

Dr. sc. Arsen BAČIĆ, redoviti profesor, Pravni fakultet, Split

USTAV I PITANJE NAČELA I PRAVA SOCIJALNOEKONOMSKE PROVENIJENCIJE

Sažetak

Uspon države blagostanja, novi pristupi ulozi države, osiromašivanje velikog broja ljudi u razvijenim i, još više, u nerazvijenim državama podigli su pitanja o teorijskoj i praktičnoj važnosti pristupa koji je inzistirao da u ustavima odnosno deklaracijama prava svoje mjesto zauzmu samo prava *prve generacije*. U tom smislu počelo se sve više govoriti o drugoj i trećoj generaciji prava. Dok se II. generacija prava tiče socijalnih i kulturnih prava, kao što su pravo na zaposlenje, socijalnu sigurnost, stan, obrazovanje..., prava III. generacije odnose se, prije svega, na pravo na samoodređenje, mir, razvoj i zaštitu okoline. Tematika zaštite prava II. i III. generacije predstavlja danas jednu od najživlje raspravljanih tema ustavnog i međunarodnog humanitarnog prava. U tekstu autor iščitava komparativnu problematiku te pokušava odgovoriti na pitanje u kakvom su odnosu ustavno-programatske i neposredno izvršive ustavne odredbe koje postoje u kompleksu gospodarskih, socijalnih i kulturnih prava i sloboda u hrvatskom Ustavu.

Uvodna napomena. Danas je afirmacija konstitucionalizacije i stvarne zaštite socijalnih i ekonomskih prava pitanje od velikog interesa za svaku državu koja se želi udaljiti od pukog ustavnog nominalizma. Debata o pravima ekonomskog i socijalnog karaktera, koja je dugo uglavnom bila ograničena na zemlje razvijenog svijeta, otvorena je i u zemljama u razvoju, ali danas ta rasprava posebni naboj dobiva u tranzicijskim zemljama, dakle u zemljama koje su prelaskom iz socijalizma u kapitalizam, a u pokušaju stvaranja novih ustavnih modela prava i sloboda, uvelike uzdrмали, ako ne i srušili, čitav niz već stečenih i klasičnih garancija u ovoj domeni.

Dugo se vjerovalo da se ustavnim dokumentom trebaju zaštititi samo tradicijska građanska i politička prava, poput prava na život, vlasništvo, jednakost pred zakonom, sloboda kretanja, izražavanja, udruživanja..., da bi se nakon 1918., a posebno nakon 1945. sve intenzivnije počelo govoriti o potrebi zaštite manje uspješnih članova društva, što je - opet - bilo moguće samo afirmacijom prava socijalnog i ekonomskog karaktera. "Tamo gdje se je od države ranije tražio *laissez faire* pristup danas se traži državna intervencija. Pojedinci traže da... država inicira programe koji bi osiguravali jednakost između pojedinaca."¹ Tradicionalno važeći pristup, koji je tvrdio da se država ima

¹ Usp. A. Jyranki, CONSTITUTIONAL DEFINITION OF RIGHTS AND FREEDOMS, u THE NEW CONSTITUTIONAL LAW, IACL, Paris, 1991., p. 3-26. (dalje NCL); E.S. Barcesat, PROBLEMS OF FUNDAMENTAL HUMAN RIGHTS IN DEVELOPING COUNTRIES, u NCL, p. 27-42; A. Amor, LES DROITS DE L'HOMME DE LA 3^{EME} GENERATION, u NCL, p. 43-84; H. Bokoe-Szego, L'AFFIRMATION DES DROITS DE L'HOMME DANS LES CONSTITUTIONS ET LES TRAITES INTERNATIONAUX (CONVERGENCE-COMPLEMENTARITE ET INTEGRATION), u NCL, p. 85-100; Bernstein, REFLECTIONS OF HUMAN RIGHTS, u *Human Rights Law Journal*, 1988., p. 165.

brinuti jedino o "pasivnim" i "negativnim" (koje su državu onemogućavale da se miješa u aktivnosti pojedinaca), a ne o "aktivnim" i "pozitivnim" dužnostima (koje u interesu pojedinca traže da se država umiješa u aktivnosti pojedinaca), s vremenom je došao pod udar kritike. Već dobrih pedesetak godina okviri suvremenog života teško da i dalje mogu održavati razliku u zaštiti prava na negativne i pozitivne dužnosti države. Jer, danas, npr., zaštita prava na život, koje je od početka bilo priznato kao osobno i političko pravo pojedinca i kao takvo u početku tražilo samo uzdržavanje na strani države, i te kako traži pozitivnu akciju države.² K tome, na intenzitetu dobiva i međunarodna debata o socijalnim i ekonomskim pravima koja je inicirana nakon Drugog svjetskog rata. A u razdoblju nakon 1945. "država blagostanja" dolazi na jedan od svojih vrhunaca. No, riječ je i o vremenu kada se, glede socijalnih i ekonomskih prava i sloboda u velikom broju novoformiranih zemalja u razvoju, javljaju velika očekivanja. Dokumenti međunarodnog prava na tome planu govore sami za sebe.

Uključivanje socijalnih i ekonomskih prava u hrvatski Ustav jedno je od najvažnijih pitanja nove političke stvarnosti koja okružuje ljude u Hrvatskoj nakon 1990. godine. Ustav Republike Hrvatske iz 1990., poput mnogih suvremenih ustava, u dijelu III. govori o "gospodarskim, socijalnim i kulturnim pravima".³ No, zajedno s njima konstitucionalizirana su i određena načela koja su nužna za naše vrijeme. Riječ je o načelima koja se vezuju uz pravo na rad i slobodu rada (čl. 54.), pravo osnivanja sindikata (čl. 59.), pravo na štrajk (čl. 60.), pravo sindikalnog organiziranja (čl. 59.), pravo radnika na participaciju (čl. 55.1.), nacionalizaciju (čl. 50.) itd. Danas, kada se u Republici Hrvatskoj pitanja pretvorbe, rastuće nezaposlenosti, jačanja pritisaka sindikata i poslodavaca na Vladu itd. sve više ocjenjuju u kontekstu prava aktivne i sve malobrojnije radne populacije, a sve brojnije populacije bivših "zaposlenika", i te kako vrijedi osvijetliti neka pitanja u svezi s tim sve kritičnijim kompleksom prava i sloboda, a posebno s ulogom tih prvenstveno programatskih načela i njihovog odnosa prema subjektivnim pravima unutar kompleksa "gospodarskih, socijalnih i kulturnih prava" hrvatskog Ustava. Ukratko, riječ je zapravo o nastojanjima kako da ta prava postanu utuživa prava, a ne samo samo ideal.⁴

1. Temeljna prava: klasična pozicija - J. Locke. Temelje modernog koncepta o ljudskim pravima nalazimo u djelima **J. Lockea** (1623.-1704.), prije svega u

² Ustav Republike Hrvatske, npr. u čl. 69., govori o tome da "svatko ima pravo na zdrav život". Drugi stavak istog članka Ustava određuje da "Republika osigurava pravo građana na zdrav okoliš".

³ Usp. Ustav Republike Hrvatske, gl. III. Temeljne slobode i prava čovjeka i građanina (čl. 14.-69.), t. 3. "Gospodarska, socijalna i kulturna prava" (čl. 48.-69.).

