

Ljudska prava

Uvod u studij

Josip Kregar • Đorđe Gardašević • Viktor Gotovac
Ivana Jelić • Marko Jurić • Lana Ofak
Antonija Petričušić • Goran Selanec • Frane Staničić



Zagreb, 2014.

© Copyright

Sva su prava pridržana.

Nije dopušteno umnožavanje (reproduciranje),
stavljanje u promet (distribucija), stavljanje na raspolaganje javnosti,
priopćavanje javnosti te prerada u bilo kojem obliku bez posebnog
dopuštenja Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu.

Nakladnik:

Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu

Za nakladnika:

Prof.dr.sc. Hrvoje Sikirić

Urednik nakladničke djelatnosti:

Prof.dr.sc. Igor Gliha

Recenzenti:

Prof. dr. sc. Jasna Omejec
Prof. dr. sc. Željko Potočnjak

Lektorica:

Tea Rado

Grafička priprema i tisak:

Sveučilišna tiskara d.o.o., Zagreb

ISBN 978-953-270-091-6

CIP zapis dostupan u računalnom katalogu Nacionalne
i sveučilišne knjižnice u Zagrebu pod brojem 887526

Sadržaj

PREDGOVOR	V
Prof. dr. sc. Josip Kregar Što su ljudska prava	1
Dr. sc. Antonija Petričušić Osnovni međunarodni dokumenti o ljudskim pravima	13
Dr. sc. Goran Selanec Ljudska prava u osnovnim dokumentima EU i njihova zaštita	35
Doc. dr. sc. Đorđe Gardašević Ljudska prava i temeljne slobode u Ustavu RH	51
Dr. sc. Marko Jurić Pravo na poštivanje privatnog života i zaštitu osobnih podataka	61
Doc. dr. sc. Frane Staničić Sloboda mišljenja i vjeroispovijesti	73
Prof. dr. sc. Josip Kregar Sloboda izražavanja	87
Doc. dr. sc. Viktor Gotovac Socijalna prava	101
Prof. dr. sc. Ivana Jelić Kolektivna prava	113
Doc. dr. sc. Lana Ofak Pravo na zdrav okoliš	127

Predgovor

U vremenima Googla, Yahooa, Amazona i umreženog društva pisati i objaviti malu tiskanu knjigu otvara pitanje kakav je njen mogući utjecaj, tko će je čitati i ocjenjivati.

Još uvijek, možda sa sve manje razloga, vjerujem da su knjige naše sažeto iskustvo kojima znanja i iskustva prenosimo drugima, formiramo njihovo mišljenje i održavamo znanje kulture kojoj pripadamo. Zato su tako važne velike i pažljivo napisane knjige. O ljudskim pravima, nasreću, u Hrvatskoj je sve više knjiga i drugih radova. Knjiga Jasne Omejec (Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda u praksi Europskog suda za ljudska prava. Novi informator. Zagreb. 2013.) kapitalno je djelo. U knjizi Branka Smerdela (Ustavno uređenje europske Hrvatske. Narodne novine. Zagreb. 2013.) poglavlje o ustavnom određenju ljudskih prava obuhvaća širok okvir tema. Objavljene su desetine članaka o pojedinim pitanjima ljudskih prava. Hrvatska je u Europskoj uniji i ljudska prava nisu efemerno pitanje pravne teorije i postaju sasvim praktična pitanja pravnog obrazovanja, profesije pa i laika. U takvoj situaciji stvoren je prostor za popularizaciju i pojednostavljivanje prikaza problema. I u svijetu, osim znanstvenih monografija, postoje i publikacije koje nastoje čitateljima i studentima približiti neku temu (za početnike, *in Nutshell*, *Que sais-je?*, *for Dummies*), ali nismo računali s površnim početnicima nego s čitateljima koje treba zainteresirati i potaknuti da rade dalje.

Ljudska prava nema smisla ni potrebe predavati na klasičan način nego u interaktivnom dijalogu, pri čemu se teme prilagođavaju interesu i pro-

fesionalnoj perspektivi sudionika. Zato je, u izboru između potpunosti i selektivnog odabira tema, iscrpnosti i jednostavnosti, trebalo tražiti kompromis, pa je prioritet dobila jednostavnost izraza i stila.

Po prirodi stvari mlađi ljudi su skloniji inventivnosti, oduševljenju i predanosti vrijednostima. Veliki je potencijal Pravnog fakulteta u Zagrebu nova generacija, na svom području već afirmiranih mladih znanstvenika, koja se okuplja oko projekta koji neće donijeti slavu, novac ili moć. Nego je dar i poticaj studentima da shvate da pravo nije memoriranje, nego razmišljanje, da znanje i vještina nisu samo instrument i sredstvo komercijalizacije već da u pisanju i širenju znanja postoji intrinzično zadovoljstvo. Takva radost i etika stvaranja je zarazna i nadam se da će je čitatelji prepoznati. Nadam se da će tako oprostiti i izvjesna ponavljanja (o ograničenja prava, dokumentima), razlike u stilu pisanja i bilježaka. Autori se, nadam se, neće ljutiti što sam u njihovim tekstovima brisao ekstenzivne digresije u bilješkama i pozivanja na literaturu. Čitatelji će razumjeti i da bi ujednačavanje stila bilježaka bilo dobro, no i bez toga je tekst koherentan.

Ne treba gledati u prošlost. Pa ipak historija je učiteljica života, priznajmo prošle pogreške da ih ne bismo ponavljali. Ponekad treba pogledati u vlastitu prošlost da bismo ojačali samopoštovanje ili razumjeli trenutne nedaće. No kada se radi o ljudskim pravima pogled u prošlost je važan. Ljudska su prava nekad bila skromni ideološki ukras vladajućem, tada ne i demokratskom političkom poretku. S vremenom demokracija, osobito liberalna reprezentativna demokracija i vladavina prava postaju realnost i sasvim konkretan zadatak proširenja područja slobode, nastaju institucije koje su sredstvo i instrument ostvarenja sigurnosti i zaštite pojedinca. Demokracija i vladavina prava ne mogu djelovati bez priznavanja sloboda i prava pojedinaca, sloboda i prava koja nisu izvedena iz neke druge pravne norme, nego pripadaju pojedincu, kao potvrda njegove ljudskosti, slobode i dostojanstva.

Danas ljudska prava nisu ukras nego oslonac dobre vlasti i djelujućeg i legitimnog pravnog poretka. Zato nisu više samo usputan refleks na opća načela ili međunarodno pravo, nego samostalno područje prava. Ohrabrujuće je vidjeti takav napredak. U pola stoljeća stvorena je veličanstve-

na pravna konstrukcija koja je djelo vizije, a ne rutinske vještine propisivanja prava. Ono što su bili politički ciljevi pretvorilo se u pravna načela, pravna načela u sadržaj dokumenata, a onda su stvorene i institucije koje trebaju jamčiti zaštitu prava i sloboda, mimo, pa čak i protiv volje institucija suverene države.

U Hrvatskoj je ta promjena i izgradnja poretka ljudskih prava još impresivnija i brža. Nerijetko smo nestrpljivi i nezadovoljni, ali nepravedno je ne priznati napredak. Nije savršeno. Na ljudska se prava poziva u nevolji, kada pred međunarodnim institucijama dobijemo pravdu tada ih hvallimo, kad odluče protiv mnijenja, a prema pravu, tada ih kudimo i osporavamo. Kad uskogrudno tražimo svoja prava, često ne priznajemo tuđa. Priznajemo prava, ali ne i dužnosti. Umjerenost i ravnoteža ovdje nisu ni dio mentaliteta ni obilježje kulture. Nesporna je težnja da u tom ciklusu napretka i regresije ipak dolazimo do više razine.

Zato je pisati o ljudskim pravima nešto što ima svrhu, cilj i zadatak. Svrha ove knjige je razjasniti osnovna pitanja, tumačenja i značenja pojedinih ljudskih prava. Cilj je pomoći studentima i drugim čitateljima da ljudska prava razumiju potpunije i znaju više. Nismo nerazumni i ne smatramo da će knjiga biti referentan udžbenik. No napisana je pošteno, s pažnjom odgovornog pravnika i pedagoga. Okupljena je skupina mladih znanstvenika i nastavnika Pravnog fakulteta u Zagrebu. Više ili manje poznati javnosti, odabrali su prioritete i važna otvorena pitanja. Na tom fonu entuzijazma očekujemo da će slijediti i druge, tematski slične, no bolje i potpunije. I mi ćemo pažljivo slušati primjedbe, nadajući se da će pravedni ljudi u ovom tekstu naći podršku, stručnjaci poticaj, a mladi ljudi naznaku budućnosti koju stvaraju. Ne treba gledati prošlost.

Prof. dr. sc. Josip Kregar

Što su ljudska prava

1. Svaki poredak ima izvjesne bazične vrijednosti

U fizici postoji neprekidna rasprava o tome što je gravitacija. Ne ma-reći puno za ishod te rasprave, jabuke padaju sa stabla, skijaši se spuštaju padinama, voda curi i lete papirnati zmajevi i baloni. U pravu pak postoji neprekidna rasprava o tome što su ljudska prava.

Ideja o tome da ljudska bića imaju izvjesna prava, a koja drugi trebaju poštivati, otvara mnoga pitanja. Prvo, ako su prava izvedena iz činjenice da su ljudi živa bića, otvara se pitanje: a koja su to prava? Tko ih jamči, što slijedi ako ih se ne poštuje? Ako se radi o moralnim imperativima, jer je sankcija moralna osuda, u boljem slučaju i političko djelovanje, zašto ne kažemo da se radi o političkoj proklamaciji ili moralnim načelima nego govorimo o pravu? Odakle ta prava?

Vjera u ljudska prava pripada onim subliminalnim pojmovima i ba-zičnim društvenim vrijednostima, aksiomima života u političkoj zajednici koji, budući da su aksiomi i osnove društvenog poretka, trpe i pitanja na koja nema samo logičnog odgovora. Ona su aksiomi koji se ne mogu nikad u potpunosti ispuniti, i ostvarenje svake granice znači ambiciozno postav-ljanje nove. Reći da su prava čovjeka „evidentna“ sama po sebi, ili da su „ljudi rođeni jednaki i ostaju slobodni i jednaki u pravima“ (*Deklaracija o pravima čovjeka i građanina*) objašnjava malo i zvuči prazno u doba se-kularnog cinizma. Jednako, tvrdnja da su univerzalna, zvuči kao oboriva

pretpostavka, jer očigledno je da to nije slučaj. Tvrditi da su bezuvjetna, u smislu da ih trenutne prilike i okolnosti ne poništavaju, i da će se uskraćeno pravo izboriti, i da pogažena nisu i oduzeta, zvuči kao prigodna optimistična fraza. Još na kraju, zagovornici takva pitanja već sama po sebi smatraju nezdravom sumnjom i početkom osporavanja.

Kako određuje J. Rowls „*takva prava su temeljni uvjeti za odgovarajući razvoj i puno izvršenje dvije moralne snage (sense of justice and for a conception of the good) osobe nad puninom života*“ „*which liberties are essential social conditions for the adequate development and full exercise of the two powers of moral personality over a complete life.*“ (PL 293). Najvažnije, bez takvih pravila se ne može zamisliti sređen i koherentan pravni poredak

2. Ljudska prava postižu pravne učinke

Ni najveći protivnici ljudskih prava, svi koji sumnjaju u teorijsku opravdanost odgovora na navedena pitanja, **ne mogu poreći da ljudska prava postižu učinke**. Kad su negirana, ona su cilj i plan političkih zahtjeva, kad se uskraćuju pojedincima nerijetko ipak imaju pravnu, pa čak sudsku zaštitu. Vrlo su često zapisana u ustavima, a ako slučajno nisu, sadržaj su obvezujućih međunarodnih dokumenata.

Ljudska prava, bez obzira na oblik u kojem su formulirana, i bez obzira na područje na kojem se smatraju ostvarenima, imaju važan zadatak koda kojim se tumače pojedine pozitivne pravne norme. To je obično posljedica preuzimanja ljudskih prava u ustavni poredak, ili mogućnosti izravne primjene međunarodnih akata, ali i bez te formalnosti. Interpretativne bi praznine bez njih u svakom poretku bile ogromne. Zakonodavac ne samo da ne može predvidjeti i propisati sve, ne samo da ne može propisati detalje postupka i izbora činjenica, pa je prisiljen osloniti se na diskrecijsko pravo ocjene tijela (suda, državnog tijela) da slobodno prosuđuje, nego norme moraju biti tumačene i prema smislu (teleološko tumačenje) propisa. Slobodna (diskrecijska) ocjena nije samovolja nego podrazumijeva napor tumačenja prava prema svrsi koja se postiže, i utoliko je svako

obrazloženje (ili uskrata) koje se ne temelji na dokazivanju da se postiže svrha općeg akta nezakonito. Jednostavnije, zakonodavac propisuje koliko može, a razum pri primjeni tumači logiku takve pravne volje.

U sasvim praktičnom smislu ljudska prava su korekcija, hijerarhijski uređenim organizacijama koje teže rutini, formalizmu i tome da prioritet daju svojim interesima i navikama, a ne cilju radi kojeg postoje (*displacement of goals* – R. Merton). Naprimjer, građani imaju pravo, ljudsko pravo, ne biti izloženi mučenju ili degradirajućim postupcima, koje državne službe ili policije ponekad smatraju efikasnim i kratkim postupkom temeljenim na njihovim pravilima (Guantanamo). Ljudska prava su jamstvo da se institucije i postupci utvrđuju radi ljudi, a ne protiv ljudi.

Budući da djeluju i proizvode pravne učinke teško ih je izbrisati iz arhitekture pravnog sistema, teško je poreći da postoje.

3. Ljudska prava su i obveza države i pojedinaca

Retorika ljudskih prava pokatkad naglašava činjenicu da ljudska prava podrazumijevaju određene sadržaje, poštivanja i očekivanja ponašanja drugih, države i njenog pravnog poretka. Ona nisu „metappravna“, proto-prava ili samo „idealna prava“ nego su na razne načine uključena u djelovanje pravnog sustava. Prije svega, postoji proces pozitivizacije ljudskih prava, proces uključivanja ljudskih prava u sustav djelovanja pravnih institucije. Sadržaj ljudskih prava pretvara se u međunarodno-pravne kodifikacije gdje se navode obvezni sadržajni, nazivi, a sve češće, i mehanizmi zaštite pred naddržavnim institucijama. Broj takvih dokumenata eksponencijalno raste i oni su legitimni izvor pravca i korekcija eventualnih nesavršenosti nacionalnih propisa. Budući da imaju izravne pravne učinke, ne može im se poricati pravni karakter norme. U supstancijalnom smislu, ljudska prava – to se ne može izbjeći – imaju pravni sadržaj. Ona su obveza države da ih uključi u pravni poredak. Materija koju reguliraju – od braka do izbora, od presumpcije nevinosti do prava na obrazovanje – i po izričaju i po materiji tradicionalna su područja prava, etike ili morala. Granice između tih područja često su neodredive, a sadržaji isprepleteni.

Može se reći i da ljudska prava predstavljaju norme koje se ne mogu ostvariti zbog materijalnih, gospodarskih, ljudskih ili političkih ograničenja. No (pravne) norme koje vrijede, ali se ne mogu taj čas ostvariti, ne pripadaju samo ljudskim pravima. Obiteljski zakon propisuje da su bračni drugovi dužni jedan drugomu biti vjerni, uzajamno se pomagati i uzdržavati, međusobno se poštivati te održavati skladne bračne i obiteljske odnose – no tko ih na to može prisiliti? To su utvrđeni standardi, norme koje tek posredstvom drugih odredbi imaju sankcije. No izravne kontrole i prisile nema. Ili pravo na rad, koje ne znači da pojedinac ima pravo na radno mjesto, nego, izvedeno, ima pravo takmičiti se pod uvjetima jednakosti, autonomnog izbora, dobiti naknadu ili prava za vrijeme nezaposlenosti. No najvažnije je to da je posljedica tog prava aktivna obveza države da brine o zapošljavanju.

Ljudska prava su prava, a ne samo političke deklaracije namjera; što-više, sve su važnija za skladno djelovanje pravnog sustava. Proces širenja ljudskih prava razmotrimo u povijesnoj perspektivi.

Ljudska prava nisu samo prava, ona su jedno od ključnih uporišta modernog pravnog sustava, neobilazna i komplementarna načelima slobode, konstitucionalizma, vladavine prava, jednakosti, nacionalne ravnopravnosti, socijalne pravde i slično. Ti pojmovi su i po sadržaju i prema Ustavu pravni pojmovi.

4. Ljudska prava kao cilj političke filozofije

Koncept da ljudska bića imaju neotuđiva prava nastao je rano. Naj-prije je izražen u političkoj filozofiji starih Grka. Usporedno s pojmom demokracije nastaje i pojam *isonomia* u značenju jednakog prava za sve. U kontekstu antike *isonomia* i *demokratia* svoje pravo značenje dobivaju u kontrastu s arbitrarnom vlašću tiranije.

Ksenofont poriče etičku i praktičnu prihvatljivost tiranije: ona je nepravedna, a tirani rijetko stječu zahvalnost i mir. Sokrat radije bira smrt nego da odustane od prava da slobodno govori i poučava. Stoici formuliraju doktrinu prava pojedinca. Za Aristotela jamstvo političke racionalno-

sti nisu mudri vođe nego stalni i dobri zakoni: „*Tko traži vladu zakona, traži istodobno i vladu božanstva i razbora*“. Vlast zakona nad ljudima kasnije će Thomas Hobbes pretvoriti u uzrečicu „*U dobro uređenim društvima ne trebaju vladati ljudi, već zakoni*“, odnosno James Harrington u rečenicu „*The empire of laws not of man.*“

Kasniji razvoj polje borbe pomiče od etike i filozofije na politiku i političku filozofiju, pa bilo da se radi o proširenju prava političke reprezentacije i slobode u Engleskoj nakon 1215. (Magna Carta) ili o mučnoj borbi i okrutnim ratovima za slobodu vjeroispovijesti i vjerske slobode. Čak i u razdobljima u kojima je politička borba za ljudska prava zamirala, na razini političke filozofije sve se jasnije ocrtavalo pitanje, sve se jasnije naziralo – kao filozofijska nada, ali i politička namjera – da je moguće stvoriti društvo u kojem će sloboda pojedinca i njegova neotuđiva prava biti temelj države. Problem konstrukcije poretka slobode, kako kaže Rousseau, jest pronaći oblik udruživanja „*koji će obraniti i zaštititi svom silinom zajednice osobu i imanje svakog člana, pri čemu svatko tko se udružuje... ostaje slobodan kao prije.*“

Posebno mjesto pri tome ima engleski teoretičar političke filozofije liberalizma John Locke. Za njega država treba služiti narodu, narod je nositelj suverenosti i jamac svoga mira i napretka, vlasništva i političkih prava. Lockeova doktrina tvrdi da je priroda čovjeka obdarena neotuđivim pravima koja ne mogu biti ugrožena nikakvim zakonom ili drugim aktom vlasti, čime je učinio dubok dojam na pisce američkog Ustava. Ili, u frazi Thomasa Jeffersona pri pisanju Deklaracije o neovisnosti: „*Mi držimo očitom istinom da su ljudi stvoreni jednaki i da ih je Stvoritelj obdario određenim neotuđivim pravima, među kojima su pravo na život, slobodu i traganje za srećom. Da bi jamčila ta prava, stvorena je vlast nad ljudima izvodeći svoju pravičnu vlast iz suglasnosti podanika.*“

Njegov utjecaj je jak na Thomasa Painea, koji tvrdi da „*ljudi (ne) stupaju u društva da bi postali gori, ili da bi imali manje prava no ranije, već da bi svoja prava bolje osigurali... Prava nisu darovi koje jedan čovjek daje drugome, niti jedna klasa drugoj klasi, jer tko je taj koji ih je prvi poklonio i po kakvom bi principu uopće posjedovao pravo darivanja? Deklaracija*

o pravima nije njihovo stvaranje niti njihovo darivanje... prava pripadaju čovjeku na osnovi njegovog prava na postojanje, pa prema tome moraju za svakoga biti jednaka."

U Francuskoj je Lockeovo učenje naišlo na podršku prosvjetitelja. Voltaire prihvaća njegovu težnju da crkva treba biti odvojena od države i zahtijeva univerzalnu vjersku toleranciju i slobodu mišljenja, napuštanje cenzure i slobodu izražavanja, strogu zakonitost, čovječno kažnjavanje i zaštitu individualnih prava. Rousseau i Montesquieu formuliraju idejne temelje Francuske revolucije.

U revolucionarnom razdoblju, a takvo je doba građanskih revolucija, nadanja se pretvaraju u zahtjeve, jednom formulirani zahtjevi postaju programima, a programi teže jasnim pravnim kodifikacijama. *Deklaracija o pravima čovjeka i građanina* most je u prijelazu od shvaćanja da su prava čovjeka pitanje političkog stava prema nastojanju da im se da jasni pravni oblik. Ona su most i nedovršeni korak. Napisana u revolucionarno vrijeme, u kojem su vrijednosti naizgled čvrste, ali ljudi kolebljivi – uostalom pisac Deklaracije od svećenika je postao revolucionar, a poslije grof – ona je više od ranijih uzora. Ona je nabrojala prava koja čovjeku pripadaju: *„Ta neotuđiva prava uključuju pravo demokratske participacije u stvaranju zakona, jednakost svih pred zakonom, zaštitu vlasništva, slobodu vjere i mišljenja, slobodu govora i izražavanja, zaštitu od arbitrarnog progona i kazne."* Proglašena ljudska prava time su poništila svaku – do tada važeću – ideju da su prava poklon suverena.

S druge strane Atlantika, britanski su kolonisti ideju ograničene vlasti i slobode pojedinca usadili u same temelje novog svijeta. Rani zakoni Virginije ili Massachusettsa, ponovljeni u amandmanima na američki Ustav (*Bill of Rights*), proglašenje su ljudskih prava, pomaganje samostalnosti i slobode pojedinca od svakog zadiranja u svetu domenu njegove osobnosti.

Povjesničari mogu dvojiti o tome kojim sve historijskim korijenima i dokumentima dati prednost, ali navedeni akti bili su model za ustavne deklaracije europskih zemalja u 19. stoljeću, a osobito jasno Ustava Weimarske Republike (1919.).

Pitanja ustava, proširenja biračkog prava, političke tolerancije, stišavanja arbitrarnosti vlasti, konsolidacije nezavisnosti sudstva supsumirala su u sebi onaj politički naboj koji je iznjedrila građanska revolucija.

Dvije glavne političke filozofije vremena – liberalna i marksistička – počinile su grešku u ocjeni uloge prava i ljudskih prava u konstrukciji svjetova koje su zagovarale. Liberalizam sa svojim snažnim utilitarističkim zagovornicima – u američkoj ili britanskoj varijanti – podcijenio je značenje socijalnih prava, zadovoljivši se snažnim prodorom ideja o jednakosti i nedodirljivosti privatne sfere slobode. Sljedeći korak bio je priznanje da država mora sprječavati ekonomski monopolizam!, suzbijati siromaštvo, stvoriti javno zdravstvo, dati obrazovanje, i osigurati mirnu starost ljudima. Green tvrdi: *„Dakle država... ne stvara prava, već ostvaruje ona koja već postoje. Ona osigurava da ljudi djeluju prema ideji zajedničkog dobra."* U Americi ideje progresizma nisu branili samo liberalni predsjednici (Wilson, Roosevelt), nego i pravnici kao Oliver Wendel Holmes i Louis Dembitz Brandeis.

Marksizam, od početka terećen snažnim nedemokratskim nabojem uvjerljive kolektivističke ideologije, pronalazio je reformističke varijante koje su mirile načela individualne slobode i demokracije sa snažnom retorikom o potrebi ekonomske jednakosti. Izvorni marksizam podcijenjivao je samostalnost i efektivnost prava i važnost slobode pojedinca. Tvrdnja da je pravo instrument vladanja eksploatatora, vodila je sljepilu prema autonomiji prava, prema kojem su individualna prava zaštita slobode.

Ipak marksistički pokreti, naročito reformističke („revizionističke“) socijal-demokratske ideologije, imali su važne posljedice po ideju ljudskih prava. Prvo, ukazali su na političku snagu ideja društvene jednakosti, i to ne formalne jednakosti prava nego i stvarnih obilježja. To da bogati i siromašni, načelno u tekstu zakona, imaju ista prava, u stvarnosti ih ne čini jednakima. *„I bogati i siromašni imaju pravo spavati ispod mosta"* (H. Poincaré) – no bogati ne trebaju to pravo. Drugo, osnovne zahtjeve pokreta i sindikata transformirali su u zahtjeve ekonomskih i socijalnih ljudskih prava, i zapravo svoje posebne interese izrazili kao široko prihvaćene opće interese. U tome su ne samo proširili socijalnu i političku osnovicu svojih

zahtjeva, nego stvorili realnu političku snagu pokreta za ljudska prava, koji s marksizmom nisu imali nikakve veze, ali su prihvatili stav da su ljudska prava uvjet života u zajednici vladavine prava, a ekonomska i socijalna prava su preduvjet poštivanja dostojanstva čovjeka. Konačno, kolektivna ljudska prava dobila su navedenim poseban poticaj. Klasične liberalne teorije nisu imale naročit senzibilitet prema pravima potisnutih društvenih skupina: žena, osoba s posebnim potrebama, nezaposlenih, manjina, autohtonih kultura i sl.

5. Stvaranje globalnog sustava ljudskih prava

Revitalizacija ideje ljudskih prava rezultat je zastrašujućeg gaženja prava, ubijanja i prezira prema ljudima, s opravdanjem da su drugačiji i da su neprijatelji. Iza ratne propagande, koja potiče agresiju i bezobzirnost, jačale su i snage pokreta koji je smatrao da pobjeda antifašizma nije jednostavno kraj rata, nego ujedno i prilika da se stvori naddržavni mirovni mehanizam Ujedinjenih naroda i regionalnih saveza, te da se u temelje tog sustava ugradi briga o osnovnim pravima i slobodama pojedinca. Donošenje osnovnih međunarodnih konvencija o ljudskim pravima, ubrzo je nadogradilo sustav mira sustavom obrane sloboda i ljudskih prava.

Budući da su totalitarni i autoritarni režimi, često uz marksističku retoriku, gazili i poricali ljudska prava i slobode pojedinaca, ugrožavali vlastitu legitimnost i podršku, pitanje ljudskih prava dobilo je važnu ulogu u globalnom nadmetanju.

Sredinom osamdesetih godina prošlog stoljeća, kada je predsjednik SAD-a bio Jimmy Carter, čovjek iznimno predan ideji ljudskih prava, pokret prema novoj razini korištenja ljudskih prava kao indikatora slobode i demokracije pojedine zemlje dobio je novi zamah. Umjesto real-politika i „miroljubive koegzistencije“ usmjeravanje vanjske politike koristi ocjene i aktivnu obranu ljudskih prava. Poštivanje standarda ljudskih prava postalo je kriterij ocjenjivanja stupnja razvijenosti i stabilnosti demokracije i ideološki zaklon koji je međunarodnoj politici velesila davao legitimitet i autoritet.

Politika promicanja ljudskih prava postala je svakodnevicom, poštivanje ljudskih i manjinskih prava uvjet za sudjelovanje u međunarodnim institucijama, poseban zamah dobivaju institucije, istraživački centri, udruge, nastavni programi i centri. Godišnje se financira i tisuće projekata proučavanja, popularizacije ili pravne obrane ljudskih prava.

Jednom stvorena ambicija da se koncept ljudskih prava od dalekog cilja pretvori u instrument osiguranja demokratskih vrijednosti vodila je jačanju određenja pojma ljudskih prava kao pravne kategorije: jer kako normi, koja sadržajno i formalno odgovara pravu, poricati pravni značaj i tvrditi da se radi samo o političkom, moralnom ili etičkom zahtjevu? Najvažnija ljudska prava tako ne spadaju u *lex imperfectae* i već dugo nisu samo odredbe međunarodnih prava. Ona su, i temeljem domaćeg prava, a ponekad i bez izričitog naloga, podloga djelovanja, pa i glavni zadatak djelovanja neke institucije (pučki pravobranitelj, pravobranitelj za ravnopravnost spolova i sl.).

6. Budućnost ljudskih prava

Ovaj uvod treba učiniti jasnim važne tendencije koje mijenjaju tradicionalni pogled na bit ljudskih prava te, rezimirajući osnovne karakteristike, možemo konstatirati neke elemente promjena:

Porast opsega i sadržaja ljudskih prava vidljiv je iz povijesne perspektive. Nekad su ljudska prava bila samo skup osnovnih individualnih osobnih i političkih prava. No s vremenom se pojavljuje ekspanzivna kategorija ekonomskih i socijalnih prava – kolektivna prava i prava društvenih skupina, a konačno, i treća generacija ljudskih prava koja daju prava na okoliš i održivi razvoj. Istovremeno rastu i standardi procjena stupnja ostvarenja ljudskih prava – dok je nekad sloboda govora sadržavala samo zaštitu od nasilja i slobodu pisanja, danas pod tim pojmom imamo mnoge standarde slobode istrage i pribavljanja vijesti, profesionalne etike i egzistencijalne zaštite novinara. Nekad je sloboda od vanjskih ograničenja bila dovoljan uvjet, no danas se traže mjere poticanja i aktivne zaštite nekog prava (pozitivna diskriminacija, zaštita manjine). Konačno i tehnološke promjene

nov su izazov, i ne samo političkim slobodama i globalnom ujednačavanju shvaćanja što je sadržaj nekog prava.

Pozitivizacija ljudskih prava je važna tendencija pretvaranja političkih i ideoloških ciljeva i načela u univerzalno važeće pravne norme. Pozitivizacija znači dominaciju ideje pravnog pozitivizma koji traži nedvosmislenost zahtjeva i tumačenja zahtjeva, sloboda, prava i dužnosti, određenje tijela koje propisuje normu i institucija koje je brane. Prava su doista prava pojedince, reflektirana u obveze države da ih, kao i sva prava, brani i promiče. Ta tendencija bitno je doprinijela utvrđivanju liste zaštićenih prava i ujednačavanju tumačenja. Pozitivizacija je u početku prvenstveno značila međunarodne i regionalne kodifikacije, no danas je broj takvih dokumenata već iznimno vrijedan i složen izvor stvaranja nacionalnih pravnih normi kojima se načela pretvaraju u pozitivno pravne norme.

Mehanizmi nadzora i zaštite, nekad sasvim neformalan i arbitraran dio geopolitike, danas postaju redovan pravni put zaštite individualnih prava. Ljudska prava nemaju samo građani nego svi ljudi pod nekom pravnom vlašću koja ih mora štiti. Globalna vanjska intervencija i opravdanje zaštite mira opravdavaju se ljudskim pravima ili pokreću radi njihove povrede. To ne znači da je nestala logika nacionalnih interesa (interesantno je kako su prirodni resursi povezani s intervencijama), ali je svakako nestalo pravilo o nemiješanju u unutrašnja pitanja neke države i miroljubive koegzistencije ideološki različitih zemalja. Nastanak i funkcioniranje nadržavnih sudova koji odlučuju o zaštiti individualnih prava prema državi nije više pitanje politike nego sine qua non demokratske države.

Konačno, **legitimizacija poretka** i legitimizacija prava u modernom društvu nisu mogući bez poštivanja ljudskih prava. I to ne na razini puke deklaracije, nego snažne političke volje da ih se poštuje i realizira.

Ideja, sadržaj i društvena funkcija mijenjali su se kroz vrijeme. S vremenom su ljudska prava prestala biti tek san o boljem uređenju društva i pravednosti, postala su zaštićena prava iza kojih stoji snaga vlasti, nisu tek obećanje nego zaštićena vrijednost. To nije mali korak, tisuće su za njega podnijele žrtve, milijuni žive u nadi da su prava zaštita ljudskog dobra. Zato kad se raspravlja o njima, kad se odlučuje o njima, dolazimo na pod-

ručja na kojima i anđeli hodaju na prstima, a vragovi se tjeraju mudročću i tolerancijom. No to nije zadatak koji ima točku završetka. Budućnost počinje danas, a ne sutra.

Literatura

1. Hobbes, T. Leviatan. Oaktshoti. Oxford. 1948. 448
2. The Declaration of Independence: A Transcription http://www.archives.gov/exhibits/charters/declaration_transcript.html
3. Curtis, M. The Great Political Theories. Avon Books. New York. 1981. 24
4. Paine, T. Prava čovjeka i drugi spisi. Informator. Zagreb. 1987. 220
5. Aron, R. Main Currents in Sociological Thought. I. Penguin Books. 1972.
6. Stanovčić, V. Montisquieu, Rousseau i francuska revolucija, u: Francuska revolucija, ljudska prava i politička demokracija nakon dvjesto godina. JAZU. 1991. 35-69
7. Pusić, E. Aktualnost poruka francuske revolucije, u: Francuska revolucija, ljudska prava i politička demokracija nakon dvjesto godina. JAZU. 1991. 15
8. The Civil Rights and Civil Liberties. Encarta. 1995.
9. Political Theories. Avon Books. New York. 1981. 283

Dr. sc. Antonija Petričušić

Osnovni međunarodni dokumenti o ljudskim pravima

1. Uvod

Međunarodno pravo ljudskih prava predstavlja skup brojnih međunarodnih i regionalnih konvencija (pravno obvezujućih izvora prava), upotpunjenih brojnim deklaracijama, preporukama i drugim pravnim dokumentima (koji predstavljaju tzv. *soft law* instrumente, dakle, pravno neobvezujuće, ali one koji proizvode učinke moralnim i političkim pritiskom organizacije u okrilju koje su iznjedreni), tvoreći koherentan sustav zaštite prava čovjeka. Nakon što izvor međunarodnog prava ljudskih prava bude proglašen, primjerice od Opće skupštine Ujedinjenih naroda ili Parlamentarne skupštine Vijeća Europe, da bi postao pravno obvezujući za one države koje su mu pristupile potrebno je sakupiti dovoljan broj ratifikacija nacionalnih parlamenata. Ratifikacijom se naime propisuje da će se prava i slobode iz tih akata poštivati u državama koje su izvoru prava potpisom i ratifikacijom pristupile.

Međunarodni i regionalni ugovori koji štite ljudska prava nastali su u okrilju Ujedinjenih naroda, univerzalne i globalne međunarodne organizacije, te u okrilju regionalnih sustava zaštite ljudskih prava: Vijeća Europe, Organizacije američkih država, Afričke unije, Europske unije te Organizacije za sigurnost i suradnju u Europi (OSCE). U ovom ćemo poglavlju predstaviti univerzalni sustav zaštite ljudskih prava te detaljno opisati jedan

regionalni, onaj Vijeća Europe, budući da su međunarodnopravni izvori ove međunarodne organizacije obvezujući za hrvatski pravni sustav.

2. Zaštita ljudskih prava na univerzalnom planu

Ujedinjeni narodi su međunarodna organizacija koju čine gotovo sve suverene države. Danas je čine 193 države članice. Ova univerzalna međunarodna organizacija teži očuvanju međunarodnog mira i sigurnosti, razvoju prijateljskih odnosa među državama, promicanju međunarodne suradnje na rješavanju problema ekonomskog, socijalnog, kulturnog i humanitarnog karaktera, uključujući zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda. S ciljem provođenja tako širokog mandata, ustrojena je široka mreža specijaliziranih agencija UN-a. **Ured Visokog povjerenika za ljudska prava UN-a** osigurava stručnu podršku različitim nadzornim mehanizmima iz instrumenata zaštite ljudskih prava Ujedinjenih naroda, poput Vijeća za ljudska prava, a i onim stručnim tijelima koja predstavljaju mehanizme nadgledanja međunarodnih ugovora, a čine ih nezavisni stručnjaci i stručnjakinje. Jordanski diplomat Zeid Ra'ad Zeid Al-Hussein obnaša dužnost Visokog povjerenika UN-a za ljudska prava od rujna 2014. godine. **Vijeće za ljudska prava** je međuvladino tijelo u sustavu UN-a koje čine predstavnici i predstavnice 47 država članica, a odgovorno je za promicanje i zaštitu ljudskih prava širom svijeta.

Unutar sustava Ujedinjenih naroda zaštita ljudskih prava na univerzalnom planu, međunarodnim se izvorima prava ostvaruje na područjima građanskih, političkih, ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava: jamčenjem zaštite od rasne diskriminacije; zaštitom protiv mučenja i okrutnog, nečovječnog i ponižavajućeg ponašanja; a i propisivanjem međunarodnopravne zaštite izbjeglica, raseljenih osoba i apatrida; međunarodnopravnom zaštitom prava žena, prava djeteta, prava radnika te prava manjina. Instrumenti zaštite ljudskih prava, nastali u okrilju UN-a, univerzalno su pravno-obvezujući međunarodni ugovori, čije se odredbe trebaju reflektirati u domaćem zakonodavstvu, a često je odredbe međunarodnog prava ljudskih prava, mehanizmom koji međunarodne ugovore čine

dijelom unutarnjeg pravnog sustava, moguće izravno primjenjivati u državama članicama.

Povelja Ujedinjenih naroda, utemeljiteljski dokument ove međunarodne organizacije, navodi, kao ciljeve organizacije UN-a, očuvanje međunarodnog mira i sigurnosti te miroljubivo rješavanje međudržavnih sporova u skladu s načelima međunarodnog prava. Nadalje, u tekstu Povelje određeni su ciljevi UN-a: razvijanje prijateljskih odnosa među narodima, poticanje međunarodnog ekonomskog, kulturnog te socijalnog djelovanja s ciljem stvaranja zajedničkih interesa, zbog čega će teže dolaziti do konflikata. Države članice su se Poveljom UN-a obvezale da, u suradnji s Ujedinjenim narodima, postignu unaprijeđenje općeg poštivanja ljudskih prava i temeljnih sloboda čovjeka, te da promiču njihovo ostvarivanje. Potpisalo ju je pedeset zemalja u lipnju 1945., a stupila je na snagu 24. listopada 1945. godine.

Opća deklaracija o ljudskim pravima prvi je sveobuhvatni instrument zaštite ljudskih prava. Proglasila ju je Opća skupština UN-a 1948. godine. Isprva nije donesena kao međunarodni ugovor nego kao rezolucija koja nema pravno obvezujući karakter, s ciljem osiguranja zajedničkog razumijevanja ljudskih prava i sloboda koja se spominju u Povelji UN-a. Tijekom sljedećih godina postala je dijelom običajnog prava, svojevrsni pravni instrument koji obvezuje države članice UN-a. Međunarodno pravo ljudskih prava izraslo je upravo iz Opće deklaracije o ljudskim pravima. Opća deklaracija o ljudskim pravima promiče ideal slobodnih ljudskih bića, koja, s jedne strane, uživaju građansku i političku slobodu, a s druge, ona zagovara stvaranje uvjeta u kojima svatko može uživati svoja gospodarska, socijalna i kulturna prava. Sadržaj članaka Opće deklaracije o pravima čovjeka razrađen je u drugim međunarodnim izvorima ljudskih prava, posebice u Međunarodnom paktu o građanskim i političkim pravima i Međunarodnom paktu o gospodarskim, socijalnim i kulturnim pravima.

Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima usvojen je 1966. godine, a na snagu je stupio 1976. godine, nakon što ga je ratificiralo 35 država. Pakt obuhvaća pet kategorija zaštite ljudskih prava. Prva obuhvaća zaštitu fizičkog integriteta pojedinca (npr. zaštita od mučenja,

zaštita od samovoljnog uhićenja itd.); druga se tiče pravičnosti u pravnom procesu (npr. vladavinu prava, pravo uhićenika, pravo na branitelja, nepristranost tijekom suđenja itd.); treća se tiče zaštite od diskriminacije (bez obzira na rasu, spol, jezik ili vjeru itd.); četvrta se odnosi na temeljne slobode (poput slobode govora, slobode udruživanja, slobode tiska, prava na javno okupljanje); a petu kategoriju čini pravo na političku aktivnost (npr. sloboda osnivanja političkih stranaka, biračka prava itd.). Uz Pakt su usvojena i dva fakultativna protokola. **Prvi fakultativni protokol uz Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima** usvojen je 1966. godine, a stupio je na snagu 1976. godine te ima za cilj uspostavljanje mehanizma za podnošenje individualnih pritužbi o povredama Pakta. **Drugi fakultativni protokol uz Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima** usvojen je 1989. godine, a stupio je na snagu 1991. godine te ima za cilj ukidanje smrtne kazne. Ovim fakultativnim protokolima nisu pristupile sve države članice UN-a. Dok prvi ima 111 država stranaka, drugi ima 71 državu stranku. Sa svrhom praćenja aktivnosti država stranaka, vezano uz primjenu **Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima**, osnovan je **Odbor za ljudska prava**. Odbor za ljudska prava sastaje se tri puta godišnje kako bi razmatrao izvješća država stranaka o poduzetim mjerama na provedbi Pakta. Prvo izvješće država stranka podnosi u roku od godine dana od stupanja Pakta na snagu za državu stranku, a daljnja izvješća podnose se svakih pet godina.

