

Đorđe GARDAŠEVIĆ*

RAZVOJ KULTURE TEMELJNIH PRAVA I SLOBODA U REPUBLICI HRVATSKOJ

Sažetak: Komparativna iskustva pokazuju da razvoj koncepta ljudskih prava i sloboda nužno prolazi kroz nekoliko povijesnih faza. Prvu fazu obilježava politička proklamacija (primjeri američke Deklaracije nezavisnosti iz 1776. godine i francuske Deklaracije o pravima čovjeka i građanina iz 1789. godine) i njoj se uobičajeno postavljaju uvjeti za daljnji normativni razvoj, ali još uvijek bez odgovarajućih mehanizama realne pravne zaštite. Druga faza karakteristična je za period klasične liberalne države, a u pogledu prava i sloboda tipično se realizira kroz relevantno zakonodavstvo pa je kao takva u najvećoj mogućoj mjeri zavisna od volje (obične) parlamentarne većine. Ipak, kako bi dostigla kvalitetu „temeljnih” ili „fundamentalnih”, ljudska prava i slobode nužno moraju doseći najvišu (ustavnopravnu) poziciju. To ujedno znači da ona moraju proći kroz određenu političku i pravnu „emancipaciju” od parlamentarne većine, te dobiti i druge odgovarajuće elemente protekcije (na primjer, ustavnosudski nadzor, zaštita putem posebnih izvora prava kao što su organski zakoni, te uspostavljanje specijaliziranih institucija nadzora, poput pučkog i ostalih pravobranitelja – ombudsmana). Tendencije u tom pogledu karakteristične su za posljednju, treću fazu razvoja ljudskih prava i sloboda općenito.

Cilj ovog izlaganja je prikazati razvoj prema ideji temeljnih ljudskih prava i sloboda u Republici Hrvatskoj u posljednjih dvadesetak godina, u razdoblju označenom primjenom suvremenog hrvatskog Ustava (originalno usvojen 1990, dopunjavan 1997, 2000, 2001. i 2010. godine). U tu svrhu, izlaganje će ponuditi primjere na različitim razinama analize, od samih institucija (Ustavni sud), preko normativnih izvora (Ustav, međunarodni dokumenti, organski zakoni), do relevantnih standarda zaštite (konkretni primjeri različitih prava i sloboda).

Centralna tvrdnja u tom pogledu je da prava i slobode (kako općenito, tako i u Republici Hrvatskoj) prolaze kroz postupak postupnog i progresivnog normativnog i povijesnog razvoja u smjeru realizacije specifičnog koncepta kulture ljudskih prava i sloboda.

Ključne riječi: *temeljna ljudska prava i slobode, kultura ljudskih prava i sloboda, Republika Hrvatska*

* Doc. dr. sc. Đorđe Gardašević, Katedra za ustavno pravo Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu

I. UVOD

Komparativna politička i striktno ustavno-pravna iskustva pokazuju da opći razvoj koncepta ljudskih prava i sloboda nužno prolazi kroz nekoliko iznimno važnih povijesnih faza, ujedno obilježenih i određenim progresivnim razvojem.¹

Početnu fazu obilježava politička proklamacija, tipično „revolucionarno” sredstvo koje potvrđuje prekid s ranijim (totalitarnim) režimom, te u isto vrijeme postavlja uvjete za daljnji normativni razvoj, ali u sebi istovremeno (s obzirom na to da se još uvijek radi o „deklaracijama”, dakle primarno političkim, a ne i pravnim izvorima) ipak ne sadrži dovoljne pravne garancije zaštite ljudskih prava i sloboda. Ovo razdoblje ilustrativno obilježavaju dokumenti poput američke Deklaracije nezavisnosti iz 1776. godine, te francuske Deklaracije o pravima čovjeka i građanina iz 1789. godine.²

Proces konstruiranja specifičnih pravnih garancija stoga je logična posljedica koja se javlja u drugoj fazi, ali i on ima samo ograničen doseg: duboko ukorijenjen u kontekst „rane” ili „klasične liberalne države”, ovaj proces se tipično realizira kroz relevantno zakonodavstvo, te je kao takav u najvećoj mogućoj mjeri zavisn od volje parlamentarne većine.³

Ipak, kako bi dostigla kvalitetu „temeljnih” ili „fundamentalnih” (*fundamental rights, droits fondamentaux, libertés fondamentales, die Grundrechte*),

¹ Izlaganja i analize navedene u ovom tekstu čine nastavak ranijih istraživanja autora, koja su jednim dijelom kao takva već i objavljena. O tome vidi: Gardašević, Đ., *Ograničenja ljudskih prava i temeljnih sloboda u izvanrednim stanjima*, doktorska disertacija, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb (2010); Gardašević, Đ., *Pojam temeljnih prava i Ustav Republike Hrvatske*, u: *Ustavi i demokracija: strani utjecaji i domaći odgovori*, Bačić, A. (ur.), Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Zagreb (2012), na str. 285–310.

² Osnovni problem s francuskom Deklaracijom o pravima čovjeka i građanina iz 1789. godine, kao pravnim izvorom pojedinačnih prava i sloboda, jest u tome što je ona inkorporirana u pozitivni ustavnopravni poredak tek 1973. godine. Vidi: *Décision n° 73–51 DC du 27 décembre 1973 (Taxation d’office)*, u: Favoreu, L. i Philip, L., *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Dalloz, Paris, 13 e édition (2005), na str. 276–298. Također u: Stone, A., *The Birth of Judicial Politics in France – The Constitutional Council in Comparative Perspective*, Oxford University Press, New York – Oxford, (1992), na str. 69. Osim toga, klasična francuska doktrina je prema Deklaraciji izražavala iznimno ambivalentna stajališta, što je i obrazloženje činjenice da ona sve do perioda razvijene V. Republike nije imala ustavni status. U tom smislu, L. Favoreu i ostali navode kako se čini da je (...) M. Hauriou priznao iznad ustavnu snagu načelima sadržanim u Deklaraciji iz 1789. godine, dok ostali autori, kao što je bio A. Esmein i C. de Malberg, deklaracijama prava općenito, a posebno onoj iz 1789. godine, nisu priznavali nego ideološku i filozofsku vrijednost (...). Vidi: Favoreu, L. et al., *Droit des libertés fondamentales*, 4 e édition, Éditions Dalloz, Paris, 2007, na str. 67.

³ O tome vidi u: Favoreu, L. et al., *Droit des libertés fondamentales*, *Op. cit.*, na str. 59–71.

ljudska prava i slobode nužno moraju doseći najvišu (ustavnu) razinu zaštite, a to ujedno znači da ona moraju proći kroz određenu političku i pravnu „emancipaciju” od (obične) predstavničke većine, te osigurati dodatne mehanizme zaštite, jednako sudbene (ustavnosudski nadzor), kao i parlamentarne (što se nadalje može realizirati kroz zahtjev posebne pravne kvalitete zakona koji uređuju područje prava i slobode, kao što su to „organski zakoni”; ili kroz zaštitu putem posebnih tijela, kao što je to pučki i specijalizirani pravobranitelji).⁴

⁴ Specifična kvalifikacija „temeljnog” u ovom je smislu ključni element definicije koji upućuje na to da prava i slobode, da bi se zaista radilo o „temeljnim pravima i slobodama”, moraju ispuniti nekoliko osnovnih uvjeta. Prvi je uvjet da je riječ samo o onim pravima i slobodama koje se odnose na specifičan sadržaj osobito važne vrijednosti, a taj sadržaj ujedno mora biti različit od sadržaja ostalih prava i sloboda koje se ne smatraju temeljnim pravima i slobodama. S obzirom na ovakvu moguću i potrebnu gradaciju prava i sloboda, iz navedenoga proizlazi i ideja o hijerarhijskom odnosu između pojedinih prava i sloboda, ali i ostalih ustavnih vrijednosti. U neposrednoj vezi s time je i drugi osnovni uvjet koji se postavlja pred cjelokupnu koncepciju temeljnih prava, a to je zahtjev ustavnopravnog ranga njihove zaštite. Više o ovim postavkama, između ostaloga, vidi u: Rivers, J., *A Theory of Constitutional Rights and the British Constitution*, u: Alexy, R., *A Theory of Constitutional Rights*, Oxford University Press, Oxford (2002), na str. XIX; Konvitz, M. R., *Fundamental Rights – History of Constitutional Doctrine*, Transaction Publishers/Rutgers University, New Brunswick (U. S. A.) and London (UK), (2001), na str. 13. i 17; Favoreu, L. et al., *Droit des libertés fondamentales*, *Op. cit.*, na str. 92. i dalje.; Feldman, D., *Civil Liberties and Human Rights in England and Wales*, Oxford University Press, Oxford, 2 nd ed. (2002), na str. 5; Bačić, P., *Ustav za Europu (2004) i značaj konstitucionalizacije ljudskih prava*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 40 (2003), str. 110.

U vezi s time su nadalje i druge dvije bitne karakteristike takvih prava, odnosno dva posebna uvjeta njihove definicije. Prvi od tih dvaju uvjeta je određena „emancipacija” od većinske zakonodavne volje, odnosno uvjet da se temeljna prava mogu uređivati samo u isključivo na višoj razini političkog i socijalnog konsenzusa (na primjer, putem organskih zakona). Drugi uvjet je zahtjev njihove učinkovite pravne zaštite i on se ostvaruje preko sudbenog nadzora, ali ne u uobičajenoj formi, već uz primjenu striktnijih kriterija procjene ograničenja, odnosno uređenja ustavno zajamčenih prava i sloboda. U tom se smislu, dakle, radi o vrsti „kvalificiranog” sudbenog nadzora. Odgovarajuća i učinkovita mjera sudbenog nadzora ujedno je preduvjet ostvarenja emancipacije od većinske volje. O ustavno-pravnim nužnostima kombiniranja (kumulativnog ispunjenja) ovih uvjeta, vidi u: Allan, T. R. S., *Law, Liberty, and Justice – The Legal Foundations of British Constitutionalism*, Clarendon Press, Oxford (1994), na str. 140. i 143-144; Favoreu, L. et al., *Droit des libertés fondamentales*, *Op. cit.*, na str. 85; Starck, C., *Constitutional Definition and Protection of Rights and Freedoms*, u: Starck, C. (ed.), *Rights, Institutions and Impact of International Law according to the German Basic Law*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden (1987), na str. 24; Smerdel, B., *Ustav, međunarodno pravo i politička kriza – Problemi zaštite ljudskih prava u Hrvatskoj i međunarodni mehanizmi*, *Zakonitost* (47), (1993), broj 8-12, na str. 508.; Sokol, S., *Hrvatska kao demokratska ustavna država*, *Politička misao*, Vol. XXXV, (1998), br. 3, na str. 112; Sajo, A., *Limiting Government – An Introduction to Constitutionalism*, Central European University

Empirijski gledano, tranzicija iz druge u treću fazu u usporednim okvirima traje relativno dugo: u Francuskoj se preokret događa tek početkom sedamdesetih godina 20. Stoljeća,⁵ u Saveznoj Republici Njemačkoj osnove razvoja postavljene su tek usvajanjem Temelnog zakona iz 1949. godine⁶, a u Velikoj Britaniji donošenjem Zakona o ljudskim pravima (Human Rights Act) 1998. godine.⁷ Historijski primat u tom pogledu pripada Sjedinjenim Američkim Državama koje znatno ranije od ostalih država, već 1791. godine, usvajaju ustavnu Povelju prava (*Bill of Rights*), te uvode mehanizam sudbenog nadzora (*judicial review*)⁸, ali i u američkom slučaju pravi razvoj započinje tek od

Press, Budapest, 1999, na str. 255-259; Stone-Sweet, A., *Governing with Judges – Constitutional Politics in Europe*, Oxford University Press, Oxford – New York, 2000, na str. 92-126.

⁵ O tome vidi u: Favoreu, L. et al., *Droit des libertés fondamentales*, *Op. cit.*, na str. 70. U Francuskoj je taj proces obilježen postupnom pozitivizacijom izvora ljudskih prava i sloboda i kreiranjem onoga što je danas poznato kao „blok konstitucionalnosti” (*Bloc de constitutionnalité*). Proces formiranja ustavnih izvora ljudskih prava i sloboda u pravom smislu u Francuskoj započinje tek 1971. godine odlukom Ustavnog vijeća kojom su „temeljna načela priznata zakonima Republike” (*Principes fondamentaux reconnus par les lois de la République – PFRLR*) postavljena na ustavnu razinu. Vidi odluku Ustavnog vijeća: *Décision n° 71-44 DC du 16 juillet 1971* (Liberté d’association), u: Favoreu, L. i Philip, L., *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, *Op. cit.*, na str. 241-259. Vidi također: Bell, J. *French Constitutional Law*, Oxford University Press, Oxford (2001), na str. 149-152.

⁶ U tom smislu, vidi njemački Temeljni zakon koji uspostavlja instituciju Saveznog Ustavnog suda (*Bundesverfassungsgericht*), a u članku 1 stavak 3 izravno propisuje obvezujuću pravnu snagu ustavno zajamčenih temeljnih prava za sve tri grane vlasti (Članak 1 st. 3 njemačkog Temelnog zakona iz 1949. godine glasi: *Dolje navedena temeljna prava, kao neposredno važeće pravo, obvezuju zakonodavnu, izvršnu i sudbenu vlasti*. Prijevod njemačkog Temelnog zakona na hrvatski jezik vidi u: *Temeljni zakon Savezne Republike Njemačke od 23. svibnja 1949. godine*, prijevod: Nina Sokol, Vladavina prava, god. I, br. 4-5-6, Zagreb, 1997, na str. 149-221). Za daljnja razmatranja o pitanjima prelaska na koncepciju temeljnih prava i sloboda u njemačkom primjeru, vidi: Kommers, D. P., *The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany*, Duke University Press, Durham and London (1997), na str. 33. i 36-37; Starck, C., *Constitutional Definition and Protection of Rights and Freedoms*, *Op. cit.*, na str. 21-22. i 24; Autexier, C., *Introduction au droit public allemand*, PUF, Paris, 1997, na str. 116-117.