⁴ Možda najbolje smisao toga nastojanja otkriva **M. Twain** svojom anegdotom o svećeniku i vragu. Kada je čuo da svećenik osuđuje vraga, a da mu nikada nije pružio priliku da sasluša svjedoke koji ga optužuju, pisac je kazao: "To je posve neregularno, to nije engleski, to nije američki, to je potpuno francuski." Usp. **M. Twain**, CONCERNING THE JEWS, u 22 The Writings of Mark Twain: Literary Essays 263, cit. pr. **M.A. Glendon**, Rights in Twentieth century constitutions, u THE BILL OF RIGHTS IN THE MODERN STATES, Chicago, 1991, p. 533. Tako je za Amerikance ideja o "programatskim" pravima potpuno strana. Tako i ustavno socijalno pravo (*constitutional welfare right*) ne može biti puka aspiracija. Subjekt takvog prava mora biti u poziciji da takvo pravo "utužuje" pred sudovima ako se takvo pravo njegovom nositelju uskraćuje.

njegovom monumentalnom djelu *Dvije rasprave o vladi* (1690.). U tom djelu J. Locke dokazuje da svi pojedinci imaju pravo da budu zaštićeni protiv arbitrarnih državnih radnji. Pojedinci međusobno sklapaju dva ugovora: *pactum unionis* i *pactum subjectionis*. Prvi ugovor cilja izgradnji civilnog društva, dok drugi gradi državni okvir, zapravo državu čija je dužnost štititi prirodna prava svih. To znači da je volja države, temeljem vrhovne volje naroda i načela prirodnog prava, ograničena samo na vršenje svoje nadležnosti i funkcija. Država, dakle, shodno drugom ugovoru koji postoji između nje i populacije, ne smije koristiti svoju vlast da zadire u temeljna prava i slobode pojedinaca. Obvezujući karakter prirodnog prava definiran je na sljedeći način: "Prirodni zakon kao vječno pravo stoji nad svim ljudima, kako zakonodavcima tako i drugima..." Lockeov pristup došao je do izražaja u Americi i u Francuskoj revoluciji, gdje je supremacija narodne volje nad voljom države dobila konkretne oblike. Tako je, npr., Ustav Virginije (1776.) u čl. 1. izrazio demokratsko pravo naroda da ograniči vlast svojih predstavnika.

Zaštita temeljnih prava ne smije se ogledati izolirano od političkog sustava koji vlada u određenoj zemlji. To znači da su reprezentativna i odgovorna vlada, podjela vlasti, demokratske teže i protuteže činitelji koji pridonose kulturi potrebnoj za uspješnu zaštitu ljudskih prava. Lockeanski pristup, koji su izrazili mnogi ustavi, omogućuje zapravo da država s obzirom na svoju ulogu, odgovornost i dužnost zauzme *laissez faire* pristup. Država se ne smije miješati u sferu prava pojedinca, ali je obvezna osigurati okvire unutar kojih pojedinac uživa maksimum slobode od minimalnog djelovanja države. Prema tome, bit Lockeovog pristupa zaštititi ljudskih prava čini sljedeće: (a) Pojedinac ima prava u prostoru koji je slobodan od državnog uplitanja. Svaki nezakoniti državni akt kojim država zakoračuje u prava pojedinaca može od nadležnog suda biti poništen; (b) Prava pojedinaca definirana su *negativno* tako da ona sprječavaju uplitanje države u život pojedinaca. S druge strane, pojedinci ne mogu od države legalno tražiti da im se pruži pomoć u realizaciji njihovih prava, odnosno da im država pomaže u unapređivanju njihovog socijalnog i ekonomskog blagostanja; (c) Država prema pojedincima ima dužnost suzdržati se od nezakonitih radnji kojima zadire u prava pojedinaca. Država nije pod pravnom obvezom (za razliku od moralne i političke) da poduzima pozitivne radnje kojima bi pružila potporu pojedincima glede njihove socijalne i ekonomske situacije.

Ljudska prava iz Lockeovog ugla nazivaju se I. generacijom prava. U klasičnoj perspektivi riječ je o pravima koja definiraju prostor u kojemu država nema pristupa.

2. Uspon socijalnih i ekonomskih prava. Lockeov je pristup došao pod kritiku nakon Drugog svjetskog rata. Uspon države blagostanja, novi pristupi ulozi države, osiromašivanje velikog broja ljudi u razvijenim i, još više, u nerazvijenim državama podigli su pitanja o teorijskoj i praktičnoj važnosti pristupa koji je inzistirao da u ustavima odnosno deklaracijama prava svoje mjesto zauzmu samo prava "prve generacije". U tom smislu počelo se sve više govoriti o II. i III. generaciji prava. Dok se II. generacija prava tiče socijalnih i kulturnih prava, kao što su pravo na zaposlenje, socijalnu sigurnost, stan, obrazovanje..., prava III. generacije odnose se, prije svega, na pravo na samoodređenje, mir, razvoj i zaštitu okoline. Tematika zaštite prava II. i III. generacije predstavlja danas jednu od najživlje raspravljanih tema ustavnog i međunarodnog humanitarnog prava. No, danas je nerealno govoriti samo o zaštiti

osobnih i političkih prava, ma koliko ta prava bila važna. Konfrontacije vlasti i naroda u modernoj državi bivaju sve učestalije upravo na planu prava II. i III. generacije.⁵

Pristaše socijalnih i ekonomskih prava koriste pritom sljedeću argumentaciju: (i) Uključivanje ovih prava u kategoriju utuživih prava opravdavaju zahtjevi, potrebe i okolnosti života u modernom društvu. Pravo je živi organizam koji mora reflektirati te zahtjeve; pravo se ne smije držati usidreno u političkim okvirima XVIII. stoljeća. No, to ujedno ne znači da se baš svi socijalno-ekonomski "ideali" i "ciljevi" mogu prenijeti među utuživa prava. (ii) Socijalna i ekonomska prava mogu podići obveze države glede pozitivnih radnji, ali to ne opravdava isključivanje kategorije prava iz deklaracija o pravima. Jedan broj prava iz I. generacije također traži pozitivnu državnu akciju, što znači da razlika između I. i II. generacije prava, sve dok se ona temelji na razlici između "pasivne" i "aktivne", državi nije važna. (iii) Socijalna i ekonomska prava normativno su se najviše razvila u oblasti međunarodnog prava, u različitim formalnim internacionalnim dokumentima koje su potpisale brojne države. One su politički, moralno, pa čak i legalno obvezne da u svoje ustave uključe odredbe međunarodnog prava. (iv) Implementacija socijalnih i ekonomskih prava može se zbog ograničenih resursa vršiti postupno i bez ignoriranja njihove fundamentalne prirode. (v) Jedan broj socijalno-ekonomskih prava se već "pročistio" do mjere da je već uključen ili može biti uključen u izvjestan broj ustava. Riječ je o pravu na zaštitu obitelji, obrazovanju na materinskom jeziku, minimalnoj nadnici, zapošljavanju, kolektivnom pregovaranju...

S druge strane, protivnici socijalno-ekonomskih prava koriste se sljedećim argumentima: (i) Ideali koji reflektiraju socijalno-ekonomska prava dostojna su pozornosti, ali ona ne konstituiraju utuživa prava. U formiranju državne politike ta prava politički i moralno moraju igrati važnu ulogu, ali ona ne predstavljaju prava kao što su to civilna i politička prava. (ii) Socijalna i ekonomska prava su po svojoj prirodi programatska prava, što bi tražilo da se sudska grana vlasti uključi u politička pitanja koja normalno pripadaju agendi legislativnog tijela. A afirmacija potonjega značila bi kršenje podjele vlasti. Prava I. generacije smatraju se samoizvršujućima, dok socijalna i ekonomska prava traže akciju zakonodavstva, odnosno države. (iii) Budući da se socijalna i ekonomska prava ne slažu u potpunosti sa zahtjevima "praktičnosti", "najveće važnosti", "općenitosti"..., ona stoga predstavljaju jedino zahtjeve, a ne utuživa prava. (iv) Definicija socijalnih i ekonomskih prava je široka, dvosmislena, stoga bi se ona mogla razlikovati od zemlje do zemlje. Problem bi se mogao riješiti raznim programima glede standarda, socijalizacije i ekonomije u određenoj zemlji.

