

Mr. sc. Petar Bačić, asistent  
Pravnog fakulteta u Splitu

## KONSTITUCIONALIZAM, EUROPSKE ORGANIZACIJE I SUSTAV ZAŠTITE PRAVA ČOVJEKA U REPUBLICI HRVATSKOJ

UDK: 347.7 : 343.3

Primljeno: 01. 04. 2006.

Izvorni znanstveni rad

Međunarodno pravo o zaštiti prava čovjeka postalo je nezaobilazni element transnacionalnog i nacionalnog ustavnog prava europskih država. Ono je postalo zbiljski "međunarodni suplementarni ustav" na kojeg se naslanjaju pravni sustavi nacionalnih država te iskaz demokratske ustavnosti bez čijeg uvažavanja danas više nema mogućnosti afirmiranja i integriranja nacionalnih država u širi međunarodni kontekst. U tekstu autor ukazuje na rezultate ustavnog izbora *Republike Hrvatske* glede recepcije fundamentalnih odredaba o zaštiti prava čovjeka s posebnim osvrtom na ulogu europskih organizacija koje djeluju na području Republike Hrvatske.

Ključne riječi: *konstitucionalizam, nove demokracije, prava čovjeka, sustav zaštite prava čovjeka, Republika Hrvatska*

### UVOD

Rušenje berlinskog zida koje je na simboličan način označilo okončanje hladnog rata i kapitalističko-socijalističkih podjela u Europi, bilo je u isti mah i poticaj društvenim snagama diljem Europe za temeljito rekonfiguriranje ustavne i svake druge politike. U tom općem procesu oslobađanja, koji je s jedne strane obilježen pojačanom suradnjom na međunarodnom nivou, ali istodobno i obnovom etničkih i nacionalističkih interesa, posebno je interesantan razvoj bivših socijalističkih zemalja. Od početka 1990. godine sve bivše socijalističke zemlje u Europi započele su proces napuštanja socijalističkog državnog i društvenog uređenja te izgradnju liberalnih demokratskih režima prema tradicionalnim zapadnim modelima organizacije vlasti, što je navelo brojne komentatore političkih zbivanja tog vremena na konstataciju kako je na djelu konačni trijumf demokracije i konstitucionalizma.<sup>1</sup> Budući da je demokratska teorija, kao i konstitucionalizam, utemeljena na pojmu ljudskog dostojanstva i

---

<sup>1</sup> Vasilescu F.B., THE END OF MILLENIUM: THE TRIUMPH OF CONSTITUTIONALISM IN EUROPE, u THE CONSTITUTIONAL HERITAGE OF EUROPE, *Council of Europe, Collection: Science and technique of democracy*, No. 18, 1997., str. 66.

njegove zaštite i upravo zbog zaštite te vrednote građani moraju imati pravo na političku participaciju kao “temeljno političko pravo koje čuva sva ostala prava”,<sup>2</sup> u novim demokracijama otvorio se je živi interes za koncipiranje i realizaciju sustava zaštite prava čovjeka kao skupa onih legalnih i institucionalnih mehanizama kojima građani imaju pravo pristupiti u slučaju povrede njihovih prava. U okolnostima sve većeg utjecaja međunarodnog i transnacionalnog prava, to je značilo i sve osjetnije prožimanje nacionalnog i međunarodnog prava na ovom planu.<sup>3</sup>

## 1. KONSTITUCIONALIZAM I ZAŠTITA PRAVA ČOVJEKA

Kao sastavni dio i izraz etosa slobode, prava čovjeka su u samim temeljima intelektualnog europskog naslijeđa. U svojoj klasičnoj formulaciji ta su prava prema **J. Lockeu** bila “život, sloboda i vlasništvo”, a budući da su se shvaćala kao “negativna” sredstva zaštite pojedinaca protiv države ona su uvelike determinirala taj fundamentalni odnos između individue i organiziranog društva. Iako su ta prava prema shvaćanjima doktrine prirodnog prava bila “predpolitičkog karaktera”, dugo je vladalo uvjerenje da se ona mogu ostvariti i zaštititi samo unutar ustavne strukture nacionalne države (države-nacije).

Višestoljetno iskustvo pokazalo je da zaštita prava čovjeka ima unificirajuću funkciju i za društvo i za državu, a na to je posebno ukazao i razvoj međunarodnog prava nakon Drugog svjetskog rata. Naime, ako takva zaštita postoji i ostvaruje se, ona predstavlja izravnu podršku ustavnom sistemu. Najzad, prema argumentima utjecajnih integrativnih teorija (**Rudolf Smend**), postojanje ustavnopravne zaštite prava čovjeka doista igra veliku ulogu u građenju međusobnog razumijevanja i suglasnosti kao nužnih pretpostavki za stvaranje zajednice i njenih institucija. No, integriranje različitih, heterogenih procesa i profila društvenih realiteta unutar državne zajednice postoji samo ukoliko postoji konsenzus o pravnim vrednotama te garancije i sredstva za njihovu zaštitu, prije svega sudovi i njihovi mehanizmi.<sup>4</sup>

S druge strane, sve je važnija uloga međunarodnog i transnacionalnog prava u svekolikom razvoju nacionalne države. Otvorenost nacionalnih ustava prema utjecaju međunarodnog prava (odnosno “transnacionalnog nomosa”) sve je izraženija.<sup>5</sup> U tom smislu, dakle kao rječište pokazatelje takvog pravca u razvoju

---

<sup>2</sup> Usp. *Yick Wo v. Hopkins*, 118 U.S. 356, 370 (1886.) cit. pr. **Murphy W.F.**, CONSTITUTIONS, CONSTITUTIONALISM AND DEMOCRACY, u: **Greenberg D.** (ur.), CONSTITUTIONALISM AND DEMOCRACY – TRANSITIONS IN THE CONTEMPORARY WORLD, New York, 1993., str. 4.

<sup>3</sup> **Cassese A.**, MODERN CONSTITUTIONS AND INTERNATIONAL LAW, *RC*, sv. 192., 1985. - III, str. 335.-475.

<sup>4</sup> **Kühnhardt L.**, EUROPEAN COURTS AND HUMAN RIGHTS, u: **Greenberg D.** et alt (ur.), CONSTITUTIONALISM AND DEMOCRACY-TRANSITIONS IN THE CONTEMPORARY WORLD, Oxford University Press, New York, 1993., str. 126. et passim.

<sup>5</sup> **Wiener A.**, TOWARDS A TRANSNATIONAL NOMOS: THE ROLE OF INSTITUTIONS IN THE PROCESS OF CONSTITUTIONALIZATION, *Jean Monnet Working Paper* No. 9/03, str. 2.-4., <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/03/030901-06.pdf>

suvremene države i prava, treba promatrati i evoluciju nacionalnih ustava<sup>6</sup> u dojučerašnjim novim demokracijama – danas članovima Vijeća Europe te Europske unije ili kandidatima za članstvo u potonjoj organizaciji. Navedeno se posebno odnosi na razvoj prava čovjeka i sistema njihove zaštite.<sup>7</sup> Ukratko, međunarodno pravo o zaštiti prava čovjeka postalo je element europskog ustavnog prava. Ono je, prema riječima **Roberta Uerpmana**, “međunarodni suplementarni ustav” na kojeg se naslanjaju ustavi nacionalnih država i bez čijeg uvažavanja danas više nema mogućnosti afirmiranja i integriranja nacionalnih država u širi međunarodni kontekst.<sup>8</sup> Riječ je zapravo o jednom, izuzetno zanimljivom stajalištu koje se pojavilo u djelima njemačkih autora, a prema kojem *Povelja UN-a* zajedno sa sistemom međunarodnih dokumenata kojima se štite prava čovjeka predstavlja čvrstu jezgru međunarodnog ustavnog prava. U tom su smislu međunarodni instrumenti zaštite prava čovjeka glavni primjer “međunarodnog suplementarnog ustava kao sistema međunarodnih ugovora koji djeluje usporedno sa ustavnim poretom zajednice”<sup>9</sup>. Takav sistem međunarodnih ugovora može imati različite funkcije. U slučaju da nacionalno ustavno pravo karakteriziraju praznine u određenom području one se ispunjavaju međunarodnim pravom, a to se posebno događa na području ljudskih i temeljnih prava. Tako je npr. *Europska konvencija o zaštiti prava čovjeka i temeljnih sloboda*<sup>10</sup> popunila takve praznine u nizu europskih zemalja (Austriji, Francuskoj, Velikoj Britaniji,...). U drugim državama, u kojima nije postojala takva potreba, *Europska konvencija o zaštiti prava čovjeka* imala je motivirajuću ulogu u razvoju internog prava (npr. u Njemačkoj, itd.). U svakom slučaju, međunarodni suplementarni ustavi su izraz “otvorenosti države” prema međunarodnoj zajednici i prihvaćanju međunarodnog (ustavnog) prava.<sup>11</sup>

Evolucija i rezultati ustavnog procesa u “post-komunističkim” europskim državama, kao dijela šireg europskog ustavnog pokreta nakon 1989./1990. godine, bili su utemeljeni na racionalističkoj premisi da dobri ustavi mogu biti djelo

---

<sup>6</sup> Usp. **Delmartino F.** et al., CONSTITUTIONAL CHANGES IN THE CONTEXT OF EUROPEANISATION, *IIEB Working Paper* br. 11, Institute for International and European Policy, University of Leuven, 2004., str. 2. et passim.

<sup>7</sup> Usp. **Ferrajoli L.**, BEYOND SOVEREIGNTY AND CITIZENSHIP: A GLOBAL CONSTITUTIONALISM, u: **Bellamy R.** (ur.), DEMOCRACY AND SOVEREIGNTY: AMERICAN AND EUROPEAN PERSPECTIVES, Aldershot, Avebury, 1996., str. 151.- 153.

<sup>8</sup> **Uerpmann R.**, INTERNATIONAL LAW AS AN ELEMENT OF EUROPEAN CONSTITUTIONAL LAW: INTERNATIONAL SUPPLEMENTARY CONSTITUTIONS, *Jean Monnet Working Paper* No. 9/03, NYU School of Law, 2003., na: <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/03/030901-02.pdf>

<sup>9</sup> **R. Uerpmann**, INTERNATIONAL LAW AS AN ELEMENT OF EUROPEAN CONSTITUTIONAL LAW: INTERNATIONAL SUPPLEMENTARY CONSTITUTIONS, *Jean Monnet Working paper* 9/2003., p. 4. na [papers/03/030901-02.pdf](http://papers/03/030901-02.pdf)

<sup>10</sup> Konvencija o zaštiti prava čovjeka i temeljnih sloboda Vijeća Europe potpisana je u Rimu 1950. godine, a stupila je na snagu 1953. godine.

<sup>11</sup> **R. Uerpmann**, op. cit., p. 15.

“ustavnog inženjeringa”.<sup>12</sup> U najopćenitijem prikazu možemo istaknuti najmanje tri funkcije ovih ustava: (1) Ustavi su svim zemljama osigurali organizacijsku povelju državne vlasti u kojoj su određeni njeni nositelji, način njihovog izbora, njihovi mandati te podjela vlasti. Njihovim usvajanjem bili su u najvećem broju ovih zemalja amortizirani postojeći pritisci političke borbe za vlast; (2) Ustavi su ovim zemljama donijeli i povelje o temeljnim pravima. Neka od konstitucionaliziranih prava ranije nisu ni postojala, a većina drugih bila je samo formalnopravno priznata no u praksi često kršena. Ustavi su svoje povelje o pravima osigurali predvidjevši mehanizme njihove zaštite; (3) Ustavi su ovim zemljama pružili simboličku mogućnost izražavanja aspiracija najvećeg dijela građana za slobodnom, demokratskom i suverenom državom. S obzirom na činjenicu da najveći broj država u ovoj grupi pripada skupini historijski novih državnih entiteta, usvajanje državnih ustava iza kojih je stajala široka narodna podrška bilo je najbolji način manifestiranja državne samobitnosti. Zbog toga su u najvećem broju novih europskih demokracija ustavi ujedno postali i simbolički izraz njihove pripadnosti europskom i uopće zapadnom političkopravnom i kulturnom krugu.

