

Izvorni znanstveni rad
UDK 342.4(497.13)

Ustav Republike Hrvatske i nadnacionalne organizacije: suverenitet, međunarodni odnosi i temeljna ljudska prava

SINIŠA RODIN

Pravni fakultet u Zagrebu

Raspravlja se o glavnim problemima koji su bitni za ocjenu Ustava Republike Hrvatske iz 1990. godine u svjetlu suvremenog evropskog pravnog i političkog preobrazaja. Prvo, ukazuje se na činjenicu da su države članice Evropske zajednice prenijele dio svog suvereniteta na Zajednicu, te se tvrdi da je odredba kojom se omogućava transfer državnog suvereniteta na naddržavne organizacije trebala biti predviđena Ustavom Republike Hrvatske iz 1990. Uvođenje takve odredbe je ključno za namjeravano pristupanje Evropskoj zajednici. Drugo, prikazuje se primjena monističkog pristupa, koji je prihvaćen u većini država članica Evropske Zajednice i podržava njegovo prihvaćanje u Hrvatskoj. Konačno, u članku se raspravlja o temeljnim načelima zaštite ljudskih prava i upućuje na nedostatnost njihove interne materijalne zaštite. Elikasno sredstvo za zaštitu temeljnih ljudskih prava je ratifikacija relevantnih međunarodnih instrumenata i njihova primjena na temelju monističkog pristupa, te interpretacija *in favorem* pojedinca.

1. Uvod

Jugoslavija, a tako i Republika Hrvatska, dugi niz godina bila je izolirana od evropskih integracijskih procesa potaknutih od država zapadne demokracije. Jugoslavija nije prihvatila Marshallov plan koji su Sjedinjene Države ponudile 1947. godine, Jugoslavija nije potpisala Konvenciju o Evropskoj ekonomskoj suradnji 1948. godine, te shodno tome nije ni postala član Organizacije za evropsku ekonomsku suradnju (Organisation for European Economic Co-operation).¹ Tadašnjih trinaest milijardi dolara dodijeljene pomoći zaobišlo je Jugoslaviju. Jugoslavija nije potpisala ni Statut Savjeta Evrope, niti je postala njegovim punopravnim članom. Jugoslavija nije potpisnica Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda, Jugoslavija nije...²

U posljednje vrijeme poduzeti su prvi konkretni koraci prema uključivanju u evropske integracijske procese. Ipak, razdoblje od 44 godine samoizolacije teško je odjednom nadoknaditi. Danas, kada je i sama egzistencija Jugoslavije

¹ Kasnije je Jugoslavija postala pridruženi član Organizacije za ekonomsku suradnju i razvoj (OECD) koja se razvila i OEEC.

² Jugoslavija je potpisnica velikog broja međunarodnih konvencija iz oblasti zaštite ljudskih prava. One se, međutim, ne primjenjuju. O tome vidi detaljnije u Degan, Vladimir-Đuro, *Odvjetnik* 7—12 (1989), str. 23, *et seq.*

dovedena u pitanje, a dobre namjere Saveznog izvršnog vijeća blokirane faktičkim nepoštivanjem ne samo odredaba saveznog Ustava već i temeljnih ljudskih prava od strane mnogih republičkih i lokalnih organa vlasti, Republika Hrvatska usvojila je novi Ustav, po mnogo čemu različit od svih dosadašnjih. U političkim i javnim raspravama o ustrojstvu Republike Hrvatske koje su prethodile usvajanju tog značajnog pravnog dokumenta, došli su do izražaja zahtjevi za jasnoćom ustavnog teksta i približavanjem njegovih rješenja evropskim demokratskim tradicijama čiji je Republika Hrvatska baštinik. Da li Ustav Republike Hrvatske doista održava evropske standarde u sferi međunarodnih odnosa i zaštite temeljnih ljudskih prava? Da li je upravo usvojeni Ustav prikladan za ulazak Republike Hrvatske u evropske integracije, ponaosob Savjet Evrope i Evropske zajednice?

Predmet naše analize su netom prihvaćena koncepcija suvereniteta Republike Hrvatske u usporedbi sa situacijom u suvremenim evropskim nadnacionalnim organizacijama, odnos unutrašnjeg i međunarodnog prava, te pravna zaštita temeljnih ljudskih prava u Evropi u usporedbi s rješenjima prihvaćenim u Ustavu Republike Hrvatske. Cilj analize je ustanoviti da li Ustav, formalno gledano, pruža mogućnost nesmetanog uključivanja u evropske integracije. Pri tome bi, s obzirom na to da je poštivanje evropskih standarda u zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda jedan od uvjeta za pristupanje evropskim organizacijama, naročito Savjetu Evrope i Evropskim zajednicama, deklarirana intencija nove hrvatske vlasti za uključivanje u evropske integracijske procese morala imati odraza i na ustavnopravnom planu.

S obzirom na prijelazne i završne odredbe Ustava Republike Hrvatske, ponaosob članak 140., odnosno na odredbu da »Republika Hrvatska ostaje u sustavu SFRJ do novog sporazuma jugoslavenskih republika ili dok Hrvatski Sabor ne odluči drugačije«, valja uzeti u obzir da su njene kompetencije u sferi međunarodnih odnosa ograničene. Ipak smatramo da će naše opomene, s obzirom na to da su generalnog karaktera, biti korisne bez obzira na budućnost savezne države. Iste bi trebalo imati na umu pri stvaranju uvjeta za reguliranje odnosa kako federacije, tako eventualnih konfederalnih ili samostalnih republika s evropskim državama, te nadnacionalnim i međunarodnim organizacijama.

Problem ćemo izložiti u tri točke. Prvo, istaknut ćemo kako su se u izvršavanju principa međunarodnog prava *pacta sunt servanda*, države odrekle dijela svoje suverenosti u korist nadnacionalnih organizacija. Drugo, pokazat ćemo kako se suvremeni međunarodni odnosi na tlu Evrope zasnivaju na gotovo općem prihvaćanju monističke koncepcije odnosa unutrašnjeg i međunarodnog prava. Konačno, pokazat ćemo kako se zaštita osnovnih ljudskih prava temelji na efikasnoj stvarnoj, a ne isključivo normativnoj zaštiti.