⁷ Više o specifičnim problemima vezivanja britanskih tijela javne vlasti (uključujući i sam Parlament) kriterijima koje postavlja Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i sloboda, odnosno Europski sud za ljudska prava, između ostaloga, vidi u: Alder, J., *Constitutional and Administrative Law*, Palgrave MacMillan, Hampshire, New York, 5 th edition (2005), na str. 425. i dalje; Fenwick, H., *Civil Liberties and Human Rights*, Cavendish Publishing Limited, London – Sydney, 3 rd ed. (2002), na str. 134; Gearty, C., *Civil Liberties*, Oxford University Press, Oxford – New York, 2007, na str. 23; Feldman, D., *Civil Liberties and Human Rights in England and Wales*, *Op. cit.*, na str. 80.

⁸ *Marbury v. Madison*, 5 U. S. (Cranch 1) 137 (1803).

završetka Građanskog rata, a svoju kulminaciju doživljava dvadesetih i tridesetih godina 20. stoljeća.⁹

Slični se „obrasci” razvoja ideje temeljnih prava i sloboda mogu uočiti i na planu međunarodnog prava gdje se kao određene paradigme javljaju usvajanje Opće deklaracije o ljudskim pravima (1948. godine) s jedne, te usvajanje i stupanje na snagu Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima i Međunarodnog pakta o gospodarskim, socijalnim i kulturnim pravima (1966, odnosno tek 1976. godine), s druge strane.

Sagledano iz tog rakursa, čini se da specifično iskustvo razvoja zaštite (a time ujedno i „kulture”) temeljnih prava i sloboda u Republici Hrvatskoj, kao i u drugim komparabilnim državama koje tek posljednjih desetljeća doživljavaju razne „tranzicije”, povijesno nije u vremenski drastičnom raskoraku sa svjetskim tendencijama.¹⁰

Cilj ovog izlaganja je, dakle, prikazati ustavnu progresiju prema ideji temeljnih ljudskih prava i sloboda u Republici Hrvatskoj u posljednjih dvadeset godina, u razdoblju označenom primjenom suvremenog hrvatskog Ustava (originalno usvojen 1990, dopunjavan 1997, 2000, 2001. i 2010. godine). U tu svrhu, izlaganje će ponuditi primjere na različitim razinama analize, od samih institucija (npr. Ustavni sud), preko normativnih izvora (Ustav, međunarodni dokumenti kao što je Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, organski zakoni), do relevantnih standarda zaštite (primjeri različitih prava i sloboda).

⁹ U tom smislu, za razvoj američke koncepcije „temeljnih prava” od ključnog je značaja donošenje XIV amandmana na Ustav Sjedinjenih Američkih Država, odnosno temeljem njega izveden tzv. postupak „inkorporacije” pojedinih ustavno zajamčenih prava i sloboda u pogledu njihovog obveznog učinka i na države, a ne samo na Federaciju. Posljedično, proces „inkorporacije” doveo je do toga da države mogu obvezivati samo ona prava koja su toliko temeljna (fundamentalna), odnosno u svojem pojmu toliko osnovna da se ne može izbjeći njihova opća primjena. O ovim pitanjima, vidi: Nowak, J. E., Rotunda, R. D., Young, J. N., *Constitutional Law*, West Publishing Co., St. Paul., Minn., 3 rd edition (1986), na str. 361-372; Stone, G. R., Seidman, L. M., Sunstein, C. R., Tushnet, M. V., *Constitutional Law*, 4 th ed., Aspen Law & Business, New York, 2001, na str. 702-710; Sullivan, K. M. i Gunther, G., *Constitutional Law*, Foundation Press, New York, 14 th edition (2001), na str. 433-450; Konvitz, M. R., *Fundamental Rights – History of Constitutional Doctrine*, *Op. cit.*, na str. 8-18. i 61-85; vidi također i odluke Vrhovnog suda Sjedinjenih Američkih Država u sljedećim predmetima: *Gitlow v. New York*, 260 U. S. 652 (1925); *Palko v. Connecticut*, 302 U. S. 319 (1937).

¹⁰ O tome vidi: Gardašević, Đ. i Smerdel, B., Ustavopravni razvitak i uloga znanosti: povodom dvadeset godina Ustava Republike Hrvatske, u: Smerdel, B. i Gardašević, Đ. (ur.), *Izgradnja demokratskih ustavnopravnih institucija Republike Hrvatske u razvojnoj perspektivi*, Hrvatska udruga za ustavno pravo, Zagreb, 2011, na str. V-X

II. USTAV REPUBLIKE HRVATSKE I NJEGOVE IZMJENE I DOPUNE

Izvorni tekst hrvatskog Ustava iz 1990. godine¹¹ ljudska prava i slobode u osnovi je uredio u svojoj Glavi III pod nazivom „Temeljne slobode i prava čovjeka i građanina”. Značaj tog specifičnog dijela ustavne materije očitovao se i u činjenici da joj je posvećeno više od trećine ustavnog teksta (56 od ukupno 142 članka), ali ponajprije u tome da je ovim dokumentom uvedena klasična lista prava i sloboda (osobna, politička, gospodarska, socijalna, kulturna i ekološka prava i slobode¹²). U kontekstu toga, od općeg su značaja norme podvedene pod „zajedničke odredbe” spomenute glave, u kojima se ujedno reflektiraju i ključne točke ustavnog dizajna iz 1990. godine. Naime, uz pojedina prava i slobode, zamišljene kao sasvim konkretne ekspresije političkog i ustavnog ideala načela slobode općenito, u ovom dijelu se eksplicitno zajamčuje i sljedeće: načelo jednakosti u svoja dva osnovna oblika (jednakost pred zakonom, te zabrana diskriminacije prema određenim osobinama čija lista nije iscrpljujuća¹³; ovome treba dodati i načelo ravnopravnosti pripadnika svih naroda i manjina¹⁴); temeljni kriteriji ustavno valjanih, odnosno pravno održivih ograničenja prava i sloboda¹⁵; osnovna razdioba ustavnih nadležnosti te specifični kriteriji za provođenje ograničenja prava i sloboda u kontekstu tzv. „izvanrednih stanja” uz, za opću konstrukciju prava i sloboda iznimno važno, jamstvo nemogućnosti ograničenja određenih „temeljnih prava” (pravo na život, zabrana mučenja, surovog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja, pravna određenost kažnjivih djela i kazni te sloboda misli, savjesti i vjeroispovijesti¹⁶); pravo na žalbu, odnosno drugu pravnu zaštitu¹⁷; načelo zakonitosti za pojedinačne pravne akte i u vezi s time sudska kontrola tih akata¹⁸; te osobna odgovornost za povrede prava i sloboda čovjeka i građanina.¹⁹

¹¹ Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine 56/1990. U daljnjem tekstu: Ustav iz 1990. godine. Narodne novine dostupne su i na: <http://www.nn.hr/Default.aspx>, 15. veljače 2013.

¹² Ustav iz 1990. godine, članci 14–69.

¹³ Ustav iz 1990. godine, članak 14. Za načelna doktrinarna stajališta o ustavnom „općem načelu slobode” te „općem načelu jednakosti”, vidi, između ostaloga, u: Alexy, R., *A Theory of Constitutional Rights*, *Op. cit.*, na str. 223–287.

¹⁴ Ustav iz 1990. godine, članak 15.

¹⁵ Ustav iz 1990. godine, članak 16.

¹⁶ Ustav iz 1990. godine, članak 17.

¹⁷ Ustav iz 1990. godine, članak 18.

¹⁸ Ustav iz 1990. godine, članak 19.

¹⁹ Ustav iz 1990. godine, članak 20.

Osim toga, i u drugim dijelovima izvornog teksta Ustava nalazi se više dodatnih jamstava u vezi sa zaštitom prava i sloboda, od kojih su najvažnija sljedeća²⁰: uvrštavanje jamstva poštivanja sloboda i prava čovjeka i državljanina, te zaštita prava naroda i manjina koji su hrvatski državljani u kontekstu preambule²¹; određenje narodnog suvereniteta temeljem koncepta „demos” (narod kao „zajednica slobodnih i ravnopravnih državljana”²²); uključenje obveze poštivanja prava čovjeka, kao i načela slobode, jednakosti, nacionalne ravnopravnosti, mirotvorstva, socijalne pravde, nepovredivosti vlasništva, očuvanja prirode i čovjekovog okoliša, vladavine prava i demokratskog višestranačkog sustava u okviru tzv. „najviših vrednota ustavnog poretka Republike Hrvatske”²³; mogućnost uvođenja drugih jezika ili pisama u službenu uporabu (osim hrvatskoga jezika i latiničnog pisma) na razini lokalnih jedinica;²⁴ uvođenje davanja prethodnog mišljenja Zastupničkom domu od strane Županijskog doma u „postupku donošenja Ustava te zakona kojima se uređuju nacionalna prava, razrađuju Ustavom utvrđene slobode i prava čovjeka i građanina, izborni sustav (...)”²⁵; utvrđenje posebne pravne kvalifikacije zakona (kvalificirana dvotrećinska ili natpolovična većina svih zastupnika) kojima se uređuju nacionalna prava, odnosno kojima se, između ostaloga, razrađuju Ustavom utvrđene slobode i prava čovjeka i građanina i izborni sustav²⁶; izuzeće pravne mogućnosti da se o pitanjima koja se, između ostaloga, odnose na područje prava i sloboda, nacionalnih prava i izbornog sustava odlučuje u temeljem tzv. „zakonodavne delegacije”²⁷; uvođenje posebne institucije Pučkog pravobranitelja (ombudsmana), kao opunomoćenika Sabora Republike Hrvatske koji štiti ustavna i zakonska prava građana u postupku pred državnim upravom i tijelima koja imaju javne ovlasti;²⁸ uvrštavanje u tekst Ustava po-

²⁰ Detaljnija analiza svih odredaba Ustava Republike Hrvatske iz 1990. Godine, koje mogu imati relevantnost za specifično područje prava i sloboda, a s obzirom na namjeru ovoga dijela analize koji je usmjeren na detektiranje određenih ključnih točaka razvoja u kontekstu naknadnih ustavnih izmjena i dopuna, prelazi okvire ovih razmatranja. Iz toga razloga, ovdje se nabrajaju samo najvažnija jamstva prava i sloboda iz izvornog ustavnog teksta.

²¹ Ustav iz 1990. godine, I. Izvorišne osnove.

²² Ustav iz 1990. godine, članak 1.

²³ Ustav iz 1990. godine, članak 3.

²⁴ Ustav iz 1990. godine, članak 12.

²⁵ Ustav iz 1990. godine, članak 81.

²⁶ Ustav iz 1990. godine, članak 83.

²⁷ Ustav iz 1990. godine, članak 88.

²⁸ Ustav iz 1990. godine, članak 93.

sebne glave koja se odnosi na instituciju Ustavnog suda;²⁹ te utvrđenje posebnog pravnog statusa međunarodnih ugovora koji, pod uvjetom da su sklopljeni, potvrđeni u skladu s Ustavom i objavljeni, imaju nadzakonsku pravnu snagu i čine dio unutarnjeg pravnog poretka Republike Hrvatske.³⁰

Polazeći, dakle, od ovog prvog teksta Ustava iz 1990. godine, na ovom se mjestu čini prikladnim razmotriti određene ključne točke nadgradnje u domeni prava i sloboda, kako su se one očitovale u četiri njegove kasnije izmjene i dopune.

Prva od njih, iako i najkraća, u tom je pogledu iznimno interesantna. Naime, premda je Ustavni zakon o izmjenama i dopunama Ustava Republike Hrvatske iz 1997. godine³¹ po svojim osnovnim karakteristikama tipičan „postkrizni” akt koji iznosi vrlo jaku političku poruku određenu specifičnim kontekstom vremena,³² ovaj dokument je za pitanje prava i sloboda prije svega značajan jer u „Izvorišne osnove” uvodi kategoriju „autohtonih nacionalnih manjina” (uz pojedinačno navođenje tih manjina u listi koja nije iscrpljujuća), te na određenim mjestima formulaciju po kojoj prava i slobode pripadaju „građanima” zamjenjuje formulacijom „svakog čovjeka i građanina”.³³

Sljedeća intervencija ustavotvorca dogodila se donošenjem Promjene Ustava Republike Hrvatske 2000. godine.³⁴ Za područje prava i sloboda³⁵ ovo je najopsežnija izmjena i dopuna ustavnog teksta, a po svojim općim karakteristikama i najvažnija. U relevantnome dijelu, između ostaloga, unesene su iz-

²⁹ Ustav iz 1990. godine, članci 122–127.

³⁰ Ustav iz 1990. godine, članak 134.

³¹ Ustavni zakon o izmjenama i dopunama Ustava Republike Hrvatske, Narodne novine 135/1997. U daljnjem tekstu: Ustavni zakon iz 1997. godine.

³² U tom je smislu ključna novina uvedena u ustavni tekst ona koja je sadržana u novom članku 135, a koja glasi: „Zabranjuje se pokretanje postupka udruživanja Republike Hrvatske u saveze s drugim državama u kojem bi udruživanje dovelo, ili moglo dovesti do obnavljanja jugoslavenskoga državnog zajedništva, odnosno neke balkanske državne sveze u bilo kojem obliku”.

³³ Ustavni zakon iz 1997. godine, članci 14 i 35. Ovo je, u smislu „univerzalizacije” ustavnih jamstava prava i sloboda, ujedno i najznačajnija izmjena iz 1997. godine.

³⁴ Promjena Ustava Republike Hrvatske, Narodne novine 113/2000. U narednim razmatranjima referira se na pojedine članke Ustava Republike Hrvatske prema numeraciji koja je naznačena u pročišćenom tekstu objavljenom nakon ove Promjene. Za taj pročišćeni tekst, vidi: Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine 124/2000. U daljnjem tekstu: Ustav iz 2000. godine.