Poput svih drugih “post-komunističkih” država i Republika Hrvatska je nakon napuštanja socijalizma bila istovremeno angažirana na konstitucionalizaciji i ekonomskoj restrukturizaciji. Konstitucionalizacija je pritom podrazumijevala uspostavu zbiljske višestranačke demokracije koja se obvezuje na vladavinu prava i zaštitu individualnih i manjinskih prava.<sup>13</sup> Drugim riječima, Republika Hrvatska je nakon prvih slobodnih i višestranačkih izbora održanih tijekom travnja i svibnja 1990. godine realizirala svoj ustavni izbor. U tom procesu bilo je realizirano nekoliko teških odluka: izbor između većinske i proporcionalne demokracije, izbor između predsjedničkog i parlamentarnog sistema vlasti te odluka o samostalnosti i neovisnosti države u odnosu na druge članice tadašnje SFRJ. Krajnji rezultat tog ustavnog izbora bio je *Ustav Republike Hrvatske* koji je, poput svih drugih demokratskih ustava, u svom tekstu sadržavao i fundamentalne odredbe o zaštiti prava čovjeka.<sup>14</sup>

Na nastavak procesa konstitucionalizacije i primjenjivanje nacionalnih odredaba o zaštiti prava i sloboda dramatično su utjecala zbivanja vezana uz agresiju na Republiku Hrvatsku. Okolnosti cjelokupnog društvenopolitičkog

---

<sup>12</sup> Tvorac pojma ustavni inženjering (*constitutional engineering*) je talijanski profesor **Giovanni Sartori**, koji je svojom knjigom “CONSTITUTIONAL ENGINEERING – AN INQUIRY INTO STRUCTURES AND OUTCOMES” (1994) osvijetlio teorijske i historijske dileme i rezultate glede ustavnog izbora prije svega novih demokracija, ali i šire. Korisno pojašnjenje pojma daje prof. **J. Zelonka** prema kojem je navedeni pojam neutralan s obzirom na pitanje “razvijaju li se ustavne odredbe putem difuzije i uvoza iz ostalih zemalja ili njihovom pojavom kao funkcionalnih ekvivalenata, i to iz razloga što ustavni inženjeri u različitim zemljama moraju rješavati slične probleme”. **Zelonka J.**, *DEMOCRATIC CONSOLIDATION IN EASTERN EUROPE*, Vol. 1: *Institutional Engineering*, Oxford University Press, Oxford, 2000., str. 5.

<sup>13</sup> **Pogany L.**, *CONSTITUTION MAKING OR CONSTITUTIONAL TRANSFORMATION IN POST-COMMUNIST SOCIETIES?*, ur: **Bellamy R. & Castiglione D.** (ur.), *CONSTITUTIONALISM IN TRANSFORMATION: EUROPEAN AND THEORETICAL PERSPECTIVES*, Blackwell, 1996., str. 157.

<sup>14</sup> **Smerdel B.**, *THE REPUBLIC OF CROATIA: THREE FUNDAMENTAL CONSTITUTIONAL CHOICES*, CPSR sv. 1, br. 1, 1992., str. 60. et passim.

razvoja nastalog raspadom SFRJ znatno su se razlikovale od onih koje su pratile razvoj drugih bivših socijalističkih država u Europi. U tim zemljama naime nije više bio prisutan strah od agresivnog ekspanzionizma drugih država, pa su one bile slobodne od destabilizirajućeg utjecaja bivših blokovskih susjeda. U Republici Hrvatskoj to na žalost nije bio slučaj. Zbog toga je kontinuirani i očigledni nedostatak političke i ekonomske stabilnosti RH nakon raspada SFRJ naglasio potrebu za daljnjim normativnim učvršćenjem mehanizama zaštite prava čovjeka. Ovaj proces teče usporedno s uočavanjem potrebe da se u jednoj novoformiranoj demokratskoj političkoj zajednici u kojoj se demokracija prije svega razumijevala kao obična nadmoć većine (majoritarizam) i državne volje pruži što snažnija podrška razvoju ustavne kulture o ljudskim pravima. Proces daljnjeg kompletiranja i usavršavanja *Ustava Republike Hrvatske* tijekom ustavnih promjena 2000. godine kao i *Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina*<sup>15</sup> uz ostali prateći normativni okvir zaštite prava čovjeka tumačimo upravo u potonjem ozračju.

## **2. ZAŠTITA PRAVA ČOVJEKA KAO PRETPOSTAVKA ULASKA NOVIH DEMOKRACIJA U EUROPSKE INTEGRACIJE**

U nastojanju da izgrade vjerodostojnu ustavnodemokratsku organizaciju vlasti, nove su demokracije – kao skupina europskih zemalja koje su nakon sloma socijalističkog modela započele restauraciju svekolikih vrednota klasičnog ustavnog prava (vladavina prava, dioba vlasti, individualna prava, itd.) - trebale razriješiti i problem otvaranja i prilagodbe svog unutrašnjeg pravnog poretka dinamičnom razvoju europskog i međunarodnog prava. U tom smislu je od posebnog značaja bila dimenzija zaštite prava čovjeka, koja je za ustavotvorce i zakonodavce novih demokracija postala i uvjet i determinanta približavanja i uklapanja nacionalne države u novi svjetski i regionalni pravni poredak.

Prema tradicionalnoj i pojednostavljenoj projekciji odnosa između nacionalne države i međunarodne zajednice te njenih organizacija, odnosno njihovih pravnih poredaka, nacionalno pravo i međunarodno pravo su dva različita pravna sistema. Dualizam je bio i ostao široko prisutno obilježje tog odnosa u realnosti suvremenog svijeta. Međutim, između ta dva poretka ne postoji “kineski zid”. Upravo obrnuto! Naime, postojanje aktivne interakcije između ovih poredaka je

---

<sup>15</sup> Nakon usvajanja prvog USTAVNOG ZAKONA O LJUDSKIM PRAVIMA I SLOBODAMA I O PRAVIMA ETNIČKIH I NACIONALNIH ZAJEDNICA ILI MANJINA U REPUBLICI HRVATSKOJ iz 1991. godine (NN 65/1991), isti je tijekom 1992. godine doživio izvjesne izmjene i dopune (NN 27/1992, pročišćeni tekst u NN 34/1992), ali se zapravo u praksi, uslijed ratnih zbivanja, nije ni primjenjivao. Novi je USTAVNI ZAKON O LJUDSKIM PRAVIMA I SLOBODAMA I O PRAVIMA ETNIČKIH I NACIONALNIH ZAJEDNICA ILI MANJINA U REPUBLICI HRVATSKOJ usvojen tijekom 2000. godine (NN 105/2000), a danas je zamjenjen USTAVNIM ZAKONOM O PRAVIMA NACIONALNIH MANJINA (NN 155/2002).

nužnost i uvjet normalnog funkcioniranja i međunarodne zajednice i nacionalne države. Upravo ova interakcija, odnosno međusobna upućenost jednog poretka na drugi, od znatne je važnosti za međunarodno pravo koje mijenja interno pravo, ali se istodobno na njega i "naslanja", čime se otvaraju vrata monističkom pogledu na njihov odnos. Prisutnost međunarodnog prava u sferi nacionalne države je tijekom vremena narasla do te mjere da se je zaključivalo kako upravo međunarodno pravo upravlja svakidašnjim životom države. No, zahvaljujući državnoj organizaciji i sposobnosti njene akcije, to uređivanje omogućava se upravo njenim pravnim pravilima.<sup>16</sup>

Naravno, pitanje odnosa između međunarodnog i unutrašnjeg (nacionalnog) prava ima više lica. No, u kontekstu velikih društvenopolitičkih i ustavnih promjena u zemljama bivšeg socijalizma, historijska diskusija između "monista" i "dualista/pluralista" uklopila se je ili bolje rečeno reflektira potrebu pragmatične zaštite, prilagodbe i ugradnje nacionalnih interesa u okvire općeg procesa prožimanja međunarodnog i nacionalnog prava.<sup>17</sup> U procesu afirmiranja međunarodnog prava u nacionalnim ustavima i odgovarajućem nacionalnom pravnom poretku prava čovjeka su posebno važni čimbenik. Odnosi između države i pojedinca, koji su bili tradicionalno ograničeni samo na područje unutrašnjeg prava, nisu niti više mogu biti samo nacionalno pitanje i to zbog toga jer je suvremeno međunarodno pravo ne samo iznjedrilo važne međunarodnopravne dokumente, već je takvim dokumentima uspjelo obvezati i određeni broj nacionalnih ustava, otvarajući pritom temu supremacije jednog nad drugim pravom. I ono što je najvažnije - međunarodno pravo je uspjelo unijeti u unutrašnje pravo velikog broja država stvarnu mogućnost pojedinca da se pred nacionalnim sudovima poziva na međunarodno priznata prava i druga sredstva zaštite svojih prava. To se posebno odnosi na bivše socijalističke države jer, kako to zaključuje prof. **V.Đ. Degan**, "pojedinci nisu nikada mogli pred sudovima tih zemalja ishoditi pravdu temeljem neke od konvencija o ljudskim pravima".<sup>18</sup>

Zbog toga su ustavotvorci *novih demokracija*, imajući na umu neslavno iskustvo sa zaštitom prava i sloboda u razdoblju socijalizma, poklonili veliku pažnju odredbama o odnosu između međunarodnog i nacionalnog prava. Nekoliko ustava bivših socijalističkih zemalja izričito određuje primat međunarodnih ugovora o pravima čovjeka nad nacionalnim pravom. Tako je u Ustavu Češke Republike (čl. 10), Slovačke (čl. 11), Moldavije (čl. 4) Rumunjske (čl. 20). U drugim ustavima ovog kruga zemalja prvenstvo međunarodnog prava o pravima čovjeka nad nacionalnim pravom izvodi se iz općih odredaba o supremaciji općeg međunarodnog prava ili međunarodnih ugovora. Tako je npr. Ustav Rusije općenito omogućio supremaciju

---

<sup>16</sup> **Triepel H.**, LES RAPPORTS ENTRE LE DROIT INTERNE ET LE DROIT INTERNATIONAL, *RC*, sv. 1, 1923., p. 95., cit. pr. **Müllerson R.** et alt. (ur.), CONSTITUTIONAL REFORM AND INTERNATIONAL LAW IN CENTRAL AND EASTERN EUROPE – Introduction, The Hague, Kluwer International Law, 1998., str. xii.

<sup>17</sup> Više o odnosu međunarodnog i unutarnjeg prava vidi npr. kod **Degan Đ.**, MEĐUNARODNO PRAVO, Rijeka, 2000., str. 15. – 32.; **Bartoš, M.**, MEĐUNARODNO JAVNO PRAVO, Kultura, Beograd, 1954., str. 37. – 43.; **Andrassy, J.**, MEĐUNARODNO PRAVO, Zagreb, 1961., str. 3.–6.

<sup>18</sup> **Degan, V. Đ.**, op. cit., str. 26.

međunarodnih ugovora (čl. 15.4), ali uz klauzulu po kojoj se u "Ruskoj Federaciji prava i slobode čovjeka i građanina priznaju i garantiraju sukladno opće priznatim načelima i normama međunarodnog prava i u skladu s ovim Ustavom".<sup>19</sup>

*Ustav Republike Hrvatske* donesen 22. prosinca 1990., a mijenjan i dopunjavan tijekom 1997. – 2001. godine,<sup>20</sup> također sadrži odredbe koje određuju odnos prema međunarodnom pravu. Riječ je prije svega o odredbama dijela VII. Ustava koji govori međunarodnim odnosima.<sup>21</sup> Tako *Ustav Republike Hrvatske* u čl. 140. (prije čl. 134) određuje da:

"Međunarodni ugovori koji su sklopljeni i potvrđeni u skladu s Ustavom i objavljeni, a koji su na snazi, čine dio unutarnjeg 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."<sup>22</sup>

Navedeni ustavni članak pokazuje da se je Republika Hrvatska, nakon političkih promjena početkom 1990.-ih godina, pridružila onim zemljama koje su napuštajući "kruto dualističko stanovište" promijenile svoj odnos prema međunarodnom pravu i međunarodnim ugovorima i potonje priznale kao sastavni dio svog prava.<sup>23</sup> Može se dakle utvrditi da se je Ustav RH u čl. 140. prilično približio monističkom gledištu.<sup>24</sup> Potvrdu ovog stajališta predstavlja i čl. 5. *Zakona o sudovima* iz 1994. godine koji je u čl. 5 st. 2. određivao da sudovi, osim što sude po osnovi ustava i zakona, "sude

<sup>19</sup> **Vereschetin, V. S.**, SOME REFLECTIONS ON THE RELATIONSHIP BETWEEN INTERNATIONAL LAW AND NATIONAL LAW IN THE LIGHT OF NEW CONSTITUTIONS, u: **Müllerson, R.** et alt. (ur.), CONSTITUTIONAL REFORM AND INTERNATIONAL LAW IN CENTRAL AND EASTERN EUROPE, The Hague, Kluwer International Law, 1998., str. 8.-9.

<sup>20</sup> Ustav Republike Hrvatske stupio je na snagu 22. prosinca 1990. godine, a istog dana je objavljen u Narodnim novinama br. 56. Ustav je nepromjenjen trajao do 12. prosinca 1997. godine kada su usvojene prve formalne promjene. Drugi krug značajnih ustavnih izmjena došao je tijekom 2000. godine, a treći početkom 2001. godine. Usp. **Bačić, A.**, KOMENTAR USTAVA REPUBLIKE HRVATSKE, Pravni fakultet, Split, 2003.