2. Evropske zajednice i suverenitet država članica

U današnjoj Evropi klasična koncepcija državnog suvereniteta koji se shvaća kao apsolutna i neograničena državna vlast je ozbiljno uzdrmana. Ograničeni domet takve koncepcije suvereniteta naročito se dobro primjećuje u međunarodnom pravu. Tako je već sovjetski ministar vanjskih poslova i Molotovjev prethodnik na tom položaju Litvinov primijetio kako su apsolutno suverene

samo one države koje nisu preuzele međunarodne obaveze.³ Nadalje, u pravnom sustavu Evropskih zajednica koji možemo uzeti kao primjer evropskog integracijskog procesa u kojem je integracija putem prava otišla najdalje, prihvaćanjem doktrina supremacije i izravne primjene, odnosno izravnog učinka Evropskog prava, pojam državnog suvereniteta potpuno je relativiziran.

Pojam »izravna primjena« temelji se na članu 189. Ugovora o Evropskoj ekonomskoj zajednici i paralelnim odredbama druga dva osnivačka ugovora.⁴ Njime se izražava svojstvo općenormativnih pravnih akata (u terminologiji Osnivačkih ugovora »uredbe« — Regulations), da samim usvajanjem od institucija Evropskih zajednica postaju pravne norme koje su izravno primjenjive na području država članica. Da objasnimo, Savjet Evropskih zajednica kao glavno normativno (zakonodavno) tijelo sastoji se od predstavnika vlada država članica. Nacionalne vlade na temelju ovlaštenja dobivenih od nacionalnih predstavničkih tijela donose preko Savjeta Evropskih zajednica općenormativne propise koji se tada primjenjuju u svim državama članicama, i to bez potrebe za dodatnom ratifikacijom. Komisija Evropskih zajednica kao nadnacionalna institucija *per excellence*, te u znatno manjoj mjeri Savjet Evropskih zajednica, predstavljaju tijela koja nisu u potpunosti funkcionalno vezana za države članice, već imaju i djelomično autonomnu egzistenciju koja izvire iz Osnivačkih ugovora. Stoga (mada ne isključivo zbog toga) i pravo koje Savjet i Komisija stvaraju čini poseban pravni sustav. Tako dolazi do pojave da se kao obavezne u državama članicama primjenjuju opće pravne norme koje nisu donijeli njihovi nacionalni parlamenti, te individualni akti koje nisu donijeli njihovi izvršni organi. Subjektivna prava stvorena tim aktima izravno su utuživa od strane pravnih subjekata država članica, te se uz obavezu sudova da ih štite vezuje i pojam izravnog učinka evropskog prava.

S druge strane, ono što je naročito zanimljivo u vezi s doktrinom o supremaciji evropskog prava jest da je ona nastala i razvila se ne putem ugovorne regulacije, već na temelju prakse Suda Evropskih zajednica u Luxemburgu. U čitavom nizu presuda, Sud je izrekao *dictum* da je Evropsko pravo hijerarhijski nadređeno normama pravnih sustava država članica, i to ne samo zakonskim, već i ustavnim. Prvi rani slučaj kojim je Evropski sud konstatirao takvo ograničenje suverenosti država članica bio je predmet 26/62 Van Gend en Loos. Tada je Evropski sud među ostalim presudio:

»Zaključak koji treba izvesti iz toga je da Zajednica uspostavlja novi pravni poredak međunarodnog prava u čiju su korist države ograničile, iako u ograničenom području, svoja suverena prava...«⁵

Drugi važan slučaj kojim je razrađena ista linija razmišljanja bio je predmet 6/64 Costa v. ENEL; rješavajući ga, Evropski sud je iz *dictuma* otklonio riječ

³ Litvinov, *op cit.* Andrassy, str. 10.

⁴ Ugovor o Evropskoj zajednici za ugljen i čelik, te Ugovor o Evropskoj zajednici za atomsku energiju.

⁵ Slučaj 26/62 Van Gend en Loos (1963) ECR 1. Za prijevod navedene presude vidi: Rodin, S., *Pravni sustav i institucije Evropske zajednice*, Zagrebačka poslovna škola, Zagreb 1990.

»medunarodnog« i na taj način potvrdio specifičnost pravnog poretka Evropskih zajednica:

»Za razliku od običnih međunarodnih ugovora, Ugovor o EEZ je stvorio svoj vlastiti pravni sustav koji je nakon stupanja na snagu postao integralni dio pravnih sustava država članica koji su njihovi sudovi dužni primjenjivati. Stvorivši zajednicu neograničenog trajanja, koja ima vlastite institucije, vlastitu pravnu osobitost i sposobnost nastupanja na međunarodnom planu, te posebno, stvarna ovlaštenja koja izviru iz ograničenja suverenosti ili transfera ovlaštenja s država na Zajednicu, države članice su ograničile svoja suverena prava, premda na ograničenom planu, te su stvorile *corpus iuris* koji obavezuje kako njihove državljane, tako i njih same.«⁶

Doktrina supremacije Evropskog prava bila je ponovo potvrđena i razrađena u više slučajeva koji su se vodili pred Sudom Evropskih zajednica, a mi izdvajamo još dva koji po općem mišljenju predstavljaju iskorak iz dotadašnje prakse. Rješavajući 1970. godine u slučaju Internationale Handelsgesellschaft,⁷ Sud je potvrdio važnje pravila međunarodnog prava da bi opravdala neizvršenje ugovora. Sud se nije izričito pozvao na član 27. Bečke konvencije o pravu ugovora koji propisuje ovo pravilo, već je izrekao slijedeće:

»...valjanost pravnog instrumenta Zajednice, ili njegovo djelovanje u državi članici ne može biti pogodeno tvrdnjama da ono dira bilo u temeljna prava formulirana u ustavu odnosno države, bilo u principe nacionalne ustavne strukture.«

Ovime je bila potvrđena supremacija evropskog prava ne samo u odnosu na zakonske, već i na ustavne odredbe članica. Nadalje, rješavajući slučaj Simmenthal, 1977 godine⁸ Sud je u rješavanju sukoba nacionalnog i Evropskog prava priznao važnije interpretacijskog pravila *lex superior derogat legi inferiori* ne samo u pogledu Osnivačkih ugovora kao primarnog izvora Evropskog prava već i pogledu sekundarnih pravnih akata donesenih na temelju Osnivačkih ugovora.