3. O socijalnim i ekonomskim pravima iz perspektive međunarodnog prava.

Na planu priznavanja i zaštite socijalno-ekonomskih prava više se postiglo u okvirima međunarodnog prava negoli u okviru prava nacionalnih država. Tu bi tvrdnju moglo ilustrirati nekoliko dokumenata: 1) Opća deklaracija o ljudskim pravima, 2) Konvencija o socijalnim, ekonomskim i kulturnim pravima, 3) Europska socijalna povelja, te 4) Afrička povelja o pravima čovjeka i naroda.

⁵ Usp. A. Amor, LES DROITS DE L'HOMME DE LA 3^{EME} GENERATION, u *The New Constitutional Law*, IACL, Paris, 1991, p. 43-83.

Organizacija UN je od osnivanja nastojala raditi na poboljšavanju pozicije socijalno-ekonomskih i kulturnih prava u odnosu na klasična osobna i politička prava. U tom smislu **Opća deklaracija UN** sadrži niz različitih odredaba glede socijalno-ekonomskih prava (pravo na socijalnu sigurnost, rad, adekvatne uvjete rada, jednake plaće za jednak rad, pravednu naknadu, životni standard, brigu za obitelj...). U promociji tih prava Organizacija UN je prošla kroz niz poteškoća. Diskusija se, prije svega, ticala odnosa tih prava s prethodnom generacijom. Rezultat su dvije konvencije: **Konvencija o civilnim i političkim pravima** iz 1966. i **Konvencija o ekonomskim, socijalnim i ekonomskim pravima** iz 1966. Jedan od razloga za postojanje dviju posebnih konvencija je utjecajna uloga razvijenih zemalja koje su se pozicionirale nasuprot zemalja u razvoju. Zemlje potpisnice odlučile su napraviti razliku između te dvije konvencije jer se smatralo da se civilna i politička prava mogu implementirati odmah, dok socijalno-ekonomska i kulturna prava zbog svoje programatske prirode ne bi mogla imati neposredni efekt. Osobna i politička prava promatrana su kao realna prava u smislu da su ona utuživa prava, dok se na socijalna, ekonomska i kulturna prava gledalo kao na prava koja su zapravo "ideali" odnosno "ciljevi". Jedan od suvremenih autora kaže da "građansko pravo razlikuje između obligacija koje imaju formalni rezultat i obligacija koje se tek imaju odigrati. U ovome slučaju civilna i politička prava te određena ekonomska prava bi mogla značiti obligacije koje bi producirale određene rezultate, dok bi većina ekonomskih i socijalnih prava ipak tek mogla biti podsticaj da se do takvih obligacija dođe".⁶

Konvencija o socijalnim, ekonomskim i kulturnim pravima priznaje pojedincima, između ostaloga, sljedeća socijalna i ekonomska prava: pravo na rad, adekvatne uvjete rada, jednaku plaću za jednak rad, socijalnu sigurnost i "najširu" moguću zaštitu obitelji. U cilju realizacije tih prava države u potpunosti preuzimaju obvezu da poduzmu prve korake prema "maksimumu svojih dostupnih izvora". Takva formulacija štiti državu od prisile da osigura neka prava preko svojih sposobnosti. Premda ta formulacija ima svoje slabe strane, ona ipak dopušta "fleksibilnost" prilagodbe spomenutoj obligaciji tako da se uvažavaju posebne situacije.

Poteškoće s operacionalizacijom se, prije svega, tiču pitanja mogu li se uopće razviti minimalni uvjeti za realizaciju ljudskih prava. To se, prije svega, tiče indikatora u svezi s gladi, mortalitetom djece, nezaposlenosti, dohotkom, duljinom života. Nacionalni standard mogao bi se razvijati u tom pravcu, što bi omogućilo identifikaciju problemskih područja, sređivanje prioriteta i stvaranje programa.

Europska socijalna povelja (ESP, 1961.) komplementarna je **Europskoj konvenciji o ljudskim pravima** (EKLJP) s tim da su im naglasci različiti. Dok se prva fiksira na ekonomska, socijalna i kulturna prava, druga se povelja fiksira na civilna i politička prava. Prava koja su priznata u ESP nisu obvezujuća te se u najmanju ruku mogu smatrati socijalnim ciljevima. Neki autori drže da su prava, o kojima se govori u toj povelji, manje vrijednosti negoli prava koja sadrži EKLJP i da bi eventualno uključivanje nekih od prava socijalno-ekonomskog karaktera podiglo njihov rejting, odnosno da bi se na njih gledalo kao na *temeljna* prava.⁷

⁶ Usp. Ramchalian, HUMAN RIGHTS AND THE LAW, u Davis, D., *The Case Against the Inclusion of Socio-Economic Demands in a Bill of Rights*, 1992, p. 121.

⁷ Usp. Bernstein, ECONOMIC AND SOCIAL RIGHTS: THEIR INCLUSION IN THE EUROPEAN CONVENTION ON HUMAN RIGHTS, 1981.

Tijekom 1978. Vijeće Europe je pokušalo razviti kriterije za uključivanje tih prava u EKLJP. Riječ je bila o sljedećim kriterijima: (1) prava moraju biti temeljna, (2) prava moraju imati opće priznanje, (3) prava moraju biti definirana precizno, (4) prava moraju biti primjenljiva.

Organizacija Afričkog jedinstva (OAU) usvojila je 1981. **Afričku povelju o ljudskim i narodnim pravima**, koja također sadrži brojna socijalna, ekonomska i kulturna prava.⁸

Iskustvo i poziciju međunarodnog prava glede korpusa socijalno-ekonomskih i kulturnih prava možemo sumirati na sljedeći način: (i) Shvaćeno je da distinkcija civilno-politička, s jedne strane, i ekonomsko-socijalno-kulturna prava, s druge, nije položena na čvrstoj teoriji i praksi. Određena su se prava do te mjere izgradila da se mogu računati kao utuživa i ostvariva prava i, kao takva, mogu se uključivati u ustavne deklaracije. To se, prije svega, tiče prava iz obrazovanja, zaštite obitelji, prava na jednaku plaću za jednak rad itd. (ii) Države su pokazale veću potporu tim pravima na međunarodnom, a manju na nacionalnom planu. (iii) Međunarodno pravo još nije razvilo odgovarajuća sredstva i mehanizme primjene tih prava. U tom smislu čini se da su glavni mehanizmi prije političke negoli pravne prirode. (iv) Shvatilo se da se definicija i primjena socijalno-ekonomskih prava razlikuje od zemlje do zemlje, na što utječu subjektivni čimbenici, kao što su stanje ekonomije, prosječni nacionalni dohodak itd.

Teško je, ako ne i nemoguće, osigurati općeprihvaćenu definiciju praktičnog sadržaja određenih socijalno-ekonomskih prava. Čak ako i postoji minimum suglasnosti oko toga, i to uvijek varira od zemlje do zemlje.⁹ (v) Debata o socijalno-ekonomskim i kulturnim pravima nije ograničena samo na zemlje u razvoju. S istim problemima suočene su i visoko razvijene zemlje, budući da i tamo postoje pojedinci i zajednice koje traže intervenciju i pomoć države. (vi) Uloga i vrijednost neutužive socijalne povelje ne bi smjela umanjivati njezin značaj kao sredstva da se skrene politička i moralna pozornost na obećanja koja su bila data ljudima. Iako države pravno ne mogu biti prisiljene na pridržavanje ciljevima takvih dokumenata, to im svakako ne umanjuje značaj na utjecaj koji imaju na formuliranje državne politike i drugih mjera.