Međunarodni pakt o gospodarskim, socijalnim i kulturnim pravima usvojen je također 1966. godine i stupio na snagu 1976. godine. Taj Pakt sadrži katalog detaljno preciziranih gospodarskih, socijalnih i kulturnih prava. U njemu se određuju postupci koji se moraju poduzeti radi ostvarenja tih prava. U odnosu na Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima postoji razlika u mjerama (metodama) implementacije. Dok ratificiranjem Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima države preuzimaju bezuvjetnu obvezu implementacije, u Međunarodnom paktu o gospodarskim, socijalnim i kulturnim pravima prihvaćen je način postupnog postizanja punog ostvarenja prava sadržanih u tom Paktu. Logiku ovakvog pristupa moguće je pronaći u činjenici da za zaštitu i ostvarivanju većine građanskih i političkih prava nisu potrebna gotovo nikakva dodat-

na financijska sredstva, dok je za ostvarivanje i zaštitu gospodarskih, socijalnih i kulturnih prava potrebno osigurati i financijska i tehnička sredstva. Ratificiranjem Međunarodnog pakta o gospodarskim, socijalnim i kulturnim pravima države preuzimaju obveze u zaštiti ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava do najviše granice svojih raspoloživih sredstava. Nadalje, države stranke obvezuju se izvršavati prava koja su u Paktu proglašena bez diskriminacije temeljem rase, boje kože, spola, jezika, vjere, političkog ili drugog uvjerenja, nacionalnosti ili društvenog podrijetla, imovine, roda ili neke druge okolnosti.

Međunarodna konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije usvojena je 1965. godine, a stupila je na snagu 1969. godine. Temeljem konvencije, pojam rasna diskriminacija odnosi se na svako razlikovanje, isključivanje, ograničavanje ili davanje prvenstva koji se zasnivaju na rasi, boji, precima, nacionalnom ili etničkom porijeklu, koji imaju za svrhu ili za rezultat da naruše ili da kompromitiraju priznavanje, uživanje ili vršenje, pod jednakim uvjetima, prava čovjeka i osnovnih sloboda na političkom, gospodarskom, socijalnom i kulturnom polju ili u svakom drugom području javnog života. Osuđujući rasnu diskriminaciju, države članice se obvezuju da svim odgovarajućim sredstvima i bez odgode provode politiku koja stremi ukidanju svih oblika rasne diskriminacije te potpomažu razumijevanje između svih rasa. Svaka država članica obvezuje se ne počinuti nikakvo djelo rasne diskriminacije ili ne vršiti rasnu diskriminaciju protiv osoba, grupa osoba ili ustanova, ali i postupati tako da se sve javne vlasti i javne, nacionalne i lokalne ustanove pridržavaju te obveze. Svaka država članica obvezuje se da neće poticati, braniti ili podržavati rasnu diskriminaciju koju provodi bilo koja osoba ili organizacija. Svaka država članica treba poduzimati efikasne mjere radi ponovnog razmatranja nacionalne i lokalne vladine politike i izmjene, ukidanja ili poništenja svakog zakona i svakog propisa koji ima svrhu uvesti rasnu diskriminaciju ili je uvijekvječiti tamo gdje već postoji. Svaka država članica treba svim odgovarajućim sredstvima, uključujući, ako to okolnosti zahtijevaju, zakonske mjere, zabraniti rasnu diskriminaciju koju provode osobe, grupe ili organizacije, te je okončati. Svaka država članica obvezuje se potpomagati višerasne integracionističke organizacije i pokrete i druga sredstva u svrhu ukidanja

prepreka između rasa i boriti se protiv onoga što teži jačanju rasne podjele. U svrhu nadgledanja provedbe **Međunarodne konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije** ustanovljen je **Odbor za ukidanje rasne diskriminacije**. Odbor čini osamnaest stručnjaka ili stručnjakinja visokih moralnih kvaliteta i nepristranosti, a koje iz reda svojih državljana biraju države članice. Članovi i članice Odbora nastupaju u osobnom svojstvu, s tim što se pri njihovom imenovanju vodi računa o pravednoj geografskoj raspodjeli i zastupljenosti glavnih pravnih sustava. Članovi Odbora biraju se tajnim glasanjem prema listi kandidata koje odrede države članice. Svaka država članica može odrediti kandidata kojeg izabere među svojim državljanima.

U svrhu suočavanja s ostavštinom svjetskih ratova, ali i ratnih sukoba koji su se odvijali diljem svijeta nakon Drugog svjetskog rata, u okrilju Ujedinjenih naroda usvojene su konvencije o kažnjavanju ratnih zločina. Primjerice, **Konvencija o sprječavanju i kažnjavanju zločina genocida**, usvojena 1948. godine, a stupila na snagu 1951. godine, jedna je od prvih konvencija iznjedrenih u krilu UN-a. Temeljem teksta Konvencije genocid predstavlja jedno od sljedećih djela, učinjeno s namjerom da se potpuno ili djelomično uništi jedna nacionalna, etnička, rasna ili vjerska skupina: ubojstvo članova skupine; nanošenje teške tjelesne ili psihičke povrede članovima skupine; namjerno podvrgavanje skupine takvim uvjetima života koji bi trebali dovesti do njenog potpunog ili djelomičnog uništenja; nametanje takvih mjera kojima se želi spriječiti rađanje u okviru skupine; prisilno premještanje djece iz jedne skupine u drugu. **Konvencija o nezastarijevanju ratnih zločina i zločina protiv čovječnosti** usvojena je 1968. godine, a stupila je na snagu 1970. godine. Ona obvezuje države potpisnice da dokuju zastaru za ratne zločine.

Konvencija protiv mučenja i drugih okrutnih, neljudskih ili ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja usvojena je 1984. godine. Konvencija ustanovljuje da su mučenje i drugi okrutni, neljudski ili ponižavajući postupci ili kažnjavanja zabranjeni te da predstavljaju ozbiljnu povredu ljudskih prava. Konvencija obvezuje svaku državu stranku da poduzme djelotvorne mjere za sprječavanje mučenja i ostalih okrutnih, neljudskih

ili ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja na svim državnim područjima koja su pod njenom nadležnošću. Glavnu odgovornost za primjenu članka Konvencije imaju države, a jačanje zaštite osoba lišenih slobode i potpuno poštivanje njihovih ljudskih prava zajednička je odgovornost svih, a međunarodna tijela zadužena za provedbu mjera nadopunjuju i jačaju nacionalne mjere. Budući da bi naponi da se iskorijeni mučenje prvenstveno trebali biti usmjereni na sprječavanje, pristupilo se izradi i usvajanju **Fakultativnog protokola uz Konvenciju**, 2002. godine, čija je svrha uspostava sustava sprječavanja kroz redovite posjete mjestima pritvora. Fakultativni protokol uz Konvenciju uvodi daljnje mjere kako bi se ostvario cilj Konvencije te da se pojača zaštita od mučenja i drugih okrutnih, neljudskih ili ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja osoba lišenih slobode. Fakultativnim protokolom predviđena je uspostava sustava kojim bi nezavisna međunarodna i nacionalna tijela odlazila u redovite posjete mjestima gdje se osobe lišavaju slobode kako bi spriječila mučenja i druge okrutne, neljudske ili ponižavajuće postupke ili kažnjavanja. Svaka država stranka će, u skladu s Protokolom, omogućiti posjete **Pododbora za sprječavanje mučenja i drugih okrutnih, neljudskih ili ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja**, Odbora protiv mučenja, odnosno posjete tijela za vršenje posjeta u svrhu sprječavanja mučenja i drugih okrutnih, neljudskih ili ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja, koje svaka država stranka osniva ili imenuje na domaćoj razini.

Konvencija o ukidanju svih oblika diskriminacije žena usvojena je 1979. godine, a stupila je na snagu 1981. godine. Konvencija je nastala kao odgovor na raširenu diskriminaciju žena te kao iskaz potrebe za usvajanjem posebnog međunarodnog ugovora za uklanjanje diskriminacije žena i ostvarivanje jednakosti muškaraca i žena. Svrha Konvencije jest priznanje de jure jednakih ljudskih prava, ali i njihovo *de facto* ostvarivanje, što se postiže uklanjanjem svih oblika diskriminacije žena počinjenih od bilo koje osobe ili organizacije na svim područjima, a posebice političkom, gospodarskom društvenom, kulturnom, građanskom i obiteljskom. Konvencija sadrži definiciju prema kojoj je diskriminacija svaka razlika, isključenje ili ograničenje na osnovi spola kojem je svrha ili posljedica da ženama ugrozi ili onemogući priznanje, uživanje ili korištenje ljudskih pra-

va i osnovnih sloboda. Temeljem Konvencije uspostavljen je 1982. godine međunarodni nadzorni mehanizam: **Odbor za ukidanje diskriminacije žena**. On nadzire kako se Konvencija primjenjuje u državama potpisnicama, razmatranjem izvješća koje mu države stranke podnose. Odbor čine 23 stručnjakinje i stručnjaka visokog moralnog ugleda i stručnosti za područje na koje se Konvencija odnosi. Sustav zaštite prava iz Konvencije ojačan je usvajanjem **Fakultativnog protokola uz Konvenciju o ukidanju svih oblika diskriminacije žena** koji je stupio na snagu 2000. godine. Njime je, za države koje ga prihvate, uveden dodatni međunarodni nadzor zaštite konvencijskih prava. Na temelju Fakultativnog protokola uz Konvenciju države stranke pristaju na to da Odbor za ukidanje diskriminacije žena, nakon što su iscrpljene mogućnosti zaštite pred nacionalnim institucijama, prima i razmatra pritužbe pojedinaca i pojedinki i skupina u kršenju Konvencije. Odbor može i sam pokrenuti postupak ispitivanja ponašanja država stranaka zbog teškog i sustavnog kršenja prava žena.

Konvencija o pravima djeteta usvojena je 1989. godine, a sadrži univerzalne standarde koje država stranaka mora jamčiti svakom djetetu, osiguravajući mu građanska, politička, gospodarska, socijalna i kulturna prava. Konvencija prvenstveno propisuje obveze odraslih u odnosu prema djetetu te obveze brojnih institucija glede zaštite djeteta. To je prvi dokument u kojemu se djetetu pristupa kao subjektu s pravima, a ne samo kao osobi koja treba posebnu zaštitu. Za razliku od Deklaracije o pravima djeteta iz 1959. godine, koja ima moralnu snagu, Konvencija o pravima djeteta je pravni akt koji ima snagu zakona i obvezuje stranke na pridržavanje njezinih odredaba te uključuje pravo nadziranja primjene u državama koje su je prihvatile i ratificirale. Generalna skupština Ujedinjenih naroda usvojila je 2000. godine **Fakultativni protokol uz Konvenciju o pravima djeteta glede uključivanja djece u oružane sukobe**. U svrhu razmatranja napretka koji države stranke postignu u ispunjavanju obveza preuzetih Konvencijom, osnovan je **Odbor za prava djeteta**. Odbor čini deset stručnjaka i stručnjakinja visokog moralnog ugleda i osvjedočene stručnosti iz područja obuhvaćenog Konvencijom, a biraju se na razdoblje od četiri godine. Članove Odbora države stranke biraju iz redova svojih državljana i oni djeluju u svom osobnom svojstvu, pri čemu se vodi računa

o pravednoj geografskoj zastupljenosti i zastupljenosti glavnih pravnih sustava. Kad parlament neke zemlje ratificira Konvenciju, ta je država dužna Odboru za prava djeteta podnositi izvješća o mjerama koje poduzima u ispunjavanju obveza preuzetih Konvencijom te o napretku koji je postignut u provedbi prava djeteta. Prvo se izvješće podnosi nakon dvije godine od stupanja Konvencije na snagu, a potom svakih pet godina. Odbor je dužan reagirati na izvješće i dostaviti Završnu izjavu, nakon koje se od države očekuje da učini najviše što može, u najkraćem mogućem roku za poboljšanje zaštite prava djeteta. U svom je dosadašnjem radu Odbor za prava djeteta identificirao četiri opća načela na kojima se temelje sva prava sadržana u Konvenciji o pravima djeteta. Prvo je načelo nediskriminacije prema kojemu djeca ne smiju trpjeti diskriminaciju neovisno o rasi, boji kože, spolu, jeziku, vjeri, političkom ili drugom mišljenju, nacionalnom, etničkom ili društvenom podrijetlu, vlasništvu, teškoćama u razvoju, rođenju ili drugom statusu djeteta, njegovih roditelja ili zakonskih skrbnika. Drugo načelo pretpostavlja da djeca imaju pravo na život i razvoj u svim vidovima života, uključivši tjelesni, emotivni, psihosocijalni, kognitivni, društveni i kulturni. Treće načelo zahtijeva da pri donošenju svih odluka ili izvršenju postupaka koji utječu na dijete, ili na djecu kao skupinu, najvažnija mora biti dobrobit djeteta. To se odnosi kako na odluke koje donosi vladina, upravna ili zakonodavna tijela, tako i na odluke koje donosi obitelj. Četvrto načelo traži da se djeci omogući da aktivno sudjeluju u rješavanju svih pitanja koja utječu na njihov život i dopusti im se sloboda izražavanja mišljenja. Uz Konvenciju o pravima djeteta, unutar sustava UN-a, doneseno je još nekoliko konvencija koje u širem smislu reguliraju ljudska prava djeteta: **Konvencija o građanskopravnim aspektima međunarodne otmice djece**; **Konvencija o zabrani i trenutnim djelovanjima za ukidanje najgorih oblika dječjeg rada**; te **Konvencija o najnižoj dobi za zapošljavanje**.

Konvencija o pravima osoba s invaliditetom usvojena 2006. godine, a stupila na snagu 2007. godine, sadrži definiciju osoba s invaliditetom kao onih koje imaju dugotrajna tjelesna, mentalna, intelektualna ili osjetilna oštećenja, koja u međudjelovanju s različitim preprekama mogu sprječavati njihovo puno i učinkovito sudjelovanje u društvu na ravnopravnoj

osnovi s drugima. Svrha ove Konvencije je promicanje, zaštita i osiguravanje punog i ravnopravnog uživanja svih ljudskih prava i temeljnih sloboda svih osoba s invaliditetom i promicanje poštivanja njihovog urođenog dostojanstva. Pristupanjem Konvenciji države stranke se obvezuju osigurati i promicati puno ostvarenje svih ljudskih prava i temeljnih sloboda svih osoba s invaliditetom bez bilo kakve diskriminacije na osnovi invaliditeta. Kao nadzorni mehanizam za nadgledanje ostvarivanja ciljeva Konvencije osnovan je **Odbor za prava osoba s invaliditetom**. Odbor se, u trenutku stupanja Konvencije na snagu, sastojao od dvanaest stručnjaka i stručnjakinja. Nakon dodatnih šezdeset ratifikacija ili pristupa Konvenciji, članstvo Odbora će se povećati za šest članova, te će dostići broj od najviše osamnaest članova. Članovi i članice Odbora su osobe visokog moralnog ugleda s priznatom stručnošću i iskustvom na području uređenom Konvencijom, a biraju se na razdoblje od četiri godine.

Deklaracija o pravima osoba koje pripadaju nacionalnim ili etničkim, vjerskim ili jezičnim manjinama usvojena je i proglašena 1992. godine. Njome su Ujedinjeni narodi preuzeli važnu ulogu u zaštiti manjina, jer je Deklaracijom iznjedren prvi cjelovit (doduše pravno neobvezujući) međunarodnopravni instrument zaštite manjina. Deklaracija nameće državama potpisnicama da na svojim područjima štite opstanak i nacionalni ili etnički, kulturni, vjerski i jezični identitet manjina te unaprjeđuju uvjete potrebne za razvoj tog identiteta. Osim toga, države su dužne donijeti odgovarajuće zakone i druge mjere kako bi ostvarile te ciljeve. Kasnijom kodifikacijom prava manjina unutar europskog sustava zaštite ljudskih prava, u okviru Vijeća Europe i Organizacije za sigurnost i suradnju u Europi, odredbe Deklaracije su dalje razrađene i oživotvorene u pravno obvezujuće norme.

Uz sve navedene mehanizme nadgledanja provedbe izvora međunarodnog prava ljudskih prava, sve države članice UN-a podvrgnute su režimu **univerzalnog periodičnog pregleda stanja ljudskih prava (UPR)**. Taj UN-ov mehanizam za pregled stanja ljudskih prava obvezuje sve države članice na podnošenje izvješća svake četiri godine. Cilj UPR-a je ukazivanje na povrede ljudskih prava u svrhu poboljšanja stanja ljudskih prava u državama članicama UN-a.

3. Zaštita ljudskih prava na europskom kontinentu

Vijeće Europe najstarija je međunarodna organizacija na europskom kontinentu, utemeljena 5. svibnja 1949. u Londonu. Tada je deset europskih država, odlučnih u namjeri da se strahote dvaju svjetskih ratova više nikad ne ponove, postiglo dogovor o nužnosti učvršćivanja demokracije, vladavine prava i zaštite ljudskih prava na europskom kontinentu. Završetkom hladnog rata, krajem osamdesetih godina prošlog stoljeća, Vijeće Europe se nametnulo kao glavni politički forum za trajni dijalog i suradnju sa zemljama istočne i srednje Europe koje su tada izabrale demokratski oblik upravljanja državom. **Bečkim sastankom na vrhu 1993. godine** potvrđena je ova nova, post-hladnoratovska uloga Vijeća Europe kao čuvara demokratske stabilnosti. Na **Drugom sastanku na vrhu 1997. godine u Strasbourgu** određeni su novi prioriteti suradnje među europskim državama, s naglaskom na jačanju socijalne kohezije i zaštiti sigurnosti građana. Radi ubrzanja dotadašnje procedure koja je prolazila dva tijela, Komisiju i tek onda Sud za ljudska prava, koji je povremeno zasjedao, dogovoreno je osnivanje jedinstvenog, stalnog Europskog suda za ljudska prava koji je počeo djelovati 4. studenog 1998. godine. Na **Trećem sastanku na vrhu 2005. u Varšavi** zacrtane su glavne smjernice aktualnog djelovanja: promicanje zajedničkih temeljnih vrijednosti (ljudska prava, demokracija i vladavina prava), jačanje sigurnosti građana Europe, izgradnja humanije Europe bez podjela te jačanje suradnje s drugim međunarodnim organizacijama (EU, UN, OESS).

Glavni je, dakle, cilj Vijeća Europe jačanje suradnje i jedinstva na europskom kontinentu, promicanjem ljudskih prava i temeljnih sloboda te demokracije i vladavine prava. Uz ta tri ključna stupa koja predstavljaju temeljne vrijednosti Organizacije, Vijeće Europe se bavi i nizom specifičnih društvenih tema kao što su socijalna isključenost, rasna, nacionalna i druga netrpeljivost, trgovina ljudima, nasilje nad ženama, prava djece, bioetika, terorizam, zaštita kulturne i prirodne baštine te drugi suvremeni izazovi europskih društava. Danas Vijeće Europe obuhvaća 47 država članica.

Unutar sustava Vijeća Europe doneseno je nekoliko važnih međunarodnih izvora prava ljudskih prava koji čine cjelovit sustav zaštite. Kruna

tog sustava je Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda iz 1950. godine, koja predstavlja katalog mahom građanskih i političkih prava pojedinaca i pojedinki koji prebivaju na europskom kontinentu. Slično podjeli među paktovima UN-a, koji u odvojenim izvorima međunarodnog prava normiraju građanska i politička prava, s jedne, te gospodarska, socijalna i kulturna prava s druge strane, i države članice Vijeća Europe su propisale gospodarska i socijalna prava Europskom socijalnom poveljom, koja je izglasana 1966. godine, te ih dodatno proširile revidiranom verzijom koja je stupila na snagu 1999. godine. Na taj je način, u okviru sustava zaštite ljudskih prava Vijeća Europe, istaknuta nedjeljivost ljudskih prava: građanskih, političkih, ekonomskih, socijalnih i kulturnih. Ipak, za razliku od nužnosti pristupanja Europskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, što predstavlja temelj članstva u Vijeću Europe, pristupanje Europskoj socijalnoj povelji je fakultativno. Ostali važni instrumenti zaštite ljudskih prava usvojeni u okviru Vijeća Europe reguliraju, primjerice, zaštitu protiv mučenja i nečovječnog i ponižavajućeg postupanja, prava nacionalnih i jezičnih manjina, ostvarivanje dječjih prava, zaštitu djece od spolnog iskorištavanja i spolnog zlostavljanja, sprječavanje i borba protiv nasilja nad ženama i obiteljskog nasilja itd.

Povjerenik za ljudska prava je nezavisna institucija Vijeća Europe zadužena za promicanje zaštite ljudskih prava u državama članicama. Povjerenik djeluje od 1999. godine, sa zadaćom podizanja svijesti o ljudskim pravima te promicanja razvoja nacionalnih struktura za zaštitu ljudskih prava, a svoje aktivnosti provodi putem dijaloga s vladama, odnosno posjeta zemljama članicama i izdavanja tematskih preporuka. Dužnost povjerenika, od travnja 2012., obnaša Latvijac Nils Muižnieks.

3.1. Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda

Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda usvojena je u Rimu 1950. godine, a na snagu je stupila 1953. godine. Konvencija utvrđuje listu prava i sloboda koje su države članice Vijeća Europe dužne jamčiti svakom ljudskom biću pod njihovom nadležnošću. Konven-

cija je u nekoliko navrata izmijenjena protokolima (Protokolima br. 3., 5. i 8., uključujući Protokol br. 2, koji je sastavni dio Konvencije).

Konvencija zapravo kodificira i štiti ljudska prava koja su postala prihvaćeni civilizacijski, demokratski i pravni standardi modernih država i o nekima od njih će u ovoj knjizi biti riječi. Prije navođenja osnovnih prava i sloboda čovjeka, treba podsjetiti na to da sam izričaj Konvencije nije dovoljan za tumačenje odredbe Konvencije - uostalom, u pravilu i radi se o pravnim pitanjima kojima tek (sudska) praksa daje konačni oblik i značenje. Tako se, na primjer, člankom 2. štiti pravo na život (zabranu smrtno kazne, eutanazija, prekid trudnoće), sljedećim člankom zabranjuje se mučenje, nečovječan ili ponižavajući postupak ili kazna, člankom 4. zabranjuje se ropski ili prisilan rad, štiti se pravo na osobnu slobodu i sigurnost, (zakonito uhićenje - članak 5. te Protokol 4. članak 1.), pravo na pošteno suđenje ("pravo da neovisni i nepristrani sud pravično, javno i u razumnom rok ispita slučaj" - članak 6. i Protokol 7., članak 2., 3., 4.) štiti se pravo na poštovanje privatnog i obiteljskog života, doma i dopisivanja, pravo na brak (članak 12. i Protokol 7. članak 5.), pravo na obrazovanje (Protokol 1.)

Konvencija vrlo pažljivo štiti osnovna politička ljudska prava kao što su sloboda mišljenja, savjesti i vjeroispovijedi (članak 9.), sloboda izražavanja (članak 10.), sloboda okupljanja i udruživanja (članak 11.), pravo na slobodne izbore (protokol 1. članak 3.).

Konvencija također jamči i pravo na djelotvoran pravni lijek ("pravo na djelotvorna pravna sredstva", članak 13.), nepovredivost prava vlasništva (Protokol 1., članak 1.).

Prihvatanje Konvencije ne odnosi se na puku deklaraciju prihvatanja formulacija i sadržaja teksta Konvencije, već i pristajanje na to da konačnu odluku o povredi ljudskih prava, dakle i tumačenje značenja odredbi, daje Sud za ljudska prava u Strasbourgu. U takvim tumačenjima praksa Suda i Komisije za ljudska prava predstavlja bogati izvor različitih tumačenja. Recimo ne možemo se držati same opće odredbe o slobodi izražavanje, budući da postoje deseci slučajeva u kojima je Sud definirao svoja tumačenja slobode tiska, dodjele radijskih koncesija, odgovornosti novinara,

slobode umjetničkog izraza, komercijalnog oglašavanja i slično. Sud je praksom utvrdio i sadržaj mnogih pravnih standarda i kriterija, kao što su na primjer kriterij "nužnog u demokratskom društvu", "derogiranje u vrijeme izvanrednih stanja" i drugo. Uloga sudske prakse slijedom toga ne odgovara klasičnom naučenom obrascu kontinentalnog europskog prava, već većim dijelom tradiciji i metodama "case law" sustava. Praksom i tumačenjima Suda doseg odredbi znatno je proširen.

Konvencijski sustav zaštite ljudskih prava temelji se na principu supsidijarnosti, što znači da su države članice primarno odgovorne za zaštitu ljudskih prava te prevenciju i ispravljanje eventualnih kršenja ljudskih prava. **Europski sud za ljudska prava** nadzorni je organ ustanovljen Konvencijom. On utvrđuje je li država, prema pojedinačnim pritužbama građana, prekršila neko od prava zajamčenih Konvencijom. Prvotno je Sud bio ustrojen kao povremeno sudište, a potom je dogovoreno osnivanje jedinstvenog, stalnog Europskog suda za ljudska prava, koji kao stalno tijelo djeluje od 1998. godine. Europski sud za ljudska prava razmatra zahtjeve osoba koje smatraju da su prekršena njihova prava zajamčena Europskom konvencijom (koja je pravno obvezujuća za sve države članice Vijeća Europe) te Protokolima 1., 4., 6., 7. i 12. koje su (za sada) prihvatile samo neke zemlje potpisnice Konvencije. Sud razmatra isključivo zahtjeve protiv zemalja koje su ratificirale Konvenciju i protokol o kojem je riječ i to samo ako je žalba u vezi s predmetima iz nadležnosti javnih organa vlasti (zakonodavstva, uprave, suda itd.), a nikako protiv pojedinaca ili privatnih organizacija. Sud nije prizivni sud u odnosu na domaće sudove pa je nužno prvo iscrpiti sva domaća pravna sredstva, osim ako osoba koja podnosi zahtjev Sudu dokaže da bi i ona bila nedjelotvorna. U žalbi koja se podnosi najvišem sudu države protiv koje se osoba želi žaliti potrebno je iznijeti barem u osnovi iste pritužbe koje će se kasnije iznijeti u zahtjevu Sudu. Broj sudaca i sutkinja jednak je broju država članica, ali oni ne predstavljaju pojedinu državu. Suci i sutkinje se biraju na vrijeme od šest godina s mogućnošću obnove mandata.

U provedbi odredbi Konvencije sudjeluje i Odbor ministara, izvršno tijelo Vijeća Europe, koji, kao kolektivno političko tijelo, nadzire izvršenje

presuda Europskog suda za ljudska prava, ali i mišljenja i preporuke stručnih tijela koja prate izvršenje konvencija Vijeća Europe.

Uvođenje novog, jedinstvenog i trajnog Suda za ljudska prava ima dalekosežne učinke na učinkovitost sustava zaštite ljudskih prava utvrđenih Konvencijom. Sud čini određeni broj sudaca koji je jednak broju zemalja članica (visokih ugovornih stranaka). Iz iste zemlje ne mogu biti dva suca. Suce bira Parlamentarna skupština većinom glasova s liste od tri kandidata koja predlaže visoka ugovorna stranka. Suci se sada biraju na razdoblje od šest godina (ranije je bilo devet) a mandat im ističe, u godini u kojoj navršavaju sedamdeset godina života. Suci ne predstavljaju zemlje koje su ih predložile već su samostalni i neovisni te ne mogu obavljati nikakve djelatnosti inkompatibilne s njihovom nepristranošću.

Sud bira predsjednika i dva potpredsjednika. Suci dobivaju naknadu za rad. Sud propisuje i vlastita postupovna pravila i uređenje unutarnjeg ustrojstva suda. Sud radi u odborima od tri suca, vijećima od sedam sudaca i velikom vijeću od 17 sudaca. Konačne odluke Suda obvezatne su za visoke ugovorne stranke.

Primjena Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda izaziva duboku promjenu u pravnom sustavu Republike Hrvatske. Prije svega neposredna primjena odredbi Konvencije, koja uključuje i bogatu praksu tumačenja, znači pojavu vrlo relevantnog izvora prava za cijeli niz slučajeva u pravosuđenju i općem djelovanju javne vlasti. Činjenica da su te odredbe iznad odredbi zakona znači da se Konvencija može primijeniti neposredno a da se neće primijeniti domaća odredba koja je Konvenciji suprotna. Znatno je porasla uloga, značenje i opterećenost pojedinih institucija zaštite individualnih prava (na primjer, raste uloga Ustavnog suda u zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda). To je osobito značajno zbog toga što će krajnju odluku donijeti Sud za ljudska prava, naddržavna instanca, koja zacijelo neće imati razumijevanja na meta-pravne i političke interpretacije i koja ima jasnu i utvrđenu sudsku praksu. U javnosti se mnogi, i često pozivaju na pravorijek Suda (osobito političari i odvjetnici) no očito ne shvaćajući da se radi o ograničenom broju pitanja koja dolaze pred Sud, obično time prikrivajući da su stvarno

izgubili slučaj i da Sud nije nadležan za sve. Osim toga tada ne govore da je postupak težak, skup i dugotrajan, računajući da će se to vremenom zaboraviti. Primjena Konvencije ima i značajne političke posljedice. Pitanja ljudskih prava o kojima se raspravljalo u okvirima ideje o neograničenom nacionalnom suverenitetu sada postaju predmetom transnacionalnog nadzora i rješavanja. Istodobno mijenja se i logika rasprave: umjesto ideje političke volje (političkog voluntarizma) metoda rasprave postaje bezlični, neosobni i depolitizirani pravni mehanizam.

Iz temelja se mora mijenjati način promišljanja o pravu i njegovoj primjeni. Treba promijeniti rutine i navike ali i sustavno obrazovati pravnike za rad u novim okolnostima. Umjesto komotnog pozitivizma koji se zadovoljava traženjem dedukcije iz zakonske volje i zakonskog teksta, nužnim postaje poznavanje logike nastanka, sadržaja tumačenja i načina primjene međunarodnih standarda ljudskih prava. Uloga sudova u stvaranju i primjeni kriterija zaštite ljudskih prava postaje uloga stvaranja i kreacije, preuzimanja i implementacije međunarodnih standarda zaštite ljudskih prava.

Europska socijalna povelja utvrđuje prava i slobode i uspostavlja sustav nadzora koji jamči njihovo poštivanje od strane država stranaka. Europska socijalna povelja iz 1961. je podvrgnuta reviziji 1996. godine. Ta, **Revidirana Europska socijalna povelja** je stupila na snagu 1999. godine. Do sada su 43 zemlje članice Vijeća Europe pristupile Povelji, ili njenom inicijalnom ili revidiranom obliku. Nadzorni mehanizam ustanovljen Poveljom je **Europski odbor za socijalna prava**. On provjerava poštuju li zemlje obveze sadržane u Povelji. Čini ga petnaest neovisnih i nepristranih članova i članica koje Odbor ministara Vijeća Europe bira na razdoblje od šest godina, s mogućnošću ponovnog izbora na još jedan mandat. Odbor odlučuje o usklađenosti ili neusklađenosti nacionalnog prava i prakse u državama strankama s Poveljom. Svake godine države stranke podnose izvješće u kojem obavještavaju o primjeni prihvaćenih odredaba Povelje u pravu i u praksi. Odbor potom ispituje izvješća, te tzv. zaključcima odlučuje o tome je li stanje u dotičnoj zemlji usklađeno s Poveljom. Ako država ne djeluje po zaključku Odbora kojim je utvrđeno da ne poštuje Povelju,

Odbor ministara upućuje preporuku toj državi, tražeći od nje da promijeni stanje u zakonodavstvu i/ili praksi. **Dodatni protokol uz Europsku socijalnu povelju**, koji je otvoren za potpisivanje 1995., te stupio na snagu 1998. godine, omogućuje kolektivne pritužbe. Temeljem njega određene organizacije mogu podnijeti kolektivnu pritužbu Europskom odboru za socijalna prava ako drže da je došlo do povrede prava iz Europske socijalne povelje.

Europska konvencija za sprječavanje mučenja i nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja stupila je na snagu 1989. godine. Kao i svaki drugi izvor međunarodnog prava ljudskih prava nastao u okrilju Vijeća Europe i ta je konvencija otvorena za potpis državama članicama. Konvenciju je do sada ratificiralo 47 država članica Vijeća Europe. No, njezina je specifičnost da Odbor ministara Vijeća Europe može pozvati i državu koja nije članica ove organizacije da pristupi Konvenciji. Konvencija temeljito razrađuje odredbu Europske konvencije o ljudskim pravima i temeljnim slobodama koja propisuje da „*nitko neće biti podvrgnut mučenju ili nečovječnom ili ponižavajućem postupanju ili kažnjavanju*“. Nadzorni mehanizam ustanovljen Konvencijom je **Europski odbor za sprječavanje mučenja i nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja**. Odbor je nadležan na području europskih zemalja koje su pristupile Konvenciji, a u svom djelovanju ne pokriva samo mučenje nego i cijeli raspon situacija koje bi mogle predstavljati nečovječno ili ponižavajuće postupanje ili kažnjavanje. Odbor organizira posjete mjestima na kojima borave osobe lišene slobode (npr. zatvori, centri za maloljetnike, policijske postaje, centri za tražitelje azila, psihijatrijske bolnice, domovi socijalne skrbi itd.) da bi ocijenio kako se postupa s osobama u njima. Nakon svakog posjeta izaslanstva Odbora pojedinoj državi, Odbor šalje detaljno izvješće dotičnoj državi. To izvješće sadrži nalaze i njegove preporuke, primjedbe i zahtjeve za informacijama. Odbor također traži detaljan odgovor na pitanja postavljena u svom izvješću.

Vijeće Europe donijelo je u devedesetim godinama dvadesetog stoljeća, kao odgovor na krvave ratove koji su slijedili raspad multietničkih socijalističkih federacija, dva pravno obvezujuća izvora međunarodnog

prava manjina: Europsku povelju o regionalnim ili manjinskim jezicima te Okvirnu konvenciju za zaštitu nacionalnih manjina. Kao odgovor na rastuću rasnu i etničku raznolikost europskog kontinenta u istom je desetljeću osnovalo Europsku komisiju protiv rasizma i nesnošljivosti, stručno tijelo koje djeluje bez mandata povjerenog nekim posebnim instrumentom za štite ljudskih prava, samo na temelju Statuta toga tijela.

Europska povelja o regionalnim i manjinskim jezicima donesena je 1992. godine s ciljem zaštite i promidžbe tradicionalnih regionalnih i manjinskih jezika u Europi. Specifična je po tome što joj mogu pristupiti i zemlje koje nisu članice Vijeća Europe. Dosad je Povelju ratificiralo 25 država članica Vijeća Europe. Povelja normira isključivo uporabu jezika koji se tradicionalno rabe u državama potpisnicama, isključujući jezike doseljeničkih zajednica. Manjinski i regionalni jezici koje Povelja štiti moraju se u dovoljnoj mjeri razlikovati od službenog jezika pa se njome ne štite dijalekti. Da bi manjinski jezik uživao zaštitu Povelje on se mora govoriti na teritoriju države potpisnice ili ga koristi jezična manjina unutar države u cjelini. Povelja definira brojne mjere za promicanje uporabe regionalnih ili manjinskih jezika u javnom životu, a one se odnose na sljedeća područja: obrazovanje, sudbena tijela, upravna tijela i javne službe, javne medije, kulturne aktivnosti i ustanove, gospodarski i socijalni život te prekograničnu kulturnu razmjenu. Dok se određene mjere moraju primjenjivati u svakoj državi potpisnici, svaka se stranka obvezuje na primjenjivanje minimalno 35 stavaka ili podstavaka, odabranih između odredaba Povelje. Provedbu odredbi Povelje nadgleda **Odbor stručnjaka za Europsku povelju o regionalnim ili manjinskim jezicima**, stručno tijelo koje ispituje periodična izvješća koje države potpisnice podnose te izdaje svoja mišljenja i preporuke.

Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina stupila je na snagu 1998. godine, s ciljem zaštite prava pripadnika nacionalnih manjina. Stranke Okvirne konvencije ratifikacijom preuzimaju obvezu promicati potpunu i djelotvornu jednakost pripadnika manjina u svim područjima gospodarskog, društvenog, političkog i kulturnog života, te osigurati uvjete koji će pripadnicima nacionalnih manjina omogućiti izraziti, očuvati

i razvijati vlastitu kulturu i identitet. Iako propisuje mnoštvo prava koja pripadaju pripadnicima nacionalnih manjina, Okvirna konvencija ne sadrži definiciju pojma 'nacionalna manjina'. Takav je pristup rezultat izostanka konsenzusa među državama o adresatima prava nacionalnih manjina pa je svakoj državi potpisnici ostavljen prostor za procjenu koje skupine unutar svoga suvereniteta smatra nacionalnim manjinama. Svaka država članica, koja se obvezala na provedbu i zaštitu manjinskih prava Okvirnom konvencijom, dužna je najprije pripremiti početno izvješće o provedbi odredaba Okvirne konvencije, u roku od godinu dana od njene ratifikacije, a nakon toga svakih pet godina periodično podnositi nova izvješća. Izvješće o provedbi Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina je zapravo službeno očitovanje o primjeni članaka Okvirne konvencije u praksi, a često sadrži i popis svih politika i mjera koje države potpisnice provode na svojim teritorijima u cilju zaštite manjina i očuvanja kulturne, jezične i etničke raznolikosti. U praćenju provedbe Okvirne konvencije sudjeluju **Savjetodavni odbor** i **Odbor ministara**. Savjetodavni odbor čine neovisni stručnjaci, koji pripremaju mišljenja o periodičnim izvješćima država potpisnica o primjeni Okvirne konvencije. Naime, Okvirna konvencija predviđela je mehanizam nadgledanja primjene njezinih odredbi u zemljama članicama, zahtijevajući od njih da podnesu prvo izvješće u roku od godinu dana od stupanja na snagu Konvencije, te dodatna izvješća svakih pet godina nakon toga ili po konkretnom zahtjevu Odbora ministara. Zanimljivost nadzornog mehanizma ove konvencije (koja inače nije predviđena tekstom Konvencije, ali je postala općeprihvaćena praksa) su alternativna izvješća (tzv. *shadow reports*), koja izrađuju i podnose (manjinske) nevladine organizacije iz zemalja potpisnica. Sva izvješća, i službena i neslužbena, ispituje Savjetodavni odbor. Savjetodavni odbor se u procesu pripreme svoga mišljenja o primjeni Konvencije u određenom razdoblju konzultira s državnim dužnosnicima, parlamentarcima, predstavnicima manjina, nevladinim organizacijama, specijaliziranim tijelima drugih međunarodnih organizacija i ostalim mjerodavnim sugovornicima. Mišljenje se Savjetodavnog odbora prosljeđuje državi koja ima priliku dati primjedbe na to mišljenje. Potom Odbor ministara donosi rezoluciju koja sadrži zaključke i preporuke državi o provedbi Okvirne konvencije. Rezolucijama Odbora

ministara i mišljenjima Savjetodavnog odbora stavovi dobivaju političku snagu jer obvezuju zemlje članice Vijeća Europe.

Europska komisija protiv rasizma i nesnošljivosti (ECRI) je neovisno tijelo Vijeće Europe, ustanovljeno 1993. godine i specijalizirano za pitanja borbe protiv rasizma i nesnošljivosti u državama članicama. Sastavljena je od neovisnih i nepristranih stručnjaka i stručnjakinja koji se imenuju na temelju svojeg moralnog autoriteta i priznate stručnosti u bavljenju rasizmom, ksenofobijom, antisemitizmom i nesnošljivošću. ECRI prati svaku državu članicu Vijeća Europe pojedinačno, analizirajući situaciju vezanu uz rasizam i nesnošljivost u svakoj zemlji članici te izrađuje savjete i prijedloge za rješavanje prepoznatih problema. ECRI svoja izvješća o pojedinoj zemlji članici Vijeća izdaje u ciklusima od pet godina, a metode rada za pripremu izvješća uključuju analizu dokumenata, posjet zemlji, te nakon toga povjerljivi dijalog s nacionalnim tijelima vlasti.