»Nacionalni sud... mora priznati potpuno djelovanje odredaba (Evropska prava, op. S.R.), ako je potrebno uskraćujući samoinicijativno primjenu bilo kojeg proturiječnog nacionalnog pravnog pravila, čak ako je doneseno naknadno...«

Primjere ograničavanja državnog suvereniteta u pravnom sustavu Evropskih zajednica mogli bismo i dalje. Tako je u poznatom slučaju ERTA iz 1970. godine državama uskraćeno pravo zaključivanja međunarodnih sporazuma ukoliko bi oni bili u suprotnosti s evropskim pravom.⁹ Ipak, nije nam cilj izdvojiti sve takve slučajeve, već na temelju nekoliko karakterističnih, koje smo upravo spomenuli, izvući određene zaključke. Kao prvo, države članice Evropskih zajednica ne samo da su formalno ograničile svoj suverenitet na temelju preuzimanja međunarodnih obaveza, kako je to sugerirao Litvinov, već je on efektivno ograničen djelovanjem nezavisnih situacija novog pravnog sustava čiji su te države

⁶ Slučaj 6/64 Costa v. ENEL (1964) ECR 585

⁷ Slučaj 11/70 Internationale Handelsgesellschaft v. Einfuhr und Vorratstelle für Getreide und Futtermittel, (1970)

⁸ Slučaj 106/77 Simmenthal (1978) ECR 629

⁹ Slučaj 22/79 Commission v. Council (1971) ECR 263

subjekti. Ograničenje državne suverenosti očituje se na unutrašnjem planu kao zabrana pravnog reguliranja koje je bilo u suprotnosti s Osnivačkim ugovorima, a na vanjskom kao zabrana preuzimanja međunarodnih obaveza koje bi bile u neskladu s pravnim poretkom Evropskih zajednica. Ovdje se moramo osvrnuti na pitanje razlikovanja državnog i narodnog (pučkog) suvereniteta. Naime, do formiranja zajedničkog predstavničkog zakonodavnog tijela u punom smislu riječi¹⁰ ne može biti ni govora o stvaranju evropskog političkog naroda. Tome u prilog govori i odredba Osnivačkih ugovora kojom se određuje da se Evropski parlament sastoji od predstavnika naroda država članica, a riječ »naroda« stoji u množini. Pri tome se misli na predstavnike političkih naroda tih država. Tako narodni suverenitet članica Evropskih zajednica ostaje neokrnjen. Ono na što se odnose presude Evropskog suda jest državni suverenitet, odnosno neograničenost državne vlasti. Čini se da jedino logično objašnjenje i prihvatljiv temelj egzistencije nadnacionalnih organizacija poput Evropskih zajednica mora zasnovati na prihvaćanju neograničenog narodnog suvereniteta. Naime, narodi država članica na temelju narodnog suvereniteta, čiji su nosioci, odlučili su obavljanje određenih poslova državne vlasti povjeriti nadnacionalnim institucijama. Time je državni suverenitet podijeljen između državnih tijela i nadnacionalnih institucija. Danas, to je već potpuno jasno, ne može biti riječi o apsolutnom karakteru državne vlasti. Istovremeno, narodni suverenitet ostaje neokrnjen, budući da narodi država članica zadržavaju neotuđivo pravo istupanja iz takvih nadnacionalnih organizacija.

3. Međunarodni odnosi

Suvremeni odnosi evropskih država članica Evropskih zajednica temelje se na prihvaćanju monističkog shvaćanja odnosa unutrašnjeg i međunarodnog prava. Međutim, taj pristup ne proizlazi uvijek samo iz ustavnih propisa tih država već, što je naročito zanimljivo, i iz međunarodnih ugovora koje su potpisale. Uspoređujući ustave država članica Evropskih zajednica mogli bismo ih klasificirati u dvije skupine: one koje prihvaćaju monističku koncepciju, te one koje prihvaćaju dualističku koncepciju, ali su na implicitan način Evropskom pravu priznale prvenstvo i izravan učinak.¹¹ Ovdje prvenstveno mislimo na Veliku Britaniju. Naime, čitavo ustrojstvo pravnog sustava Evropskih zajednica, budući da počiva na koncepciji izravnog učinka i supremacije Evropskog prava nad internim pravom država članica, bilo bi dovedeno u pitanje ukoliko države članice ne bi, eksplicitno ili implicitno, priznale važenje monističke koncepcije odnosa nacionalnog i međunarodnog prava. Ta obaveza nastala je ratifikacijom Osnivačkih ugovora, iako u njihovom tekstu to nije nigdje izričito naznačeno. Međutim sama efikasna primjena Ugovora nužno iziskuje priznavanje monističke koncepcije. Stoga se može reći, a na to ukazuju kako praksa Evropskog suda, tako i pravna doktrina u državama članicama, da se Evropsko pravo primjenjuje izravno u svim državama članicama, te da ima veću pravnu snagu od njihovog internog prava, bez obzira na njihove ustavne ili zakonske odredbe.

¹⁰ Evropski parlament nema zakonodavne ingerencije. O tome više vidi u Rodin, S., *Politička misao*, br. 2/1990, str. 29—51.

¹¹ Na ovom mjestu nećemo prikazati svih 12 rješenja, već samo neka karakteristična.

Neke države članice Evropskih zajednica u svojim ustavima izričito priznaju monističku koncepciju. Tako, primjerice Ustav SR Njemačke u članu 25. određuje da su opća pravila međunarodnog prava dio saveznog prava. Ona imaju prvenstvo nad njemačkim pravom, te stvaraju prava i obveze za građane federacije.