4. Socijalna i ekonomska prava u ustavima. Socijalna i ekonomska prava nalazimo danas u mnogim ustavnim dokumentima diljem svijeta. U većini slučajeva ta su prava tako formulirana da se poštuje podjela vlasti, koja inače ne dopušta sudbenoj vlasti da se involvira u diskreciju legislature oko uređivanja prioriteta i determiniranja proračuna za socijalne i ekonomske reforme.

Ustav SAD sadrži samo tradicijska civilna i politička prava i nema uopće nikakvih referencija prema suvremenim socijalno-ekonomskim pravima. Usprkos tome SAD su igrale veliku ulogu u pisanju i prihvaćanju međunarodnih dokumenata koji su tangirali tu problematiku. Iako federalni Ustav ne sadrži socijalno-ekonomska prava, neki su ustavi država članica SAD, primjerice **Ustav New Yorka**, ipak

⁸ Usp. Motshega, THE AFRICAN CHARTER ON HUMAN AND PEOPLES RIGHTS - ITS IMPORTANCE TO HUMAN RIGHTS THINKING IN SOUTH AFRICA, u *Codiculus* 31- 50/1989.

⁹ Usp. Lack, HUMAN RIGHTS AND THE DISADVANTAGED, u *Human Rights Law Journal* 54/1989.

konstitucionalizirali određena prava (npr. pravo na minimalna sredstva za život). Sudovi su poštivali ta prava, ali su mu odbijali status federalnog prava. U SAD socijalno-ekonomska prava prije imaju izvor u ordinarnim zakonskim tekstovima negoli u ustavnim odredbama.

Odredbe o socijalno-ekonomskim pravima sadrže i mnogi zapadnoeuropski ustavi. Mnogi od njih opisuju državu blagostanja i kulturne ciljeve države koji su u najvećem dijelu stvarne pretpostavke za uživanje prava slobode. U najvećem broju slučajeva "prava" su tako formulirana da nisu utuživa, odnosno da su uključena u poglavlje koje govori o direktivnim načelima i državnim dužnostima. Tako npr. u grčkom i portugalskom, švicarskom i nizozemskom ustavu susrećemo: pomoć oženjenim parovima, pravo na slobodno osnovno školovanje, pravo na rad i zaštitu radnika, zdravstvenu pomoć i zaštitu okoline.

5. Slučaj direktivnih načela u irskom i indijskom ustavu: prije zahtjevi nego prava.

Nakon Drugog svjetskog rata nastaje fenomen koji ukazuje na postojanje mnogih dokumenata međunarodnog i ustavnog prava, koji su sadržavali odredbe o određenim socijalnim, ekonomskim i kulturnim pravima. Uključivanju direktivnih načela državne politike u pojedine nacionalne ustave prethodila je tipična debata o zaštiti i ostvarivanju socijalno-ekonomskih "prava". Upotrebu direktivnih načela, koja bi nadopunjavala i podržavala dokumente o ljudskim pravima u ustavima, poticale su različite okolnosti društvenog razvoja. Moralna i politička važnost da se u ustavima priznaju određeni socijalno-ekonomski zahtjevi pojedinaca i njihovih grupa, poteškoće definiranja tih zahtjeva na način koji bi omogućavao da se na njih gleda kao na legalno osnaživa prava, razvoj međunarodnog prava koji je rigidnu distinkciju između civilnih i političkih prava, na jednoj strani, i socijalno-ekonomskih i kulturnih prava, na drugoj, sve više mijenjao uravnoteženijim pristupom...

Mnogi suvremeni ustavi sadrže poglavlja koja govore o fundamentalnim pravima, osim civilnih i političkih spominju se i neka socijalno-ekonomska prava, ali u njima se govori i o direktivnim načelima državne politike koja, opet, sadrže formulirane socijalne i ekonomske ideale nacije. To uključivanje posebnih poglavlja o direktivnim načelima u pojedine ustave bilo je uvjetovano sljedećim razlozima: (i) Određeni socijalno-ekonomski i kulturni zahtjevi nisu bili u dovoljnoj mjeri toliko izoštreteni da su se mogli prepoznati kao utuživa prava, ali to nije značilo da takvi zahtjevi zato imaju i manju važnost. Države imaju političku i moralnu obligaciju da svoju politiku razvijaju u suglasnosti s određenim nacionalnim prioritetima i potrebama. (ii) Direktivna načela ne dozvoljavaju da se u zakonodavni proces, u kojemu se odlučuje o socijalno-ekonomskoj politici, miješaju sudovi, no u isto vrijeme sudovi mogu koristiti direktive da bi interpretirali deklaracije o pravima, zakone i druge državne mjere na tome planu. (iii) Direktivna načela prije dozvoljavaju državi razvijanje fleksibilnih mjera koje vode računa o njezinim mogućnostima, nego inzistiranje na standardima koji se ne mogu ostvariti u nacionalnoj okolini. Alokacija resursa i određivanje prioriteta su konzekventno politička, a ne pravna pitanja. (iv) Uključivanje direktivnih načela u nacionalne ustave bilo je na liniji razvoja međunarodnog prava koje je priznavalo i utuživa prava i druge socijalno-ekonomske zahtjeve. No priroda odnosa između prava i zahtjeva stalno se mijenja.

Zemlje koje su dosad imale praktična iskustva u primjeni direktivnih načela su prije svega Irska i Indija. Njihovo se iskustvo dakako razlikuje. Činjenica je da su ta načela igrala mnogo važniju ulogu u legalnom i legislativnom procesu Indije, a mnogo manju ulogu u društvenopolitičkom životu Irske.¹⁰

5.1. *Neuspjeh direktivnih načela u Irskoj.* Irska je krajem 1930. bila avangardna ustavna država upravo po odluci da u svoj Ustav uključi direktivna načela. Pisci Ustava nisu u ustavnom dokumentu gledali samo tehničko-pravni okvir, već su izražavali i stajališta po kojima je ustav trebao reflektirati i opća nastojanja, želje, nade i ideale nacije. Svrha uključivanja direktivnih načela bila je u tome da su takva načela imala služiti kao vodič prema socijalnoj pravdi i naputak kojim su se trebale rukovoditi sve naredne vlade u poslu utvrđivanja svojih prioriteta i svoje politike. Važnost tih neutuživih načela bila je u tome što su oni državi prije nametali moralnu i političku negoli pravnu obvezu.¹¹

Tijekom rasprave u Ustavotvornoj skupštini 1937., koja je govorila o svrsi i potencijalnoj vrijednosti direktivnih načela, isticalo se da će ta načela "postojati kao stalni naslov, nešto po čemu će čitav narod moći suditi o svome napretku u određenom pravcu; nešto prema čemu će se narodni zastupnici moći prosuđivati baš kao i sami narod. Mi ćemo procjenjivati naš progres u određenom pravcu pitajući se koliko smo dospjeli na tome putu. Načela će biti putokaz našoj legislativi".¹²

Pristup tim načelima prolazio je kroz više faza, no legislatura i sud ni u jednoj od tih faza ta načela nisu koristili na onako aktivan način kako su to bili zamislili pisci irskog Ustava. Prva faza obilježavala je konzervativnu i rigidnu interpretaciju direktivnih načela. To je rezultiralo da se na načela gledalo kao na nešto što je važno samo za zakonodavca, a ne i za sudove u njihovoj praksi rješavanja sporova. Temeljni pristup sudova direktivnim načelima svodio se na sljedeće: Načela su državi "nametnuli određene dužnosti, ali budući da ih sudovi ne mogu ostvarivati niti se na njih pozivati te su dužnosti ne-perfektne obligacije, ta su načela zapravo samo uputstva za ponašanje parlamenta".¹³

Druga faza primjene direktivnih načela svjedoči o njihovom postupnom uvažavanju, što je išlo ruku pod ruku s podizanjem važnosti socijalno-ekonomskih prava. U slučaju *Ryan v. Attorney General IR (1965.)* 294 sud je prvi put utvrdio da bi se određena prava, koja nisu izričito spomenuta u Ustavu, mogla derivirati iz direktivnih načela. Novi pristup sudova sastojao se u tome što se iskazao stav da ni deklaracije o pravima ne mogu biti potpune, stoga direktivna načela u krajnju ruku mogu poslužiti kao glavna osnova za jedan suvremeni način interpretacije ustavne deklaracije o pravima.

