

Petar Bačić, asistent
Pravnog fakulteta Splitu

USTAV ZA EUROPU (2004.) I ZNAČAJ KONSTITUCIONALIZACIJE LJUDSKIH PRAVA

UDK: 342.7 : 061.1 EZ

Primljeno: 3. 12. 2005.

Izvorni znanstveni članak

Ustav za Europu (2004) reprezentativni je i ogledni uradak političke ideologije suvremenog konstitucionalizma, koji se prepoznaje kao neokonstitucionalizam i transkonstitucionalizam. Ipak, ovaj se dokument kao i svi drugi slični dokumenti ustavnog karaktera nalazi u prostoru "genetskih utjecaja i genetskih defekata." Među najsnažnijim takvim genetskim utjecajima stoji i problematika ljudskih prava, koja upravo na dramatičan način obilježava ustavni dokument nove Europe. U ovom tekstu autor ukazuje u kojoj je to mjeri ustavni dokument EU obilježen genetskim utjecajem koji svoj izvor ima u evolutivnoj i kompleksnoj problematici ljudskih prava te jesu li konstitucionalizirana rješenja mogući izvor razvoja genetskih defekata, koji bi u prostoru postojećih oblika zaštite i realizacije ljudskih prava u Europi donijeli dodatne nesporazume. Zaključak je autora da konstitucionalizacija ljudskih prava na europskom planu daje novi status i karakter temeljnim pravima i novi podstrek afirmaciji konstitucionalizma izvan okvira države-nacije.

1. Uvodna napomena

U jednoj od svojih zapaženijih studija iz područja poredbenog ustavnog prava američki profesor **Ivo D. Duchacek** - govoreći o pravoj lavini nacionalnih ustava donijetih u razdoblju nakon Drugog svjetskog rata - s pravom zaključuje da je, unatoč svim frustracijama i razočaranjima, ustavotvorstvo trajan proces. Riječ je o procesu bez kraja, s njim je prema ovome piscu na djelu zapravo svojevrsni *perpetuum constitutionale*.¹ Ništa toliko ne potvrđuje ovaj zaključak koliko razvoj novih ustava u zadnjim godinama XX. stoljeća.² Ipak, ako je dosadašnji razvoj karakterizirala činjenica donošenja novih i promjena starih nacionalnih ustava, prvu deceniju XXI. stoljeća nesumnjivo će obilježiti proces usvajanja prvog transnacionalnog - europskog ustava kao vrhunskog produkta suvremenog neokonstitucionalizma i do sada najupečatljivijeg refleksa pokreta transkonstitucionalizma koji europski kontinent u valovima zapljuskuje već više od pola stoljeća. Pitanja konstitucionalizma, identiteta, diferencije i legitimiteta³ koja su se otvarala u svakom dosadašnjem pojedinačnom primjeru ustavotvorstva otvorena su danas i u procesu rada na europskom ustavu. Kao reprezentativni i ogledni uradak političke ideologije suvremenog konstitucionalizma, europski je

¹ **Ivo D. Duchacek**, RIGHTS & LIBERTIES IN THE WORLD TODAY: CONSTITUTIONAL PROMISE AND REALITY, ABC-Clio, *Studies in Comparative Politics*, Santa Barbara, California-Oxford, England, 1973., str. 5.

² **A. Bačić**, HRVATSKA I IZAZOVI KONSTITUCIONALIZMA, Split 2002., str. 52.-74.

³ **Michel Rosenfeld** (Ed.), CONSTITUTIONALISM, IDENTITY, DIFFERENCE AND LEGITIMACY-THEORETHICAL PERSPECTIVES, *Duke University Press*, Durham & London 1994.

Constitutional Treaty poput svakog drugog suvremenog političko-pravnog dokumenta izdanak određenog duha i okolnosti. Klasičar međunarodnog javnog prava **Louis Henkin** kazao bi da se i ovaj dokument kao i svaki drugi nalazi izložen pljusku “genetskih utjecaja i genetskih defekata.”⁴ Među naj snažnijim takvim *genetskim utjecajima* stoji i problematika ljudskih prava koja presudno obilježava ustavni dokument nove Europe. U ovom tekstu nas zanima u kojoj je mjeri ustavni dokument EU obilježen *genetskim utjecajem* koji svoj izvor ima u evolutivnoj i kompleksnoj problematici ljudskih prava te predstavljaju li konstitucionalizirana rješenja mogući izvor razvoja *genetskih defekata* koji bi u prostoru postojećih oblika zaštite i realizacije ljudskih prava u Europi donijeli dodatne nesporazume.

2. Ljudska prava kao dio ustavnog prava

Shodno dugoj tradiciji suvremeni ustavni sistemi gotovo u pravilu poznaju formalne deklaracije o pravima, kataloge postuliranih temeljnih ljudskih sloboda kojima se država obvezuje da će štititi svoje građane od vlastitih izvršnih i upravnih radnji i da će što je više moguće štititi i širiti prostor ljudske slobode. “Pražor” takvog formaliziranog kataloga prava bio je američki *Bill of Rights* (1791.) koji je tijekom dvaju stoljeća nadopunjavao značajnim pravima i slobodama, primjerice amandmanima XIII, XIV i XV. usvojenim neposredno nakon Građanskog rata u SAD. Međutim, postojanje posebnog dijela ustava koji na različite načine određuje stajalište ustavotvorca prema ljudskim pravima i slobodama s vremenom je rezultiralo nastankom specifičnih antinomija. Riječ je, kako to ističe **Edward Mc Whiney** zapravo o dva proturječja. Prva se antinomija tiče sadržaja suvremenih deklaracija o pravima, tj. pitanja trebaju li takve deklaracije biti ograničene na “klasične” liberalno-demokratske ustavne slobode ili bi trebale sadržavati i nove, socijalno-ekonomske zahtjeve. Druga se antinomija odnosi na garancije potonjih sloboda, odnosno na pitanje trebaju li ustavi imati “zubate odredbe” kojima bi se za ostvarenje takvih prava i sloboda osiguravala konkretna, institucionalno utemeljena mašinerija s kojom bi se “ratovalo” protiv zaboravljive, neodlučne i spore vlade.⁵ Potonju kontradikciju zapravo svodimo na sljedeće: ukoliko u određenom društvu upravljači (politička elita) imaju poštenu i iskrenu odnos prema ljudskim pravima i slobodama, ustavno je neophodno, kako bi se odnos realizirao i bio efikasan, konkretizirati svoj stav u formalnom ustavnom dokumentu, a ne zaštitu ljudskih prava ostaviti neizvjesnoj, nepouzdanj samodisciplini i samoograničavanju državne egzekutive.

No, poredbeno ustavno pravo pokazuje nam da je upravo područje ustavnih prava i sloboda u komparaciji sa svim drugim, brojnim i kompleksnim djelovima

⁴ **L. Henkin**, A NEW BIRTH OF CONSTITUTIONALISM: GENETIC INFLUENCES AND GENETIC DEFECTS, u CONSTITUTIONALISM, IDENTITY, DIFFERENCE AND LEGITIMACY-THEORETICAL PERSPECTIVES, **M. Rosenfeld** (Ed.), *Duke University Press*, Durham & London 1994., str. 39.-56.