Ustav IV. Francuske republike iz 1946. godine u svom članu 26. također je bio prihvatio monistički pristup određujući da ratificirani i objavljeni diplomatski ugovori imaju snagu zakona čak i kada su suprotni francuskom internom zakonodavstvu. Za njihovu primjenu nisu potrebni ma kakvi dodatni propisi osim akta o ratifikaciji. Ovim članom Ustav IV. Republike bio je potvrdio princip *lex posterior derogat legi priori*, u odnosu pravnih izvora nacionalnog i međunarodnog prava, a to znači da je kasniji međunarodni ugovor mogao derogirati međunarodni ugovor. Takva je bila situacija u Francuskoj prije njenog pristupanja Evropskim zajednicama. Ustav V. Francuske republike, koji je donesen nakon što su Zajednice bile osnovane, ojačao je poziciju međunarodnog prava i prizano mu apsolutan primat.¹² Njegovim članom 55. izričito je utvrđena supremacija međunarodnog prava prihvaćanjem interpretacijskog načela *lex superior derogat legi inferiori*, u korist međunarodnog prava.

»Ugovori ili sporazumi pravno ratificirani ili odobreni imaju nakon njihova objavljivanja veću snagu od zakona uz rezervu za svaki ugovor ili sporazum, njihove primjene od druge stranke.«¹³

Upravo navedeni član znači da se francuskim zakonima uz uvjet reciprociteta ne mogu stavljati izvan snage odredbe međunarodnog prava, čak niti ukoliko je nacionalni zakon donesen kasnije.

Nizozemski ustav bio je izmijenjen 1956. godine kada je njegovim članom 68. uvedena odredba da međunarodni ugovori i sporazumi predstavljaju hijerarhijski najviši izvor prava. Kasnije izmjene nizozemskog Ustava iz 1983. godine samo su ojačale monističku koncepciju.

Kako je dobro poznato, Velika Britanija nema kodificirani ustav, no nema nikakve dvojbe da prihvaća dualističku koncepciju, te s te strane među državama članicama Evropskih zajednica predstavlja iznimku. Ovakav zaključak proizlazi iz jedne od temeljnih postavki britanskog prava; doktrine o suverenosti Parlamenta. U skladu s tom doktrinom za pristupanje Evropskim zajednicama bilo je potrebno donijeti poseban zakonski akt i metodom transformacije unijeti pravne norme Osnivačkih ugovora u britanski pravni sustav. Na taj način nadležni britanski organi ne bi primjenjivali izvor Evropskog, već izvor internog prava. Tako je 1972. godine britanski Parlament donio *The European Communities Act* kojim je sadržaj Osnivačkih ugovora doslovno unijet u britansko unutrašnje pravo.¹⁴

¹² Ustav V. Republike donesen je 1958. godine. Razdoblje formiranja Evropskih zajednica završeno je 1. siječnja iste godine stupanjem na snagu Rimskih ugovora, potpisanih 25. ožujka 1957.

¹³ *Op. cit.* Degan (1989) str. 28.

¹⁴ U skladu s doktrinom suverenosti Parlamenta, Lord Denning MR (Master of Rolls, op. S.R.), je u predmetu *McWhirter v. Attorney-General*, donio sljedeći *dictum*: »Even though the treaty of Rome has been signed, it has no effect, so far as these Courts are concerned, until it is made an Act of Parliament. Once it is implemented by an Act of Parliament, these Courts must go by the Act of Parliament.« *Op. cit.* Hartley, str. 236.

Paradoksalno je da je poštujući striktnu dualističku koncepciju ovaj zakon u stvari uveo monizam. Britanski sudovi, doduše, primjenjuju, formalno gledano, izvor svog unutrašnjeg prava, koliko su transformirane norme Osnivačkih ugovora u pitanju.

Činjenica je, međutim, da je specifičnim normama Osnivačkih ugovora, koji su, usput rečeno, tzv. *self-executing* ugovori, izričito određeno, da neki razredi pravnih normi koje donose institucije Evropskih zajednica proizvode neposredne pravne učinke, te da ih nacionalni sudovi moraju izravno primjenjivati.¹⁵ Tako će, primjerice, Uredbe koje donosi Savjet Evropskih zajednica biti primjenjivane u Velikoj Britaniji na temelju European Communities Acta, u Francuskoj na temelju Ugovora o Evropskoj ekonomskoj zajednici, ali će krajnji efekt biti isti. Iz toga proizlazi zanimljiv zaključak. Dok pravni sustav Velike Britanije priznaje dualističku koncepciju odnosa unutrašnjeg i međunarodnog prava, u pogledu Evropskog prava to više nije slučaj. Odredbama European Communities Acta kao unutrašnjeg propisa Velike Britanije, Evropsko pravo izuzeto je iz dualističkog modela. Tako se danas u Velikoj Britaniji istovremeno primjenjuju dvije koncepcije: monistička u pogledu Evropskog prava, te dualistička u pogledu međunarodnog.

Kakva rješenja donosi Ustav Republike Hrvatske? U članu 134. stoji da međunarodni ugovori koji su sklopljeni i potvrđeni u skladu s Ustavom čine dio unutrašnjeg pravnog poretka Republike, što znači da Prijedlog Ustava prihvaća monističku koncepciju. Štoviše, takvi ugovori po svojoj pravnoj snazi stoje iznad zakona. Prihvaćanje monističke koncepcije velik je iskorak u odnosu na prijašnje pravno stanje i sadašnji ustav SFRJ koji stoje na dualističkim postavkama. Stoga navedenu odredbu Ustava Republike Hrvatske treba pozdraviti kao rješenje koje omogućava pristupanje Republike Hrvatske evropskim nadnacionalnim organizacijama. Međutim, Ustav je propustio na ovom mjestu regulirati status sekundarnog zakonodavstva koje donose nadnacionalne institucije na temelju međunarodnih ugovora. Primjer takvih nadnacionalnih institucija su Savjet i Komisija Evropskih zajednica, te bi u skladu s proklamiranom namjerom za ulazak u Evropske zajednice bilo logično da se i ta mogućnost Ustavom propiše. Propuštajući da to učini, Ustav ostavlja čitaocu neupućenom u pravni sustav Evropskog prava nejasnim da li bi u slučaju eventualnog ulaska republike Hrvatske u Evropske zajednice obvezatni pravni propisi doneseni na temelju člana 189. Ugovora o EEZ i paralelnih odredbi druga dva Osnivačka ugovora, jednako tako činili, a trebali bi, dio unutrašnjeg pravnog poretka.¹⁶ Pristupanjem Evropskim zajednicama došlo bi do neusklađenosti navedene odredbe Ustava i člana 189. Ugovora o EEZ. Sudovi bi tada morali u skladu s prihvaćenom monističkom koncepcijom član 136. Ustava interpretirati u smislu člana 189.