Treća je faza nastupila nakon 1972., kada je sud počeo dokazivati da pojedinci imaju određena prirodna prava, koja nužno ne trebaju biti izričito spomenuta u deklaraciji o pravima. Direktivna načela su se tako mogla početi koristiti za proši-

¹⁰ Usp. K. Wheare, MODERN CONSTITUTIONS, p. 46-47.

¹¹ Usp. Morgan, CONSTITUTIONAL LAW IN IRELAND, 1985., p. 12; Bartholomeu, THE IRISH JUDICIARY, 1971., p. 12.

¹² Usp. CONSTITUTIONAL ASSEMBLY DEBATES 11. 5. 1937.

¹³ Comyn v. Attorney General IR (1950) 142.

renje osobnih prava, o kojima je govorio ustav. Takva "implicitna" prava mogla su se derivirati iz religije, prirode ustava ili iz odredaba direktivnih načela.

Najnoviju fazu obilježava pristup sudova, po kojemu direktivna načela ne konstituiraju utuživa prava; načela se mogu koristiti u interpretaciji ustava ili služiti kao izvor "novih" prava. Mišljenje je da bi na taj način direktivna načela još efektivnije mogla služiti određivanju intencija legislative. Pritom bi sudovi pazili da se načela ne koriste na način koji vrijeđa podjelu vlasti između zakonodavstva i sudova. Deklaracija o pravima može se interpretirati još kreativnije, što nekim klauzulama, posebno onim uz osobna prava, može dati i novi sadržaj, ali pokrivajući i područja kao što su obrazovanje i općenito kvaliteta života.¹⁴

Usprkos svekolikom razvoju direktivna načela u Irskoj nisu bila eksploatirana u potpunosti, njih nisu iskoristili ni legislatura, ni sudovi, ni političke stranke. Premda je na jedan općenit način bilo prihvaćeno stajalište o neutuživosti direktivnih načela, njihova potencijalna moralna i politička uloga uopće nije bila materijalizirana. Ta su načela u Irskoj bila iskorištena samo nekoliko puta: jednom kao instrument interpretacije, a nekoliko puta načela su razmatrana kao mogući izvor novih prava.

5.2. *Uspjeh direktivnih načela u Indiji.*¹⁵ Primjer Irske slijedila je nešto kasnije Indija, koja je u Ustav (čl. 36.-51.) uključila i direktivna načela državne politike.¹⁶ Ovdje su načela mnogo ekstenzivnija te pokrivaju mnogo šire područje no što je to slučaj s direktivnim načelima u irskom Ustavu. Za indijska se načela ističe da su izrasla iz svekolikog indijskog iskustva. Zapravo, suvremeni koncept direktivnih načela u osnovi predstavlja nastavak politike *Raja Dharme*, koji u indijskoj tradiciji kralja postavlja pod oblicu da pruži utjehu siromašnima i slabima. Pisci indijskog Ustava pokušali su naći balans između očigledno složenih zahtjeva individualne slobode, s jedne, i socijalne pravde, s druge strane. Prije svega bila je prepoznata važnost socijalno-ekonomske obnove kao pretpostavke za uspješnu zaštitu temeljnih ljudskih prava. Direktivna načela trebala su utrti put izgradnji onoga što se nazivalo *ekonomskom demokracijom*. K tome postojala je velika bojazan da će se najveći dio temeljnih prava bez zauzimanja stava o očajnim socijalno-ekonomskim prilikama većine stanovništva reducirati na puka "papirnata prava".

Debata koja je dovela do razlike između fundamentalnih prava i direktivnih načela samo je djelomično ukazala na razlike između I. i II. generacije prava. U svakom slučaju poglavlje o temeljnim pravima sadrži i različita prava koja pripadaju civilnim i političkim pravima. Poglavlje o temeljnim pravima obilježeno je karakterističnom individualističkom prirodom i granicama postavljenim prema nezakonitim

¹⁴ Usp. Walsh, EXISTENCE AND MEANING OF FUNDAMENTAL RIGHTS IN THE FIELD OF EDUCATION IN IRELAND, 1981., u *Human Rights LJ* 323.

¹⁵ Usp. sljedeće izvore: De Villiers, DIRECTIVE PRINCIPLES OF STATE POLICY AND FUNDAMENTAL RIGHTS: THE INDIAN EXPERIENCE, 1992; Jain, INDIAN CONSTITUTIONAL LAW, 1978; Kagli, THE CONSTITUTION OF INDIA, 1989; Singh, JUDICIAL SOCIALISM AND PROMISES OF LEIBERATION: RIGHT AND TRUTH, 1986, u *Journal of Indian Law Institute*, 338; Narain, JUDICIAL LAW MAKING AND THE PLACE OF DIRECTIVE PRINCIPLES IN THE INDIAN CONSTITUTION, 1985, u *Journal of the Indian Law Institute*, 222.

¹⁶ Usp. Reddy, FUNDAMENTALNESS OF FUNDAMENTAL RIGHTS AND DIRECTIVE PRINCIPLES IN THE INDIAN CONSTITUTION, 1980, u *Journal of the Indian Law Institute*, 403.

potezima državnih organa. S druge strane, opća načela ne sadrže utuživa prava, ali stavljaju državu pod moralnu i političku oblicaciju koja upućuje na realizaciju određenih socijalnih i ekonomskih ciljeva. Temeljna su prava u osnovi prava koja obilježavaju prostor u kojemu vlast nema jurisdikciju, dok direktivna načela traže pozitivnu akciju države glede socijalnih i ekonomskih problema.¹⁷

Ustav izričito deklarira da su direktivna načela neutuživa. Tako u čl. 37. Ustava stoji da "odredbe u ovome dijelu (*Directive Principles*) neće primjenjivati nijedan sud, ali su zato načela koja su tu položena temeljna za upravljanje zemljom te se dužnost države sastoji da ih svojim zakonima primjenjuje". Direktivna načela konstituiraju moralnu i političku dušu indijskog Ustava te predstavljaju *pismo namjere* svim budućim vladama. Na načela se ne može gledati kao da ona nemaju nikakav praktični značaj za državu. Ona svim razinama državne vlasti nameću ustavnu, ali ne i utuživu, zadaću da poduzimaju socijalne i ekonomske reforme, određujući da će "principi biti fundamentalni za upravljanje zemljom i da će dužnost države biti primjena tih načela u procesu donošenja državnih zakona".

