

UDK: 342.5(497.5)"1946/1974"
342.7(497.5)"1946/1974"
94(497.5)"1946/1974"
Izvorni znanstveni članak
Primljeno: 20. 10. 2010.
Prihvaćeno: 16. 11. 2010.

Ustavna uređenja temeljnih prava u Hrvatskoj 1946.–1974.

JOSIP MIHALJEVIĆ

Hrvatski institut za povijest, Zagreb, Republika Hrvatska

Autor komparativnom metodom analizira ustavna uređenja o temeljnim pravima u dva ustavna razdoblja socijalističke Hrvatske odnosno Jugoslavije. Komparacija se obavlja na tri razine: sinkronijska usporedba saveznih s republičkim ustavima (Ustav FNRJ 1946. s Ustavom NRH 1947., Ustav SFRJ 1963. s Ustavom SRH 1963.), dijakronijska usporedba saveznih ustava (Ustav FNRJ 1946. s Ustavom SFRJ iz 1963.), sinkronijska usporedba jugoslavenskih ustavnih odredbi s međunarodnim dokumentima o zaštiti temeljnih prava i sloboda.

Ključne riječi: ustav, temeljna prava, ljudska prava, građanska prava, Povelja UN-a, Opća deklaracija o ljudskim pravima, Međunarodni pakt o gospodarskim, socijalnim i kulturnim pravima, Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, komunizam, Jugoslavija, Hrvatska, Komunistička partija Hrvatske, Savez komunista Hrvatske, Komunistička partija Jugoslavije, Savez komunista Jugoslavije.

Uvod

U ovome tekstu pokušat ću prikazati kako su u razdoblju od 1946. do 1974. bila ustavno uređena prava i dužnosti građana Narodne Republike Hrvatske (NRH), odnosno od 1963. Socijalističke Republike Hrvatske (SRH). Razdoblje koje obrađujem obuhvaća točno dva ustavna razdoblja socijalističke Hrvatske: prvo razdoblje počinje donošenjem Ustava FNRJ 1946., a završava trenutkom kojim počinje drugo razdoblje – donošenjem Ustava SFRJ 1963. Drugo ustavno razdoblje trajat će do 1974., kada je donesen posljednji Ustav SFRJ.¹

Cilj je ovoga istraživanja vidjeti u kojoj je mjeri pitanje ljudskih i građanskih prava bilo uključeno u spomenute ustavne tekstove, a tri osnovne teze

¹ Prema istraživanju Marine Štambuk-Škalić u periodizacijama razdoblja 1945.–1990. u najvećem broju radova kao glavne granične godine određene su one koje omeđuju ustavna razdoblja. No dok ona smatra da prvo ustavno razdoblje traje od 1946. do donošenja Ustavnoga zakona 1953., ja smatram da prvo ustavno razdoblje traje do donošenja Ustava 1963., jer Ustav iz 1946. nije bio potpuno ukinut. Vidi Marina ŠTAMBUK-ŠKALIĆ, "Prilog poznavanju institucija: Sabor Narodne Republike Hrvatske saziv 1953-1963.", Arhivski vjesnik, 45/2002., 83.-102.

koje ću pokušati obraniti ovim istraživanjem su: 1.) republički (hrvatski) ustavi bili su samo transmisija saveznih; 2.) prava pojedinca u drugom ustavnom razdoblju (1963.–1974.) ustavno su bila mnogo razrađenija, ali i šira nego u prvom ustavnom razdoblju; 3.) Jugoslavija nije prihvaćala sva načela o ljudskim pravima i slobodama koja su promovirale organizacije UN-a niti je prihvaćala načela kontinentalno-europskoga pravnog kruga.

Da bismo dobili odgovore na ova pitanja, služit ću se komparativnom metodom istraživanja. Komparaciju ću obaviti na tri razine: 1.) sinkronijskom usporedbom saveznih s republičkim (hrvatskim) ustavnim tekstovima; 2.) dijakronijskom usporedbom ustavnih odredbi o pravima građana u Ustavu FNRJ iz 1946. s analognim odredbama Ustava SFRJ iz 1963. godine; 3.) sinkronijskom usporedbom jugoslavenskih ustavnih tekstova s općim međunarodnim aktima koji su afirmirali ljudska prava nakon Drugoga svjetskog rata.

Kada govorimo o ustavnoj državi i pravima pojedinca, moramo najprije razlučiti o kakvim se to pravima i kakvoj državi radi. Stoga ću u prvome dijelu teksta pokušati ocrtati osnovna načela prava pojedinca i njihovo shvaćanje u međunarodnome poretku. Analizom međunarodnih koncepcija o ljudskim pravima stvorit će se okvir u kojem će biti moguće sagledati mjesto i ulogu prava i sloboda u hrvatskom odnosno jugoslavenskom slučaju. Nakon toga prikazat ću pravni poredak i ustavni razvoj socijalističke Jugoslavije da bih na kraju mogao pristupiti samoj analizi ustavnih uređenja prava pojedinca u Hrvatskoj, odnosno Jugoslaviji.

1. Temeljna prava

Današnja pravna znanost često se koristi sintagmom “trijada ljudskih prava”, pod kojom se shvaća ukupnost ljudskih, građanskih i političkih prava.² Kako su te tri komponente izrazito povezane, pa je često i sama njihova distinkcija nejasna, koristit ću izraz “temeljna prava”, koji se u današnjem europskom političko-pravnom diskursu najčešće upotrebljava. U definiranju toga pojma najbliži sam preuzimanju stava Petera Häberlea koji izrazom “temeljna prava” označava nadređeni pojam za univerzalna ljudska prava i nacionalna/državna građanska prava,³ s time da bih Häberleova građanska prava nado-

² Po kategorizaciji koju je još krajem 70-ih godina XX. stoljeća predlagao Karel Vašák (Karel Vasak, “Human Rights: A Thirty-Year Struggle: the Sustained Efforts to give Force of law to the Universal Declaration of Human Rights”, *UNESCO Courier* 30:11, Paris: United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization, November 1977.), postoje tri generacije ljudskih prava: prva generacija ljudskih prava uključuje građanska i politička prava (npr. pravo na slobodu izražavanja, pravo na život, pravo na pošteno suđenje i sl.), druga generacija ljudskih prava uključuje ekonomska, socijalna i kulturna prava (npr. pravo na primjeren životni standard, pravo na zdravlje, pravo na obrazovanje i sl.), a treća generacija ljudskih prava odnosi se na kolektivna prava društva ili naroda koja se temelje na načelu solidarnosti (npr. pravo na održivi razvoj, mir, zdravo okruženje, na korištenje rezultatima zajedničkog naslijeđa čovječanstva, pravo na komunikaciju i sl.).

³ Peter HÄBERLE, *Ustavna država*, Zagreb 2002., 129. Ovakvo shvaćanje samo je najprostija

punio i političkim pravima. Ipak, da bi bilo potpuno jasno, prikazat ću što shvaćam pod navedenim terminima.