¹⁵ Npr. Uredbe (Regulations) u skladu s članom 189. Ugovora o Evropskoj Ekonomskoj zajednici.

¹⁶ Da podsjetimo, član 189. Ugovora o EEZ glasi: »(1) U cilju izvršavanja svojih zadataka, Savjet i Komisija donose Uredbe, Uputstva i Odluke, daju Preporuke ili Mišljenja u skladu s odredbama ugovora. (2) Uredba ima karakter propisa opće primjene. Ona obavezuje u cjelini i izravno se primjenjuje u svim državama članicama. (3) Uputstvo obavezuje svaku državu članicu kojoj je upućeno, u pogledu cilja koji valja ostvariti, ali su nacionalni organi slobodni u izboru oblika i sredstava. (4) Odluka obavezuje u cjelosti one kojima je upućena. (5) Preporuka i mišljenja ne obavezuju.«

Ugovora o EEZ. Dakle, logički i pravno-tehnički, situacija je jasna. Hrvatski sudovi primjenjivali bi neposredno izvor međunarodnog prava, u konkretnom slučaju Osnivačke ugovore Evropskih zajednica, a na temelju njih i sekundarno zakonodavstvo. Ipak, zbog jasnoće, čini nam se da je Ustav stao na pola puta, te da je ipak trebao izričito spomenuti i takve sekundarne propise. Problema ipak ne bi trebalo biti bez obzira na to da li se u državi koja namjerava pristupiti ili je već pristupila Evropskim zajednicama primjenjuje monistički ili dualistički pristup. U pravnom sustavu koji prihvaća dualizam, kako smo pokazali na primjeru Velike Britanije, dovoljno je metodom transformacije prenijeti norme ugovora u interno pravo.¹⁷ Smatramo, međutim, da u pravnom sustavu koji prihvaća monističku koncepciju, unatoč tome što je dovoljno reći tek da potvrđeni i objavljeni međunarodni ugovori čine dio unutrašnjeg pravnog poretka, zbog jasnoće treba isto kazati i u pogledu sekundarnih, nadnacionalno donesenih propisa.

Pored svega do sada rečenog, možda još i više, upada u oči i odredba člana 115. Ustava, koja je proturječna s obzirom na upravo izloženu kritiku člana 134. Naime, ukoliko se prihvati monistička koncepcija, a član 134. upravo to i čini, tada valja odrediti da sudovi sude ne samo na temelju Ustava i zakona, već i na temelju međunarodnih ugovora, te sekundarnih propisa donesenih od strane nadnacionalnih institucija. U sustavu prava evropskih zajednica nacionalni sudovi primjenjuju Evropsko pravo. To proizlazi iz prihvaćene monističke koncepcije, te doktrine izravnog učinka Evropskog prava. Kako smo pokazali, ova doktrina bila je razvijena u dugogodišnjoj praksi Suda Evropskih zajednica, počevši od ranog slučaja Van Gend en Loos. Takva sudska rješidba kojom je nedvosmisleno ukazano da odredbe Evropskog prava stvaraju izravno prava i obaveze ne samo za države članice već i za njihove građane neposredno, stavlja pred nacionalne pravosudne organe i obavezu da ta prava štite, i to na temelju odredaba Evropskog prava. Stoga smatramo da bi bilo u skladu s proklamiranom namjerom Republike Hrvatske da pristupi Evropskim zajednicama da se član 115. Ustava interpretira ekstenzivno. U njegovoj interpretaciji valjalo bi uvažiti činjenicu da sudovi nakon pristupanja Evropskim zajednicama imaju suditi na temelju Ustava, zakona, međunarodnih ugovora, te sekundarnog zakonodavstva prihvaćenog na temelju međunarodnih ugovora. Isto tako bi presude Evropskog suda u Luxemburgu nakon pristupanja postale izvor prava.

U vezi s prihvaćanjem monističke koncepcije valja kazati i nekoliko riječi o ovlaštenjima Ustavnog suda Republike Hrvatske. Kako stoji u članu 126. Ustava, Ustavni sud ukinut će zakon čiju neustavnost utvrdi. Isto tako, Ustavni sud ukinut će ili poništiti drugi propis čiju ustavnost ili nezakonitost utvrdi. Dikcija ovog članka ne ostavlja Ustavnom sudu alternativu. Ukoliko utvrdi neustavnost zakona, on ga mora ukinuti. U pogledu drugih propisa, on ih može ili ukinuti ili poništiti *ex tunc*. Da vidimo kako se to odražava na međunarodne obaveze koje preuzima Republika Hrvatska. Prema odredbi člana 133. Ustava, Hrvatski Sabor potvrđuje međunarodne ugovore vojne i političke prirode, te meduna-

¹⁷ Time još uvijek ostaju otvorena pitanja primjene drugih izvora Evropskog prava, ponaosob presuda Evropskog suda.