Primjena i interpretacija direktivnih načela u Indiji prošla je kroz više faza. Pri tome je isticano sljedeće:

(i) Za vrijeme prve faze na temeljna se prava gledalo kao na "sakrosantna" prava koja su bila viša od direktivnih načela. To je značilo da je svaka legislativa koja je dolazila u sukob s indijskim *Bill Of Rightsom* - uključujući čak i one zakone koji su išli u prilog ostvarivanju direktivnih načela - bila ništava i nevažeća.¹⁸ Za vrijeme ove faze sudovi, koji su temeljna načela promatrali kao nešto što je od važnosti samo za legislaturu, poništavali su sve zakone koji su dolazili u sukob s *Bill Of Rightsom*. Shodno tome legislatura je bila u poziciji računati na to da će sudovi zbog njihovog restriktivnog pristupa nulificirati sve one zakone koji su ciljali ostvarivanju temeljnih načela, odnosno realizaciji socijalnih i ekonomskih mjera i programima rekonstrukcije.

(ii) Drugu fazu primjene direktivnih načela obilježavaju još intenzivniji napori harmoniziranja *Bill of Rightsa* s legislaturom odanoj socijalnoj i ekonomskoj rekonstrukciji. Na sudove je vršen politički i drugi pritisak da se što veća pozornost prida direktivama te da se ta načela tretiraju kao nešto što je komplementarno ustavnoj deklaraciji o pravima. Sudovi su često bili kritizirani zbog njihove nevoljkosti da cijene *dosege Ustava* i *potrebe društva*, uopće neuvažavanja socijalnih promjena i odsustvo uvida u predviđanja nužnih i futurističkih projekcija. Država je u više slučajeva pred sudovima dokazivala da je ona pod ustavnom obvezom da ispuni dužnosti koje joj nameću direktivna načela, a da bi to realizirala, ona mora na ljudska prava postaviti određena ograničenja.¹⁹ U jednom od najvažnijih sudskih slučajeva, u kojemu se odlučivalo o pitanju minimalne nadnice - riječ je o Zakonu o minimalnoj nadnici iz 1948. godine koji se opravdavao namjerom da realizira direktivna načela - konstatiralo se da se tim zakonom zapravo zadire u pravo na slobodno ugovaranje. Sud je dokazivao da se direktivna načela i temeljna prava

¹⁷ Usp. *State of Kerala v. Thomas Air* 1976 SC 516.

¹⁸ Usp. *Madras v. Champakam Dorairajan Air* 1951 SC 226.

¹⁹ Usp. *Sajjan Singh v. State of Rajasthan Air* 1965 SC 845.

moraju interpretirati "na komplementaran i suplementaran" način. U tom je smislu karakteristično stajalište suda: "Sloboda ugovaranja ne znači slobodu eksploatiranja. Odredbe Ustava nisu podignute kao barijera progresu. One osiguravaju okvir planiranog progressa prema socijalnom poretku na koji se i odnosi ustavna preambula... Temeljne direktive iz četvrtog dijela Ustava osnovne su za upravljanje zemljom. Mi ne vidimo konflikt između temeljnih prava iz dijela 3. Ustava i direktivnih načela iz dijela 4. Ustava. Oni su komplementarni i suplementarni jedno drugome."²⁰

(iii) Treću fazu u primjeni direktivnih načela obilježava još intenzivnija briga sudstva za socijalnu i ekonomsku rekonstrukciju i obligacije nametnute državi s obzirom na direktivna načela državne politike. Novi pristup sudova temelji se, prije svega, na dva argumenta: (a) pisci ustava izričito su uključili direktivna načela u ustav kako bi državu smjestili pod ustavnu obvezu, a ne pod puku moralnu i/ili političku obligaciju da pokreće socijalne i ekonomske reforme; (b) od legislative, egzekutive i sudstva traži se usuglašeni napor u pronalaženju rješenja različitih problema s kojima su sučeljeni milijuni ljudi u zemlji; "konzervativni" napor koji su sudovi preuzimali za vrijeme prve tri dekade ograničavao je sposobnost države kao cjeline da ispuni svoje ustavne obligacije.

Novi pristup priznao je ulogu sudova kao bitnu radnju u nastojanju da se vlada prisili na stvaranje povoljnijih uvjeta za efektivnijom realizacijom novih individualnih i kolektivnih difuznih prava. Tijekom 1970-ih Parlament je u više pokušaja pokušavao promijeniti Ustav nastojeći dati primat direktivnim načelima u odnosu na određena individualna prava. Sudovi su u početku odbijali takve pokušaje Parlamenta kao neustavne radnje tvrdeći da one ciljaju "uništavanju garancija" koje postoje u ustavnom Bill of Rightsu.²¹

U jednom od najznačajnijih slučajeva pred Vrhovnim sudom (*State of Tamil Nadu v. Abu Kavier Bai*) suci su odlučili da sud ima dužnost harmonizirati direktivna načela s Bill of Rightsom čak i da direktivna načela nisu utuživa. Sud je položio nove osnove za evaluaciju zakona koji su dolazili u konflikt s ustavnom deklaracijom o pravima. Takav se zakon podržavao ako je predstavljao izravnu vezu između direktivnog načela i države, ako je ta veza bila opravdana i ako je postojeće ograničenje u javnom interesu.

Sudovi, dakle, nisu više na direktivna načela gledali kao na nešto što ima manju važnost od ustavne deklaracije o pravima, te su bili voljni da ograniče doseg temeljnih prava kako bi se akomodirala direktivna načela i kako bi se načela iskoristila tako da se dade novi sadržaj ljudskim pravima.

Trebale su proći godine da bi se direktivna načela razvila do njihovog originalno zamišljenog statusa. Njihov je utjecaj na indijsko društvo bio ekstenzivan, a mogao je biti i mnogo jači da su sudovi u svojoj interpretaciji birali različite pristupe. Vrijedi zabilježiti da su ta načela bila implementirana u odredbe koje se odnose na minimalne nadnice, participaciju radnika i management kompanija, jednake plaće za jednak rad, fiksne cijene itd.

²⁰ Usp. *Chandka Bhawan Boarding and Lodging Bangalore v. The State of Mysore Air SC 2042*.

²¹ Usp. *Minerva Mills Ltd. v. Union of India*.

6. Gospodarska, socijalna i kulturna prava i Ustav Republike Hrvatske. U središtu aktualnog tranzicijskog i transformacijskog procesa u Republici Hrvatskoj nalaze se imperativi političkog, ali i socijalnog i ekonomskog restrukturiranja hrvatskoga društvenog bića. Širenje političkih prava u smislu participiranja u demokratskom procesu nakon 1990. godine ne mora značiti, reći će mnogi, ništa krucijalnog hrvatskim građanima ako nisu ni za pedalj pomakli svoje pozicije glede blagostanja, obrazovanja, zapošljavanja, stanovanja i svega drugoga standarda višega reda. Ipak, danas u Hrvatskoj, koja još uvijek stenje zbog svekolikog iscrpljivanja tijekom Domovinskog rata, ali i neutaživih apetita predatorskih instantkapitalista tijekom prošlih i tekućih hitrih "pretvorbi", postoji jasno uočljiva pozicija o državi koja, djelujući sama ili u suradnji s inozemnim javnim ili privatnim čimbenicima, ima čitav niz odgovornosti na socijalno-ekonomskom i kulturnom planu svoga budućeg razvoja. Spomenimo samo uzgred stambenu i inu problematiku branitelja i prognanika, reformu zdravstvenog i mirovinskog osiguranja, reformu obrazovanja, problematiku zapošljavanja itd.²² A to, između ostaloga, znači da se, kao i drugdje u tranzicijskim zemljama, i u Hrvatskoj *volens-nolens* otvara pitanje o tome postoje li zapravo u dijelu Ustava koji govori o pravima i slobodama, posebno o pravima i slobodama u socijalno-ekonomskoj domeni, pravne obligacije koja izravno proizlaze iz ustavne deklaracije o pravima, ili se zapravo radi o tome da nikakvih ustavnih obveza tu nema, već je u pitanju stvar čisto legislativne i političke diskrecije. Pokazuje se, zapravo, točnim i u slučaju Hrvatske da među konstitucionaliziranim pravima ona ekonomske i socijalne naravi postaju kontroverznija od političkih prava.²³ Spomenuta grupa prava uključuje pravo na privatno vlasništvo,²⁴ ali i prava zaposlenih da mogu utjecati, npr., na odlučivanje u poduzeću;²⁵ zatim čitav niz obligacija na strani države, kao što je obveza države da osigura obrazovanje, zdravstvenu zaštitu svoga stanovništva. S nekoliko odredaba programatskog i načelnog karaktera u dijelu koji govori o socijalno-ekonomskim pravima Ustav Republike Hrvatske nedvosmisleno ističe da upravo država "potiče gospodarski napredak i socijalno blagostanje građana i brine se za gospodarski razvitak svih svojih krajeva",²⁶ štoviše "slabim, nemoćnim i drugim, zbog nezaposlenosti ili nesposobnosti za rad, nezbrinutim građanima