⁵ **E. McWhinney**, CONSTITUTION MAKING PRINCIPLE, PROCESS, PRACTICE, *University of Toronto*, 1981., str. 86.

sadržaja modernog ustava ponajviše opterećeno problematikom jaza između normativnog i stvarnog, odnosno onoga što se u literaturi označuje kao pitanje odnosa između *law-in-books* i *law-in-action*. Deklaracije o pravima su s vremenom postale paradigma distinkcije između čisto nominalnih i istinski normativnih ustavnih odredaba.⁶ Iste su često usvajane samo iz razloga ostajanja u trendu, političkog marketinga ili retorike ustavnog prava koja nije u stanju kontrolirati uspon antidemokratskih režima, a da se i ne govori o nemogućnosti kontrole temeljnih činjenica o vlasti i njenim zloupotrebama. Unatoč svemu, trendovi u suvremenom ustavotvorstvu i konstitucionalizmu su više nego bjelodani: ustavne deklaracije o pravima dio su priznatih i potvrđenih modela ustavnosti. Bitka tradicionalista⁷ protiv apstraktnih, apriornih lista o pravima i slobodama je izgubljena. Radi se zapravo o premještanju borbe s jednog plana na drugi. Naglasak se danas stavlja na potragu za garancijama efektivne institucionalne mašinerije ili ustavnih teža i protuteža koje su u stanju iznijeti realizaciju odredaba konstitucionaliziranih kataloga o pravima i slobodama.

3. Ljudska prava kao dio međunarodnog ustavnog prava

Konstitucionalizam još od grčkih vremena predstavlja “političku invenciju” koja štiti slobodu od zloupotreba vlasti. No, dugi razvoj nacionalnog, a danas i sve intenzivnijeg internacionalnog konstitucionalizma kojega obilježavaju: (1) vladavina prava; (2) ograničavanje i odvajanje državnih vlasti kontrolama i provjerama; (3) demokratska samouprava; (4) ljudska prava; (5) društvena prava i (6) globalno svjetsko iskustvo, pokazuju da nema zaštite ljudskih prava ni održanja mira bez međunarodnog prava koje bi osiguravalo recipročna međunarodnopravna ograničenja zloupotreba vlasti u vanjskoj politici. Pravna konkretizacija takvih središnjih načela u nacionalnim ustavima kao i u međunarodnim dokumentima ustavnog karaktera te njihovo uzajamo balansiranje preko demokratskog zakonodavstva, sasvim se opravdano razlikuju od zemlje do zemlje, organizacije do organizacije, itd. Historijski proces priznavanja ljudskih prava, njihova konstitucionalizacija u nacionalnim ustavima te međunarodnim ugovorima koji su posvećeni promociji ljudskih prava, reflektiraju široko iskustvo kako nema realizacije ljudskih prava bez postojanja ustavnih čuvara, demokratskog zakonodavstva i međunarodnih ugovora koji pravnim ograničenjima zloupotreba vlasti štite slobodu i vladavinu prava preko državnih i nacionalnih granica. Historija i ustavna teorija potvrđuju da sloboda, demokracija, tržišno natjecanje i društvena pravda nisu prirodni darovi već - kako je to u svom *Ustavu slobode* tvrdio **F.v. Hayek** - “ustavne zadaće”.⁸ Vladavina prava shvaćena tek kao pravna država može postojati i u diktaturama. No, efektivna zaštita

⁶ **K.C. Wheare**, MODERN CONSTITUTIONS, Oxford, 1966., str. 32.-51.

⁷ Najpoznatiji je takav primjer npr. djelovanje engleskog profesora **A. v. Diceya** koji je tijekom čitavog XIX. st. zastupao stajalište da je područje ustavnih prava i sloboda tek obična retorika ukoliko ono nije čvrsto ukorijenjeno u intelektualnom ponašanju i praksi onih koji odlučuju (vlade, uprave, sudaca) te čvrstoj potpori javnoga mnijenja. Usp. **A. v. Dicey**, THE LAW OF THE CONSTITUTION, Oxford, London 1861.

⁸ **F. v. Hayek**, THE CONSTITUTION OF LIBERTY, London, 1960.

ljudskih prava logički je i praktički nezamisliva bez vladavine prava, ograničavanja i podjele državnih vlasti, demokratske samouprave, tržišne ekonomije koja identificira i zadovoljava zahtjeve potrošača te poštivanja međunarodnog prava.

4. Europski neokonstitucionalizam: u potrazi za temeljima europskog ustavnog poretka

Prema **J.H.H. Weileru**, jednom od najvećih autoriteta europskog prava, pokret neokonstitucionalizma u najbolju ruku označava dva međusobno povezana fenomena. Prvi ukazuje na seriju atitudinalnih promjena između glavnih institucionalnih aktera u europskoj zajednici koji su do temelja potresli neke od središnjih stupova vjere u klasični konstitucionalizam. Ovdje primjerice ulazi *Kompetenz-Kompetenz* odluka Ustavnog suda Savezne Republike Njemačke. Drugi ukazuje na novi akademski diskurs koji nije samo pokušaj da se razvoj usmjeri i objasni, već napor da se jezikom političke i normativne teorije ponovno osmisle implikacije klasičnog europskog konstitucionalizma kako bi se ponudile nove ili alternativne konstrukcije. Primjer ovog potonjeg fenomena traži se i nalazi u širokoj i plodnoj debati o europskom identitetu i državljanstvu⁹, što nije ništa drugo nego diskurs o ljudskim pravima kao temeljnim odnosno ustavnim pravima.¹⁰

Pokret neokonstitucionalizma počiva na tezi o neodrživosti apsolutizma države i apsoluta nacionalizma u novom svjetskom poretku nakon Drugog svjetskog rata. Iako je liberalni nacionalizam moralno dopustiv i svakako moralno imperativna pozicija, pokret neokonstitucionalizma smatra da se nacionalna prava ne mogu interpretirati kao moralni apsoluti. Kako bi se utvrdila njegova praktična mogućnost on traži kontekst, odnosno onu koncepciju države ili političke zajednice koja se izvodi iz starih pretpostavki o suverenitetu države i nacije. Koncepcija tog pokreta traži evoluciju i elaboraciju načela supsidijariteta. Upravo je takav razvoj obilježio dosadašnji razvitak zemalja unutar Zapadne Europe, odnosno interpretaciju pravnog i političkog poretka Europske Zajednice, danas EU. Dakle, tijekom svog cjelokupnog razvoja EU je uspjela ukazati na

⁹ U.K. Preuß, TWO CHALLENGES TO EUROPEAN CITIZENSHIP, u *Constitutionalism in Transformation: European and Theoretical Perspectives*, Edited by R. Bellamy & D. Castiglione, Blackwell, Oxford 1996., str. 122.-140.; J.H.H. Weiler, TO BE A EUROPEAN CITIZEN-EROS AND CIVILIZATION, *Working Paper Series in European Studies*, Special Edition, 1998, European Studies Program, International Institute, University of Wisconsin, Madison.