rodne ugovore koji financijski obavezuju Republiku. Međunarodne ugovore, kojima se nekoj međunarodnoj organizaciji ili savezu povjerava obavljanje ovlasti izvedenih iz Ustava Republike Hrvatske, Hrvatski Sabor potvrđuje dvotrećinskom većinom svih zastupnika. U skladu s prihvaćenom monističkom koncepcijom, (član 134.) očekivati je da dikcija »Hrvatski Sabor potvrđuje« podrazumijeva donošenje akta o ratifikaciji. S obzirom na to da Ustavni sud ima mogućnost ukinuti ili poništiti takav akt, to otvara put za zakonsko reguliranje *contra* međunarodnog ugovora, što bi predstavljalo međunarodni delikt. Naime, kako potpuno ispravno ističe i Andrassy, povod za kršenje međunarodnih obveza neke države može dati i ustavotvorni ili zakonodavni organ. U slučaju nekonzistentnosti unutrašnjeg zakonodavstva neke države i međunarodnih obaveza koje je ona preuzela, može biti sporno tek da li povreda međunarodne obveze nastaje već u vrijeme donošenja propisa ili u času njihove primjene. Smatramo da bi ovdje trebalo postaviti presumpciju da država ne želi kršiti međunarodne obaveze koje je preuzela. Štoviše, ukidanje ili poništavanje akta o ratifikaciji međunarodnog ugovora bilo bi suprotno članu 27. Bečke konvencije o pravu ugovora iz 1969. godine, kojim se određuje da se jedna stranka ne može pozivati na odredbe svog unutrašnjeg pravnog poretka, a shodno tome niti Ustava, kao na razlog za neprimjenjivanje međunarodnih obveza koje je preuzela. Kada Degan (1989.) analizira navedeno pravno pravilo Bečke konvencije, zaključujući da su sudovi dužni primjenjivati odredbe ratificiranog međunarodnog ugovora tako dugo dok se on po propisanom postupku ne otkáže, on ima na umu sadašnju dualističku koncepciju odnosa međunarodnog prava i unutrašnjeg prava SFRJ. U slučaju Ustava Republike Hrvatske koji prihvaća monističku koncepciju, argumenti koje je istakao vrijede još i više. Naime, nakon što je prihvaćeno jedinstvo pravnog sustava međunarodnog i unutrašnjeg prava, sudovi Republike Hrvatske moraju izravno primjenjivati izvore međunarodnih prava. U takvoj situaciji zaključak je da Ustavni sud ispitujući ustavnost akta o ratifikaciji međunarodnog ugovora može ispitivati samo da li je ugovor zaključen po propisanom postupku, od nadležnog tijela. U takvom slučaju, smatramo, Ustavni sud bi mogao poništiti akt o ratifikaciji. U slučaju materijalne nesuglasnosti mislimo da bi Ustavni sud jedino mogao predložiti Saboru izmjenu Ustava ili otkazivanje međunarodnog ugovora. Do konačne odluke Sabora vrijedio bi međunarodni ugovor.

4. Temeljna ljudska prava

Shvaćanje temeljnih ljudskih prava, počevši od francuske revolucije i Deklaracije prava čovjeka i građanina, promijenilo se. Dok su ona u početku bila smatrana prirodnim pravima koja, kako se smatralo, nije potrebno i pravno konstituirati, već je dovoljna njihova deklaratorna enumeracija, danas uglavnom prevladava shvaćanje o potrebi njihove pozitivnopravne zaštite. Takvo gledište potječe iz Deklaracije o pravima Sjedinjenih Američkih Država (The Bill of Rights).¹⁸

¹⁸ Pusić, *Društvena regulacija*, str. 86. et seq.

Uspoređujući rješenja primjenjena u državama članicama Evropskih zajednica vidi se da njih deset od ukupno dvanaest reguliraju zaštitu ljudskih prava u normativnim dijelovima svojih ustava. S druge strane moguće je, kao što je to određeno ustavom Francuske V. Republike, pozvati se na sadržaj drugih pravnih akata. U konkretnom slučaju, francuski Ustav poziva se u svojoj preambuli na sadržaj Deklaracije o pravima čovjeka i građanina iz 1789. godine, te njenu potvrdu u preambuli Ustava IV. Republike. Međutim, iako bi se iz toga moglo zaključiti da preambula ustava nije normativnog karaktera, *Conseil constitutionnel* i neki sudovi zaključili su da one dispozicije prambule koje su dovoljno jasne i precizne da bi stvorile individualna prava, odnosno one koje su self-executing karaktera, predstavljaju valjanu osnovu za pokretanje tužbe pred sudom.¹⁹ Ovim rješenjima moguće je naći prigovore. Dok deklaratorno pozivanje na ljudska prava ostavlja otvorenim pitanje pravne sigurnosti i efikasne sudske zaštite, što je, kako smo vidjeli, na francuskom primjeru, rješeno tek na temelju ljudske interpretacije, nefleksibilnost normativnih garancija iziskuje njihovo ne taksativno već egzemplifikativno navođenje, te hitnu reakciju zakonodavca ili ustavotvorca u graničnim slučajevima. Poseban slučaj, dakako, predstavlja Velika Britanija, koja s obzirom na to da nema kodificirani ustav pristupa zaštiti osnovnih ljudskih prava na temelju sudske prakse koja štiti temeljne slobode i građanska prava. Temeljna ljudska prava shvaćena su u Velikoj Britaniji kao uvjet demokratski organizirane pravne države. Formalno, ljudska prava interpretiraju se kao residuum, odnosno pridržana prava građana, nakon što su ovlaštenja prenesena na Parlament. Opseg tih prava može se odrediti isključivo na taj način da se najprije definiraju restrikcije koje se odnose na ponašanje građana.

Jedan od glavnih evropskih standarda u zaštiti temeljnih ljudskih prava danas je svakako i *Konvencija o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda*, koja je otvorena za potpisivanje državama članicama Savjeta Evrope (The Council of Europe), koju ćemo u daljnjem tekstu navoditi kao Evropsku konvenciju o ljudskim pravima. Poput Osnivačkih ugovora Evropskih zajednica i ova je konvencija međunarodni instrument self-executing karaktera.²⁰ Konvencijom se ne preudicira način na koji će njene odredbe biti primjenjivane u državama potpisnicama (transformacija, ratifikacija...), ali kada je jednom prihvaćena kao obvezatna, nacionalni sudski i upravni organi su je dužni neposredno primjenjivati, bez potrebe za donošenjem ikakvih provedbenih propisa. Isto tako, građani tih

¹⁹ *Conseil constitutionnel* je to potvrdio u odluci od 16. srpnja 1971. godine. Vidi Tallon, *op. cit.* bilješka 10 na str. 571. U pogledu sudova, *ibid.* bilješka 11 na strani 571.