<sup>21</sup> Prof. **Vukas** utvrđuje da je "sadržaj čak 66 od 142 članka tog ustava, na različite načine povezan s međunarodnim pravom". Usp. **Vukas, B.**, ZA USTAVNE ODREDBE NIJE ISKLJUČIVO MJERODAVNA STRUKA USTAVNOG PRAVA, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, br. 4/2000., str. 617. Napominjemo da posebni dio Ustava RH (glava VII.) nosi naziv Međunarodni odnosi i podijeljen je u dvije cjeline: prva cjelina (čl. 138.-141.) govori o međunarodnim ugovorima, a druga cjelina (čl. 141.) govori o pitanjima udruživanja i odcjepljenja. Usp. **Bačić, A.**, op. cit., str. 352. et passim.

<sup>22</sup> Napominjemo da je došlo do izvjesnih promjena u odnosu na prijašnji čl. 134 koji je u cijelosti glasio: "Međunarodni ugovori koji su sklopljeni i potvrđeni u skladu s Ustavom i objavljeni, čine dio unutarnjeg pravnog poretka Republike, 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." Dakle, novim rješenjem je postojećim uvjetima pridodan još jedan - "...a koji su na snazi...".

<sup>23</sup> **Degan, V. Đ.**, op. cit., str. 26. Slično i **Rodin, S.**, EUROPSKA INTEGRACIJA I USTAVNO PRAVO, Zagreb, 1996., str. 212. Tako i prof. Vajić komentirajući ustavne odredbe: "...kojima se načelo monizma s primatom međunarodnog prava uvodi u naš unutrašnji pravni sustav (...) time se odustalo od prijašnjeg dualističkog pristupa koji je u praksi izjednačivao međunarodni ugovor s internim aktima...". Usp. **Vajić, N.**, NEKI PROBLEMI SUKCESIJE DRŽAVA, *Zakonitost* 4/1992., Zagreb, 1992., str. 573. – 574.

<sup>24</sup> Upozoravamo međutim i na opravdane opaske prema kojima takva ustavna odredba "ne pobija dualističko shvaćanje. Naime, od ovakvog ustavnog rješenja smije Republika Hrvatska odustati izmjenom svog Ustava, a ta promjena njenog unutrašnjeg prava ne bi značila povredu međunarodnog prava. Hrvatski Ustav ne daje prednost cijelom međunarodnom pravu pred unutrašnjim pravom Republike Hrvatske, već...samo onom dijelu međunarodnog prava koje Republika Hrvatska dobrovoljno prihvati." Usp. **Andrassy, Bakotić, Vukas**, MEĐUNARODNO PRAVO, Zagreb, 1998., str. 6.

i na osnovi međunarodnih ugovora koji su dio pravnog poretka Republike Hrvatske. Sudovi primjenjuju i druge propise koji su donijeti sukladno Ustavu, međunarodnom ugovoru ili zakonu Republike Hrvatske.”<sup>25</sup> Konačno, snažnu podršku statusu međunarodnog prava, a posebno međunarodnog prava o pravima čovjeka, predstavlja i afirmativna pozicija koju je zauzeo Ustavni sud Republike Hrvatske prema primjeni pravnih normi međunarodnog prava u unutrašnjem pravnom poretku Republike Hrvatske. Naime, Ustavni sud je već u svojoj Odluci br. U-II-433/1994 od 2. veljače 1995. godine<sup>26</sup> u kojoj je ocjenjivao ustavnost odredaba Statuta Županije istarske utvrdio da “isključivo ratificirani i objavljeni međunarodni ugovori mogu imati pravnog učinka u unutrašnjem pravnom poretku”.<sup>27</sup>

### 3. POSEBNO O PITANJU PRISTUPANJA NOVIH DEMOKRACIJA MEĐUNARODNIM UGOVORIMA O PRAVIMA ČOVJEKA

Raspad nekih europskih država i uopće nestanak europskih socijalističkih zemalja uzrokovao je i oživljavanje interesa za problematiku sukcesije država, odnosno pristupanja (akcesije) međunarodnim ugovorima. Unutar tog općeg pitanja, problematika pristupanja međunarodnim ugovorima o pravima čovjeka predstavlja posebno pitanje. O važnosti ovog pitanja u kontekstu našeg rada prije svega svjedoči činjenica da se, samo nakon kolapsa federativnih socijalističkih država (SSSR-a, SFRJ i Čehoslovačke), na međunarodnoj sceni pojavilo na desetke novih država. Pritom je svaka od takvih država, uzeta kao pojedinačni primjer, otvarala i tražila rješenje pitanja glede pristupanja onim međunarodnim ugovorima koji su bili od značaja za njihov primitak u zajednicu samostalnih i ravnopravnih država. Među tim novim državama nalazila se naravno i Republika Hrvatska.

Odredbe Bečke konvencije o sukcesiji država glede međunarodnih ugovora (1978.)<sup>28</sup> prave distinkciju između “novoformiranih” i drugih država glede sukcesije međunarodnih ugovora, a ta je razlika povlačila za sobom i razliku u pravnim učincima pristupanja. Dok se na državu sljednicu (successor state) primjenjivalo načelo kontinuiteta ugovornih obveza, istovremeno se na novonastale nezavisne države (newly independent state) primjenjivalo pravilo clean slate rule, zapravo doktrina

---

<sup>25</sup> ZAKON O SUDOVIMA, NN 3/1994. (izmjene i dopune v. Narodne novine 100/96., 115/97., 131/97., 129/00., 67/01., 5/02., 101/03., 117/03. i 17/04.).

<sup>26</sup> Navedena Odluka objavljena je u NN 9/1995.

<sup>27</sup> O pitanju primjene međunarodnog prava pred Ustavnim sudom Republike Hrvatske v. **Rodin, S.**, EUROPSKA INTEGRACIJA I USTAVNO PRAVO, Zagreb, 1996., str. 218.-219.

<sup>28</sup> Konvencija je potpisana je 22. kolovoza 1978. u Beču, a stupila je na snagu 6. studenog 1996. godine. Plod je dugogodišnjeg rada Komisije za međunarodno pravo. Tekst Konvencije objavljen je u NN-MU br. 16/1993. Pitanju sukcesije posvećena je i *Bečka konvencija o sukcesiji država glede imovine, arhiva i dugova*, koja do danas međutim nije stupila na snagu, iako je usvojena još 1983. g.

novog početka (tabula rasa).<sup>29</sup> Od država s područja bivše SFRJ ovoj Konvenciji su pristupile Bosna i Hercegovina, Hrvatska, Slovenija i SR Jugoslavija.

Ipak, u širokoj problematici pristupanja međunarodnim ugovorima posebno mjesto zauzima pitanje pristupanja međunarodnim ugovorima o pravima čovjeka. O tome uostalom govori i odredba čl. 60 st. 5. *Bečke konvencije o pravu međunarodnih ugovora* (1969.) koja, rješavajući pitanje prestanka ili suspenzije primjene ugovora kao posljedice njegove povrede, predviđa da države ugovornice ne smiju prekinuti primjenu ugovora koji se odnose na zaštitu ljudske osobe, odnosno primjenu onih njihovih "odredaba o zaštiti čovjeka što ih sadrže ugovori humanitarnog karaktera", a osobito "odredaba koje zabranjuju svaki oblik represalija prema osobama koje su tim ugovorima zaštićene", niti u slučaju kada je došlo do bitne povrede ugovora. U tom nastojanju da se osigura ekskluzivni položaj materije prava čovjeka svijetli primjer pruža napor Međunarodne organizacije rada koja je inzistirala da se nove države, u slučaju da se žele pridružiti toj organizaciji, obvežu na poštivanje onih ugovora usvojenih pod njenim okriljem kojih je stranka bila i država prednica.<sup>30</sup>

Međunarodna zajednica je općenito nastojala pojasniti i olakšati pitanje sukcesije glede međunarodnih ugovora u slučaju novih država, pa tako i ugovora kojima se štite prava čovjeka. Tako je Odbor za prava čovjeka prihvatio stajalište prema kojem "svi narodi unutar područja bivše države stranke Ugovora ostaju nositelji ugovornih garancija", što je u konkretnom smislu značilo i da su se na taj način Bosna i Hercegovina, Hrvatska, SR Jugoslavija, a tijekom 1993. godine i Armenija, Gruzija, Kazahstan, Kirgistan, Tadžikistan, Makedonija i Uzbekistan vezale "obvezama Ugovora od dana stjecanja svoje neovisnosti" što su navedene države i potvrdile. Jednako "čvrsto" stajalište u podršci kontinuitetu važenja obveza prema ugovorima o pravima čovjeka bilo zauzelo je i Vijeće Europe s obzirom na *Europsku konvenciju o zaštiti prava čovjeka*.<sup>31</sup>

Glede primjera Republike Hrvatske važno je istaknuti sljedeće činjenice. Na prvim višestranačkim izborima u Hrvatskoj održanim 22. travnja i 6. svibnja 1990. godine, koji su uslijedili kao hrvatski odgovor na pokušaj razrješenja

---

<sup>29</sup> Primjenu doktrine clean slate rule (ili *tabulae rasae*) koja se temelji na načelu samoodređenja, odnosno na potrebi da se novoformiranim državama nastalim u periodu dekolonizacije omogući sloboda u izboru međunarodnih ugovornih obveza kojima će biti vezane, predviđa Bečka konvencija iz 1978. u čl. 16. koji glasi: "Novonastala nezavisna država nije dužna zadržati ugovor na snazi niti postati stranka ugovora zbog same činjenice što je na dan sukcesije država taj ugovor bio na snazi za područje na koje se odnosi sukcesija država". No, da pojam novonastala nezavisna država ne obuhvaća sve novoformirane države upozorava čl. 2. st. 1. t. /f/: "novonastala nezavisna država znači državu sljednicu čije je područje, neposredno prije dana sukcesije država, bilo ovisno područje za čije je međunarodne odnose bila odgovorna država prednica".

<sup>30</sup> Bečka konvencija iz 1978. definira u čl. 2. državu prednicu kao "državu koju je prilikom sukcesije država zamijenila druga država", a državu sljednicu kao "državu koja je prilikom sukcesije država zamijenila drugu državu".

<sup>31</sup> Tako **Kamminga, M.T.**, STATE SUCCESSION IN RESPECT OF HUMAN RIGHTS TREATIES, *The European Journal of International Law*, sv. 7, br. 4/1996., str. 20., na: <http://www.ejil.org/journal/Vol7/No4/art1.pdf>

političko-gospodarske krize unutar RH/SFRJ, izabran je prvi višestranački saziv Sabora koji je svoju prvu sjednicu održao 30. svibnja iste godine. Nakon višemjesečnih bezuspješnih pregovora predsjednika jugoslavenskih republika o novom preustroju Jugoslavije, a na temelju rezultata referendum održanog 19. svibnja 1991. godine, Sabor Republike Hrvatske donio je 25. lipnja 1991. *Odluku o razdruživanju* i proglasio Hrvatsku neovisnom suverenom državom, a 8. listopada 1991. proglasio prekid svih državnopravnih veza s Jugoslavijom. Prva međunarodnopravna priznanja uslijedila su krajem 1991. godine (Island 19. prosinca 1991., Vatikan 13. siječnja 1991., 15. siječnja 1992. sve zemlje Europske zajednice, itd).

Republika Hrvatska je priznata u avnojevim granicama po preporuci *Mišljenja br. 1.* od 29. studenoga 1991. te *Mišljenja br. 2.* i 3. od 11. siječnja 1992., koja je dala Arbitražna komisija Mirovne konferencije o Jugoslaviji koju je predvodio ugledni francuski pravnik **Robert Badinter** (pa stoga i uvriježeni naziv Badinterova komisija).<sup>32</sup> Iako je Badinterova komisija smatrala da aktualno međunarodno pravo ne precizira sve posljedice prava na samoodređenje, ipak je čvrsto zauzela i afirmirala poziciju da, bez obzira na okolnosti, pravo na samoodređenje ne može rezultirati promjenom postojećih granica, osim u slučaju suprotnog (novog) sporazuma država u pitanju.<sup>33</sup> Dakle, sukladno načelu *uti possidetis* kao dijelu općeg međunarodnog prava povezanog sa stjecanjem neovisnosti, ustanovljeno je da se granice između Hrvatske i Srbije (kao i ostalih bivših jugoslavenskih republika) mogu mijenjati jedino slobodnim i zajedničkim sporazumom. Budući da takvog sporazuma nije bilo, prijašnja su razgraničenja (tzv. AVNOJ-evske granice) postale državne granice, odnosno međunarodne granice zaštićene međunarodnim pravom.<sup>34</sup> Prema zaključcima Badinterove komisije, nikakva promjena postojećih granica postignuta silom nije mogla proizvesti pravne učinke. Proces međunarodnog priznanja Republike Hrvatske dovršen je 22. svibnja 1992. kada je Republika Hrvatska postala punopravna članica Ujedinjenih naroda.<sup>35</sup>

Nakon proglašenja neovisnosti započeo je i proces pristupanja Republike Hrvatske međunarodnim ugovorima kao samostalne i međunarodno priznate države. Već u *Ustavnoj odluci o suverenosti i samostalnosti Republike Hrvatske* navodi se da će se pod određenim uvjetima u RH primjenjivati ugovori koje je sklopila SFRJ,<sup>36</sup> a takvo je stajalište potvrđeno i *Zaključcima Sabora RH* iz

---

<sup>32</sup> Arbitražna komisija izdala je ukupno petnaest mišljenja koja su objavljena u *International Legal Materials* i to prvih deset u ILM 1992., sv. 31, br. 6, str. 1496.-1526., a preostalih pet u ILM 1993., sv. 32, br. 6, str. 1586.-1598.