Tzv. treću generaciju pravnih instrumenata Vijeća Europe čine sljedeći instrumenti: **Konvencija o suzbijanju trgovine ljudima; Konvencija o zaštiti ljudskih prava i dostojanstva ljudskog bića u pogledu primjene biologije i medicine; Konvencija o kontaktima s djecom; Europska konvencija o ostvarivanju dječjih prava; Konvencija o zaštiti djece od spolnog iskorištavanja i spolnog zlostavljanja; Konvencija o nadležnosti, mjerodavnom pravu, priznanju, ovrsi i suradnji u odnosu na roditeljsku odgovornost i o mjerama za zaštitu djece; te Konvencija o sprječavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i obiteljskog nasilja.**

4. Ostali regionalni sustavi zaštite ljudskih prava

U ostale regionalne sustave zaštite ljudskih prava pripada i onaj **Organizacije za sigurnost i suradnju u Europi (OESS)**, unutar kojeg je značajno istaknuti **Završni akt iz Helsinkija** tadašnje Konferencije o europskoj sigurnosti i suradnji (KES) iz 1975. Završni akt KES-a iz Helsinkija sadrži Deklaraciju o načelima na kojima se uređuju odnosi između država sudionica, te Dokument o mjerama za izgradnju povjerenja i nekim aspektima sigurnosti i razoružanja. Obveza promoviranja ljudskih prava sastavni je

dio OESS-ove sveobuhvatne sigurnosne politike još od njegovog osnivanja. Helsinškim završnim dokumentom države sudionice tadašnje međudržavne Konferencije sporazumjele su se da će jedno od vodećih načela u njihovim međusobnim odnosima biti promoviranje i podržavanje učinkovitog ostvarivanja građanskih, političkih, ekonomskih, socijalnih, kulturnih i drugih prava i sloboda, a koji se zasnivaju na inherentnom dostojanstvu ljudskih bića i od presudnog su značaja za slobodan i potpun razvoj čovjeka. Ta je obveza promoviranja ljudskih prava potvrđena i na brojnim drugim sastancima na vrhu, dakle na susretima šefova država i vlada. Šefovi država i vlada usvojili su u studenom 1990. godine **Parišku povelja za novu Europu**, kojom su se države sudionice jednoglasno opredijelile za razvoj demokratskih društava utemeljenih na višestranačju i tržišnoj ekonomiji. Temeljem zaključaka sastanka na vrhu, održanog u Budimpešti 1994. godine, KES, počevši od 1. siječnja 1995. godine, mijenja ime u OESS. Helsinškim odlukama iz srpnja 1992. godine utemeljena je OESS-ova institucija **Visokog povjerenika za nacionalne manjine**, kao instrument za sprječavanje sukoba u najranijoj mogućoj fazi. Taj je mandat utemeljen prvenstveno kao odgovor na ratne sukobe koji su se početkom devedesetih godina prošlog stoljeća događali u državama sljednicama bivše Jugoslavije, tako i one u Hrvatskoj. Strahujući za stabilnost zemalja u tranziciji prema demokraciji, države članice OESS-a su Visokom povjereniku za nacionalne manjine povjerile zadaću da, tzv. tihom diplomacijom, utječe na preveniranje međuetničkih sukoba u državama članicama, istovremeno doprinoseći stabilnosti europskog kontinenta te unaprjeđenju ljudskih prava pripadnika nacionalnih manjina donošenjem (pravno neobvezujućih) standarda zaštite prava manjina. Do sada je Visoki povjerenik donio niz preporuka i smjernica: Haške preporuke o pravu nacionalnih manjina na obrazovanje, Preporuke iz Osla o pravu nacionalnih manjina na upotrebu vlastitog jezika, Preporuke iz Lunda o djelotvornom sudjelovanju nacionalnih manjina u javnom životu, Smjernice o upotrebi manjinskih jezika u elektronskim medijima, Preporuke za rad policije u multietničkim društvima, Preporuke iz Bolzana/Bozena o nacionalnim manjinama u međudržavnim odnosima te Ljubljanske smjernice o integraciji raznolikih društava. Na razini OESS-a postoje dodatna tijela za praćenje ispunjavanja

ljudskih prava: OESS-ov Ured za demokratske institucije i ljudska prava te OESS-ov predstavnik za slobodu medija. Obveze država članica OESS-a u području ostvarivanja ljudskih prava nisu dakle pravno, ali jesu politički obvezujuće za te države, a i za države koje teže pridruživanju OESS-u.

Organizacija američkih država je regionalna međunarodna organizacija 35 država Sjeverne i Južne Amerike. Sjedište Organizacije je u Washingtonu. Osnovana je 1948. godine, potpisivanjem Povelje Organizacije američkih država. Povelja je stupila na snagu 1951. godine. Temeljni izvor prava ove međunarodne organizacije koji propisuje zaštitu ljudskih prava je **Deklaracija o pravima i dužnostima čovjeka**, izglasana 1948. godine. Sadržaj Deklaracije, pravno neobvezujućeg dokumenta, potvrdila je i dodatno osnažila **Američka konvencija o pravima čovjeka**, koja je stupila na snagu 1969. godine. Konačno, 1998. godine izglasan je i Dodatni protokol o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima.

Afrička unija je panafrička organizacija, utemeljena 2002. godine s ciljem promicanja jedinstva i mira među afričkim narodima, jačanja demokracije i dobrog upravljanja te poticanja održivog rasta na afričkom kontinentu. Sjedište Afričke unije je u Adis Abebi, u Etiopiji. Organizacija okuplja 54 države članica. Već je 1981. godine usvojena **Afrička povelja o pravima čovjeka i naroda**, međunarodni instrument ljudskih prava namijenjen promicanju i zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda na afričkom kontinentu. Nadzor i tumačenje Povelje u nadležnosti su **Afričke komisije za ljudska prava i prava naroda**, ustanovljene 1987. godine sa sjedištem u Banjulu, u Gambiji. Protokol na Povelju, usvojen 1998. godine, predvidio je uvjete za ustanovljenje Afričkog suda za prava čovjeka i naroda, ali on tek treba biti ustanovljen.

Dr. sc. Goran Selanec

Ljudska prava u osnovnim dokumentima EU i njihova zaštita

1. Položaj ljudskih prava u pravnom sustavu EU

Jedinstveni karakter Europske unije (EU) kao političke organizacije odnosa i podjele ovlasti između njenih država članica značajno je odredio položaj i ulogu ljudskih prava u njenom pravnom poretku. Dva aspekta su u tom pogledu od posebnog značaja: 1) ustrojstvo Europske unije prema načelu prenesenih ovlasti i 2) specifičan karakter prava EU i odnos njegove nadređenosti nacionalnim pravnim porecima.

Prije svega, Europska unija je politička zajednica koja se temelji na načelu prenesenih ovlasti. Ukratko, u svojim odlukama i postupcima EU je ograničena samo na ona regulatorna područja koja su u njenu nadležnost prenesena osnivačkim ugovorima. Pitanja koja nisu osnivačkim ugovorima stavljena u regulatornu nadležnost EU ostaju pod regulatornom kontrolom država članica. Kako ljudska prava i sama predstavljaju zasebno regulatorno područje, načelo prenesenih ovlasti sugerira kako je potrebno utvrditi je li za pravno uređenje njihovog sadržaja i učinaka nadležna EU ili države članice. Odgovor na ovo pitanje nije nimalo jednostavan što često dovodi do određene konfuzije u pogledu uloge koju ljudska prava imaju u Europskoj uniji.

S jedne strane, osnivački ugovori ukazuju na čvrstu predanost Europske unije poštivanju ljudskih prava.

S druge strane, iz istih tih ugovora jasno proizlazi kako ljudska prava nisu jedno od regulatornih područja koje su države članice prenijele u nadležnost Europske unije što otvara prostor za tvrdnje kako EU nema ovlast definirati njihov sadržaj, odnosno kako sama Povelja i njene odredbe, kojima se određuje sadržaj ljudskih prava, nisu sukladne načelu prenesenih ovlasti.

Konflikt između načela prenesenih ovlasti, kao temeljne postavke političkog uređenja Europske unije, i činjenice da pravne odredbe kojima se uređuju ljudska prava čine sastavni dio pravnog poretka EU je prije svega prividan. Štoviše konflikt ukazuje na poseban ustavno-legitimiraajući značaj koji zaštita ljudskih prava ima za pravni poredak Unije.

Pitanje o položaju ljudskih prava u EU pravnom poretku postalo je aktualno puno prije nego što su osnivački ugovori izrazili predanost EU njihovoj zaštiti, odnosno prije nego što se uopće počelo razmišljati o izradi nekog pravnog dokumenta, poput Povelje, kojim bi se ta prava popisala i definirala. U biti, ugovorne odredbe, a i sama Povelja rezultat su desetljećima dugog razvoja zaštite ljudskih prava unutar pravnog poretka EU, u kojem je ključnu ulogu imao Sud Europske unije (Sud pravde).

2. Uloga Suda Europske Unije

Pitanja štiti li i na koji način EU ljudska prava pojavila su se relativno rano, kao jedna od ključnih dilema s kojom se Sud Europske unije morao suočiti u svojim pionirskim odlukama kojima je definirao temelje EU pravnog poretka koji vrijede i danas. Dilema zaštite ljudskih prava pojavila se onog trena kada je Sud Europske unije zauzeo dalekosežno stajalište da EU predstavlja poseban pravni poredak čije odredbe su izravno primjenjive pred nacionalnim sudovima država članica i, štoviše, u slučaju sukoba, nadređene su bilo kojoj odredbi nacionalnog prava uključujući i odredbe nacionalnih ustava.

Nakon što je uspostavio doktrinu nadređenosti prava EU, Sudu Europske unije nije dugo trebalo da se suoči s vrlo praktičnim i dalekosežnim pitanjem mogućeg sukoba između neke norme prava EU i ustavne

odredbe države članice kojom se štiti neko temeljno ljudsko pravo. Pojednostavljeno gledajući, s formalističkog aspekta, doktrina nadređenosti prava EU otvorila je prostor nimalo povoljnim tvrdnjama kako pravni poredak EU zahtijeva da, u slučaju sukoba, u nekom konkretnom predmetu, neka čisto tehnička norma prava EU mora imati prednost pred ustavnim odredbama kojima se štiti ljudsko dostojanstvo, sloboda mišljenja, odnosno udruživanja ili zabrana diskriminacije. Svjestan negativnih implikacija, koje su takva tumačenja načela nadređenosti mogla imati za legitimitet i prihvatljivost pravnog poretka EU, koji je tada bio u svojim povojima, Sud Europske unije je vrlo brzo u svojoj praksi zauzeo čvrsto stajalište kako **pravni poredak EU sam i samostalno štiti temeljna prava i slobode građana i građanki kojima služi**. Odredbe današnjih verzija osnivačkih ugovora o predanosti Europske unije zaštiti temeljnih prava i sloboda, odnosno Povelja o temeljnim pravima Europske unije prije svega su odraz tog pravnog shvaćanja.

Način na koji je Sud Europske unije zauzeo stajalište o samostalnoj zaštiti temeljnih prava i sloboda jednako je važan za razumijevanje uloge ljudskih prava u pravnom poretku EU kao i odluke Suda vezane uz njihov konkretan sadržaj. Za razliku od današnjih, tzv. lisabonskih verzija, originalne verzije osnivačkih ugovora nisu sadržavale niti jednu odredbu koja bi se makar neizravno odnosila na pitanje zaštite ljudskih prava. Ljudska prava jednostavno nisu bila predmet osnivačkih ugovora, čije odredbe su se bavile gotovo isključivo tržišnom, odnosno gospodarskom integracijom, odnosno uređenjem institucionalne strukture i ovlasti tijela EU, zaduženih za postizanje tog cilja. U tom smislu, nije iznenađujuće da je doktrina nadređenosti prava EU otvorila pitanje demokratskog legitimiteta pravnog poretka Unije istog onog trena kada ju je Sud Europske unije i izrekao.

Kritika legitimiteta pravnog poretka EU zbog, u najmanju ruku, neodređenog stava prema zaštiti ljudskih prava, išla je u nekoliko pravaca. Jedan pravac kritike propitkivao je postojanje pravnog temelja za tvrdnju da, u slučaju sukoba bilo koja norma prava EU ima prednost čak i nad ustavnim odredbama država članica kojima se štite temeljna prava i slobode. U trenutku kada je Sud uspostavljao doktrinu nadređenosti takvo

što nije pisalo niti u jednoj od odredaba osnivačkog ugovora. Štoviše, ugovorne odredbe jasno su nabrajale nadležnosti EU, a kako uređenje ljudskih prava nije bilo dio liste prenesenih ovlasti, bilo je i više nego dovoljno prostora za tvrdnju kako bi široko tumačenje načela nadređenosti, koje dozvoljava prioritet EU odredbama čak i nad ustavnom zaštitom ljudskih prava *de facto* ograničilo regulatornu nadležnost država u tom području i tako institucijama EU dalo ovlasti koje im osnivačkim ugovorima nisu prenesene.

Drugi pravac kritike išao je ruku pod ruku s prvim. Naime, ako pravni poredak EU nije osiguravao odgovarajuću zaštitu ljudskih prava, njegov politički legitimitet bio je krajnje upitan. Nakon najvećeg gubitka ljudskih života, razaranja i patnji u povijesti, ali i genocidnih izljeva nečovječnosti, koje je II. svjetski rat donio čovječanstvu, među demokratskim državama tzv. zapadnog civilizacijskog kruga razvilo se shvaćanje prema kojem država – a s njom i njen pravni poredak – koja nije bila spremna jamčiti temeljna prava i slobode građana i građanki koja štite nepovredivost dostojanstva i autonomije svakog pojedinca, kao neponovljivog člana čovječanstva, ne uživa demokratski legitimitet. U tom smislu, u onom dijelu u kojem je inzistiralo na apsolutnom primatu prava EU nad nacionalnim pravnim normama država članica, načelo nadređenosti prijetilo je još uvijek krhkim demokratskim temeljima instituta građanske države svojih članica.

Stoga, kako osnivački ugovori nisu ni na koji način pružali pravni temelj za donošenje pravnih akata kojima bi se zakonodavnim putem uredila zaštita ljudskih prava unutar pravnog poretka EU, Sud Europske unije, u ulozi najvažnijeg čuvara temelja tog poretka, morao je samostalno osigurati pravnu zaštitu temeljnih prava građana Europske unije. U pionirskom predmetu *Stauder*, koji je iz današnje perspektive pred Sud donio pomalo bizarno pitanje – predstavlja li obveza predočavanja osobne iskaznice prilikom kupovine maslaca socijalnim kuponima, koji jamče povoljniju cijenu za socijalno ugrožene kategorije građana, a koja je propisana njemačkim zakonodavstvom, temeljenim na Direktivi EU, povredu osobnog ljudskog dostojanstva zaštićenog njemačkim Ustavom – Sud Europske unije je prvi put dao do znanja da će kontrolirati krše li odredbe prava EU „temeljna

ljudska prava ugrađena u osnovna načela europskog pravnog poretka koja kao takva uživaju zaštitu od strane Suda.“ U odlukama koje su slijedile nakon *Stauder* presude, Sud je dodatno obrazložio temelje zaštite ljudskih prava unutar pravnog poretka EU. U presedanskoj odluci *Internationale Handelsgesellschaft* Sud Europske unije je zauzeo stajalište da:

*„Posezanje za pravnim pravilima ili pojmovima nacionalnog prava kako bi se ocijenila valjanost mjera usvojenih od strane institucija Zajednice imala bi nepovoljne učinke na ujednačenost i učinkovitost prava Zajednice. Valjanost takvih mjera se može ocjenjivati samo u svjetlu prava Zajednice. Zapravo, pravo koje proizlazi iz Ugovora, neovisnog izvora prava, po samoj svojoj prirodi ne može biti nadjačano pravilima nacionalnog prava, bilo kojeg oblika, a da ne bude lišeno svog svojstva prava Zajednice i da ne bude dovedena u pitanje pravna osnova same Zajednice. Stoga valjanost mjere Zajednice ili njen učinak u državi članici ne mogu ovisiti o navodima da je ona protiv na bilo temeljnim pravima kako je ono formulirano ustavom te države bilo načelima nacionalne ustavne strukture. Međutim, potrebno je ispitati je li zanemareno neko analogno jamstvo sadržano u pravu Zajednice. Zapravo, poštivanje temeljnih prava predstavlja sastavni dio općih pravnih načela koja Europski sud štiti. Zaštita takvih prava, iako inspirirana ustavnim tradicijama zajedničkim državama članicama, mora se osiguravati u okviru strukture i ciljeva Zajednice. Stoga se mora utvrditi, u svjetlu sumnji koje je izrazio *Verwaltungsgericht*, krši li sustav depozita prava temeljne prirode čije se poštivanje mora osigurati u pravnom sustavu Zajednice.“ (Rodin, S. i dr., Izbor presuda Europskog suda 2009.)*

U presudi *Nold*, Sud Europske unije je zaokružio doktrinu o pravnim osnovama, temeljem koje je zauzeo stajalište kako ima ovlasti štiti ljudska prava građana EU bez obzira na činjenicu da mu takva ovlast nije izričito bila dana ugovorom:

„Kako je Sud već ustanovio, temeljna prava čine sastavni dio općih načela prava čije poštovanje Sud osigurava. U zaštiti tih prava Sud je obvezan crpiti inspiraciju iz ustavnih tradicija zajedničkih svim državama članicama i ne može poduprijeti mjere koje nisu u skladu s temeljnim

pravima utvrđenim i osiguranim Ustavima država članica. Slično, međunarodni sporazumi za zaštitu ljudskih prava, na kojima su surađivale ili čije su potpisnice države članice, mogu pružiti smjernice koje treba slijediti u okviru prava Zajednice. Tvrdnje tužitelja moraju biti ispitane u svjetlu ovih načela.“

Temeljni elementi doktrine zaštite ljudskih prava, tj. temeljnih prava građana, postavljeni u navedenim trima presudama presedanske vrijednosti, istom snagom vrijede i danas pola stoljeća nakon. S obzirom na njihovu vrijednost korisno je izričito ukazati na te elemente. Prvo i osnovno, doktrina zaštite temeljnih prava, koju je Sud Europske unije razvio, osiguravajući legitimitet pravnom poretku EU, počiva na vrijednosnom stavu da zaštita temeljnih prava predstavlja osnovno načelo na kojem počiva EU pravni poredak. Drugim riječima, bez zaštite ljudskih prava, pravni poredak EU izgubio bi svoj demokratski legitimitet. Drugo, svi pravni akti EU – bez obzira donosi li ih institucija EU ili država članica unutar područja koje je u regulatornoj nadležnosti Unije – moraju biti sukladni zahtjevima koji proizlaze iz načela zaštite temeljnih prava. Treće, koja konkretna prava, i njihov opseg, uživaju status temeljnih prava unutar pravnog poretka EU određuje Sud, slijedeći ustavne tradicije zajedničke svim državama članicama, odnosno međunarodne sporazume o zaštiti ljudskih prava, prije svega Europsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava. Ovdje je vrlo važno naglasiti kako nacionalni ustavni akti, odnosno Europska konvencija i ostali međunarodni ugovori kojima se štite ljudska prava nisu formalni izvor prava za Sud, nego isključivo izvor „inspiracije“ koji Sud koristi pri tumačenju osnovnog načela zaštite temeljnih prava. Drugim riječima, za Sud oni nisu obvezujući u formalno-pravno smislu, ali na racional Suda djeluju svojim autoritetom temeljenim na uvjerenosti koja počiva na vrijednosnim ciljevima kojima ti dokumenti služe, njihovoj prihvaćenosti, učinkovitosti u praksi i tradiciji koja o njoj svjedoči. To također znači da se pravni akt EU ne može dovoditi u pitanje jer je suprotan nekom jamstvu nacionalnog ustava ili Europske konvencije, nego isključivo stoga što je suprotan temeljnom pravu koje jamči pravni poredak EU, s tim da će pri tumačenju konkretnog sadržaja i dosega tog prava Sud u obzir uzeti ustavnu tradiciju zajedničku državama članicama, razvijenu kroz praksu

njihovih najviših sudova te sudsku praksu Europskog suda za ljudska prava. Iz navedenog također slijedi izuzetno zanimljiva činjenica. Činjenica da jedna od država članica u pogledu nekog temeljnog prava ima standard zaštite koji je „viši“ od onog koji jamče druge države članice, ne znači kako će upravo on postati standard koji prihvaća Sud. Sud će u svojoj praksi razvijati onaj standard koji najučinkovitije služi specifičnim interesima koje građani i građanke imaju kao sudionici pravnog poretka EU. To također znači da standardi zaštite, koje je ESLJP razvio u kontekstu sustava zaštite unutar Vijeća Europe, neće postati standardi EU koje primjenjuje Sud Europske unije samom činjenicom da ih je razvio ESLJP.

Nakon što je navedenim odlukama postavio osnovni okvir zaštite temeljnih prava unutar pravnog poretka EU, Sud Europske unije je tijekom sljedećih nekoliko desetljeća, brojnim odlukama, „brusio“ sadržaj osnovnog načela zaštite temeljnih prava, definirajući svojom praksom listu temeljnih prava i njihov konkretni sadržaj. Lista temeljnih prava koju je Sud razvio u svojoj praksi nije nimalo štura i uključuje temeljna prava kao što su ljudsko dostojanstvo (vidi odluku Suda Europske unije u predmetu *Casagrande*, 1974.); načelo jednakosti (*Klöckner-Werke AG*, 1962.); zabrana diskriminacije (*Defrenne*, 1976.); sloboda udruživanja (*Confédération syndicale, Massa*, 1974.); sloboda vjeroispovijesti i uvjerenja (*Prais*, 1976.); zaštita privatnosti (*National Panasonic*, 1980.); privatnost (*Commission v Germany*, 1992.); pravo vlasništva (*Hauer*, 1979.); pravo na izbor zanimanja (*Hauer*, 1979.); sloboda sudjelovanja na tržištu (*Intern. Handelsgesellschaft*, 1970.); sloboda poduzetništva (*Usinor*, 1984.); sloboda tržišnog natjecanja (*France*, 1985.); poštivanje obiteljskog života (*Commission v Germany*, 1989.); pravo na efikasnu zaštitu pred sudom i pravični postupak (*Johnston*, 1986.; *Pecastaing v Belgium*, 1980.); nepovredivost doma (*Hoechst AG v Commission*, 1989.); sloboda mišljenja i objavljivanja (*VBVB, VBBB*, 1984.).

3. Povelja o temeljnim pravima Europske unije

Nakon desetljeća izgradnje kroz sudsku praksu, zaštita temeljnih prava dobila je svoje novo poglavlje usvajanjem Povelje o temeljnim pravima

Europske unije. Povelja je usvojena 2000. godine, tijekom postupka izrade tzv. Europskog ustava, od kojeg se odustalo 2005. godine, nakon negativnih ishoda francuskog i nizozemskog referenduma. Izvorno, Povelja je trebala biti poglavlje Europskog ustava te je i dizajnirana kao klasični ustavni popis temeljnih prava i sloboda (tzv. *Bill of Rights*). S obzirom da je praksa Suda Europske unije u pogledu ljudskih prava postajala izuzetno široka i složena, izradom Povelje ciljalo se povećati vidljivost temeljnih prava, zajamčenih pravnim poretom Unije, a time i ojačati njen legitimitet u očima građana i građanki te dijelom ublažiti kritiku o tzv. demokratskom deficitu Unije, prema kojem se važne odluke na razini Unije donose „daleko“ od njenih građana na čije interese se odnose. S obzirom na takvu političku vrijednost, odustanak od Europskog ustava 2005. nije uključivao i odustanak od Povelje. No, Povelja je niz godina ostala pravno neobvezujući dokument i do stupanja na snagu Lisabonskih ugovora djelovala je isključivo svojim vrijednosnim autoritetom. Lisabonskim ugovorima – Ugovor o Europskoj uniji i Ugovor o funkcioniranju Europske unije – Povelja je uključena u ugovorni ustavni okvir te je pravno obvezujuća od prosinca 2009. godine.

Povelja najvećim dijelom predstavlja kodifikaciju temeljnih prava koja je, svojom praksom, razvio Sud Europske unije, počevši presudom u predmetu *Stauder*. U tom smislu, Povelja uključuje sva prava koja nalazimo i u EKLJP, ali i niz prava koja nisu zaštićena Konvencijom i koja, prema doktrini Suda Europske unije, proizlaze iz „*zajedničkih ustavnih tradicija država članica*“. U Povelji tako nalazimo pedeset jamstava temeljnih prava i sloboda raspoređenih u šest zasebnih poglavlja: Poglavlje I. – Dostojanstvo (članci 1.-5.); Poglavlje II. – Slobode (članci 6.-19.); Poglavlje III. – Jednakost (članci 20.-26.); Poglavlje IV. – Solidarnost (članci 27.-38.); Poglavlje V. – Prava građanstva (članci 39.-46.); Poglavlje VI. – Pravda (članci 47. – 50.). Uz odredbe koje su nam dobro znane, kako iz EKLJP tako i iz nacionalnih ustavnih akata, uključujući i Glavu III. Ustava Republike Hrvatske, Povelja također sadrži i prava tzv. novih generacija, kao što su zaštita privatnosti podataka (članak 8.), jamstva bioetičnosti (članak 3.) ili jamstva transparentnosti u korištenju javnih ovlasti (članak 42.). Uključivanje prava nove generacije u Povelju ukazuje da je Povelja „*živući dokument*“ čiji razvoj nije završio donošenjem Povelje, kao što time nije ni započeo.

Uz materijalna jamstva, Povelja u Poglavlju VII. propisuje i uvjete pod kojima se primjenjuje. Prije svega, sukladno članku 51., Povelja štiti građane i građanke na teritoriju EU od ilegalnog postupanja svih institucija EU, radi li se o donošenju općeprimjenjivih pravnih akata (uredbe, direktive, odluke) ili o konkretnim odlukama kojima se odlučuje o interesima pojedinaca. Nadalje, Povelja štiti i od ilegalnog postupanja svih nacionalnih tijela država članica, ali samo kada ta tijela implementiraju prava EU. Takav pokušaj razgraničenja zasigurno će biti jedan od najzanimljivijih izazova koje će Povelja staviti pred nacionalna tijela vlasti, uključujući i nacionalne sudove, ali i Sud Europske unije. S obzirom da je Sud Europske unije svojom praksom (vidi odluke *Kucekdevici* ili *Maruko*) jasno dao do znanja da od država članica očekuje poštivanje zahtjeva koje pred njih stavlja pravni poredak EU, čak i u onim situacijama kada koriste svoje regulatorne ovlasti koje su isključivo u njihovoj nadležnosti, ako učinci takvog korištenja ovlasti utječu, pa čak i neizravno, incidentalno, odnosno posrednim putem, na interese građana i građanki koje štiti pravni poredak EU, naivno je misliti kako će u praksi biti lako odrediti kada nacionalna tijela „*implementiraju*“ EU pravo, a kada postupaju isključivo unutar svojih nacionalnih ovlasti.

Ta dilema značajna je i za hrvatski kontekst, s obzirom da, temeljem „*cirkularnog mandata*“ iz čl. 142. Ustava Republike Hrvatske, Povelja u okvirima hrvatskog pravnog poretka predstavlja najviši izvor pravne zaštite temeljnih prava u onim područjima koja se nalaze u regulatornoj nadležnosti Europske unije, tj. unutar kojih se odnosi pravno zajednički uređuju donošenjem pravnih akata unutar pravnog poretka EU. Stoga, ne samo da će biti potrebno razlučiti granicu između isključive regulatorne nadležnosti Republike Hrvatske (unutar koje je najviši izvor zaštite temeljnih prava Glava III. Ustava, odnosno EKLJP) i regulatorne nadležnosti Europske unije (unutar koje je najviši izvor zaštite Povelja), nego će također biti potrebno odlučiti tko će razlučivati gdje leži ta granica, Ustavni sud ili Sud Europske unije.

Povelja također propisuje (članak 52.) kako se niti jedna odredba Povelje neće tumačiti i primjenjivati na način koji bi negativno utjecao na „*ljudska prava i temeljne slobode kako su ona priznata, unutar svojih kon-*

kretnih područja primjene, pravom Europske unije, međunarodnim pravnim poretkom i međunarodnim sporazumima kojih je stranka Unija ili sve njene članice, uključujući i EKLJP te ustavnim aktima država članica". Iako način na koji je sročeni tekst to dopušta, imajući na umu prije obrazloženu praksu Suda Europske unije, odredbu nije korisno tumačiti na način da brani bilo kakvo tumačenje odredaba Povelje koje ne bi jamčilo istovjetan standard zaštite koje jamči bilo EKLJP, bilo određeni nacionalni ustav (vidi odluku *Melloni*). Kada bi navedena odredba priječila tumačenja jamstava iz Povelje koja ne bi bila istovjetna značenju koja ta jamstva imaju u nacionalnom poretku, jer su propisana nacionalnim ustavom, to bi značilo da Povelja ili a) inzistira da poimanje koje vrijedi za jedan specifični nacionalni kontekst mora vrijediti i za 27 ostalih ili b) nacionalni sudovi mogu onemogućiti primjenu pravnih akata EU koji zadovoljavaju standard zaštite propisan Poveljom, ali ne zadovoljavaju navodno „stroži“ standard zaštite propisan nacionalnim ustavom. Drugim riječima, takvo tumačenje bi onemogućilo učinkovitu i ujednačenu primjenu prava EU na čitavom području Unije.

No, činjenica da će Sud Europske unije i dalje inzistirati na standardu zaštite koji će se oslanjati na „prikupljenu mudrost“ nacionalnih sustava zaštite ljudskih prava, odnosno na praksu ESLJP, ali će biti zaseban i svojstven pravnom poretku Unije, stavlja nacionalne sudove, uključujući i hrvatske, pred značajan izazov. Naime, nije nezamisliva situacija u kojoj će se, rješavajući konkretan spor u kojem se stranke pozivaju na kršenje nekog temeljnog prava, nacionalni sud naći u situaciji da mora birati između tumačenja koje zastupa njihov ustavni sud, tumačenja kojeg zastupa ESLJP i tumačenja koje zastupa Sud Europske unije. Da je tako nešto moguće u hrvatskom kontekstu pokazuje slučaj *Oršuš* u kojem je Ustavni sud našao kako sporna praksa razvrstavanja romske djece u zasebne razrede, temeljem jezičnih vještina, ne predstavlja izravnu diskriminaciju temeljem etniciteta, potpuno i svjesno ignorirajući jamstvo zabrane neizravne diskriminacije, dok je ESLJP našao kako se radi o neizravnoj diskriminaciji koja načelno dopušta državama da opravdaju svoje postupanje. Da je u periodu kada je spor nastao Hrvatska bila članica Europske unije, nema sumnje kako bi Sud Europske unije spornu praksu osudio kao izravnu diskriminaciju koju nije moguće opravdati niti jednim razlogom.

Dok bi „Oršuš situaciju“ danas bilo prilično jednostavno riješiti inzistiranjem na standardu zaštite razvijenom unutar pravnog poretka EU, opravdavajući izbor načelom nadređenosti prava EU, osjetno kontroverznija situacija za hrvatske sudove uključivala bi izbor između „slabijeg“ standarda EU zaštite i „višeg“ nacionalnog ili konvencijskog standarda. U svakom slučaju, može se očekivati da će se hrvatski sudovi susreti s pitanjem sukoba između standarda EU zaštite temeljnih prava i ustavnog/EKLJP standarda zaštite ljudskih prava, posebno s obzirom na snažnu tendenciju brzoplete referendumske intervencije u uređenje pravnog poretka Republike Hrvatske, uključujući i pitanja koja se nalaze u regulatornoj nadležnosti EU.

Bez obzira što su sve odredbe koje nalazimo u EKLJP uključene i u Povelju, ono što taj dokument čini specifičnim je sustav primjene koji bi mogao značajno pridonijeti zaštiti ljudskih prava u pravnim sustavima poput hrvatskog. Baš kao i jamstva Glave III. Ustava, odredbe EKLJP imaju tzv. „samo-izvršavajući“ karakter, tj. izravno su primjenjive u praksi i sva tijela javne vlasti dužna su ih primjenjivati rješavajući o interesima građana i građanki. Usprkos toj formalno-pravnoj činjenici, odredbe EKLJP, baš kao i odredbe Konvencije, nisu bile česti gost odluka hrvatskih sudova, a još manje rješenja upravnih tijela. Hrvatski sudovi do sada nisu pokazali sklonost rješavanju sporova izravnom primjenom jamstava ljudskih prava propisanih Ustavom i EKLJP. Još će se u hrvatskoj sudskoj praksi naći određeni broj odluka u kojima sud spominje neku odredbu EKLJP ili Ustava, no odluka u kojima se sud upustio u detaljniju raspravu o sadržaju konkretnog jamstva, vrijednostima i ciljevima koji operiraju u njegovoj pozadini, odnosno poželjnosti posljedica koje proizvodi jedno od dostupnih tumačenja konkretne odredbe gotovo da ni nema. Čini se da je najdalje dokle su stigli hrvatski sudovi citiranje određene odluke ESLJP, ali opet bez ikakve rasprave o njejoj konkretnoj relevantnosti za spor o kojem sud odlučuje. Povelja bi u dobroj mjeri mogla promijeniti formalistički pristup zaštiti ljudskih prava koji je dosad bio prevladavao hrvatskom sudskom praksom. Ono što čini razliku između Povelje, s jedne strane, i EKLJP s druge, je mehanizam primjene na koji se Povelja oslanja.

4. Primjene Povelje u pravnom poretku Republike Hrvatske

Kao pravni akt EU, Povelja je izravno primjenjiva pred hrvatskim sudovima, tj. stranke koje smatraju da im je neki interes kojeg im jamči EU pravni poredak povrijeđen, mogu od sudova tražiti da taj interes izravno zaštiti, primjenjujući Povelju. Istina, isti učinak u biti ima i EKLJP. Dok načelo izravnog učinka za pravne akte EU proizlazi iz pravnog poretka EU, izravni učinak EKLJP proizlazi iz statusa koji Ustav jamči međunarodnim ugovorima. Tu razliku ne treba zanemarivati, ali u velikom broju sudskih sporova izravni učinak će za stranke imati istu praktičnu vrijednost bez obzira na njegov formalno-pravni karakter. Kao pravni akt EU, Povelja je, u području njene primjene, nadređena bilo kojem nacionalnom pravnom aktu, uključujući i Ustav. Drugim riječima, u slučaju sukoba između Povelje i bilo koje nacionalne pravne norme, Povelja „pobjeđuje“ i sudovi imaju obvezu primijeniti baš nju. EKLJP je međunarodni ugovor i kao takva je dio nacionalnog pravnog poretka kao i bilo koji zakonski ili podzakonski pravni akt, ali je po statusu njima nadređena. Štoviše, temeljem tumačenja ustavnih odredbi o međunarodnim ugovorima, koje zastupa Ustavni sud, EKLJP je inherentni dio ustavnog okvira zaštite ljudskih prava jer se hrvatska ustavna jamstva imaju tumačiti u skladu s tumačenjem koje u svojoj međunarodnoj praksi imaju „sestrinske“ odredbe EKLJP. Dakle, iz pragmatičnog kuta gledanja, koji uobičajeno dominira sudskim sporovima, Povelja i EKLJP mogu biti jednako korisne bez obzira na razlike u svom formalno-pravnom karakteru. No, kao što je napomenuto prije, Povelja bi se u praksi trebala pokazati učinkovitijim pravnim instrumentom.

Naime, dosadašnja praksa, odnosno, preciznije, obrazloženja njihovih odluka, pokazala su da hrvatski sudovi izuzetno rijetko koriste EKLJP kako bi riješili spor, odnosno izreke svojih presuda utemeljili na odredbama EKLJP ili u najmanju ruku njima obrazložili „*obiter dicta*“. Čak i ako ostavimo po strani argument da primjena jamstva zaštite ljudskih prava zahtijeva specifično pravno znanje i određeno iskustvo, koje znatan broj hrvatskih sudaca i sutkinja nisu imali priliku steći, ostaje činjenica da hrvatski pravni poredak usmjerava sporove s manjkavom argumentacijom, vezanom uz povredu ljudskih prava od redovnih sudova prema Ustavnom

sudu. S obzirom na stajalište Ustavnog suda, prema kojem svaka povreda EKLJP *de facto* predstavlja i povredu Ustava, a sudovi svoje izreke formalno-pravno opravdavaju kao izravnu primjenu neke zakonske odredbe, svaki put kada se postavi pitanje povrede EKLJP, redovni sudovi su suočeni s člankom 37. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu koji ih obvezuje da u slučaju sumnje u ustavnost neke zakonske odredbe zastanu s postupkom i pitanje ustavnosti prosljede Ustavnom sudu na odlučivanje.

Povelja se oslanja na značajno drugačiji mehanizam primjene, koji u središte pozornosti stavlja redovne sudove, a najviše sudove, poput Ustavnog suda, u zadnju liniju obrane. Nacionalni sudovi cijelog pravnog poretka EU imaju ovlast i obvezu koje ih na specifičan način stavljaju pred pravne dileme s kojima se inače uobičajeno susreću najviši sudovi, poput vrhovnih ili ustavnih. Naime, u sporovima u kojima se *primjenjuje pravo EU*, bilo koji nacionalni sud ima obvezu uvijek u potpunosti primijeniti relevantnu EU odredbu, bilo da se radi o primjeni implementacijskog nacionalnog zakonodavstva ili izravnim oslanjanjem na pravni akt EU, poput Ugovora, uredbe ili direktive. Ključ je ispravno primijeniti pravo EU, a kojim formalnim putem je sekundarno. To ima jednu izuzetno bitnu praktičnu posljedicu. Kada u takvim predmetima viši sud ukida odluku nižeg suda, svoju odluku mora obrazložiti razlozima koji ukazuju zašto je niži sud krivo primijenio pravo EU. S obzirom da jedino Sud Europske unije ima nepriepornu ovlast konačnog tumača prava EU, žalbeni sud će neizbježno morati koristiti presude Suda Europske unije, kako bi i stranke i niži sud uvjorio u ispravnost svoje odluke. Štoviše, još jedno specifično obilježje mehanizma primjene prava EU stvarat će pritisak na žalbene sudove da svoje odluke temelje na praksi Suda Europske unije. Naime, sukladno članku 267. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (koji u domaćem pravnom poretku ima i ustavni karakter), žalbeni sudovi, kao sudovi posljednje instance, imaju obvezu zastati s postupkom i na zahtjev stranke pitanje ispravnog tumačenja prava EU poslati Sudu Europske unije. Sud takav zahtjev može odbiti isključivo ako je uvjeren da iz prakse Suda Europske unije vrlo jasno proizlazi kako treba postupiti u konkretnom sporu. No, takva odluka za sobom nosi i posebnu odgovornost, jer stranke kojima je nastala šteta zbog krive primjene prava EU suda, koji je imao obvezu zastati s postup-

kom i uputiti pitanje o ispravnom tumačenju Suda Europske unije, ali to nije učinio iako je imao priliku, imaju pravo tražiti naknadu štete od Republike Hrvatske. Štoviše, ako hrvatska vlast, u svom zakonodavnom, izvršnom ili sudskom obliku, ne ukloni krivu primjenu prava EU na sudovima, izlaže Republiku Hrvatsku riziku tužbe Europske komisije.

Uz sve navedene „osigurače“, spomenuti članak 267. Ugovora o funkcioniranju Europske unije ima još dva izuzetno važna instrumenta koja stavlja na raspolaganje redovnim sudovima. Svaki nacionalni sud, uključujući i „najobičniji“ općinski sud, u svakom trenutku, kada smatra da mu je potrebno tumačenje Suda Europske unije, može zastati s postupkom i uputiti zahtjev za prethodnim tumačenjem u Luxembourg. Za to ne smije snositi nikakve sankcije od viših sudova niti se takva odluka o privremenoj obustavi postupka do odluke Suda Europske unije može spriječiti žalbom višem sudu. Nadalje, ako smatra da bi primjena neke odredbe prava EU, npr. odredbe Povelje, izazvala pitanje povrede neke obveze koju sud ima temeljem Ustava ili sudske prakse Ustavnog suda, redovni sud koji rješava spor primjenom prava EU nije dužan zastati s postupkom i uputiti pitanje Ustavnom sudu, a ako to učini takva odluka ne smije dovesti do zastoja postupka i primjene prava EU. Drugim riječima, redovni sud nije u takvim predmetima obavezan postupiti prema članku 37. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu i uputiti pitanje o ustavnosti Ustavnom sudu, a ako to učini, ne smije zastati s postupkom do donošenja odluke Ustavnog suda nego svejedno mora riješiti spor svojom odlukom u što kraćem roku.

EKLJP nema podršku sličnog mehanizma primjene na koji Povelja uvijek može računati. Slijedom te razlike realno je očekivati kako će Povelja imati osjetno jači utjecaj na praksu redovnih sudova od same EKLJP. Mehanizam primjene prava EU dizajniran je uzimajući u obzir pragmatičnost redovnih sudova. Preciznije, niži sudovi koji ne žele da im odluke ukidaju viši sudovi, ako ni zbog čega drugog onda jer broj ukinutih odluka može utjecati na šanse za napredovanje, potporu za svoje izreke tražit će u presudama Suda Europske unije ili u zahtjevima za prethodnim tumačenjem iz članka 267. Ugovora o funkcioniranju Europske unije. Štoviše, činjenica da Republika Hrvatska, pod prijetnjom tužbe Europske komisije, građanima

mora nadoknađivati štetu nastalu upravo njihovim odlukama, dodatno će potaknuti pragmatičnost korištenja sudske prakse EU. No, ako, i kada, zbog opisanog „poticaja“ počnu koristiti sudsku praksu EU, domaći sudovi mogli bi uvidjeti njenu stvarnu korist u kontekstu zaštite temeljnih ljudskih prava građana i građanki. Argumenti koje koristi Sud Europske unije, obrazlažući svoje presude u kojima primjenjuje jamstva zaštite temeljnih prava građana i građanka, značajno su različiti od onih koje uglavnom koriste mnogi hrvatski sudovi. Dok je u Hrvatskoj uobičajeno jednostavno citirati numerički broj nekog jamstva, propisanog Ustavom ili EKLJP, Sud Europske unije svoje izreke temelji na argumentima koji građane i građanke EU (kojima su te presude uvijek dostupne jer su javno objavljene) trebaju uvjeriti u njenu poželjnost, ukazujući na vrijednosti kojima bi ta jamstva trebala služiti, društveno-političke (*policy*) ciljeve kojima su motivirana te konkretne učinke do kojih bi njihova primjena mogla ili trebala dovesti. Drugim riječima, presude Suda Europske unije utječu na građane, ne isključivo autoritetom moći koji stoji iza institucije, nego i autoritetom koji proizlazi iz uvjerljivosti argumenata kojima se koristi.

Upravo u ovoj razlici leži najveći potencijal koji Povelja nudi pravnom poretku Republike Hrvatske, a koji za sada EKLJP nažalost nije uspjela ostvariti.