¹⁰ U ovom radu ljudska prava i temeljna prava razumijemo na način kako ih tumači P. Haberle – pojam temeljna prava danas je - "nadređeni pojam za univerzalna ljudska prava i nacionalna građanska prava. Premda različite intenzivnosti, obje su vrste temeljnih prava nužna sastavnica pravne kulture svake 'ustavne države' koja taj naziv zaslužuje...riječ *temelj* valja iscrpiti, ona označava predržavno, prepozitivno, ono što prethodi sekundarnom pravu, upravo 'temeljno'..." Iz Haberleova pak razumijevanja ustava kao 'zakona s povišenom formalnom snagom valjanosti' (G. Jellinek), ali i tvorevine koja je po svome predmetu i svojim funkcijama "puno više" (P. Haberle) temeljna prava nužno traže pozitivizaciju odnosno konstitucionalizaciju. U tom pravcu tek prioritarno ustavno izjašnjavanje za temeljna prava kao ustavna prava učvršćuje 'konstitucijsko tkivo' EU te omogućuje EU kao "ustrojeno društvo". Zato se danas simbolika *historijskog društvenog ugovora* i zamjenjuje važnošću *ustavnog ugovora*. Usp. P. Haberle, USTAVNA DRŽAVA, Zagreb 2002., str. 129. *et passim*.

neadekvatnost određenih ključnih koncepata ustavne i demokratske misli izvan konteksta relativno homogenih država nacija, a prije svega ideje narodnog suvereniteta i veze između državljanstva i prava. Ponovno promišljanje ustava postalo je opće mjesto politike *fin de siècle*, prijelaza iz XX. u XXI. stoljeće kao ustavnog trenutka kojega su prije svega obilježili koliko globalizacija i multikulturalizam toliko i shvaćanje ustava kao formalnog okvira temeljnih prava i sloboda, odnosno ljudskih prava.¹¹

5. Konstrukcija ustavnog prvenstva ljudskih prava u europskom pravu

Iako je na međunarodnom planu pozicija ljudskih prava neprestalno jačala, taj proces bio je opterećen mnogim slabostima. Istina je da su ljudska prava univerzalnog karaktera jer se ona odnose na sva ljudska bića kao takva, no budući da je njihovo širenje bilo usko povezano s voljom nacionalne države da se samoograniči vlastitim zakonima, lako je identificirati glavni izvor nesporazuma. U svakom slučaju, recentni razvoj međunarodnog prava pokazuje da ljudska prava više ne proizlaze nužno i samo iz zakonodavstva demokratskih država. Sve je više ljudskih prava koja svoj izvor imaju u međunarodnom zakonodavstvu, sve se više ljudskih prava utemeljuje u onome što se doista s mnogo euforije, ali i s neporecivom mjerom objektivnosti s pravom naziva *kozmpolitsanskim pravom*.¹²

Ipak, činjenica postojanja ljudskih prava koja više ne proizlaze iz volje demokratske države, ukazala je na i mogući konflikt između demokracije i ljudskih prava, a zbog potrebe zaštite tih prava i na nužnost njihove konstitucionalizacije kako bi se spriječilo realiziranje arbitrarnih normi što je inače latentni problem s ljudskim pravima u međunarodnoj sferi. Navedeno se posebno odnosi na razvoj kompleksa ljudskih prava na europskom nivou s dugom tradicijom postojanja države-nacije.

Poznato je da osnivački ugovori Europskih zajednica nisu sadržavali referencu o temeljnim pravima. Europski sud (European Court of Justice - ECJ) je razvijao ideju da Zajednica nije vezana *Konvencijom o zaštiti prava čovjeka i temeljnih sloboda* (dalje i Europska konvencija) usvojenom pod okriljem Vijeća Europe na isti način kao što su bile vezane države članice. Europska unija nije

¹¹ R. Bellamy & D. Castiglione, INTRODUCTION: CONSTITUTIONS AND POLITICS, u u *Constitutionalism in Transformation: European and Theoretical Perspectives*, Edited by R. Bellamy & D. Castiglione, Blackwell, Oxford 1996., str. 1. – 4.; N. MacCormick, LIBERALISM, NATIONALISM AND THE POST-SOVEREIGN STATE, u *Constitutionalism in Transformation: European and Theoretical Perspectives*, Edited by R. Bellamy & D. Castiglione, Blackwell, Oxford 1996., str. 141.-155.; J.H.H. Weiler, EUROPEAN NEO-CONSTITUTIONALISM: IN SEARCH OF FOUNDATIONS FOR THE EUROPEAN CONSTITUTIONAL ORDER, u *Constitutionalism in Transformation: European and Theoretical Perspectives*, Edited by R. Bellamy & D. Castiglione, Blackwell, Oxford 1996., str. 105.-121.; J.H.H. Weiler, THE CONSTITUTION OF EUROPE – “DO THE NEW CLOTHES HAVE AN EMPEROR?” AND OTHER ESSAYS ON EUROPEAN INTEGRATION, Cambridge, 1999.

¹² E.O. Eriksen, WHY A CHARTER OF FUNDAMENTAL RIGHTS IN THE EU, *ARENA Working Papers WP 02/37*, str. 2.-27. na http://www.arena.uio.no/publications/wp02_36.htm (27.10.04.); usp. i M. Ignatieff, HUMAN RIGHTS AS POLITICS AND IDOLATRY, Princeton University Press, 2001., str. 3.-52.

potpisnik Europske konvencije. Na isti se je način dokazivalo kako ovlasti zakonodavnih i administrativnih tijela Zajednice trebaju biti ograničene postojanjem grupe temeljnih prava i to na isti način na koji ustavi i Europska konvencija ograničavaju vlasti država članica. Problem na kojega je ukazala međuvladina konferencija (IGC) i dovela je do *Ugovora iz Maastrichta* (TEU) i čl. 6 (2) *Ugovora iz Amsterdama* koji je zapravo priznao težinu koncepta temeljnih prava. Potonjom klauzulom Unija je bila prihvatila obvezu da respektira prava koja su garantirana Europskom konvencijom, a koja su zapravo derivirana iz ustavnih tradicija država članica.