<sup>33</sup> Usp. **Lapaš, D.**, RASPAD DRŽAVE U SUVREMENOM MEĐUNARODNOM PRAVU, Zbornik PFZ 2/2003., Zagreb, 2003., str. 339.

<sup>34</sup> Usp. **Seršić, M.**, NAČELO UTI POSSIDETIS U MEĐUNARODNOM PRAVU, Zbornik PFZ 2/2003., Zagreb, 2003., str. 318.

<sup>35</sup> Usp. **Milardović, A.**, DOKUMENTI O DRŽAVNOSTI REPUBLIKE HRVATSKE, Zagreb, 1992.

<sup>36</sup> Tako se u t. III *Odluke* (NN 31/1991) navodi: "Međunarodni ugovori koje je sklopila i kojima je pristupila SFRJ primjenjivat će se u Republici Hrvatskoj ako nisu u suprotnosti s Ustavom i pravnim poretkom Republike Hrvatske, na temelju odredaba međunarodnog prava o sukcesiji država glede međunarodnih ugovora".

listopada iste godine te u *Zakonu o sklapanju i izvršavanju međunarodnih ugovora*.<sup>37</sup> Krajem 1991. godine Republika Hrvatska je obavijestila Tajništvo UN-a da se, temeljem pravila o sukcesiji država glede međunarodnih ugovora, smatra obveznom glede ugovora kojih je ranije SFRJ bila stranka. Notifikacijom o sukcesiji je Republika Hrvatska s vremenom postala i strankom svih relevantnih ugovora o pravima čovjeka. No, vjerodostojnost zauzetog stajališta Republike Hrvatske trebala je ponajprije reflektirati njena cjelokupna normativna djelatnost, a zatim i proces provedbe preuzetih obveza.

#### 4. NORMATIVNA DJELATNOST REPUBLIKE HRVATSKE NA PLANU ZAŠTITE PRAVA ČOVJEKA

Prema svom prvom demokratskom *Ustavu*, Republika Hrvatska je ustanovljena kao država koja čuva i jamči prava i slobode pojedinaca i društvenih grupa. U tom smislu Republika Hrvatska se ustavnopravno definira kao:

“Nacionalna država hrvatskoga naroda i država pripadnika inih naroda i manjina, koji su njezini državljani: Srba, Muslimana, Slovenaca, Čeha, Slovaka, Talijana, Mađara, Židova i drugih, kojima se jamči ravnopravnost s građanima hrvatske narodnosti i ostvarivanje nacionalnih prava u skladu s demokratskim normama OUN i zemalja slobodnoga svijeta. (...) Poštujući na slobodnim izborima odlučno izraženu volju hrvatskoga naroda i svih građana, Republika Hrvatska oblikuje se i razvija kao suverena i demokratska država u kojoj se jamče i osiguravaju ravnopravnost, slobode i prava čovjeka i državljanina, te promiče njihov gospodarski i kulturni napredak i socijalno blagostanje.”<sup>38</sup>

Sukladno ustavnim odredbama poštivanje prava čovjeka jedna je od najviših vrednota ustavnog poretka Republike Hrvatske:

“Sloboda, jednakost, nacionalna ravnopravnost, mirotvorstvo, socijalna pravda, poštivanje prava čovjeka, nepovredivost vlasništva, očuvanje prirode i čovjekova okoliša, vladavina prava i demokratski višestranački sustav najviše su vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske.”<sup>39</sup>

Dio III. Ustava RH pod naslovom *Temeljne slobode i prava čovjeka i građanina* (čl. 14-69)<sup>40</sup> sadržava široku listu osobnih i političkih, te gospodarskih, socijalnih i kulturnih prava. Prema čl. 14. Ustava:

“Građani Republike Hrvatske imaju sva prava i slobode neovisno o njihovoj rasi, boji kože, spolu, jeziku, vjeri, političkom ili drugom uvjerenju, nacionalnom ili

---

<sup>37</sup> Tako se u *Zaključcima* (NN 53/1991) t. 6 navodi: “U skladu sa pravilima međunarodnoga prava, Republika se Hrvatska obvezuje prema drugim državama i organizacijama u cijelosti poštivati prava i obveze dosadašnje SFRJ u dijelu koji se odnosi na Republiku Hrvatsku.” *Zakon* u čl. 33. ponavlja citirano rješenje iz *Ustavne odluke*.

<sup>38</sup> USTAV REPUBLIKE HRVATSKE, Izvorišne osnove, NN 56/1990.

<sup>39</sup> USTAV REPUBLIKE HRVATSKE, čl. 3., NN 56/1990.

<sup>40</sup> Tako je glasio izvorni naziv III. dijela USTAVA RH, koji je prilikom ustavne revizije iz 1997. godine izmjenjen u sljedeći: “Zaštita ljudskih prava i temeljnih sloboda”.

socijalnom podrijetlu, imovini, rođenju, naobrazbi, društvenom položaju ili drugim osobinama. Svi su pred zakonom jednaki.”

Važan je i čl. 15. Ustava koji određuje ravnopravnost pripadnika svih naroda i manjina. Njima se jamči “sloboda izražavanja narodnosne pripadnosti, slobodno služenje svojim jezikom i pismom i kulturna autonomija.”

Zaštitu prava osiguravaju redoviti sudovi i Ustavni sud Republike Hrvatske. U sklopu nadležnosti Ustavnog suda u čl. 125. izričito se određuje da “štiti ustavne slobode i prava čovjeka i građanina.”

Osim *Ustava RH*, važne odredbe o zaštiti prava sadržavao je i *Ustavni zakon o ljudskim pravima i slobodama i o pravima etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina u Republici Hrvatskoj*, kojega je krajem 1991. godine donio Sabor Republike Hrvatske u želji da “zaštiti i osigura ostvarivanje prava čovjeka i nacionalnih prava na najvišoj razini dostignutoj u demokratskim sredinama suvremene međunarodne zajednice”. Obvezujući se na poštivanje i zaštitu nacionalnih i drugih temeljnih prava i sloboda čovjeka i građanina, vladavine prava i svih ostalih vrednota svog ustavnog i međunarodnog pravnog poretka, *Ustavni zakon* (koji je nakon 1991. godine do danas značajno evoluirao) izravno se vezuje i poziva na načela i rješenja svih esencijalnih međunarodnopravnih dokumenata usvojenih u Ujedinjenim narodima, Vijeću Europe i OEES-u. (čl. 1).<sup>41</sup>

Iako je dakle na normativnom planu Republika Hrvatska u relativno kratkom vremenu uspjela formalnopravno izraziti nastojanja koja su na planu zaštite prava i sloboda čovjeka postupno postajala komplementarna normativnom izrazu međunarodnog i komparativnog prava, pokazalo se je da je proces implementacije tih prava i mehanizma njihove zaštite bio i ostao kritični problem. Taj problem osvjetljava ono što je **Pieter N. Drost** nazivao “metodom implementacije koja neće srljati u slijepu ulicu zapriječenu državnim suverenitetom i koja će uprkos svemu imati bitne kvalitete pravnog sistema”.<sup>42</sup> Pokazalo se naime da je proces implementacije umnogome zaostajao za naporom normativnog osmišljavanja i evolucije sistema zaštite prava čovjeka u Republici Hrvatskoj.<sup>43</sup>

---

<sup>41</sup> USTAVNI ZAKON O LJUDSKIM PRAVIMA I SLOBODAMA I O PRAVIMA ETNIČKIH I NACIONALNIH ZAJEDNICA ILI MANJINA U REPUBLICI HRVATSKOJ, NN 65/1991. (pročišćeni tekst vidi u NN 34/1992.).

<sup>42</sup> **Drost P. N.**, HUMAN RIGHTS AS A LEGAL RIGHTS-THE REALIZATION OF INDIVIDUAL HUMAN RIGHTS IN POSITIVE INTERNATIONAL LAW, A.W. Sijthoff, Leyden, 1965., str. 123.

<sup>43</sup> O simptomatičnom nesagledavanju dva aspekta sistema zaštite prava i sloboda (normativnom i implementacijskom), koji još uvijek prati državne institucije usp. NACRT PRIJEDLOGA NACIONALNOG PROGRAMA ZAŠTITE I PROMICANJA LJUDSKIH PRAVA U REPUBLICI HRVATSKOJ OD 2005. DO 2008. GODINE, Zagreb, 2004., koji je za Vladu RH sastavio njen Ured za ljudska prava, a dostupan je na službenim internet stranicama Vlade: [www.vlada.hr](http://www.vlada.hr)

## 5. DOPRINOS EUROPSKIH ORGANIZACIJA UČVRŠĆIVANJU SUSTAVA ZAŠTITE PRAVA ČOVJEKA U REPUBLICI HRVATSKOJ

Napuštanje socijalističkog projekta države i društva za većinu je novih europskih demokracija značilo i mogućnost otvaranja prema “euroatlantskom” okviru političke i ekonomske suradnje. Želimo ukazati na činjenicu da su europske organizacije koje su predmet našeg interesa (Vijeće Europe, OESS, Europska unija) ustrajno afirmirale svoju ulogu promotora demokratskih vrijednosti i prava čovjeka unutar i izvan svojih okvira, a to što je takvu svoju ulogu Europska unija jasnije artikulirala nešto kasnije nimalo ne smeta upravo takvoj njenoj karakterizaciji. Potonje organizacije svoj aktivizam iskazuju ponajviše u otvorenom procesu uspostavljanja prioriteta vladavine prava jer upravo od afirmacije tog načela ovisi izgradnja stabilnog i prosperitetnog društvenog poretka, ekonomski razvoj, demokratska konsolidacija i zaštita prava čovjeka u europskim državama koje su do 1990-ih godina prakticirale onaj tip pravne države koja je u pravilu počivala na arbitrarnim odlukama partijske države i njenih predstavnika.<sup>44</sup> U državama s takvom prošlošću zaštita prava čovjeka postavila je pred upravljače nove izazove. Prije svega, trebalo je odgovoriti na (eventualne) povrede prava čovjeka počinjene u starom režimu. Osim toga, kritično mjesto nacionalnih reformi ustavnopolitičkog i pravosudnog sustava postaje potreba za prihvaćanjem novih institucija koje će biti u stanju sprječavati buduće povrede prava čovjeka. U naznačenom kontekstu i odgovarajućoj mjeri ovaj se proces odvija i u Republici Hrvatskoj. Naša je teza da prisustvo navedenih europskih organizacija u Republici Hrvatskoj ima za cilj i svrhu, kao i u drugim zemljama slične prošlosti, afirmaciju vrednota suvremenog međunarodnog prava u kojem zaštita prava čovjeka predstavlja jednu od najistaknutijih dimenzija. Budući da navedene organizacije svojim pravom i institucijama predstavljaju izraz suplementarnog međunarodnog ustava kojim se kompenziraju nedostaci nacionalne zaštite prava čovjeka, njihovu nazočnost i aktivnosti potrebno je tumačiti isključivo kao snažnu potporu novom hrvatskom pravnom poretku u njegovom uklapanju u širi transnacionalni sistem vladavine prava.<sup>45</sup>

### 5.1. Vijeće Europe i Republika Hrvatska

Proces izgradnje ili jačanja ustavnodemokratskih institucija u društvima koja proizlaze iz nedemokratskih režima bez sumnje predstavlja kompleksni i općenito zahtjevan poduhvat. U tom smislu treba istaknuti da se svaka država suočena s takvim zadatkom prije ili kasnije mora okrenuti rješavanju pitanja kao što su rekonstrukcija struktura državnog vodstva, pravna reforma u brojnim sektorima te jačanje institucija civilnog društva. Iako primarna odgovornost u tom procesu pripada državi koja i dalje ima suvereno pravo odlučivanja o odgovarajućim modelima i metodama, veliku

---

<sup>44</sup> O razlikama između države vladavine prava (*Rule of Law*) i pravne države tog vremena (*Rule-of-Law State*) v. kod **Sajo, A.**, *LIMITING GOVERNMENT – AN INTRODUCTION TO CONSTITUTIONALISM*, Central European University, Budapest, 1999., str. 205.-223.