²² Skrećemo pozornost na radove s međunarodne konferencije *Pravne posljedice raspada SFRJ u području radnog i socijalnog prava*, koja se 26. i 27. 3. u organizaciji HPC-a i Instituta Otvoreno društvo Zagreb održala u Zagrebu, od kojih je nekoliko dotaklo temu našeg rada. Tako, npr., V. Puljiz, RAT, POSTSOCIJALISTIČKA TRANZICIJA I SUSTAVI SOCIJALNE SIGURNOSTI; Marinko Đ. Učur, RADNO I SOCIJALNO PRAVO U TRENUTKU DISOLUCIJE SFRJ (OPIS STANJA ZATEČENOG 1990. GODINE); V. Jelčić, PRAVO SOCIJALNOG OSIGURANJA U TRENUTKU RASPADA SFRJ; S. Rodin, USTAVNOPRAVNE GODINE; S. Nedović, UGROŽENOST EKONOMSKIH I SOCIJALNIH PRAVA U SRJ, itd.

²³ O tome kazuje teorija, a sve više i sudska praksa. Tako, npr., B. Smerdel piše o problemima "privatizacije" i "reprivatizacije", usp. USTAVNO PRAVO, 1995., p. 86., a ne sudska stajališta. Usp. npr. ocjenu ustavnosti odredbe čl. 3. Zakona o izmjeni i dopunama Zakona o pretvorbi društvenih poduzeća u Rješenju Ustavnog suda RH br. 4-I-79/94 (NN 49/1994.); Zakon o pretvorbi društvenih poduzeća (NN 19/1991.), Zakon o izmjeni i dopunama Zakona o pretvorbi društvenih poduzeća (NN 2/1994.).

²⁴ Usp. čl. 48. Ustava Republike Hrvatske.

²⁵ Usp. čl. 55/4. Ustava Republike Hrvatske.

²⁶ Usp. čl. 49/3. Ustava Republike Hrvatske.

Republika Hrvatska osigurava pravo na pomoć za podmirenje osnovnih životnih potreba”,²⁷ nadalje, država “štiti materinstvo, djecu i mladež te stvara socijalne, kulturne, odgojne, materijalne i druge uvjete kojima se promiče ostvarivanje prava na život”,²⁸ kao što država “potiče i pomaže razvitak znanosti, kulture i umjetnosti”.²⁹

Za razliku od političkih prava i prava *habeas corpusa*, kojima se relativno lako koristiti i koja se redovito primjenjuju na sudu, s ekonomskim i socijalnim pravima koja su mnogo “skliskija” to baš nije slučaj. U svezi s načelima i pravima ekonomsko-socijalne provenijencije otvaraju se, naime, mnoga i složena pitanja. Koliko zapravo državi treba za promociju pune zaposlenosti, opće zdravstvene zaštite i slobodnog obrazovanja? Ne dolaze li puna zaposlenička prava, pravo na minimalnu nadnicu s regulacijom radnih uvjeta itd. prije ili kasnije u sukob s vlasničkim pravima? Pita se, zapravo, koliko su ekonomska i socijalna prava stvarno važna za moderni konstitucionalizam.

Razvoj “socijalne države” i svega što ide uz to nesumnjivo ima niz konzekvenci glede shvaćanja i realiziranja konstitucionalizma. Sve upućuje na narastanje odgovornosti zakonodavca i ustavotvorca, zakona i ustava kao medija i sredstava kojima se dolazi do ostvarivanja posebnih ciljeva. N. Johnson govori da “proceduralna koncepcija ustava počinje otvarati put stanovitoj teleologiji”.³⁰ Ne misli li taj autor, zapravo, o trendu restauracije smisla i uloge direktivnih načela? Ima li uopće bitne razlike, osim u razini apstrakcije, između “programatskih prava” koja svoju implementaciju čekaju preko legislativne, odnosno egzekutivne radnje, i načela koja upravo pozivaju legislativu i egzekutivu na takvu implementaciju? Kakav stav zauzeti prema takvom kompleksu?

Tradicijski je odgovor dao K. Wheare u svojoj analizi socijalno-ekonomskih načela i prava u irskom i indijskom ustavu. On je, naime, govorio o mogućim poteškoćama pred kojim će se naći sudovi koji se odluče primjenjivati ustavne deklaracije o pravima, a za koje je upitno mogu li se ona doista smatrati pravnim normama u smislu da će ih sudovi priznavati i primjenjivati, ili su te deklaracije zapravo tek izjave o poželjnim ciljevima. Tako je, prema čl. 45. Ustava Republike Irske, bilo izričito kazano da je unutar spomenutog članka riječ o načelima koja je ustavotvorac odredio kao opće upute legislaturi: “O primjeni tih načela u postupku donošenja zakona na ekskluzivan će način voditi računa legislatura (*Oireachtas*), ali ova načela s pozivom na ustavne odredbe neće priznavati nijedan sud.” Sličnu je odredbu sadržavao i Ustav Indije (IV. dio). To je jednostavno značilo da građanin niti će dobiti zaštitu od sudova niti će moći tražiti od legislature da donese određeni zakon. “Interpretacija i ispunjenje takvih općih mjesta politike stvara velike poteškoće kako za sudove tako i za legislature, a takve poteškoće dovode Ustav, sudove i legislaturu u sukob i na loš glas. Opet, ukoliko se takve deklaracije ne uvažavaju već se tretiraju kao puke riječi, i to će diskreditirati Ustav...”³¹

²⁷ Usp. čl. 57/1. Ustava Republike Hrvatske.

²⁸ Usp. čl. 62. Ustava Republike Hrvatske.

²⁹ Usp. čl. 68/2. Ustava Republike Hrvatske.

³⁰ Usp. N. Johnson, CONSTITUTIONALISM: PROCEDURAL LIMITS AND POLITICAL ENDS, u *Constitutional Policy and Change in Europe*, Oxford, 1995, p. 53-54.

³¹ K. Wheare, o.c., p. 49.

Suvremeniji pristup pomiruje zahtjeve, pojednostavnjeno rečeno, "države blagostanja" s ekonomskim slobodama. R. A. Epstein misli da se država blagostanja dade pomiriti s pravima prve generacije (osobnim i političkim pravima) na jedan "nesavršeni ali zato snažan način".³² M. A. Glendon ističe da problem prava i sloboda u socijalnoj državi nije ništa drugo nego velika dilema kako držati na okupu "dvije polovice podijeljene duše liberalizma - odanosti osobnoj slobodi i osjećaju za zajedništvom u kojemu prihvaćamo zajedničku odgovornost".³³ Na praktičnoj ravni tome ide u prilog, npr., praksa francuskog Ustavnog savjeta, koji je temeljem čl. 34. Ustava (1958.) zakonodavcu priznao široku kompetenciju definiranja modaliteta realizacije svih "temeljnih načela radnog prava, sindikalnog prava, socijalne sigurnosti" itd.