Međutim, s pravom se može postaviti pitanje je li ECJ razumio prirodu temeljnih ustavnih prava? Iz njegove je pozicije zaista moguć zaključak o postojanju “temeljnih prava koja nisu temeljna”. Uočavajući taj problem **Philip Allot** tvrdi da je ECJ na pogrešan način razumio prirodu temeljnih prava. Potonja naime nisu – “opći principi prava”. Riječ je o tome da su temeljna prava zapravo ultimativne granice ovlasti svih ustavnih organa (legislativnih, egzekutivnih i sudbenih). Ona su hijerarhijski odvojena od ostatka prava, budući da su uvjet važenja i valjanosti svekolikog drugog prava. Uočavajući tradiciju ustavnosti i njen odnos prema pravima i slobodama, **P. Allot** zaključuje da su temeljna prava izraz ultimativnih vrednota socijalne organizacije, jedinstvo društvene naravi koja nadilazi pluralitet personalnih vrednota članova društva. Društvo se ne može organizirati u skladu sa konfliktnim ultimativnim vrednotama socijalne organizacije. U nekim državama članicama EU postoje dva, odnosno tri režima temeljnih prava (nacionalni, međunarodni i EU). Jasno je da određeni poredak konkretni režim sagledava kao ultimativno superioran režimu temeljnih sloboda Zajednice.¹³

Europsko pravo integracije međutim, kako to pokazuje **E.U. Petersmann**, ipak je postupno prepoznalo i priznalo primat ustavnih funkcija ljudskih prava na više načina. Zahvaljujući prije svega odlukama nacionalnih sudova država članica EZ-a Europski sud je - nakon odluke u slučaju *Stauder* iz 1969. g. - potvrdio da ljudska prava moraju respektirati ne samo države članice nego i sama Europska zajednica i to u svim područjima svog djelovanja.¹⁴ Čl. 6. TEU-a izričito je utvrđivao da je “Unija utemeljena na načelima slobode, demokracije, poštivanja ljudskih prava i temeljnih sloboda, vladavine prava, kao načela koja su zajednička državama članicama”. Narušavanje tih načela moglo je dovesti do sankcija (čl. 7.) i onemogućiti ulazak u Uniju (Čl. 49. TEU). Ustavni cilj “zajedničke vanjske politike i politike sigurnosti”, odnosno “razvijanje i konsolidiranje demokracije i vladavine prava, te poštivanja ljudskih prava i temeljnih sloboda” (Čl. 11. TEU), reflektirao je svijest da se ljudska prava tiču obnašanja svekolikih državnih vlasti

¹³ **P. Allot**, EPILOGUE-EUROPE AND THE DREAM OF REASON, u *European Constitutionalism Beyond the State*, Cambridge 2003., str. 203.

¹⁴ “Respect for human rights is a condition of the lawfulness of Community acts”, Opinion 2/94, *European Court Reports* (ECR) 1996., I-1759, § 34. Cit. pr. **Ernst-Ulrich Petersmann**, TIME FOR INTEGRATING HUMAN RIGHTS INTO THE LAW OF WORLDWIDE ORGANISATIONS-LESSONS FROM EUROPEAN INTEGRATION LAW FOR GLOBAL INTEGRATION LAW, na <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/01/012301.html>

na što je već davno ukazivala klasična *Deklaracija o pravima čovjeka i građanina* iz 1789. godine: “Krajnji cilj svake političke institucije je očuvanje prirodnih i neotklonjivih prava čovjeka. Ta su prava sloboda, vlasništvo, sigurnost, pravo na otpor tlačenju”.¹⁵ No, pokazalo se je kako je režim prava Europske unije nekonzistentan, kako sa sadržajem tako i s oblicima i razinama primjene i realizacije na strani država članica. Tako se primjerice načelo pravne izvjesnosti osiguravalo samo djelomično i to isključivo na nivou Zajednice. Zbog pravne neobvezatnosti *EU Povelje o temeljnim pravima* građani Unije zapravo nisu ni znali na koja prava mogu računati. Potreba za konstitucionalizacijom povelje o pravima, dakle za usvajanjem akta koji će svojom formom i sadržajem prelaziti preko postojećih ograničenja *EU Povelje* pojavila se gotovo neposredno nakon njenog usvajanja. Utoliko je predskazanje **A. Van Bogdanya** još dramatičnije: - “Europa bi svoj proces federalizacije mogla dovršiti pod zastavom ljudskih prava”.¹⁶

6. Povelja EU o temeljnim pravima (2000.) kao anticipacija ustava i ustavne deklaracije o pravima

Tijekom zasjedanja Europskog vijeća (*European Council*) 1999. godine u Kölnu odlučeno je da se sva temeljna prava i slobode na snazi u EU sakupe na jednom mjestu radi “boljeg uvida i čitljivosti”. Već 2. listopada iduće godine je posebna konvencija koju su sačinjavali predstavnici državnih poglavara ili vlada država članica, predsjednika Komisije, europskih parlamentaraca i nacionalnih parlamenata, kao i predstavnika ECJ u svojstvu promatrača, usvojila prijedlog *Povelje o temeljnim pravima EU*. Povelju su 7. listopada 2000. godine na sastanku u Nici usvojili predstavnici Europskog savjeta, Parlamenta i Komisije. Pravna osnova usvajanja *Povelje o temeljnim pravima EU* pronađena je u čl. 6 *Ugovora o EU* u kojem se ističe :

“1. Unija se zasniva na načelima slobode, demokracije, poštovanja ljudskih prava i temeljnih sloboda i na vladavini prava, načelima koja su zajednička svim državama članicama.

2. Unija poštuje temeljna prava, koja su garantirana Europskom konvencijom o zaštiti prava čovjeka i temeljnih sloboda, potpisanoj 4. studenog 1950. godine u Rimu, a koja proizlaze iz ustavnih tradicija koje su zajedničke državama članicama, kao opća pravna načela Zajednice.

3. Unija poštuje nacionalni identitet država članica.

4. Unija osigurava nužna sredstva za ostvarivanje svojih ciljeva i za uspješno vođenje svojih mjera”.¹⁷

¹⁵ Usp. Tekst Deklaracije u TEMELJI MODERNE DEMOKRATIJE, Nova knjiga, Beograd, 1982.

¹⁶ **A.V. Bogdany**, THE EUROPEAN UNION AS HUMAN RIGHTS ORGANISATION? HUMAN RIGHTS AND THE CORE OF THE EUROPEAN UNION, *Common Market Law Review*, 3/2000, p. 1307-1338, cit. pr. **E.O. Eriksen**, op. cit., str. 10.

¹⁷ **G. De Burca**, SETTING CONSTITUTIONAL LIMITS TO EU COMPETENCE?, Working Paper 2001/02, Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, *Francisco Lucas Pires Working Papers Series on European Constitutionalism*. (bez paginacije).

U čemu je bio značaj *Povelje*? Značaj Povelje prije svega treba sagledavati u poduhvatu legitimizacije Unije i njenih dotadašnjih, ali i budućih rezultata, i to kao “društva koje je obvezano ljudskim pravima”.¹⁸ Povelja se u svojoj preambuli naslanjala na već klasične postulate *Opće deklaracije o pravima čovjeka* (1948.), *Europske konvencije* te na odgovarajuće odredbe TEU-a. U samom tekstu nabrajala su se osobna, politička i socijalna prava od kojih su neka u određenom vidu predstavila novine, a uz njih i nova prava: pravo na zaštitu osobnih podataka, pravo na zaštitu radne sredine, kao i zaštita od eksperimenata sa genetskim materijalima.¹⁹ Prema shvaćanju europskih parlamentaraca temeljna prava postaju ključna komponenta identiteta EU. Usko povezana s pitanjem europskog državljanstva, Povelja kao katalog temeljnih prava shvaća se kao “dodatna garancija državljanima članica EU-a”.²⁰