<sup>45</sup> Usp. **Uerpmann R.**, op. cit., str. 1-45.

pomoć pružaju joj postojeće međunarodne organizacije i drugi čimbenici.<sup>46</sup> Evidentno je to i u odnosu Vijeća Europe i Republike Hrvatske, kao i drugih europskih regionalnih organizacija o kojima govorimo u ovom radu.

Nakon što je početkom 1996. godine Rusija primljena u Vijeće Europe, samo su još tri države starog kontinenta ostale izvan sastava ove organizacije. Osim Bosne i Hercegovine te SR Jugoslavije, izvan VE bila je i Republika Hrvatska. Razloge takve situacije zasigurno treba tražiti u okolnostima ratnog i poslijeratnog razdoblja u Hrvatskoj (1991.-1995.), o čemu su među ostalim snažno svjedočila i izvješća strasburških izvjestitelja s njihovih višednevnih inspekcija, prvenstveno o stvarnom stanju glede vladavine prava i zaštite prava čovjeka u Hrvatskoj.<sup>47</sup> Iako je politički dijalog između Vijeća Europe i Republike Hrvatske uspostavljen još tijekom travnja 1992. godine, nakon čega je Republika Hrvatska podnijela molbu za prijem u VE, tijekom rujna iste godine predviđena procedura primitka Republike Hrvatske u punopravno članstvo ove organizacije bila je - sukladno *Mišljenju* br. 195 Parlamentarne skupštine VE - odložena i to kao "rezultat umješanosti Hrvatske u rat u Bosni i Hercegovini i događaja u zapadnoj Slavoniji i bivšem UN zaštitnom sektoru Sjever i Jug".<sup>48</sup>

Tijekom ožujka 1996. godine predsjednik Republike i predsjednik Hrvatskog državnog sabora potpisali su dokument kojim se Republika Hrvatska u cilju pristupanja Vijeću Europe obvezala na ispunjenje niza obveza među kojima su najznačajnije bile sljedeće:

1. otpisivanje *Europske konvencije o zaštiti prava čovjeka* u trenutku pristupanja VE;
2. ratificiranje *Europske konvencije* i Protokola br. 1,2,4,7 te 11 unutar godine dana od dana pristupanja;
3. priznavanje nakon stupanja na snagu Protokola br. 11 prava na individualne pritužbe Europskoj komisiji za prava čovjeka i obveznu nadležnost Europskog Suda za prava čovjeka (glede čl. 25 i čl. 46 Konvencije);
4. potpisivanje unutar godine dana i ratificiranje unutar tri godine od dana pristupanja VE Protokola br. 6 uz *Europsku konvenciju* posvećenog ukidanju smrtne kazne;

---

<sup>46</sup> **Reif L. C.**, BUILDING DEMOCRATIC INSTITUTIONS: THE ROLE OF NATIONAL HUMAN RIGHTS INSTITUTIONS IN GOOD GOVERNANCE AND HUMAN RIGHTS PROTECTION, Harvard Human Rights Journal, sv. 13, 2003., str. 44.

<sup>47</sup> Usp. **Marinkovic G.**, DOES CROATIA WISH TO JOIN THE COUNCIL OF EUROPE?, AIM, February 11, 1996., str. 1., na <http://www.aimpress.ch/dyn/trae/archive/data/199602/60214-002-trae-zag.htm>

<sup>48</sup> Usporedi Council of Europe's Parliamentary Assembly OPINION No. 195 (1996) on CROATIA'S REQUEST FOR MEMBERSHIP OF THE COUNCIL OF EUROPE, p. 1, na: <http://assembly.coe.int/Documents/AdoptedText/TA96/Eopi195.htm>, na kojem temeljimo kronologiju približavanja Republike Hrvatske i Vijeća Europe, kao i tekst o multilateralnim odnosima, odnosno odnosima RH s Vijećem Europe na internet stranicama Ministarstva vanjskih poslova i europskih integracija: [www.mvp.hr](http://www.mvp.hr)

5. potpisivanje i ratifikacija unutar godine dana od dana pristupanja VE Europske konvencije o sprečavanju mučenja i nečovječnih ili ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja;
6. potpisivanje i ratificiranje unutar godine dana od dana pristupanja VE *Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina, Europske povelje o lokalnoj samoupravi i Europske povelje o regionalnim i manjinskim jezicima*; preuzimanje obveze vođenja politike prema manjinama sukladno načelima utvrđenim u skupštinskoj Preporuci 1201 (1993.) te inkorporiranje tih načela u pravni i upravni sistem i praksu države;
7. implementiranje preporuka koje su rezultat mišljenja *Europske Komisije za demokraciju putem prava* (Venecijanska komisija) o ustavnom pravu na ljudska prava i slobode i pravima nacionalnih i etničkih zajednica i manjina te o mehanizmima zaštite prava čovjeka;
8. poduzimanje svih nužnih mjera, uključujući adekvatnu policijsku zaštitu, kojima se garantiraju sigurnost i ljudska prava stanovništva srpske nacionalnosti u Hrvatskoj, posebno u bivšim zaštićenim područjima UN-a s ciljem olakšavanja povratka ljudi koji su napustili ta područja, etc.;
9. proučavanje (s tendencijom ka ratifikaciji) *Europske socijalne povelje* te vođenje politike koja je u skladu s načelima sadržanim u toj povelji;
10. potpisivanje i ratifikacija (a u međuvremenu primjena temeljnih načela) ostalih konvencija VE i drugih europskih dokumenata, itd.;
11. rješavanje međunarodnih i unutrašnjih sporova mirnim sredstvima;
12. kooperacija i aktivna pomoć tužitelju Međunarodnog kaznenog Suda za bivšu Jugoslaviju u dovođenju pred sud bez odlaganja svih osoba optuženih za ratne zločine, zločine protiv čovječnosti i genocid;
13. rješavanje većih sporova o državnim granicama sukladno načelima međunarodnog prava;
14. implementiranje preporuka stručnjaka VE o legislativi koja se odnosi na medije, poput zakona o javnom informiranju, zakona o telekomunikacijama i zakonu o zaštiti tržišnog natjecanja;
15. usklađivanje i to dovoljno vremena prije sljedećih izbora s preporukama koje su rezultat rada izbornih promatrača VE i drugih međunarodnih organizacija, posebno s onim preporukama koje se odnose na glasovanje dijaspore, manjinsko predstavništvo, biračke spiskove, tajnost glasovanja te potrebu povećanja neovisnosti u radu državne televizije (HRT) i što je moguće bržu izradu popisa stanovništva;

U očekivanju da će Republika Hrvatska nakon preuzimanja ovih obveza ispuniti svoja obećanja, te poslije prvih pozitivnih pomaka u tom pravcu,<sup>49</sup>

---

<sup>49</sup> O "značajnom napretku" kojega je Republika Hrvatska nakon 6. studenog 1996. napravila na putu ostvarenja svojih obveza prema VE, odnosno detaljnu kronologiju događaja vezanih uz cjelokupni proces vidi u Council of Europe's Parliamentary Assembly RESOLUTION No. 1223 (2000.) on HONOURING OF OBLIGATIONS AND COMMITMENTS BY CROATIA, na: <http://assembly.coe.int/Documents/AdoptedText/TA00/ERES1223.htm>

Parlamentarna skupština VE preporučila je Odboru ministara da: (1) pozove Hrvatsku da postane član Vijeća Europe; (2) odredi pet mjesta za Hrvatsku u Parlamentarnoj skupštini. U tom smislu je Odbor ministara 16. listopada donio odluku o primitku Republike Hrvatske u članstvo Vijeća Europe.

Republika Hrvatska primljena je u Vijeće Europe 6. studenog 1996. godine, kada je tadašnji ministar vanjskih poslova potpisao *Statut Vijeća Europe, Europsku konvenciju o zaštiti prava čovjeka* te niz drugih važnih dokumenata izrađenih pod okriljem ove organizacije. Posebno mjesto među dokumentima koje je potpisala Republika Hrvatska svakako pripada *Europskoj konvenciji* s pratećim Protokolima, čije je prihvaćanje od strane hrvatskih vlasti značilo značajan iskorak prema novoj politici zaštite prava čovjeka u Republici Hrvatskoj.<sup>50</sup>

Nakon potpisivanja *Europske konvencije*, Zastupnički dom Hrvatskog sabora je u proceduri ratifikacije usvojio *Zakon o potvrđivanju Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda* i Protokola br. 1, 4, 6, 7 i 11. Zakon je potvrđen Odlukom Predsjednika Republike br. 081-97-1719/1 od 22. listopada 1997. godine. Potonji Zakon sadrži 6 članaka: **Članak 1.** potvrđuje Konvenciju i njene Protokole 1,4,6,7 i 11; **Članak 2.** sadrži engleski izvornik te hrvatski prijevod Konvencije; **Članak 3.** sadrži dvije izjave koje je RH priopćila prilikom polaganja isprava o ratifikaciji, a odnose se na čl. 25 (priznanje prava Europskoj komisiji za prava čovjeka na zaprimanje tužbi upućenih Glavnom tajniku VE od “svake fizičke osobe, nevladine organizacije ili skupine pojedinaca koji tvrde da su žrtve povrede prava ustanovljenih Konvencijom i dodatnim Protokolima, ukoliko su činjenice na kojima se temelji navodna povreda tih prava nastale nakon stupanja na snagu Konvencije i pripadajućih Protokola za Republiku Hrvatsku”), te čl. 46 Konvencije (RH priznaje na neodređeno vrijeme “kao obvezatnu, *ipso facto* i bez posebnog sporazuma, pod uvjetom uzajamnosti, sudbenost Europskog suda za ljudska prava u svim predmetima vezano uz tumačenje i primjenu Konvencije i dodatnih Protokola, što se odnose na činjenice nastale nakon stupanja na snagu Konvencije i dodatnih Protokola za Republiku Hrvatsku”); **Članak 4.** sadrži rezervu koju je RH stavila glede održavanja javne rasprave zajamčene čl. 6. st. 1. Konvencije i to zbog toga što “Republika Hrvatska ne može jamčiti održavanje javne rasprave kad Upravni sud odlučuje o zakonitosti pojedinačnih akata upravnih vlasti jer on u pravilu odlučuje u nejavnoj sjednici”, budući da prema Zakonu o upravnim sporovima, članak 34. stavak 1. “o upravnim sporovima sud rješava u nejavnoj sjednici”; **Članak 5.** zadužuje kao nadležna za izvršenje Konvencije i njenih Protokola “ministarstva i druga tijela državne uprave Republike Hrvatske u čiji djelokrug ulazi ostvarivanje pojedinih prava predviđenih Konvencijom i dodatnim Protokolima”. **Članak 6.** sadržava odredbu o stupanju na snagu Zakona.<sup>51</sup>

---

<sup>50</sup> Usp. konvencije i druge dokumente VE koje je potpisala i ratificirala Republika Hrvatska na [www.conventions.coe.int](http://www.conventions.coe.int)

<sup>51</sup> Usp. tekst Zakona u NN 18/1997.

Činjenica postojanja zaokružene normativne osnove za zaštitu prava čovjeka u Republici Hrvatskoj do koje se došlo tijekom 1997. godine, dakle nakon ratifikacije *Europske konvencije* u hrvatskom parlamentu, dovela je do pojačanog interesa hrvatske javnosti za blagodati zaštite koju pružaju *Konvencija* i njene institucije.<sup>52</sup> Unatoč tome što Ustav Republike Hrvatske i *Europska konvencija*, kako to zaključuje **S. Rodin**, pružaju “uglavnom iste standarde zaštite materijalnih prava”,<sup>53</sup> hrvatski građani su brzo otvorili “proces obraćanja” Europskom sudu za prava čovjeka u Strasbourgu. Razloge za to treba potražiti upravo u manjkavostima nacionalnog sistema zaštite prava čovjeka u kojem je funkcioniranje pravosuđa ključni faktor sporosti uspostave vladavine prava u Republici Hrvatskoj. Na to nam ukazuje već površna analiza “hrvatskih predmeta” pred Europskim sudom za prava čovjeka, koji su pred Sud počeli stizati već nakon 6. studenog 1997.<sup>54</sup> Pravo pristupa sudu i duljina trajanja sudskog postupka (čl. 6. st. 1. Konvencije), pravo na poštovanje privatnog i obiteljskog života (čl. 8), pravo na djelotvorni pravni lijek (čl. 13), zabrana diskriminacije (čl. 14), zaštita prava vlasništva (čl. 1 Protokola br. 1), itd., neki su od najčešćih razloga obraćanja hrvatskih državljana Europskom sudu za prava čovjeka, koji je svojim odlukama potvrdio staru istinu da bez ostvarenja normativnih prava nema potpune, dakle stvarne i efikasne zaštite prava čovjeka.<sup>55</sup>

U tekućem procesu kompletiranja sistema zaštite prava čovjeka u Republici Hrvatskoj, kojeg sada čine nacionalni pravni okvir te “međunarodni suplementarni ustav” (u ovom slučaju *Europska konvencija o zaštiti prava čovjeka*), treba podsjetiti i da Sud uvažava načelo supsidijarnosti te nužnost prethodnog iscrpljenja domaćih sredstava pravne zaštite. Radi se zapravo o tome, kako to navodi sutkinja Europskog suda za prava čovjeka prof. **Nina Vajić**, da “temeljna i prvenstvena odgovornost za zaštitu prava čovjeka leži u svakoj državi, a tek potom, supsidijarno, ako niti jedan sud u državi nije ispravio neku povredu prava čovjeka, tek tada bi trebao reagirati Europski sud”.<sup>56</sup>

Možemo se nadati da će proces otvorene reforme hrvatskog pravosuđa, a posebno jačanje sudova, rezultirati i efikasnijom zaštitom prava čovjeka pred hrvatskim sudovima, te da se neće primjerice ponavljati situacija u kojoj, kao što je bio slučaj u predmetu *Badovinac* koji je riješen 7. siječnja 2002. godine po osnovi *ratione temporis*, Europski sud za prava čovjeka bilježi kako je

---

<sup>52</sup> O pojačanom interesu stručne i šire javnosti za djelovanje Suda v. **Vajić, N.**, DJELOVANJE EUROPSKOG SUDA ZA LJUDSKA PRAVA S OSVRTOM NA PRESUDE PROTIV REPUBLIKE HRVATSKE, *Bilten Kluba pravnika*, Tribina 17. lipnja 2002., str. 1.