Ljudska prava su prava pojedinca koja proizlaze iz činjenice da je pojedinac ljudsko biće.⁴ Ta prava ima svako ljudsko biće i ona su u svome sadržaju univerzalna, odnosno opća, što znači da vrijede jednako za sve ljude, neovisno o rasi, boji kože, spolu, jeziku, vjeri, političkom ili drugom uvjerenju, nacionalnom ili socijalnom podrijetlu, imovini, rođenju, naobrazbi ili društvenom položaju.⁵ Ona su neotuđiva i nerazdvojiva, jer nisu pitanje zasluge ili nagrade, ne mogu se darovati niti oduzeti. Ona su i neponištiva, što znači da nitko, ni vladar ni predsjednik države, parlamenta ili vlade, ne može ukinuti nečija ljudska prava.⁶ Ljudska su prava nedjeljiva, međusobno povezana i ovisna, što znači da je neprihvatljivo selektivno poštovati ljudska prava jer se sva ljudska bića trebaju tretirati kao jednako važna bića, bez diskriminacije. Nedopustivo je također poštovati jednu skupinu ljudskih prava na račun druge skupine ljudskih prava. Postoji cijeli niz teorijskih prijedora oko naznačenih karakteristika, kao i praktične situacije u kojima se u određenoj mjeri ljudska prava ponekad sukobljavaju. Nažalost, ljudska se prava i danas diljem svijeta sustavno krše, a njihova spomenuta urođenost i neotuđivost u mnogim slučajevima ostaju samo teorijski ideali.

Razvoj ideje ljudskih prava, od njezina postupnog prepoznavanja do stvarnog prihvaćanja, još uvijek traje. Značajniji razvoj zaštite ljudskih prava počeo je nakon Drugoga svjetskog rata, kada se pitanje ljudskih prava podiže na razinu međunarodnih odnosa i međunarodnoga prava.⁷ Koliko je to pitanje značajno u međunarodnom poretku govori činjenica da su ljudska prava jedan od tri načelna stupa na kojima se zasniva sama organizacija Ujedinjenih naroda (UN).⁸ Snažno propagiranje ljudskih prava u današnjem svijetu zasi-

interpretacija njegove široke teorijske razrade, ali držim da je za ovo istraživanje ovakva pojednostavljena konceptualizacija sasvim dovoljna, ali i funkcionalna.

⁴ Sintagma "ljudska prava" svoje korijene ima u sintagmi "prirodno pravo" koju je prvi konstruirao John Locke. Lockeovu sintagmu nakon Francuske revolucije zamijenila je sintagma "prava čovjeka" koja će nakon donošenja Povelje UN-a 1945. mjesto ustupiti sintagmi "ljudska prava" i do danas ostati u upotrebi. Više o teoriji ljudskih prava vidi u Vladimir-Đuro DEGAN, "Prirodnopravni temelji prava i dužnosti čovjeka, države i etničkih zajednica", *Naše teme*, 33/1989., br. 1-2, 3.-22.; *Ljudska prava: zbornik tekstova iz suvremenih teorija ljudskih prava*, ur. Miomir Matulović, Rijeka 1992.; Miomir MATULOVIĆ, *Ljudska prava: uvod u teoriju ljudskih prava*, Zagreb 1996.; David ROBERTSON, *A Dictionary of Human Rights*, London 1997.; Thomas BUERGENTHAL, *Međunarodna ljudska prava u sažetom obliku*, prev. Miomir Matulović, Zagreb 1997.; *Understanding Human Rights: Manual on Human Rights*, ur. Wolfgang Benedek, Graz 2006.; Darko BAZDAN, *Demokracija i ljudska prava – srce međunarodne politike i ekonomije*, Dubrovnik 2008.; Werner BECKER, "Ljudska prava: prilog analizi jednoga pojma", *Politička misao*, 46/2009., br. 3, 205.-216.

⁵ Micheline ISHAY, *The History of Human Rights: From Ancient Times to the Globalization Era*, Berkeley – Los Angeles – London 2004., 3.

⁶ Postoje zakonom predviđeni slučajevi u kojima se djelomice mogu ograničiti ljudska prava – kad je pravomoćnom presudom osoba proglašena krivom za kazneno djelo te se osuđuje na zatvorsku kaznu. D. BAZDAN, *n. dj.*, 23.-24.

⁷ *Pravni leksikon*, gl. ur. Vladimir Pezo, Zagreb 2007., 682.-685.

⁸ Druga dva su zalaganje za međunarodni mir i sigurnost te gospodarski razvoj.

gurno je povezano s jačanjem individualističkih koncepcija o društvu. To je ujedno rezultat jačanja ideologije koja nastoji formirati međunarodni politički poredak koji bi se temeljio na afirmaciji pojedinca i njegovih prava. Ljudska prava u današnjem međunarodnom poretku shvaćaju se dosta široko, tako da ta sintagma podrazumijeva i pravo na život, slobodu, vlasništvo, sigurnost, sreću, razvoj, socijalnu pravdu, mir, ljudsko dostojanstvo, demokraciju, otpor ugnjetavanju itd.⁹

Pod sintagmom "građanska prava" pravna znanost podrazumijeva ona prava koja građaninu pripadaju na osnovi njegova državljanstva i koja se jamče ustavom i zakonima. Građanska prava sastavni su dio gotovo svih suvremenih ustava, a prema odredbama većine njih pojedinac je slobodan građanin i kao takav nositelj građanskih prava. Za razliku od ljudskih, građanska prava moraju uvijek imati i zajamčenu ustavnu i zakonsku zaštitu. Građanska prava podrazumijevaju da građanin može biti podčinjen samo ustavnoj, odnosno zakonskoj vlasti, s time da institucije državne vlasti ne mogu od pojedinca zahtijevati nikakvu službu, ograničavati njegovu slobodu, osim ako nisu za to zakonski ovlaštene.¹⁰

U drugoj polovici XX. st. građanska prava postala su i dio međunarodnoga pravnog poretka. Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (1966.), koji međunarodno afirmira građanska prava (o čemu će više biti u nastavku), pod građanskim pravima podrazumijeva pravo na život, slobodu, slobodu kretanja, na jednakost pred zakonom, na presumpciju nevinosti, pravo na žalbu u slučaju osude, pravo da se osumnjičenik pred sudom tretira kao osoba, pravo na privatnost i zakonsku zaštitu privatnosti, na slobodu savjesti i vjeroispovijesti, slobodu mišljenja, izražavanja, udruživanja itd.

Politička prava tiču se osobnih prava i sloboda koji se odnose na relacije između građana i tijela vlasti. Ova prava omogućuju građanima slobodno izražavanje političkoga mišljenja različitog od vladajućega, javno nastupanje protiv vlade i drugih tijela vlasti, glasanje protiv vlade i sl. Politička prava također osiguravaju građanima korištenje demokratskih procedura i odlučivanje o budućem nositelju političke vlasti izbornim procesom.¹¹

2. Opći međunarodni akti u zaštiti temeljnih prava doneseni do 1974. godine

Do Drugoga svjetskog rata pitanje prava građana spadalo je u isključivu nadležnost država. Pojedinac-građanin u svakoj je pojedinoj državi imao onolika prava i slobode koliko su mu dodjeljivali unutrašnji pravni poredak i zakoni dotične države. Ta praksa počela se mijenjati nakon rata, prvenstveno UN-

⁹ D. BAZDAN, *n. dj.*, 24.

¹⁰ D. ROBERTSON, *n. dj.*, 39.-40.; *Pravni leksikon*, 382.-384.

¹¹ Andrew ALTMAN, "Civil Rights", *Stanford Encyclopedia of Philosophy*, 2007. (<http://plato.stanford.edu/entries/civil-rights/>); *Pravni leksikon*, 383.

ovim angažmanom u zaštiti čovjeka, odnosno njegovih prava. Izrazi "ljudska prava" i "temeljne slobode" određeni su u Povelji UN-a, Općoj deklaraciji o ljudskim pravima, Međunarodnome paktu o gospodarskim, socijalnim i kulturnim pravima te Međunarodnome paktu o građanskim i političkim pravima, što su ujedno temeljni dokumenti UN-a o ljudskim pravima.