Do usvajanja *Povelje* Europski sud je u području zaštite ljudskih prava ostvarivao inovativnu ulogu kompenzirajući zapravo činjenicu da Zajednica nije imala odgovarajućeg zakonodavstva za zaštitu temeljnih prava. U tom je pravcu ECJ razvijao originalni *case law* prema kojemu su temeljna ljudska prava bila shvaćena kao integralni dio općih načela zajedničkih pravnim sistemima svih država članica. Tako je ECJ postao čuvar prava EU. Nizom odluka ECJ je opća načela definirao kao priznanje tradicije koja je bila zajednička svim nacionalnim ustavima koji su vodili računa o svim relevantnim međunarodnim i regionalnim instrumentima, a posebice o *Europskoj konvenciji o zaštiti prava čovjeka i temeljnih sloboda*. Međutim, nakon usvajanja *Povelje* ECJ je utvrdio da će u donošenju svojih odluka Povelju koristiti kao “vodič”. Tako je zauzeto stajalište Suda presudilo, zapravo na dramatičan način odredilo pitanje njene pravne obvezatnosti. Prema prihvaćenoj argumentaciji Povelja nije ni trebala imati obvezujuću snagu jer je njen sadržaj uvelike korespondirao s *acquis communautaireom* iza kojega je ionako stajao Sud. No, sumnju u takvu poziciju ECJ prvi su izrazili ustavni suci u Njemačkoj i Italiji. Bit reakcije njemačkog i talijanskog ustavnog suda sastoji se upravo u sumnji da je ECJ doista sam mogao osigurati punu zaštitu temeljnih prava. U nedostatku ustavne snage Povelje te njenoj nedefiniranoj poziciji prema Europskoj konvenciji (unatoč stajalištima iz slučaja *Nold*)²¹, Ustavni sudovi u Njemačkoj i Italiji prihvatili su stajalište kako jedino nacionalni sud može verificirati kompatibilnost prava Zajednice s temeljnim pravima koja su priznata u nacionalnim ustavima. Rezultat je u

¹⁸ R. Faupel, THE CHARTER OF FUNDAMENTAL RIGHTS OF THE EU, *Revija za evropsko pravo* 1/2001, str. 6, cit. pr. G. Ilić-Gasmi, REFORME EVROPSKE UNIJE-INSTITUCIONALNI ASPEKTI, Beograd 2004., str. 273-275.

¹⁹ O značaju ovoga pitanja usp. opću filozofsku te pravopolitičku argumentaciju npr. u knjizi F. Fukuyame, KRAJ ČOVJEKA, Izvori, Zagreb, 2000.

²⁰ I. Mendez de Vigo, EU HUMAN RIGHTS POLICY, vidi : <http://www.eurunion.org/legislat/HumanRights.htm>

²¹ Slučaj *Nold* (Case 4/73, 1974, ECR 491) je značio uvažavanje međunarodnih ugovora i njihove uloge u zaštiti ljudskih prava.

konačnici bio otvaranje procesa harmonizacije minimuma pravne zaštite diljem EU.

U svjetlu kasnije *Deklaracije* iz Laekena koja govori o demokratskom izazovu pred kojim se nalazi EU, a koji se temelji na potrebi reafirmacije temeljnih vrednota demokracije, ljudskih prava, zaštiti manjina, odgovor na taj izazov značio je prije svega sučeljavanje s europskom ustavnom reformom i daljnom afirmacijom vladavine prava, zapravo neophodnošću da temeljna prava europskog građanina postanu i ustavna prava, čime se je sugerirala najviša moguća zaštita njegovih prava i sloboda.²³ U tom smislu Povelja je doista predstavljala "prvi korak prema europskom ustavu."²⁴

7. Ustav za Europu (2004.)

Predsjedništvo Europske konvencije o budućnosti Europe publiciralo je 18. srpnja 2003. *Nacrt ustavnog ugovora za Europu (Treaty establishing a constitution for Europe)* s glavnim ciljem da tim dokumentom zamijeni postojeće ugovore, odnosno pojednostavni i osigura pravni osnov i odlučivanje u EU nakon 1. svibnja 2004. (datum proširenja Unije na deset novih članica). Ustav se temelji na dva historijska ugovora: *Rimskom ugovoru* (1957.) i *Maastrichtskom ugovoru* (1992.), koji su izmjenjeni ugovorima iz Amsterdama i Nice. Proces konstitucionalizacije započeo je dakle nakon Laekena kada je Europsko vijeće odlučilo konstituirati *Konvenciju o budućnosti Europe* čija je zadaća bila izraditi prvi nacrt Ustava. Konvencija je nacrt razmatrala u dva navrata, a kritična mjesta u nacrtu (glasovanje kvalificiranom većinom) razriješila je tek na summitu tijekom lipnja 2004. godine. Ustav je prihvaćen 24. listopada 2004. u Rimu svečanim činom potpisivanja kojemu je nazočilo 25 državnih poglavara i premijera država članica i država kandidata, među kojima je bila i Republika Hrvatska.²⁵

²² G. Tesaurò, SOME THOUGHTS ON THE CHARTER OF FUNDAMENTAL RIGHTS OF THE EU, u THE EUROPEAN CONSTITUTION IN THE MAKING, *Nomos*, 2003., str.127.-176.

²³ O značenju ustavne reforme u svjetlu konsolidacije i pojednostavljenja europskih ugovora i procedura Konvencije usp. A.A. Cervati, ON THE CONSOLIDATION AND THE SIMPLIFICATION OF THE EUROPEAN TREATIES AND THE CONVENTION PROCEDURE, u THE EUROPEAN CONSTITUTION IN THE MAKING, *Nomos*, 2003., str. 113.-126.

²⁴ D. Castiglione, FROM THE CHARTER TO THE CONSTITUTION OF EUROPE? NOTES ON THE CONSTITUTIONAL- ISATION PROCESS IN THE EU, *Queen's Papers on Europeanisation* No 5/2002, str. 5.

²⁵ U Rimu je 29. X. 2004. predsjednik Vlade RH dr. I. Sanader uručio *Deklaraciju Vlade Republike Hrvatske* prigodom ceremonije potpisivanja Ugovora kojim je usvojen Europski ustav, a koja u cijelosti glasi: *Vlada Republike Hrvatske koja je država kandidat za članstvo u Europskoj uniji pozdravlja potpisivanje Ugovora kojim se uspostavlja Ustav za Evropu počašćena time što je svjedok ovog historijskog događaja koji se danas odvija u Rimu. Vlada Republike Hrvatske izražava da dijeli vrednote, ciljeve i načela koji su navedeni u Ustavnom ugovoru, koji predstavlja vrijedan korak u kontinuiranom oblikovanju naše zajedničke europske sudbine. Republika Hrvatska je spremna otpočeti pregovore za pristupanje Europskoj uniji i, kao budući Član, doprinositi velikom projektu europske integracije i izgradnji društava koja se temelje na miru, slobodi, demokraciji, ljudskim pravima, vladavini prava, sigurnosti, solidarnosti i ekonomskom prosperitetu. Usp. COSTITUZIONE EUROPEA, Roma 29. Ottobre 2004., na: www.governo.it*