Evidentno je da i Ustav Republike Hrvatske u t. 3. svoje deklaracije o pravima (Gospodarska, socijalna i kulturna prava, čl. 48.-69.) sadrži prava, s čijom će primjenom sudovi imati problema, ali i načela koja će se tijekom vremena interpretirati *sic rebus stantibus*!³⁴ Bilo bi sve u redu kada bi postojala striktna korelacija između snage ustavnog govora o "blagostanju", "socijalnoj državi" itd., s jedne strane, i darežljivosti te iste države, s druge strane.³⁵ Nažalost u Hrvatskoj sada nije tako. Pokazuje se više nego očiglednim kako odnos između ustavnog statusa socijalnih prava i tipa i snage posvećenosti jednog društva zahtjevima socijalne države nije jednoznačan odnos; prije je to odnos u kojemu su i Ustav i sustav blagostanja pod utjecajem homogenosti ili različitosti populacije, stanja prošlog i sadašnjeg nepovjerenja u vlast i uopće uloge onog *madisonskog* "nepovjerenja" prema upravljaču u političkoj historiji zemlje, ispravnosti zakonodavnog procesa, intenzitetu individualizma u kulturi.

Pa ipak postoji potreba i način da odredbe o pravima i slobodama i odredbe čisto programatske naravi, dakle načela, budu potpora jedno drugome. Načela ne mogu zamijeniti socijalna i ekonomska prava, ona su potpora kojom se država pozicionira pod ustavnu obligaciju realiziranja određenih ciljeva. U tom smislu načela dopunjuju prava i uzdižu njihovu važnost kao *ustavnih prava*.

Kao i u velikom broju drugih zemalja i u Hrvatskoj debata o zaštiti socijalnih i ekonomskih prava tek počinje. Upravljač u napredovanju prema stabilnom i pravednom

³² Usp. R. A. Epstein, PROPERTY, SPEECH AND THE POLITICS OF DISTRUST, u *The Bill of Rights in the Modern State*, Chicago, 1992, p. 89.

³³ Usp. M. A. Glendon, RIGHTS IN TWENTIETH CENTURY CONSTITUTIONS, u *The Bill of Rights in the Modern State*, Chicago, 1992, p. 536.

³⁴ Karakteristično je u tom smislu stajalište prof. B. Smerdela, komentirajući ustavnu odredbu o pravu na rad i slobodu rada: "Pravo na rad, međutim, ne znači jamstvo zaposlenja. U tržišnim uvjetima ono prije svega znači pravo i slobodu poduzimanja privrednih i drugih gospodarskih djelatnosti u punoj slobodi i pod jednakim uvjetima svim ostalim građanima. Zbog toga stavak 2. čl. 54. valja tumačiti kao objašnjenje i razradu 1. stavka. Time se, ustvari, težište odgovornosti za gospodarski napredak društva stavlja na građanina pojedinca, dok država ostaje pri svojoj ulozi osiguravanja poštovanja pravila tržišne utakmice i ograničene intervencije mjerama ekonomske politike. No, takve intervencije svakako uključuju i obvezu stvaranja i širenja mogućnosti i oblika u kojima građani mogu ostvarivati svoje pravo na rad." (kurziv A.B.) Usp. S. Sokol-B. Smerdel, USTAVNO PRAVO, Zagreb, 1995., p. 88.

³⁵ U 1988. godini visokorazvijene zemlje su iz državnog budžeta potrošile za zdravlje, stanovanje, socijalno osiguranje: SR Njemačka 67,6% budžeta, Švedska 55,3%, Norveška 46,8%, Italija 45,8%, U.K. 44,5%, SAD 44,0%, Kanada 43,2%, Irska 42,7%, Danska 42,4%. Cit. prema M.A. Glendon, RIGHTS IN TWENTIETH CENTURY CONSTITUTIONS, u *The Bill of Rights in the Modern State*, Chicago, 1992, p. 531.

demokratskom društvu ne može praviti razliku između konstitucionaliziranih prava. S druge strane, prava i njihov sadržaj ne možemo promatrati odvojeno od realnosti i društvenog okvira. Svijet, uostalom, neprestano iskušava razvoj "novih" prava i dinamičnu interpretaciju "starih" prava. Uloga države nije urezana u kamen, već se modificira promjenom okolnosti. Hrvatski je ustavotvorac bio svjestan da iz svoje deklaracije nije smio ispustiti prava niti jedne od poznatih generacija. Zato, da bi se na poseban način povelu pažnja o zaštiti socijalnih i ekonomskih prava, za kojima javnost u Hrvatskoj sada ponajviše osjeća potrebu, valja povesti računa o sljedećem: (i) Hrvatska se raznim međunarodnim ugovorima sve više integrira u međunarodnu podjelu rada, što još više uzdiže značaj socijalnih i ekonomskih prava. U tom smislu se Hrvatska moralno, politički i legalno obvezuje djelovati u okvirima međunarodnog prava i takve odredbe integrirati u svoje nacionalno pravo; (ii) Rigidna distinkcija između kategorija prava, od kojih jedna traže "negativnu", a druga "pozitivnu" akciju države, s tim da su prva prava priznata, a druga nisu, sve je manje smislena i održiva kako na teorijskom tako i na praktičnom planu. No, realizacija ustavne deklaracije o pravima, u kojoj bi sva prava postala utuživa, traži istodobno fleksibilnije definiranje prava i sredstava, ali i jasno definiranje subjekta, objekta, sredstava i ograničenja određenih prava u cilju realiziranja njihovog legitimiteta i uspješnosti; (iii) Postojanje socijalnih i ekonomskih prava nije smetnja postojanju podjele između zakonodavne i sudbene grane vlasti. Sudovi ne odlučuju politička pitanja jer njih rješava zakonodavna vlast. Zato sudbena vlast u ocjeni kontrole ustavnosti zakona postojeća ustavna prava i slobode koristi kao mjeru koja pokazuje je li zakonodavac svoje akte usuglasio s ustavnim pravima i slobodama; (iv) Naposljetku, programatske odredbe ili načela nisu zamjena za socijalna i ekonomska prava. Ona služe da bi poticala na kretanje prema ciljevima; ona štite socijalna i ekonomska prava. Postojanje takvih načela nije bez osnove, prije svega, zato što ona postavljaju sve državne institucije pod ustavnu obvezu usmjeravanja programa u određenom pravcu i, drugo, sudovima takva načela služe kao osnova za interpretaciju i, treće, s vremenom ta načela mogu poslužiti i kao izvor novih prava.

Constitution and the Question of Principles and Rights of Social/Democratic Provenance

Summary

The rise of the prosperity state, new approaches to the role of the state, impoverishment of a large number of people in developed, and even more in underdeveloped countries, have raised the question of theoretical and practical importance of the approach that had insisted only on the first generation rights finding their place in constitutions and/or declarations of rights. This has brought about increasing discussions about second and third generation rights. While the second generation of rights concerns social and cultural rights, such as the right to employment, social security, accommodation, education..., the third generation rights refer, first of all, to the right of self-determination, peace, development and environment protection. The theme of protecting the second and third generation rights is one of the most briskly discussed themes of constitutional and humanitarian law today. In this paper the autor reads the comparative problems and tries to answer the question in what relation are constitutional-programmatic and immediately executable constitutional provisions that exist in the complex of economic, social and cultural rights and freedoms in the Croatian Constitution.