Poveljom UN-a iz 1945. započelo je novo doba u međunarodnim odnosima i zaštiti ljudskih sloboda i prava. Povelja je već u prvoj glavi kao jedan od glavnih ciljeva istaknula razvijanje i poticanje poštovanja prava čovjeka i temeljnih sloboda za sve bez razlike s obzirom na rasu, spol, jezik ili vjeroispovijest (čl. 1., st. 3.).¹² No ona nije utvrđivala niti razrađivala ljudska prava i slobode.¹³ To je utvrđeno Općom deklaracijom o ljudskim pravima, najvažnijim međunarodnim dokumentom o pravima čovjeka, odnosno o temeljnim pravima.¹⁴ Na njega se pozivaju i na njemu se temelje svi kasniji dokumenti većine europskih i svjetskih država koji razrađuju ljudska prava, a načela izražena u Općoj deklaraciji sastavni su dio ustava većine suvremenih država.¹⁵ Opća deklaracija o ljudskim pravima s vremenom je postala globalni instrument ljudskih prava jer se prvotno neobvezujući karakter ovog dokumenta promijenio i postao pravno obvezujući dokument na osnovi običajnog međunarodnog prava.¹⁶

Korak dalje u afirmaciji temeljnih prava bilo je usvajanje dvaju međunarodnih akata 1966. godine – Međunarodnoga pakta o građanskim i političkim pravima¹⁷ i Međunarodnoga pakta o ekonomskim, socijalnim i kultur-

¹² "Charter of the United Nations" (<http://www.un.org/en/documents/charter/index.shtml>).

¹³ O ljudskim pravima u Povelji UN-a vidi T. BUERGENTHAL, *n. dj.*, 22.-26.

¹⁴ "The Universal Declaration of Human Rights" (<http://www.un.org/en/documents/udhr/>); službeni prijevod Opće deklaracije o ljudskim pravima na hrvatskome jeziku nije bio objavljen sve do 2008. godine, kada je povodom obilježavanja 60. godišnjice Opće deklaracije o ljudskim pravima to učinila Dubravka Šimonović. Njezin prijevod temelji se na brojnim prethodnim neslužbenim prijevodima te na službenom prijevodu Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda koja u jednom dijelu sadrži istovjetne pojmove. Vidi "Opća deklaracija o ljudskim pravima" (<http://www.ljudskaprava-vladarh.hr/Default.aspx?art=497&sec=173>); službeni prijevod Opće deklaracije nije bio objavljen ni u službenim glasilima FNRJ/SFRJ u čijem je sastavu Hrvatska bila do 1991. godine, pa je netočan podatak u nekim radovima da je Opća deklaracija o ljudskim pravima bila ratificirana u Jugoslaviji, s uputom na *Službeni list FNRJ/SFRJ*. Od 1990. do 2008. godine u Hrvatskoj je objavljeno nekoliko prijevoda, ali nijedan od njih nije imao status službenoga prijevoda. Vidi *Ljudska prava: Osnovni međunarodni dokumenti*, ur. Dobriša Skok, Zagreb 1990.; Juraj HRŽENJAK, *Međunarodni i europski dokumenti o ljudskim pravima: čovjek i njegove slobode u pravnoj državi*, Zagreb 1992., 123.-126.

¹⁵ Rene Cassin, glavni kreator UN-ove deklaracije o ljudskim pravima, nacrt Opće deklaracije napravio je na četiri osnovna načela: dostojanstvu, slobodi, jednakosti i bratstvu. Prvih dvadeset sedam članaka izravno se temelje na ova četiri načela, dok članci 28.–30. propisuju uvjete pod kojima se ostvaruju prava građana unutar društva i države. Vidi M. ISHAY, *n. dj.*, 3.

¹⁶ D. BAZDAN, *n. dj.*, 376.

¹⁷ Ovaj Pakt usvojen je na Općoj skupštini UN-a 16. prosinca 1966. (rezolucija br. 2200 A/XXI/), a stupio je na snagu 23. ožujka 1976. godine. Službeni tekst Međunarodnoga pakta o građanskim i političkim pravima objavljen je u *Službenom listu SFRJ*, 27/1971., br. 7, i danas u Republici Hrvatskoj vrijedi kao jedini službeni prijevod. Vidi *Obrazovanje za ljudska prava i demokraciju: zbirka međunarodnih i domaćih dokumenata*, ur. Vedrana Spajić-Vrkaš, Zagreb

nim pravima.¹⁸ Njima je utvrđena obveza svake države potpisnice da ustavom, zakonima i drugim mjerama svakom pojedincu osigura uživanje građanskih, političkih, ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava.¹⁹ Jedno od važnijih prava koje afirmiraju ovi paktovi jest i pravo pojedinca na žalbu.²⁰

U međunarodnoj politici druge polovice XX. stoljeća tijela UN-a su, na osnovama ovih temeljnih dokumenata, usvojila brojne deklaracije, konvencije i druge akte čiji je cilj bio ukazati na pojave i djela suprotna načelima tih dokumenata i paktova. Svrha tih akata bila je i preciziranje, pojašnjavanje i proširivanje ljudskih prava u pojedinim segmentima života. Jedan od glavnih problema glede pitanja ljudskih prava bilo je pitanje nositelja tih prava, odnosno pitanje je li čovjek subjekt međunarodnoga prava? Kako UN počiva na načelu jednakosti svih država članica, a sama Povelja UN-a ne dopušta miješanje u predmete koji po svojoj biti spadaju u unutarnju nadležnost svake države, jasno je da je vrlo težak način provedbe zaštite ljudskih prava ako ta prava krši sama država. Iako ljudska prava više nisu spadala isključivo u unutarnju nadležnost države, pojave manipuliranja ljudskim pravima i njihova kršenja bile su, i još su, česta pojava. Brojne države, iako potpisnice Povelje UN-a, često izigravaju i krše temeljna prava i slobode unatoč činjenici da u svojim ustavima i zakonima formalno jamče njihovu zaštitu. U totalitarnim režimima, gdje je takvih kršenja najviše, vlast negira vrijednost i dostojanstvo pojedinca, a ako i priznaje kršenje temeljnih prava, onda to opravdava kao nužnost radi ispunjenja nekog višeg cilja.²¹ No još od donošenja Opće deklaracije o ljudskim pravima u UN-u je jačala struja koja se borila za priznanje potpunog međunarodnog subjektiviteta čovjeku. To su bili zagovornici tzv. individualističke teorije kojom su još od početka 1960-ih nastojali priznati čovjeku međunarodnopravni subjektivitet. U današnjem međunarodnom poretku uglavnom je prihvaćen stav da se čovjeka tretira kao međunarodnopravni subjekt, da je čovjek krajnji cilj međunarodnoga prava, a da su države samo sredstvo za zaštitu tog subjekta.

2001., 21.-37.; J. HRŽENJAK, *n. dj.*, 127.-137.

¹⁸ Ovaj Pakt usvojen je na Općoj skupštini UN-a 16. prosinca 1966. (rezolucija br. 2200 A/XXI/), a stupio je na snagu 3. siječnja 1976. godine. Vidi *Obrazovanje za ljudska prava i demokraciju*, 38.-47.; J. HRŽENJAK, *n. dj.*, 140.-145.

¹⁹ O tim paktovima i protokolima koji se na njih vežu vidi T. BUERGENTHAL, *n. dj.*, 37.-53.; na osnovi tih paktova izrađena je glava "Slobode, prava i dužnosti čovjeka i građanina" Ustava SFRJ iz 1974. Vidi *Ustavi i ustavni zakoni: informatorov priručnik za kadrove*, ur. Ivan Kršul, Zagreb 1974., 590.