Za razliku od većine poznatih ustava s manje-više jednostavnom strukturom²⁶ tekst *EU Ustava* ima ponešto složeniju strukturu. Ustav je nakon preambule podijeljen na četiri dijela. Svaki od četiri dijela sadrži određeni broj glava odnosno članaka: prvi dio ima 59, drugi 54, treći 329 članka, a četvrti 9 članaka. U odgovarajućem dijelu članci su označeni određenim brojem: npr. I-1, II-2, III-3 ili IV-4. Tekst sadrži i 3 deklaracije. Unutar svakog dijela ustavnog teksta postoji jedan broj glava. Svaka glava ima (ali ne mora imati) poglavlja, poglavlja podnaslove, podnaslovi sekcije, a sekcije podsekcije. Ove su podjele neovisne od broja članaka unutar svakog dijela teksta ustava. Najveći dio određaba Ustava preuzet je iz ranijih ugovora, ali sada u novom rasporedu. No jednu petinu ustavnih određaba predstavljaju nove ili izmjenjene odredbe.²⁷

Dio I. Ustava sadrži i iskazuje načela na kojima je utemeljen pravni i politički poredak EU. Prva glava definira ciljeve Unije, dok druga glava u osnovnim crtama govori o temeljnim pravima i državljanstvu Unije. Treća glava nabraja ekskluzivne nadležnosti Unije (monetarnu politiku, zajedničku trgovinsku politiku, carinsku uniju i politiku ribarstva), zatim nadležnosti koje Unija dijeli s državama članicama (unutrašnje tržište, energija, okoliš, poljoprivreda, ekonomska, socijalna i teritorijalna povezanost). U ovoj glavi govori se i o načelu supsidijariteta i proporcionalnosti uz napomenu da će u područjima koje ne spadaju u njenu isključivu nadležnost Unija djelovati samo onda ukoliko ciljevi namjeravanih akcija ne budu u dovoljnoj mjeri ostvareni djelovanjem država članica. Četvrta glava govori o distribuciji nadležnosti između institucija Unije. Peta glava reducira broj te pojednostavljuje procedure pravnih instrumenata EU.

Dio II. Ustava sadrži deklaraciju EU o pravima tj. *Povelju o temeljnim pravima Unije*. Suštinski sporazum o njenom sadržaju postignut je još 2000. godine. Sedma glava Povelje garantira da će se Povelja primjenjivati na institucije i države članice EU samo onda kada one budu implementirale EU pravo. Ovdje se eksplicite utvrđuje da Povelja ne prenosi na Uniju nove ovlasti.

Dio III. Ustava predstavlja njegov najduži dio, a utvrđuje način funkcioniranja mjera Unije zajedno s detaljnim odredbama o njenim institucijama. Ovaj se dio Ustava uvelike sastoji od određaba iz ranijih ugovora, ali su one sada reorganizirane i izmjenjene budući da su uzete u obzir brojne primjedbe koje su se odnosile na pojednostavljena pravnih instrumenata i legislativnih procedura.

Dio IV. Ustava sadrži opće i završne odredbe, prije svega procedure ratifikacije i promjene. U ovim se odredbama određuje da će budućim reformama ustava prethoditi konvencija čije okupljanje ima pravo tražiti obična većina Europskog vijeća, dok će se o konačnom usvajanju promjena ustava odlučivati jednoglasnošću i to na međuvladinoj konferenciji (IGC).²⁸

²⁶ M. Jovičić, O USTAVU, Beograd 1977., str. 56.-78.

²⁷ O europskom ustavu v. P. Birkinshaw, SUPRANATIONALISM, THE RULE OF LAW AND CONSTITUTIONALISM IN THE DRAFT UNION CONSTITUTION, *Queen's papers on Europeanisation*, str. 1.-20.; A. Lopez Pina, TOWARD THE CONSTITUTIONAL DETERMINATION OF EUROPEAN LAW, *The European Constitution in Making*, 2002.; T. Tiilikainen, THE CONCEPT OF CONSTITUTION IN THE EU'S CONSTITUTIONAL TREATY, *EpsNet Plenary Conference*, Prague, 18. – 19. lipnja 2004.

²⁸ GUIDE TO THE NEW CONSTITUTIONAL TREATY – *The Federal Trust for education and research*, str. 1.

8. Ustavna *Charter of the Fundamental Rights of the Union* (2004.)

U glasovitoj odluci u slučaju *Les Verts v. European Parliament*²⁹ Europski sud je izrazio mišljenje da je ustavna povelja Zajednice koja počiva na vladavini prava zapravo Ugovor kojim je ustanovljena Europska zajednica. Sud je tom prilikom identificirao različite kriterije koji su trebali omogućiti karakterizaciju toga akta kao ustavnog dokumenta. ECJ je posebno naglašavao činjenicu da je Ugovor uspostavio, kako je to npr. isticao **K. Lenaerts** - "cjeloviti sistem pravnih sredstava i procedura koje su Sudu imale omogućiti kontrolu zakonitosti mjera koje su poduzimale institucije. Prema tome, ako je Unija već imala Ustav, zbog čega bi trebala novi?"³⁰

No, unatoč otporima čiji su istaknuti nositelji zagovarali koncepciju materijalnog, empirijskog, a ne pisanog Ustava EU³¹, *Europa dvadesetpetorice* je 28. listopada 2004. u Rimu dobila pisani ustav. Trenutak usvajanja pisanog Ustava istodobno označava i moment konačnog izbora tipa europske strukture. Do Rima (2004.) Europa se je mogla organizirati prema jednom od dva modela. Prvi model bio je model kojega je **Charles De Gaulle** nazivao: *Europom država - L'Europe des Etats*. Drugi model bio je onaj federalne Europe ili model Zajednice. Prema tom modelu EU se sastoji ne samo od država članica nego i od građana, čime se fokusira na opći interes Unije kao cjeline.³² Upravo taj moment svjedoči o potrebi da se budući razvoj, uključujući i razdoblje ratifikacije ustava te postratifikacijsko razdoblje, prvenstveno sagledava u smislu razumijevanja europskog prava iz perspektive i iskustva ustavnog prava našeg vremena.³³

²⁹ ECJ, Case 294/83 *Les Verts v. European Parliament* (1986.) E.C.R. 1339, para. 23 at 1365.