<sup>53</sup> **Rodin, S.**, EUROPSKA INTEGRACIJA I USTAVNO PRAVO, Zagreb, 1996., str. 221.

<sup>54</sup> Usp. dokument ECHR Case Law - Judgments and Admissibility Decisions involving Croatia since 6 November 1997 (Version: 2 August 2004), na [http://www.osce.org/documents/mc/2004/03/2225\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/mc/2004/03/2225_en.pdf)

<sup>55</sup> Usp. radove o odnosu Europskog suda za prava čovjeka i radu na “hrvatskim” predmetima u knjizi PRAVO NA POŠTENO SUĐENJE I RAZUMAN ROK-PRAVO AZILA, Zagreb, 2003., str. 131.

<sup>56</sup> **Vajić, N.**, DJELOVANJE EUROPSKOG SUDA ZA LJUDSKA PRAVA S OSVRTOM NA PRESUDE PROTIV REPUBLIKE HRVATSKE, *Bilten Kluba pravnika*, Tribina 17. lipnja 2002., str. 4; Usp. i slijedeće radove iste autorice: EUROPSKI SUD ZA LJUDSKA PRAVA, u: **Bakotić, B.** (ur.), POJEDINAC PRED EUROPSKIM SUDOM ZA LJUDSKA PRAVA, Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, 1999.; DULJINA SUDSKOG POSTUPKA U HRVATSKOJ I PRAKSA EUROPSKOG SUDA ZA LJUDSKA PRAVA, Zbornik PFZ, 5/2001.

podnositelj tužbe bio uskraćen u pravu pristupa Sudu i da se navedena situacija nastavljala i “nakon ratifikacije Konvencije”! Tek će efikasnija zaštita prava čovjeka pred hrvatskim sudovima biti stvaran dokaz jačanja Republike Hrvatske kao države vladavine prava i uspješne ustavnodemokratske države.

## 5.2. Organizacija za sigurnost i suradnju u Europi i Republika Hrvatska

Dok je Konferencija o sigurnosti i suradnji u Europi (KESS), s čijim se formiranjem započelo 1973. godine, imala značajnu ulogu u otvaranju komunikacijskih kanala i stabilizaciji odnosa između nekadašnjih hladnoratovskih rivala te u propagiranju miroljubivih promjena u Europi,<sup>57</sup> Organizacija za sigurnost i suradnju (koja se kao sljednik KESS-a organizacijski učvršćuje tijekom 1994/1995. godine) koncentrirala niz svojih aktivnosti prije svega na otvaranje političkih procesa prema ustavnoj demokraciji, sprječavanju ili smirivanju konflikata te promociji civilnog društva i vladavine prava. OESS od 1996. godine djeluje i na području Republike Hrvatske.

Unutar organizacijske strukture OESS-a od posebnog je značaja Ured za demokratske institucije i prava čovjeka koji je odgovoran za tzv. ljudsku ili humanu dimenziju djelovanja ove organizacije. Pojam “humana dimenzija” odnosi se na složeni OESS-ov koncept sigurnosti koji kao svoj integralni element uključuje prava čovjeka, vladavinu prava i demokraciju. Na temelju mandata koji je ovom Uredu dodjeljen *Helsinškim dokumentom* (1992.) omogućava se djelovanje kompletne organizacije prema onim državama kojima treba pomoć na planu – “punog poštivanja prava čovjeka i temeljnih sloboda, podvrgavanja vladavini prava, promoviranju načela demokracije, te (...) izgradnji, jačanju i zaštiti demokratskih institucija, kao i promoviranju tolerancije unutar društva”.

Razumijevajući europski kontekst kao “pluralističku zajednicu sigurnosti”,<sup>58</sup> zainteresirana međunarodna javnost je iz razumljivih razloga sprječavanja sukoba te širenja duha suradnje i zaštite prava čovjeka nastojala OESS “instalirati” i na područjima država nastalih nakon raspada SFRJ, pa tako i na području Republike Hrvatske.<sup>59</sup> U tom smislu treba razumjeti i *Mišljenje br. 195*

---

<sup>57</sup> Konferencija o sigurnosti i suradnji u Europi formalno je otvorena u Helsinkiju 3. lipnja 1973. godine. Pregovori su trajali sve do 1975. godine kada je usvojen *Završni akt Konferencije o sigurnosti i suradnji u Europi*, koji su potpisali šefovi država i premijeri 33 europske države (jedino Albanija nije potpisala Završni akt) te SAD-a i Kanade.

<sup>58</sup> Prema utjecajnom učenju **Karla W. Deutscha**, čiji se utjecaj ogleda i u programskim načelima djelovanja OESS-a, razlikuje se “*pluralistička zajednica sigurnosti*” od “*amalgamirane siguronosne zajednice*”. Razlika između ove dvije zajednice je sljedeća. “Pluralistička zajednica sigurnosti” sastoji se od nekoliko suverenih država, dok se “amalgamirana siguronosna zajednica” sastoji od jedne države ili entiteta nalik na državu kojeg karakterizira centralizirana vlast. Prema ovoj definiciji EU npr. još uvijek predstavlja pluralističku, a ne amalgamiranu siguronosnu zajednicu. Usp. **Mützenich, R.**, REGIONAL RENAISSANCE? FORM OF REGIONAL COOPERATION AND THE ROLE OF REGIONAL ORGANIZATIONS, str. 4., na: <http://www.rolfmuetzenich.de/pdf/Shanghai%20regional%20renaissance.pdf>

<sup>59</sup> Zapravo se može govoriti i o svojevrsnoj “reinstalaciji” budući da je bivša Jugoslavija bila aktivno uključena u rad KESS-a.

(t. 8) Parlamentarne skupštine Vijeća Europe iz 1996. godine kojim se “pozdravlja privremeni sporazum o uspostavi misije OESS-a u Hrvatskoj”.<sup>60</sup>

Na formalnopravnom planu proces “instaliranja” misije OESS-a tekao je na sljedeći način. Stalno vijeće OESS-a je u svojoj *Odluci br. 112* od 18. travnja 1996. godine pozdravilo prethodni poziv Vlade Republike Hrvatske OESS-u da pošalje svoju Misiju u Hrvatsku te odlučilo o njenoj uspostavi. Prema navedenoj Odluci temeljna zadaća Misije sastojala se u:

“... ekspertizi i pomoći hrvatskim vlastima na svim nivoima, ali i zainteresiranim pojedincima, grupama i organizacijama, na planu zaštite prava čovjeka i prava koja pripadaju nacionalnim manjinama. U tom kontekstu i u nastojanju da se promovira izmirenje, vladavina prava i usuglašavanje s najvišim priznatim međunarodnim standardima, Misija će pomagati savjetovati i pomagati pri punoj implementaciji zakonodavstva te nadgledati pravilno funkcioniranje i razvoj demokratskih institucija, procesa i mehanizama”.<sup>61</sup>

Djelovanje OESS-a u Republici Hrvatskoj sumarno se može podijeliti u tri faze: (1) U prvoj fazi (1996.-2000.) zadatak OESS-a bio je ograničen na nadzor i izvještavanje o implementaciji obveza koje je Vlada Republike Hrvatske preuzimala nakon 1996. godine tj. nakon pristupanja Hrvatske Vijeću Europe. (2) Druga faza (2000.-2003.) započinje 2000. godine i to nakon demokratske smjene vlasti, kada Misija OESS-a razvija snažnu savjetodavnu ulogu na planu zakonodavne aktivnosti nove hrvatske vlade. U ovoj fazi Misija OESS-a podupire većinu nastojanja Vlade Republike Hrvatske za ispunjenjem političkih zadataka koji joj stoje na putu uključivanja u euroatlantske integracije. U tom smislu Misija OESS-a snažno naglašava svoju ulogu u podupiranju reforme hrvatskog pravosuđa, uspostave vladavine prava, jačanja zaštite prava čovjeka i manjinskih prava, reforme medija te ispunjenja čitavog niza drugih međunarodnih obveza. (3) Treća faza preklapa se s djelovanjem Misije nakon *Odluke br. 644* Stalnog vijeća OESS-a kojom se njen mandat produžuje do 31. prosinca 2005. godine.<sup>62</sup> U ovom razdoblju Misija afirmira svoju snažnu potporu implementaciji zakona i programa koje su Sabor i Vlada RH izradili u skladu s općeprihvaćenim pravnim standardima međunarodnog prava.<sup>63</sup> Glavno sjedište (*headquarters*) Misije OESS-a u Republici Hrvatskoj nalazi se u Zagrebu, područni centri (*field centre*) djeluju u Kninu, Vukovaru i Sisku, a područni uredi (*field office*) u Splitu, Osijeku, Zadru, Korenici, Karlovcu, Petrinji i Pakracu.

---

<sup>60</sup> Mišljenje br. 195 (1996.) Parlamentarne skupštine VE vidi na:

<http://assembly.coe.int/Documents/AdoptedText/TA96/Eopi195.htm>

<sup>61</sup> Dokumenti Stalnog vijeća OESS-a uglavnom su dostupni na službenim internet stranicama: <http://www.osce.org/docs/>

<sup>62</sup> Odluka Stalnog vijeća OESS-a br. 644 (2004.) od 16. prosinca 2004. godine na: [http://www.osce.org/documents/pc/2004/12/4023\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/pc/2004/12/4023_en.pdf)

<sup>63</sup> Podatke usp. na službenim internet stranicama organizacije: [www.osce.org/croatia](http://www.osce.org/croatia)

U usporedbi s drugim sustavima zaštite prava čovjeka u Europi, OESS-ov sustav zaštite prava čovjeka posjeduje određene posebnosti. Prije svega, radi se o tome da je zaštita koju nudi ovaj sustav prvenstveno političke prirode, što znači da se ne temelji na pravno obvezujućim pravilima i standardima. No, razlika između “političkih” i “pravničkih” obveza ne znači da isključivo potonje proizvode obveze za države. U suvremenim međunarodnim odnosima koje karakterizira sve tješnja veza među članovima međunarodne zajednice, obveze koje određena država preuzme potpisivanjem nekog međunarodnog dokumenta nisu tek puke deklaracije volje ili namjere; riječ je o političkim obvezama da se ispoštuju određeni standardi koji su istovremeno predmet nadzora (*monitoring*) od strane međunarodne zajednice.

Ne smijemo pritom zaboraviti ni činjenicu da OESS nije nikada uspostavio svoju sudbenu instituciju kojoj bi građani država članica mogli podnositi svoje zahtjeve ili tužbe. Naravno, nedostatak takve institucije ne znači istodobno i da, glede određenih pojedinačnih predmeta, nije bilo moguće obraćanje političkim tijelima OESS-a te korištenje njihove potpore u daljnjem “istjerivanju pravde”. U svom djelovanju u Hrvatskoj Misija OESS-a surađuje s institucijama ove organizacije koje su zadužene za rad na problemima iz područja ljudske dimenzije – već spomenutim Uredom za demokratske institucije i prava čovjeka, Visokim povjerenikom za nacionalne manjine te Visokim predstavnikom za slobodu medija.