²⁰ U tom smislu posebno je značajan stavak 3. članka 2. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, koji utvrđuje da se svaka država stranka Pakta obvezuje: a) osigurati da svatko čija su ovdje priznata prava i slobode povrijeđeni raspolaže djelotvornim pravnim sredstvom žalbe, čak kad bi tu povredu počinile osobe koje su djelovale u službenom svojstvu; b) osigurati da pravo svake osobe koja uloži takvu žalbu utvrdi sudski, upravni, zakonodavni ili bilo koji drugi organ koji je nadležan prema njezinu zakonodavstvu, kao i razviti mogućnost sudskih pravnih lijekova; c) osigurati izvršenje od strane nadležnih organa ako se nađe da je žalba opravdana.

²¹ J. HRŽENJAK, *n. dj.*, 49.-50.

Kada je Europa u pitanju, temeljni instrument za promicanje i zaštitu temeljnih prava jest Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda.²² Države potpisnice obvezale su se promicati i štiti prava svih svojih građana bez obzira na njihovo podrijetlo, društveni položaj, političko opredjeljenje, ali, što je još i važnije, obvezale su se svoje zakonodavne sustave uskladiti s odredbama Konvencije. Konvencija se temelji na načelima Opće deklaracije o ljudskim pravima, ali je od nje djelotvornija jer propisuje mehanizme kojima se nadzire primjena načela Konvencije od strane pojedinih država. Nadzor nad poštivanjem i provođenjem preuzetih obveza obavljaju Europska komisija za ljudska prava (osnovana 1954.) i Europski sud za ljudska prava (osnovan 1959.).²³ U kontinentalnoeuropskome pravnom krugu nakon donošenja Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda čovjek je *de iure* postao subjektom europskoga međunarodnog prava.

S druge strane sovjetska je pravna doktrina čitavo vrijeme postojanja Saveza Sovjetskih Socijalističkih Republika (SSSR) bila jedinstvena u negiranju međunarodnoga subjektiviteta čovjeka, a svoj su stav, posebno krajem 1960-ih, opravdavali tvrdnjom da bi priznanje neposrednog međunarodnog subjektiviteta čovjeku značilo "dati mogućnost imperijalističkim državama da se miješaju u unutarnje stvari slabijih poradi zaštite prava pojedinca".²⁴ Stoga SSSR i države njegova bloka, sve do pada komunističkoga poretka u Europi, nisu potpisali Opću deklaraciju o ljudskim pravima.

3. Osnove političko-pravnog poretka u Hrvatskoj/Jugoslaviji 1946.–1974.

Jugoslavensku (time i hrvatsku) povijest u promatranom razdoblju obilježio je politički sustav zasnovan na partijskome monopolu, u čemu je pravni sustav bio samo sredstvo u ostvarenju socijalizma. Čimbenici koji su na unutarnjem planu određivali funkcioniranje političkog i pravnog sustava svoje su korist imali u općem ideološkom sustavu komunističkoga pokreta, ideološkim posebnostima jugoslavenskih komunista, utjecaju sovjetskoga modela

²² Usvojena je u Rimu 4. studenoga 1950., stupila na snagu 3. rujna 1953., njezine potpisnice bile su samo članice Vijeća Europe, a prilikom donošenja 1950. to je bilo samo 14 država: Belgija, Danska, Francuska, Grčka, Irska, Island, Italija, Luksemburg, Nizozemska, Norveška, Njemačka, Švedska, Turska, Ujedinjeno Kraljevstvo. Danas Vijeće Europe broji 47 država članica. Vidi (<http://www.coe.int/>). Izvorni tekst Konvencije dopunjen je do lipnja 2010. s ukupno 14 protokola. Vidi "Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda" (http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/8E8F1266-6754-4880-80DD-BBA9D2677D9C/0/CRO_CONV.pdf); *Obrazovanje za ljudska prava i demokraciju*, 243.-258.; više o Konvenciji vidi u *Introduction to the European Convention on Human Rights: The rights guaranteed and the protection mechanism*, ur. Jean-François Renucci, Council of Europe, Strasbourg 2005.

²³ Vedrana SPAJLIĆ-VRKAŠ, Mislav KUKOČ, Slavica BAŠIĆ, *Interdisciplinarni rječnik: obrazovanje za ljudska prava i demokraciju*, Zagreb 2001., 158.

²⁴ D. BAZDAN, *n. dj.*, 25.-26.; više o sukobu konceptualizacija ljudskih prava između Istočnog i Zapadnog bloka vidi u Katarina TOMAŠEVSKI, *Mjerljivost ostvarivanja ljudskih prava*, Zagreb 1983., 18.-29.

izgradnje institucija te jugoslavenskim posebnostima u izgradnji institucija. Najznačajnije odrednice tog sustava bile su diktatura proletarijata, partijska država, federalizam, jedinstvo vlasti, kolektivno vlasništvo, samoupravljanje i politička instrumentalizacija prava.²⁵

Osnove političkog i pravnog sustava socijalističke Hrvatske svoje korijene imaju u partizanskom pokretu, odnosno u borbi Narodnooslobodilačke vojske i partizanskih odreda Jugoslavije (prema terminologiji koju je propagirao KPJ to je bila "Narodnooslobodilačka borba" – NOB), u kojoj je nastalo tzv. revolucionarno pravo. Revolucija je izradila sustav političko-pravne ideologije na kojoj se temeljila cjelokupna pravna normativnost i praksa za vrijeme rata, a osnova te ideologije zadržala se i nakon njega. Vrijednosni principi i ciljevi partizanskog pokreta bili su osnova cjelokupnog pravnog poretka te je pravno vrednovanje bilo prije svega pitanje ispravnog političkog djelovanja. Osnovni subjekti pravnog vrednovanja na razini svakodnevne pravne prakse bili su narodni sudovi, a pravosuđe se realiziralo kao dio jedinstvene vlasti narodnooslobodilačkih odbora (NOO) i bilo je značajan čimbenik u izgradnji revolucionarne samosvijesti stanovništva koje je podržavalo partizanski pokret i Komunističku partiju Jugoslavije.²⁶ Polazišna točka za stvaranje novoga pravnog sustava bio je stav da je pravna norma sredstvo ostvarivanja ciljeva i interesa Narodnooslobodilačke borbe. Pravnici-revolucionari zakon su shvaćali kao "priručnik" za djelatnost s određenim ciljem, pa je tako primjena norme za narodnoga suca bila više pitanje pravilnog političkog izbora, a u izboru sudaca prednost je imao kriterij ideološko-političke pripadnosti, a ne stručnost ili profesionalizam. I struktura pravosuđa bila je pokazatelj izrazite povezanosti politike i prava. Iako je sudska vlast organizacijski i operativno odvojena od uprave u jesen 1944., sudovi su i dalje svoju funkciju imali u ostvarenju općih načela NOB-a. Novi pravni poredak trebao je afirmirati revolucionarno pravo i novu ideologiju, promovirati komunističku vlast i novu organizaciju države i privrede.²⁷

Stvaranjem nove vlasti 1945. stvoren je, dakle, novi pravni poredak, jer se onaj koji je dotad vrijedio smatrao uglavnom neprimjerenim za nove društvene odnose. Umjesto primjene starih pravnih normi, upravni i sudski organi počeli su koristiti narodne običaje i nove sudske presude kao primjere za

²⁵ Dalibor ČEPULO, "Jugoslavija i Hrvatska 1945 – 1992. – razvoj političkog i pravnog sustava", *Hrvatska pravna povijest u europskom kontekstu*, (ur. Lujo Margetić, Ivan Beuc, Dalibor Čepulo), Zagreb 2005., 213.-215. Treba naglasiti da politička instrumentalizacija prava nije karakteristična isključivo za komunističke sustave. I u demokratskim porecima pravo je izraz politike, ali je bitna razlika u tome što tu politika nije izraz diktature jedne stranke.