²⁰ Prirodu self-executing ugovora prvi je odredio Predsjednik Vrhovnog suda SAD-a Marshall u presudi Foster v. Neilson iz 1829. godine: »Naš Ustav određuje da se ugovor ima smatrati zakonom zemlje. Shodno tome, sudovi ga trebaju uzimati kao ekvivalent aktima zakonodavca, uvijek kada ga je moguće primijeniti samostalno, bez pomoći ma kakvih zakonodavnih odredbi. Međutim, kad uvjeti stipulacije uvoze ugovoru u kojem bilo koja od stranaka preuzima činidbu nekog naročito akta, ugovor je upućen političkom, a ne sudskom odjelu, i zakonodavac mora sprovesti (execute) ugovor, prije nego što on za sudove postane (obavezno pravno pravilo).« *Op. cit.* Fawcett, str. 5. S druge strane, engleski sudovi nisu se dali impresionirati ovom koncepcijom. Kako je u slučaju R. v. Immigration Appeal tribunal ex p. Ali Ajmal odlučio Lord Lane C.J. (Chief Justice op. S.R.), »Konvencija (Evropska o ljudskim pravima, op. S.R.) ne čini dio nacionalnog prava. Ukoliko bi se desilo da je ona u skladu sa zakonom, utoliko bolje. Međutim, ukoliko, s druge strane, ona nije suglasna zakonu...«, *Op. cit.* Phillips, str. 430.

država mogu se pozivati neposredno na njene odredbe.²¹ Kako stoji u članu 1. Konvencije, »Visoke ugovorne strane će osigurati svakome tko se nalazi pod njihovom jurisdikcijom prava i slobode definirane u prvom odjeljku ove Konvencije.« To znači da se pred države potpisnice ne stavlja obveza ustavnog garantiranja enumeriranih prava, već, kako je to ustvrdila Komisija za ljudska prava, obaveza »...da osiguraju da je njihovo unutrašnje pravo sukladno s Konvencijom.«²² Samim prihvaćanjem i ratifikacijom Konvencije u njoj nabrojena prava postala su izravno primjenjiva. Obveza koju su države članice preuzele sastoji se u tome da se osigura efikasna primjena i zaštita tih prava, i to ne samo ustavnim garancijama već ukupnim pravnim korpusom. Nije nam namjera da na ovom mjestu ulazimo u problematiku konkretnih, Konvencijom zagaran- tiranih prava jer je to poduhvat koji iziskuje daleko više truda i prostora. Ono što smo željeli pokazati jest da ustavne garancije ljudskih prava same po sebi nisu ni neophodne ni dovoljne da bi se pitanje njihove zaštite riješilo na zadovoljavajući način. Zakonodavne i izvršne vlasti morale bi prilikom pravne regulacije voditi računa kako o ustavnim standardima, tako i o standardima propisanim ratificiranim međunarodnim instrumentima. Ukoliko Republika Hrvatska ili Jugoslavija potpišu i ratificiraju Evropsku konvenciju o ljudskim pravima, tada će sudske i upravne vlasti biti obvezatne izravno primjenjivati njene odredbe. Monistički pristup koji se uvodi Ustavom eksplicitno i implicitno određuje da norme međunarodnog prava čine dio pravnog poretka zemlje. U vezi s tim smatramo da pitanje međusobnog odnosa ustavnih i međunarodnih standarda zaštite ljudska prava treba tumačiti *in favorem* građana. Riječju, pitanje da li primijeniti normu Ustava ili normu međunarodnog ugovora trebalo bi riješiti imajući u vidu interese i prava pojedinca, te uvijek primijeniti pravilo koje garantira veći stupanj zaštite.

5. Zaključak

Iz prethodnih izlaganja mogli bismo izdvojiti nekoliko zaključaka. Novi Ustav Republike Hrvatske predstavlja velik iskorak i kvalitativno poboljšanje u odnosu na sve prijašnje ustave, kako Hrvatske tako i Jugoslavije. Međutim, da bi on u punoj mjeri odgovorio na zahtjeve suvremene evropske stvarnosti, te bio u potpunosti kompatibilan s evropskim rješenjima koja su preduvjet za pristupanje Savjetu Evrope i kasnije Evropskim Zajednicama, trebalo bi makar i naknadno uvažiti određene sugestije.

Kao prvo, odredbu koja se odnosi na određenje državnog suvereniteta kao neotudivog, nedjeljivog i neprenosivog (čl. 2.) trebalo bi interpretirati u svjetlu zahtjeva suvremenih evropskih integracija za transferom određenih sadržaja suverenosti na nadnacionalne institucije. To bi, dakako, bilo moguće, kao što uo- stalom i sam Ustav u istom članu i određuje, na temelju odluke Sabora. Prenosjenje dijela sadržaja državnog suvereniteta na nadnacionalne organizacije poput Evropskih zajednica uvjet je za članstvo u istima. S druge strane, narodni suverenitet, s obzirom na to da bi uvijek postojala mogućnost istupanja, ostaje neokrnjen. Ovo nipošto ne predstavlja evropski presedan, budući da je još usta-

²¹ Dakako, sve odredbe Konvencije nisu i ne mogu biti self-executing.

²² *Op. cit.* Fawcett, str. 3.

vom SR Njemačke iz 1949., preciznije, njegovim članom 24(1) određeno da Savez može prenijeti suverena prava na međunarodne institucije. I dalje, ukoliko Republika Hrvatska ima namjeru postati subjektom međunarodnog prava, apsolutnost državnog suvereniteta realno nije moguća već i zbog obveze poštivanja jednog od temeljnih principa međunarodnog pravnog poretka *pacta sunt servanda*, a ne treba zaboraviti ni *ius cogens*. Apsolutna neprenosivost državnog suvereniteta očito nije u skladu s proklamiranom namjerom uključivanja u Evropske zajednice s obzirom na efektivno važeću doktrinu ograničenog državnog suvereniteta država članica koju je razvio Evropski sud. Stoga bi trebalo, kao što je to eksplicitno učinila, primjerice SR Njemačka, član 2. Ustava Republike Hrvatske tumačiti na takav način da se omogući ograničenje državnog suvereniteta u korist međunarodnih institucija.