Najsnažniju ilustraciju navedenog predstavlja svakako slučaj *Kristine Blečić protiv Hrvatske*<sup>64</sup> pred Europskim sudom za prava čovjeka u Strasbourgu u kojem se je kao treća strana pojavila i Misija OESS-a u Republici Hrvatskoj. U konkretnom slučaju je Europski sud za prava čovjeka, suprotno očekivanjima tužitelja i Misije OESS-a u Hrvatskoj, presudio da sudsko okončanje stanarskog prava (*occupancy/tenancy rights*) ne predstavlja povredu prava na dom ili prava na mirno uživanje posjeda, ali se Vladi RH opetuje obveza da povratnicima osigura stanovanje.<sup>65</sup>

Snažnu potporu jačanju kulture zaštite prava čovjeka Misija OESS-a u Republici Hrvatskoj posebno daje na planu poboljšanja zaštite nacionalnih manjina. Temeljem *Odluke br. 176* Stalnog vijeća OESS-a od 26. lipnja 1997. godine Misija je ovlaštena na pomoć i nadgledanje u implementaciji hrvatskih zakona, sporazuma i obveza koji hrvatsku Vladu povezuju sa zaštitom osoba koje

---

<sup>64</sup> U slučaju Blečić radi se o postupanju na osnovi famoznog, u praksi često loše interpretiranog *Zakona o prodaji stanova na kojima postoji stanarsko pravo* (NN 27/1991., te kasnije izmjene) temeljem kojeg je Općinski sud u Zadru donio presudu kojom je tuženoj ukinuo stanarsko pravo. Nakon provedenog postupka pred Županijskim sudom u Zadru i Vrhovnim sudom, te nakon što je Ustavni sud Republike Hrvatske odbacio ustavnu tužbu gđe. Blečić, ona se je svojim zahtjevom obratila Europskom sudu za prava čovjeka. Odlukom od 30. 01. 2003. godine Europski sud je proglasio zahtjev djelomično prihvatljivim, a presudu je donio 29. srpnja 2003. Usp. slučaj Blečić v. Croatia, App.no. 59532/00, Judgment of 29. 07. 2004., na: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/>

<sup>65</sup> Usp. dokumente: THIRD PARTY INTERVENTION OSCE MISSION TO CROATIA IN APPLICATION No. 59532/00 Kristina Blečić against Croatia; BACKGROUND REPORT: RULING BY THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS ON THE BLEČIĆ V. CROATIA CASE od 19. kolovoza 2004., [http://www.osce.org/documents/mc/2004/08/3422\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/mc/2004/08/3422_en.pdf)

pripadaju nacionalnim manjinama. Djelujući zajedno s Visokim povjerenikom za nacionalne manjine, tzv. Venecijanskom komisijom kao i s Vladom RH, Misija je sudjelovala i u pripremi sistema zaštite nacionalnih manjina koji je ugrađen u novi *Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina*, kao i u osmišljavanju vijeća za nacionalne manjine kojima je svrha otvoriti formalnu interakciju između manjina i institucija vlasti na nacionalnom, ali i na regionalnom, odnosno lokalnom nivou.

U intenzivnom djelovanju iz područja svog mandata, posebno na pitanjima povratka izbjeglica, reforme pravosuđa i vladavine prava, reforme policije i opće uprave, reforme izbornog zakonodavstva, slobodama medija te jačanja civilnog društva, Misija OESS-a koordinirano djeluje s predstavnicima hrvatskih vlasti. U tom smislu ohrabruje i izvješće Glavnog ureda Misije OESS-a s kraja 2004. godine koje utvrđuje da - "Vlada Republike Hrvatske ostaje pri svom opredjeljenju o ispunjavanju obveza koje proizlaze iz mandata OESS-a, a vezane su uz euroatlantske integracije".<sup>66</sup> Iako intenzitet i entuzijizam odgovornih nacionalnih čimbenika glede pojedinih aspekata procesa jačanja i implementacije mehanizama zaštite prava čovjeka još uvijek oscilira - što se ogleda npr. u radu institucije pučkog pravobranitelja, a posebno u sporoj ustavnopravnoj i profesionalnoj emancipaciji institucija sudbene vlasti i drugih institucija kontrole ustavnosti i zakonitosti - već sama činjenica otvorenosti procesa iz kojeg se postupno uklanjaju blokade afirmaciji vladavine prava ohrabruje i podstiče na daljnje napore u tom pravcu.

### 5.3. Europska unija i Republika Hrvatska

Novе europske demokracije su rušenjem socijalizma dobile priliku da svoj cjelokupni društvenopolitički razvoj preusmjere prema euroatlantskom okviru političke i ekonomske suradnje. To se odnosi i na Republiku Hrvatsku, koju je Europska unija priznala kao samostalnu i neovisnu demokratsku državu 15. siječnja 1992. godine.<sup>67</sup> Prema *Ugovoru iz Maastrichta* (1992.) svaka europska država mogla se je, poštujući načela o kojima govori čl. 6 st. 1. (poštivanje prava čovjeka, sloboda, demokracija, vladavina prava), pridružiti članstvu Unije. Iako potonji Ugovor izričito ne spominje druge uvjete, postojali su i još neki nužni i prešutni ekonomski i politički zahtjevi za ulazak u EU koji su formalno definirani tijekom summita u Kopenhagenu (1993.). Sukladno kopenhagenskim kriterijima

---

<sup>66</sup> Usp. sljedeća izvješća (tzv. *Status Reports*) Misije OESS-a u Republici Hrvatskoj: Izvješće br. 15 O NAPRETKU HRVATSKE U ISPUNJAVANJU MEĐUNARODNIH OBVEZA od 21. studenog 2004. godine, [http://www.osce.org/documents/mc/2004/07/3291\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/mc/2004/07/3291_en.pdf); Izvješće br. 14 od 5. srpnja 2004. godine; [http://www.osce.org/documents/mc/2004/07/3291\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/mc/2004/07/3291_en.pdf)

<sup>67</sup> O ovom pitanju više kod **Brandtner, B. & Rosas, A.**, HUMAN RIGHTS AND THE EXTERNAL RELATIONS OF THE EUROPEAN COMMUNITY: AN ANALYSIS OF A DOCTRINE AND PRACTICE, EJIL, sv. 9, br. 3/1998, <http://www.ejil.org/journal/Vol9/No3/090468.pdf>; **Kassim, H. & Menon, A.**, EUROPEAN INTEGRATION SINCE 1990s: MEMBER STATES AND THE EUROPEAN COMMISSION, *ARENA Working Papers* WP 6/04, University of Oslo, na: [http://www.arena.uio.no/publications/wp04\\_6.pdf](http://www.arena.uio.no/publications/wp04_6.pdf)

potencijalna je država kandidatkinja morala ispuniti tri uvjeta. Država mora imati: (1) izgrađenu tržišnu ekonomiju, (2) demokratski politički sistem te (3) mora prihvatiti, implementirati i realizirati *acquis communautaire* (pravne stečevine) Unije. Što se tiče Republike Hrvatske, odnos prema EU je od samog početka bio uvjetovan time da Republika Hrvatska poštuje “kod prihvaćenog demokratskog ponašanja”.<sup>68</sup>

Naime, Europska unija je kao promotor demokratskih vrijednosti i prava čovjeka u proklamiranoj politici proširenja svog članstva odabrala posebni pristup glede navedenih pitanja. Pritom se mogu razlučiti dva različita koncepta pristupa koji se zapravo temelje na izboru između tzv. minimalističko - maksimalističke varijante (*minimalist - maximalist*), odnosno između tzv. uvjetovanog - bezuvjetnog (*conditionalist - nonconditionalist*) pristupa. Prva varijanta podrazumijeva dvije suprotstavljene pozicije u debati o priključenju, širini i specifičnostima međunarodnog kataloga prava čovjeka. Minimalističku poziciju obilježava zalaganje za priznavanje temeljnih načela koja se ostvaruju konsenzusom svih ljudi neovisno o kulturi, politici, religiji i nivou ekonomskog i socijalnog razvoja, dok maksimalistička pozicija promovira univerzalni sistem normi koje bi se trebale širiti progresivno i oblikovati se sukladno novim socijalnim i tehnološkim inovacijama. Drugim riječima, “maksimalisti” zagovaraju detaljiziranje kataloga prava čovjeka koji bi prelazio preko kulturnih i političkih razlika između država, dok “minimalisti” naglašavaju da norme i vrednote ovise o vremenu i mjestu, pa zbog toga svaki projekt negira postojeće razlike i okvire predstavlja ništa drugo nego prurušeni pokušaj nametanja zapadnjačkoga imperijalizma. Drugi koncept, koji upućuje na debatu između “kondicionalista” i “antikondicionalista”, govori zapravo o postojanju spora između onih koji tvrde da razina poštivanja prava čovjeka u određenoj zemlji mora biti uvjet za donošenje političkih odluka ili odobravanje ekonomske pomoći te drugih koji se takvom pristupu suprotstavljaju.<sup>69</sup>

Uvidom u praksu EU dolazimo do zaključka da je ova europska organizacija u svojoj politici proširenja prema bivšim socijalističkim zemljama koristila kombinirani maksimalističko-uvjetovani pristup. Takvu poziciju Unija je zauzela dakle i prema Republici Hrvatskoj, tim više što je zbog ratnih prilika u zemlji otvoreni proces suradnje bio tijekom 1995. godine prekinut i nastavljen tek 18. lipnja 2000. godine kada je usvojen prijedlog o pokretanju pregovora o *Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju* s Republikom Hrvatskom.

Europsko vijeće je u Kopenhagenu odlučilo da “države srednje i istočne Europe, ako to žele, mogu postati članovi Europske unije. Pristupanje će se

---

<sup>68</sup> Usp. internet stranicu DELEGACIJE EUROPSKE KOMISIJE U REPUBLICI HRVATSKOJ na: <http://www.delhrv.cec.eu.int/hr/>

<sup>69</sup> Storey, H., HUMAN RIGHTS AND THE NEW EUROPE: EXPERIENCE AND EXPERIMENT IN POLITICS AND HUMAN RIGHTS, u: Beetham, D. (ur.), Oxford, 1995., cit. pr. Zolkos, M.A., BRINGING HUMAN RIGHTS IN THE ENLARGEMENT POLITICS: THE EU AS A HUMAN RIGHTS PROMOTER IN THE CENTRAL EASTERN EUROPE, *Central European Political Studies Review*, sv. VI, br. 2-3, 2004., str. 6.

dogoditi tek onda kada se za državu pristupnicu utvrdi da je u stanju ispuniti obveze iz članstva te zadovoljiti tražene ekonomske i političke kriterije”.<sup>70</sup> Usvojenu proceduru koristila je Europska komisija koja je zadužena za analizu svih uvjeta glede političkih kriterija koje je specificiralo Europsko vijeće (demokracija, vladavina prava, prava čovjeka i zaštita manjina) te za usklađivanje nacionalnog zakonodavstva s pravnim stečevinama EU (*acquis communautaire*), uključujući i pitanja zaštite prava čovjeka.<sup>71</sup>

Za razliku od *Europskih sporazuma* što su ih sklapale Poljska, Češka, Slovačka i primjerice Slovenija, EU je odlučila za Hrvatsku, Bosnu i Hercegovinu, Makedoniju, Albaniju i SRJ (danas Srbiju i Crnu Goru), dakle zemlje jugoistočne Europe, otvoriti tzv. proces “stabilizacije i pridruživanja”. Proces se ostvaruje sklapanjem pojedinačnih ugovora s navedenim državama. Potpisivanjem *Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju* (SSP) 29. listopada 2001. g. Republika Hrvatska je postala potencijalni kandidat za primanje u članstvo EU. SSP su morali ratificirati Sabor RH, Europski parlament i parlamenti svih država članica EU. Do stupanja na snagu SSP-a tj. od 1. siječnja 2002., bio je na snazi *Privremeni sporazum o stabilizaciji i pridruživanju*.

Činjenica prisustva i djelovanja delegacije Europske unije na području Republike Hrvatske navodi nas na pitanje o statusu europskog prava na području RH. Prvo pitanje koje je vezano uz europsko pravo jest sljedeće: je li za Republiku Hrvatsku i europsko pravo međunarodno pravo? Naime, to se pitanje nameće samo po sebi, budući da Ustav RH govori isključivo o međunarodnom pravu, odnosno međunarodnim ugovorima. Dakle, Ustav RH uopće ne spominje sintagmu “europsko pravo” koje je, kao fenomen novoga europskog poretka, ipak predstavljalo nepoznanicu za hrvatskog ustavotvorca iz 1990. godine. Iako naš Ustav u čl. 139. općenito govori o međunarodnim ugovorima kojima se međunarodnoj organizaciji ili savezu daju ovlasti izvedene iz Ustava, moguće je da proces priključivanja Republike Hrvatske Europskoj uniji prije ili kasnije otvori pitanje pobliže konkretizacije odnosa Ustava RH i EU prava. Uostalom, pitanja usklađivanja odnosa između više europskih država i EU koja su se otvorila u procesu širenja njenog članstva, uvjetovala su i različite adaptacije nacionalnih ustava.<sup>72</sup>

Nakon odluke Europskog suda u predmetu *Van Gend & Loos*,<sup>73</sup> pravni poredak EU počinje se tretirati kao novi pravni poredak, različit od pravnog poretka međunarodnog prava i onog nacionalnog država članica. Budući da

---

<sup>70</sup> Usp. dokument: EUROPEAN COUNCIL - CONCLUSIONS OF THE PRESIDENCY, usvojen na zasjedanju održanom od 21. do 22. lipnja 1993. u Kopenhagenu, [http://ue.eu.int/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/ec/72921.pdf](http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/72921.pdf).