³⁵ Osnovna karakteristika promjene ustavnog teksta iz 2000. godine je inače sadržana u transformaciji tzv. „polupredsjedničkog” u „parlamentarni” sustav. Više o tome, vidi u: Smerdel, B. i Sokol, S., *Ustavno pravo*, Narodne novine, Zagreb, 2009, na str. 37–39.

mjene u sljedećim područjima: temeljne ili „najviše vrednote ustavnog poretku Republike Hrvatske” dopunjene su jamstvom načela ravnopravnosti spolova, te je određeno da te vrednote općenito služe kao „temelj za tumačenje Ustava”³⁶; unaprijeđena je ustavna odredba o položaju i financiranju političkih stranaka³⁷; propisano je da se pitanja ravnopravnosti i zaštite prava nacionalnih manjina moraju regulirati „ustavnim zakonom” koji se donosi po postupku predviđenom za dohodaenje „organskih zakona”, a dodatno je propisana i mogućnost zakonskog uvođenja posebnog biračkog prava za nacionalne manjine u vezi sa izborom zastupnika u Hrvatski sabor³⁸; u kontekst općih ustavnih kriterija valjanosti ograničenja prava i sloboda uvedeno je načelo razmjernosti ili proporcionalnosti³⁹; ovlasti Predsjednika Republike u pogledu ograničenja prava i sloboda u izvanrednim stanjima ograničene su uvjetom prijedloga Vlade i supotpisa Predsjednika Vlade⁴⁰; bitno su dopunjena i precizirana jamstva u postupku pred sudovima, a dodan je i poseban stavak koji jamči zakonom ustanovljeni „neovisni i nepristrani sud” koji o pravima i obvezama ili o sumnji ili optužbi zbog kažnjivog djela mora odlučivati „pravično i u „razumnom roku”⁴¹; u kontekstu slobode mišljenja i izražavanja, osnaženo je pravo na ispravak⁴²; Hrvatski sabor dobiva ovlast donošenja „Strategije nacionalne sigurnosti” i „Strategije obrane Republike Hrvatske”, te ovlast građanskog nadzora nad oružanim snagama i službama sigurnosti Republike Hrvatske⁴³; djelomično su osnažene ovlasti Županijskog doma Hrvatskog sabora (ravnopravno odlučivanje umjesto prethodnog mišljenja upućenog Zastupničkom domu) u vezi sa zakonima kojima se uređuju prava i slobode i izborni sustav⁴⁴; i nominalno je uvedena posebna kategorija tzv. „organskih zakona” koji, između ostaloga, uređuju područje prava na

³⁶ Ustav iz 2000. godine, članak 3.

³⁷ Ustav iz 2000. godine, članak 6.

³⁸ Ustav iz 2000. godine, članak 15.

³⁹ Ustav iz 2000. godine, članak 16.

⁴⁰ Ustav iz 2000. godine, članak 17. Osim ovoga, u sličnom kontekstu je propisano da se trajanje mandata zastupnicima u Hrvatskom saboru može zakonom produžiti i u ostalim izvanrednim stanjima, a ne samo u slučaju rata. O tome vidi: Ustav iz 2000. godine, članak 76. Također, u istom smislu, ovom promjenom Ustava Republike Hrvatske bitno su ograničene predsjedničke ovlasti u vezi sa donošenjem tzv. „uredbi iz nužde”. O tome vidi: Ustav iz 2000. godine, članak 101.

⁴¹ Ustav iz 2000. godine, članak 29.

⁴² Ustav iz 2000. godine, članak 38.

⁴³ Ustav iz 2000. godine, članak 80.

⁴⁴ Ustav iz 2000. godine, članak 81.

cionalnih manjina te prava i sloboda općenito, kao i izbornog sustava⁴⁵; uvedena je institucija tzv. „narodne inicijative” za raspisivanje referenduma⁴⁶; podijeljene su ovlasti u vezi sa radom sigurnosnih službi, odnosno imenovanja njihovih čelnika⁴⁷; osnažena su jamstva u vezi sa nezavisnošću sudbene vlasti (žalba sudaca Ustavnom sudu Republike Hrvatske u situacijama razrješenja ili stegovne odgovornosti)⁴⁸; povećan je (s jedanaest na trinaest) broj sudaca Ustavnog suda⁴⁹, poblizje je definirana njegova nadležnost u postupcima povodom ustavne tužbe te su uvedene i dodatne nadležnosti u pogledu ocjenjivanja ustavnosti zakona i ustavnosti i zakonitosti drugih propisa koji su prestali vrijediti, odnosno u pogledu opće ovlasti „praćenja ostvarivanja ustavnosti i zakonitosti”.⁵⁰

Promjena Ustava Republike Hrvatske iz 2001. godine⁵¹ najznačajnija je po ukidanju dvodomne („bikameralne”) strukture Hrvatskoga sabora, međutim i u njoj se mogu locirati određene izmjene vezane uz područje prava i sloboda. Iako su one malobrojne, njihov neposredan učinak treba sagledavati u smislu daljnje „univerzalizacije” određenih prava i sloboda.⁵²

Konačno, posljednja Promjena Ustava Republike Hrvatske iz 2010. godine⁵³ u značajnom je dijelu donesena kao anticipacija pridruživanja Europskoj

⁴⁵ Ustav iz 2000. godine, članak 83.

⁴⁶ Ustav iz 2000. godine, članak 87.

⁴⁷ Ustav iz 2000. godine, članak 103.

⁴⁸ Ustav iz 2000. godine, članak 120. U sličnom kontekstu, u vezi sa izborom članova, odnosno sastava, trajanja mandata i nadležnosti Državnog sudbenog vijeća, vidi: Ustav iz 2000. godine, članak 121. Pored toga, ovom promjenom Ustava Republike Hrvatske poblizje je uređena institucija Državnog odvjetništva. O tome vidi: Ustav iz 2000. godine, članak 121a.

⁴⁹ Ustav iz 2000. godine, članak 122.

⁵⁰ Ustav iz 2000. godine, članak 125.

⁵¹ Promjena Ustava Republike Hrvatske, Narodne novine 28/2001. U narednom tekstu referira se na pojedine članke Ustava Republike Hrvatske prema numeraciji koja je naznačena u pročišćenom tekstu objavljenom nakon ove Promjene. Za taj pročišćeni tekst, vidi: Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine 41/2001. U daljnjem tekstu: Ustav iz 2001. godine.

⁵² Ova se činjenica očituje kroz proširenje primjene određenih ustavno zajamčenih prava na sve osobe, a ne samo na državljane. O tome, na primjer, vidi: Ustav iz 2001. godine, članci 14, 17, 27, 42, 43, 46, 57, 58 i 69.

⁵³ Promjena Ustava Republike Hrvatske, Narodne novine 76/2010. U narednom tekstu referira se na pojedine članke Ustava Republike Hrvatske prema numeraciji koja je naznačena u pročišćenom tekstu objavljenom nakon ove Promjene. Za taj pročišćeni tekst, vidi: Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine 85/2010. U daljnjem tekstu: Ustav iz 2010. godine.

uniji, dok su u striktnom kontekstu „jačanja ljudskih prava i temeljnih sloboda” izmijenjena jamstva u vezi sa pravom na pristup informacijama i besplatnim obrazovanjem, te pozicijom pučkog pravobranitelja.⁵⁴

Sagledane u perspektivi proteklih više od dva desetljeća, dosadašnje „ustavne nadgradnje” u domeni temeljnih prava i sloboda evidentno pokazuju tendenciju progresivnog razvoja kako u užem kontekstu širenja područja primjene, tako i u širem smislu stvaranja okruženja njihove institucionalne zaštite. Međutim, za analizu ovoga (normativnoga) tipa, osim same ustavno-pravne, ovdje su od neposrednog značaja i razine zaštite koje se javljaju u okvirima drugih izvora prava.

III. OSTALI IZVORI PRAVA

U ranijem tekstu već je istaknuto kako se polje temeljnih prava i sloboda, kao i prava nacionalnih manjina, u hrvatskom pravnom poretku uređuju posebnom vrstom tzv. „organskih zakona”, čija je osnovna pravna karakteristika zahtjev usvajanja od strane kvalificirane (dvotrećinske, odnosno natpolovične) većine svih zastupnika Hrvatskoga sabora, što je samo po sebi nesumnjivo dodatni element u cilju svojevrstne „emancipacije” od volje obične parlamentarne većine. Međutim, dodatna je praksa hrvatskoga Ustavnog suda u vezi sa ovim specifičnim zahtjevom uvela poseban standard prema kojemu se ustavno određenje područja „prava i sloboda” odnosi samo na tzv. „osobna i politička” prava i slobode.⁵⁵

⁵⁴ Ustav iz 2010. godine, članci 38, 66 i 93. O konkretno ovim te ostalim relevantnim dopunama i izmjenama u tom smislu u vezi Ustava iz 2010. godine, vidi: Smerdel, B., *Temeljne značajke ustavnog poretka Republike Hrvatske na dvadesetu obljetnicu „Božićnog Ustava”*, u: *Ustav Republike Hrvatske*, Novi informator, Zagreb 2010, na str. 851–855.

⁵⁵ Naime, u relevantnom dijelu Odluke kojom je uvedena ova interpretacija, izneseno je sljedeće pravno stajalište: *Polazeći od sadržaja svih odredaba koje se nalaze u Glavi III Ustava, razvidno je da u zakonodavnoj praksi gotovo i nema zakona koji u određenom broju svojih odredaba barem dijelom ne razrađuje neko od ljudskih prava ili temeljnih sloboda. Sukladno tome, svaki ili gotovo svaki zakon izglasani u Hrvatskome saboru mogao bi se svrstati među organske zakone. Takva široka ustavna interpretacija, međutim, u cijelosti bi izbrisala razliku između „običnog” (ordinarnog) zakona i organskog zakona, što očito nije bio cilj ustavotvorca kad je oblikovao normativni sadržaj prvog dijela rečenice članka 82 stavka 2 Ustava. Zbog toga, u odgovoru na pitanje koji se od zakona – čijim se odredbama u većoj ili manjoj mjeri razrađuju pojedina Ustavom utvrđena ljudska prava i temeljne slobode – ima smatrati organskim zakonom, treba se ograničiti na područje slobode, jednakosti i poštivanja prava čovjeka, kao temeljnih ustavnih vrednota propisanih u članku 3 Ustava. Njihov je sadržaj – za razliku od gospodarskih, socijalnih i kulturnih prava – određen samim Ustavom i individualiziran zajamčenom pravnom zaštitom na nacionalnoj i međunarodnoj razini. Polazeći od izloženog,*

Ovakva interpretacija, izvedena temeljem svojevrsnog „sudskog aktivizma”, svakako je korak prema redukciji ustavno-pravne zaštite, a u tom pogledu već su iznesene i određene kritike, kao i sasvim konkretni prijedlozi daljnjeg potrebnog razvoja.⁵⁶

S druge strane, temeljna prava i slobode u hrvatskom pravnom poretku štite se i primjenom međunarodnih ugovora, pri čemu se primjenjuje tzv. „monističko načelo”, a ujedno je definirana i nadzakonska pravna snaga tih posebnih izvora.⁵⁷ Na taj način, između ostaloga, u Republici Hrvatskoj se ekstenzivno primjenjuju standardi propisani Europskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, kao i praksom Europskog suda za ljudska prava.⁵⁸ Dodatno, posljednjim ustavnim izmjenama iz 2010. godine unesene su i posebne odredbe u vezi sa primjenom posebnog korpusa tzv. „europskog prava”.⁵⁹

Međutim, niti pozicija međunarodnih ugovora u hrvatskom ustavno-pravnom poretku nije bez određenih potencijalnih kontroverzi, i u ovom slučaju proizašlih iz tumačenja Ustava od strane Ustavnog suda Republike Hrvatske. Interpretativna rješenja koja je u tom smjeru izveo Ustavni sud odno-

organskim zakonom kojim se razrađuju Ustavom utvrđena ljudska prava i temeljne slobode u smislu prvog dijela rečenice članka 82 stavka 2 Ustava ima se smatrati samo onaj zakon kojemu su temeljni predmet uređenja pojedino ili pojedina Ustavom utvrđena osobna i politička prava i slobode čovjeka. Jesu li ispunjene pretpostavke za utvrđenje određenog zakona organskim u smislu prvog dijela rečenice članka 82 stavka 1 Ustava ispituje se – u slučaju sumnje – zasebno u svakom konkretnom slučaju.

O tome vidi: Odluka U-I-2566/2003, U-I-2892/2003, od 27. studenoga 2003. godine, Narodne novine 190/2003. (Praksa Ustavnog suda Republike Hrvatske dostupna je i na: www.usud.hr, 15. veljače 2013).

⁵⁶ Za daljnja razmatranja i kritike u vezi neprikladnosti ovako uvedenih kriterija interpretacije, moguće prijedloge razvoja, kao i za ostale odluke i rješenja hrvatskog Ustavnog suda u istom smislu, vidi: Barić, S., *Organski zakoni i Ustavni sud Republike Hrvatske u usporednopravnoj perspektivi*, u: Kačer, H., Momčinović, H. i Žuvela, M. (ur.), *Liber amicorum in honorem Jadranko Crnić*, Novi informator, Zagreb, 2009, na str. 255. i dalje.

⁵⁷ U tom smislu, Ustav Republike Hrvatske propisuje sljedeće: „Međunarodni ugovori koji su sklopljeni i potvrđeni u skladu s Ustavom i objavljeni, a koji su na snazi, čine dio unutarnjega pravnog poretka Republike Hrvatske, a po pravnoj su snazi iznad zakona. Njihove se odredbe mogu mijenjati ili ukidati samo uz uvjete i na način koji su u njima utvrđeni, ili suglasno općim pravilima međunarodnog prava.” Vidi: Ustav iz 2010, članak 141. Također, Ustavom je propisano sljedeće: „Sudovi sude na temelju Ustava, zakona, međunarodnih ugovora i drugih važećih izvora prava.” Vidi: Ustav iz 2010, članak 118, stavak 3.

⁵⁸ Više o tome, između ostaloga, vidi u: *Usklađenost hrvatskog zakonodavstva i prakse sa standardima Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda*, Radačić, I. (ur.), Centar za mirovne studije, Zagreb, 2011.