²⁶ Nada KISIĆ-KOLANOVIĆ, "Vrijednosni principi novoga pravnog poretka u narodnooslobodilačkoj borbi na području Hrvatske 1941-1945. godine", *Časopis za suvremenu povijest* (dalje: ČSP), 16/1984., br. 1, 1.-26.

²⁷ O početku razvoja socijalističkog pravnog sustava u Hrvatskoj vidi N. KISIĆ-KOLANOVIĆ, "Neki aspekti razvoja prava na oslobođenom teritoriju Hrvatske 1943-1945. godine. Uz 45-godišnjicu ZAVNOH-a", ČSP, 19/1987., br. 3, 1.-24.

buduće slučajeve.²⁸ Proglašavanjem starih zakona nevažećima²⁹ i uspostavljanjem novih željelo se raskinuti sa starim i uspostaviti novi pravni poredak u skladu s političkim shvaćanjima KPJ, koja su se temeljila na marksističkoj političkoj teoriji. Ta je teorija imala postavke suprotne onima na kojima su bili izgrađeni kontinentalnoeuropski pravni poreci pa je kidanje veza s kontinentalnoeuropskim pravnim krugom bila neminovnost.³⁰ Jugoslavenski (time i hrvatski) pravni poredak uključio se u krug socijalističkih pravnih poredaka, isprva prema zasadama marksizma-lenjinizma, a poslije prema jugoslavenskoj varijanti te ideologije.³¹

Osnovna karakteristika socijalističkoga pravnog sustava bila je instrumentalizacija prava, odnosno degradiranje prava i pravnoga poretka u instrument kojim se država služila da ostvari projekt izgradnje socijalističkoga društva na temeljima marksističke političke ekonomije. Komunisti su zakon shvaćali kao sredstvo u rukama vladajuće klase koje služi za zaštitu i ostvarenje njezinih političkih i drugih interesa, a pravni je poredak bio samo formalni okvir djelovanja. Druga značajna karakteristika socijalističkoga pravnog sustava jest potiskivanje građanskopravnoga uređenja na sporedno mjesto pravnoga poretka s istodobnim brisanjem individualističkog i liberalističkog duha. Za razliku od kontinentalnoeuropskoga prava koje polazi od pojedinca, socijalističko naglašava kolektiv, a pojedinca afirmira preko njegova članstva u kolektivu, što znači da je u socijalističkome pravnom poretku javnopravno uređenje prioritarno u odnosu na građanskopravno.³²

Zanemarivanje individualizma čovjeka i naglašavanje kolektiva vidljivo je i u Programu Saveza komunista Jugoslavije iz 1958. u kojem se, u dijelu o privrednoj, socijalnoj i prosvjetnoj politici (glava 9.), između ostaloga, naglašavalo poticanje ljudskoga stvaralaštva, ali s naglaskom na kolektivni interes: "Maksimalno razvijanje ljudskog stvaralaštva postaje i cilj i sredstvo cijelog društvenog kretanja, čime se ostvaruje izjednačenje društvenog individualnog interesa i društvenog općeg interesa, zajedničkog cilja."³³

Uz to potiskivanje građanskopravno uređenje bilo je i sadržajno deformirano jer je načelo ravnopravnosti građana pred zakonom imalo klasni sadržaj i

²⁸ Neda ENGELSFELD, *Povijest hrvatske države i prava*, Zagreb 2006., 429.

²⁹ "Zakon o nevažnosti pravnih propisa donijetih prije 6. aprila 1941. godine i za vrijeme neprijateljske okupacije", *Službeni list Federativne Narodne Republike Jugoslavije* (dalje: *SL FNRJ*), 2/1946., br. 86.; poništavanje starih pravnih normi potvrđeno je i prije, Odlukom AVNOJ-a od 3. veljače 1945. u Odluci o ukidanju i nevažnosti svih pravnih propisa koji su bili na snazi u času neprijateljske okupacije. Prema N. KISIĆ-KOLANOVIĆ, "Neki aspekti razvoja prava na oslobođenom teritoriju Hrvatske", 3.-4.

³⁰ *Građansko pravo i pripadnost hrvatskog pravnog poretka kontinentalnoeuropskom pravnom krugu: teorijske osnove građanskog prava*, ur. Nikola Gavella, Zagreb 2005., 59.

³¹ Više o promjeni metodološke orijentacije jugoslavenskoga pravnog sustava sa sovjetskoga modela na samoupravni vidi u N. KISIĆ-KOLANOVIĆ, "Neka pitanja općeg usmjerenja jugoslavenske teorije prava 1945.-1956.", *ČSP*, 21/1989., br. 1-3, 87.-104.

³² *Građansko pravo i pripadnost hrvatskog pravnog poretka*, 60.-62.

³³ *Program Saveza komunista Jugoslavije: prihvaćen na Sedmom kongresu Saveza komunista Jugoslavije* (22-26. travnja 1958. u Ljubljani), Zagreb 1965., 213.

smisao, čega su komunisti i sami bili itekako svjesni.³⁴ To je značilo da postoji segregacija na građane prvoga i drugoga reda, što je jasan pokazatelj da se načelo jednakosti građanskih, ali i općih ljudskih prava nije poštovalo u pravom smislu te riječi.

4. Ustavni razvoj u Hrvatskoj/Jugoslaviji 1946.–1974.

Razvitak ustavnosti socijalističkih zemalja počinje donošenjem Ustava Ruske Sovjetske Federacije Socijalističkih Republika (RSFSR) 1918. i Ustava SSSR-a 1924. godine. Tim ustavima stvarao se privid “narodne demokracije”, a zapravo se radilo o sredstvima kojima se prikivala zbilja jednostranačke ili osobne diktature komunističkih partija i vođa. Načelo vladavine prava u njima je zamijenila teorija o socijalističkoj zakonitosti, a sami ustavni tekstovi smatrani su neprimjenjivim političkim deklaracijama. Prema klasifikaciji Karla Loewensteina takvi ustavi nazivaju se semantičkim, odnosno ustavima samo prema nazivu, za što je tipičan primjer Ustav SSSR-a iz 1936.³⁵

Nakon komunističkog osvajanja vlasti 1945. na jugoslavenskoj političkoj sceni dominirala je Narodna fronta kao opća politička organizacija koja je zapravo bila pod potpunim nadzorom KPJ. Uspostavom potpune kontrole u Ustavotvornoj skupštini, uz već postojeću stvarnu kontrolu političkoga i društvenoga života, KPJ je dobio ustavne pretpostavke za samostalno organiziranje vlasti i eliminaciju političkoga pluralizma.³⁶

U siječnju 1946. donesen je prvi Ustav Federativne Narodne Republike Jugoslavije³⁷ (FNRJ). Ustav je napisan po sovjetskome uzoru i afirmirao je novi društveno-ekonomski sustav koji se temeljio na centralističkom upravljanju i državnom vlasništvu nad svim važnijim resursima (revolucionarni etatizam). Prema Ustavu, Narodna skupština FNRJ bila je vrhovni organ državne vlasti i sačinjavala su je dva doma – Savezno vijeće i Vijeće naroda. Prezidijum

³⁴ U tom smislu treba promatrati i izjavu Josipa Hrnčevića 1949. prilikom rasprava o odredbama Ustava FNRJ iz 1946. o jednakosti građana pred zakonom: “Ustavno načelo o jednakosti građana naše države ... pred zakonom juridički posmatrano, znači jednako primjenjivati zakon za sve građane, ali sam zakon u određenju prava ... sadrži dvostruko mjerilo: jedno za radne ljude, a drugo za neradne i eksploatorske elemente. U analizi pitanja o jednakosti građana pred zakonom treba, dakle, u prvom redu sagledati njegovu unutrašnju, klasnu sadržinu, a ne imati u vidu samo njegovu spoljnu, formalno juridičku stranu.” Prema *Građansko pravo i pripadnost hrvatskog pravnog poretka*, 62.