<sup>71</sup> Usp. **Ralchev, P.**, THE EU CONDITIONAL ASSISTANCE AS A POLICY TOOL TOWARDS SOUTHEASTERN EUROPE, Brussels, 2004., str. 7.-8., na: <http://www.fornet.info/documents/Ralchev-Presentation20Feb2004.pdf>

<sup>72</sup> O ovom pitanju v. opširnije kod **Albi, A.**, CONSTITUTIONS OF CENTRAL AND EASTERN EUROPE AND EU MEMBERSHIP, IACL World Congress Papers, Santiago de Chile, 11.-17. January 2004.;

<sup>73</sup> Slučaj *Van Gend & Loos v. Nederlandse Administratie der Belastingen*, App. no. 26/62 [1963.], Judgment of 5. 2. 1963., E.C.R. p. 1., cit. pr. **Lenaerts, K. and Van Nuffel, P.**, op. cit., str. 18.-19. et passim.

Republika Hrvatska još uvijek nije članica EU, ali je zato s Unijom u aktivnom odnosu preko *Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju*, pitanje statusa europskog prava u RH ostaje aktualno posebno imajući na umu da su tzv. asocijacijski sporazumi dio unutarnjeg pravnog poretka EU. Nastojeći istražiti ovo nesumnjivo važno pitanje prof. **S. Rodin** dolazi do zanimljivog zaključka o statusu EU prava u Republici Hrvatskoj nakon ratifikacije SSP-a u Hrvatskom saboru. Dok unutar Unije tzv. asocijacijsko pravo predstavlja dio europskog pravnog poretka zato jer su asocijacijski sporazumi akti institucija EU kao i svaki drugi akti pa su izravno primjenjivi, Hrvatski sabor je usvajanjem *Zakona o sprovedbi Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju* protivno čl. 139. st. 2. Ustava zapravo “reinstalirao dualističko načelo suprotno intencijama i temeljnim opredjeljenjima Ustava...”.<sup>74</sup> Hrvatski sabor je praktično uveo stroži režim za primjenu europskog asocijacijskog prava. Vlada RH će biti prisiljena zatražiti od Sabora da u svakom pojedinačnom slučaju odobri, ratificira sve odluke koje donosi Vijeće za stabilizaciju i pridruživanje kao zajedničko tijelo EU i RH na ministarskoj razini. Ovakvo rješenje zasigurno može samo otežati implementaciju svakog prava, pa tako i onog s europskom dimenzijom.

Koncept temeljnih prava i njihove zaštite s vremenom je inkorporiran u pravo EU, odnosno ne na samom početku života ove organizacije nego tek na prijelazu iz 1960-ih u 1970-te godine. O ekstenzivnoj listi temeljnih prava brinuo je Europski sud, no ta su prava postupno bila registrirana i u deklaracijama i u ugovorima na kojima su počivale institucije EU. Svi ti akti pokazuju da je poštivanje prava čovjeka te kontrola njihove sudbene, upravne i političke zaštite postala jedno od najčvršćih uporišta Unije. Svijest o takvom značaju prava čovjeka za EU postupno je rasla i u Republici Hrvatskoj.

Nakon stupanja na snagu (1. veljače 2005.) SSP je postao pravni okvir odnosa EU s RH za preostalo razdoblje koje teče do trenutka priključenja Republike Hrvatske Europskoj uniji.<sup>75</sup> Puna provedba SSP-a ima veliko značenje u pripremama RH za članstvo u EU. No, napredak u pristupnim pregovorima uvelike je ovisio i o načinu na koji RH ispunjava obveze preuzete u okvirima SSP-a.<sup>76</sup>

Hrvatski sabor je još 18. prosinca 2002. usvojio *Rezoluciju o pristupanju Republike Hrvatske Europskoj uniji* utvrđujući da je pristupanje nacionalni strateški cilj i da se u tom procesu Republika Hrvatska obvezuje na “opće prihvaćena načela i konvencije za zaštitu prava čovjeka i prava manjina”.<sup>77</sup> Nakon odluke Hrvatskog sabora, Vlada RH je 21. veljače 2003. podnijela Vijeću

---

<sup>74</sup> **Rodin, S.**, SPORAZUM O STABILIZACIJI I PRIDRUŽIVANJU S EU I HRVATSKO ZAKONODAVSTVO, Klub pravnik – Tribina 14.11.2002., str. 347.

<sup>75</sup> Usp. dokument Komisije: COMMUNICATION FROM THE COMMISSION – OPINION ON CROATIA'S APPLICATION FOR MEMBERSHIP OF THE EUROPEAN UNION od 20. 4. 2004., p. 7., [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/sec/sap/rep3/cr\\_croat.pdf](http://europa.eu.int/comm/external_relations/sec/sap/rep3/cr_croat.pdf)

<sup>76</sup> Usp. EU PRESS RELEASES, DELEGATION OF THE EUROPEAN COMMISSION TO THE REPUBLIC OF CROATIA, Zagreb, 21. prosinca 2004., na službenim internet stranicama Delegacije: [www.delhrv.cec.eu.int/hr/](http://www.delhrv.cec.eu.int/hr/)

<sup>77</sup> NN 153/2002 od 20. prosinca 2002.

ministra molbu za primanje u članstvo EU. Od tog momenta, sukladno usvojenoj proceduri, Europska komisija otpočela je s praćenjem procesa ispunjenja kopenhagenskih kriterija u Republici Hrvatskoj, odnosno obveza u okvirima *Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju*. Europska komisija je u travnju 2004. godine izdala pozitivno mišljenje (avis) o hrvatskom zahtjevu i dala preporuku za početak pristupnih pregovora. Preporuku je podržalo Vijeće ministara EU u lipnju 2004. godine, odlučivši Republici Hrvatskoj dodijeliti status zemlje kandidata, pokrenuti pristupni proces i dogovoriti pregovarački okvir glede pristupnih pregovora koji su trebali započeti 17. ožujka 2005. godine, pod uvjetom potpune suradnje RH s Međunarodnim kaznenim sudom u Haagu. Međutim, Vijeće ministara je 17. travnja iste godine odgodilo početak pregovora s RH sve dok ne utvrdi da je - prema riječima **Jeana Asselborna**, predsjednika Vijeća ministara - "došlo do pune suradnje Hrvatske s Tribunalom".<sup>78</sup>

Prvo izvješće *Europske komisije* o procesu u Hrvatskoj od 4. travnja 2002. bilo je uglavnom pozitivno. Izvješće govori o ispunjavanju političkih kriterija te o regionalnoj suradnji. Problematičnim se u izvješću ocjenjuje stanje u pravosuđu, a navode se prioritete koje treba riješiti tijekom iduće godine. Mišljenje Europske komisije od 20. travnja 2004. o hrvatskoj molbi za primanje u članstvo EU glede političkih kriterija također je bilo pozitivno:

"Ne postoje veći problemi koji se tiču osiguravanja vladavine prava i poštovanja temeljnih prava. Ipak, Hrvatska treba poduzeti mjere kojima bi se ostvarilo puno poštovanje prava manjina, posebice srpske manjine. Hrvatska treba ubrzati proces implementacije Ustavnog zakona o nacionalnim manjinama te ubrzati napore koji bi olakšali povratak srpskih izbjeglica iz Srbije i Bosne i Hercegovine. Hrvatska treba napraviti bitna poboljšanja u funkcioniranju sudskog sistema. Borbu protiv korupcije također treba pojačati.

Suradnja Hrvatske s Međunarodnim sudom za bivšu Jugoslaviju znatno je poboljšana u posljednjih nekoliko mjeseci. Tijekom travnja 2004. godine Tužiteljica je utvrdila da Hrvatska danas u potpunosti surađuje s ICTY-em. Hrvatska treba ostvariti punu suradnju kako bi osigurala da preostali osumnjičeni budu otkriveni i prebačeni u Haag. Hrvatskoj preostaju obveze glede regionalne suradnje; u ovom području traže se ustrajni naponi. To se posebno odnosi na rješavanje graničnih pitanja sa susjednim zemljama u skladu s međunarodnim standardima za rješavanje sporova te na pitanja koja proizlaze iz unilateralnog proglašenja zaštićene "ekološke i ribolovne zone" u Jadranu."<sup>79</sup>

Svojevrsni odgovor na citirana stajališta Europske komisije treba sagledati i u izradi *Nacionalnog programa zaštite i promicanja ljudskih prava u Republici Hrvatskoj od 2005. –2008.* koji, pod pretpostavkom da u dogledno vrijeme bude usvojen u Hrvatskom saboru, a zatim i primjenjen u praksi, još jednom Republiku Hrvatsku obvezuje prema EU i to na sljedeći način: (1) Nastavkom postupka

---

<sup>78</sup> **Bui, I.**, PREGOVORI S EU-om ODGOĐENI - NOVI DATUM NIJE ODREĐEN, *Slobodna Dalmacija*, 17. travanj 2005., str. 2.-3.

<sup>79</sup> Usp. dokument: COMMUNICATION FROM THE COMMISSION - OPINION ON CROATIA'S APPLICATION FOR MEMBERSHIP OF THE EUROPEAN UNION od 20. 4. 2004., str. 118., [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/see/sap/rep3/cr\\_croat.pdf](http://europa.eu.int/comm/external_relations/see/sap/rep3/cr_croat.pdf)

usklađivanja zakonodavstva RH s pravnim stečevinama EU; (2) Ostvarivanjem razine zaštite i promicanja prava čovjeka u skladu s pravnim stečevinama EU; (3) Osaženjem upravnih i pravosudnih uvjeta za primjenu zakonodavstva.<sup>80</sup>

## **6. ZAKLJUČNO O ULOZI EUROPSKIH ORGANIZACIJA U UNAPREĐENJU I PRIMJENI SUSTAVA ZAŠTITE PRAVA ČOVJEKA U REPUBLICI HRVATSKOJ**

Kao rodno mjesto moderne ustavnodemokratske misli i prakse, europski kontinent je ujedno i prostor najrazvijenije suvremene “političke arhitekture” u svijetu. Tome su najbolji dokaz regionalne organizacije koje su se u Europi pojavile nakon Drugog svjetskog rata s važnim ciljevima reduciranja dugotrajnih tenzija između starih europskih naroda i država, olakšavanja ekonomske rekonstrukcije i razvitka, unapređenja suradnje glede brojnih društvenih pitanja te očuvanja sigurnosti europskih prostora. Među različitim organizacijama koje su posvećene ostvarenju spomenutih ciljeva posebno se ističu one koje intenzivno djeluju na području prava čovjeka i njihove zaštite. To su upravo one organizacije koje su i bile predmet našeg interesa: Vijeće Europe, Organizacija za sigurnost i suradnju u Europi te Europska unija.

Riječ je dakle o organizacijama koje su svojim standardima na području prava čovjeka, odnosno svojim pravom kao “suplementarnim međunarodnim ustavom”, odigrale i povijesno važnu ulogu u ustavnodemokratskoj afirmaciji Republike Hrvatske kao države u kojoj će se poštovati prava čovjeka i koja će svim pojedincima i pripadnicima različitih društvenih skupina osigurati stabilan i vjerodostojan sistem zaštite njihovih prava. Svojom ulogom u promociji i zaštiti prava čovjeka kao najsvjetlijoj strani svake države ove su organizacije bez sumnje obilježile uspostavu i razvitak Republike Hrvatske kao samostalne i neovisne države.

---

<sup>80</sup> Konzultirali smo nacrt prijedloga VLADE RH - NACIONALNI PROGRAM ZAŠTITE I PROMICANJA LJUDSKIH PRAVA U REPUBLICI HRVATSKOJ OD 2005. - 2008. GODINE, Zagreb, 7. prosinca 2004., str. 1-62.

## **CONSTITUTIONALISM, EUROPEAN ORGANISATIONS AND HUMAN RIGHT PROTECTION SYSTEM IN CROATIA**

International law on Human Rights protection has become an unavoidable element of transitional and national constitutional law of European states. It has become a real “International supplementary constitution” on which the legal systems of national states lean. It is also a statement of Democratic constitutionalism without the appreciation of which today it is no longer possible to affirm and integrate national states in the wider international context. In this paper the author points out the results of the constitutional choice of the Republic of Croatia regarding the reception of the basic regulations on Human Rights protection with special reference to the role of European organisations which function within the Republic of Croatia.

**Key word:** *constitutionalism, new democracy, human rights, human rights protection system, Republic of Croatia*