⁵⁹ Ustav iz 2010. godine, članci 5, 118, 133, 144, 145 i 146.

se se na dvije relevantne razine razmatranja: prvo, na mogućnost ocjene suglasnosti zakona s međunarodnim ugovorima te, drugo, na mogućnost ocjene suglasnosti međunarodnih ugovora sa samim Ustavom. Ukratko, u vezi sa prvom situacijom, Ustavni sud je odlučio kako njegova nadležnost postoji, dok je u vezi sa drugom situacijom izveo negativan zaključak.⁶⁰ U tom

⁶⁰ Iznimna relevantnost konkretnih određenja u vezi sa ovim pitanjem općenito, kao i u pogledu pozicije temeljnih prava i sloboda, navodi na potrebu da se na ovom mjestu citiraju stajališta samog Ustavnog suda. Dakle, u bitnom dijelu Odluke kojom je tumačio mogućnost ocjene suglasnosti zakona s međunarodnim ugovorima, Sud je naveo sljedeće:

U odredbama Ustava i Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (...) nije izrijekom predviđena ovlast Ustavnog suda da ispituje i ocjenjuje suglasnost zakona s međunarodnim ugovorom. Prema odredbi iz članka 125 Ustava Ustavni sud odlučuje o suglasnosti zakona s Ustavom i suglasnosti drugih propisa s Ustavom i zakonom. Iz te odredbe, kao i odredbe iz članka 5 Ustava, proizlazi da Ustavni sud ima pravo i dužnost brinuti se o međusobnoj usklađenosti propisa različite pravne snage koji čine pravni poredak države te da rangovnu ljestvicu propisa, od viših prema nižima, čine Ustav, zakoni i drugi propisi. U pravni poredak Republike Hrvatske Ustav uključuje, međutim, još jednu kategoriju propisa. Naime, prema odredbi iz članka 134 Ustava međunarodni ugovori koji su sklopljeni i potvrđeni (ratificirani) u skladu s Ustavom i objavljeni, čine dio unutarnjeg pravnog poretka, a po pravnoj su snazi iznad zakona. Prema tome, potpuno, Ustavom utvrđenu rangovnu ljestvicu propisa u pravnom poretku Republike Hrvatske činili bi Ustav, međunarodni ugovor, zakon i drugi (podzakonski) propisi. Ako je odlučivanje Ustavnoga suda o suglasnosti zakona s Ustavom i drugih propisa s Ustavom i zakonom u biti odlučivanje o suglasnosti propisa nižeg ranga s propisom višeg ranga i s Ustavom kao propisom najvišeg ranga, tada je ovlast Ustavnog suda da ocjenjuje suglasnost zakona s međunarodnim ugovorom logična posljedica ustavne odredbe da je potvrđeni i objavljeni međunarodni ugovor dio unutarnjeg pravnog poretka i da je po svojoj pravnoj snazi iznad zakona. Vidi: Odluka U-I-745/1999, od 8. studenoga 2000. godine, Narodne novine 112/2000. U istom kontekstu, vidi i sljedeće odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske: U-I-920/1995, U-I-950/1996, U-I-262/1998 i U-I-322/1998.

S druge strane, u vezi sa mogućnošću ocjene suglasnosti međunarodnih ugovora sa samim Ustavom, Ustavni sud je donio ovaj zaključak:

Nadležnost Ustavnog suda Republike Hrvatske utvrđena je odredbama članka 128 Ustava, koje glase:

Ustavni sud Republike Hrvatske:

– odlučuje o suglasnosti zakona s Ustavom,

– odlučuje o suglasnosti drugih propisa s Ustavom i zakonom,

...

– prati ostvarivanje ustavnosti i zakonitosti te o uočenim pojavama neustavnosti i nezakonitosti izvješćuje Hrvatski sabor,

...

– obavlja druge poslove određene Ustavom.

Iz navedene Ustavne odredbe razvidno je da Ustavni sud Republike Hrvatske nije nadležan ocjenjivati suglasnost međunarodnih ugovora neposredno s Ustavom. Vidi: Rješenje U-I-825/2001, od 14. siječnja 2004. godine, Narodne novine 16/2004.

smislu, Ustavni sud je, zapravo, primijenio dvije različite metode interpretacije ustavnog teksta: dok je u prvom slučaju zaključio kako postoji određena logična „rangovna ljestvica” različitih izvora ustavnog prava, koja upućuje na posljedičnu mogućnost općenitog *odlučivanja o suglasnosti propisa nižeg ranga s propisom višeg ranga i s Ustavom kao propisom najvišeg ranga* (pa tako i mogućnost ocjene suglasnosti odredaba zakona s međunarodnim ugovorima), u drugom je predmetu fokus stavljen na nenadležnost kao posljedicu ustavne numeracije ovlasti u okviru kojih nije eksplicitno navedena i posebna ovlast ocjene suglasnosti međunarodnih ugovora neposredno s Ustavom. Problematičan status različitih pravnih posljedica koje nastaju ovakvim „dvostrukim” pristupom poziciji međunarodnih ugovora je, iz razloga primjene dvaju metoda tumačenja, sasvim jasan, a u hrvatskoj teoriji ustavnog prava već su i izneseni određeni sasvim konkretni prijedlozi u pogledu potrebe uvođenja sustava prethodne kontrole ustavnosti međunarodnih ugovora.⁶¹ Međutim, ono što je u vezi sa tim sigurno jest da Ustavni sud može „ispitivati formalnu ustavnost zakona o potvrdi, odnosno o ratifikaciji međunarodnog ugovora”, pri čemu je ograničen na „ocjenu o tome je li zakon donijelo Ustavom propisano nadležno tijelo, te je li zakon donesen na način i u postupku propisanim Ustavom”.⁶² Ovome treba dodati i, za striktno područje temeljnih ljudskih prava i sloboda, vrlo interesantne tendencije u komparativnom pravu (Francuska i Belgija) koje daju prednost ocjeni suglasnosti zakona s odredbama ustava (tzv. „prethodno pitanje ustavnosti”) pred ocjenom suglasnosti zakona s izvorima međunarodnog prava. Na taj način, zapravo, korpus ustavnog prava (a u okviru njega upravo odredbe o temeljnim slobodama i pravima) dobiva veću važnost od rješenja koje u istom smislu nudi međunarodno pravo, što je od iznimnog značaja u potencijalnim slučajevima kolizije jamstava (odnosno drugačijih tumačenja) koje za prava i slobode nude ustavna i međunarodna razina zaštite.⁶³ Posljedično, ovakva „supremacija” ustavnog tek-

⁶¹ O tome, kao i o drugim teorijskim interpretacijama, vidi: Smerdel, B. i Sokol, S., *Ustavno pravo*, *Op. cit.*, na str. 184–185.; Omejec, J., O potrebnim promjenama u strukturi hrvatskog ustavnog sudovanja, u: *Hrvatsko ustavno sudovanje*, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Zagreb, 2009, na str. 129–134; Sokol, S., *Ustavnopravne osnove i primjena Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda u ostvarivanju nadležnosti Ustavnog suda Republike Hrvatske*, Informator, 2006, br. 5511–5513, na str. 1–3.

⁶² Vidi: Smerdel, B. i Sokol, S., *Ustavno pravo*, *Op. cit.*, na str. 185; Omejec, J., *O potrebnim promjenama u strukturi hrvatskog ustavnog sudovanja*, *Op. cit.*, na str. 131.

⁶³ Više o tome vidi u: Kostadinov, B., Prethodno pitanje ustavnosti, u: *Izgradnja demokratskih ustavnopravnih institucija Republike Hrvatske u razvojnoj perspektivi*, ur. Smerdel, B. i Gardašević, Đ., Hrvatska udruga za ustavno pravo, Zagreb, 2011, na str. 475–487. Za

sta u odnosu na međunarodne izvore očituje se kao problem očuvanja „ustavnog identiteta”⁶⁴, što nije od malog značaja za načelna razmatranja u vezi sa razvojem odgovarajuće „kulture” ljudskih prava.

Na sasvim praktičnoj razini, ovdje je korisno navesti i neke podatke vezane uz, na primjer, primjenu Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda koja je u Republici Hrvatskoj ratificirana 1997. godine. U tom kontekstu, dostupne informacije otkrivaju sljedeće: u dosadašnjoj praksi Europskog suda za ljudska prava u predmetima protiv Republike Hrvatske povreda Konvencije utvrđena je u 81% slučajeva, što je nešto ispod prosjeka svih država (koji iznosi 83%); povreda nije utvrđena u ukupno 4% slučajeva (europski prosjek je u tome 6%); nagodba stranaka ostvarena je u 14% predmeta (europski prosjek je 8%); u čak 96% slučajeva Sud je odbacio pritužbe protiv Hrvatske (opći prosjek u tom segmentu u vezi odbacivanja je isti, odnosno iznosi upravo 96%). Nadalje, daleko najveći broj povreda u hrvatskom pravnom sustavu utvrđen je u odnosu na članak 6 Europske konvencije i to u 40% predmeta u vezi dugotrajnosti postupaka (europski prosjek je 26%), te 26% u vezi prava na pravičan postupak (europski prosjek je 20%).⁶⁵

U okviru rasprave o drugim izvorima prava (osim samoga Ustava) kojima se u Republici Hrvatskoj štite posebne kategorije temeljnih ljudskih prava i sloboda, na ovom se mjestu mogu, primjera radi, istaknuti tri osobito važna primjera u smislu zakonske zaštite: zaštita nacionalnih manjina, zaštita u domeni ravnopravnosti spolova te zabrana diskriminacije općenito. Dodatno, čini se da je ovaj „uzorak” i metodološki iznimno značajan s obzirom na to da je u sva tri slučaja riječ o onim kategorijama pojmova koje već sam Ustav Republike Hrvatske regulira u tzv. „Zajedničkim odredbama” glave pod naslovom „Zaštita ljudskih prava i temeljnih sloboda”.⁶⁶

Što se tiče zaštite prava nacionalnih manjina, osim ranije već navedenoga, ovdje se može istaknuti i sljedeće. Ustav Republike Hrvatske, između osta-

daljnju tvrdnju o potpunoj usklađenosti odredaba Ustava Republike Hrvatske s jamstvima sadržanima u Europskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, vidi: Smerdel, B. i Sokol, S., *Ustavno pravo*, *Op. cit.*, na str. 113.

⁶⁴ O tome, također, vidi u: Kostadinov, B., *Prethodno pitanje ustavnosti*, *Op. cit.*

⁶⁵ Vidi: http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/E6B7605E-6D3C-4E85-A84D-6DD59C69F212/0/Graphique_violation_en.pdf, 16. siječnja 2013.

⁶⁶ Vidi: Ustav iz 2010, članak 14. S obzirom na prirodu ovoga teksta, kao i na ograničenja u smislu njegovog opsega, a uvažavajući također i činjenicu da se sam pojam ljudskih prava i sloboda već po prirodi stvari štiti u iznimno velikom broju zakonskih (i drugih) akata, na ovom se mjestu analiza fokusira na ova tri primjera koja se, dakle, čine prikladnima kao ilustracija posebnog „zakonodavnog” pristupa domeni zaštite prava i sloboda.

loga, propisuje kako se pripadnicima nacionalnih manjina jamči ravnopravnost, kao i nekoliko posebnih, eksplicitno formuliranih prava i sloboda (mogućnost da se, pored općeg biračkog prava, pripadnicima nacionalnih manjina osigura i posebno pravo da biraju svoje zastupnike u Hrvatski sabor, sloboda izražavanja nacionalne pripadnosti, slobodno služenje svojim jezikom i pismom te kulturna autonomija⁶⁷). Dodatno, uz službenu uporabu hrvatskog jezika i latiničnog pisma, Ustav predviđa i mogućnost da se na razini lokalnih jedinica zakonom u službenu uporabu uvede i neki drugi jezik, odnosno ćirilčno ili neko drugo pismo.⁶⁸ Ustav također sadrži i zabranu, odnosno defini- ra kao kažnjivo savko pozivanje na rat ili uporabu nasilja, na nacionalnu, rasnu ili vjersku mržnju ili bilo koji drugi oblik nesnošljivosti.⁶⁹

Osim ovog „ustavnog rezervata”, ostatak pitanja vezanih uz pravnu regulaciju pozicije prava nacionalnih manjina ostavljen je na dispoziciju zakonodavcu koji to čini usvajanjem akta čija posebnost se očituje u činjenici da nosi naziv „ustavni zakon”, ali po svojoj pravnoj prirodi je zapravo tzv. „organski zakon” za čije usvajanje u Hrvatskom saboru se traži najviša, a to je dvotrećinska većina glasova svih zastupnika.⁷⁰ Ujedno, međutim, to ne znači da se druga posebna prava nacionalnih manjina ne mogu uređivati i drugim zakonima. Temeljem takvog opredjeljenja donesen je Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina.⁷¹ U smislu osnovnih obilježja ovoga akta, ovdje treba istaknuti nekoliko stvari. Najprije, ovaj Ustavni zakon u svojem uvodnom dijelu referira na iznimno velik broj relevantnih međunarodnih dokumenata kojima se štite prava i slobode nacionalnih manjina. U tom se smislu može jasno konstatirati kako hrvatski pravni poredak u ovom dijelu jasno priznaje dosadašnje dosege pravne regulacije ove posebne kategorije i jasno ih „reafirmira” kao nešto u suglasnosti sa čime se moraju kreirati i rješenja u domaćem poretku. Nadalje, eksplicitna odredba članka 2 toga Ustavnog zakona propisuje da su prava nacionalnih manjina „nedjeljiv dio demokratskog sustava Republike Hrvatske”, te da uživaju „potrebnu potporu i zaštitu” uključujući i tzv. „pozitivne mjere” u korist nacionalnih manjina. Određenje o tome da sama definicija demokratskog poretka neizostavno mora uvažavati poziciju nacio-

⁶⁷ Vidi: Ustav iz 2010, članak 15.

⁶⁸ Vidi: Ustav iz 2010, članak 12.