Doc. dr. sc. Đorđe Gardašević

Ljudska prava i temeljne slobode u Ustavu RH

1. Uvod

U teoriji ustavnog prava smatra se da ustavni dokumenti imaju dvije osnovne zadaće: s jedne strane, definirati i organizirati institucije koje obnašaju javne poslove i razdijeliti im specifične nadležnosti te, s druge strane, osigurati poštivanje ljudske slobode od javne vlasti i drugih subjekata u okvirima onoga što se naziva ljudskim pravima i slobodama.

U vrlo općenitom teorijskom smislu, ljudska prava i slobode mogu se definirati nekim iznimno važnim elementima. Najprije, prava i slobode se može smatrati posebnim ovlaštenjima danim pojedincima (ili skupinama) kojima se štiti njihov prostor slobode od presizanja najprije javne vlasti, a potom i drugih (privatnih) subjekata. U tom se smislu može konstatirati kako su pojedina prava i slobode zapravo praktična ekspresija jednog općeg načela slobode, iako se to načelo štiti ustavom općenito, pa je tako njegova zaštita također i osnovni cilj onih ustavnih odredbi koje se odnose na diobu vlasti između pojedinih institucija, a u cilju sprječavanja nelegitimne koncentracije moći, odnosno u cilju sprječavanja uspostave diktature.

Nadalje, u organiziranim društvima ljudima se osigurava velik broj različitih „prava“ i „sloboda“, ali to ne znači da se uvijek i radi o „ljudskim“ pravima i slobodama u pravom smislu riječi. Sintagma „ljudska prava i slobode“ stoga označava samo onu vrstu prava i sloboda koje imaju odre-

đeni osobito važan značaj – pa stoga neki autori ili ustavni dokumenti govore i o pojmu „temeljnih prava“ – i kojima je, iz tog razloga, priznata određena posebna zaštita, a što se očituje ili normiranjem na razini ustavnih ili međunarodnih dokumenata, ili (ustavno-) sudskom praksom.

U tom smislu, ljudska prava se u stranim jezicima javljaju pod različitim nazivima (*fundamental rights, droits fondamentaux, libertés fondamentales, die Grundrechte*). Specifična kvalifikacija „temelnog“ u tom je pogledu ključni element definicije koji upućuje na to da prava i slobode, da bi se zaista radilo o „temeljnim pravima i slobodama“, moraju ispuniti nekoliko osnovnih uvjeta. Prvi je uvjet da se radi samo o onim pravima i slobodama koje se odnose na specifičan sadržaj osobito važne vrijednosti, a taj sadržaj ujedno mora biti različit od sadržaja ostalih prava i sloboda, koji se ne smatraju temeljnim pravima i slobodama. S obzirom na ovakvu moguću i potrebnu gradaciju prava i sloboda, iz navedenoga proizlazi i ideja o hijerarhijskom odnosu između pojedinih prava i sloboda, ali i ostalih ustavnih vrijednosti. U neposrednoj vezi s time je i drugi osnovni uvjet koji se postavlja pred cjelokupnu koncepciju temeljnih prava, a to je zahtjev ustavnopravnog ranga njihove zaštite. U vezi s time su nadalje i druge dvije bitne karakteristike takvih prava, odnosno dva posebna uvjeta njihove definicije. Prvi od tih dvaju uvjeta je određena „emancipacija“ od većinske zakonodavne volje, odnosno uvjet da se temeljna prava mogu uređivati samo i isključivo na višoj razini političkog i socijalnog konsenzusa (osim samoga ustava tu spadaju, na primjer, i organski zakoni). Drugi uvjet je zahtjev njihove učinkovite pravne zaštite i on se ostvaruje ustavno-sudskim nadzorom, ali ne u uobičajenoj formi, već primjenom striktnijih kriterija procjene ograničenja, odnosno uređenja ustavno zajamčenih prava i sloboda. U tom se smislu, dakle, radi o vrsti „kvalificiranog“ sudbenog nadzora. Odgovarajuća i učinkovita mjera sudbenog nadzora ujedno je preduvjet ostvarenja emancipacije od volje.

Također, s obzirom na takav njihov status i s obzirom da su zajamčena u pravnim izvorima najviše razine, ljudska prava i slobode na jedan važan način obvezuju i samog zakonodavca, iako se oni detalji njihove daljnje pravne regulacije koji nisu striktno određeni ustavom prepuštaju na dodatnu razradu zakonima.

Svemu tome treba pridodati i činjenicu da ljudska prava moraju uživati posebnu institucionalnu zaštitu koja se ostvaruje putem specijaliziranih tijela, kao što su ustavni sudovi ili pučki i, eventualno, specijalizirani pravobranitelji.

Konačno, pojam ljudskih prava i sloboda obuhvaća vrlo velik broj kategorija koje međusobno nisu jednake vrijednosti pa bi se trebalo konstatirati da neke od njih imaju veću važnost od drugih, čemu treba pridodati i činjenicu da se neka prava odnose na sve ljude, a neka na određene skupine. Ovo je sasvim očito, recimo, kada se u relaciju uzme pravo na život s jedne te, na primjer, pravo na slanje predstavki i pritužbi ili davanje prijedloga državnim i drugim javnim vlastima te pravo dobivanja odgovora na njih, s druge strane. Za taj konkretan primjer, vidi članke 21. i 46. Ustava Republike Hrvatske.

2. Ljudska prava u Ustavu Republike Hrvatske

Ustav Republike Hrvatske slijedi modernu logiku pozicioniranja ljudskih prava i sloboda kao jedne od najvažnijih kategorija ustavnog prava pa u tom pogledu ljudska prava ne samo da predstavljaju jednu od „najviših vrednota ustavnog poretka Republike Hrvatske“ koja služi za tumačenje Ustava, nego i njihova ustavnopravna regulacija obuhvaća više od trećine ukupnog ustavnog teksta.

Ustavna regulacija ljudskih prava najvećim je dijelom sadržana u Glavi III. Ustava koja nosi naslov *Zaštita ljudskih prava i temeljnih sloboda*, koja je u svojoj strukturi podijeljena na tri poglavlja: 1. *Zajedničke odredbe*, 2. *Osobne i političke slobode i prava* te 3. *Gospodarska, socijalna i kulturna prava*. Ta razdioba u osnovi reflektira temeljnu podjelu prava i sloboda kako se ona razvijala tijekom povijesti i kako je prisutna u modernim međunarodnim i nacionalnim dokumentima na tom području, iako se danas može govoriti i o drugim kategorijama prava i sloboda.

Za jedno cjelovitije shvaćanje položaja koji ljudska prava i slobode imaju u hrvatskom Ustavu, potrebno je najprije istaknuti kako norme uvrštene u kategoriju „zajedničkih odredbi“ imaju opći značaj i primjenjuju se u svim situacijama kada se radi o pojedinom pravu i slobodi. Kako je ranije

već istaknuto, prava i slobode ekspresija su općeg načela slobode na koje se, međutim, a da bi se govorilo o suvremenom shvaćanju prava i sloboda, nužno nadovezuje jedno drugo temeljno načelo, a to je načelo jednakosti. Logika takvog pristupa je očita: prava i slobode opstojе jedino ako se daju svima. U hrvatskom Ustavu načelo jednakosti jamči se u svoja dva osnovna oblika: kao jednakost pred zakonom te kao zabrana diskriminacije prema određenim osobinama, čija lista nije iscrpljena (Ustav, u članku 14. tako navodi da prava i slobode pripadaju svakome, „...neovisno o njegovoj rasi, boji kože, spolu, jeziku, vjeri, političkom ili drugom uvjerenju, nacionalnom ili socijalnom podrijetlu, imovini, rođenju, naobrazbi, društvenom položaju ili drugim osobinama.“). Međutim, potrebno je istaknuti i sljedeće: kada ustav ili neki drugi pravni dokument zajamčuje načelo jednakosti, to ujedno ne znači da su svi i realno jednaki, odnosno da ih pravni poredak bez iznimke treba tretirati na jednak način. Ljudi su, naime, sami po sebi nejednaki u odnosu na velik broj osobina (primjerice, državljani i stranci, maloljetne osobe i punoljetne osobe, zaposleni i nezaposleni itd.) i upravo iz tih njihovih osobina proizlazi i potreba da se njihov pravni status ponekad regulira drugačije (naprimjer, maloljetne osobe i stranci neće imati pravo glasa kao što ga imaju punoljetni državljani; pripadnici nacionalnih manjina mogu imati posebno pravo glasa ili neka druga posebna prava u odnosu na pripadnike većine; hrvatski branitelji i ratni vojni invalidi, a i udovice, roditelji i djeca poginulih hrvatskih branitelja imaju pravo na posebnu skrb itd.). Ustav, dakle, dopušta da se pojedinci ili skupine tretiraju drugačije, odnosno dopušta da zakonodavac u regulaciji njihovog pravnog statusa napravi određene razlike pa bi se u jednoj osnovnoj formuli, dakle, moglo tvrditi kako načelo jednakosti podrazumijeva da se „jednake“ tretira „jednako“, a „nejednake“ „nejednako“. Ipak, bez obzira na sve, pravna razlikovanja pojedinaca i skupina moraju biti utemeljena na određenim valjanim, odnosno legitimnim razlozima, ne smiju biti diskriminirajuća i moraju služiti promicanju prava i sloboda tih skupina, a ne njihovom ograničavanju. Po tim načelima, naprimjer, pripadnike određenih manjina ne bi se moglo tretirati drugačije od pripadnika većine samo na temelju njihovih manjinskih obilježja, a da se pritom ne nastoji postići određena legitimna svrha njihove posebne zaštite.

Nadalje, jedno od temeljnih načela modernog ustavnog prava općenito, pa tako i hrvatskog Ustava, jest načelo razmjernosti, odnosno proporcionalnosti. Ustav u tom pogledu propisuje kako „*Svako ograničenje slobode ili prava mora biti razmjerno naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju*“ (članak 16. stavak 2.). U jednom vrlo sažetom obliku, to znači da ograničenje ne smije biti pretjerano, odnosno ne smije biti veće nego što je to zaista nužno da bi se postigao određen „legitimni cilj“ ograničenja (razlog zbog kojeg zakonodavac uvodi konkretno ograničenje).

S druge strane, Ustav propisuje i koji to može biti legitimni cilj ograničenja, odnosno razlog slijedom kojeg se zakonodavcu dopušta ograničavanje pojedinih prava i sloboda pa se u tom pogledu načelno uvijek mora raditi o zaštiti prava i sloboda drugih ljudi, odnosno zaštiti pravnog poretka, javnog morala ili zdravlja. Osim toga, Ustav i na drugim mjestima navodi pojedine razloge koji se imaju smatrati legitimnim razlozima ograničenja. Konačno, Ustav propisuje da se određeno ograničenje može propisati samo zakonom (članak 16. stavak 1.).

Iznimno važna odredba, sadržana u ovom dijelu Ustava, odnosi se na kriterije ograničenja prava i sloboda u tzv. izvanrednim stanjima (članak 17.). Osim što također jamči razmjernost ograničenja, odredba propisuje koje su to vrste izvanrednih stanja i tko u njima (Hrvatski sabor ili Predsjednik Republike), na koji način (usvajanjem zakona, ali samo dvotrećinskom većinom svih zastupnika, odnosno usvajanjem uredbi sa zakonskom snagom ili tzv. „*uredbi iz nužde*“) te, što je iznimno važno, kojim redoslijedom smije djelovati (u tom je smislu od presudnog značaja uočiti kako Predsjednik, uz prijedlog Vlade i supotpis njezinoga predsjednika, može donositi uredbе sa zakonskom snagom, ali isključivo onda kad se Hrvatski sabor ne može sastati). Dodatna jamstva u kontekstu izvanrednih stanja dana su unošenjem posebne odredbe kojom se zabranjuje da propisivanje ograničenja prava i sloboda ima za posljedicu nejednakost osoba „...s obzirom na rasu, boju kože, spol, jezik, vjeru, nacionalno ili socijalno podrijetlo“, a i jednom sasvim specifičnom odredbom, koja konkretno nabraja prava koja se ne smiju ograničiti „*niti u slučaju neposredne opasnosti za opstanak države*“ (to su odredbe Ustava o pravu na život, zabrani muče-

nja, surovog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja, o pravnoj određenosti kažnjivih djela i kazni, te o slobodi misli savjesti i vjeroispovijesti).

U svojoj novijoj praksi, hrvatski Ustavni sud je interpretirao da, osim ovih taksativno navedenih, postoje određena prava i slobode, odnosno ustavna jamstva koja su nederogabilna. U tom smislu, za kvalifikaciju prava na dostojanstvo, vidi Odluku Ustavnog suda U-I-448/2009, U-I-602/2009, U-I-1710/2009, U-I-18153/2009, U-I-5813/2010, U-I-2871/2011, 19. srpnja 2012.

Osim toga, „Zajedničke odredbe“ sadržavaju i pravo na žalbu, odnosno drugu pravnu zaštitu (članak 18.), načelo zakonitosti za pojedinačne pravne akte i, u vezi s time, sudsku kontrolu tih akata (članak 19.) te propisivanje osobne odgovornosti za povrede prava i sloboda čovjeka i građanina (članak 20.), a i jedan poseban članak (članak 15.) kojim je regulirano više prava pripadnika nacionalnih manjina (osim ponovnog naglašavanja ravnopravnosti s većinskim narodom, Ustav u ovom dijelu posebno propisuje da se prava nacionalnih manjina moraju regulirati organskim zakonom koji nosi naziv ustavnog zakona, zatim da im se zajamčuje sloboda izražavanja nacionalne pripadnosti, slobodno služenje svojim jezikom i pismom te kulturna autonomija, i da im se, osim općeg biračkog prava, može osigurati i „posebno“ pravo izbora svojih zastupnika u Hrvatski sabor). U ovom posljednjem smislu, pripadnici nacionalnih manjina zaista biraju svoje zastupnike za Hrvatski sabor u posebnoj izbornoj jedinici te u fiksnom (8) ukupnom broju. Ustavni sud je, međutim, prije nekoliko godina ukinuo izmjene u zakonodavstvu kojima je pripadnicima nacionalnih manjina, kao vrsta „posebnog“ prava glasa, priznato „dvostruko“ pravo glasa. Vidi sljedeće odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske: U-I-120/2011, 29. srpnja 2011.; U-I-3597/2010, 29. srpnja 2011.

Kao što je već i navedeno, Glava III. Ustava, u nastavku navodi i definira pojedina prava i slobode po istaknutim kategorijama. U tom smislu, Ustav jamči i regulira: pravo na život i zabranu smrtne kazne (članak 21.), pravo na slobodu i nepovredivost osobnosti (članak 22.), zabranu zlostavljanja, liječničkih ili znanstvenih pokusa te prisilnog i obvezatnog rada (članak 23.), prava uhićenika, pritvorenika te optuženika i osuđenika (članci 24.

i 25.), jednakost pred sudovima i drugim tijelima s javnim ovlastima (članak 26.), pravo na profesionalnu pravnu pomoć odvjetništva (članak 27.), presumpciju nedužnosti (članak 28.), pravo na zakonom ustanovljeni neovisan i nepristran sud te posebna prava osumnjičenika, okrivljenika i optuženika (članak 29.), pravne posljedice kaznene osude za teška i osobito nečasna djela (članak 30.), načelo zakonitosti u kaznenim stvarima (članak 31.), slobodu kretanja (članak 32.), pravo utočišta te zabrana protjerivanja ili izručivanja drugoj državi (članak 33.), nepovredivost doma (članak 34.), štovanje i pravnu zaštitu osobnog i obiteljskog života, dostojanstva, ugleda i časti (članak 35.), slobodu i tajnost dopisivanja i drugih oblika općenja (članak 36.), sigurnost i tajnost osobnih podataka (članak 37.), slobodu mišljenja i izražavanja misli, pravo na pristup informacijama, zabranu cenzure i pravo na ispravak (članci 38. i 39.), slobodu savjesti i vjeroispovijesti (članak 40.), jednakost vjerskih zajednica pred zakonom, načelo njihove odvojenosti od države te slobode vjerskih zajednica (članak 41.), pravo na javno okupljanje i mirni prosvjed (članak 42.), slobodu udruživanja (članak 43.), jednaku dostupnost javnih službi i obavljanja javnih poslova (članak 44.), biračko pravo (članak 45.), pravo slanja predstavki, pritužbi i prijedloga (članak 46.), vojnu obvezu i pravo prigovora savjesti (članak 47.), pravo vlasništva (članci 48. i 50.), poduzetničku i tržišnu slobodu (članci 49. i 50.), obvezu sudjelovanja u javnim troškovima (članak 51.), poseban status dobara od interesa za Republiku Hrvatsku (članak 52.), pravo na rad i slobodu rada (članak 55.), pravo naknade za rad i uvjete rada (članak 56.), pravo na socijalnu sigurnost i socijalno osiguranje (članak 57.), posebnu skrb određenim kategorijama ljudi (članak 58.), pravo na zdravstvenu zaštitu (članak 59.), pravo osnivanja sindikata i udruga poslodavaca (članak 60.), pravo na štrajk (članak 61.), zaštitu obitelji i definiciju braka (članak 62.), zaštitu materinstva, djece i mladeži te dostojnog života (članak 63.), prava i obveze roditelja i djece te maloljetnika bez roditelja i onih za koje se roditelji ne brinu (članak 64.), zaštitu djece, nemoćnih osoba, mladeži, majki i osoba s invaliditetom (članak 65.), pravo na obrazovanje (članak 66.), pravo osnivanja privatnih škola i učilišta (članak 67.), autonomiju sveučilišta (članak 68.), slobodu znanstvenoga, kulturnog i umjetničkog rada, razvitak znanosti, kulture i umjetnosti i njihovih dobara, i skrb o tjelesnoj

kulturi i sportu (članak 69.) te pravo na zdrav život i zdrav okoliš (članak 70.).

U vezi sa specifičnom zaštitom ljudskih prava i sloboda posebnim izvorima prava, treba istaknuti dvije kategorije. Prva, hrvatski Ustav propisuje da se prava i slobode općenito, i posebno prava nacionalnih manjina, u hrvatskom pravnom poretku moraju regulirati „organskim zakonima“ (članak 83.), čija je osnovna pravna karakteristika zahtjev usvajanja od kvalificirane većine zastupnika Hrvatskoga sabora (natpolovične većine svih zastupnika kada je riječ općenito o pravnoj regulaciji prava i sloboda, odnosno dvotrećinske većine kada se radi o pravima nacionalnih manjina), što je samo po sebi nesumnjivo dodatni element jačanja važnosti tog pitanja.¹

Druga, ljudska prava i slobode u hrvatskom pravnom poretku štite se i primjenom međunarodnih ugovora, primjenjujući pristup po kojem međunarodni ugovori čine dio unutarnjeg pravnog poretka, odnosno primjenjuju se kao i ostali propisi usvojeni striktno od tijela javne vlasti u Republici Hrvatskoj, a ujedno je definirana i nadzakonska pravna snaga tih ugovora. U tom smislu, članak 141. Ustava Republike Hrvatske propisuje sljedeće: „*Međunarodni ugovori koji su sklopljeni i potvrđeni u skladu s Ustavom i objavljeni, a koji su na snazi, čine dio unutarnjega pravnog poretka Republike Hrvatske, a po pravnoj su snazi iznad zakona. Njihove se odredbe mogu mijenjati ili ukidati samo uz uvjete i na način koji su u njima utvrđeni, ili suglasno općim pravilima međunarodnog prava.*“ Također, člankom 118. stavak 3. Ustava Republike Hrvatske propisano je sljedeće:

¹ Ovdje, međutim, treba naglasiti kako je hrvatski Ustavni sud u vezi ovoga specifičnog zahtjeva uveo posebno tumačenje prema kojemu se ustavno određenje područja „prava i sloboda“ odnosi samo na tzv. „osobna i politička“ prava i slobode, a ne i na ostala („gospodarska“, „socijalna“ i „kulturna“ prava i slobode). O tome vidi sljedeću Odluku Ustavnog suda Republike Hrvatske: U-I-2566/2003, U-I-2892/2003, 27. studenoga 2003. godine. Takva interpretacija, izvedena temeljem svojevrsnog „sudskog aktivizma“, svakako je korak prema redukciji ustavno-pravne zaštite, a u tom pogledu već su iznesene i određene kritike, a i sasvim konkretni prijedlozi daljnjeg potrebnog razvoja.

„*Sudovi sude na temelju Ustava, zakona, međunarodnih ugovora i drugih važećih izvora prava.*“ Na taj način, između ostaloga, u Republici Hrvatskoj ekstenzivno se primjenjuju standardi propisani Europskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda i praksom Europskog suda za ljudska prava. Dodatno, ustavnim izmjenama iz 2010. godine, unesene su i posebne odredbe o primjeni posebnog korpusa tzv. „europskog prava“, koje u jednom svojem bitnom dijelu priznaju i prava i slobode kako su regulirane tim pravom. U tom smislu osobitu pažnju treba obratiti na sada temeljni dokument Europske unije koji se odnosi na ljudska prava, a to je Povelja temeljnih prava Europske unije.

Među posebnim ustavnim institucijama kojima je u nadležnosti zaštita i skrb o ljudskim pravima i slobodama, najvažniju ulogu ima Ustavni sud Republike Hrvatske. Taj Sud zaštitu ljudskim pravima i slobodama, u najvažnijem dijelu, osigurava dvjema razinama svojih aktivnosti. Prva se odnosi na opću ustavnu ovlast ocjene „*suglasnosti zakona s Ustavom*“, odnosno ocjene „*suglasnosti drugih propisa s Ustavom i zakonom*“ (članak 129.). U slučajevima utvrđene neustavnosti cijeloga ili dijela zakona, zakon se ukida, dok se drugi (podzakonski) propisi, koji su protivni Ustavu ili zakonu, mogu ili ukinuti ili poništiti. U svim tim slučajevima, između ostaloga, štiti se i uže područje temeljnih ljudskih prava i sloboda. Druga najvažnija ovlast konkretne zaštite temeljnih ljudskih prava i sloboda je institut ustavne tužbe, a mogućnost korištenja dana je najširem mogućem krugu ovlaštenika.²

² U tom smislu, Ustav Republike Hrvatske propisuje da Ustavni sud, između ostaloga „...*odlučuje povodom ustavnih tužbi protiv pojedinačnih odluka državnih tijela, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te pravnih osoba s javnim ovlastima kad su tim odlukama povrijeđena ljudska prava i temeljne slobode, kao i pravo na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu zajamčeni Ustavom Republike Hrvatske.*“ Vidi članak 129. Ustava Republike Hrvatske. Također, ustavna tužba definirana je i Ustavnim zakonom o Ustavnom sudu Republike Hrvatske: „*Svatko može podnijeti Ustavnom sudu ustavnu tužbu ako smatra da mu je pojedinačnim aktom tijela državne vlasti, tijela jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave ili pravne osobe s javnim ovlastima, kojim je odlučeno o njegovim pravima i obvezama ili o sumnji ili optužbi zbog kažnjivog djela, povrijeđeno ljudsko pravo*“

Konačno, Ustav Republike Hrvatske u posebnom članku (članak 93.) definira instituciju pučkog pravobranitelja koji je, u svojstvu opunomoćnika Hrvatskoga sabora, nadležan za „*promicanje i zaštitu ljudskih prava i sloboda utvrđenih Ustavom, zakonima i međunarodnim pravnim aktima o ljudskim pravima i slobodama koje je prihvatila Republika Hrvatska*“ i kome se može pritužbom obratiti „*svatko... ako smatra da su, uslijed nezakonitog ili nepravilnog rada državnih tijela, tijela lokalne i područne (regionalne) samouprave i tijela s javnim ovlastima, ugrožena ili povrijeđena njegova ustavna ili zakonska prava.*“ Osim te institucije, za zaštitu posebnih vrsta prava i sloboda u Republici Hrvatskoj zakonima su ustanovljeni i posebni pravobranitelji: Pravobranitelj/ica za ravnopravnost spolova, Pravobranitelj za djecu i Pravobranitelj za osobe s invaliditetom. Kao posebnu novu instituciju, ovdje treba dodati i Povjerenika za informiranje.

ili temeljna sloboda zajamčena Ustavom, odnosno Ustavom zajamčeno pravo na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu (u daljnjem tekstu: ustavno pravo).“
Vidi: Ustavni zakon, članak 62. stavak 1.

Dr. sc. Marko Jurić

Pravo na poštivanje privatnog života i zaštitu osobnih podataka

1. Uvod

Pravo na privatnost je sasvim sigurno jedno od ljudskih prava o kojima se danas najčešće raspravlja. Primjerice, sredinom 2013. godine svjetska se javnost upoznala s činjenicom da određene države sustavno nadziru elektroničke komunikacije na globalnoj razini, što je oživjelo stare i potaknulo nove debate o (ne)postojanju privatnosti u suvremenom svijetu. U Europi je, u travnju 2014. godine, Sud Europske unije okončao dugotrajnu neizvjesnost koja se ticala suglasnosti propisa Europske unije o obveznom zadržavanju podataka o komunikacijama sa zahtjevima zaštite temeljnih prava, na način da je ukinuo sporni propis. Samo mjesec dana kasnije isti sud je donio i iznimno bitnu odluku kojom je utvrdio da internetski pretraživači imaju posebne obveze kada se radi o zaštiti osobnih podataka građana na internetu, a koja je izazvala snažne reakcije javnosti, kako pozitivne tako i negativne. Slične rasprave se, mada manjim intenzitetom, vode i u hrvatskom društvu. Primjerice, slučajevi objave registra branitelja i registra poreznih dužnika na internetu su u najmanju ruku problematični iz perspektive zaštite temeljnih ljudskih prava. Ipak, unatoč činjenici da se o privatnosti neprestano raspravlja, sam pojam privatnosti i posebice sadržaj s njome povezanih subjektivnih prava ostaju daleko od jasno definiranih. Privatnost nema svuda isto značenje. Pojednostavljeno, ono što se pod pojmom „privatnost“ podrazumijeva u SAD-u bitno je uže

od onoga što se u Europi štiti kao dio „privatnog života“. Budući da se u ovom poglavlju raspravlja o relevantnim pravima iz hrvatske i europske perspektive, to se u nastavku pojmovi privatnost i privatni život koriste u pravilu kao sinonimi.

Osim neodređenosti temeljnih pojmova, razumijevanje odnosa o kojima ovdje raspravljamo svakako otežava i činjenica da se oni uređuju različitim izvorima prava, koji djeluju na nacionalnoj i nadnacionalnoj razini. Promatrano iz hrvatske perspektive, relevantni su prije svega Ustav Republike Hrvatske (Ustav RH), Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (EKLJP) i Povelja Europske unije o temeljnim pravima (Povelja EU). Međutim, prava sadržana u tim izvorima dalje su razrađena u nizu zakona i drugih izvora hrvatskog i europskog prava. Tu međutim nije kraj, budući da prethodno spomenute propise tumače europski i nacionalni sudovi, prije svega oni najviši (Europski sud za ljudska prava (ELJ-SP), Sud Europske unije, Ustavni sud RH. Između tih sudova često dolazi do specifičnog pravnog dijaloga. Ustavni sud RH se tako, u brojnim svojim odlukama, poziva na pravna stajališta izgrađena u praksi ESLJP-a; ESLJP uzima u obzir praksu Suda Europske unije i obrnuto. Rezultat svega je da postoji kompleksna mreža pravnih izvora koje je potrebno uzeti u obzir kada se želi utvrditi značenje nekog od temeljnih ljudskih prava i sloboda.

Još jedna okolnost o kojoj je potrebno voditi računa je da se značenje pojedinih ljudskih prava i njihov sadržaj s vremenom mijenjaju, u praksi najviših sudova. Ovo svakako vrijedi i za pravo na poštivanje privatnog života, čije značenje se u Europi kontinuirano širi, primarno djelovanjem ESLJP-a. Posljedica tog trenda je velika vjerojatnost da će neki odnosi koji danas ne ulaze u doseg privatnog života dobiti zaštitu u budućnosti, u skladu s razvojem društva i promijenjenim shvaćanjima značenja spomenutog prava.

Tema ovog poglavlja su pravo na poštivanje privatnog života i pravo na zaštitu osobnih podataka. Između tih prava postoji znatno preklapanje, te bi se moglo govoriti i o pravu na zaštitu osobnih podataka kao dijelu prava na zaštitu privatnog života. Međutim, u novije vrijeme se pravo na zaštitu osobnih podataka sve više profilira kao samostalno ljudsko pravo, koje

dijelom funkcionira po vlastitom skupu načela. U skladu s tim tendencijama, u nastavku će se ukazati na neke specifičnosti tog prava.

Započet ćemo analizom pojma i sadržaja prava na privatni život i zaštitu osobnih podataka, nakon čega će biti govora o njihovim mogućim ograničenjima i konačno o njihovoj društvenoj i individualnoj važnosti.

2. Pojam i sadržaj prava

Prema vjerojatno najpoznatijoj definiciji privatnosti, koja potječe iz rane angloameričke prakse, privatnost se očituje u pravu pojedinca da bude „ostavljen na miru“. Drugim riječima, pojedincu se daje mogućnost da neke aspekte svog života izolira od javnosti te se tako povuče u stanje svojevrsne društvene osame. U tom slučaju privatnost se razumijeva primarno kao određena negativna vrijednost – ona djeluje na način da se ograničava uplitanje drugih osoba u privatnu sferu pojedinca.

S druge strane, zaštita privatnog života se na europskom kontinentu razvija u drugačijem smjeru. U bitnome, ona se ne percipira samo negativno, kao mogućnost pojedinca da se izolira od društva, nego i kao pozitivna vrijednost povezana sa slobodom pojedinca i njegovim izborom autonomije i samoodređenja. Ključan doprinos razvoju privatnosti u ovom smjeru je dao ESLJP. Prema stajalištu tog suda, u predmetu *Niemietz protiv Njemačke* iz 1992. godine, „nije moguće ni potrebno dati iscrpnu definiciju pojma „privatan život“. Svejedno, bilo bi previše ograničavajuće svesti taj pojam na „unutrašnji krug“ u kojemu pojedinac može živjeti svoj osobni život kako želi i od toga u potpunosti isključiti vanjski svijet koji ne pripada tom krugu. Poštivanje privatnog života mora uključivati u određenoj mjeri i pravo na uspostavljanje i razvijanje odnosa s drugim ljudima“. Polazeći od shvaćanja da zaštita privatnog života uključuje i pravo na stvaranje i razvijanje društvenih odnosa, ESLJP je u svojoj bogatoj praksi proširio značenje tog prava i na neke društvene odnose koji, na prvi pogled, nemaju puno veze s pojmom privatnosti kako se on koristi u svakodnevnom govoru.

Pravo na poštivanje privatnog života je jedinstvena pravna kategorija. Svejedno, u pravnoj literaturi se društveni odnosi, koji ulaze u doseg

privatnog života, često nastoje sistematizirati na određen način, pa se govori o različitim aspektima privatnosti, tj. specifičnim područjima života pojedinaca u kojima može doći do povrede privatnog života. Iako su ovakve podjele korisne jer omogućavaju jednostavno ukazivanje na najvažnije dijelove života pojedinaca koji uživaju zaštitu (pa jednu takvu podjelu iznosimo u nastavku), potrebno je razumjeti da su one često arbitrarne, odnosno da su mogle biti određene i na neki drugi način.

U nastavku ćemo prikazati neke najvažnije aspekte privatnog života, koji uživaju zaštitu Ustava RH, EKLJP i Povelje EU. Na razini Ustava RH, relevantni su članci koji govore o zaštiti doma (članak 34.), osobnog i obiteljskog života, dostojanstva, ugleda i časti (članak 35.), komuniciranja (članak 36.) i osobnih podataka (članak 37.). U EKLJP ključna odredba je ona iz članka 8, koja govori o zaštiti privatnog i obiteljskog života, doma i dopisivanja. Povelja EU pak, u članku 7. sadrži odredbu identičnu onoj iz članka 8. stavka 1. EKLJP (zaštita privatnog i obiteljskog života, doma i dopisivanja), a u članku 8. unosi posebna pravila o zaštiti osobnih podataka, kojih nema u tekstu EKLJP.

Sistematizacija koja slijedi uzima u obzir sadržaj prethodno navedenih odredbi, ali i neke tipične skupine slučajeva iz prakse ESLJP-a. Što se, dakle, štiti kao dio privatnog života?

Fizički i moralni integritet. Fizički integritet pojedinaca se nalazi u srži zaštite privatnog života. Ovo jasno proizlazi i iz prakse ESLJP-a, koji je primjerice utvrdio da je došlo do miješanja u privatni život kada domaće zakonodavstvo nije osiguralo adekvatnu zaštitu osobi koja je bila fizički i seksualno napadnuta (*X i Y protiv Nizozemske*, 1985.); kada je osoba bila skinuta do gola i pretraživana prilikom posjete članu obitelji koji se nalazio u zatvoru (*Wainwright protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, 2006.), ili kada je žena bila prisilno podvrgnuta ginekološkom pregledu (*Y.F. protiv Turske*, 2003.). U nekoliko slučajeva, ESLJP je utvrdio miješanje u privatni život u slučajevima kada su osobe bile podvrgnute davanju lijekova bez njihovog, potrebnog pristanka (*Glass protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, 2004.; *Storck protiv Njemačke*, 2006.). Isto tako, ESLJP je zaključio da je mentalno zdravlje dio integriteta pojedinaca (*Bensaid v UK*). Odredbe o pobačaju su dio

privatnog života (*Brüggeman i Scheuten protiv Njemačke*, 1976., *Tysiąg protiv Poljske*, 2007.).

Prostor. Pravo pojedinaca da ne budu ometani u određenim prostorima je bitan dio privatnog života. Pitanje je kako odrediti granicu između prostora u kojem se štiti privatni život i onoga gdje to nije slučaj. Ono što je sigurno je da se ne može povući jednostavna razlikovna granica između privatnog (primjerice stan) i javnog prostora (gradski trg). Naime, čak i kada se nalaze na prostorima koji su u potpunosti javni, pojedinci i dalje načelno imaju pravo na zaštitu svog privatnog života, makar u manjem opsegu. Promotrimo o čemu je ovdje riječ.

Prostor koji sasvim sigurno uživa najveću zaštitu je dom. U tom smislu Ustav RH, u članku 34., izrijekom propisuje da je dom nepovrediv, ESLJP pruža zaštitu domu oslanjajući se na članak 8./1. EKLJP, koji govori o poštivanju privatnog života, ali i o pravu na poštivanje doma, a identična formulacija se koristi i u Povelji EU. Međutim, zaštita privatnog života izlazi izvan granica onoga što se može smatrati domom. Ustav tako pri propisivanju uvjeta za zakonitost pretrage govori o „domu ili drugom prostoru“ (članak 32./2.-4.). U hrvatskoj pravnoj književnosti se, pozivanjem na praksu ESLJP-a, ističe da „drugi prostor“ može obuhvaćati i prostore koji nisu neposredno povezani s obitavanjem pojedinca (Krapac. 2010. 295). To je sasvim sigurno točno. ESLJP je u svojoj praksi izgradio stajališta da se zaštita privatnog života proteže primjerice i na poslovni prostor (*Chappell protiv Ujedinjenog Kraljevstva*), odvjetnički ured (*Niemietz protiv Njemačke*, 1992), pa i ured zaposlenika tijela javne vlasti, barem u dijelu u kojem zaposlenik može „razumno očekivati privatnost“ na takvom mjestu (*Peev protiv Bugarske*, 2007.). Uporabom testa „razumnog očekivanja privatnosti“ ESLJP je nadalje zaključio i da je došlo do miješanja u privatni život kada su snimke pojedinca koji se nalazio na javnom prostoru bile dalje obrađivane i prikazivane trećim osobama. U predmetu *Peck protiv Ujedinjenog Kraljevstva* iz 2003. godine odlučeno je da je televizijsko prikazivanje snimke javne nadzorne kamere, na kojoj je vidljiva osoba, nakon što je na ulici pokušala počinuti samoubojstvo, predstavljalo miješanje u privatni život te osobe. Kako je ESLJP objasnio, iako je samo snimanje jav-

nog prostora nadzornom kamerom zakonito, kasnije televizijsko prikazivanje te snimke javnosti nije nešto što je pojedinac mogao očekivati kada se nalazio na ulici te stoga predstavlja neopravdano miješanje u njegov privatni život.

Komuniciranje. Zaštita različitih oblika komunikacije između pojedinaca također nesporno ulazi u doseg zaštite privatnog života. Prema članku 36. Ustava RH, „sloboda i tajnost dopisivanja i svih drugih oblika općenja zajamčena je i nepovrediva“; određeni izuzeci od ove odredbe su predviđeni u stavku 2. toga članka. ESLJP u svojoj praksi pruža zaštitu privatnosti komuniciranja oslanjajući se na odredbe koje govore o zaštiti prava na privatni život i prava na poštovanje dopisivanja. U većini slučajeva je razmjerno jednostavno odrediti radi li se o privatnom komuniciranju. Međutim, to nije uvijek slučaj. Primjerice, lako možemo zaključiti da pojedinac, koji razgovara telefonom u svom domu ima pravo na privatnost, ali postoji li takvo pravo, i u kojoj mjeri, kada se razgovor obavlja putem komunikacijskog sredstva koje nije privatno? Prema praksi ESLJP-a, ključ za rješavanje takvih pitanja nalazi se u već spomenutom testu „razumnog očekivanja privatnosti“. Tako je, u predmetu *Halford protiv Ujedinjenog Kraljevstva* (1997.), ESLJP presudio da je povrijeđeno pravo na privatni život i dopisivanje u slučaju kada je zaposleniku bila nadzirana telefonska komunikacija na radnom mjestu, a da osoba nije bila obaviještena o tome da se njeni razgovori mogu nadzirati ili to nije mogla razumno pretpostaviti. Slično tome, u predmetu *Copland protiv Ujedinjenog Kraljevstva* (2007.), sud je utvrdio da nadziranje internetske komunikacije na radnom mjestu također predstavlja miješanje u privatni život, u slučaju kada je pojedinac razumno očekivao privatnost u pogledu takve komunikacije.

Identitet. Zaštita privatnog života se proteže i na neke aspekte identiteta pojedinca. Primjerice, suđeno je da privatni život uključuje pravila o izboru prezimena (*Burghartz protiv Švicarske*, 1994.), odnosno imena (*Guillot protiv Francuske*, 1996.). Godine 2004. ESLJP je presudio da obveza supruge da uzme muževu prezime nakon sklapanja braka (samostalno ili na način da ga doda svome) predstavlja, između ostaloga, miješanje u njen privatni život. Isto tako, pravna zaštita identiteta pojedinca kao

dijela privatnog života uključuje i pravo djeteta da na pravno relevantan način utvrdi identitet svojega oca (*Mikulić protiv Hrvatske*, 2002.); ali i pravo muškarca da se utvrdi da on nije otac djeteta (*Shafman protiv Rusije*, 2005.).

Seksualni život. Oslanjajući se na odredbu članka 8. EKLJP o zaštiti privatnog života, ESLJP je pružio zaštitu i nekim aspektima seksualnog života pojedinaca. Tako je 1985. godine suđeno da dolazi do miješanja u privatni život u slučaju izricanja kaznene sankcije zbog seksualnog odnosa između osoba istog spola (*Dudgeon protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, 1981.), ili u slučaju kada su pojedinci, koji su bili u aktivnoj vojnoj službi, bili podvrgnuti istrazi koja se ticala njihovog homoseksualnog života i u konačnici bili otpušteni iz službe (*Smith i Grady protiv Ujedinjenog Kraljevstva, Lustig-Prean protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, 1999.).

Društveni život i odnosi. Do uplitanja u privatni život je došlo kada su osobe bile prisiljene, temeljem međudržavnog ugovora, napustiti državu u kojoj su bile rođene i živjele čitav život (*Slivenko protiv Latvije*, 2003.). U toj odluci, ESLJP je istaknuo da se privatni život sastoji od niza osobnih, društvenih i ekonomskih odnosa u koje pojedinac ulazi.

Osobni podaci. Osobni podatak je bilo koja informacija koja se odnosi na neku konkretnu fizičku osobu. Prikupljanje i obrada takvih podataka predstavlja specifičan slučaj miješanja u privatni život pojedinca. Međutim, u današnjem svijetu je nezamislivo da osoba na bilo koji način funkcionira u društvu, a da njeni osobni podaci ne budu obrađivani. Primjerice, posjedovanje bankovnog računa nužno pretpostavlja obradu značajne količine osobnih podataka koji se povjeravaju banci. U teoriji, pojedinac bi mogao odbiti davanje svojih podataka, ali posljedica bi bila nemogućnost korištenja usluge koja je danas prijeko potrebna. Situacija je još izraženija u odnosu pojedinca i državnih tijela, koja svakodnevno moraju obrađivati ogromne količine podataka o građanima kako bi mogla obavljati svoje zadaće. U takvim okolnostima, izgradila su se specifična pravila koja imaju za cilj uspostaviti određeni balans između zaštite interesa pojedinca i potrebe da se omogući normalno djelovanje svih onih subjekata koji moraju obrađivati podatke o osobama.