³⁵ Branko SMERDEL, Smiljko SOKOL, *Ustavno pravo*, Zagreb 2006., 77.

³⁶ O ulozi Narodne fronte u eliminaciji političkog pluralizma opširnije u doktorskoj disertaciji Katarina SPEHNJAK, *Narodna fronta u Hrvatskoj kao instrument partijskog monopola 1945.-1952.*, Filozofski fakultet, Zagreb 1995. Vidi i ISTA, *Javnost i propaganda: Narodna fronta u politici i kulturi Hrvatske: 1945. - 1952.*, Zagreb 2002., 13.-84.

³⁷ “Ustav Federativne Narodne Republike Jugoslavije”, *SL FNRJ*, 2/1946., br. 10; opširnije o osnovnim karakteristikama toga ustava vidi Hodimir SIROTKOVIĆ, Lujo MARGETIĆ, *Povijest država i prava naroda SFR Jugoslavije*, Zagreb 1988., 378.-379.; “Ustav Federativne Narodne Republike Jugoslavije, 31. januar 1946.” (http://www.arhivyu.gov.rs/active/sr-latin/home/glavna_navigacija/leksikon_jugoslavije/konstitutivni_akti_jugoslavije/ustav_fnrj.html).

Narodne skupštine imao je funkciju kolektivnog šefa države, a najviši izvršni i upravni organ državne vlasti bila je Vlada FNRJ koju su sačinjavali predsjednik, potpredsjednici, ministri, predsjednik Savezne planske komisije i predsjednik Savezne kontrolne komisije. Ministarstva su bila savezna i republička, a pri vladi su postojali i razni komiteti (npr. za prosvjetu, kulturu, zdravstvo). Ustavom su određeni organi vlasti republika, autonomnih pokrajina i oblasti³⁸ te administrativno-teritorijalnih jedinica, a pravosudni organi bili su Vrhovni sud FNRJ, vrhovni sudovi republika i autonomnih pokrajina, okružni i kotarski sudovi.

Ustav NRH, koji je donesen siječnju 1947., određivao je ustrojstvo vlasti NRH kao federalne jedinice u sklopu FNRJ. Prema tom Ustavu Sabor je vrhovni državni organ, a Prezidijum i vlada najviši su izvršni i upravni organ državne vlasti. Prema svojoj nadležnosti i organizaciji Sabor je bio preslika Narodne skupštine (FNRJ) na republičkoj (NRH) razini.³⁹ No federalno načelo imalo je samo nominalni značaj jer su republičke vlasti bile tek transmisija centralne (savezne), dakako partijske vlasti.⁴⁰

Nakon raskida s SSSR-om zbog Informbiroa 1948., jugoslavensko komunističko vodstvo pokušalo je stvoriti temelje socijalističkoga sustava koji bi bio alternativa sovjetskom, pa je stoga u siječnju 1953. donesen Ustavni zakon o osnovama društvenog i političkog uređenja FNRJ i saveznim organima vlasti.⁴¹ Tim je ustavnim promjenama napravljen zaokret prema načelu samoupravljanja, s time da je federativno načelo bilo još više oslabljeno. Navedeni Ustavni zakon nije bio novi ustav Jugoslavije, ali je ukinuo i izmijenio znatan dio Ustava iz 1946. godine. Naglašeno je da sva vlast u FNRJ pripada "radnom narodu", a kao osnova društvenog i političkog uređenja Jugoslavije istaknulo se načelo društvenoga vlasništva nad sredstvima za proizvodnju, samoupravljanje proizvođača u privredi, samoupravljanje radnoga naroda u općini, gradu i kotaru. Najviši organ vlasti u Jugoslaviji bila je Savezna narodna skupština koja je imala dva doma, Savezno vijeće i Vijeće proizvođača. Uvođenjem Vijeća proizvođača u Saveznu (i u republičke) skupštine radnička je klasa dobila svoj politički subjektivitet.⁴² Vlada FNRJ promijenila je ime u Savezno izvršno vijeće (SIV), a umjesto Prezidijuma, kao kolektivnog šefa države, uvedena je dužnost Predsjednika Republike koji je istodobno bio šef države i predsjednik Saveznog izvršnog vijeća. Umjesto ministarstava i komiteta uvedeni su državni sekretarijati i uprave.

³⁸ Narodna Republika Srbija u svom je sastavu imala Autonomnu Pokrajinu Vojvodinu i Autonomnu Kosovsko-metohijsku oblast.

³⁹ M. ŠTAMBUK-ŠKALIĆ, *n. dj.*, 86.-87.

⁴⁰ O federalnom sustavu i centralizaciji više vidi u Zdenko RADELIĆ, *Hrvatska u Jugoslaviji 1945. – 1991.: od zajedništva do razlaza*, Zagreb 2006., 242.-248.

⁴¹ "Ustavni zakon o osnovama društvenog i političkog uređenja Federativne Narodne Republike Jugoslavije i saveznim organima vlasti", *SL FNRJ*, 9/1953., br. 3.

⁴² M. ŠTAMBUK-ŠKALIĆ, *n. dj.*, 87.

Nakon proglašenja novog Ustavnog zakona na saveznoj razini proglašeni su i republički, pa je Sabor NRH 5. veljače iste godine donio Ustavni zakon Narodne Republike Hrvatske o osnovama društvenog i političkog uređenja i republičkim organima vlasti.⁴³ Tim zakonom prestale su vrijediti glave VI., VII., VIII., IX. i XII. Ustava NRH iz 1947. kojima je bio određen odnos Hrvatske i Jugoslavije, kao i najviši organi državne vlasti – Sabor i Prezidijum Sabora, organi državne uprave, organi administrativno-teritorijalnih jedinica. Najznačajnija promjena bila je nova struktura Sabora koji je ovaj zakon podijelio na dva doma: Republičko vijeće i Vijeće proizvođača. Republičko vijeće birali su svi građani, a Vijeće proizvođača isključivo radništvo, čime se nastojalo naglasiti da je Sabor predstavničko tijelo radnog naroda.⁴⁴