⁶⁹ Vidi: Ustav iz 2010, članak 39.

⁷⁰ Vidi: Ustav iz 2010, članak 15 i članak 83.

⁷¹ Vidi: Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina, Narodne novine 155/02, 47/10, 80/10, 93/11. Ovaj zakon zamijenio je ranije važeći Ustavni zakon o ljudskim pravima i slobodama i o pravima etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina u Republici Hrvatskoj koji je u originalnoj verziji usvojen 1991. godine.

nalnih manjina, naravno, vrlo je važna i kao samo deklaratorno načelo i kao nešto što je inače u logičkom skladu sa cjelinom Ustava koji afirmira i polazi od koncepcije demosa, a ne etnosa (naime, prema članku 1 Ustava Republike Hrvatske, narod je definiran kao „zajednica slobodnih i ravnopravnih državljana”). Članak 2 Ustavnog zakona, međutim, sadrži i jednu dodatnu dimenziju, a to je uvođenje „pozitivnih obveza” države koje svakako valja gledati kao dobro rješenje u smislu ostvarenja ustavnog načela ravnopravnosti, odnosno jednakosti u sadržajnom, dakle materijalnom, a ne samo formalnom smislu. U sadržajnom smislu, Ustavni zakon obuhvaća više važnih jamstava i načela, kao što su: pravo pripadnika nacionalnih manjina na slobodno izjašnjenje o pripadnosti nacionalnoj manjini, načelo jednakog uživanja ustavnih i zakonskih prava kao i ostali državljani, zabrana diskriminacije, zabrana mijenjanja omjera među stanovništvom na područjima koja nastanjuju pripadnici nacionalnih manjina, vezivanje ostvarenja posebnih prava uz brojčanu zastupljenost nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj, pravo na odgoj i obrazovanje na vlastitom jeziku i pismu, uporaba znamenja i simbola, kulturna autonomija, religijske slobode i osnivanje vjerskih zajednica, pristup sredstvima javnog priopćavanja, sloboda udruživanja, pravo na zastupljenost u predstavničkim te upravnim i pravosudnim tijelima, sudjelovanje u javnom životu i upravljanju lokalnim poslovima, zaštita od djelatnosti koje mogu, ugrožavaju ili mogu ugroziti opstanak nacionalnih manjina ili njihova prava i slobode itd.⁷²

Osim navedenoga, ovdje svakako treba istaknuti kako je sredinom²010. godine usvojen Ustavni zakon o izmjenama i dopunama Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina kojim se, između ostaloga, pokušao uvesti i novi sustav reprezentacije nacionalnih manjina u Hrvatski sabor i to na način da je onim manjinama koje bi imale više od 1,5% od ukupnog broja stanovnika u Republici Hrvatskoj priznato pravo na najmanje tri zastupnička mjesta, dok je ostalim manjinama (dakle, onima koje bi u ukupnom stanovništvu participirale s manje od 1,5%) priznato dvostruko biračko pravo (pravo izbora putem općeg biračkog prava i istovremeno pravo izbora putem posebnog izbornog prava i to za pet zastupnika)⁷³. U iznimno opsežnoj i detaljno obrazloženoj Odluci hrvatski Ustavni sud je, međutim, ukinuo ovu izmjenu Ustavnog zakona i na taj način zapravo dao svoje tumačenje ustavno prihvatljivog odno-

⁷² Vidi: Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina, članak 4, članak 7, te osobito članci 9–22.

⁷³ Vidi: Ustavni zakon o izmjenama i dopunama Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina, Narodne novine 80/2010.

sa između „općeg” i „posebnog” biračkog prava. Naime, u relevantnom dijelu, ustavnosudsko obrazloženje navelo je kako” (...) ustavnopravno nije dopušteno unaprijed zakonom jamčiti i određivati broj zastupničkih mjesta za bilo koju manjinu po bilo kojoj osnovi (nacionalnoj, etničkoj, jezičnoj, spolnoj, dobnoj, obrazovnoj, strukovnoj, imovinskoj i dr.)” i to zato što to dovodi do „narušavanja jednakog biračkog prava unutar (...) sustava”, kao i da uvođenje dvostrukog prava glasa, koje zapravo može predstavljati isključivo mjeru „iznimne i tranzicijske naravi” ne može biti opravdano s aspekta načela proporcionalnosti i to stoga što u neprihvatljivoj mjeri dovodi do nejednakosti birača.⁷⁴

Za ilustraciju striktno zakonskog uređenja područja ljudskih prava i sloboda ovdje se može navesti i primjer Zakona o suzbijanju diskriminacije iz 2009. godine.⁷⁵ Osim što, kao i Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina, referira na pravne izvore međunarodnopravnog karaktera (u ovom slučaju riječ je o više direktiva usvojenih u okviru Europske unije), ovaj Zakon u osnovi je razrada ustavnog načela jednakosti i zabrane diskriminacije, ali na način kojim se uvode i neke dodatne, prilično suvremene kategorije. Na taj način ovaj akt, osim već klasičnih parametara zabrane diskriminacije (poput rase, etničke pripadnosti, boje kože, spola, jezika, vjere, političkog i drugog uvjerenja, nacionalnog i socijalnog podrijetla i tako dalje), uvodi i pojmove kao što su bračni ili obiteljski status, genetsko naslijeđe, rodni identitet ili spolna orijentacija.⁷⁶ Osim toga, navedeni Zakon definira „izravnu” i „neizravnu” diskriminaciju, zatim pojam „uznemiravanja” i „spolnog uznemiravanja”, zabranjuje i poticanje na diskriminaciju, kao i „segregaciju”⁷⁷, zatim određuje da je

⁷⁴ Vidi: Odluka U-I-3597/2010, U-I-3847/2010, U-I-692/2011, U-I-898/2011, 994/2011, 29. srpnja 2011. Ovom Odlukom ujedno je priznato rješenje koje je vrijedilo prije ukinutih izmjena i dopuna Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina, a u kojem je pojam „posebnog” biračkog prava pripadnika nacionalnih manjina (koji, kao što je već navedeno ranije, priznaje upravo Ustav Republike Hrvatske) definiran na sljedeći način:” (3) Pripadnicima nacionalnih manjina koji u ukupnom stanovništvu Republike Hrvatske sudjeluju s više od 1,5% stanovnika jamči se najmanje jedno, a najviše tri zastupnička mjesta pripadnika te nacionalne manjine, u skladu sa zakonom kojim se uređuje izbor zastupnika u Hrvatski sabor. (4) Pripadnici nacionalnih manjina, koji u ukupnom stanovništvu Republike Hrvatske sudjeluju s manje od 1,5% stanovnika imaju pravo izabrati najmanje četiri zastupnika pripadnika nacionalnih manjina, u skladu sa zakonom kojim se uređuje izbor zastupnika u Hrvatski sabor.” Vidi: Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina, članak 19.

⁷⁵ Vidi: Zakon o suzbijanju diskriminacije, Narodne novine 85/2008, 112/2012.

⁷⁶ Vidi: Zakon o suzbijanju diskriminacije, članak 1.

⁷⁷ U tom smislu, zakonske definicije navedenih pojmova su sljedeće: „izravna diskriminacija” je postupanje vezano uz neku od zabranjenih osnova koje su definirane samim Zakonom (rasa, boja kože, etnička pripadnost i tako dalje), a kojim se osoba „stavlja ili je bila

središnje tijelo za suzbijanje diskriminacije Pučki pravobranitelj, te definira posebna pravila sudskog postupka u predmetima koji se odnose na sporove vezane uz diskriminaciju.⁷⁸

Konačno, treći ranije najavljeni primjer koji na ovom mjestu može dodatno poslužiti kao svojevrsna ilustracija zakonske zaštite posebnih prava i sloboda odnosi se na područje ravnopravnosti spolova. Zakon o ravnopravnosti spolova donesen je 2008. godine⁷⁹, a u relevantnome dijelu sadrži odredbe kojima se: proklamira ravnopravnost spolova u smislu odnosa između žena i muškaraca, ta se ravnopravnost definira na način „da su žene i muškarci jednako prisutni u svim područjima javnog i privatnog života, da imaju jednak status, jednake mogućnosti za ostvarivanje svih prava, kao i jednaku korist od ostvarenih rezultata”⁸⁰, propisuju se zabrane diskriminacije na temelju spola, zatim bračnog i obiteljskog statusa, u slučajevima trudnoće ili materinstva, kao i na temelju spolne orijentacije.⁸¹ Pored toga, i ovaj Zakon koristi pojmove „izravne” i „neizravne” diskriminacije te „uznemiravanja” i „spolnog uznemiravanja”⁸², a uvodi i mogućnost privremenog provođenja „posebnih mjera” kao „specifičnih pogodnosti kojima se osobama određenog spola omogućuje ravnopravno sudjelovanje u javnom životu, otklanjaju postojeće nejednakosti ili im se osiguravaju prava u kojima su ranije bili uskraćeni”.⁸³ Ovome treba dodati kako Zakon o ravnopravnosti spolova sadrži i posebne odredbe koje se odnose na osiguranje ravnopravnosti u domenama zapošljavanja i rada, obrazovanja, kao i u vezi djelovanja političkih stranaka, odno-

stavljena ili bi mogla biti stavljena u nepovoljniji položaj od druge osobe u usporedivoj situaciji”; „neizravna diskriminacija” je slučaj kada „naizgled neutralna odredba, kriterij ili praksa, stavlja ili bi mogla staviti osobe u nepovoljniji položaj” po jednoj od zabranjenih osnova, „u odnosu na druge osobe u usporedivoj situaciji, osim ako se takva odredba, kriterij ili praksa mogu objektivno opravdati legitimnim ciljem, a sredstva za njihovo postizanje su primjerena i nužna”; „uznemiravanje” je „svako neželjeno ponašanje” vezano uz neku od diskriminacijskih osnova koje smjera ili dovodi do povrede dostojanstva osobe te „uzrokuje strah, neprijateljsko, ponižavajuće ili uvredljivo okruženje”; „spolno uznemiravanje” je u osnovi isto, ali je dodatno kvalificirano i kao „svako verbalno, neverbalno ili tjelesno neželjeno ponašanje spolne naravi”; „segregacija” je „prisilno i sustavno razdvajanje osoba po nekoj od zabranjenih osnova”. O tome vidi: Zakon o suzbijanju diskriminacije, članak 2, članak 3 i članak 5.

⁷⁸ Vidi: Zakon o suzbijanju diskriminacije, članak 12 i članci 16–24.

⁷⁹ Vidi: Zakon o ravnopravnosti spolova, Narodne novine 82/2008.

⁸⁰ Vidi: Zakon o ravnopravnosti spolova, članak 5.

⁸¹ Vidi: Zakon o ravnopravnosti spolova, članak 6.

⁸² Vidi: Zakon o ravnopravnosti spolova, članak 7 i članak 8.

⁸³ Vidi: Zakon o ravnopravnosti spolova, članak 9.

sno medija.⁸⁴ U smislu institucionalne zaštite, ovdje treba istaknuti i činjenicu da Zakon propisuje obvezu Vlade Republike Hrvatske da posebnom uredbom osnuje Ured za ravnopravnost spolova (kao „stručnu službu za obavljanje poslova u vezi sa ostvarivanjem ravnopravnosti spolova”), zatim da uvođi posebnu instituciju pravobranitelja/ice za ravnopravnost spolova, kao i da uvođi posebna povjerenstva za ravnopravnost spolova na razini područne (regionalne) samouprave.⁸⁵

IV. USTAVNOSUDSKA ZAŠTITA TEMELJNIH PRAVA I SLOBODA

Za pravilnije razumijevanje cjelokupne pozicije temeljnih ljudskih prava i sloboda u ustavnopravnom poretku Republike Hrvatske potrebno je, svakako, izvesti i određene analize na razini same prakse. Iako u tom kontekstu nije jedina relevantna praksa hrvatskog Ustavnog suda, definiranog kao posebne institucije ustavnog poretka pored ostalih grana vlasti⁸⁶, po svojim je osnovnim obilježjima najznačajnija.⁸⁷ U vezi s time moguće je navesti nekoliko zaključaka.

Ustavni sud zaštitu ljudskim pravima i slobodama u najvažnijem dijelu pruža kroz dvije razine svojih aktivnosti. Prva se odnosi na opću ovlast ocjene „suglasnosti zakona s Ustavom”, odnosno ocjene „suglasnosti drugih propisa s Ustavom i zakonom”.⁸⁸ U slučajevima utvrđene neustavnosti cijeloga ili dijela zakona, zakon se ukida, dok se drugi (podzakonski) propisi koji su protivni Ustavu ili zakonu mogu ili ukinuti ili poništiti.⁸⁹ U svim slučajevima

⁸⁴ Vidi: Zakon o ravnopravnosti spolova, članci 13–16.

⁸⁵ Vidi: Zakon o ravnopravnosti spolova, članci 18–26 i 28.

⁸⁶ U tom smislu, položaj i ovlasti Ustavnog suda Republike Hrvatske uređene su u posebnoj glavi Ustava. Vidi: Ustav iz 2010, članci 126–132. Osim toga, Ustavom je izričito propisano i da se „postupak i uvjeti za izbor sudaca Ustavnog suda Republike Hrvatske i prestanak njihove dužnosti, uvjeti i rokovi za pokretanje postupka ocjene ustavnosti i zakonitosti, postupak i pravno djelovanje njegovih odluka, zaštita ljudskih prava i temeljnih sloboda zajamčenih Ustavom i druga pitanja važna za izvršavanje dužnosti i rad Ustavnog suda Republike Hrvatske uređuju” (...) ustavnim zakonom” koji se donosi „po postupku određenom za promjenu Ustava”. Vidi: Ustav iz 2010, članak 132. Vidi, također: Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, Narodne novine 49/2002. U daljnjem tekstu: Ustavni zakon.

⁸⁷ U vezi s time, osim kasacijskih ovlasti u slučajevima pokrenutima povodom ustavne tužbe kao i uvjeta prethodno iscrpljenog pravnog puta ovdje, između ostaloga, treba spomenuti i opću normu Ustavnog zakona kojom se propisuje kako su odluke i rješenja Ustavnog suda obvezatne i dužna ih je poštovati svaka fizička i pravna osoba. Vidi: Ustavni zakon, članci 76, 62, 63, 72 i 30.