Pravo na zaštitu osobnih podataka se u Europi razvija otprilike od početka sedamdesetih godina prošlog stoljeća. Od tada pa do danas, ono se tipično smatra jednim od aspekata prava na poštivanje privatnog života. ESLJP je tako u svojoj praksi prepoznao da obrada osobnih podataka ulazi u doseg zaštite privatnog života po članku 8. EKLJP (*Leander protiv Švedske, 1987.; Kopp protiv Švicarske, 1998.; Amann protiv Švicarske, 2000., itd.*). Međutim, načelno definiranje osobnih podataka kao dijela privatnog života pojedinca nije dovoljno. Naime, dok do miješanja drugih pojedinaca i/ili države u, primjerice, dom pojedinca ili njegove komunikacije dolazi razmjerno rijetko, osobni podaci građana se obrađuju svakodnevno i kontinuirano. U takvim okolnostima, doneseni su specifični propisi koji su detaljno razradili određena načela koja se moraju poštovati pri obradi podataka te utvrdili specifične obveze i prava svih onih koji su u taj proces uključeni. U kontekstu Vijeća Europe je tako relevantna Konvencija za zaštitu osoba glede automatizirane obrade osobnih podataka iz 1981., temeljni izvor prava EU je Direktiva 95./46./EZ; u slučaju RH relevantan je Zakon o zaštiti osobnih podataka. Posljedično, pravo zaštite osobnih podataka je jedan od pravno najdetaljnije uređenih aspekata privatnog života.

Kompleksnost materije iz područja zaštite osobnih podataka dovodi do toga da se ovo pravo počinje definirati i kao samostalno temeljno pravo. Ovo je jasno vidljivo iz ustava nekoliko europskih država, među koje se ubraja i Republika Hrvatska, a koji sadrže posebne odredbe o zaštiti podataka. Tako se prema članku 37. Ustava RH svakome u RH jamči sigurnost i tajnost osobnih podataka, te se propisuje da se oni mogu prikupljati, obrađivati i koristiti uz privolu osobe na koju se odnose ili uz uvjete određene zakonom. Nadalje, Ustav zabranjuje uporabu osobnih podataka koja bi bila suprotna svrsi zbog koje su ti podaci prikupljeni. Slična je situacija i s Poveljom EU, koja u članku 8. uvodi samostalno pravo na zaštitu osobnih podataka, različito od prava na poštivanje privatnog i obiteljskog života, doma i dopisivanja (članak 7. Povelje). Prema članku 8. Povelje EU, svatko ima pravo na zaštitu svojih osobnih podataka; takvi podaci moraju se obrađivati pošteno, u utvrđene svrhe i na temelju suglasnosti osobe o kojoj je riječ, ili na nekoj drugoj legitimnoj osnovi utvrđenoj zakonom.

Svatko ima pravo na pristup prikupljenim podacima koji se na njega ili nju odnose i pravo na njihovo ispravljanje, a poštovanje tih pravila podliježe nadzoru neovisnog tijela.

3. Ograničenja prava

Prethodno smo u grubim crtama ukazali na neke tipične slučajeve koji ulaze u doseg privatnog života. Međutim, to ne znači samo po sebi da je svako miješanje u spomenute sfere privatnog života i povreda prava o kojima je riječ. Naime, pravo na poštivanje privatnog života (i pravo na zaštitu osobnih podataka) nije apsolutno pravo, nego se može ograničiti pod određenim uvjetima. Primjerice, svatko ima pravo na poštivanje privatnosti doma, ali to pravo može biti ograničeno u kaznenom postupku, na osnovi sudskog naloga i uz uvjete određene Ustavom i Zakonom o kaznenom postupku.

Temeljno načelo iz Ustava RH (članak 16.) je da se slobode i prava mogu ograničiti zakonom da bi se zaštitili sloboda i prava drugih ljudi te pravni poredak, javni moral i zdravlje. Nadalje, isti članak propisuje da „svako ograničenje slobode ili prava mora biti razmjerno naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju.“

Slična je situacija i s pravom na poštivanje privatnog života iz članka 8. EKLJP. Prema drugom stavku toga članka, javna vlast se može miješati u ostvarivanje prava ako su kumulativno zadovoljena tri uvjeta: (1) da je ograničenje u skladu sa zakonom (pravom, *in accordance with the law*), (2) da ono služi nekom legitimnom cilju te (3) da je nužno u demokratskom društvu.

Ograničenje je u skladu sa zakonom ako (a) u domaćem pravu postoji pravna osnova (izvor prava) koja omogućava miješanje u pravo iz članka 8., ako je (b) taj izvor prava dostupan osobi čiji se privatni život ograničava, ako je (c) domaće pravo predvidivo, u smislu da pojedinci mogu u razumnoj mjeri predvidjeti pravne posljedice vlastitog ponašanja, te (d) ako postoji pravno sredstvo protiv arbitrarnog miješanja u pravo koje se štiti.

Drugi uvjet je da ograničenje služi legitimnom cilju. Konvencija sadrži zatvorenu listu ciljeva zbog kojih se može ograničavati pravo na privatnost: (1) državna sigurnost, (2) javni red i mir, (3) gospodarska dobrobit zemlje, (4) sprječavanje nereda ili zločina (5) zaštita zdravlja ili morala te (6) zaštita prava i sloboda drugih.

Konačno, treći uvjet koji proizlazi iz članka 8./2. EKLJP je da je ograničenje nužno u demokratskom društvu, što znači da za njim mora postojati „priješka društvena potreba“. Test nužnosti u demokratskom društvu, s obzirom na postojanje prijeke društvene potrebe, sasvim sigurno je najkompleksnije pitanje o kojem je potrebno odlučiti kada se utvrđuje je li neko ograničenje prava u skladu s EKLJP. U svojoj praksi ESLJP koristi veći broj kriterija temeljem kojih se odlučuje je li neko ograničenje nužno u demokratskom društvu. Mnogi od tih kriterija su uneseni u nacionalna zakonodavstva država članica EKLJP.

Primjerice, u slučaju izvještavanja medija o privatnom životu pojedinca, Zakon o medijima sadrži temeljno pravilo prema kojemu svatko ima pravo na privatnost; to pravo imaju i osobe koje obavljaju javnu službu ili dužnost, osim u slučajevima koji su vezani uz tu službu ili dužnost. Nadalje, propisuje se da osoba koja svojim izjavama, ponašanjem i drugim djelima u vezi s osobnim ili obiteljskim životom sama privlači pozornost javnosti ne može zahtijevati istu razinu zaštite privatnosti kao drugi građani. U praksi ESLJP-a, kriterij koji je odlučan u takvim situacijama je pitanje u kojoj je mjeri objava informacije nužna za javnu raspravu u demokratskom društvu (*von Hannover protiv Njemačke*, 2004.).

4. Individualna i društvena vrijednost privatnosti i zaštite osobnih podataka

Iz prethodnog prikaza jasno proizlazi da je pravo na poštivanje privatnog života (uključujući osobne podatke) u Europi definirano iznimno široko. Temelj zaštite privatnog života je poštivanje ljudskog dostojanstva i slobode. Pojam privatnog života se ne odnosi samo na mogućnost osobe da se izolira od društva u određenim situacijama (na način da štiti svoje ti-

jelo, dom i komunikacije – usko definirane), nego se shvaća pozitivno, kao jedan od preduvjeta autonomije pojedinca, razvoja njegove osobnosti i izgradnje odnosa s drugim članovima društva. Na tim temeljima, zaštita privatnog života se može protegnuti i na javne prostore, na komunikacije sredstvima koja nisu osobna dobra pojedinca, ali i na bitne aspekte identiteta pojedinca, njegove integriteta u društvu te autonomije u donošenju odluka. U takvim okolnostima, zaštita privatnog života čuva interese pojedinca i omogućuje njegov razvoj. Jednako tako, ona koristi i društvu budući da samo slobodni pojedinci, koji djeluju autonomno, mogu na odgovarajući način djelovati kao dio društva.

Doc. dr. sc. Frane Staničić

Sloboda mišljenja i vjeroispovijesti

1. Uvod

Pravo na slobodu mišljenja i vjeroispovijesti je jedno od temeljnih ljudskih prava. Međutim, njegov razvoj nije bio niti lagan niti strelovit. Tijekom vremena, posebno se velika pozornost posvećivala pravu na slobodu vjeroispovijesti. Naime, sloboda vjeroispovijesti uključuje dva prava koja su međusobno gotovo suprotna: pravo biti pripadnikom neke organizirane vjerske skupine ili pravo na samostalan izbor vjere, ali isto tako i pravo na suprotan odabir – ne biti pripadnikom ni jedne vjerske skupine. Razvojem demokracije, pojačava se i svijest o važnosti te druge komponente. Naime, u mnogim državama, bila je izražena vjerska komponenta društvenog i političkog života, pa i u ustavnim tekstovima. Nije bilo neuobičajeno da se neka vjera proglasi „državnom vjerom“ i da je pripadnost upravo toj vjeri neraskidivo vezana s pravom na obavljanje niza funkcija, itd. Prema tome, nije postojala druga komponenta prava na slobodu vjeroispovijesti – pravo ne biti dijelom neke vjerske zajednice, a da taj odabir ne prouzroči određene negativne posljedice za pojedinca ili skupinu koji bi odlučili biti „drukčiji“ od onoga što je ponekad i u pravnim tekstovima bilo propisano. Pravo na slobodu mišljenja i vjeroispovijesti se u modernim ustavnim tekstovima prvi put pojavilo u Prvom amandmanu na Ustav SAD-a, 1791. koji je propisao:

„Kongres ne smije donijeti nikakav zakon koji se odnosi na ustanovljavanje vjere, ili zabranjivanje njezinog slobodnog prakticiranja; ili uskra-

čuje slobodu govora ili tiska; ili pravo građana na mirno okupljanje, te da od Vlade traže ispravljanje nepravdi.“

Ipak, danas se pojavljuju situacije koje, na određen način, znače ograničavanje prava na slobodu vjeroispovijesti, kao što su slučajevi sa zabranom gradnje minareta u Švicarskoj nakon referenduma, zabrane nošenja vela u Francuskoj, velike rasprave o isticanju križeva u javnim zgradama u Italiji itd. Prema tome, razvoj ovoga prava je, danas, ipak na određen način upitan i moramo se upitati kamo nas vodi.

Kada govorimo o pravu na slobodu mišljenja, moramo znati da to pravo u sebi uključuje i pravo da svoje mišljenje i javno izražavamo. Prema tome, da slobodno i bez straha od represije i negativnih posljedica, prezentiramo svoje mišljenje na način koji smatramo potrebnim, naravno uz poštivanje prava drugih i bez vrijeđanja drugih ljudi i njihovih mišljenja, bez pozivanja na mržnju i netoleranciju itd. Dakle, pravo na slobodu mišljenja uključuje i pravo na mirni prosvjed, odnosno javno iskazivanje svojega neslaganja s proklamiranom politikom, društvenim događajima i procesima u nekom društvu. Ovo pravo uključuje i pravo na primanje i širenje informacija i ideja, a da se pri tom državna vlast u to ne miješa.

Kako vidimo, danas je nesporno da je sloboda mišljenja i vjeroispovijesti temelj demokratskog političkog sustava. Ta sloboda nipošto ne znači, kako su u ranijem režimu neki tumačili, slobodu pojedinca da misli što hoće, a da to nikome ne priopćava, po načelu da se nikoga ne može pozvati na odgovornost za njegove potajne misli ... „nego u demokratskom sustavu nužno uključuje slobodu izražavanja misli“. (Smerdel i Sokol. 2009. 137). Jednako vrijedi i za slobodu vjeroispovijesti.

2. Sloboda mišljenja i vjeroispovijesti u međunarodnim pravnim dokumentima

Sloboda mišljenja i vjeroispovijesti sadržana je u nekim od najvažnijih pravnih dokumenata 20. st.: Povelji UN-a, Općoj deklaraciji o ljudskim pravima UN-a, Međunarodnom paktu o građanskim i političkim pravima

(MPGPP), Europskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda i Povelji o temeljnim pravima EU.

Povelja UN-a sadrži, u više odredaba, potrebu jačanja međusobne snosljivosti, bez obzira na rasu, spol i vjeroispovijest (članci 1., 13. stavak 1., 55. stavak 1. i 76.). Međutim, poseban značaj ima Opća deklaracija o ljudskim pravima, usvojena i proglašena na Općoj skupštini UN-a, 10. prosinca 1948. (rezolucija br. 217./III./). Naime, u tom dokumentu UN-a posebno se ističe kako „svatko ima pravo na slobodu mišljenja, savjesti i vjere; to pravo uključuje slobodu da se mijenja vjera ili uvjerenje i slobodu da se, bilo pojedinačno ili u zajednici s drugima, javno ili privatno, iskazuje svoja vjera ili uvjerenje poučavanjem, praktičnim vršenjem, bogoslužjem i obredima.“ (članak 18.), te da svatko ima pravo na slobodu mišljenja i izražavanja. To pravo obuhvaća slobodu zadržavanja mišljenja bez vanjskih pritisaka te slobodu traženja, primanja i širenja informacija i ideja putem bilo kojeg sredstva javnog pripočavanja i bez obzira na granice (članak 19.). Protekom vremena, htjelo se dodatno pojačati zaštitu prava na slobodu mišljenja i vjeroispovijesti, pa je to posebno izraženo u MPGPP-u (1976.), u kojemu je zaštita ovog prava dodatno razrađena. Naime, taj dokument dodatno propisuje zabranu podvrgavanja nekoga prinudi kojom bi se ugrozila njegova sloboda da vjeruje ili prihvati vjeru ili uvjerenje po svom osobnom izboru (članak 18. stavak 2.). Dodatno, ovim dokumentom se jamči pravo na izražavanje mišljenja, a i pravo na primanje i širenje informacija (članak 19.). Međutim, dokument propisuje i mogućnost ograničavanja ovih prava, kada je to zakonom propisano i kada je to potrebno radi zaštite javne sigurnosti, reda, zdravlja ili morala, ili temeljnih prava i sloboda drugih. Prema tome, ova prava u međunarodnom pravnom poretku ne pripadaju redu apsolutno zaštićenih prava nego onima koja se mogu ograničiti kada je to nužno.

U Europi, jedan od najvažnijih pravnih dokumenata je nedvojbeno Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda. Ta je Konvencija donesena 1950., u okviru Vijeća Europe, s ciljem da se osigura zaštita ljudskih prava i temeljnih sloboda u svim državama članicama Vijeća Europe. Ulogu „čuvara Konvencije“ preuzeo je Europski sud za ljudska prava u Strasbourgu koji se, tokom vremena pretvorio u, kako ga

neki zovu, Ustavni sud Europe. Konvencija ima katalog prava u kojemu se nalaze i prava na slobodu mišljenja, savjesti i vjeroispovijesti (članak 9.) i slobodu izražavanja (članak 10.). Dodatno, članak 2. stavak 2. Protokola br. 1 uz Konvenciju propisuje da će države u obavljanju svojih funkcija, povezanih s odgojem i poučavanjem, poštovati pravo roditelja da osiguraju odgoj i poučavanje u skladu sa svojim vjerskim i filozofskim uvjerenjima. Prema Konvenciji, svatko ima pravo na slobodu mišljenja, savjesti i vjeroispovijesti. To pravo uključuje slobodu da se promijeni vjeroispovijest ili uvjerenje i slobodu da se, pojedinačno ili u zajednici s drugima, javno ili privatno, iskazuje vjeroispovijest ili uvjerenje bogoslužjem, poučavanjem, praktičnim vršenjem i obredima. Jednako tako, svatko ima pravo na slobodu izražavanja. Ovo pravo obuhvaća slobodu mišljenja i slobodu primanja i širenja informacija i ideja bez miješanja javne vlasti i bez obzira na granice. I Konvencija omogućava da se ta prava ograniče, ali samo ako su ograničenja propisana zakonom i ako su u demokratskom društvu nužna radi interesa javnog reda i mira, zaštite javnog reda, zdravlja ili morala ili radi zaštite prava i sloboda drugih. Europski sud za ljudska prava je postavio, temeljem članka 9., doktrinu obveze država članica Vijeća Europe da ostanu „neutralne i nepristrane“ kad je riječ o slobodi vjeroispovijesti, posebno u presudi *Bayatyan protiv Armenije* (2011.). Europski sud za ljudska prava je, tako, istaknuo ulogu države kao neutralnog i nepristranog organizatora izražavanja različitih vjeroispovijesti, vjerovanja i uvjerenja, i naglasio da ta uloga doprinosi javnom redu, vjerskom skladu i toleranciji u demokratskom društvu (Omejec. 2013. 865). Dodatno, važno je naglasiti da sloboda mišljenja, savjesti i vjeroispovijesti spada u skupinu konvencijskih prava koja su kvalificirana prava koja imaju proceduralno i dokazno prvenstvo pred široko izraženim općim dobrima. Prema tome, nisu apsolutno zaštićena, nederogabilna prava, ali se u njih ne smije dirati sve dok neki konkretan „snažan“ slučaj ne ustanovi drugačiji odnos (Omejec. 2013. 1031). Važnost očuvanja ovog konvencijskog prava jasno je vidljiva iz spomenute presude *Bayatyan* u kojoj je Europski sud za ljudska prava istaknuo kako je sloboda mišljenja, savjesti i vjeroispovijesti, zajamčena člankom 9. Konvencije, jedan od temelja ‘demokratskog društva’ u smislu Konvencije. Ta sloboda, u svojoj vjerskoj dimenziji, jedan je od najživotni-

jih elemenata koji stvaraju identitet vjernika i njihove koncepcije života, ali je također dragocjeno sredstvo ateista, agnostika, skeptika i onih koji prema vjeri nemaju nikakav odnos (Omejec. 2013. 1044).

Dodatno, potrebno je naglasiti da je Europski sud za ljudska prava u svojoj praksi usvojio relativno usko shvaćanje pojmova „*mišljenje, savjesti i vjere*“, pa sama svijest o, primjerice, pripadnosti nekoj manjinskoj skupini nije dovoljna da bi se pojedinac mogao pozvati na zaštitu iz članka 9. Konvencije. Da bi osobna vjerovanja mogla potpasti pod zaštitu članka 9. moraju imati „*određen nivo čvrstine, ozbiljnosti, kohezije i važnosti*“. Drugim riječima, uvjerenje se mora odnositi na „*značajan i supstancijalan aspekt ljudskog života i ponašanja*“ i mora biti vrijedno zaštite u europskom demokratskom društvu (Murdoch. 2007. 11). Dakle, ne potpadaju sva naša osobna uvjerenja pod zaštitu Konvencije. Ponajbolji primjeri u kojima je Europski sud za ljudska prava odbijao naći povredu Konvencije i istaknuo da se ne radi o uvjerenjima koja potpadaju pod primjenu članka 9. su: uvjerenje o pravu na potpomognuto samoubojstvo, pravo na uporabu jezika ili pravo na uklanjanje ljudskih ostataka nakon smrti. Mišljenje naroda, pravne struke i zainteresiranih skupina te promjene u kulturi ponekad idu ispred promišljenosti i prirodnog opreza Suda.

Drugi važan dokument na europskoj razini je zasigurno Povelja temeljnih sloboda EU koja je nastala velikim dijelom iz Konvencije koju i u velikom dijelu odražava. Od Ugovora iz Lisabona (2009.), Povelja je dijelom samih osnivačkih ugovora i ima jednaku pravnu snagu, pa je i kao izvor europskog prava, odnosno europske pravne stečevine posebno značajna. Povelja propisuje da svatko ima pravo na slobodu mišljenja, savjesti i vjeroispovijesti. Ovo pravo uključuje slobodu promjene vjeroispovijesti ili uvjerenja te slobodu, pojedinačno ili u zajednici s drugima, javno ili privatno, iskazivanja vjeroispovijesti ili uvjerenja bogoslužjem, poučavanjem, običajima i obredima (članak 10. stavak 1.). Povelja jamči i pravo na prigrigor savjesti svakome u skladu s nacionalnim zakonima koji uređuju ostvarivanje tog prava (članak 10. stavak 2.).

Osim na svjetskoj i europskoj razini, zaštita prava mišljenja i vjeroispovijesti zagwarantirana je i drugim regionalnim pravnim dokumentima.

Na ovom je mjestu potrebno, primjerice, spomenuti Afričku povelju o pravima čovjeka i pravima naroda iz 1981. (Murdoch. 2012. 10) koja također jamči pravo savjesti, ispovijedanja i slobodnog prakticanja vjere (članak 8.).

Međunarodne organizacije kao što su UN, Vijeće Europe i Europska unija vrše tzv. „normativni pritisak“ na države da usvoje antidiskriminacijske zakone i da reformiraju povijesno razvijene odnose država i crkava. Zbog toga, vlade država u sve većoj mjeri surađuju s organiziranim vjerskim zajednicama na mnogim institucionalnim poljima, kao što su obrazovanje, socijala i zakonodavstvo. Posljedično, mnoge zemlje proživljavaju kontroverze oko vjerskih identiteta, vjerskih simbola i ponajprije oko pravih razlika između „vjere“ i „politike“ (Koenig. 2007. 15).

Prema tome, može se reći da se danas u svijetu razvilo šest modela odnosa između crkve i države: 1) agresivni animozitet između crkve i države (komunistički režimi), 2) stroga razdvojenost u teoriji i praksi (SAD), 3) stroga odvojenost u teoriji, ali ne i u praksi (Francuska), 4) odvojenost i suradnja (SR Njemačka), 5) formalno jedinstvo crkve i države, ali sa supstancijalnom podjelom (UK, Grčka, Izrael, Norveška) i 6) formalno i supstancijalno jedinstvo crkve i države (IR Iran, Saudijska Arabija) (Brugger. 2007. 31).

Međutim, što danas znači „slobodno ispoljavanje vjere“? Moderni pravni dokumenti, kao što su njemački Temeljni zakon (*Grundgesetz*) ili Konvencija, ne štite samo slobodu vjere nego i filozofska uvjerenja. Jamče unutarne aspekte (pravo na slobodu savjesti), izvanjsku dimenziju (pravo na slobodno izvršavanje vjerskih obreda), a i pojedinačno i kolektivno pravo na slobodu vjeroispovijesti, uključujući i zajedničko pravo stvaranja vjerskih zajednica. Prema tome, može se reći da danas pravo na slobodu vjeroispovijesti uključuje određeni odnos između države i crkve koji mora biti onaj međusobne neovisnosti, neutralnosti, jednakog položaja i odvojenosti identiteta. Dodatno, pravo na slobodu vjeroispovijesti mora biti ustavom zajamčeno pravo koje uključuje pravo na slobodan izbor pripadanja ili nepripadanja nekoj vjerskoj zajednici, ali i pravo na zabranu diskriminacije (Brugger. 2007. 51-53).

3. Sloboda mišljenja i vjeroispovijesti u Republici Hrvatskoj

U Republici Hrvatskoj sloboda mišljenja i vjeroispovijesti je, od prvog hrvatskog Ustava iz 1990., Ustavom zaštićeno pravo. O važnosti ovog prava govori nam i činjenica da, iako Ustav načelno dozvoljava da se njime zajamčena prava i slobode u ratno doba i u stanjima neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstva države mogu ograničiti (članak 17. stavak 1.), to ne vrijedi, čak ni u slučaju neposredne opasnosti za opstanak države za, *inter alia*, slobodu misli, savjesti i vjeroispovijesti (članak 17. stavak 3. Ustava).

Hrvatski Ustav propisuje zaštitu ovog prava, ako ga malo šire promatramo, u pet članaka, članci 38.-42. U članku 38. Ustav propisuje:

„Jamči se sloboda mišljenja i izražavanja misli.

Sloboda izražavanja misli obuhvaća osobito slobodu tiska i drugih sredstava priopćavanja, slobodu govora i javnog nastupa i slobodno osnivanje svih ustanova javnog priopćavanja.

Zabranjuje se cenzura. Novinari imaju pravo na slobodu izvještavanja i pristupa informaciji.

Jamči se pravo na pristup informacijama koje posjeduju tijela javne vlasti. Ograničenja prava na pristup informacijama moraju biti razmjerna naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju te nužna u slobodnom i demokratskom društvu, a propisuju se zakonom.

Jamči se pravo na ispravak svakomu komu je javnom viješću povrijeđeno Ustavom i zakonom utvrđeno pravo.“

Iz ove odredbe vidimo kako je pravo na slobodu mišljenja i izražavanja misli u hrvatskom ustavnopravnom poretku relativno široko postavljeno. Ono, prvenstveno, jamči slobodu iskazivanja svojih stavova bez straha i na način na koji osobe koje ih iskazuju smatraju najboljim (putem radija, televizije, tiskanih i elektroničkih medija). Dodatno, zabranjena je cenzura, što znači da, u teoriji, nitko ne može utjecati na medije. Također, izmjenama Ustava iz 2010. godine (Narodne novine, 76/2010), bolje je formulirano

pravo na pristup informacijama, pa je sada jasno kako svatko (do 2010. godine smatralo se da pravo na pristup informacijama imaju samo novinari) ima pravo na pristup informacijama koje posjeduju tijela javne vlasti, uz određene mogućnosti ograničavanja toga prava. Temeljem ove ustavne odredbe donesen je i Zakon o pravu na pristup informacijama, koji je danas na snazi (Narodne novine, 25/2013), a koji se ubraja u važnije alate kojim građani mogu ostvariti svoju kontrolnu ulogu kroz tzv. društveni nadzor rada javne uprave. Uz navedeni zakon, posebno su još značajni i Zakon o medijima (Narodne novine, 59/2004, 84/2011, 81/2013), Zakon o elektroničkim medijima (Narodne novine, 153/2009, 84/2011, 94/2013, 136/2013) i Zakon o Hrvatskoj radioteleviziji (Narodne novine, 137/2010, 76/2012) koji osiguravaju pravo na iznošenje misli na efektivan način.

Dakako da pravo na slobodu mišljenja i izražavanja misli nije apsolutno. Ono je, naime, ograničeno sljedećom ustavnom odredbom (članak 39.), koja propisuje:

„Zabranjeno je i kažnjivo svako pozivanje ili poticanje na rat ili uporabu nasilja, na nacionalnu, rasnu ili vjersku mržnju ili bilo koji oblik nesnošljivosti.“

Prema tome, nije dopušteno izražavanje misli, na bilo koji javno dostupan način, ako bi se takvim izražavanjem misli pozivalo ili poticalo na rat ili uporabu nasilja, na nacionalnu, rasnu ili vjersku mržnju ili bilo koji oblik nesnošljivosti. Dodatno, ovo je pravo ograničeno i pravima drugih. Zgodno to primjećuje Matulović koji navodi: *„Kad bi se doslovno shvatila sloboda svega što se govori i tiska, onda bi i povik „Vatra!“ u prepunome kazalištu bio dopušten govor, ali on to nije, nego predstavlja izravni poticaj na čin napuštanja kazališta ... Drugim riječima, taj uzvik ugrožava slobodu drugih da mirno gledaju predstavu i da se njihova sigurnost ne dovede u pitanje nastankom panike i naglom navalom na izlaze velike skupine ljudi u kojoj može doći i do njihova ozljeđivanja. U govor i tisak spadaju i opsceni i klevetnički sadržaji, ali oni nisu dio prava na slobodu tiska zato što ugrožavaju druge ljude.“* (Matulović. 1992. 29). Naime, sloboda izražavanja nije apsolutno ljudsko pravo u koje se država ne smije miješati. Jer, zbog moguće zloupotrebe te slobode i teških posljedica koje za pojedince

i društvo iz toga mogu proizaći, nesporno je da ona u svakoj, pa i u najdemokratskijoj, državi podrazumijeva i određene dužnosti i odgovornosti sudionika javnog komuniciranja (Alaburić. 2003. 2).

Kao važan instrument zaštite i ostvarenja prava na slobodu mišljenja treba istaknuti i članak 42. Ustava koji propisuje:

„Svatom se priznaje pravo na javno okupljanje i mirni prosvjed u skladu sa zakonom.“

Naime, bez mogućnosti da javno iskažemo svoj stav bez straha od represije, pravo na slobodu mišljenja i izražavanja misli bilo bi golo pravo bez pravog smisla. Na ovaj način se osigurava stvarna mogućnost iskazivanja nezadovoljstva određenim društvenim pojavama. Pravni okvir za ovaj način izražavanja misli uređen je u našem pravu Zakonom o javnom okupljanju (Narodne novine, 128/1999, 90/2005, 150/2005 i 78/2012).

Dvije odredbe Ustava (članci 40. i 41.), uspostavljaju i jamče slobodu vjeroispovijesti, ali ne manje važno, i određuju RH kao sekularnu državu u kojoj su crkva i država strogo odvojene. Navedene odredbe Ustava propisuju:

„Jamči se sloboda savjesti i vjeroispovijedi i slobodno javno očitovanje vjere ili drugog uvjerenja.“

i

„Sve vjerske zajednice jednake su pred zakonom i odvojene od države.“

Vjerske zajednice slobodne su, u skladu sa zakonom, javno obavljati vjerske obrede, osnivati škole, učilišta, druge zavode, socijalne i dobrovoljne ustanove te upravljati njima, a u svojoj djelatnosti uživaju zaštitu i pomoć države.“

Ako se prisjetimo spomenutih šest modela odnosa države i crkve, koji postoje u svijetu, onda bi RH spadala, nominalno, u model 4) odvojenost i suradnja. Naime, Ustav propisuje da su vjerske zajednice odvojene od države (članak 41. stavak 1.), ali i da vjerske zajednice u svojoj djelatnosti uživaju zaštitu i pomoć države (članak 41. stavak 2.).

Potrebno je, zbog činjenice postojanja međunarodnih ugovora koje je RH sklopila sa Svetom Stolicom, istaknuti i odredbu članka 141. Ustava koja propisuje:

„Međunarodni ugovori koji su sklopljeni i potvrđeni u skladu s Ustavom i objavljeni, a koji su na snazi, čine dio unutarnjega pravnog poretka Republike Hrvatske, a po pravnoj su snazi iznad zakona.“

Prema tome, pravni status vjerskih zajednica, kao i sloboda vjeroispovijesti uređeni su Ustavom, kao i prethodno spomenutim međunarodnim dokumentima u kojima je Republika Hrvatska stranka. Međutim, uz Ustav, ova je problematika uređena, glede jedne vjerske zajednice (Katoličke Crkve), i skupom od spomenuta četiri međunarodna ugovora koji su, sukladno članku 141. Ustava, po pravnoj snazi iznad hrvatskih zakona. Položaj ostalih vjerskih zajednica uređen je Zakonom o pravnom položaju vjerskih zajednica (Narodne novine, 83/2002), sukladno kojem država može s vjerskim zajednicama sklapati i ugovore o zajedničkim pitanjima. Država je, do danas, sklopila takve ugovore s petnaest vjerskih zajednica (Staničić. 2014. 250).

Kada govorimo o pravnom položaju vjerskih zajednica u hrvatskom pravu, moramo biti svjesni činjenice da se radi o veoma kompleksnom pitanju koje izaziva brojne kontroverze. Naime, u Republici Hrvatskoj trenutno postoji 5 tipova vjerskih zajednica koje imaju veoma različit pravni status:

1. Katolička Crkva čiji je položaj reguliran međunarodnim ugovorima i koja ima specijalni, *sui generis* status unutar hrvatskog pravnog sustava i na koju se, u najvećoj mjeri, ne primjenjuje Zakon o pravnom položaju vjerskih zajednica;
2. vjerske zajednice koje su potpisale posebne ugovore s državom;
3. registrirane vjerske zajednice;
4. neregistrirane vjerske zajednice koje imaju pravni oblik vjerskih udruga, tzv. vjerske zajednice u nastajanju;
5. neregistrirane vjerske zajednice koje nemaju ni pravni oblik vjerskih udruga (Staničić. 2014. 244).

Ovakvo stanje, odnosno zakonodavno uređenje položaja vjerskih zajednica u Republici Hrvatskoj, ne odražava maksimu iz našeg Ustava „*sve vjerske zajednice jednake su pred zakonom*“, budući da država slobodno bira s kojim će vjerskim zajednicama sklopiti posebne ugovore koji vjerskim zajednicama koje ih sklope daju posebna, šira prava od onih vjerskih zajednica koje takve ugovore nisu sklopile. Ako registrirana vjerska zajednica koja nema sklopljen ugovor o zajedničkim pitanjima želi sklopiti takav ugovor s državom, a država odbije sklapanje takvog ugovora, onda se nedvojbeno radi o diskriminaciji te vjerske zajednice, kao što je i Europski sud za ljudska prava utvrdio u svojoj presudi *Savez crkava „Riječ života“ i ostali protiv Hrvatske* (2010.). Ova obveza proizlazi i iz Ustava, ali i iz činjenice postojanja ugovora sa Svetom Stolicom, zbog čega je nastala obveza države da osigura status ostalim vjerskim zajednicama jednak onome koji uživa Katolička Crkva.

Dodatno, u Republici Hrvatskoj postoji određena podnormiranost u vezi s vjerskim udrugama, što uzrokuje nejasnoće u pogledu statusnih prava koja im pripadaju. Sukladno članku 7. stavku 2. Zakona o pravnom položaju vjerskih zajednica, udruge s pravnom osobnošću ili bez nje, koje su fizičke osobe osnovale radi ostvarivanja svojih vjerskih uvjerenja i slobode vjeroispovijesti, nemaju položaj vjerskih zajednica i ne mogu stjecati i ostvarivati prava koja imaju vjerske zajednice. Budući da se radi o ostvarivanju temeljnih prava koja potpadaju pod vjerske slobode (obavljanje vjerskih obreda), ali i pod druga temeljna ljudska prava (nepovredivost prostorija, obavljanje djelatnosti javnog priopćavanja), takva odredba predstavlja ograničenje slobode mišljenja, savjesti i vjeroispovijesti, zajamčene člankom 9. Konvencije, ali i ograničenje prava na poštivanje privatnog života te slobode izražavanja. Sloboda obavljanja vjerskih obreda ne smije biti ograničena samo na registrirane vjerske zajednice, jer to predstavlja sastavni dio vjerskih sloboda. Jamstva članka 9. Konvencije protežu se na „svakoga“ te se ne bi smjela neopravdano ograničavati samo na određene kategorije vjerskih društava (Staničić i Ofak. 2011. 240).

4. Smisao prava na slobodu mišljenja i vjeroispovijesti

Smisao ovog prava leži upravo u tome da se spriječi državu da ima utjecaj na pojedinca i da se tom pojedincu dozvoli samostalno stvaranje misli i uvjerenja, i vjerskih i sekularnih. U našem pravu je mogućnost ograničavanja ovog prava još manja nego li to, primjerice, dopušta Konvencija koja daje državama ugovornicama pravo da ga ograniče, sukladno članku 15., u doba rata i ili drugog stanja nužde. Naš Ustav ograničavanje prava na slobodu mišljenja i vjeroispovijesti rezervira samo za ratno doba, a zabranjuje njegovo ograničavanje u stanjima neposredne opasnosti za opstanak države. I iz ovoga možemo vidjeti koliko je važno ovo ljudsko pravo i koliko je važna njegova adekvatna zaštita. Tu zaštitu u Republici Hrvatskoj pruža Ustavni sud, a konačnu zaštitu pruža Europski sud za ljudska prava čije su presude obvezujuće za sve države ugovornice Konvencije, pa tako i za Hrvatsku. Ukratko, osiguranjem poštivanja prava na slobodu mišljenja i vjeroispovijesti osiguravamo postojanje demokratskog i pluralističkog društva, a i razvoj društva općenito.

Literatura

Alaburić, Vesna. *Ograničavanje „govora mržnje“ u demokratskom društvu – teorijski, zakonodavni i praktični aspekti*. Hrvatska pravna revija. 1/2003. 1-18

Brugger, Winfried. *On the Relationship between Structural Norms and Constitutional rights in Church-State-Relations*. Brugger Winfried i Karayanni Michael (ur.). *Religion in the Public Sphere: A Comparative Analysis of German, Israeli, American and International Law*. Springer. Berlin, Heidelberg, New York. 2007. 21-86

Koenig, Matthias. *Religion and Public Order in Modern Nation States: Institutional Varieties and Contemporary Transformations*. Brugger, Winfried i Karayanni, Michael (ur.). *Religion in the Public Sphere: A Comparative Analysis of German, Israeli, American and International Law*. Springer. Berlin, Heidelberg, New York. 2007. 3-18

Matulović, Miomir. *Ljudska prava*. Izdavački centar Rijeka. Rijeka. 1992.

Murdoch, Jim. *Freedom of Thought, Conscience and Religion. A guide to the implementation of Article 9 of the European Convention on Human Rights*. Human Rights Handbooks. No. 9. Council of Europe. Strasbourg. 2007.

Murdoch, Jim. *Protecting the Right to Freedom of Thought, Conscience and Religion Under the European Convention on Human Rights*. Council of Europe. Strasbourg. 2012.

Omejec, Jasna. *Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda u praksi Europskog suda za ljudska prava – strasbourški acquis*. Novi informator. Zagreb. 2013.

Smerdel, Branko i Sokol, Smiljko. *Ustavno pravo*. Narodne novine. Zagreb. 2009.

Staničić, Frane i Ofak, Lana. *Registracija vjerskih zajednica i vjerskih udruga u svjetlu Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda*. Šalković, Josip (ur.). *Vjernici, društva i pokreti*. Glas koncila. Zagreb. 2011. 217-242

Staničić, Frane. *The Legal Status of Religious Communities in Croatian Law*. Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu. Vol. 64. 2. 2014. 225-254

Prof. dr. sc. Josip Kregar

Sloboda izražavanja

U političkom društvu govoriti istinu znači slobodno reći ono što čovjek misli. Onaj tko ne može reći što misli zbog straha od kazne ne može biti slobodan čovjek. Biti u krivu nije u slobodnom društvu ni sramota niti grijeh. U demokratskom društvu uvijek je netko u pravu, a drugi u krivu.

Kada sve ovo ne bismo prihvatili, morali bismo prihvatiti da postoji neki viši autoritet koji zna istinu jaču i veću od naše. „Zamislimo državu u kojoj bi postojali strogi zakoni koji dozvoljavaju ljudima da govore samo istinu i zabrane svaku neistinu. To bi bila država šutnje i država mutavaca, jer tko bi mogao ocijeniti što je istina? Tko bi mogao reći koliko istine ima i u sasvim jasnim stavovima kakav je dan, oblačan ili tmuran? Jer vladavina koja ide za tim da vodi ljude samo pomoću straha više će suzbijati njihove poroke nego što će poticati njihove sposobnosti.“ (Spinoza. Politički traktat)

Pitanje slobode izražavanja je pitanje političke demokracije, etike odgovornosti i pravno pitanje. Zato će ovaj tekst imati tri djela.

Prvo, zašto je važna sloboda izražavanja? U tom dijelu želim ponoviti što je smisao i opravdanje slobode izražavanja.

Drugo, što je pravni standard slobode izražavanja, jer, konačno, radi se o ljudskom pravu i pravnom pitanju. U tom dijelu objasniti ću što uključuje pravo izražavanja, i odmah najavljujem, ono kao bitni dio prihvaća slobodu da se kritika uputi i jakim riječima, te obvezu države da svojim zakonima poštuje standarde ljudskih prava.

Treće, koja prava i obveze uključuje pojam slobode izražavanja, prava javnosti reći što misli? U tom dijelu iznositi ću stavove Europskog suda za ljudska prava.

1. Sloboda izražavanja: zašto je važna

Ljudi smiju i trebaju slobodno oblikovati svoje mišljenje i bez ustručavanja braniti svoj stav. Demokracija ne može postojati bez tolerancije i razlika u mišljenju: prava biti u krivu i slobode biti u manjini. Sva naša vjera u ove vrijednosti ne vrijedi ništa ako se ne odnosi i na medije. Kakva je demokracija i kakva je vlast ako nema slobode medija?

Vlast se bez kritike i javnog postavljanja pitanja odgovornosti kviri i degenerira u bezdušne tehničare vladanja, gubi legitimnost i povjerenje, građani vlast ne prihvaćaju dobrovoljno i slobodnom vjerom, nego zbog prisile, oportunističke navike ili straha.

Ne radi se samo o pravom zajamčenoj slobodi. Sloboda izražavanja je ljudsko pravo. Sloboda izražavanja je mogućnost reći istinu, pravo čovjeka je reći što misli i u što vjeruje da je istina, pravo biti sâm u mišljenju i pravo biti u krivu. Dakle, to je sloboda – jamči pravo na razlike mišljenja.

Problem našeg doba i Hrvatske nije nedostatak samo pravne slobode ili gruba cenzura, nego je i šutnja i oklijevanje. Problem je nedostatak svog mišljenja. Nedostatak svojeg mišljenja, povodljivost kao modni hir, što je znak lijenosti duha, komocije ideja, znak je pobjede prosječnog čovjeka, zadovoljnog konformizmom i slaganjem. Bolest oportunitizma i straha endemički je problem novih demokracija, posebno naše. Poduzetnom i pametnom čovjeku teško je ići protiv takvih struja. Nije lako reći istinu u pravom trenutku, kad se drugi još lijeno drže starih poluistina, oklijevaju iz straha ili obzira. Nije lako prezreti takvu lijenost duha, prevladati hirove intelektualnih moda, izdici se nad one koji više vole slijediti nego misliti. Dakle, gdje nema slobode mišljenja nema ni novih ideja ni kritike, ni ispravljanja pogrešaka, tamo gdje nema slobode mišljenja svi moraju biti u pravu. Stalno ili čak zauvijek. Gdje nema slobode mišljenja vlada prosječnost i konformizam.