Drugo, shodno zahtjevima suvremenog nadvladanog i međunarodnog prava, sudovi bi morali suditi ne samo na temelju Ustava i zakona, kako stoji u članu 115. Ustava, već i na temelju važećih međunarodnih ugovora i drugih eksternih normativnih obvezatnih akata na čije se poštivanje Republika Hrvatska obvezala. Na taj način bila bi otklonjena nesuglasnost člana 115. s članom 134. Ustava kojim se posve opravdano prihvaća monistička koncepcija. Isto tako, u cilju konzekventnog prihvatanja monizma, smatramo da Ustavni sud Republike Hrvatske ne bi smio imati ovlaštenje da ukida akte o ratifikaciji međunarodnih ugovora čak ni onda kada su u suprotnosti s Ustavom. Uostalom, odredba člana 126. kojom je to regulirano proturječi odredbi člana 134. kojom se izričito određuje način na koji se odredbe sklopljenih i potvrđenih međunarodnih ugovora mogu mijenjati ili ukidati.

Konačno, smatramo da u pogledu pozitivnog određenja temeljnih ljudskih prava nije potrebno vršiti ma kakve intervencije. Ono što je mnogo značajnije su ograničenja njihove zaštite. Takva ograničenja poznata su u svim pravnim sustavima, a pri njihovom definiranju valja biti naročito oprezan kako se netom garantirana prava ne bi izvrgnula u svoju suprotnost. Podrobnija analiza dopustivih ograničenja izašla bi iz okvira ovog rada. Ono što bismo na ovom mjestu željeli naglasiti je da samo inventariziranje ljudskih prava u ustavnom tekstu nije ni nužan ni dovoljan uvjet za njihovu efikasnu zaštitu. Držimo da će dosljedno prihvaćanje monističke koncepcije u odnosu između unutrašnjeg i međunarodnog prava otkloniti moguće insuficijencije koje se tokom vremena mogu pojaviti. Ovdje još jednom ističemo da eventualne kolizije ustavnih i međunarodnih standarda u zaštiti temeljnih ljudskih prava treba svakako tumačiti *in favorem* građana, a to se moglo, iako nije neophodno, izraziti i u ustavnom tekstu. Konačno, kao jedan od prvih zadataka koji bi u zaštiti ljudskih prava trebao imati prioritet je pristupanje Savjetu Evrope i potpisivanje Evropske konvencije o ljudskim pravima.

LITERATURA

- Andrassy, J., *Međunarodno pravo*, Školska knjiga, Zagreb 1984.
- Bridge, J., »Procedural Aspects of the Enforcement of European Community law through the Legal Systems of the Member States«, *European Law Review* 9(1984) str. 28—42.
- Dausés, M., »The Protection of Fundamental Rights in the Community Legal Order«, *European Law Review*, 10(1984), str. 398—419.
- Degan, V. D., »Jugoslavensko pravosuđe i međunarodne konvencije o pravima čovjeka«, *Odvjetnik*, 7—12(1989) str. 20—37.
- Dicey, A. V., *An Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, 10th edition; Macmillan, Houndmills, Basingstoke, Hampshire and London 1987.
- Fawcett, J. E. S., *The Application of the European Convention on Human Rights*, Clarendon Press, Oxford 1987.
- Hartley, T. C., *The Foundations of European Communitys Law*, second edition, Clarendon Press, Oxford 1988.
- Hood Phillips, O., *Constitutional and Administrative Law*, seventh edition, Sweet and Maxwell Ltd. 1987.
- Krbek, I., *Suverenitet*, Rad JAZU, Knjiga XIII, Zagreb 1965.
- Lasok, D. i Brifge J. W., *Law and Institutions of the European Communities*, 4th edition, Butterworths, London 1987.
- Mratović, V., Filipović, N., Sokol, S., *Ustavno pravo i političke institucije*, Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb 1986.
- Neumann, R. G., *European and Comparative Government*, McGraw-Hill Book Co. Inc., New York, Toronto, London, 1951.
- Pusić, E., *Društvena regulacija*, Globus, Zagreb 1989.
- Rousseau, J. J., *Rasprava o porijeklu i osnovama nejednakosti među ljudima; Društveni ugovor*, Školska knjiga, Zagreb 1978.
- Robertson, A. H., *European Institutions*, Stevens and Sons Ltd., London 1973.
- Rodin, S., »Evropski parlament-Izbor, nadležnost i metode rada«, *Politička misao* 2/1990, str. 29—51.
- Rodin, S., *Pravni sustav i institucije Evropske zajednice*, Zagrebačka poslovna škola, Zagreb 1990.
- Sokol, S. i Smerdel, B., *Organizacija vlasti*, Narodne novine, Zagreb 1988.
- Tallon, D., »The Constitution and the Courts in France«, *American Journal of Comparative Law*, 27(1979), str. 567—587.
- Vukas, B., *Odnos unutrašnjeg pravnog poretka prema pravilima međunarodnog prava po Ustavu SFR Jugoslavije od godine 1974*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 2—3(1974), str. 241—251.

Siniša Rodin

**NEW CROATIAN CONSTITUTION AND SUPRANATIONAL ORGANIZATIONS:
Sovereignty, International Relations and Fundamental Human Rights***Summary*

The article discusses three major issues relevant for the evaluation of 1990 Croatian Constitution in the light contemporary European legal and political developments. First, it points out of the fact that Member States of the European Community have transferred the portion of its sovereignty to the Community, and argues that the provision which would allow the transfer of the State sovereignty should have been provided for by the 1990 Croatian Constitution. Introduction of such a provision is essential for the intended accession to the European Community. Second, it illustrates the application of monistic approach in the majority of Member States of the European Community, and advocates in favour of its acceptance in Croatia. Finally, the article briefly discusses some basic principles of the protection of Fundamental Human Rights, and suggests that the internal substantive protection is not sufficient. The efficient remedy is the unconditional ratification of relevant international instruments, their application by the virtue of monistic approach, and interpretation *in favorem* individuals.