Ustav Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije (SFRJ) iz travnja 1963. donio je mnogo promjena u ustroju Jugoslavije.⁴⁵ Samo ime države je promijenjeno, naglašen je njezin socijalistički karakter, a u sve segmente društva uvedeno je samoupravljanje. Ustavom su određena prava i dužnosti "društveno-političkih zajednica",⁴⁶ a utvrđeno je mjesto Saveza komunista Jugoslavije (SKJ) i Socijalističkog saveza radnog naroda Jugoslavije (SSRNJ) u političkome sustavu. Treba naglasiti da je uvrštavanje takvih ideoloških i političkih sadržaja u ustavni tekst izrazito suprotno tradiciji zapadne ustavnosti.⁴⁷ Saveznu je skupštinu, umjesto dotadašnja dva, sačinjavalo pet vijeća, a pored Saveznog vijeća uvedena su i četiri samoupravna vijeća: Privredno, Prosvjetno-kulturno, Socijalno-zdravstveno i Organizaciono-političko. Uvedene su i nove institucije: Potpredsjednik Republike, Savjet Federacije (koji je okupljao bivše savezne i republičke djelatnike, narodne heroje i druge istaknutije osobe) i Ustavni sud. Ustavni sud uveden je kao samostalan i neovisan organ federacije čija je zadaća bila štititi ustavnost i zakonitost. Biraloga je Savezno vijeće na rok od osam godina, a činilo ga je deset sudaca na čelu s predsjednikom suda.⁴⁸ Uspostavljanje Ustavnoga suda posebno je značajno i za temu ovoga rada jer je taj sud, između ostalog, odlučivao o zaštiti osnovnih prava i sloboda utvrđenih Ustavom kad su ta prava i slobode bili povrijeđeni pojedinačnim aktom ili radnjom državnih, republičkih ili općinskih organa, a kada zakonom nije bila osigurana druga sudska zaštita. Značajno je i zbog toga što je Ustavni sud Skupštini davao mišljenja i prijedloge za donošenje zakona i za poduzimanje drugih mjera za osiguranje ustavnosti i zakonitosti te za zaštitu prava samoupravljanja i drugih prava i sloboda građana i organizacija. Ipak, ostaje

⁴³ "Ustavni zakon Narodne Republike Hrvatske o osnovama društvenog i političkog uređenja i republičkim organima vlasti", *Narodne novine*, 9/1953., br. 9.

⁴⁴ M. ŠTAMBUK-ŠKALIĆ, *n. dj.*, 87.-88.

⁴⁵ "Ustav Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije", *SL SFRJ*, 19/1963., br. 14; više o Ustavu iz 1963. i političkom kontekstu u kojem je donesen vidi Dušan BILANDŽIĆ, *Hrvatska moderna povijest*, Zagreb 1999., 467.-470.

⁴⁶ Pod time se mislilo na općine, kotareve, autonomne pokrajine, socijalističke republike i na federaciju kao najvišu zajednicu.

⁴⁷ D. ČEPULO, *n. dj.*, 243.

⁴⁸ *Isto*, 244.-245.

pitanje koliko je taj sud bio servis građana jer je njihov pristup toj instituciji bio ograničen budući da su za pokretanje postupka pred Ustavnim sudom bili nadležni državni organi.⁴⁹ Uvođenjem ustavnoga sudovanja u SFRJ uspostavljeni su i posebni, republički ustavni sudovi.

Dva dana nakon saveznog donesen je i Ustav Socijalističke Republike Hrvatske (SRH).⁵⁰ Sabor je bio petodoman, uveden je i Ustavni sud SRH s djelokrugom analognim onom saveznom, ali se sastojao od predsjednika i šest članova koje je Republičko vijeće Sabora biralo na osam godina. Ustav SRH iz 1963. imao je strukturu sličnu saveznom, ali ipak donekle drugačiju, o čemu će više biti u petome poglavlju ovoga rada.

Ustavom SFRJ iz 1963., koji se nazivalo i “poveljom samoupravljanja”,⁵¹ centralizacija je dosegla svoj vrhunac, a taj problem dovest će do sukoba u samom vrhu vlasti, koji će završiti 1966. i tzv. Brijunskim plenumom. Društveno-politička previranja i promjene u drugoj polovici 60-ih rezultirat će i novim ustavnim promjenama. Ustav iz 1963. nije vrijedio u svom početnom obliku čitavo ustavno razdoblje (1963.–1974.) jer je nadopunjen, odnosno donekle promijenjen ustavnim amandmanima 1967., 1968. i 1971. godine. Amandmani su označili početak primjene stavova VIII. kongresa SKJ (1964.) na kojem je pokrenuto pitanje ekonomskih uzroka nacionalnih neravnopravnosti.⁵² Amandmanima je pokrenut proces promjene odnosa između federacije i republika s tendencijom jačanja položaja republika. Amandmanima iz 1967. (Amandmani I.–VI.) promijenjen je sastav SIV-a i položaj saveznih organa uprave i ojačan je položaj Vijeća naroda. Amandmani iz 1968. (Amandmani VII.–XIX.) ukinuli su Savezno vijeće i Organizaciono-političko vijeće, uveli su novo Društveno-političko vijeće, a najznačajnije su bile promjene položaja autonomnih pokrajina.⁵³ Amandmani iz 1971. (Amandmani XX.–XLII.) smanjili su ovlasti federacije na području investicija i zakonodavstva i praktički predstavljali prvu fazu donošenja novog ustava. Uvedene su promjene u institucijama federacije i pored Predsjednika Republike ustanovljeno je Predsjedništvo SFRJ kao kolektivni šef države i nosilac zakonodavne i političke inicijative. Josip Broz Tito bio je doživotni predsjednik Republike i predsjednik Predsjedništva SFRJ, a znatno su izmijenjeni položaj i uloga SIV-a i saveznih organa uprave. Pored

⁴⁹ Isto, 245.

⁵⁰ “Ustav Socijalističke Republike Hrvatske”, *Narodne novine*, 19/1963., br. 15.

⁵¹ D. BILANDŽIĆ, *n. dj.*, 469.

⁵² Više o ustavnim amandmanima na Ustav iz 1963. vidi u *Ustavna reforma: saopćenja sa kolokvija na Pravnom fakultetu u Zagrebu*, Zagreb 1971.; *Ustavni amandmani na Ustav SR Hrvatske i SFRJ: ekspozice Jakova Blaževića*, Zagreb 1972.; *Provođenje ustavnih amandmana 21, 22 i 23 Ustava SFRJ i 6, 7 i 8 Ustava SRH*, Zagreb 1972.; *Primena ustavnih amandmana XXI-XXIII: pitanja i odgovori*, Beograd 1973.; “Amandmani na Ustav SFRJ iz 1963. godine” (http://www.arhivju.gov.rs/active/sr-latin/home/glavna_navigacija/leksikon_jugoslavije/konstitutivni_akti_jugoslavije/amandmani_na_ustav_iz_1963.html); D. ČEPULO, *n. dj.*, 246.-249.

⁵³ Autonomne pokrajine dobile su pravo donošenja vlastitih ustavnih zakona, kao i status konstitutivnog elementa federacije, iako nisu imale karakter federalnih jedinica kao republike. Promijenjen je naziv Autonomna Pokrajina Kosovo i Metohija u Socijalistička Autonomna Pokrajina Kosovo.

JNA, kao oružana snaga SFRJ uvedena je i Teritorijalna obrana. Ovi su amandmani dobrim dijelom definirali i položaj radnika u udruženom radu, pa su se kolokvijalno nazivali i “radničkim amandmanima”.

Što se tiče ustavnih amandmana, na republičkoj razini najznačajnija je činjenica da se nisu nužno slijedile organizacijske promjene u federaciji, pa tako Hrvatska nije ukinula Organizaciono-političko vijeće, odnosno uvela Društveno-političko vijeće.⁵⁴ To je bila očita naznaka procesa jačanja i proširenja ovlasti republika što će svoj vrhunac doživjeti Ustavom iz 1974.