2. Sloboda izražavanja osobito je zaštićeno pravo: pravni standard slobode izražavanja

Sloboda izražavanja smatra se univerzalnim i zajamčenim pravom i tumači se kao pretpostavka ostvarivanja drugih prava. Ponavljamo: sloboda izražavanja nije politička deklaracija nego sasvim jasan skup pravnih standarda, utvrđen obvezatnim konvencijama. Konvencija, EKlJP, u članku 10. utvrđuje:

“Svatko ima pravo na slobodu izražavanja. To pravo obuhvaća slobodu mišljenja i slobodu primanja i širenja informacija i ideja bez miješanja javne vlasti i bez obzira na granice.”

Europski sud za ljudska prava slobodu izražavanja tumači kao temeljnu pretpostavku osobne slobode i pretpostavku demokratskog sustava.

“Sloboda izražavanja jedan je od bitnih temelja demokratskog društva i jedan od temeljnih uvjeta njegova napretka kao i samoispunjenja svakog pojedinca. Od posebne je važnosti, u ovom kontekstu, sloboda tiska širiti informacije i ideje i pravo javnosti da ih prima.”

Sloboda izražavanja je jasan pravni standard. Temeljni dokumenti kojima se pravno određuje pojam slobode izražavanja su Opća deklaracija o ljudskim pravima, (članak 19.) te Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda. Konvencija zapravo kodificira i štiti ljudska prava koja su postala prihvaćeni civilizacijski, demokratski i pravni standardi modernih država, kao što su, naprimjer, sloboda izražavanja (članak 10.), sloboda okupljanja i udruživanja (članak 11.), pravo na slobodne izbore (Protokol 1., članak 3.).

Radi se o pravnom dokumentu za koji postoje određeni postupci prisilne provedbe, naknade oštećenim strankama i politička volja „osigurati svakoj osobi pod svojom jurisdikcijom prava i slobode“ zajamčene u Konvenciji. Države ne mogu same i samostalno tumačiti što je sadržaj i koji su kriteriji tog prava i koja su njegova ograničenja.

Nije nevažno ni to da su ljudska prava i druge pravne vrednote, zaštićene Konvencijom, u velikoj mjeri podudarne s odredbama Ustava Repu-

blike Hrvatske. Štoviše, struktura i sadržaj Glave III. „Temeljne slobode i prava čovjeka i građanina” očito su slijedile izričaje Konvencije. No najvažnije je to da su sklopljeni međunarodni ugovori, nakon ratifikacije i objave, dio unutarnjeg pravnog poretka, a po pravnoj snazi su iznad zakona (članak 134. Ustava Republike Hrvatske).

Ponovimo jer je važno, Zakon o sklapanju i izvršavanju međunarodnih ugovora (Narodne novine, 28/1996) ne predviđa da bi za primjenu trebalo donijeti neke dopunske propise, te su odredbe Konvencije neposredno primjenjive u pravnom poretku Republike Hrvatske. Dakle, Konvenciju kao pravni izvor neposredno primjenjuju (što treba tumačiti: trebaju primjenjivati) sudovi i druga tijela u Republici Hrvatskoj. Prema Ustavu, sudovi sude na temelju Ustava i zakona, a Zakon o sudovima propisuje da „sudovi primjenjuju i druge propise koji su donijeti sukladno Ustavu, međunarodnom ugovoru ili zakonu Republike Hrvatske” (članak 5. Zakona o sudovima, Narodne novine, 3/1994).

Neposredna primjena odredbi Konvencije, koja uključuje i bogatu praksu tumačenja, znači pojavu vrlo relevantnog izvora prava za cijeli niz slučajeva pred hrvatskim sudovima i općem djelovanju javne vlasti. Činjenica da su te odredbe iznad odredbi zakona znači da će se primijeniti Konvencija, a da se neće primijeniti domaća odredba koja je njoj suprotna. Umjesto ideje političke volje (političkog voluntarizma), metoda rasprave postaje depolitizirani pravni mehanizam. Uloga sudova u stvaranju i primjeni kriterija zaštite ljudskih prava postaje uloga preuzimanja i implementacije međunarodnih standarda zaštite ljudskih prava.

3. Ograničenja slobode izražavanja

Mirabeau, jedan od vođa Francuske revolucije, no svakako ne jedan od gorljivih revolucionara, izrekao je u Konventu rečenicu dubljeg značenja: „Ima li slobode za neprijatelje slobode?” Pitanje je retoričko i sugestivno. Demokratski poredak i slobodno otvoreno društvo imaju svoje neprijatelje. Pitanje je, onda, smije li se pasivno puštati one koji osporavaju osnovne vrijednosti i prava drugih. Mirabeau je bio jedna od prvih žrtava

svoje efektne retorike. Svakako je opasno služiti se silom u obrani poretka, te su situacije ograničenja slobode govora tek krajnje sredstvo kojim se sprječava da govor potiče mržnju i agresiju.

Shvaćati slobodu govora kao slobodu da se kaže sve, bez obzira na okolnosti, a pri tom se upućuje i na vrlo restriktivne uvjete ograničenja. Ograničenja, vrlo restriktivna, jer su uvjeti strogi i kumulativni, ponovimo, moraju imati legitiman cilj, svako ograničenje prava i sloboda mora biti zakonito i mora biti „nužno u demokratskom društvu”, te mora biti razmjerno cilju koji se želi postići.

Posebno ističemo strogi stav o tome u kojim slučajevima je dopušteno ograničenje ljudskih prava i sloboda navedenih u Konvenciji. Naime, Konvencija poznaje tri uvjeta mogućnosti ograničavanja slobode izražavanja.

- a) Razlozi radi kojih se sloboda izražavanja može ograničiti moraju biti predviđeni zakonom i legitimni, a ti su: zaštita općeg interesa (nacionalna sigurnost, sprječavanje nereda, javno zdravlje), razlozi zaštite nekog drugog prava (zaštita ugleda i privatnosti ili prava drugih), a osim toga, razlog još može biti zaštita autoriteta i nepristranosti suda.
- b) Svako ograničenje prava i sloboda mora biti zakonito i mora biti „nužno u demokratskom društvu”, odnosno
- c) mora biti razmjerno cilju koji se želi postići.

Pojmovi „nužan”, „dopustiv”, „razmjernost prema cilju koji se želi postići” tumačeni su od Europskog suda za ljudska prava i u svjetlu odredbe članka 17. Konvencije (zabrana djelovanja koja je usmjerena na uništenje ili ograničenje prava i sloboda priznatih Konvencijom u većoj mjeri nego što se to njome predviđa) i članka 18. (ograničenja se mogu primijeniti samo u svrhe dopuštene Konvencijom). Dakle, sloboda izražavanja je načelo i sloboda koje se može ograničiti samo drugim jednako važnim pravom, a kada i to postoji, pozornost treba odvojiti je li takvo ograničenje legitimno i zakonito, te je li razmjerno (dakle minimalno).

3.1. Govor mržnje

Nije rijetka situacija u kojoj se zahtjevi različitih prava kose i isključuju u pojedinim situacijama. U pogledu slobode izražavanja često se stvaraju situacije proturječja između prava privatnosti i slobode izražavanja, ili pak, slobode izražavanja i potrebe čuvanja tajnosti poslovanja ili sigurnosti poretka. Takve situacije se, u pojedinim slučajevima, rješavaju odredbama o ograničenjima slobode ili čak posebnim zakonima koji se temelje na ravnoteži suprotstavljenih pravnih interesa. No neke situacije izlaze iz okvira utvrđenja delikatne ravnoteže zahtjeva i predstavljaju zaštićenu vrijednost ljudskog dostojanstva, samostalnu i apsolutno zaštićenu vrijednost. Radi se o zabrani rasizma, ksenofobije i diskriminacije koja se nerijetko pokušava prikriti slobodom izražavanja. Vrlo često, pa i u nas, to su zabrane koje se izvode iz potrebe čuvanja ustavnog poretka.

S gledišta ljudskih prava opasno je i naivno podcijeniti mogućnosti zloupotreba sloboda, ali jednako toliko je opasno, zbog rizika, ograničiti, zanemariti ili odgoditi prava. I rasizam i ksenofobija i diskriminacija smatraju se negacijom univerzalnosti ljudskih prava. Kada se radi o ograničenju slobode izražavanja, zbog navedenog razloga, legitiman razlog ograničenja je govor mržnje. Govor mržnje su „*svi oblici izražavanja koji šire, potiču, promoviraju ili opravdavaju rasnu mržnju, ksenofobiju, antisemitizam i druge oblike mržnje temeljene na netoleranciji, uključujući i netoleranciju izraženu agresivnim nacionalizmom i etnocentrizmom, diskriminacijom ili neprijateljstvom prema manjinama, imigrantima ili ljudima imigrantskog porijekla.*” (Recommendation No. R (97) 20 of the Committee of Ministers to Member States on „Hate Speech“: [http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/other_committees/dh-lgbt_docs/CM_Rec\(97\)20_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/other_committees/dh-lgbt_docs/CM_Rec(97)20_en.pdf))

Prije svega „*rasizam je osobito zlo i opasni izraz duha kaste. On uključuje vjeru u naslijeđenu i apsolutnu superiornost neke arbitrarno određene grupe. Kao ideologija i osjećaj rasizam je po svojoj naravi agresivan. On ugrožava osnovne moralne vrijednosti zadovoljavajući osjećaj za dominaciju i uzbuđujući namjere ljudi. Briga za ljudsko dostojanstvo zahtijeva da*

svi ljudi budu isti pred zakonom i da su jednaki u korištenju dobara koja im daje zakon, bez obzira na fizičke razlike ili razlike u intelektu. Pravo vidi u svakom čovjeku živo biće koje ima pravo na iste uvjete i isto poštovanje.“ (<http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001282/128291eo.pdf>)

Države i javni dužnosnici imaju posebnu odgovornost suzdržati se od izjava, posebno u medijima, koje se „*razumno mogu smatrati govorom mržnje ili od izjava koje za učinak imaju opravdanje, širenje ili poticanje rasne mržnje, ksenofobije, antisemitizma ili drugih oblika diskriminacije i mržnje temeljene na netoleranciji.*“ ([http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/other_committees/dh-lgbt_docs/CM_Rec\(97\)20_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/other_committees/dh-lgbt_docs/CM_Rec(97)20_en.pdf))

Postoje mnogi međunarodni dokumenti koji državama nameću aktivnu obvezu djelovanja protiv govora mržnje. Relevantne međunarodne institucije donijele su brojne dokumente u svrhu suzbijanja ovakvih pojava (*Međunarodna konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije, Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima*), te postoje desetine sličnih dokumenata koje su donijele razne međunarodne asocijacije (*npr. FIFA*), a praktički sve zemlje Vijeća Europe imaju odgovarajuće nacionalno zakonodavstvo koje zabranjuje govor mržnje, provode nacionalne programe edukacije, te podnose redovita izvješća *Europskoj komisiji protiv rasizma i netolerancije (ECRI)*. *Kriminalizacija i kažnjavanje ali i proaktivna politika suzbijanja netolerancije postoji u gotovo svim zemljama Europe.* Neke europske zemlje imaju rigorozne zabrane promicanja nacističke propagande (Njemačka, Italija, Švicarska, Nizozemska), kažnjavanje poricanja genocida (Francuska) ili šovinizma u sportu (Velika Britanija). Iako postoje stroge odredbe kaznenog zakona, Hrvatska, je nažalost, često bila suočena s osudama međunarodnih tijela zbog nekonzistentne politike (primjena članka 174. Kaznenog zakona), o čemu je hrvatska javnost bila vrlo rijetko u potpunosti informirana, što stvara lažnu sliku prave političke volje, a stvara dojam da pojave koje su izolirani incidenti, predstavljaju vladajući duh vremena.

3.2. Tolerancija

Članak 2. dokumenta *European Framework Convention on Promoting Tolerance and Combating Intolerance* definira toleranciju kao „poštivanje, prihvaćanje i uvažavanje bogatstva različitosti svjetskih civilizacija, kultura, religija, različitih oblika i načina izražavanja ljudskog bića. Nju održava znanje, otvorenost, komunikacija te sloboda mišljenja, savjesti i vjerovanja. Tolerancija je harmonija različitosti. Ona nije samo moralna dužnost, ona je istovremeno politička i pravna nužnost. Tolerancija je, iznad svega, aktivan stav priznanja univerzalnih ljudskih prava i temeljnih sloboda za sve. Tolerancija je odgovornost podržati ljudska prava, pluralizam (uključivo pluralizam kultura), demokraciju i vladavinu prava. Ona uključuje odbacivanje dogmatizma i apsolutizma te priznanje standarda postavljenih u međunarodnim instrumentima ljudskih prava. Tolerancija se izražava kroz djelovanje pojedinaca, grupa, lokalnih zajednica i država“.

Tolerancija je i pretpostavka i uvjet i posljedica slobode izražavanja, onaj vrijednosni stav koji je komplementaran pravnoj normi. Zato sloboda izražavanja nije samo izostanak straha od kazni nego postojanje društvene tolerancije.

Netolerentnost je prokletstvo svakog doba i svakog vremena. Zbog nje manje trpe glupi no pametni i inventivni. Glupost se lako tolerira, jer nazgled ne boli, a istine su često bolne. Oliver Wendel Holmes točno je rekao: „Um netolerantnog čovjeka je poput zjenice oka. Što je više svjetla (istine) to se on više stisne.“ Nedostatak iskrenog nastojanja da se razumiju drugi, da se razumiju neistomišljenici endemska je bolest hrvatske političke kulture.

4. Mediji i sloboda izražavanja

Dakle, gdje nema slobode mišljenja i izražavanja, nema ni tolerancije, ili je točnije obratno: gdje nema tolerancije nema slobode mišljenja, nema napretka i novih ideja. Biti u krivu je teško podnošljivo stanje, biti stalno u pravu društveno je nepodnošljivo. Gdje nema prava biti sâm prema mišljenju drugih, nema napretka i novih ideja. Test ovog aksioma je sloboda

medija. Bez slobodnih medija nema demokracije, nema izbora, nema odgovorne vlasti, nema ispravljanja pogrešaka.

Uloga medija ne sastoji se u stvaranju slučajeva i afera ili razotkrivanju nesavjesnih postupaka. Zadatak je veći: omogućiti javnosti da bude upoznata s poslovima javne vlasti, braniti slobodu mišljenja i izražavanja, poticati vrijednosti tolerancije i pluralizma, stalno i neprekidno održavati interes čitatelja i gledatelja za javne poslove, promicati etičnost i odgovornost. Može se reći da je to idealizam, ali je zapravo minimalan zahtjev prema svakome tko obnaša javnu dužnost i za koga ta načela trebaju vrijediti više od prijetnji progonom i sankcijama.

Korištenje medija u slobodnoj demokraciji nije bez rizika. Nedokazane optužbe, nedokazive prijevare i podmićivanja, teške i uvredljive riječi, javno ponižavanje osumnjičenih koji ne mogu dokazati svoju nevinost – stvaraju osjećaj nemoći pojedinca pred medijima. Kada se, međutim, radi o javnim osobama i javnim poslovima, takav rizik je privid. Sve u javnim poslovima (što nije opravdano tajno, radi, naprimjer, zaštite nacionalne sigurnosti) nužno je javno, otvoreno i svima dostupno. Javnost ima pravo znati. Novinari imaju slobodu pisati. No sve to, osim slobode i prava, sadrži obveze i dužnosti. Sudska praksa nije stvorila standarde razumne ravnoteže slobode i ograničenja, standardima koje je utvrđivao svojom praksom Europski sud za ljudska prava. Zakonska regulacija mijenjala se često, pa i pod snažnim lobističkim pritiscima medija. Sve u svemu, različiti su stavovi prilagođeni akterima a ne čvrstim pravilima i standardima. Ovdje se navode tri važna slučaja ESLJP koja su utvrdila takve standarde.

4.1. *Sunday Times* (6538/74)

Jedan od važnih slučajeva je *Sunday Times protiv Velike Britanije*. Povod slučaju bile su sudske zabrane farmaceutske kompanije da novine objavljuju informacije o tragičnim posljedicama uzimanja lijeka thalomida, lijeka koji je propisivan trudnicama, a koji je imao teške posljedice i rađanje djece s teškim deformacijama. Kompanija je tražila zabranu pisanja medija o tome, tvrdeći da ti tekstovi ugrožavaju neovisnost suda koji je

odlučivao o sporovima o odšteti. U postupku su naglašavali zabrinutost za nepristranost suda. Tvrdilo se da je takva zabrinutost sama po sebi „relevantna“ za očuvanje „autoriteta sudstva“. Ako se pitanja nastala u parnici iznose na takav način da navode javnost na oblikovanje vlastitog zaključka o njima unaprijed, javnost može izgubiti svoje poštovanje prema sudovima i povjerenje u njih. S druge strane, ne može se isključiti mogućnost da navikavanje javnosti na redovit spektakl pseudo-suđenja u tiskovinama može imati, dugoročno gledano, negativne posljedice za prihvaćanje sudova kao zakonskih tijela za rješavanje pravnih sporova.

Lord Denning, sudac u Gornjem domu (najviše sudsko tijelo) je ovako obrazložio problem: „... kada parnica traje i aktivno se odvija ... nitko je ne može komentirati na način koji predstavlja stvarnu i znatnu opasnost od nanošenja štete sudskom postupku, kao naprimjer vršenjem utjecaja na suca, porotnike ili svjedoke, ili čak utjecajem koji će javnost okrenuti protiv stranke u sporu ... Čak iako osoba koja daje komentar iskreno vjeruje u njegovu istinitost, to dalje predstavlja nepoštivanje suda ako prejudicira istinu prije nego li se ona utvrdi u sudskom postupku ... nitko ne može ... izvrnuti jednu od stranaka nepravednom pritisku ... tako što će je prisiliti da povuče tužbu, da odustane od svoje obrane ili da se nagodi pod uvjetima koje inače ne bi bila spremna prihvatiti.“

„Suđenje kroz novine“, nastavio je Lord Denning, ne smije se dopustiti: „Odgovorni masovni mediji će sve učiniti da budu pravedni, ali bit će i loše obaviještenih, brzopletih ili štetnih pokušaja da se utječe na javnost. Ako se ljudi navode na pomisao da je istinu lako utvrditi, iz toga bi moglo slijediti nepoštivanje sudskih postupaka. Ako se masovnim medijima dopusti da presuđuju, nepopularni ljudi i nepopularne stvari će proći na pogrešan način. Većina slučajeva prejudiciranja spornih pitanja spada u postojeće presedane o nepoštivanju suda. Ne smatram da bi sloboda tiska time trpjela, te mislim da bi zakon bio jasniji ili lakši za praktičnu primjenu ako bi se utvrdilo opće pravilo kojim je nedopustivo prejudicirati sporna pitanja u tekućim predmetima.“

Europski sud za ljudska prava je utvrdio: „sloboda izražavanja predstavlja jedan od bitnih temelja demokratskog društva; ona je primjenjiva

ne samo na obavijesti ili ideje koje su dobro prihvaćene ili koje se smatraju neuvredljivima ili prema kojima se odnosi ravnodušno, nego i na one koje vrijeđaju, užasavaju ili uznemiravaju državu ili bilo koji dio stanovništva.“

Važan je i stav „Ova su načela posebno važna u pogledu tiska. Opće je priznata činjenica da sudovi ne mogu djelovati u vakuumu. Iako su oni mjesto za rješavanje sporova, to ne znači da ne može prethodno biti rasprave o sporovima negdje drugdje, ili u posebnim časopisima, redovitom tisku ili u javnosti u cjelini. Povrh toga, makar masovni mediji ne smiju prijeći granice nametnute u interesu propisanog provođenja pravde, na njima leži obveza priopćavanja obavijesti i ideja u svezi predmeta koji dolaze pred sudove, a i o drugim područjima javnog interesa. Ne samo da mediji imaju zadatak priopćavanja takvih obavijesti i ideja: javnost ih ima pravo primati.“

Kao što je Europski sud za ljudska prava utvrdio, članak 10. jamči ne samo slobodu tiska na izvještavanje javnosti, nego i pravo javnosti da bude propisno obaviještena.

U ovom slučaju, obiteljima brojnih žrtava tragedije, koje nisu bile svjesne pravnih teškoća povezanih s predmetom, životni je interes bio saznati činjenice na kojima se on zasniva, a i razna moguća rješenja. Obitelji su mogle biti lišene tih obavijesti, od iznimne važnosti za njih, jedino ako se činilo potpuno izvjesno da bi njihovo širenje predstavljalo prijetnju „autoritetu sudstva“.

Kakva je pak bila konačna odluka pogledajte na: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng>

4.2. *Lingens protiv Austrije (9815/82)*

U Austriji je svojevremeno nastao velik politički skandal otkrićima o nečasnoj političkoj povijesti vodećih dužnosnika, osobito predsjednika Waldheima. Iako je velik dio tradicionalne političke elite, pa i sudovi u formalnom postupku, osudio rječnik i stil teksta, a autor kažnjen zbog upotrebe riječi „neobuzdani oportunist“, „nemoralnost“ i „nečasnost“, prema austrijskom zakonu obrana se mogla samo pozivati na istinitost

navoda, a nemoguće je dokazati istinitost vrijednosnih prosudbi. Zato je novinar Lingens tražio zaštitu Europskog suda za ljudska prava. Sud se pozvao na slobodu izražavanja, kao što jamči stavak 1. članka 10., koji je jedan od osnovnih temelja demokratskog društva i jedan od osnovnih uvjeta napretka i afirmacije svakog pojedinca. To je načelo posebno važno kada se odnose na novinstvo. Premda novinstvo ne smije prijeći postavljene granice, između ostalog, radi „zaštite ugleda drugih“, obvezno je ipak pružati informacije i ideje o političkim pitanjima, a i one s drugih područja javnog interesa. Ne samo da novinstvo ima pravo pružati takve informacije i ideje, javnost ih ima pravo i primati. U vezi s time, Sud ne može prihvatiti mišljenje izraženo u presudi Bečkog prizivnog suda da je za tu svrhu dužnost novinstva pružati informacije čija bi interpretacija trebala biti prepuštena čitateljima.

Sloboda novinstva, kaže se u presudi, omogućuje javnosti jedan od najboljih načina istraživanja i oblikovanja mišljenja o idejama i stavovima političkih vođa. Općenitije, sloboda političke debate u samoj je srži koncepta demokratskog društva koja dominira cijelom Konvencijom. Sud kaže „*Granice prihvatljive kritike u skladu s time su šire ako se odnose na političara kao takvog nego na njega kao na privatnu osobu. Za razliku od privatne osobe političar se neizbježno i svjesno podvrgava kontroli svake svoje riječi i djela od novinara i šire javnosti te mora u skladu s time pokazati veći stupanj tolerancije. Nema sumnje da članak 10. stavak 2. štiti reputaciju drugih, što znači svih pojedinaca, a ta se zaštita također proteže i na političare, čak i kad ne djeluju u privatnom svojstvu; no, u takvim slučajevima zahtjevi za zaštitom moraju se procijeniti u skladu s interesom javne rasprave o političkim pitanjima.*“

Prema mišljenju Suda **valja pažljivo razlikovati činjenice od vrijednosnih prosudbi**. Postojanje činjenica može se dokazati, dok za istinitost vrijednosnih prosudbi to ne važi. Sud odlučuje s tim u vezi da su činjenice, na temelju kojih je gospodin Lingens utemeljio svoju prosudbu, bile neprijeperne i u dobroj vjeri. Novinari, ipak, u ovakvom slučaju ne mogu izbjeći osudu za slučaj određen u stavku 1., osim ako dokažu istinitost svojih tvrdnji (vidi točku 21.).

Stavovi su slobodni i mogu biti interpretacija činjenica, no činjenice treba provjeriti i ne prikazivati selektivno. Provjeru je nemoguće ispuniti kada su posrijedi vrijednosne prosudbe i kazniti stav ugrožava samu slobodu mišljenja koja je temeljan dio prava koje jamči članak 10. Konvencije.

4.3. *Handyside protiv Velike Britanije (5493/72)*

Richard Handyside, britanski nakladnik, preveo je i objavio *The Little Red Schoolbook*. Knjiga je bila školski priručnik dvojice danskih autora, Sorena Hansena i Jespera Jansena, i već 1970. objavljena u Danskoj i nakon toga, s određenim izmjenama, u Belgiji, Finskoj, Francuskoj, Saveznoj Republici Njemačkoj, Grčkoj, Islandu, Italiji, Nizozemskoj, Norveškoj, Švedskoj i Švicarskoj, a i u više zemalja izvan Europe. Bila je u slobodnoj prodaji i u Austriji i Luxembourgu. Knjiga je imala dio koji se odnosio na informacije o odgoju u području seksualnosti, što je izazvalo žestoku javnu raspravu i oporbu, optužbe da je knjiga „opscena“ te je ona konačno sudski zabranjena i zaplijenjena.

Engleski sud se prvo bavio problemom opscenosti. Slijedeći odluku u jednom drugom slučaju, sud je upozorio da ga se mora uvjeriti da bi osobe koje će pročitati djelo biti krivo upućene i odgojene. Sud je prihvatio značenje riječi „izopačiti i iskvariti“, kao što je bilo objašnjeno u tom drugom slučaju i oko kojeg nije bilo prijepora među strankama. Sud je zatim ukratko ispitao pozadinu. Naprimjer, gledajući na knjigu kao cjelinu, brak je u njoj, vrlo očito, ignoriran. Miješajući vrlo jednostrano mišljenje s činjenicama, a u namjeri da knjiga bude priručnik, tekst reflektira tendenciju da velikom broju djece ugrozi razne utjecaje, kao što je utjecaj roditelja, Crkve i organizacija mladih, koji mogu pokazati suzdržljivost, i osjećaj odgovornosti za one koji pronađu neodgovarajuće u knjizi.

Sud je zaključio da je, u cjelini, i očito s obzirom na razuman utjecaj djeteta, priručnik štetan za dobre odnose na relaciji učitelj/učenik; posebno, postoje brojni ulomci koji se mogu označiti destruktivnim, ne samo za autoritet nego i za utjecaj i povjerenje između učenika i učitelja. Upućujući na tendenciju „izopačavanja i kvarenja“, sud smatra da je ton knjige

takav u cjelini, te da je osjećaj odgovornosti za zajednicu kao i za pojedinca, ako ne potpuno odsutan, u potpunosti podređen razvoju izražavanja samog djeteta.

Europski sud za ljudska prava, mada je odbio tužbu, upozorava da se pogledi na moral u njihovim zakonodavstvima razlikuju, s vremena na vrijeme i od mjesta do mjesta, posebno u našoj eri koja je obilježena brзом i dalekosežnom evolucijom mišljenja o toj temi. Zbog izravnog i neprekinutog dodira s vitalnim snagama svojih zemalja, državni dužnosnici su, u načelu, u boljem položaju nego međunarodni suci, kada treba dati mišljenje o točnu sadržaju tih zahtjeva, i o „potrebi“ za „ograničavanjem“ ili „kaznom“ u odgovoru na njih. Na temelju prethodnih podataka, Sud je zaključio da nije ustanovljeno kršenje zahtjeva članka 10. u okolnostima ovog predmeta.

Usprkos tome, na nacionalnim autoritetima je napraviti početnu ocjenu hitne socijalne potrebe, uključivanjem predodžbe o „potrebi“ u taj kontekst. Sukladno tome, Konvencija ostavlja državama potpisnicama diskrecijsku granicu. Diskrecija nije potpuna sloboda nego odluka koja slijedi logiku, cilj i smisao propisa. Nadzorna funkcija Suda obvezuje ga na najveću pozornost prilikom karakteriziranja „demokratskog društva“.

Osobito se citira stav suda da je „sloboda izražavanja, sukladno stavku 2. članka 10., primjenjiva ne samo na „informacije“ ili „ideje“ koje se primaju dobronamjerno, ili se ne smatraju uvredljivim ili ravnodušnim, nego jednako tako, i na one koje vrijeđaju, šokiraju ili ometaju državu ili bilo koji dio stanovništva. Takvi su zahtjevi pluralizma, tolerancije i otvorenosti bez kojih nema „demokratskog društva“. To znači, uz ostalo, da svaka „formalnost“, „ograničenje“ ili „kazna“, nametnuta u toj sferi, mora biti proporcionalna legitimnom cilju.

Iz svega je najvažnije čvrsto prihvaćanje kriterija o ograničavanju slobode izražavanja: o slobodi ne odlučuje neki viši autoritet, pa ni država, koja mora poštivati uvjete ograničenja.

Doc. dr. sc. Viktor Gotovac

Socijalna prava

1. Pojam socijalnih prava

Socijalna prava (engl. *social rights, welfare rights*; njem. *Sozialrechte, soziale Grundrechte*; franc. *droits sociaux*) predstavljaju skup normi kojima se definira sadržaj, razina i način zadovoljavanja socijalnih potreba pojedinaca i skupina te se ona odnose na zaposlenost, socijalnu zaštitu, stanovanje, zdravstvenu zaštitu i obrazovanje. Smisao socijalnih prava jest u omogućavanju, pojedincima i skupinama, zadovoljavanja socijalnih potreba, održanja određene razine ili stila življenja, odnosno posjedovanje resursa nužnih za dostojan način života, čime ona ovlašćuju na određena javna davanja i usluge kojima se poboljšava materijalni i nematerijalni, tjelesni i duševni status, odnosno uvjeti života. Na navedeni način se socijalnim pravima promiču ideje solidarnosti i socijalne kohezije, čime ona postaju temelj socijalne politike kao organiziranog postupanja države, ponajprije socijalne.

Socijalna prava utvrđuju se i uređuju normativnim pravnim izvorima: kada su ona uređena ustavom tada se mogu identificirati kao ustavna socijalna prava. Osim ustavom, socijalna se prava mogu normirati i zakonima, a uređuju se i kao *soft law*, tzv. meka socijalna prava. Socijalna prava značajno ovise o političkim i ekonomskim prilikama¹ te je njihov opseg

¹ U potonjem slučaju moguće je zaključiti da socijalna prava "[P]roizlaze iz očitovane političke volje." – Von Maydell, Bernd. Socijalna prava kao temeljna ljudska prava i

različit u različitim državama. U Republici Hrvatskoj socijalna su prava u Ustavu Republike Hrvatske obuhvaćena općim načelom socijalne države, iz odredbe članka 1. stavka 1., a njihova je ekstenzivna ustavna lista ugrađena u Poglavlje 3. „Gospodarska, socijalna i kulturna prava” Glave III. „Ljudska prava i temeljne slobode”. Ova se prava, dalje, razrađuju zakonima, kojima se provodi državna socijalna politika, odnosno socijalne politike.² Osim tih nacionalnih izvora, za Republiku Hrvatsku najznačajniji međunarodni dokument o socijalnim pravima jest Europska socijalna povelja Vijeća Europe, donesena 1961. godine, revidirana 1996. godine. U okviru Vijeća Europe valja spomenuti i Europski kodeks socijalne sigurnosti, s odgovarajućim Protokolom, iz 1964. godine, a i Europsku konvenciju o socijalnoj sigurnosti iz 1972. godine. Uz ovu povelju valja spomenuti i Konvenciju broj 102. o najnižim standardima socijalne sigurnosti iz 1952. godine. Valja, naravno, spomenuti i aktivnosti Europske unije koja svojim pravnim izvorima uvelike djeluje na socijalna prava, ponajprije postavljanjem minimalnih standarda i harmonizacijom socijalnih prava te koordinacijom socijalnih sustava.

Pojam socijalnih prava često se pojavljuje i identificira u kontekstu ljudskih, ustavnih, temeljnih prava. Stoga, u definiranju socijalnih prava, kao temeljnih prava, valja navesti njihova specifična obilježja, kojima se ističu u odnosu na ostala temeljna prava. U odnosu na građanska i politička prava, kao prava „klasične liste” prve generacije, socijalna prava, koja građanima trebaju jamčiti zadovoljavanje osnovnih egzistencijalnih potreba, odnosno sudjelovanje u korištenju civilizacijskih tekovina druš-

međunarodno pravo. U: Socijalna prava kao temeljna ljudska prava (ur. Bodiroga Vukobrat, Nada; Barić, Sanja). Zagreb. TIM press. Zaklada Sveučilišta u Rijeci. 2010. 11.

² Valja napomenuti kako zakoni kojima se uređuju socijalna prava nisu dio „organsko/zakonskog rezervata” s obzirom da su gospodarska, socijalna i kulturna prava isključena iz pojma „ljudska prava i temeljne slobode” iz odredbe članka 83. stavka 2. Ustava Republike Hrvatske, iako se ta prava – pomalo apsurdno – nalaze u glavi Ustava Republike Hrvatske naslovljenoj „Ljudska prava i temeljne slobode”. Barić, Sanja; Alijagić, Amina. Normativna djelatnost - izazov ostvarenju socijalnih prava. U: Socijalna prava kao temeljna ljudska prava (ur. Bodiroga Vukobrat, Nada; Barić, Sanja). Zagreb. TIM press. Zaklada Sveučilišta u Rijeci. 2010. 41-42

tva kojem ti građani pripadaju - prava druge generacije³ - su objektivna, pozitivna, supstantivna, neutuživa i postupovna te su za njihovo ostvarenje potrebna materijalna sredstva.

U vezi s pojmom socijalnih prava valja napomenuti kako postoje određene nedoumice. Prije svega, postavlja se pitanje sadržaja, što se time pravima štiti, da li samo pitanja socijalne sigurnosti ili i neka druga. Danas je usuglašeno kako je štićeni objekt širi, uključuje i radnopravna pitanja, u nekim državama i skrb o egzistenciji, stambeno zbrinjavanje, zdrav okoliš i zdrave životne okolnosti.⁴ Slijedom toga i pojam socijalnog prava (kao pravne grane) i socijalnih prava treba razlikovati od značenja pojma socijalnog prava, kao prava socijalne sigurnosti, posebne pravne grane kojom se opredmećuju kolektivni javni oblici osiguranja i pomoći za određene osigurane slučaje, štićene potrebe i druge eventualnosti. Ipak postoji sveza socijalnog prava, u potonjem smislu, sa socijalnim pravima. Naime, ona predstavlja razradu određenih socijalnih prava u posebnu pravnu granu. Također, u dinamici povijesnog razvitka radnog prava, zbog socijalnog osiguranja radnika i naglašeno socijalnozaštitnih sadržaja, radno se pravo nazivalo i socijalnim zakonodavstvom i socijalnim pravom, koji pojam treba razlikovati od pojma socijalnih prava kako se u ovom radu obrađuju.⁵

2. Razvitak socijalnih prava

Klasična lista temeljnih prava, nastala kao posljedica liberalnih revolucija 18. i 19. stoljeća, ne prepoznaje skupinu socijalnih prava. Liberalizam toga vremena državu identificira kao jamca ideje „nevidljive ruke”,

³ Postoji i treća generacija kolektivnih prava. – Díez-Picazo, Luis María; Ponthoreau, Marie-Claire. The Constitutional Protection of Social Rights: Some Comparative Remarks. Badia Fiesolana, San Domenico. European University Institute. 1991. 6.

⁴ Von Maydell, Bernd. Socijalna prava kao temeljna ljudska prava i međunarodno pravo. U: Socijalna prava kao temeljna ljudska prava (ur. Bodiroga Vukobrat, Nada; Barić, Sanja). Zagreb. TIM press. Zaklada Sveučilišta u Rijeci. 2010. 12.

⁵ Ravnić, Anton. Osnove radnog prava – domaćeg, usporednog i međunarodnog. Zagreb. Pravni fakultet. 2004. 68

ne samo na ekonomskom prostoru. Država se usteže, ona ne intervenira u društvene odnose i osobnu sferu. Upravo to i jest njena obveza u pogledu temeljnih prava – poštivati ih nenarušavanjem. Osim toga, država ima obveze povodom temeljnih prava, osim zajamčiti zaštitu povrijeđenih prava i jamstvo slobode obrazovanja.⁶ Tek je početkom 20. stoljeća došlo do reinterpretacije obveza države, kojom su se temeljnim pravima nastojala obuhvatiti i očekivanja i potrebe radnika i siromašnih i to s obzirom na vrlo različite ideološke osnove, odnosno poticaje. Tu se važnima iskazuju ideje i programi lijevih, socijaldemokratskih, političkih snaga koje jačaju nakon Prvog svjetskog rata, potom zagovaranje komunističke ideje „prave slobode“, koja se ostvaruje tek kada su osnovne materijalne potrebe zadovoljene nakon Oktobarske revolucije te, kao presudno, formuliranje i razvitak ideje države blagostanja u smjeru socijalne države⁷, osobito nakon Drugog svjetskog rata.

Meksički ustav iz 1917. godine prvi je poustavio postavku socijalnog intervencionizma u popis temeljnih prava, uvodeći i prava radnika. Nastavno je, 1919. godine, ustavom Weimarske Njemačke, lista socijalnih prava dodatno proširena. Nakon Drugog svjetskog rata, ideja socijalnog blagostanja, kao oblika prevencije svjetskih sukoba, dovela je do konstitucionalizacije socijalnih prava u brojnim državama, počev od Italije 1947. godine. Opća deklaracija o ljudskim pravima Ujedinjenih naroda iz 1948. godine izrijeком je navela socijalna prava.⁸

⁶ Sajó, András. *Limiting Government – An Introduction to Constitutionalism*. Budapest. Central European University Press. 1999. 265

⁷ Pojam „država blagostanja“ većina autora, osobito onih koji se bave znanstvenim područjem proučavanja socijalne politike, poistovjećuje s pojmom „socijalne države“ (Puljiz, Vlado. *Socijalna politika: definicije i područja*. U: Puljiz, Vlado; Bežovan, Gojko; Šučur, Zoran; Zrinščak, Siniša. *Socijalna politika*. Zagreb. Pravni fakultet. 2005. 6.), odnosno poistovjećuje pojam „welfare state“ (država blagostanja) s pojmovima „social state“ (socijalna država) i „socijalna država“ (Odrednica „Socijalna država“). *Pravni Leksikon*. Zagreb. Leksikografski zavod Miroslav Krleža. 2007. 1485).

⁸ Sajó, András. *Limiting Government – An Introduction to Constitutionalism*. Budapest. Central European University Press. 1999. 264-271

Svojevrsnom bifurkacijom, konstitucionalizacijom kroz ustave socijalističkih država i europskih socijalnih država, sve potpomognuto međunarodnim pravnim izvorima, ponajprije Vijeća Europe i Međunarodne organizacije rada, uloga države u jamstvu i poduzimanju povodom socijalnih prava, u razdoblju nakon Drugog svjetskog rata pa sve do devedesetih godina prošlog stoljeća, postupno je jačala.

U pravnoj znanosti, pojam i koncept „socijalne države“ (engl. *social state*; njem. *Sozialstaat*; franc. *état social*) valja razlikovati od pojma i koncepta „države blagostanja“ (engl. *welfare state*; njem. *Wohlfahrtstaat*; franc. *état-providence*). Naime, država blagostanja opisuje uređenje koje se razvilo u svim razvijenim državama tijekom dvadesetog stoljeća kao odgovor na funkcionalne potrebe suvremenog, na tržišnim postulatima utemeljenog, kapitalističkog gospodarstva, a istovremeno socijalna država podrazumijeva vodeće normativno načelo koje ustavnim putem posustavljuje obveze države u području socijalne i gospodarske politike. Stoga o socijalnoj državi možemo govoriti kao o pravnom obliku organiziranja jedne vrste države blagostanja, one u kojoj je ustavom povjerena i razvidna vodeća uloga države i javnog prava u održanju socijalne sigurnosti i umanjivanju socijalnih razlika. Stoga svaka socijalna država jest i država blagostanja, iako obrnuto ne mora uvijek vrijediti. Katrougalos, George S. *The Implementation of Social Rights in Europe*. *Columbia Journal of European Law*. 1996., 2. 277-278; Mishra, Ramesh. *The Welfare State in Crisis: Social Thought and Social Change*. Brighton. Wheatsheaf Books. 1984. 101; Ploug, Niels; Kvist, Jon. *Social Security in Europe: Development or Dismantlement?* The Hague. London. Boston. Kluwer Law International. 1996. 51-53).