⁸⁸ Ustav iz 2010, članak 129.

⁸⁹ Ustavni zakon, članak 55.

ma, naravno, između ostaloga se štiti i uže područje temeljnih ljudskih prava i sloboda.⁹⁰

Druga najvažnija ovlast konkretne zaštite temeljnih ljudskih prava i sloboda vezana je uz institut ustavne tužbe, mogućnost korištenja koja je dana najširem mogućem krugu ovlaštenika.⁹¹ U tom pogledu, ponovno, iznimno su interesantni određeni statistički podaci koji upućuju na učestalost korištenja ovim pravnim sredstvom. Naime, u cjelokupnom periodu od kraja 1990. do kraja 2012. godine, hrvatski Ustavni sud je zaprimio ukupno 61 662 predmeta pokrenuta ustavnom tužbom, što je daleko najveći broj u odnosu na broj predmeta općenito (koji iznosi 71 668 slučajeva).⁹² Osim toga, u istom se razdoblju prema pojedinim godinama jasno može uočiti značajan porast broja slučajeva korištenja ustavnom tužbom.

Od kvantitativne analize, međutim, ovdje se čini interesantnijim izvesti određene zaključke u pogledu kvalitativne razine zaštite temeljnih ljudskih prava i sloboda u Republici Hrvatskoj.⁹³ U istom je smjeru prikladno preli-

⁹⁰ Ovome treba dodati i činjenicu da se jednom posebnom normom Ustavnog zakona mogućnost izricanja teže pravne posljedice („poništenja” propisa) predviđa iznimno, odnosno upravo ako se radi o tome da konkretan propis „vrijeđa ljudska prava i slobode zajamčene Ustavom”, odnosno, da se „njime pojedinci, skupine ili udruge neosnovano stavljaju u povoljniji ili nepovoljniji položaj”. Vidi: Ustavni zakon, članak 55 stavak 3

⁹¹ U tom smislu, Ustav Republike Hrvatske propisuje da Ustavni sud, između ostaloga” (...) odlučuje povodom ustavnih tužbi protiv pojedinačnih odluka državnih tijela, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te pravnih osoba s javnim ovlastima kad su tim odlukama povrijeđena ljudska prava i temeljne slobode, kao i pravo na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu zajamčeni Ustavom Republike Hrvatske”. Vidi: Ustav iz 2010, članak 129. Također, ustavna tužba definirana je i Ustavnim zakonom i to na sljedeći način: „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)”. Vidi: Ustavni zakon, članak 62 stavak 1.

⁹² Za statistiku Ustavnog suda Republike Hrvatske u tom pogledu, vidi: <http://www.usud.hr/uploads/Pregled%20primljenih%20i%20riješениh%20predmeta%20u%20razdoblju%20od%201990%20do%2031.12.%202012.pdf>, 16. siječnja 2013.

⁹³ U vezi s prethodno iznesenim statističkim podacima vezanima uz korištenje ustavne tužbe, naime, ovdje je iznimno važno upozoriti na nužnosti daljnjih specifikacija. D. Ljubić tako precizira kako je Ustavni sud Republike Hrvatske od početka rada pa do 1. kolovoza 2010. godine primio ukupno 42 701 ustavnu tužbu, od čega je riješio 36 060, a u okviru toga usvojeno je samo njih 1309 (ukupno 3,63% od ukupnog broja riješenih ustavnih tužbi). O tome vidi: Ljubić, D., *Članak 14. Ustava kao osnova za podnošenje ustavne tužbe*, Hrvatska pravna revija, Zagreb, 2010, na str. 14.

minarno navesti neke postulate komparativne teorije i prakse ljudskih prava i sloboda, u smjeru njihove kvalifikacije kao upravo „temeljnih” kategorija.

Uz ranije već naznačene ključne karakteristike (specifičan sadržaj određene vrijednosti, moguć hijerarhijski međuodnos pojedinih prava i sloboda, ustavnopravna razina zaštite, posebne institucije nadzora nad poštivanjem prava i sloboda), ovdje se treba koncentrirati na uže područje ustavnosudske protekcije. Naime, usporedno, odnosno, povijesno iskustvo razvoja koncepta temeljnih prava i sloboda pokazuje kako je njihov progresivni razvoj neodvojivo vezan uz postupnu izgradnju specifičnih „testova” procjene.⁹⁴

U tom pogledu, Vrhovni sud Sjedinjenih Američkih Država razvio je dvije osnovne metode procjene ustavnosti pojedinih mjera ograničenja prava i sloboda: tzv. „kontrolu racionalnosti” (*rationality review*) i tzv. „strogu kontrolu” (*strict scrutiny*).⁹⁵ Ova posljednja, kao oblik jačeg sudbenog nadzora nad regulacijom, odnosno ograničenjem temeljnih prava i sloboda iz američkog Ustava, ujedno predstavlja i osnovni parametar kvalifikacije američkih „fundamentalnih prava”, iako njezina primjena nije vezana isključivo uz ta prava, već se odnosi i na procjenu mjera kojima se uvode određene suspektne klasifikacije subjekata.⁹⁶ U oba je slučaja metodologija koju primjenjuju američki sudovi u osnovi usmjerena na procjenu je li određeni akt kojim se ograničavaju temeljna prava i slobode, odnosno uvode „suspektne” klasifikacije ili klasifikacije u pogledu izvršavanja temeljnih prava i sloboda, nužan radi promicanja određenog prevladavajućeg vladinog, odnosno javnog interesa (*overriding; compelling interest*) i pritom je upravo na vladi teret dokaza da je riječ upravo o promicanju takvog cilja.

Za razliku od toga, ako je riječ o takvoj vrsti zakonodavnog ili drugog akta koji ne zadire niti u sferu temeljnih prava i sloboda, niti uvodi „suspektne” klasifikacije, odnosno klasifikacije koje bi se odnosile na uživanje temeljnih prava, sudovi primjenjuju blaži test, odnosno kontrolu racionalnosti. Kontro-

⁹⁴ Više o tome vidi u: Gardašević, Đ., *Ograničenja ljudskih prava i temeljnih sloboda u izvanrednim stanjima*, *Op. cit.*, na str. 68–71.

⁹⁵ U ovom je radu preuzeta terminologija koju je u tom kontekstu u hrvatskoj doktrini već ponudio S. Rodin. Vidi: Rodin, S., *Načelo proporcionalnosti – porijeklo, ustavno utemeljenje i primjena*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 50 (1–2), (2000), str. 31–53. O testovima stroge kontrole (*strict scrutiny*), te kontrole racionalnosti (*rationality review*), napisan je iznimno velik broj radova. O tome općenito vidi: Nowak, J. E., Rotunda, R. D., Young, J. N., *Constitutional Law*, *Op. cit.*; Stone, G. R., Seidman, L. M., Sunstein, C. R., Tushnet, M. V., *Constitutional Law*, *Op. cit.*; Sullivan, K. M. i Gunther, G., *Constitutional Law*, *Op. cit.*

⁹⁶ O tome, između ostaloga, vidi: Konvitz, M. R., *Fundamental Rights – History of Constitutional Doctrine*, *Op. cit.*, na str. 17; Killian, J. H., Costello, G. A., Thomas, K. R. (ur.), *The Constitution of the United States of America – Analysis and Interpretation*, Congressional Research Service, Library of Congress, Washington, 2004 (suppl. 2004. i 2006), na str. 1763.

la racionalnosti u osnovi se sastoji od procjene postoji li racionalna osnova za zaključak da je usvajanjem određenog akta kojim se ograničavaju prava i slobode vlada promicala određeni legitiman cilj, pri čemu vrijedi presumpcija da je zakon u skladu s ustavom, a teret dokazivanja njegove neustavnosti je prebačen na stranu osporavatelja. Ovaj se test uobičajeno koristi za procjenu suglasnosti s ustavom onih akata koji se odnose na regulaciju pitanja vezanih uz „gospodarsko i socijalno blagostanje” (*economic and social welfare*).⁹⁷

Određeni ekvivalent američkoj koncepciji testova stroge kontrole i kontrole racionalnosti u njemačkom ustavnom sustavu predstavljen je kroz načelo razmjernosti⁹⁸, dok se u Francuskoj uz isto načelo koristi i standard „očite pogreške” (*l'erreur manifeste*).⁹⁹

⁹⁷ Vidi: Nowak, J. E., Rotunda, R. D., Young, J. N., *Constitutional Law, Op. cit.*, na str. 323. i 330.

⁹⁸ Prema objašnjenju relevantne doktrine, primjena načela razmjernosti zahtijeva ustavnopravnu analizu u tri osnovna dijela: prvo, kroz procjenu jesu li prilikom ograničenja temeljnog prava sredstva koja su primijenjena ujedno i *prikladna (Eignung) za ostvarivanje legitimnog cilja*; drugo, imaju li *sredstva primijenjena da bi se ostvario valjani cilj ujedno i najmanje restriktivan učinak (Erforderlichkeit) na ustavnu vrijednost*; te treće, jesu li primijenjena sredstva *proporcionalna cilju*, pri čemu *opterećenje prava ne smije biti ekscesivno u odnosu na beneficije ostvarene kroz državne ciljeve (Zumutbarkeit)*. Vidi: Kommers, D. P., *The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany, Op. cit.*, na str. 46. Pored toga, općenito o njemačkom testu razmjernosti, vidi: Starck, C., *Constitutional Definition and Protection of Rights and Freedoms, Op. cit.*, na str. 29–33.; Currie, D. P., *The Constitution of the Federal Republic of Germany, The University of Chicago Press, Chicago and London (1994)*, na str. 20; Rodin, S., *Načelo proporcionalnosti – porijeklo, ustavno utemeljenje i primjena, Op. cit.*, na str. 43–45. Slično kao i u odnosu između testova stroge kontrole i kontrole racionalnosti, i u okviru provođenja njemačkog testa razmjernosti mogu se uočiti određene „gradacije” u stupnju intenziteta zahtijevane kontrole i to upravo na način da se za zakonodavstvo koje se odnosi na gospodarska pitanja traži manji, a za zakonodavstvo koje se odnosi na osobnu sferu slobode viši stupanj nadzora. Vidi: Starck, C., *Constitutional Definition and Protection of Rights and Freedoms, Op. cit.*, na str. 31.

⁹⁹ Temeljem standarda „očite pogreške” francusko Ustavno vijeće provjerava zakonodavnu procjenu *okolnosti ili situacija na kojima se temelji njegova intervencija*, odnosno *svijest zakonodavca o činjenicama, okolnostima ili situacijama koje formiraju osnovu zakona (...)*. U slučaju očite pogreške, Ustavno vijeće može ocijeniti neki zakon neustavnim, a pritom je izgrađena i metoda procjene temeljem testa proporcionalnosti kod kojeg *kao opće pravilo, Vijeće uvijek utvrđuje nisu li zakonodavčeve prijetnje ustavnom pravu toliko teške da bi mogle deformirati njegovo značenje i smisao*, pri čemu *standard očite pogreške omogućava Vijeću da važe, s jedne strane, opći interes koji se promiče zakonom te, s druge strane, prijetnje određenom ustavnom načelu; ovisno o rezultatu, ocjenjuje li ili ne Vijeće da su te prijetnje nerazmjerne ili pretjerane u odnosi na interes koji traži zakonodavac, zakon će biti proglašen sukladnim ili nesukladnim Ustavu*. O tome vidi: Colliard, C-A. i Letteron, R., *Libertés publiques*, 8 e édition, Éditions Dalloz, Paris, 2005, na str. 121; Rousseau, D., *The Constitutional*

U hrvatskom ustavnopravnom poretku, načelo razmjernosti je sadržano u samom tekstu Ustava i to na više mjesta¹⁰⁰, iako je njegova opća primjena ponajprije uvedena interpretacijom Ustavnog suda. Konkretna Odluka kojom je to učinjeno 2000. godine (u predmetu koji se bavio ocjenom ustavnosti Zakona o ograničavanju uporabe duhanskih proizvoda)¹⁰¹, relevantna je iz dva osnovna razloga. Prvo, u toj je odluci Sud izveo opće načelo razmjernosti (koje vrijedi u svim stanjima) iz ustavne norme koja ga je već predviđala u kontekstu izvanrednih stanja, iako uz određeno protivljenje jednog od svojih sudaca.¹⁰² Drugo, načelna formula uvedena tom prilikom indikativno koristi iznimno bitnu formulaciju tzv. „razumne razmjernosti”, pojma koji jasno upućuje na relativno blagi oblik ustavnosudske kontrole (ekvivalent kojega, svakako već u terminološkom smislu, neodoljivo podsjeća na američki model „kontrola racionalnosti” – *rationality review*).¹⁰³

U toj ranoj fazi razvoja svoje prakse u navedenom području¹⁰⁴, hrvatski Ustavni sud je formulirao takvu procjenu načela razmjernosti koja slijedi ranije već istaknuti model iz njemačkog ustavnog prava. Ta formula, naime, podrazumijeva kako (...) ograničavajuća pravna pravila moraju biti prikladna za ostvarenje postav-

Judge: Master or Slave of the Constitution, u: Rosenfeld, M. (ur.), *Constitutionalism, Identity, Difference and Legitimacy*, Duke University Press, Durham & London (1994), na str. 265. i 267; Favoreu, L. et al., *Droit des libertés fondamentales*, *Op. cit.*, na str. 143.

¹⁰⁰ U tom pogledu, osobito vidi: Ustav iz 2010, članci 16 stavak 2, 17, stavak 2 i 38, stavak 4.

¹⁰¹ Odluka U-I-1156/1999, 26. siječnja 2000. godine.

¹⁰² Odluka U-I-1156/1999, 26. siječnja 2000. godine (Izdvojeno mišljenje suca P. Klarića). Ovo izdvojeno mišljenje kritiziralo je interpretativnu metodu kojom se poslužila većina da bi izvela postojanje načela razmjernosti iz članka 17 Ustava.