³⁰ **M. Avbelj**, SPREJETJE EVROPSKE USTAVE-ZAČETAK KONCA USTAVNE STRPNOSTI?, *Evropsko pravo in praksa* 2/8, 2004., str. 7-9; **K. Lenaerts**, THE MERITS AND SHORTCOMINGS OF THE DRAFT CONSTITUTION FOR EUROPE: A FIRST APPRAISAL, [http://www.law.kuleuven.ac.be/ccle/pub_EU_draft_constitution_\(K.Lenaerts\)_print.php](http://www.law.kuleuven.ac.be/ccle/pub_EU_draft_constitution_(K.Lenaerts)_print.php); **J. Bedrač**, IZVRŠECVANJE ČLOVEKOVIH PRAVIC PO USTAVI ZA EVROPO, *Evropsko pravo in praksa* 2/8, 2004., str. 9.-112.; **C. Ribičić**, USTAVNA LISTINA ZA EVROPO IN ZA EVROPEJCE, *Evropsko pravo in praksa* 2/8, 2004., str. 6; **G. Tesauero**, SOME THOUGHTS ON THE CHARTER OF FUNDAMENTAL RIGHTS OF THE EU, u **I. Pernice & R. Miccu** (Ed's), THE EUROPEAN CONSTITUTION IN THE MAKING, *Nomos* 2003., str. 127.-175.; **J.H.H. Weiler**, IN DEFENCE OF THE STATUS QUO: EUROPE'S CONSTITUTIONAL SONDERWEG, u **Weiler, Wind** (Ed.) EUROPEAN CONSTITUTIONALISM BEYOND STATE, Cambridge, 2003.

³¹ **F. Synder**, THE UNFINISHED CONSTITUTION OF THE EU: PRINCIPLES, PROCESSES AND CULTURE, u *European Constitutionalism Beyond the State*, Cambridge 2003, str. 55. - 73.

³² **G. Verhofstadt**, THE NEW EUROPEAN CONSTITUTION FROM LAEKEN TO ROME, *Humboldt Universität zu Berlin*, 25. November 2003., str. 5.

³³ O nizu pitanja koja se otvaraju u daljnjem razvoju EU pod utjecajem novoga Ustava **A. Sajo** bilježi sljedeće: "Za tradicionalnog teoretičara ustavnog prava problem s Unijom i Europskim ustavom očito je uočavanje irelevancije tradicionalnih ustavnih struktura demokratskog upravljanja i vlade poput podjele vlasti. Problem se najčešće diskutira u pojmovima demokratskog deficita, iako se prije svega radi o konstitucionalnom problemu. Konstitucionalizam ima posebno značenje ili dimenziju u kontekstu EU: ovdje treba uzeti u obzir nivo kontrole koju obnašaju ustavni organi država članica prema institucijama Unije. Odsustvo kontrole organa država članica (što znači i građana država članica kao građana Unije) umanjuje njihovu ustavnu relevanciju i u domaćim okvirima. Ustav će različitu i široku ustavnu slagalicu učiniti će još složenijom ili većom." **A. Sajo**, EU NETWORKS UNDER THE NEW CONSTITUTION: IMPACT ON DOMESTIC CONSTITUTIONAL STRUCTURES, v. *Symposium of the European Constitutional Law Network at Charles University in Prague 23-24 September 2004*, THE TREATY ON A CONSTITUTION FOR EUROPE-PERSPECTIVES AFTER THE IGC.

S pravom možemo reći da se je dogodio trenutak velikog preokreta. Za razliku od dosadašnjih izvora prava (ugovora) koji su na dugome kružnom putu od Rima (1957.) do Rima (2004.) imali ekonomski fokus (Rim - carinska unija i trgovina, Jedinstveni akt - unutarnje tržište, euro) inkorporacija, odnosno konstitucionalizacija *Povelje o temeljnim pravima* omogućila je da se europski Ustav usidri u problematici ljudskih prava. Prema zaključku predsjednika Europskog parlamenta **J. B. Fontellesa** - "EU Ustav dobio je svoj vlastiti *Bill of Rights*, najekstenzivniji i najsuvremeniji svoje vrste u svijetu".³⁴

Svojim ustavnim položajem *Povelja o temeljnim pravima* zauzima središnje mjesto u Ustavu EU. Sukladno načelima demokratske ustavnosti, po kojima prava prethode institucijama i organizaciji vlasti, dio II. Ustava nalazi se neposredno iza uvodnog prvog dijela i prethodi odredbama o kompleksnim međuinstitucionalnim odnosima u EU i njenim članicama.

Nakon Preambule tekst *Povelje* sadrži sedam poglavlja s 54 članka od kojih svaki ima naslov.

Poglavlje I: Dostojanstvo. Članak 1: Ljudsko dostojanstvo; Članak 2: Pravo na život; Članak 3: Pravo na osobni integritet; Članak 4: Zabrana mučenja, nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažjavanja; Članak 5: Zabrana ropstva i prisilnog rada;

Poglavlje II: Slobode. Članak 6: Pravo na slobodu i sigurnost; Članak 7: Poštivanje obitelji i obiteljskog života; Članak 8: Zaštita osobnih podataka; Članak 9: Pravo na ženidbu i pravo zasnivanja obitelji; Članak 10: Sloboda misli, savjesti i vjeroispovijedi; Članak 11: Sloboda izražavanja i informiranja; Članak 12: Sloboda okupljanja i udruživanja; Članak 13: Sloboda umjetnosti i znanosti; Članak 14: Pravo na obrazovanje; Članak 15: Sloboda izbora zanimanja i zaposlenja; Članak 16: Sloboda poduzetništva; Članak 17: Pravo vlasništva; Članak 18: Pravo azila; Članak 19: Zaštita u slučaju uhićenja, protjerivanja ili izručenja.

Poglavlje III: Jednakost. Članak 20: Jednakost pred zakonom; Članak 21: Nediskriminacija; Članak 22: Kulturna, vjerska i jezična različitost; Članak 23: Jednakost između muškaraca i žena; Članak 24: Prava djeteta; Članak 25: Prava starijih osoba; Članak 26: Integriranje osoba s poteškoćama.

Poglavlje IV: Solidarnost. Članak 27: Pravo zaposlenika na informaciju i savjet unutar poduzeća; Članak 28: Pravo na kolektivno pregovaranje i akciju; Članak 29: Pravo na pristup uslugama; Članak 30: Zaštita u slučaju neopravdanog otkaza; Članak 31: Odgovarajući radni uvjeti; Članak 32: Zabrana dječjeg rada i zaštita mladeži na poslu; Članak 33: Obiteljski i profesionalni život; Članak 34: Socijalna sigurnost i socijalna pomoć; Članak 35: Zdravstvena skrb; Članak 36: Pristup uslugama općeg ekonomskog interesa; Članak 37: Zaštita okoliša; Članak 38: Zaštita potrošača.

³⁴ Vidi govor predsjednika Evropskog parlamenta **J.B. Fontellesa**, prilikom potpisivanja Ustava EU (24. listopada 2004.).

Poglavlje V. Građanska prava. Članak 39: Biračko pravo i pravo kandidature u izborima za Europski parlament; Članak 40: Biračko pravo i pravo kandidature na municipalnim izborima; Članak 41: Pravo na dobru upravu; Članak 42: Pravo pristupa dokumentima; Članak 43: Ombudsman; Članak 44: Pravo žalbe; Članak 45: Sloboda kretanja i prebivališta; Članak 46: Diplomatska i konzularna zaštita.

Poglavlje VI: Prava pred sudom. Članak 47: Pravo na efikasni pravni lijek i pošteno suđenje; Članak 48: Pretpostavka nevinosti i pravo na obranu; Članak 49: Načelo zakonitosti i proporcionalnosti kaznenih djela i kažnjavanja; Članak 50: Pravo da se u kaznenom postupku ne bude suđen dva puta za isto počinjeno djelo.