Istu podjelu nalazimo i kao zaključak kako „između socijalne države i države blagostanja postoji stanovita razlike u prvom bitnom elementu (dužnosti države na pravednu raspodjelu narodnog dohotka), i to zato jer prvoj više pristaje socijalna, drugoj zaslužena pravda.“⁹

⁹ Ravnić, Anton. *Socijalna država i država blagostanja*. U: *Hrvatska kao socijalna država: Zadanosti i usmjerenja* Zagreb. Centar za industrijsku demokraciju SSSH. 1997. 72

Posebitost socijalne države, kao jednog od oblika države blagostanja, ponekad se ističe nazivajući socijalnu državu europskom državom blagostanja, odnosno europskim socijalnim modelom (države blagostanja). U vezi s tim valja primijetiti kako ne postoji samo jedan europski socijalni model (države blagostanja) nego više europskih socijalnih modela (države blagostanja): skandinavski (nordijski), kontinentalni, anglo-saksonski i sredozemni (mediteranski) model. Svima njima je, uz značajne različitosti, inherentna temeljna odrednica vodeće uloge države i javnog prava u održanju socijalne sigurnosti i umanjivanju socijalnih razlika, najčešće povjerenom ustavom, i upravo ih to čini socijalnom državom, pravnim oblikom odnosno europskim socijalnim modelom države blagostanja

Ciklično pojavljivanje gospodarskih kriza u posljednjih dvadesetak godina dovelo je do preispitivanja socijalnih prava i njihovih jamstava, neki autori to nazivaju i „osporavanjem socijalnih prava“, ponajprije zbog visokih socijalnih troškova, i zbog načelnih, gotovo ideoloških, neslaganja sa snažnom ulogom države u pogledu socijalnih prava. Time je razvitak sveobuhvatnog univerzalističkog koncepta „socijalnog državljanstva“, kako ga je opisao Thomas Humphrey Marshall, koji je ovlaštenje nad socijalnim pravima postavio na političko-pravnu ravan sudjelovanja u društvu, jednako kao što se to čini političkim i osobnim temeljnim pravima, i koji je predstavljao osnovu razvitka socijalnih prava, postao upitan. Socijalna jamstva država europskog pravnog, tradicijskog i geografskog okruženja, koja su počivala na sigurnosti zaposlenja i punoj zaposlenosti, u kojima je štićen i preferiran bio radni odnos, te je postojalo i jamstvo naknade dohodaka kada radnog odnosa nije bilo, postala su prepreka i teret, a ne prednost, europskih država. Socijalna prava i mehanizam osiguravanja socijalne pravde, kao rezultat povijesnog razvitka i djelovanja, te sveukupan zbir socijalnih čimbenika, kriterija i struktura koji je utjecao na alociranje društvenih sredstava za postizanje socijalnog dobra, čak unatoč višegeneracijskoj potpori stanovništva, našao se pred neizvjesnom budućnošću.¹⁰ Razloga za takav „socijalni“ obrat je više, moguće je identificirati

¹⁰ Miller, Alfred E. Social Ethics and Organizational Structures Influencing the Allocation of Health Care in Germany and the United States. *Journal of Contemporary Health Law and Policy*. 18. 2002. 3. 649

tri ključne grupe. Globalizacija i njeni ekonomski učinci, na makro-razini, te promjene na tržištu rada, uključujući i rast nezaposlenosti, utječu na financijske i materijalne kapacitete da se, a to se posebice tiče Europe, održavaju i provode jamstva i razine ostvarivanja socijalnih prava. Istovremeno, demografske promjene i promjene obiteljske strukture utječu na snaženje društvene potrebe za socijalnim pravima, čime se ubrzano iscrpljuju i dostupna sredstva.

No, i u aktualnom razdoblju, usporedo s preispitivanjem i restrikcijama socijalnih prava, u pogledu potonjih trendova društvenih demografskih promjena, dolazi do širenja, odnosno restrukturiranja, socijalnih prava. To se, prije svega, odnosi na zadovoljavanje novih socijalnih potreba i osiguranje novih socijalnih rizika, a najviše je takvih mjera bilo u području skrbi o starim osobama, njihovoj dugotrajnoj njezi, te u obiteljskoj politici. U državama Europske unije snaže i politike kojima je cilj pomirenje obiteljskog života i rada. Time se u bitnijem ne uvode nova socijalna prava, ali ih se preusmjerava na nova područja djelovanja.¹¹

Valja, u pogledu pregleda razvitka socijalnih prava, spomenuti kako su neki teoretičari nastojali sistematizirati nastanak temeljnih – građanskih, političkih i socijalnih – prava. Tim teorijama uvedene su etape prema kojima su se građanska prava pojavila u 18. stoljeću, potom je 19. stoljeće iznjedrilo politička prava, a socijalna prava prikazuju se kao rezultat društvenog razvitka 20. stoljeća. Ovaj je slijed podosta eurocentričan, počiva na zasadama europske socijalne države te je izvan tog kruga teško primjenjiv. Tako je, primjerice, ovako shematiziran prikaz evolucije temeljnih prava neprimjenjiv u bivšim socijalističkim državama, s obzirom da su u njima socijalna prava konstitucionalizirana i jamčena prije građanskih i političkih, čija je emancipacija koincidirala nakon propasti socijalizma, početkom tranzicije. Jednako je tako i šerijatsko pravo i paternalistička društvena struktura u većem broju islamskih država prepreka uspostavi ključnih socijalnih prava u 20. stoljeću, pa sve do danas.

¹¹ Puljiz, Vlado. Povijest socijalne politike. U: Puljiz, Vlado; Bežovan, Gojko; Šučur, Zoran; Zrinščak, Siniša. *Socijalna politika*. Zagreb: Pravni fakultet, 2005. 161.

3. Dileme o socijalnim pravima kao temeljnim ljudskim pravima

U pogledu socijalnih prava valja spomenuti dileme o njihovom identificiranju kao temeljnih prava. Još jedna razina, pitanje konstitucionalizacije, poustavljenja socijalnih prava, njihovog upisivanja u ustave, može imati značajan sistemski učin na područje socijalnih sustava.

Promocija temeljnih prava kao univerzalne globalne pravne osnove suvremene civilizacije, prihvaćanje temeljnih prava kao prava pojedinca i kolektiviteta, čovjeka i građanina, i njihovo transponiranje u pozitivno pravo, imanentno državama koje držimo civiliziranima, postavilo je pitanje integriranja i socijalnih prava među ona koja su konstitucionalizacijom postala temeljna. Diskusija jesu li socijalna prava temeljna prava ustavnih jamstava ili se ta prava trebaju ostvarivati prema društveno-ekonomskim mogućnostima i političko-ideološkim opredjeljenjima, bez konstitucionalizacije, svezremenski je aktualna.

Socijalna su prava, kao temeljna, unesena u ustave na temelju triju tradicija, kako je prethodno i narečeno. Radi se o utjecaju lijevih, socijaldemokratskih, političkih snaga; potom, zagovoru komunističkih ideja; te i ekspanziji socijalne države nakon Drugog svjetskog rata. Sljedeća je konstitucionalizacija uslijedila na globalnom valu širenja temeljnih prava, dakle, kao rezultat globalne primjene temeljnih međunarodnih dokumenata i instrumenata nadzora poštivanja temeljnih prava.

U pogledu konstitucionalizacije socijalnog samoobvezivanja države, proponenti klasične liberalne ideje slobodnog tržišta, upravljanog „nevidljivom“ rukom, mogu zaključiti kako država, nudeći socijalna prava radi ispravljanja socijalne depriviranosti, višestruko griješi: prije svega, pretpostavlja, moguće pogrešno, kako socijalna depriviranost nije osobni izbor; potom, nagađa što bi potreba i očekivanje socijalno depriviranih mogla biti; konačno, uopće nema sredstava nadzirati koriste li se socijalna prava upravo u tom cilju. Žalac kritike ovdje cilja prije svega na dugotrajna prava socijalnog osiguranja, recimo mirovinskog osiguranje ili prava za vrijeme nezaposlenosti, te na socijalnu skrb. Zdravstveno osiguranje, kao načelan

sustav kratkotrajne primjene, i davanja *in rem*, u dijelu kojim ciljano pruža pravo na zdravstvenu zaštitu, ovdje neće biti tako zanimljiva meta, no i u zdravstvenom osiguranju naknada za izgubljeni dohodak, „bolnina“, jest predmet ove kritike

Praktično i konkretno, zagovornici liberalnog u pogledu ove društvene redistribucije postavljaju pitanje: čemu socijalna prava kao temeljna, ako, primjerice u globalizacijskoj krizi, društvo nema sredstava da ta svoja jamstva ostvari, a baš je tada potreba za njihovim ostvarenjem najizraženija? Intelktualno se, dakle, propituje uopće smisao, a onda i učinci, ustavnog uređenja tih prava kao temeljnih prava, u praktičnoj situaciji besparice, a potom i inače. Ustav Njemačke, koja nesporno jest socijalna država, ne navodi socijalna prava, iako Njemačku načelno određuje socijalnom državom. Jednako vrijedi i za Nizozemsku i Švedsku. Dodatan se argument protiv konstitucionalizacije nalazi i u tome da su mogućnosti jamstava najmanja kada su jamstva najpotrebnija – značaj ustavno-pravnih deklaracija raste u situacijama kada je opstojnost socijalnih prava dovedena u pitanje, a niti tada ustavno-pravne deklaracije neće moći platiti za jamstvo i ostvarenje tih prava.¹²

S druge, pak, strane, većina država, koje su tijekom devedesetih godina prošle kroz političku i ekonomsku tranziciju, socijalna prava je ugradila u svoje ustave, opravdavajući to dijelom kao prava „stečena“ u socijalizmu, a dijelom programatski navodeći zamišljene ustavne vrijednosti zapada.¹³ Čemu? Ulazeći u *elsterovsko* „popravljanje broda na otvorenom moru“, u istovremenost ekonomske tranzicije i političke transformacije, države u neizvjesnosti novog nisu željele odustati od deklaracija koje su baštinitile iz socijalizma, a koje su u novim okolnostima građanima trebale

¹² Díez-Picazo, Luis María; Ponthoreau, Marie-Claire. The Constitutional Protection of Social Rights: Some Comparative Remarks. Badia Fiesolana, San Domenico. European University Institute. 1991. 25.

¹³ Seweryski, Michał. Prospects for the Development of the Labor Law and Social Security Law in Central and Eastern Europe in the Twenty-first Century. *Comparative Labor Law Journal*. 18. 1997. 1. 198-200; Katrougalos, George S. The Implementation of Social Rights in Europe. *Columbia Journal of European Law*. 1996. 2. 277-278

biti jamstvo, slabo, ali ipak jamstvo kako gore i lošije ne može biti. Kakav je ishod tih dvaju stavova? Dvojbena. Kao prvo, činjenica što u ustavu neke države stoji jamstvo socijalnog prava ne mora implicirati ništa više nego samo deklaraciju ili naprosto nadu u pravo. S druge, pak, strane, jasno jest kako države nisu indiferentne prema stanjima socijalne potrebe i kvaliteti života, što samo po sebi ima određeni vrijednosni, pa i politički, značaj.¹⁴

Slijedom prethodno predstavljenih stavova, dileme o socijalnim pravima, kao temeljnim ljudskim pravima, mogu se predstaviti kao suprotstavljane zagovaranja i propitivanja socijalnih prava sadržanih u ustavima i ustavnopravnim izvorima. Činjenicu koju propitivači ponajviše apostrofiraju, to da socijalna prava nemaju svoju obveznost *strictu sensu*, jer ovisi o dostupnim sredstvima, a ne daju ni izričito pravo na ostvarenje, ne ovlašćuju jer su ograničena sposobnošću obvezane strane, države ili institucije, zagovarači ne spore. To je pitanje, za njih, oblikovanja socijalnih prava, no ne i negacija njihova karaktera temeljnih prava. Prethodno su i identificirana njihova specifična obilježja objektivnosti, neutuživosti, postupnosti te potreba za materijalnim sredstvima koja će omogućiti pozitivno davanje, koja sva uvažavaju to da iz socijalnih prava ne proizlazi ovlaštenje, no to ne treba biti negacija njih kao temeljnih prava, nego specifično obilježje socijalnih prava kao temeljnih.

Zaključno, socijalno pravo ne treba biti subjektivno i utuživo, a da bi bilo smisljeno i temeljno, važna može biti i njegova politička poruka: ustavno jamstvo socijalnog prava može biti značajan argument u raspravama o državnom proračunu, mnogo ozbiljniji od diskrecije zakonodavca; zagovornici socijalnih prava stoga mogu mnogo bolje proći ako u ustavu stoji takav argument. Pravi odgovor, zapravo, leži u ocjeni značenja ustava: treba li ustav formulirati samo sustav temeljnih vrijednosti društava i mehanizama diobe vlasti, koje obične zakonodavne većine ne mogu mijenjati, ili tu ima prostora i za sadržaje koji ponekad neće biti ništa više od samo

¹⁴ Díez-Picazo, Luis María; Ponthoreau, Marie-Claire. The Constitutional Protection of Social Rights: Some Comparative Remarks. Badia Fiesolana, San Domenico. European University Institute. 1991. 25.

programatske osnove djelovanja kada ono bude moguće?¹⁵ Očekivanja građana, sve i kad nisu utuživa, predstavljaju volju političkog *populusa*. U ovome valja spomenuti i kako su određena socijalna prava dostignuća pripadna europskoj kulturnoj i političkoj tradiciji te im se može i treba priznati značaj vrijednosti, jednak drugim temeljnim pravima.

Socijalni sustavi nisu nužno rezultat konstitucionalizacije odgovarajućih socijalnih prava, oni mogu postojati, i postoje, i bez obzira na njih, no postoje razlike onih sustava koji postoje unutar država s većom, manjom ili nikakvom inicijativom u domeni socijalne sfere, što može i jest, ali i ne mora biti funkcionalno povezano s ustavnim utemeljenjem socijalnih prava i inicijativa te njihovim činjeničnim provođenjem.

5. Budućnost socijalnih prava

Bez obzira na kritike izražene prema socijalnim pravima, ostvarenim kao temeljnim, a koje se u svojoj naravi svode na kritiku europske socijalne države, i neovisno o zazivanju opasnosti inflacije socijalnih prava, socijalna prava postoje. Njihov temeljni karakter jamči da stoje ponad svakočasnih političkih većina, da obilježavaju kako europsku socijalnu državu i njena postignuća, tako i europski kontinentalni pristup konstitucionalizmu i temeljnim pravima.

Promišljajući budućnost socijalnih prava nije dovoljno samo usvojiti stav o dosadašnjem razvitku, o postojećim mogućnostima, ma koliko one bile vrijedne. Trendovi ili nastojanja, poput onog o djelomičnoj i postupnoj privatizaciji davanja i usluga, koji se socijalnim pravom pružaju i jamče, potom o standardizaciji onoga što se socijalnim pravima jamči na način da se definiraju osnovni standardi za sve građane, ili o individualizaciji socijalnih prava – usmjeravanje konkretnim životnim situacijama i potrebama građana, nisu suprotstavljene socijalnim pravima, i kao temeljnim pravima. Oni, eventualno, repozicioniraju konkretne ciljeve socijalnih

¹⁵ Schwartz, Herman. The Wisdom and Enforceability of Welfare Rights as Constitutional Rights. Human Rights Brief. 8. 2001. 2. 2-3.

prava. Tu, jamstvo gospodarski održivih socijalnih minimuma, precizno usmjerenih na stvarne socijalne rizike i potrebe, održalo bi ostvarenje ideje socijalne pravde, koje bi se nadovezivalo na obranu, nadogradnju i širenje vrijednosti građanskih i političkih prava.

Socijalna prava, pri tom, nisu i ne smiju biti percipirana kao prepreke gospodarskom napretku, razvitku društva i države. Upravo suprotno, socijalna prava pretpostavka su tom napretku. Socijalna prava, svojom redistributivnom funkcijom potpomažu stabilnost i održivost sustava. Namjesto socijalnih slučajeva i problema štiti se ljudsko dostojanstvo, inkluzivna socijalna kohezija u tržišnom gospodarstvu stvara aktivne sudionike kako političkih tako i gospodarskih kretanja. I to nije pitanje mjerenja socijalnog troška, čak niti procjene smislenosti i održivosti troškova u odnosu na društvene koristi, nego pouzdanje ili shvaćanje kako „kreativna destrukcija“, bez socijalnih prava, može dovesti do ekonomskih probitaka za neke, ali vrlo kratkoročno – čak i za njih. Bez korektivne funkcije socijalnih prava društvo postaje talac „ekonomije apartheida“, kako Milton Friedman naziva potpuno liberalan sustav u Sjedinjenim Američkim Državama. A to nije optimum.

Istovremeno u uvjetima globalnog iskušenja, kada je ekonomska dilema o povezanosti socijalnih prava i konkurentnosti izražena, treba raditi na reformi sustava socijalnih prava. Jer, iako će socijalna prava teško biti usmjereni prema višim razinama, to ne znači da ne treba pokušavati, ciljanim aktivnostima, i racionalnijim sredstvima, postići bolje učinke u promociji socijalne uključenosti. Činjenica da je društvo i država u krizi, da se socijalne razlike šire, ne znači da od socijalnih prava treba odustati. Kao što u uvjetima manjka građanskih i političkih prava treba činiti sve da bi ih se ostvarilo na višoj razini, tako i socijalna isključenost i nedostatak socijalnih prava treba biti unaprijediti inzistiranjem na istinskom ostvarenju socijalnih prava.

Prof. dr. sc. Ivana Jelić

Kolektivna prava

1. Uvodni osvrt

U odnosu na titulara prava, postoje dvije vrste ljudskih prava: individualna, kojima je nositelj prava pojedinac, i kolektivna, kojima je nositelj prava skupina pojedinaca, odnosno kolektivitet. Ova prava su u teoriji poznata i pod nazivima prava solidarnosti ili prava treće generacije. Pod nazivom prava naroda, ta prava su propisana Afričkom poveljom o pravima čovjeka i pravima naroda, koju je usvojila Organizacija afričkog jedinstva (danas Afrička unija) 1981. godine, a stupila je na snagu 21. listopada 1986. godine.

Kolektivna prava su, kao pravni koncept, nastala sredinom XX. stoljeća. U biti, ona su rezultat suvremenih potreba čovječanstva u smislu potrebe za zaštitom vrijednosti, općeg dobra ili interesa, koji su značajni za kolektivitet, a koji se uživaju u zajednici ljudi. Dakle, radi se novom pravnom konceptu, prema kojem određene specifične vrijednosti i interesi neke skupine konstituiraju ljudska prava tih skupina. Te vrijednosti su, naprimjer, mir, sigurnost, razvoj, zdrav životni okoliš. U skladu s tim, Afrička povelja, recimo, propisuje pravo svakog naroda da odlučuje o vlastitom razvoju, odnosno da slobodno upravlja narodnim bogatstvima i prirodnim resursima.

Postoji veliki broj tih prava, a njihov se katalog širi kako se razvija kolektivna svijest i solidarnost među ljudima. Tako, neka od ovih prava su:

pravo naroda na samoodređenje (mnogi autori ovo pravo ne uključuju u kolektivna prava, jer se radi o klasičnom političkom pravu koje je propisano Poveljom UN-a i zaštićeno člancima 1. oba međunarodna pakta o ljudskim pravima, iako prevladava mišljenje da je ipak kolektivno pravo, i to i s političkim i s ekonomskim aspektima), načelo ravnopravnosti naroda, pravo na ekonomski, socijalni i kulturni razvoj, pravo na mir i sigurnost, pravo na zaštitu prirodnog životnog okoliša. U posljednje vrijeme, spominju se i pravo na korištenje rezultata zajedničkog nasljeđa čovječanstva, prava potrošača, prava pacijenata i pravo na komuniciranje.

Postoje mnoge nedoumice i dileme u kolektivnim pravima, a naročito u vezi s njihovom pravnom prirodom. Također, mnogim pravima treće generacije spori se status ljudskih prava, jer ona uglavnom predstavljaju univerzalne vrijednosti skupine ljudi, ili čak i čovječanstva, a ne striktna prava čovjeka koja se mogu ostvariti tužbom.

Najprije, diskutabilan je titular prava, jer se kolektivitet različito definira u odnosu na različita prava. Naime negdje su to potrošači, negdje narod, negdje studenti ili akademska zajednica, negdje građani, a negdje cijelo čovječanstvo, ovisno o dobru koje se štiti tim pravima. Također, za mnoge kolektivitete ne postoji međunarodno priznata definicija, ili se ona mijenjala u određenim momentima u povijesti, kao što je to slučaj s definicijom pojma narod, o čemu će biti više riječi na sljedećim stranicama.

Zatim, često u kolektivnim pravima nije moguće odrediti titulara obveze. Naime, negdje je to državna vlast, negdje lokalna zajednica, negdje međunarodna zajednica, a negdje ne postoji jasno određenje. Kad se govori o univerzalnim vrijednostima i općim dobrima, titulari obveze poštivanja tog prava ili vrijednosti su svi ljudi, sve zajednice, čovječanstvo.

Konačno, mnoga od tih prava nemoguće je utužiti, jer se više radi o vrijednostima, idejama i principima, nego o pravima čije poštivanje je osigurano sankcijom, ako se ono krši.

Također, neka od ljudskih prava, iako imaju primarno individualnu zaštitu, jer se štite kao prava pojedinca, za svoje puno uživanje zahtijevaju i kolektivnu zaštitu. Dobar primjer za ovu tvrdnju su prava nacionalnih

i etničkih manjina, koja se prije svega međunarodnim pravnim aktima štite kao individualna, odnosno kao prava pripadnika nacionalnih, etničkih, jezičnih i vjerskih manjina, ali je za njihovu realizaciju potreban i onaj moment kolektivnog uživanja tih prava, koji međunarodni instrumenti propisuju kao mogućnost da se ona uživaju u zajednici s drugim članovima manjinske grupe. To važi za sva manjinska prava, a naročito za pravo manjina na sudjelovanje u javnom životu, pravo na obrazovanje i pravo na upotrebu manjinskog materinskog jezika. Naime, posljednja tri prava zahtijevaju interakciju u njihovoj realizaciji i zaštiti kao kolektivnih prava, osim individualnog prava koje je zaštićeno pripadniku te manjine.

2. Pravna priroda kolektivnih prava

S gledišta pravne prirode prava treće generacije postoje brojne kontroverze i prigovori na račun njihovog definiranja kao ljudskih prava. U biti, ovim proklamiranim pravima se najviše zamjera to što ona ukazuju na želje i vrijednosti koje nisu jasno definirane. Neki autori čak smatraju da priznanje kolektivnih prava devalvira koncept ljudskih prava i skreće pažnju s pune implementacije ljudskih prava iz prve i druge generacije. Međutim, činjenica da se radi o pravima koja su na manje razvijenom stupnju pravne zaštite, a mnoga i u začetku normiranja, ne znači da im se može osporiti značaj i pravna priroda. Jer pravo nije samo ono pravo koje postoji u normi. Pravo je i iza i izvan normi, također, a to se upravo najbolje može vidjeti u ljudskim pravima.

Tri pristupa u vezi s pravnom prirodom kolektivnih prava karakteriziraju suvremenu pravnu teoriju.

Prema jednom pristupu, prava treće generacije su nepravni fenomeni jer ne postoji određen nositelj tih prava, tj. subjekt kojemu pripadaju, a ni nositelj obveze prema kojemu se ističu zahtjevi koji su bit tih vrijednosti. Također, u prilog tvrdnji da se ne radi o pravnoj kategoriji, javljaju se argumenti da se ta prava ne mogu efikasno utužiti, to jest da se ne mogu efikasno ostvariti pravnim sredstvima na nacionalnoj razini. U skladu s tim, njih nije moguće ostvariti ni na međunarodnom planu, jer je iscrpljenje svih

domaćih pravnih sredstava jedna od pretpostavki za procesuiranje nekog pravnog lijeka na međunarodnoj razini. Pozitivističke teorije usvajaju ovaj koncept.

Prema drugim shvaćanjima, ne radi se o ljudskim pravima, nego o specifičnim vrijednostima i dobrima, te im se daje status *sui generis* kategorija međunarodnog javnog prava. Prema tom pristupu, te vrijednosti se ne mogu podvesti pod koncept ljudskih prava, zato što su neodređene, apstraktne, ali i zato što bi njihovo ostvarenje moglo voditi poništenju nekog od građanskih i političkih prava, ili bi se posljednja mogla ugroziti, ako bi se i vrijednostima kolektiviteta dala prednost i status ljudskih prava. Primjeri kroz povijest o zaštiti nacije, naroda, države, Rajha, kalse i sl., nažalost, govore o takvoj mogućnosti.

Treći pristup se odnosi na shvaćanja prema kojima se ova prava tretiraju kao ljudska prava i to prava koja se uživaju zajedno, u kolektivitetima, kojima su inherentna, i čijim ostvarenjem se štite šire zajednice, njihove vrijednosti i interesi više individualaca i njihovih prava. U tom smislu se ističe da su ljudska prava treće generacije, odnosno prava solidarnosti, kolektivna prava, proklamirana ljudska prava za čiju realizaciju je potrebna i grupna svijest i socijalna akcija većeg broja ljudi.

Posljednji pristup je prihvaćen u suvremenom međunarodnom pravu ljudskih prava. Dakle, može se govoriti o specifičnoj vrsti ljudskih prava, koja, za razliku od građanskih, političkih, ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava, nisu ni garantirana ni priznata, nego su samo proklamirana, što je u skladu s njihovom specifičnom prirodom, a što ne umanjuje njihov značaj. Naime, proklamiranje tih prava je značajan korak prema njihovom punom ostvarenju.

3. Međunarodni pravni okvir zaštite kolektivnih prava

Prava treće generacije nisu proklamirana jednim pravnim instrumentom međunarodnog univerzalnog prava. Ona su, uglavnom, zaštićena nacionalnim pravnim aktima (kao, naprimjer, prava potrošača), međunarodnim običajima i ugovorima (naprimjer, samoodređenje naroda), ili

posebnim pravnim instrumentima koji štite određenu opću vrijednost na osnovi koje se ističu pojedina ljudska prava u kontekstu zaštite te vrijednosti. U prilog ovoj posljednjoj tvrdnji možemo navesti, kao primjer vrijednosti, zdrav životni okoliš, koju štite mnogi politički i pravni dokumenti na nacionalnom i međunarodnom planu, a ljudska prava koja su i individualna prava svakog pojedinca – člana zajednice i prava zajednice, u cjelini su pravo na informiranje o stvarima iz područja očuvanja zdravog okoliša, pravo na donošenje odluka u području okoliša i pravo na pristup pravosuđu radi očuvanja zdravog životnog okoliša, te univerzalne vrijednosti bez premca.

Dakle, ne postoji sveobuhvatna lista prava solidarnosti u jednom dokumentu, što je i razumljivo, imajući u vidu da su mnoga od tih prava tek u začetku, kako u smislu razvoja kolektivne svijesti, tako i u smislu pravnog normiranja.

Najobuhvatniji katalog, do sada, dan je u Afričkoj povelji o pravima čovjeka i naroda (tzv. Banjulska povelja), u kojoj su prava naroda proklamirana (članci 19.-24.). Tu su eksplicitno propisana sljedeća prava: pravo naroda na samoodređenje, pravo na slobodno upravljanje narodnim bogatstvima i prirodnim resursima, pravo na razvoj, pravo na mir i sigurnost i pravo na zdrav životni okoliš.

4. Najznačajnija kolektivna prava

4.1. Pravo naroda na samoodređenje

Pravo na samoodređenje je i individualno i kolektivno pravo. Kolektivno pravo na samoodređenje pripada narodima. Kao individualno, ono se odnosi na pravo svakog pripadnika tog naroda, pravo na individualni izbor pojedinca.

Iako se čini da je pitanje titulara kolektivnog prava riješeno, to baš i nije tako. Naime, definiranje pojma narod je praćeno mnogim kontroverzama, a i mijenjalo se tijekom povijesti međunarodnog prava, što izaziva problem u primjeni ovog prava i daje mu političku konotaciju.

Postoji više definicija pojma narod. No, poslije nalaza Badinterove arbitražne komisije, prihvaćena je administrativno-demografska definicija, prema kojoj je narod velika skupina pojedinaca unutar određenog političko-teritorijalnog i administrativnog jedinstva, unutar administrativnih granica. U tom smislu se pravo na samoodređenje svodi na pravo većine u tom kolektivitetu da odlučuje u ime cjeline.

Pravo naroda na samoodređenje je i političko načelo suvremene međunarodne zajednice i jedno od općih načela međunarodnog javnog prava, propisano Poveljom UN-a.

Ovo pravo je propisano zajedničkim člankom oba međunarodna pakta o ljudskim pravima, člankom 1. PGP-a (Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima) i PESK-a (Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima), koji predviđa da svi narodi imaju pravo slobodno odrediti vanjskopolitički položaj svoje države, unutrašnje ustrojstvo i slobodno raspolagati prirodnim bogatstvima.

Dakle, razlikuju se tri vida prava naroda na samoodređenje: a) *vanjski politički vid samoodređenja*, koji znači da narod ima pravo odrediti svoj politički položaj, odnosno državno-pravni status, da na temelju slobodno izražene volje ima pravo uspostaviti vlastitu državu ili udružiti se s drugim narodom ili narodima i na ravnopravnim osnovama oblikovati državnu, složenu ili unitarnu, zajednicu; *unutrašnji politički vid samoodređenja*, koji znači da narod ima pravo slobodno izabrati i izgraditi svoj gospodarski, društveni, pravni, politički i kulturni razvoj, a i društveno-političko uređenje; *ekonomski vid samoodređenja*, koji znači pravo naroda da slobodno raspolaze prirodnim bogatstvima.

Nakon Drugog svjetskog rata, pravo naroda na samoodređenje je razmatrano poglavito u duhu antikolonijalizma. To razdoblje je značajno doprinijelo razvoju ovog načela, koje je od političkog načela postalo kolektivno ljudsko pravo i, kao takvo, prihvaćena norma međunarodnog prava. Afrička povelja, u članku 20., osim prava na oslobođenje od kolonijalizma i neslobode, propisuje da svaki narod ima pravo na opstanak, neupitno i neotuđivo pravo na samoodređenje, pravo slobodno odlučivati o politič-

kom statusu države, a i o ekonomskom i društvenom razvoju, u skladu s politikom koju slobodno izabere.

4.2. Pravo na slobodno upravljanje nacionalnim bogatstvima

Ovo kolektivno pravo naroda je, u biti, sastavni dio prethodnog prava, jer predstavlja ekonomski vid prava naroda na samoodređenje, budući da se odnosi na upravljanje i raspolaganje prirodnim resursima jednog naroda.

Međunarodnopravna zaštita ovog prava utemeljena je u članku 1. oba međunarodna pakta o ljudskim pravima, a i u članku 21. Afričke povelje.

Naime, međunarodni paktovi o ljudskim pravima, osim političkog – vanjskog i unutrašnjeg – aspekta samoodređenja, propisuju i ekonomski aspekt. Također, u stavku 2. zajedničkog članka 1., propisano je i ograničenje u uživanju ovog prava, u smislu da je upravljanje prirodnim bogatstvima ograničeno obvezama koje proističu iz međunarodne gospodarske suradnje, utemeljene na načelu uzajamne koristi i na međunarodnom pravu.

Afrička povelja proklamira pravo na slobodno upravljanje nacionalnim resursima, kao nezavisno kolektivno ljudsko pravo, čiji sadržaj čine dva ovlaštenja i jedna obveza države, i to:

- ovlaštenje slobodnog i neotuđivog raspolaganja nacionalnim resursima u svom isključivom interesu;
- pravo na nadoknadu i adekvatnu kompenzaciju u slučaju zadiranja u te resurse; i
- obveza države – Visoke strane ugovornice Povelje – ukloniti sve oblike vanjske ekonomske eksploatacije, posebno one koju vrše međunarodni monopoli, kako bi se narodima omogućilo puno uživanje u prednostima svojih nacionalnih resursa.

Za razliku od prava na političko samoodređenje, koje je priznato samo narodima, pravo na ekonomsko samoodređenje je, kao kolektivno pravo raspolaganja i upravljanja vlastitim prirodnim resursima, priznato i etnič-

kim i nacionalnim manjinama, koje, po međunarodnom pravu, nemaju pravo na političko samoodređenje.

4.3. Pravo na razvoj

Pravo na razvoj obuhvaća ekonomski, socijalni i kulturni aspekt. Radi se o kolektivnom pravu koje je nastalo kao potreba da se umanju pro- turjeđe između razvijenog Sjevera i nerazvijenog Juga, ekonomske podje- le svijeta i nejednakosti u razvoju među narodima svijeta. Riječ je o pravu čovjeka, koje je više kolektivno nego individualno pravo, jer se pojedinac samo implicitno može smatrati titularom ovog prava.

Dileme koje upitnom čine pravnu prirodu ovog ljudskog kolektivnog prava odnose se na određenost titulara prava i titulara obveze, ali i same formulacije pojma razvoj, koji je višedimenzionalan.

U svakom slučaju, ma koliko se pojam razvoj može tumačiti široko ili usko, bitno je istaknuti da bez njega nema uživanja fundamentalnih ljud- skih prava i sloboda.

U Povelji UN-a, u člancima 55. i 56., propisuje se da države trebaju su- rađivati radi postizanja boljeg životnog standarda, ekonomskog i socijalnog razvoja. Rezolucija Opće skupštine br. 1161 (XII.), iz 1957. godine, ističe da bi balansiran i integriran ekonomski i socijalni razvoj pridonio poboljšanju sta- nja ljudskih prava. U Deklaraciji o društvenom progresu, koju je Opća skup- ština usvojila 1967. godine, ljudska prava i slobode imaju istaknuto mjesto.

Nadalje, Deklaracija o pravu na razvoj, koju je Opća skupštine usvojila, u obliku rezolucije (Rezolucija br. 41/128) 1987. godine, pravo na razvoj određuje, u članku 1, kao „*neotuđivo ljudsko pravo temeljem kojega svaki čovjek i svi narodi stječu pravo sudjelovanja, poticanja i korištenja rezulta- ta gospodarskog, društvenog, kulturnog i političkog razvoja u kojemu se u punoj mjeri mogu ostvariti sva ljudska prava i temeljne slobode*“.

U Afričkoj povelji to pravo je, kao kolektivno pravo, najeksplicitnije proklamirano. Članak 22. proklamira da „*svi narodi imaju pravo na eko- nomski, socijalni i kulturni razvoj uz dužno uživanje njihove slobode iden-*

titeta i u jednakom uživanju zajedničke baštine čovječanstva», a i obvezu država da „*pojedinačno ili kolektivno osiguraju uživanje prava na razvoj*“.

Imajući u vidu sadašnju razinu ostvarenja ljudskog prava na razvoj, probleme njegove utuživosti i neodređenost titulara prava i obveze, da se zaključiti da je politička priroda ovog prava dominantna.

4.4. Pravo na mir i sigurnost

Mir i sigurnost su temeljne vrijednosti čovječanstva, a njihovo očuva- nje je temelj suvremenog međunarodnog prava. U skladu s tim, načelo zabrane upotrebe sile i prijetnje silom u međunarodnim odnosima je za- branjeno (članak 2. stavak 4. Povelje UN-a), a mirno rješavanje međuna- rodnih sporova je jedno od vodećih načela međunarodnog prava.

Dakle, mir i sigurnost su vrijednosti koje ne trpe kompromise i koje su nediskutabilno zaštićene međunarodnim pravom. Međutim, kada se o ovim vrijednostima počne razmišljati kao o ljudskim pravima, počinju se nizati dileme. Naime, nejasno je tko je titular tog prava – koji je to, točno, kolektivitet, radi li se o individualnom i kolektivnom pravu, tko je titular obveze da se to pravo zaštititi, kako ostvariti to pravo individualnim tužba- ma, ako je mir globalno pitanje?

U Općoj deklaraciji o ljudskim pravima, još davne 1948. godine, impli- citno je naznačeno ovo pravo u članku 28. Naime, propisujući da „*svatko ima pravo na društveni i međunarodni poredak u kojem prava i slobode objavljeni u ovoj Deklaraciji mogu biti potpuno ostvareni*“, obuhvaćeno je i ovo pravo, iako se mir ne spominje eksplicite, jer bez njega nema temelj- nog preduvjeta za uživanje ljudskih prava i sloboda.

Prvi put je eksplicitno, pravo na mir i sigurnost, kao pravo naroda, propisano Banjulskom poveljom. Članak 23. Povelje propisuje da „*svi na- rodi imaju pravo na unutrašnji i međunarodni mir i sigurnost*“. Nadalje, isti članak ističe da će načela solidarnosti i prijateljskih odnosa, propisana u Povelji UN-a, i potvrđena u Povelji Organizacije afričkog jedinstva (danas Afrička unija), uređivati odnose među državama.

Također, pravo na mir i sigurnost je precizno propisano kao ljudsko pravo i pojedinaca i naroda u dokumentima UN-a – Rezolucija 5 (XXXII.) Komisije za ljudska prava, iz 1976., i Rezolucija 33/73 Opće skupštine, iz 1978. godine. Rezolucija 5 proklamira pravo svih ljudi da žive u uvjetima svjetskog mira i međunarodne suradnje. Rezolucijom 33/73 usvojena je Deklaracija spremnosti društava da žive u miru i u njoj je istaknuto da „svaka nacija i svaki čovjek imaju, bez obzira na rasu, uvjerenje, jezik ili spol, od prirode dano pravo na život u miru“. Iako se radi o dokumentima neobvezujućeg karaktera, odnosno mekog prava (*soft law*), afirmacija koju ova prava dobivaju kao kolektivna ljudska prava je nediskutabilna jer se radi o dokumentima svjetske organizacije.

Daljnjom analizom međunarodnih instrumenata, može se zaključiti da je ovo pravo, također implicite, zaštićeno i odredbama Pakta o građanskim i političkim pravima, koji propisuje obvezu država da zakonom zabrane svaku propagandu u korist rata i zabranjuje svako zagovaranje nacionalne, vjerske i rasne mržnje.

Iako se prije svega radi o najznačajnijoj vrijednosti suvremenog međunarodnog poretka, koja je zaštićena i spomenutom kogentnom zabranom upotrebe sile i prijetnje silom, mir i sigurnost su također preduvjeti za uživanje svih ljudskih prava i sloboda. Prihvatanjem koncepta kolektivnog prava na mir i sigurnost, iako ga treba ojačati efikasnijim mehanizmima zaštite, ove vrijednosti dobivaju još veću snagu.

4.5. Pravo na zdrav životni okoliš

Aktualni problem u vezi s očuvanjem ljudskog habitata, ugroženošću eko-sustava, globalnim zagrijavanjem i oštećenjem ozonskog omotača, prouzrokovanih ljudskom nepažnjom i nekontroliranim tehnološkim razvojem, pomaknuo je u prvi plan pravo na zdrav životni okoliš. Ovo je najrazvijenije i, sigurno, najaktualnije pravo solidarnosti.

Danas gotovo svaka država u svojim ustavnim aktima propisuje zaštitu okoliša, neke države propisuju i pravo na zdrav životni okoliš, a neke idu i dalje, propisujući da su ekološke države (kao, naprimjer, Crna Gora).

Međutim, i osim toga što je zahtjev za zdravim životnim okolišem široko prihvaćen i što je razvijena praksa međunarodne odgovornosti država za ekološku štetu, nanesenu drugim državama i njihovim građanima, ne možemo govoriti o adekvatnoj zaštiti ljudskog prava na zdrav životni okoliš.

Naime, kada govorimo o međunarodnom planu, samo u Afričkoj povelji i Protokolu uz Američku konvenciju, iz 1988. godine, nailazimo na proklamiranje ovog prava kao ljudskog kolektivnog prava.

Afrička povelja, u članku 24. propisuje da „svi narodi imaju pravo na opće povoljno stanje sredine, koje pogoduje njihovom razvoju“.

Postoji veliki broj dokumenata svjetske organizacije i regionalnih pravnih sustava, koji nemaju striktno pravno obvezujući karakter, nego su poglavito deklarativni dokumenti *soft law* pravne prirode. Tako, Deklaracija UN-a o zaštiti čovjekove okoline, usvojena u Stockholmu, 1972. godine, ističe u načelu da „čovjek ima osnovno pravo na slobodu, jednakost i adekvatne životne uvjete, u sredini čiji kvalitet omogućava život u dostojanstvu i blagostanju, i svečanu obvezu da štiti i poboljšava tu sredinu za sadašnje i buduće generacije“. Dvadeset godina kasnije, Deklaracijom iz Rija, proklamirano je da „ljudska bića imaju centralni interes za održivim razvojem“, a Deklaracijom o životnoj sredini i razvoju, iz New Yorka, da „ljudi imaju pravo na zdrav i produktivan život u skladu s prirodom“.

I u teoriji i praksi postoji saglasnost da pravo na zdrav i siguran životni okoliš, koji je ljudsko pravo sadašnjih i budućih generacija, kojima treba ostaviti uvjete adekvatne za opstanak ljudske vrste, obuhvaća sljedeća prava:

- slobodu od zagađenja i ekološke degradacije,
- zaštitu od aktivnosti koje mijenjaju okoliš ili nepovoljno na nj utječu, jer prijete životu, blagostanju i održivom razvoju,
- očuvanje zraka i tla, voda, mora, flore i faune, biološke raznolikosti i ekosustava,
- pravo na pitku vodu,
- sigurnu i zdravu hranu,

- najviši standard zdravlja,
- siguran i zdrav radni okoliš,
- adekvatne životne i stambene uvjete u sigurnom, zdravom i ekološki očuvanom okruženju,
- opstanak jedinstvenih vrsta, i
- opstanak domorodačkog stanovništva i tradicionalnih načina života.

Naravno, s obzirom na to da se potrebe za zaštitom zdravog životnog okoliša pojačavaju i proširuju svakim danom, širi se i lepeza prava koja se odnose na nju.

Kao izraz potrebe da se međunarodnim pravnim aktom zaštititi pravo na informacije, pravo na javno sudjelovanje u odlučivanju i pravo na pristup pravosuđu u ekološkim stvarima, donesena je Konvencija o pristupu informacijama, javnom sudjelovanju u donošenju odluka i pristupu pravosuđu u ekološkim stvarima, poznata kao Arhuška konvencija, 1998. godine. Iako se radi o regionalnom instrumentu, koji je otvoren za države-članice Komisije UN-a za Europu, radi se o svjetski važnom pravnom aktu koji – prvi put na obvezujući način – dovodi u vezu ljudska prava i okoliš, propisujući specifična ekološka ljudska prava. Arhuška konvencija je postala dio pravne stečevine EU (*acquis communautaire*), budući da je postala Visoka strana ugovornica 17. veljače 2005. godine. Odredbe Konvencije su inkorporirane u svu regulativu EU iz oblasti zaštite okoliša. Inače, konvencija je nastala na temelju 10. načela spomenute Deklaracije iz Rija.