¹⁰³ U bitnome dijelu navedene Odluke, ovaj je standard dalje razrađen postavljanjem uvjeta propisivanja „razumnog vremenskog roka dovoljno dugog za prilagodbu novim uvjetima poslovanja”, odnosno propisivanjem prava na naknadu štete. U tom je smislu bitno primijetiti kako je Sud u ovoj odluci razmatrao problem sukoba između poduzetničkih sloboda, te prava vlasništva s jedne i interesa zaštite zdravlja s druge strane.

¹⁰⁴ O razvoju prakse u tom pogledu, vidi također: Gerkman-Rudec, R., *Ustavnosudska zaštita načela razmjernosti*, Aktualnosti hrvatskog zakonodavstva i pravne prakse, 14 (2007), str. 495–513.; Šernhorst, N., *Pravno uređenje i primjena načela razmjernosti u praksi Ustavnog suda Republike Hrvatske*, Aktualnosti hrvatskog zakonodavstva i pravne prakse, 8 (2001), str. 231–249. Za daljnja osobito zanimljiva razmatranja u tom kontekstu, između ostaloga, vidi i: Rodin, S., *Načelo proporcionalnosti...*, *Op. cit.*; Sokol, S., *Ustavni sud Republike Hrvatske u zaštiti i promicanju vladavine prava*, Zbornik PFZ, 51(6), (2001), na str. 1168–1169.; Rodin, S., *Načelo proporcionalnosti u novijoj praksi Ustavnog suda Republike Hrvatske*, Informator (2008) 5623, str. 1.; Krapac, D., *Glede članka Načelo proporcionalnosti u novijoj praksi Ustavnog suda Republike Hrvatske*, autora prof. dr. sc. Siniše Rodina, Informator (2008) 5627, str. 2.; Rodin, S., *Odgovor sucu Ustavnog suda Republike Hrvatske*, prof. dr. sc. Davoru Krapcu, Informator 56 (2008) 5631, str. 3.

ljenog legitimnog cilja, da ona ne smiju biti oštija (stroža) nego što je neophodno i da moraju biti uravnotežena u odnosu između Ustavom zajamčenog subjektivnog prava pojedinca i interesa društvene zajednice (pravnog poretka) i drugih ljudi.¹⁰⁵

U razmatranju pojedinih „paradigmatskih” jamstava pojedinih prava i sloboda iz Ustava Republike Hrvatske, a u pogledu relevantnih standarda procjene, moglo bi se, između ostaloga, navesti sljedeće. Ustavnosudska analiza prava na život¹⁰⁶ za sada nije pružila dovoljno kriterija na kojima bi se mogli izvoditi zaključci više razine.¹⁰⁷ Ustavna zabrana bilo kakvog oblika zlostavljanja¹⁰⁸, sagledana u specifičnom kontekstu izdržavanja kazne zatvora, producirala je nešto stroži oblik ustavnosudske kontrole¹⁰⁹, a isto se može konstatirati i za ustavno jamstvo slobode zaštićeno u okviru tzv. osobnih prava hr-

¹⁰⁵ Odluka i Rješenje U-I-131/1998, 3. veljače 2000; Odluka U-I-884/97, 3. veljače 2000.

¹⁰⁶ Vidi: Ustav iz 2010, članak 21.

¹⁰⁷ Od ukupno četiri odluke vezane uz ovo pravo, Ustavni sud u samo je jednoj ocjenjivao moguću povredu ovoga prava, ali se pritom zadržao na konstataciji kako je Vrhovni sud pravilno primijenio mjerodavno materijalno pravo, odnosno kako je ponudio ustavnopravno prihvatljivo tumačenje toga prava, uz odgovarajuće obrazloženje koje nije rezultat proizvoljne interpretacije ili samovoljne primjene prava. Vidi Odluku U-III-1750/2003, 15. ožujka 2006. Analiza relevantne prakse hrvatskog Ustavnog suda na ovom se mjestu koristi podacima dostupnima na veb-stranici toga Suda, odnosno u posebnoj publikaciji koju je izdao sam Ustavni sud. Vidi: www.usud.hr; Krapac, D. (ur.), *Izbor odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske 1996–2009*, Ustavni sud Republike Hrvatske, Zagreb, 2010.

¹⁰⁸ Vidi: Ustav iz 2010, članak 23 Ustava Republike Hrvatske. Puni doseg ove ustavne norme je, međutim, znatno širi i on (kao i odredba članka 25 stavka 1 Ustava Republike Hrvatske u specijalnom kontekstu pozicije uhićenika ili osuđenika) smjera zaštititi ljudskog dostojanstva.

¹⁰⁹ U tom smislu, zaključeno je kako se svakako radi o apsolutnoj zabrani, kako zatvorenici i dalje zadržavaju sva temeljna prava i slobode (zajamčena Europskom konvencijom, tj. Ustavom RH – op. Đ. G.), te kako pritom (...) *izvršenje zakonito izrečene kazne zatvora ne smije prijeći ‘neizbježni element trpljenja ili poniženja’ koji je povezan s takvim oblikom legitimnog postupanja države prema zatvorenicima*, odnosno kako uz sve postoji i određena pozitivna obveza države *osigurati da se lišenje slobode zatvorenika odvija u uvjetima koji su sukladni s poštovanjem ljudskog dostojanstva* (...). Vidi: Odluka U-III-64744/2009, 3. studenoga 2010. Ovome treba dodati i zaključak kako država, a ne zatvorenik, snosi „teret dokazivanja” prilikom ocjene kompatibilnosti (...) *zdravlja zatvorenika s njegovim duljim boravkom u zatvoru*, uzimajući u obzir pritom (...) *zatvorenikov medicinski status, prije i tijekom upućivanja na izdržavanje kazne zatvora, mogućnost odgovarajuće medicinske pomoći i njege u zatvoru te prikladnost daljnjeg izvršenja kazne zatvora* (...). Odluka U-III-64744/2009, 3. studenoga 2010. U ovom je predmetu Ustavni sud u obzir uzeo niz okolnosti vezanih uz podnositeljev poseban medicinski status. Suprotno tome, situacija „neadekvatnog smještaja” proizašla iz „starosti zgrade Kaznionice i prenapučenosti”, ne vodi prema kršenju odredbe članka 23 Ustava Republike Hrvatske. Vidi: Odluka U-III-3717/2009, 3. ožujka 2011. Za stroži oblik ustavnosudske kontrole, vidi također Odluku U-III-4182/2008, 17. ožujka 2009.

vatskoga Ustava.¹¹⁰ Područje zaštite slobode izražavanja¹¹¹, prema dosadašnjoj

¹¹⁰ Vidi: Ustav iz 2010, članak 22.

Relevantna obrazloženja u tom kontekstu, sagledana ponovno u okvirima provođenja mjera kaznenog postupka (pritvor), navode više bitnih kriterija: prvo, da određenje mjere pritvora *s aspekta zaštite ljudskih prava (...)* predstavlja posebno osjetljivu mjeru oduzimanja slobode čovjeka, pri čemu još uvijek u cijelosti važi ustavna predmnjeva nevinosti; drugo, pritvor nije kazna niti se za pritvorenika smije pretvoriti u kaznu, a dopušteno ga je odrediti samo u slučaju u kojem postoji visok stupanj vjerojatnosti utvrđenja krivnje i izricanja kazne, to jest u kojem postoji 'osnovana sumnja' da je osoba počinila kazneno djelo te, načelno, samo u cilju osiguranja pokretanja i provođenja kaznenog postupka; treće, sve do izricanja nepravomoćne presude postoji specifična obveza sudskog vijeća da periodički (svaka dva mjeseca) ispituje postoje li zakonski uvjeti za daljnju primjenu mjere pritvora (uz mogućnost produljenja ili ukidanja); četvrto, *opravdanost produljenja pritvora ovisna (je) o okolnostima konkretnog slučaja, koje (okolnosti) moraju biti takve da upućuju na postojanje općeg (javnog) interesa koji je tako važan i značajan da, unatoč presumpciji nevinosti, preteže nad načelom slobode pojedinca*; peto, pritom je nadležan sud dužan navesti i *podrobno obrazložiti relevantne i dostatne razloge na temelju kojih se svako daljnje produljenje pritvora može ocijeniti opravdanim i nužnim*, kao i pažljivo ispitati opravdanost produljenja pritvora *s obzirom na okolnosti svakog konkretnog slučaja, odnosno u svakom konkretnom slučaju utvrditi i navesti daljnje postojanje zakonske osnove za pritvor, te detaljno obrazložiti razloge zbog kojih smatra da legalni i legitimni ciljevi pritvora i dalje postoje*. Odluka U-III-3698/2003, 28. rujna 2004. U navedenom slučaju, Ustavni sud je predmet procjenjivao i s aspekta primjene načela razmjernosti (članak 16 stavak 2 Ustava Republike Hrvatske), kao i s aspekta prava na suđenje u zakonskom roku (članak 25 stavak 2 Ustava Republike Hrvatske). Dodatno tome, isto obrazloženje Ustavnog suda u ovom kontekstu navodi i na sljedeće: prvo, potrebu restriktivnog tumačenja odredaba Zakona o kaznenom postupku vezanih uz najdulje dopušteno trajanje pritvora; drugo, na obvezu sudova da primijene standard *osobite pažnje*, što isključuje mogućnost pozivanja na konstataciju kako *i dalje stoje isti razlozi zbog kojih je pritvor protiv okrivljenika i ranije određen, odnosno produljen te da se okolnosti i prilike od donošenja zadnjeg rješenja nisu promijenile*; treće, na specifikaciju, odnosno obrazloženje o postojanju nekog određenog javnog (općeg) interesa čija bi zaštita, zbog važnosti i značenja, prevagnula nad ustavnim načelom nepovredivosti slobode podnositelja, a što bi iznimno moglo opravdati zakonsku mjeru daljnjeg produljenja pritvora (pritom je isključena valjanost pozivanja na *značajan stupanj ugrožavanja zaštićenog dobra*, bez odgovarajućeg daljnjeg obrazloženja); četvrto, na obvezu primjene „blaže mjere”, ako je takvu mjeru u konkretnom slučaju moguće primijeniti; te, peto, na stajalište kako *osnovanost sumnje, ma o kako se teškom kaznenom djelu radi, nakon protoka vremena sama za sebe nije dostatan pravni temelj za produljenje pritvora*.

U sličnom kontekstu (ali, uz različite zakonske osnove za određenje pritvora), vidi i sljedeće odluke: U-III-4286/2007, 20. prosinca 2007, U-III-1209/2009, 1. travnja 2009, U-III-64929/2009, 14. siječnja 2010. Konačno, za stajalište Ustavnog suda u pogledu primjene navedenog ustavnog jamstva slobode u odnosu na zakonodavca, vidi Odluku U-I-906/2000, 7. prosinca 2005.

¹¹¹ Vidi: Ustav iz 2010, članak 38.

hrvatskoj ustavnosudskoj praksi, varira između nešto strožih oblika nadzora¹¹² i primjene određenog testa „racionalne kontrole”¹¹³, dok u kombinaciji s pravom na javno okupljanje i mirni prosvjed¹¹⁴ vodi prema strožoj kontroli.¹¹⁵ Konačno, zaštita prava vlasništva¹¹⁶ može se također podvesti pod oblike „racionalne kontrole.”¹¹⁷

V. ZAKLJUČAK

Razmatrajući šire područje „kulture” ljudskih prava i sloboda, prethodna su se razmatranja na ovom mjestu ponajprije bavila specifičnim pitanjem razvoja tog koncepta prema kategoriji tzv. „temeljnih ljudskih prava i sloboda”. U tom kontekstu, polazišna postavka analize izvedena je iz komparativnih, povijesnih i normativnih obilježja razvoja ideje koja navode na zaključak kako je jedna sveobuhvatna razina zaštite uvjetovana iznimno dugom povijesnom genezom i u sebi uključuje više različitih, funkcionalnih i institucional-

¹¹² Vidi, na primjer: Odluka U-III-2723/2003, 23. studenoga 2005; Odluka U-III-4256/2004, 6. srpnja 2006; Odluka U-III-4056/2003, 5. srpnja 2007; Odluka U-III-4140/2005, 24. listopada 2007; Odluka U-III-1550/2005, 21. studenoga 2007.

¹¹³ Vidi: Rješenje U-I-3789/2003, 8. prosinca 2010; Rješenje U-II-3432/2003, 11. srpnja 2007.

¹¹⁴ Vidi: Ustav iz 2010, članak 42.

¹¹⁵ Vidi: Odluka U-I-295/2006, U-I-4516/2007, 6. srpnja 2011. O daljnjim kriterijima zaštite prava na javno okupljanje i mirni prosvjed u komparativnom i hrvatskom pravu, vidi i: Gardašević, Đ., *Pravo na javno okupljanje u hrvatskom i komparativnom pravu*, Zbornik Pravnog fakulteta u Splitu br. 3/2011, str. 487–519.

¹¹⁶ Vidi: Ustav iz 2010, članci 48 i 50.

¹¹⁷ Vidi: Odluka U-IIIB/1373/2009, 7. srpnja 2009. Zaključak o relativno blagom sustavu nadzora („racionalna kontrola”) na ovom se mjestu temelji na stajalištu samog Ustavnog suda koji je u okviru spomenute Odluke naveo i sljedeće: *I u tom području, međutim, država uživa izvjesnu slobodu prosudbe u primjeni mjera koje poduzima u području vlasništva te ugovornih i drugih odnosa povezanih s njim, kao što je ima i u primjeni mjera u drugim područjima vezanim uz socijalnu, financijsku ili gospodarsku politiku zemlje. Istovjetno stajalište zastupa i Europski sud (v., primjerice, presudu u predmetu Stretch protiv Ujedinjenog Kraljevstva, presuda od 24. lipnja 2003, zahtjev br. 44277/98 § 37; v., mutatis mutandis, i predmet AGOSI protiv Ujedinjenog Kraljevstva, presuda od 24. listopada 1986, Series A, br. 108, § 52). Ustavni sud i taj zahtjev, dakle, mora uzeti u obzir pri ispitivanju navodnih povreda prava vlasništva u svakom pojedinom slučaju koji razmatra. O ustavnopravnoj zaštiti vlasništva vidi i: Omejec, J., *Ustavno i konvencijsko jamstvo prava vlasništva*, u: Kačer, H., Momčinović, H. i Žuvela, M. (ur.), *Liber amicorum in honorem Jadranko Crnić*, Novi informator, Zagreb, 2009, na str. 139–187; Marković, S., Radin, M., Trgovac, S., *Ustavna zaštita prava vlasništva u svjetlu stavova Ustavnog suda Republike Hrvatske*, Zbornik Pravnog fakulteta u Rijeci (1991) v. 32. br. 1, 2011, na str. 599–631.*

nih elemenata protekcije. U vezi s dosadašnjim iskustvom Republike Hrvatske, moglo bi se navesti nekoliko zaključaka.