Poglavlje VII: Opće odredbe. Članak 51: Doseg; Članak 52: Doseg garantiranih prava; Članak 53: Nivo zaštite; Članak 54: Zabrana zloupotrebe prava.

Prema Ustavu *Povelja* obvezuje institucije EU (Europsku komisiju, Vijeće i Parlament). Povelja obvezuje i države članice u slučaju kada one primjenjuju europsko pravo, ali i nacionalno zakonodavstvo koje je derivirano iz europskih zakona. Odredbe koje govore o interpretaciji i primjeni Povelje utvrđuju da se ništa u njenom tekstu ne može interpretirati tako da ona proširuje, mijenja ili stvara nove ovlasti ili zadaće za Uniju. Iako je Povelja adresirana na institucije, tijela i agencije EU, one u primjeni odredaba Povelje ne smiju širiti svoje nadležnosti. Povelja se ne primjenjuje na vladu, parlament ili sudove države članice kada one donose, primjenjuju ili interpretiraju nacionalno pravo.

9. Zaključak

Evolucija ustavnosti snažna je i beskompromisna potvrda nužnosti postojanja zaokruženog pravnog poretka u kojem su od samih početaka borbe za pisani ustav ljudska prava bila njegov najznačajniji element. U okvirima demokratske ustavnosti, pravni poredak - kojemu je pisani ustav predstavljao sami vrh - u najširem smislu se oduvijek definirao kao proces distribucije prava između pojedinaca i njihovih udruženja s jedne strane i demokratske države s druge strane. Zato je ustav *države nacije* koji dominira tijekom duge evolucije ustavnosti XVIII.-XX. stoljeća svojevrsno ogledalo konstitucionaliziranih prava čovjeka i građanina te rječiti dokaz njegove borbe za slobodu i emancipaciju. Ustavi su imali nezamjenjivu i permanentnu zadaću specificiranja prava koja su se zajedno s pravima i dužnostima državnih tijela tradicionalno smatrali njegovim temeljima. No, u historijskom i svakom drugom smislu, takav je proces konstitucionalizacije ljudskih prava značio ništa drugo nego dosljednu potvrdu još starijeg načela legaliteta koji jednostavno traži da se najvažnija ljudska prava, njegove dužnosti i nadležnosti eksplicitno utvrde u pisanim pravnim normama. Zato **P. Haberle** i govori o "postupnoj konstitucionalizaciji ljudskih prava kao pozitivizaciji". Pritom je supremacija ustava i konstitucionalizacija ljudskih prava uvijek značila i to da se prava i ovlasti dokumentiraju odredbama različitog pravnog ranga. Shvaćen dvojako, naime i kao izvor i kao dio pravnog poretka,

ustav je označavao ne samo finalizaciju jedne etape borbe za ljudska prava već i otvaranje novog kruga borbe za njihovu realizaciju i zaštitu. Bitna značajka ljudskih prava više nije u tome što su ona samo sastavnice “općih izjašnjavačkih klauzula” (P. Haberle) već platforma utemeljenja ustavnodemokratske države koja će stabilnim i legitimnim institucijama jamčiti punu valjanost ljudskih prava.

Na isti se način odvija i proces konstitucionalizacije ljudskih prava na planu europskog ustavnog prava kao pokretačkog dijela prava EU. Iako je zaštita temeljnih prava bila službeno proklamirana kao *osnivačko načelo Unije*, neobvezujući karakter *Povelje o temeljnim pravima* iz 2000. godine i njena neizbježna karakterizacija kao *soft-law* instrumenta europskog ustavnog prava konkretno je označavalo kritično odsustvo sudske zaštite temeljnih prava. Sudovi zapravo nisu imali obvezu koristiti *Povelju* kao temeljnu osnovu za rješavanje otvorenih slučajeva. Sudovi su se na *Povelju* mogli pozivati, ona je za njih mogla biti inspiracija ili potvrda njihovih rješidaba, no budući da je bila prije svega deklaratorni dokument ona nije imala praktičan značaj sve dok je u pitanju bio normativni status temeljnih prava unutar EU. Do trenutka usvajanja Ustava EU temeljna prava su pledirala na zaštitu kao integralni dio općih načela prava Zajednice. No, inkorporacijom *Povelje* u *Ustav EU* u kojemu taj dio ustavnog teksta postaje normativna osnova temeljnih prava unutar europskog prava otvaraju se - sa stajališta vladavine prava - nove perspektive. Prije svega uklanja se pitanje neizvjesnosti glede corpusa zaštićenih prava, rješava se pitanje njihovog hijerarhijskog statusa glede drugih zaštićenih prava i restrikcija, sama enumeracija prava postaje jasnijom jer je očito da se prava koja su zaštićena *Poveljom* smatraju temeljnim pravima, itd. Time su ljudska prava nakon nacionalnog i međunarodnog prava i u europskom pravu dobili dugo očekivani ustavni status. Iako čin konstitucionalizacije ljudskih prava na europskom planu tek otvara mukotrpan proces primjene ustavnog prava i dijaloga u transnacionalnom kontekstu s nužnim refleksijama kulturnih razlika i političkih konflikata, odnosno s potrebom uočavanja i uklanjanja zabilježenih *ustavnih defekata* koji s nacionalnog plana lako prelaze na transnacionalni plan, nitko ne sumnja u to da je učinjen veliki iskorak³⁵. U svakom slučaju, konstitucionalizacija temeljnih prava u EU omogućava ono što je već spomenuti njemački autor nazivao transparentnošću ustavne zbilje u kojoj će temeljna prava kao ustavna prava EU imati funkciju integriranja njenih građana, a sutra nadajmo se i hrvatskih građana. I što je najvažnije upravo bi temeljna prava iz *Ustava EU*, kao i ona iz *Europske konvencije o zaštiti prava čovjeka* i *Ustava Republike Hrvatske*, konačno mogla - “Europu učiniti doživljivom” i to u svakom aspektu slobode naših građana.

THE EU CONSTITUTIONAL TREATY (2004) AND THE SIGNIFICANCE OF CONSTITUTIONALIZATION OF HUMAN RIGHTS

Summary

The EU constitutional treaty (2004) is a representative and model product of the political ideology of contemporary constitutionalisation which is known as neoconstitutionalism and transconstitutionalism. However this document, like all other similar documents of a constitutional nature, contains 'genetical influences and genetical defects'. Among the most powerful so called genetical influences is the problem of human rights which in a dramatic way characterises the constitutional document of the new Europe. The author demonstrates to what extent the EU constitutional treaty is marked by *genetical influences* which have their source in the evolutionary and complex problem areas of human rights, and, whether constitutionalised solutions are a possible source for the development of *genetic defects* which, in the existing forms of protection and promotion of human rights in Europe would cause additional misunderstandings. The author comes to the conclusion that the constitutionalisation of human rights on the European scene gives a new status and character to fundamental rights and provides a new impetus for the affirmation of constitutionalisation outside the governmental-national framework.