U Europskoj uniji, veza između ljudskih prava i zaštite okoliša je pojačana Poveljom o temeljnim pravima EU, iz 2010. godine. Naime, u poglavlju pod nazivom „Solidarnost“, člankom 37., propisano je da „visoka razina zaštite životne sredine i poboljšanje kvalitete okoliša mora biti integrirana u politike Unije i osigurana u skladu s načelom održivog razvoja“. Važnost ove odredbe je veća poslije Ugovora iz Lisabona, s obzirom na to da je Povelja o temeljnim pravima postala obvezujući pravni akt i dio *acquis*-a.

5. Načini i mehanizmi zaštite kolektivnih prava

Načini i mehanizmi zaštite kolektivnih prava su usklađeni s njihovom specifičnom pravnom prirodom. Naime, koliko su kolektivna prava drugačija od ostalih ljudskih prava, jer se odnose na kolektivne interese, vrijednosti i opća dobra, često nedefiniranog titulara prava i obveza, toliko se i sredstva kojima se ona štite razlikuju od procesnih sredstava koja se koriste za utuživa individualna prava.

S obzirom na to da su prava solidarnosti uglavnom neutuživa, u posljednjih nekoliko desetljeća su se, u zapadnoj i sjevernoj Europi i Sjevernoj Americi, razvili kvazisudski mehanizmi koji su se pokazali kao prilično učinkovita sredstva, naročito u pogledu zaštite okoliša i prava potrošača.

Postoje tri načina za zaštitu kolektivnih prava, odnosno kolektivnih interesa.

Prvi, to je podnošenje predstavke, pritužbe ili aplikacije državnom ili paradržavnom tijelu, tijelu s javnim ovlastima, protiv države, pravne ili fizičke osobe, koja krši neko pravo solidarnosti, ili iniciranje postupka od tog tijela; primjer takvog tijela je institucija *ombudsmana*, koji potječe iz skandinavskih zemalja, a osim zaštite individualnih prava, s vremenom je postao nadležan pokretati postupke za zaštitu kolektivnih interesa i prava solidarnosti.

Drugi, postoji zaštita kolektivnih prava putem privatnih (nedržavnih) ili nevladinih organizacija koje pokreću postupak za zaštitu kolektivnih interesa. To je najčešći model koji se koristi za zaštitu prava potrošača.

Treći, veoma se često, naročito u SAD-u koristi mehanizam popularne tužbe (*class action*), koji podrazumijeva ovlast jednom članu kolektiva da tuži u ime ostalih članova, i to bez obveze prethodnog traženja suglasnosti kolektiva. Taj mehanizam ima svojih prednosti, jer omogućava ostvarenje prava skupine, a naročito je popularan u naknadama štete. Međutim, u realnosti postoje i ograničenja, jer je ponekad propisano da se protiv određenih entiteta ne može podići ovakva zajednička tužba, a postoji i opasnost od manipulacije i zloupotrebe kolektivnih interesa od pojedinaca.

Ovaj kratak pregled stanja međunarodne zaštite kolektivnih prava govori nam koliko ga je još potrebno unaprjeđivati, a to se naročito odnosi na njihovu implementaciju i mehanizme njihove zaštite, koji su ograničeni samom prirodom ovih prava. Imajući sve u vidu, lako je zaključiti da je zaštita kolektivnih prava jedan od bitnih izazova suvremenog međunarodnog prava ljudskih prava.

Doc. dr. sc. Lana Ofak
Pravo na zdrav okoliš

1. Što je okoliš i pravo na zdrav okoliš?

Okoliš u kojem čovjek živi osigurava mu ostvarenje osnovnih životnih potreba i postizanje napretka. Za opstanak čovječanstva nužan je okoliš pogodan za zdravlje i dobrobit sadašnjih i budućih naraštaja, što uključuje dobro stanje voda, kvalitetu zraka koja ne dovodi do negativnih učinaka na ljudsko zdravlje, smanjenje emisija ugljikovog dioksida i drugih stakleničkih plinova, smanjenje štetnih učinaka stvaranja otpada, zaustavljanje pretjerane sječe šuma, dobro stanje mora, sprječavanje gubitka bioraznolikosti (raznolikosti svih živih bića na Zemlji) te smanjenje negativnih rizika kemikalija na ljudsko zdravlje i okoliš.

Svaka ljudska djelatnost ima određeni utjecaj na okoliš, a okoliš ima ograničene resurse. On može apsorbirati onečišćenje i neutralizirati njegove štetne učinke samo u određenoj, ograničenoj mjeri. Povijest ljudske civilizacije pokazala je da su ljudi skloni djelovati na način koji će dovesti do znatnog pogoršanja stanja okoliša ako se njihova aktivnost ne postavi pod pravna ograničenja. Hoće li se okoliš uspješno zaštititi ovisi o tome što sve predstavlja objekt njegove pravne zaštite. Stoga je okoliš potrebno definirati u širokom smislu, jer bi preuska definicija mogla dovesti do toga da se ne zaštiti okoliš od svih oblika degradacije. Okoliš doslovno znači okolinu, ukupnost svijeta kojeg je čovjek dio. Široka definicija okoliša sadržana je u hrvatskom pravu. Okoliš je prirodno i svako drugo okruženje organizama i njihovih zajednica, uključujući i čovjeka, a koje omogućuje

postojanje organizama i njihov daljnji razvoj: to okruženje čine zrak, more, vode, tlo, zemljina kamena kora, energija – te materijalna dobra i kulturna baština, kao dio koji je stvorio čovjek; svi u svojoj raznolikosti i ukupnosti uzajamnog djelovanja.¹

Pravo na zdrav okoliš u supstantivnom (materijalnom, sadržajnom) smislu podrazumijeva pravo na okoliš određene kvalitete. To pravo znači osiguranje svim osobama da žive u okolišnim uvjetima koji zadovoljavaju određene zahtjeve, poput čistog zraka, čiste vode te takve kvalitete okoliša koja ne ugrožava njihov život, zdravlje ili dobrobit. Pravo na zdrav okoliš stvara odgovarajuću obvezu za državu da se suzdrži od poduzimanja ili odobravanja djelatnosti koje narušavaju to pravo i, ako je to potrebno, obvezu da poduzima mjere kako bi se osiguralo ili zaštitilo pravo čovjeka na okoliš određene kvalitete.

Za ostvarenje prava na zdrav okoliš od presudne je važnosti postojanje određenog postupka kojim će građani to pravo moći ostvariti i zaštititi. Stoga se u pravo na zdrav okoliš svrstavaju i prava postupkovne naravi, a to su pravo na pristup informacijama o okolišu, pravo sudjelovanja u odlučivanju o okolišu te pravo na pristup pravosuđu (sudskoj zaštiti) u pitanjima okoliša (o tome vidi: 3. poglavlje).

2. Kako se putem prava štiti okoliš?

Na okoliš mogu nepovoljno utjecati različiti čimbenici, ali uglavnom su uzrokovani ljudskim djelovanjem. Kako bi se ponašanje ljudi usmjerilo na djelatnosti koje su prihvatljive za okoliš i spriječio nastanak štete, odnosno onečišćenja okoliša, nužno je putem prava urediti društvene odnose. Postoje tri glavna izvora prava koja se odnose na zaštitu okoliša (pravo okoliša) – međunarodni, europski i domaći.

Okoliš ne poznaje međudržavne granice te su mnogi okolišni problemi (poput klimatskih promjena, onečišćenja voda, onečišćenja zraka, kiselih

¹ Članak 4. stavak 1. točka 30. Zakona o zaštiti okoliša (Narodne novine, 80/2013).

kiša) globalnog ili prekograničnog značaja. Stoga je **međunarodno pravo zaštite i očuvanja okoliša** vrlo važno. Ono se u najvećem dijelu sastoji od dobrovoljno sklopljenih međunarodnih ugovora među državama. Ti se međunarodni ugovori, u pravilu, nazivaju konvencijama. Postoje brojni međunarodni ugovori koje je potpisala i ratificirala Republika Hrvatska, a koji su posvećeni zaštiti zraka i ozonskog omotača, morskog okoliša, međunarodnih vodotokova, prirode i biološke raznolikosti te prekograničnog prometa opasnog otpada.²

Od 1. srpnja 2013., Republika Hrvatska je članica Europske unije. U proteklih četrdeset godina, u okviru Europske unije, usvojen je veliki opseg zakonodavnih akata u području zaštite okoliša, koji sadrže vrlo opsežne pravne norme i koje mora poštivati i Republika Hrvatska. **Europsko pravo okoliša** općenito se sastoji od nekoliko stotina pravnih akata koji se mogu razvrstati u sljedeće tematske skupine: horizontalno zakonodavstvo,³ kakvoća zraka i klimatske promjene, gospodarenje otpadom, upravljanje vodama, zaštita prirode, kontrola industrijskog onečišćenja i upravljanje rizicima, kemikalije i genetički modificirani organizmi, buka te nuklearna sigurnost i zaštita od zračenja.

Neovisno o velikom broju međunarodnih i europskih izvora prava okoliša, **domaće pravo** ima najveći utjecaj na ponašanje pojedinaca. U Republici Hrvatskoj zakon kojemu je osnovni predmet regulacije zaštita okoliša je **Zakon o zaštiti okoliša**. Okolišnom zakonodavstvu pripadaju

² Primjerice, Okvirna konvencija Ujedinjenih naroda o promjeni klime, Konvencija o zaštiti Sredozemnog mora od onečišćavanja, Konvencija o biološkoj raznolikosti, Konvencija o močvarama koje su od međunarodne važnosti naročito kao staništa ptica močvarica, Konvencija o međunarodnoj trgovini ugroženim vrstama divljih životinja i biljaka, Konvencija o prekograničnom onečišćenju zraka na velikim udaljenostima, Konvencija o nadzoru prekograničnog prometa opasnog otpada i njegovu odlaganju.

³ Horizontalno zakonodavstvo ne uređuje neko specifično područje (poput gospodarenja otpadom ili kakvoće zraka) već se odnosi na pitanja koja se pojavljuju u različitim sektorima. Njime se propisuju mehanizmi kojima je cilj poboljšati donošenje odluka, promjene u zakonodavstvu i njegovu provedbu.

i zakoni kojima se uređuje zaštita pojedinih sastavnica okoliša ili zaštita okoliša od opterećenja, poput Zakona o zaštiti zraka, Zakona o održivom gospodarenju otpadom, Zakona o zaštiti od buke, Zakon o zaštiti od svjetlosnog onečišćenja, Zakona o radiološkoj i nuklearnoj sigurnosti, Zakona o kemikalijama te Zakona o zaštiti prirode. Pojedini zakoni koji imaju više namjena mogu sadržavati i posebna poglavlja ili norme koje se odnose na zaštitu okoliša, primjerice Kazneni zakon, Zakon o vodama, Zakon o prostornom uređenju i Zakon o gradnji.

3. Načini i postupci putem kojih građani mogu ostvariti pravo na zdrav okoliš

Zamislimo situaciju u kojoj ministarstvo gospodarstva neke države podupire projekt hidrauličkog raspucavanja kao metode istraživanja plina i nafte, kojom se pod visokim pritiskom u zemlju ubrizgavaju velike količine vode, pijeska i kemikalija, kako bi se oslobodio plin ili nafta. Ministarstvo gospodarstva i ministarstvo zaštite okoliša smatraju takvu metodu neopasnom za lokalnu zajednicu, međutim određeni stručnjaci ukazuju na to da može doći do onečišćenja podzemnih izvora vode. Postoji opasnost i od potresa. Onečišćenje pitke vode metanom (zapaljiv plin) u nekim slučajevima, u drugim državama je toliko ozbiljan problem da se voda u slavinama kućanstava može zapaliti. Onečišćenja podzemnih voda i eksplozije domova, iako još nije sa sigurnošću dokazano da su uzrokovane kemikalijama koje se koriste u raspucavanju, mogu nastati zbog neučinkovitog cementiranja, nepažnje operatera te korištenja jama za odlaganje nastalog otpada. Zabrinuti građani zatraže pristup informacijama o kemikalijama koje će se koristiti prilikom raspucavanja, ali nadležno tijelo javne vlasti odbija pristup s obrazloženjem da se radi o povjerljivim informacijama koje su poslovna tajna. Iako se lokalno stanovništvo protivi odobravanju hidrauličkog raspucavanja, nadležna ministarstva izdaju nositelju zahvata sve potrebne dozvole. Grupa građana podnosi tužbu, kojom traži ocjenu zakonitosti tih dozvola, ali nadležni sud godinama ništa ne radi povodom njihove tužbe, a nositelj zahvata (kompanija koja se bavi istraživanjem nafte i plina) u međuvremenu započinje svoju djelatnost.

U jednom drugom gradu, industrijsko postrojenje za skladištenje cementa i ugljena i za proizvodnju građevinskog materijala ponovo je pušteno u pogon, nakon sedam godina neaktivnosti. Postrojenje je smješteno u neposrednoj blizini naselja, a neki dijelovi postrojenja nalaze se pedesetak metara od stambenih kuća. Građani su se u više navrata obraćali nadležnim tijelima javne vlasti, upozoravajući na činjenicu da postrojenje djeluje protivno propisima koji se odnose na zaštitu okoliša, što rezultira bukom i onečišćenjem zraka. Međutim, nadležna tijela nisu poduzela potrebne radnje kojima bi se zaustavile povrede propisa. Građani se organiziraju u neformalnu grupu i podnose tužbu sudu zbog propusta nadležnih tijela da osiguraju provedbu zakona koji se odnose na okoliš. Sud odbacuje njihovu tužbu s obrazloženjem da građani nemaju pravo podnijeti tužbu protiv nadležnih tijela javne vlasti, nego samo protiv onečišćivača.

U poglavljima koja slijede prikazat će se kako se, u cilju zaštite svog prava na zdrav okoliš, pojedinci mogu zaštititi u navedenim slučajevima, koristeći se pravom na pristup informacijama, sudjelovanje u odlučivanju i na pristup pravosuđu u pitanjima okoliša. Ta prava su zajamčena Konvencijom o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša,⁴ a isto tako i u odredbama hrvatskog Zakona o zaštiti okoliša i Zakona o pravu na pristup informacijama.

4. Pravo na pristup informacijama o okolišu

U demokratskom društvu građani imaju pravo na pristup informacijama, uključujući i informacije o okolišu. Svatko može tražiti bilo koju informaciju o okolišu koju posjeduju tijela javne vlasti. Tijela javne vlasti su tijela državne uprave, druga državna tijela, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravne osobe s javnim ovlastima i druge osobe koje pružaju javne usluge u vezi s okolišem. Podnositelj zahtjeva za pristup informaciji nije obavezan navesti razloge zbog kojih traži pristup.

⁴ Konvencija o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša usvojena je 1998. godine u Aarhusu u Danskoj. Skraćeno se naziva Aarhuska konvencija.

Kakva se informacija može tražiti? Informacija o okolišu je informacija koja se odnosi na bilo koju sastavnicu okoliša, kao što su zrak i atmosfera, voda, tlo, zemlja, biološka raznolikost (uključujući genetski izmijenjene organizme). U informacije o okolišu pripadaju i sve djelatnosti ili mjere koje bi mogle utjecati na sastavnice okoliša, a i informacije o mogućem utjecaju stanja okoliša na ljudsko zdravlje i sigurnost.

Na koji se način informacije moraju pružiti? Tijela javne vlasti trebaju pružiti informacije u onom obliku u kojem su zatražene (pisanom, vizualnom, slušnom, elektroničkom ili bilo kojem drugom materijalnom obliku), uključujući preslike predmetne dokumentacije ako ih je podnositelj zahtjeva zatražio. Tijelo javne vlasti ima pravo tražiti od korisnika naknadu stvarnih materijalnih troškova koji nastanu pružanjem informacije (primjerice, preslika jedne stranice 0,25 kune, elektronički zapis na CD-u 4,00 kune), a i naknadu troškova dostave tražene informacije prema važećem cjeniku redovnih poštanskih usluga. Tijelo javne vlasti treba staviti informaciju o okolišu na raspolaganje što je moguće prije, a najkasnije u roku od 15 dana od podnošenja zahtjeva, osim ako obujam i složenost informacije opravdavaju produljenje toga roka za dodatnih 15 dana. O produženju rokova tijelo javne vlasti mora obavijestiti podnositelja zahtjeva i navesti razloge zbog kojih je taj rok produžen.

Mogu li tijela javne vlasti odbiti pružanje informacije o okolišu? Pravo javnosti na pristup informacijama o okoliša treba se tumačiti u što širem smislu. Međutim, ipak postoje razlozi (izuzeci) zbog kojih se može uskratiti neka informacija. Tijela javne vlasti mogu odbiti zahtjev za informacijom o okolišu ako bi njezino otkrivanje nepovoljno utjecalo na: međunarodne odnose, državnu obranu ili javnu sigurnost, sudski postupak ili istragu, povjerljivost poslovne informacije ili povjerljivost osobnih podataka. Informacija se također može uskratiti ako bi njezino objavljivanje nepovoljno utjecalo na okoliš, primjerice informacije o uzgajalištima ili rijetkim vrstama. Sve navedene razloge za odbijanje treba tumačiti na ograničavajući način, vodeći računa o javnom interesu kojem otkrivanje informacije služi. Mora se voditi računa i o tome odnosi li se tražena informacija na emisije u okoliš jer u tom slučaju postoji veći javni interes da se informacija otkrije.

Uzimanje javnog interesa u obzir zahtijeva uravnoteženje interesa, što znači da se mora postići ravnoteža između javnog interesa da se informacija otkrije, s jedne strane, i zaštićenog interesa (izuzetka) koji se štiti uskratim informacije u konkretnom slučaju, s druge strane. Tijelo javne vlasti mora provesti postupak kojim će osigurati da odluka o primjeni nekog izuzetka nije proizvoljna i da bi u konkretnom slučaju otkrivanje informacije dovelo do štete za zaštićeni interes o kojem je riječ. U negativnom odgovoru tijelo javne vlasti mora navesti razloge za odbijanje i pružiti informaciju o pravu na žalbu (pristup žalbenom postupku).

Što ako tijela javne vlasti ne posjeduju traženu informaciju? Ako tijelo javne vlasti ne posjeduje informaciju, a ima saznanja o tijelu koje je posjeduje, dužno je bez odgode ustupiti zahtjev tome tijelu, a o čemu mora obavijestiti podnositelja.

Jesu li tijela javne vlasti dužna posjedovati informacije o okolišu? Sva su tijela vlasti dužna posjedovati i dopunjavati informacije o okolišu koje su značajne za njihov rad. Osim toga, moraju javnosti pružiti informacije o vrsti i opsegu informacija o okolišu koje posjeduju te o uvjetima pod kojima te informacije postaju raspoložive i dostupne. Tijela javne vlasti dužna su osigurati i progresivni pristup informacijama o okolišu u elektroničkoj bazi podataka koja je lako dostupna javnosti putem javnih telekomunikacijskih mreža. To sve predstavlja aktivnu obvezu prikupljanja i objavljivanja informacija. Država je dužna, u redovitim vremenskim razmacima koji nisu dulji od tri ili četiri godine, objavljivati nacionalno izvješće o stanju okoliša, uključujući informacije o kakvoći okoliša i informacije o opterećenjima na okoliš.

Koje se informacije moraju pružiti u izvanrednim stanjima? U slučaju bilo kakve neposredne prijetnje ljudskom zdravlju ili okolišu, bez obzira je li uzrokovana ljudskim djelovanjem ili prirodnim silama (primjerice, potencijalna nuklearna katastrofa ili jako onečišćenje zraka), sve informacije koje javnosti mogu omogućiti poduzimanje odgovarajućih koraka za sprječavanje ili ublažavanje štete koja proizlazi iz te opasnosti trebaju odmah i bez odlaganja biti upućene svim dijelovima javnosti koji mogu biti pogođeni.

5. Pravo na sudjelovanje javnosti u odlučivanju o okolišu

Sudjelovanje javnosti u odlučivanju u pitanjima okoliša pojavljuje se kao jedno od važnijih sredstava zaštite okoliša. Svaka ljudska djelatnost utječe na okoliš, koji ne može sam sebe zastupati, stoga sudjelovanjem građani mogu, neizravno, postati „glas“ okoliša. Sudjelovanje javnosti u odlučivanju o okolišu temelji se na tome da je okoliš opće dobro, pa se odluke tijela javne vlasti koje bi mogle utjecati na okoliš moraju donijeti na transparentan način i uz uključivanje svih zainteresiranih.

Sudjelovanje javnosti može biti korisno svima koji sudjeluju u postupku – tijelima javne vlasti, nositeljima zahvata u okoliš i samoj javnosti. Koristi za tijela javne vlasti mogu proizaći iz činjenice da građani imaju neposredno znanje o stanju okoliša u njihovim sredinama. Poboljšava se kvaliteta donošenja odluka zbog povećanja izvora informacija i komentara. Time se smanjuje i mogućnost nastajanja loših posljedica za okoliš. Sudjelovanje javnosti može biti korisno kao način da se pomogne otkriti neučinkovitosti u proizvodnom procesu, upotrebi sirovina, potrošnji energije, što može dovesti do stvarnog smanjenja troškova, kako za investitora, tako i za društvenu zajednicu. Također, smislenim uključivanjem javnosti u proces donošenja odluka, poboljšava se socijalna kohezija te olakšava prihvaćanje odluka u javnosti. Sudjelovanje javnosti ima i edukativnu ulogu jer omogućava pojedincima da nauče o ekološkim opasnostima kojima su izloženi i tome prilagode svoje djelovanje.

Što znači pravo na sudjelovanje u odlučivanju o okolišu? Za svako djelovanje čovjeka koje bi moglo utjecati na okoliš potrebno je prethodno pribaviti odobrenje. Izdavanje odobrenja u nadležnosti je tijela javne vlasti (upravne vlasti). Kada tijela javne vlasti odlučuju o tome treba li dopustiti neku djelatnost koja može imati značajne učinke na okoliš, javnost mora imati mogućnost izraziti svoje mišljenje, prijedloge i primjedbe, a tijela javne vlasti su dužna pobrinuti se da konačna odluka uzima u obzir ishod sudjelovanja javnosti. Javnost ima pravo sudjelovati i u donošenju planova i programa koji se odnose na okoliš (primjerice, planovi prostornog uređenja, strategije regionalnog razvoja, planovi i programi iz područja prometa, turizma, energetike, gospodarenja vodama, zdravstva i sl., na

svim razinama vlasti). Sudjelovanje javnosti treba se omogućiti i tijekom izrade provedbenih propisa i općih akata koji bi mogli imati značajan utjecaj na okoliš.

Koja prava moraju biti osigurana prije donošenja odluke o tome treba li dopustiti predloženu djelatnost koja može imati značajne učinke na okoliš? Javnost mora biti obaviještena o predloženoj djelatnosti dovoljno rano u toku postupka, dok su sve mogućnosti otvorene i kada se može osigurati djelotvorno sudjelovanje javnosti. Radi se o djelatnostima iz područja energetike, proizvodnje i prerade metala, prerade minerala, kemijske industrije, gospodarenja otpadom i o drugim djelatnostima koje mogu imati značajne učinke na okoliš (primjerice, izgradnja plinovoda, rekonstrukcija državnih cesta, sanacija odlagališta otpada, eksploatacija tehničko-građevnog kamena (kamenolomi), izgradnja termoelektrana, vjetroelektrana itd.). Javnost ima pravo pristupa informacijama o lokaciji te fizičkim i tehničkim značajkama predložene djelatnosti, uključujući procjenu očekivanih emisija, opis značajnijih učinaka predložene djelatnosti na okoliš te o informacijama o predviđenim mjerama za sprječavanje i/ili smanjivanje učinaka. Javnost mora imati dovoljno vremena da se upozna s dokumentacijom i da podnese svoje komentare, uzimajući osobito u obzir vrstu, složenost i opseg predloženog zahvata u okoliš. Tijelo javne vlasti mora neposredno obavijestiti javnosti o odluci, čim ju donese te učiniti dostupnim tekst odluke. Odluka mora uzeti u obzir ishod sudjelovanja. To ne znači da tijelo javne vlasti mora prihvatiti sve podnesene komentare i primjedbe. Međutim, nadležno tijelo mora ozbiljno razmotriti sve primljene komentare, što znači da odluka mora sadržavati pisano obrazloženje koje uključuje razmatranje ishoda sudjelovanja javnosti.

6. Pravo na pristup pravosuđu (sudskoj zaštiti) u pitanjima okoliša

Pristup pravosuđu (sudskoj zaštiti) je važno sredstvo osiguranja prava na pristup informacijama o okolišu i prava na sudjelovanje u odlučivanju o okolišu. Država mora osigurati pristup sudskoj zaštiti ako osoba smatra

da je njezin zahtjev za informacijom o okolišu zanemaren, nepravilno odbijen, da je na njega odgovoreno na neodgovarajući način ili da s njime tijelo javne vlasti nije postupalo sukladno propisanim obvezama. Država je, jednako tako, dužna pripadnicima zainteresirane javnosti osigurati pristup sudskoj kontroli donošenja odluka kojima se odobravaju djelatnosti koje mogu imati značajne učinke na okoliš. No, pristup pravosuđu mora biti osiguran i u svim drugim slučajevima kada se određenim odlukama, radnjama ili propustima krše propisi koji se odnose na okoliš. To znači da javnost mora imati osiguran pristup sudskoj kontroli odluka, radnji i propusta tijela javne vlasti i privatnih osoba koji su u suprotnosti s odredbama domaćeg zakonodavstva iz područja zaštite okoliša. Domaće zakonodavstvo koje se odnosi na okoliš ne obuhvaća samo propise koji izričito u svom naslovu sadrže riječ „okoliš“ (npr. Zakon o zaštiti okoliša), nego sve propise koji se na neki način odnose na okoliš (primjerice propisi o prostornom planiranju, gospodarenju otpadom, upravljanju vodama ili iskorištavanju prirodnih resursa).

Jamstvo pristupa pravosuđu u pitanjima okoliša temelji se na pretpostavci da javnost može, poticanjem kontrole provođenja zakona koji se odnose na okoliš, pomoći tijelima javne vlasti da povećaju svoje mogućnosti za otkrivanje nezakonitih radnji i propusta te da osiguraju poštivanje zakona.

U svim navedenim postupcima kontrole moraju se osigurati sljedeći uvjeti:

- pravna zaštita mora biti prikladna i djelotvorna, što uključuje i sudsku zabranu obavljanja određene djelatnosti ili radnje kako bi se spriječio nastanak štete,
- postupci moraju biti pravični, pravedni, pravodobni i ne pretjerano skupi,
- odluka koja se donesene mora biti dana u pisanom obliku i mora biti dostupna javnosti.

7. Zaključne napomene

Jedna od glavnih kritika prava na zdrav okoliš jest nejasnoća njegovog „sadržaja“, odnosno nedovoljna jasnoća razine kvalitete okoliša koja bi trebala biti zaštićena. Međutim, međunarodne i ustavne odredbe, kojima se jamče ljudska prava, nužno su podložne daljnjim razradama. Sadržaj prava na zdrav okoliš nije ništa manje jasan od sadržaja drugih ljudskih prava. Točno značenje tih prava razvija se tijekom vremena te se oblikuje u određenom pravnom, političkom, socijalnom i kulturnom kontekstu pojedine zemlje ili šire regije (kao, primjerice, u slučaju Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda).

Protivnici prava na zdrav okoliš upozoravaju da bi to pravo moglo značiti zaustavljanje gotovo svih oblika gospodarskog razvoja. Međutim, ljudska prava su rijetko kad apsolutna i neograničena te se u većini slučajeva moraju uravnotežiti s drugim pravima. Cilj prava na zdrav okoliš jest bolje uravnoteženje suprotstavljenih interesa, tj. pridavanje dužne pažnje zaštiti okoliša nasuprot poduzetničkim slobodama.

Pravo na zdrav okoliš neki kritiziraju zbog antropocentričnog pristupa koji je usredotočen na čovjeka i prema kojem se okoliš štiti samo iz razloga zaštite ljudskog života, zdravlja i dobrobiti, umjesto da se štiti neovisno o čovjeku kao „pravo same prirode“, s vlastitom vrijednošću i pravom egzistencije. Međutim, u svijetu postoji pozitivna tendencija usvajanja zakona kojima se štiti priroda te nisu rijetke sudske presude kojima se pruža zaštita prirodi, sukladno tim zakonima. Primjerice, u državama članicama Europske unije uspostavljena je ekološka mreža NATURA 2000 kojoj je cilj osigurati dugoročni opstanak najvrjednijih i najugroženijih vrsta i staništa. Stoga, iako je pravo na zdrav okoliš ljudsko pravo ono može imati pozitivan utjecaj i na zaštitu prirode i okoliša kao takvog, a ne samo u onoj mjeri u kojoj je ugrožen život, zdravlje ili dobrobit čovjeka.

Za djelotvornost prava na zdrav okoliš od presudne je važnosti postojanje institucija kojima se osigurava efikasna zaštita tog prava, zakoni kojima se propisuje visoka razina zaštite okoliša, sudska i upravna praksa kojima se osigurava provedba tih zakona, a kažnjava njihova povreda, te

spremnost građana da se pozivaju na pravo na zdrav okoliš i zahtijevaju njegovu zaštitu.

Literatura

1. Boyd, David Richard. *The Environmental Rights Revolution: Constitutions, Human Rights, and the Environment* (doktorska disertacija). The University of British Columbia. 2010.
2. Lončarić, Olivera; Cvitanović, Leo; Gliha, Igor; Josipović, Tatjana; Medvedović, Dragan; Omejec, Jasna; Seršić, Maja. *Pravo okoliša*. Treće izmjenjeno i dopunjeno izdanje. Ministarstvo zaštite okoliša i prostornog uređenja i Organizator. Zagreb. 2003.
3. Ofak, Lana. *Pravo na upravnosudsku zaštitu u pitanjima okoliša* (doktorska disertacija). Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu. 2012.
4. Radojčić, Dušica (ur.). *Zbornik radova: Provedba Aarhuške konvencije u zemljama Jadrana*. Udruga Zelena Istra. Pula. 2011.
5. United Nations, *Your Right to a Healthy Environment: A Simplified Guide to the Aarhus Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters*. United Nations Publication. New York and Geneva. 2006.
6. Wilkinson, David. *Environment and Law*. Routledge Introductions to Environment Series. London and New York. 2002.

O autorima

Prof. dr. sc. Josip Kregar

Redoviti je profesor na predmetu "sociologija" na Pravnom fakultetu u Zagrebu.

Završio je Pravni fakultet u Zagrebu 1976. godine. Zaposlen je kao znanstveni istraživač u Institutu za društvena istraživanja Sveučilišta u Zagrebu. Magistrirao je u području javne uprave i političkih znanosti 1982. godine. Od 1982. do 1986. radi na katedri nauke o upravi, a potom od 1986. do danas kao profesor na katedri sociologije istog fakulteta. Gost profesor u Grazu i Sveučilištu Yale. Doktorat prava pod naslovom "Deformacije organizacijske strukture: hijerarhija i solidarnost". Dekan Pravnog Fakulteta u Zagrebu (2006-2010). Ravnatelj studija Sociologije na Hrvatskim studijima, Voditelj stalnog tečaja "Economy and Democracy". Član European Interuniversity Centre for Human Rights and Democracy. Sudjelovao u studiji suglasnosti hrvatskog pravnog sustava sa Europskom konvencijom o ljudskim pravima. Autor je i koautor više knjiga i preko devedeset objavljenih radova.

Doc. dr. sc. Đorđe Gardašević

Đorđe Gardašević je docent na Katedri za ustavno pravo Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu. Diplomirao je na Pravnom fakultetu u Zagrebu 1998. godine, magistrirao u polju komparativnog ustavnog prava sa specijalizacijom iz ljudskih prava na Srednjeeuropskom sveučilištu u Budimpešti 2000. godine te doktorirao iz područja ustavnog prava na Pravnom fakultetu u Zagrebu 2010. godine. Naslov teme magistarskog rada bio je "Nezavisnost sudstva – članak 6. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda", a naslov teme doktorske disertacije "Ograničenja ljudskih prava i temeljnih sloboda u izvanrednim stanjima". Izlaganja, na znanstvenim i stručnim skupovima, na konferencijama Inter-univerzitetskog centra u Dubrovniku. Aktivno se služi engleskim i francuskim jezikom.

Doc. dr. sc. Viktor Gotovac

Viktor Gotovac diplomirao je na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu i magistrirao na Pravnom fakultetu Srednjeeuropskog sveučilišta u Budimpešti (1999.) Radio je kao vježbenik u odvjetničkim uredima u Zagrebu. Izabran (2001.) za asistenta na Katedri za radno i socijalno pravo Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu. Stupanj doktora znanosti stekao je na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu (2010.). Izabran je u znanstveno-nastavno zvanje docenta u području društvenih znanosti polje pravo/radno i socijalno pravo (2012.).

Aktivno je sudjelovao na domaćim i međunarodnim kongresima, konferencijama, seminarima, u stručno-znanstvenim usavršavanjima, istraživanjima i studijskim putovanjima radno- i socijalno-pravne tematike te u vezi postupaka mirenja i prava na pristup informacijama, kako u Republici Hrvatskoj tako i u inozemstvu. Autor je i suautor znanstvenih i stručnih članaka i knjiga radno- i socijalno-pravne tematike te u vezi postupaka mirenja i prava na pristup informacijama. Suradivao je, kao savjetnik i suradnik, na više projekata Vlade Republike Hrvatske, Europske unije. Vijeća Europe, Međunarodne organizacije rada, UNDP-a, OESS-a, OECD-a, USAID-a, socijalnih partnera, i dr. Član više stručnih radnih grupa i grupa za izradu zakona te suautor više nacrtu prijedloga zakonskih i podzakonskih tekstova (primjerice, Zakona o radu, Zakona o pravu na pristup informacijama, Zakona o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi, Zakona o osnovnom školstvu, Zakon o osobnom asistentu). Bio je ravnatelj Instituta za rad i industrijske odnose, te član Upravnog odbora Europske platforme za socijalni dijalog.

Prof. dr. sc. Ivana Jelić

Prof. dr. sc. Ivana Jelić izvanredna je profesorica na Univerzitetu Crne Gore u Podgorici, na Pravnom fakultetu i Fakultetu političkih nauka. Predaje, na dodiplomskom i postdiplomskom nivou, sljedeće predmete: međunarodno javno pravo, međunarodno pravo ljudskih prava i diplomatskog i konzularno pravo. Također, vodi međunarodnopravnu kliniku Pravnog fakulteta, gdje je i rukovodilac specijalističkih studija na Smjeru za međunarodno pravo.

Specijalizacije iz međunarodnog prava odradila je na Berkeley University of California, Univerzitetu Columbia u New Yorku, Haškoj akademiji za međunarodno pravo u Hagu, Univerzitetu Asas - Pariz 2 u Parizu, Slobodnom univerzitetu Berlina u Berlinu. Od 2008. godine, aktivno sudjeluje u ekspertskim međunarodnim projektima. Članica je Savjetodavnog odbora Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina Savjeta Evrope (mandat 2012-2016) i Komiteta za ljudska prava Ujedinjenih nacija (2015-2018).

Objavila je više od sedamdeset znanstvenih radova u domaćim i međunarodnim publikacijama. Autorica je i tri knjige: "Prava manjina", CID, Podgorica 2004, "Odgovornost

država u međunarodnom pravu", Univerzitet Crne Gore, Podgorica, 2009, i "Ljudska prava i multikulturalizam", Pravni fakultet UCG, Podgorica, 2013.

Dr. sc. Marko Jurić

Diplomirao na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu 2007. godine. Doktorirao na Pravnom fakultetu 2013. godine obranivši doktorsku disertaciju "Utjecaj informaciono-komunikacijskih tehnologija na ostvarivanje prava iz žiga". Znanstveno se usavršavao na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Stockholmu. Od 2007. godine zaposlen kao asistent, a od 2013. kao viši asistent na Katedri za pravnu informatiku Pravnog fakulteta u Zagrebu. Izvodi nastavu iz predmeta Pravna informatika, Privatnost i elektroničke komunikacije, Pravo elektroničkih medija, Upravljanje i regulacija Interneta te Uvod u informacijsku sigurnost. Arbitar u postupcima za rješavanje sporova o nazivima domena unutar .hr nacionalne vršne domene. Radio kao konzultant na projektima Vijeća Europe u području privatnosti u elektroničkim komunikacijama te za Hrvatski pravni centar u području ostvarivanja prava na zaštitu osobnih podataka. Član je Hrvatskog društva za autorsko pravo i uredništva znanstvenog časopisa Zagrebačka pravna revija.

Doc. dr. sc. Lana Ofak

Lana Ofak je docentica na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu. Od 2006. zaposlena je na Katedri za upravno pravo Pravnog fakulteta u Zagrebu. Predaje predmete upravnog prava na pravnom studiju, studiju socijalnog rada, stručnom studiju javne uprave, stručnom poreznom studiju, poslijediplomskom doktorskom i specijalističkom studiju javnog prava i javne uprave te stručnom studiju kriminalistike. Stekla je doktorat na Pravnom fakultetu u Zagrebu 2012. s temom doktorskog rada "Pravo na upravnosudsku zaštitu u pitanjima okoliša". Članica je Akademije pravničkih znanosti Hrvatske. Također je članica europske grupe nastavnika prava okoliša Avosetta, organizacije Environmental Law Network International i organizacije European Environmental Law Forum te savjetodavnog vijeća Justice and Environment. Od 2007. uključena je kao predavačica u brojne programe izobrazbe u području prava okoliša za pravnike, suce, novinare, službenike u lokalnoj samoupravi i članove udruga za zaštitu okoliša u Hrvatskoj i susjednim zemljama. U 2013. provela je proljetni semestar kao gostujuća znanstvenica na usavršavanju iz prava okoliša, energetike i prostornog planiranja na Pravnom fakultetu Florida State University.

Dr. sc. Antonija Petričušić

Antonija Petričušić zaposlena je na katedri za sociologiju Pravnog fakulteta u Zagrebu. Doktorirala je na Pravnom fakultetu Sveučilišta Karl-Franzens u Grazu i završila poslijediplomski studij iz područja ljudskih prava i demokratizacije Sveučilišta u Sarajevu i

Bologni. Radila je ranije kao znanstvena suradnica na Institutu za austrijsko, europsko i poredbeno javno pravo Pravnog fakulteta Sveučilišta Karl-Franzens u Grazu u Austriji, kao znanstvena novakinja na Institutu za međunarodne odnose u Zagrebu, kao suradnica Ministarstva pravosuđa Republike Hrvatske te kao znanstvena suradnica na Europskoj akademiji u Bolzanu u Italiji. Sudjelovala je u radnoj skupini "Pravosuđe i temeljna prava" tima za pretpristupne pregovore s Europskom unijom. Kao konzultantica je sudjelovala u projektima o pravima nacionalnih manjina nekoliko međunarodnih organizacija (Vijeća Europe, European Training Foundation, Misije OSCE-a u Bosni i Hercegovini), a kao trenerica predavala na mnogobrojnim radionicama međunarodnih i domaćih udruga civilnog društva.

Objavljuje u domaćim i stranim znanstvenim časopisima o temama iz područja zaštite i ostvarivanja ljudskih i manjinskih prava u Hrvatskoj i u regiji.

Dr. sc. Goran Selanec

Goran Selanec diplomirao je na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu 2000. godine. Radio je u svojstvu znanstvenog novaka na Katedri za ustavno pravo, a po njenom osnivanju prelazi na Katedru za europsko javno pravo na kojoj predaje do 2009. godine. Svoju magistarsku (LL.M.) titulu stekao je 2002. godine u Sjedinjenim Američkim Državama na University of Michigan Law School. Titulu doktora pravnih znanosti (S.J.D.) stekao je također na University of Michigan Law School 2012. godine. U svojoj karijeri usredotočen je na područje EU prava i područje ljudskih prava, a bavi se antidiskriminacijskim pravom i ravnopravnošću spolova. Od 2009. bio je član Mreže nacionalnih pravnih stručnjaka za ravnopravnost spolova Europske komisije, a u siječnju 2012. godine Hrvatski sabor ga je imenovao na mjesto Zamjenika pravobraniteljice za ravnopravnost spolova.

Doc. dr. sc. Frane Staničić

Studirao je na Medicinskom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu u akad. god. 2000./2001. Diplomirao je na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu 2006., a doktorirao na istom fakultetu 2011. na temu: „Razvoj instituta izvlaštenja u Hrvatskoj“. Docent je na Katedri za upravno pravo Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, na kojoj je bio asistent (2006.-2011.) i viši asistent (2011.-2012.). Tajnik je poslijediplomskog sveučilišnog i specijalističkog studija Javno pravo i javna uprava (2010.- danas) i član ispitnog povjerenstva Komore poreznih savjetnika (2013.- danas). Član je Tajništva Instituta za javnu upravu (2013.- danas). Redoviti je član Akademije pravnih znanosti Hrvatske (2014.- danas). Područja znanstvenog rada i interesa obuhvaćaju upravni postupak, upravni spor, izvlaštenje i druga javnopravna ograničavanja vlasništva, regulatorne agencije, pravni položaj vjerskih zajednica i dr.