U domeni zaštite temeljnih prava i sloboda sagledane iz rakursa samog hrvatskog Ustava, proteklih više od dva desetljeća pokazuju tendenciju određenog progresivnog razvoja kako u užem kontekstu širenja područja primjene, tako i u širem smislu stvaranja okruženja njihove učinkovite institucionalne zaštite. Tome se svakako može pridodati i činjenica razvoja na nekim sasvim specifičnim područjima prava i sloboda koja se provodi na zakonodavnoj razini. Osim opće institucije pučkog pravobranitelja, u hrvatskom pravnom sustavu danas, naime, postoje i druge specijalizirane institucije zaštite, poput pravobranitelja za djecu, invalide i ravnopravnost spolova, a najavljeno je i uvođenje drugih, kao što je poseban povjerenik za informiranje. Zaštita na razini samih izvora prava, međutim, nije bez određenih teškoća (ranije istaknuta pitanja vezana uz poziciju međunarodnih ugovora i organskih zakona), ali se čini kako to, u cjelokupnom kontekstu, ipak nisu problemi od ključnog značaja. Nasuprot tome, u Republici Hrvatskoj se ekstenzivno primjenjuju standardi propisani međunarodnim pravom (primjeri Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, odnosno prakse Europskog suda za ljudska prava, čemu u skorijoj budućnosti treba pridodati i izravan početak primjene korpusa tzv. „europskog prava“). Štoviše, čini se da hrvatsko iskustvo, iz statističke perspektive, u poštivanju tih standarda ne odstupa bitno od europskog prosjeka.

S druge strane, posebnu pozornost valja obratiti na razvoj zaštite na razini konkretnih prava i sloboda, kako se ona očituje kroz relevantnu praksu najviših institucija (primjer Ustavnog suda Republike Hrvatske). Relativno uski fokus analize na ovom mjestu koncentrirao se na određena „paradigmatska“ prava i slobode koja bi, s obzirom na to da spadaju u domenu osobnih i političkih prava i sloboda (odnosno prava vlasništva koje u historijskom kontekstu pripada istoj „klasičnoj listi“), trebala uživati najviši (ili barem određeni „viši“) stupanj zaštite. Dosadašnja hrvatska ustavnosudska praksa u tom području otkriva mogućnosti i potrebe daljnjeg razvoja, ali pritom ipak treba voditi računa da su takvi procesi uobičajeno (komparativno i povijesno) relativno dugi i zahtjevni.

Konačno, specifična pozicija temeljnih prava i sloboda u hrvatskom primjeru u budućnosti će jednim vrlo bitnim dijelom biti određena i činjenicom pristupanja Europskoj uniji, čime će se i dalje izgrađivati i usklađivati i obilježja njezine „kulture“.

LITERATURA¹¹⁸:

- [1] Alder, J., *Constitutional and Administrative Law*, Palgrave MacMillan, Hampshire, New York, 5th edition (2005)
- [2] Alexy, R., *A Theory of Constitutional Rights*, Oxford University Press, Oxford (2002)
- [3] Allan, T. R. S., *Law, Liberty, and Justice – The Legal Foundations of British Constitutionalism*, Clarendon Press, Oxford (1994)
- [4] Autexier, C., *Introduction au droit public allemand*, PUF, Paris (1997)
- [5] Bačić, P., *Ustav za Europu (2004) i značaj konstitucionalizacije ljudskih prava*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 40 (2003)
- [6] Barić, S., *Organski zakoni i Ustavni sud Republike Hrvatske u usporednopravnoj perspektivi*, u: Kačer, H., Momčinović, H. i Žuvela, M. (ur.), *Liber amicorum in honorem Jadranko Crnić*, Novi informator, Zagreb (2009)
- [7] Bell, J. *French Constitutional Law*, Oxford University Press, Oxford (2001)
- [8] Colliard, C-A. i Letteron, R., *Libertés publiques*, 8 e édition, Éditions Dalloz, Paris (2005)
- [9] Currie, D. P., *The Constitution of the Federal Republic of Germany*, The University of Chicago Press, Chicago and London (1994)
- [10] Favoreu, L. et al., *Droit des libertés fondamentales*, 4 e édition, Éditions Dalloz, Paris (2007)
- [11] Favoreu, L. i Philip, L., *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Dalloz, Paris, 13 e édition (2005)
- [12] Feldman, D., *Civil Liberties and Human Rights in England and Wales*, Oxford University Press, Oxford, 2 nd ed. (2002)
- [13] Fenwick, H., *Civil Liberties and Human Rights*, Cavendish Publishing Limited, London – Sydney, 3rd ed. (2002)
- [14] Gardašević, Đ., *Ograničenja ljudskih prava i temeljnih sloboda u izvanrednim stanjima*, doktorska disertacija, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb (2010)
- [15] Gardašević, Đ., *Pojam temeljnih prava i Ustav Republike Hrvatske*, u: *Ustavi i demokracija: strani utjecaji i domaći odgovori*, Bačić, A. (ur.), Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Zagreb (2012)
- [16] Gardašević, Đ., *Pravo na javno okupljanje u hrvatskom i komparativnom pravu*, Zbornik Pravnog fakulteta u Splitu br. 3/2011.
- [17] Gearty, C., *Civil Liberties*, Oxford University Press, Oxford – New York (2007)
- [18] Gerkman-Rudec, R., *Ustavnosudska zaštita načela razmjernosti*, Aktualnosti hrvatskog zakonodavstva i pravne prakse, 14 (2007)
- [19] Killian, J. H., Costello, G. A., Thomas, K. R. (ur.), *The Constitution of the United States of America – Analysis and Interpretation*, Congressional Research Service, Library of Congress, Washington, 2004 (suppl. 2004. i 2006)
- [20] Kommers, D. P., *The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany*, Duke University Press, Durham and London (1997)
- [21] Konvitz, M. R., *Fundamental Rights – History of Constitutional Doctrine*, Transaction Publishers/Rutgers University, New Brunswick (U. S. A.) and London (U. K.), (2001)
- [22] Kostadinov, B., *Prethodno pitanje ustavnosti*, u: *Izgradnja demokratskih ustavnopravnih institucija Republike Hrvatske u razvojnoj perspektivi*, ur. Smerdel, B. i Gardašević, Đ., Hrvatska udruga za ustavno pravo, Zagreb (2011)

¹¹⁸ Nijesu navedeni internet izvori koji su korišćeni

- [23] Krapac, D., *Glede članka Načelo proporcionalnosti u novijoj praksi Ustavnog suda Republike Hrvatske autora prof. dr. sc. Siniše Rodina*, Informator (2008) 5627
- [24] Krapac, D. (ur.), *Izbor odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske 1996–2009*, Ustavni sud Republike Hrvatske, Zagreb (2010)
- [25] Ljubić, D., *Članak 14. Ustava kao osnova za podnošenje ustavne tužbe*, Hrvatska pravna revija, Zagreb (2010)
- [26] Marković, S., Radin, M., Trgovac, S., *Ustavna zaštita prava vlasništva u svjetlu stavova Ustavnog suda Republike Hrvatske*, Zbornik Pravnog fakulteta u Rijeci (1991) v. 32. br. 1. (2011)
- [27] Nowak, J. E., Rotunda, R. D., Young, J. N., *Constitutional Law*, West Publishing Co., St. Paul., Minn., 3rd edition (1986)
- [28] Omejec, J., *O potrebnim promjenama u strukturi hrvatskog ustavnog sudovanja*, u: *Hrvatsko ustavno sudovanje*, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Zagreb (2009)
- [29] Omejec, J., *Ustavno i konvencijsko jamstvo prava vlasništva*, u: Kačer, H., Momčinović, H. i Žuvela, M. (ur.), *Liber amicorum in honorem Jadranko Crnić*, Novi informator, Zagreb (2009)
- [30] Radačić, I. (ur.), *Usklađenost hrvatskog zakonodavstva i prakse sa standardima Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda*, Centar za mirovne studije, Zagreb (2011)
- [31] Rodin, S., *Načelo proporcionalnosti – porijeklo, ustavno utemeljenje i primjena*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 50 (1–2) (2000)
- [32] Rodin, S., *Načelo proporcionalnosti u novijoj praksi Ustavnog suda Republike Hrvatske*, Informator (2008) 5623
- [33] Rodin, S., *Odgovor sucu Ustavnog suda Republike Hrvatske, prof. dr. sc. Davoru Krapcu*, Informator 56 (2008) 5631
- [34] Rousseau, D., *The Constitutional Judge: Master or Slave of the Constitution*, u: Rosenfeld, M. (ur.), *Constitutionalism, Identity, Difference and Legitimacy*, Duke University Press, Durham & London (1994)
- [35] Sajo, A., *Limiting Government – An Introduction to Constitutionalism*, Central European University Press, Budapest (1999)
- [36] Smerdel, B., *Temeljne značajke ustavnog poretka Republike Hrvatske na dvadesetu obljetnicu 'Božićnog Ustava'*, u: *Ustav Republike Hrvatske*, Novi informator, Zagreb (2010)
- [37] Smerdel, B., *Ustav, međunarodno pravo i politička kriza – Problemi zaštite ljudskih prava u Hrvatskoj i međunarodni mehanizmi*, Zakonitost (47), (1993)
- [38] Smerdel, B. i Gardašević, Đ. (ur.), *Izgradnja demokratskih ustavnopravnih institucija Republike Hrvatske u razvojnoj perspektivi*, Hrvatska udruga za ustavno pravo, Zagreb, (2011)
- [39] Smerdel, B. i Sokol, S., *Ustavno pravo*, Narodne novine, Zagreb (2009)
- [40] Sokol, S., *Hrvatska kao demokratska ustavna država*, Politička misao, Vol. XXXV (1998) br. 3
- [41] Sokol, S., *Ustavni sud Republike Hrvatske u zaštiti i promicanju vladavine prava*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 51(6), (2001)
- [42] Sokol, S., *Ustavnopravne osnove i primjena Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda u ostvarivanju nadležnosti Ustavnog suda Republike Hrvatske*, Informator (2006)
- [43] Starck, C. (ed.), *Rights, Institutions and Impact of International Law according to the German Basic Law*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden (1987)
- [44] Stone, A., *The Birth of Judicial Politics in France – The Constitutional Council in Comparative Perspective*, Oxford University Press, New York – Oxford, (1992)

- [45] Stone, G. R., Seidman, L. M., Sunstein, C. R., Tushnet, M. V., *Constitutional Law*, 4 th ed., Aspen Law & Business, New York (2001)
- [46] Stone-Sweet, A., *Governing with Judges – Constitutional Politics in Europe*, Oxford University Press, Oxford – New York (2000)
- [47] Sullivan, K. M. i Gunther, G., *Constitutional Law*, Foundation Press, New York, 14 th edition (2001)
- [48] Šernhorst, N., *Pravno uređenje i primjena načela razmjernosti u praksi Ustavnog suda Republike Hrvatske*, Aktualnosti hrvatskog zakonodavstva i pravne prakse, 8 (2001)
- [49] <http://www.nn.hr/Default.aspx>
- [50] www.usud.hr
- [51] http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/E6B7605E-6D3C-4E85-A84D6DD59C69F212/0/Graphique_violation_en.pdf
- [52] <http://www.usud.hr/uploads/Pregled%20primljenih%20i%20rijesenih%20predmeta%20u%20razdoblju%20od%201990%20do%2031.12.%202012.pdf>

Đorđe GARDAŠEVIĆ

DEVELOPMENT OF CULTURE OF FUNDAMENTAL RIGHTS
AND FREEDOMS IN REPUBLIC OF CROATIA

Summary

Comparative experiences reveal that a development of a concept of human rights and freedoms necessarily consists of several historical phases. The first phase is characterized by political proclamations (e. g. the American Declaration of Independence of 1776 and the French Declaration of the Rights of Man and of the Citizen of 1789) and it generally sets out conditions for further normative developments, but it still does not include appropriate mechanisms of real legal protection. The second phase is characteristically linked to the period of a classical liberal state and as such, in the field of human rights and freedoms, it is typically realized through relevant legislation. At the same time, such an approach makes rights and freedoms rather dependent on the will of the (ordinary) parliamentary majority. Only in the third and historically contemporary phase, rights and freedoms become real „fundamental” categories, having the highest (constitutional) level. In order to acquire that type of quality, rights and freedoms must undergo a certain political and legal „emancipation” from the parliamentary majority, as well as receive some additional elements of protection (e. g. guarantee of a constitutional review; regulation through special sources of law, such as „organic laws”; special institutions of protection, such as ombudsman).

The analysis presented in this article tried to focus on some basic issues surrounding the emergence and development of a concept of fundamental rights and freedoms in the Republic of Croatia. In that respect, some specific reflections were made on several levels of discussion (protection of rights and freedoms as seen from the perspective of the Croatian Constitution and its amendments, specific role of organic laws and international treaties, case-law of the Croatian Constitutional Court). Generally, it may be stated that the Croatian constitutional experiences of the last two decades do reveal a tendency towards a creation of real fundamental rights and freedoms, although with some difficulties, mainly deriving from the case-law of the Croatian Constitutional Court.