5. Ustavne odredbe o pravima građana od 1946. do 1974.

Ustavnoppravna znanost afirmira ljudska prava kao temeljna prava u svakoj ustavnoj državi. To je vidljivo i iz činjenice da se odredbe o ljudskim pravima najčešće nalaze u općim, izjašnjavačkim klauzulama ustava, u preambulama ili temeljnim člancima.⁵⁵ Zapravo, minimalni sadržaj svakog ustava (*materia constitutionis*) sadržava odredbe o ustroju državne vlasti, o ljudskim pravima i temeljnim slobodama te o reviziji ustava.⁵⁶ U skladu s time temeljna prava građana uređena su i u ustavima koji su vrijedili na prostoru socijalističke Hrvatske odnosno Jugoslavije.

5.1. “Prava i dužnosti građana” u ustavnome razdoblju 1946.–1963.

Prava i dužnosti građana u socijalističkoj Hrvatskoj prvi su put uređeni Ustavom FNRJ u siječnju 1946. godine. Kao što je već spomenuto, taj je Ustav napravljen po uzoru na Ustav SSSR-a iz 1936. (tzv. Staljinov ustav), što se posebno odnosi na dio o ulozi i ovlastima izvršnih organa vlasti. Godinu dana nakon saveznog donesen su i republički ustavi, pa je tako 18. siječnja 1947. donesen i Ustav NRH.⁵⁷

Usporedbom republičkog i saveznog ustava vidljivo je da je republički bio gotovo preslika saveznoga. Ustav FNRJ u svom prvom dijelu (“Osnovna načela”) u glavi V. donosi članke (21.–43.) kojima se definiraju “prava i dužnosti građana”, a Ustav NRH, također u V. glavi, donosi gotovo isti tekst, samo što su članci pomaknuti za jedno mjesto (22.–44.). Razlike među njima vrlo su sitne i uglavnom su čisto jezične naravi. Značajnije razlike postoje jedino u onim segmentima koji pojašnjavaju hijerarhijski odnos između federacije i republike, a takvih je odredbi vrlo malo (samo tri). Stoga ću, prije negoli krenem na samu analizu odredbi o pravima i dužnostima građana, najprije ukazati na te razlike.

⁵⁴ Srbija je, kao i Hrvatska, zadržala Organizaciono-političko vijeće, dok je npr. Slovenija slijedila savezni model. D. ČEPULO, *n. dj.*, 248.

⁵⁵ P. HÄBERLE, *n. dj.*, 125.-126.

⁵⁶ Vidi *Pravni leksikon*, 1707.-1709.

⁵⁷ *Ustav Narodne Republike Hrvatske*, Zagreb 1947.

Prva od takvih odredbi jest čl. 22. u kojem se naglašava da su građani FNRJ dužni pridržavati se Ustava FNRJ i zakona. U Ustavu NRH analogan ovome jest čl. 23., samo što je u tom članku, nakon Ustava FNRJ, a prije zakona, naveden Ustav NRH. Ovime je naglašena hijerarhija, što znači da su odredbe saveznog Ustava viša instanica u odnosu na odredbe republičkih. Dakle, hijerarhija je sljedeća: Ustav FNRJ – Ustav NRH – zakoni.

Druga odredba u kojima se razlikuju jest odredba o državljanstvu. U saveznom Ustavu pitanje državljanstva određeno je trima stavcima (st. 7., 9., 10.) čl. 28., u kojima stoji da nijedan državljanin FNRJ ne može biti prognan iz države (st. 7.), da se saveznim zakonom određuje u kojim se slučajevima i na koji način može građanima FNRJ oduzeti državljanstvo (st. 9.) te da državljani FNRJ uživaju u stranim državama zaštitu FNRJ (st. 10.). U Ustavu NRH pitanje državljanstva određeno je jednim stavkom čl. 29. u kojem stoji da državljanin NRH koji na osnovi saveznog zakona izgubi državljanstvo FNRJ gubi i državljanstvo NRH, kao i to da mu se ne može oduzeti državljanstvo NRH dokle god ima državljanstvo FNRJ. I iz ovih je odredbi vidljivo da savezni Ustav ima prednost pred republičkim, ali u ovom pitanju savezni zakon je i viša instanica od republičkog Ustava.

U posljednjem članku glave V. (čl. 43. Ustava FNRJ, čl. 44. Ustava NRH) još je jedna odredba koja potvrđuje Ustav FNRJ kao višu instancu u odnosu na Ustav NRH. U čl. 44. Ustava NRH stoji da je radi zaštite građanskih sloboda i demokratskog uređenja NRH, "utvrđenog Saveznim Ustavom odnosno ovim Ustavom [NRH], nezakonito upotrebljavati građanska prava radi promjene i narušavanja ustavnog uređenja u protudemokratskom cilju". Dakle, i ovdje je savezni Ustav ispred republičkog.

Ostatak teksta odredbi glave V. republičkog Ustava zapravo je istovjetan tekstu saveznog. Zbog toga, a i zbog činjenice da je savezni Ustav donesen godinu prije te je vrijedio i na teritoriju NRH, ovdje ću pobliže predstaviti samo V. glavu saveznog Ustava. U analizi članaka šire ću se osvrnuti na one koje smatram važnijima za istraživanje odnosa vlasti i pojedinca.

U prvome članku (čl. 21.) ove (V.) glave navodi se da su svi građani FNRJ jednaki i ravnopravni pred zakonom bez obzira na narodnost, rasu i vjeroispovijest te da se ne priznaju nikakvi privilegiji na osnovi rođenja, položaja, imovinskog stanja ili stupnja obrazovanosti. Istim člankom protivnim Ustavu i kažnjivim proglašava se svaki akt kojim se građanima daju privilegiji ili im se ograničavaju prava na temelju razlike u narodnosti, rasi i vjeroispovijesti. Ovaj članak zabranjuje i svako propovijedanje nacionalne, rasne ili vjerske mržnje i razdora.

Ustavom FNRJ utvrđeno je opće aktivno i pasivno biračko pravo svakog građanina s navršениh 18 godina starosti, kao i to da je birački postupak neposredan i tajan (čl. 23.). Istim člankom utvrđeno je i da osobe pod skrbništvom i one koje su sudskom presudom lišene biračkog prava nemaju biračko pravo (st. 4.).

Jedan članak (čl. 24.) posvećen je isključivo ženskim pravima. Žene se proglašava ravnopravnima muškarcima u svim područjima državnog, gospodarskog i društveno-političkog života (st. 1.) te se naglašava da za jednaki rad imaju pravo na jednaku plaću kao i muškarci i uživaju posebnu zaštitu u radnom odnosu (st. 2.). Izražena je i posebna državna skrb za prava majki, posebno pri rađanju, jer im se jamči pravo na plaćeni dopust prije i nakon poroda (st. 3.).

Građanima je zajamčena sloboda savjesti i sloboda vjeroispovijesti (čl. 25.), ali je istim člankom uvelike determiniran djelokrug vjerskih zajednica. Utvrđuje se naime da je Crkva odvojena od države, da su vjerske zajednice, čije učenje nije protivno Ustavu, slobodne u svojim vjerskim poslovima i u obavljanju vjerskih obreda, da su vjerske škole za spremanje svećenika slobodne, ali da stoje pod općim nadzorom države. Zabranjena je upotreba crkve i vjere u političke svrhe kao i postojanje političkih organizacija na vjerskom temelju. Ipak, u zadnjem stavku navodi se da država može materijalno pomagati vjerske zajednice.

U čl. 26. navodi se da je pod posebnom zaštitom države institucija braka, kao i institucija obitelji, te da se pravni odnosi unutar braka i obitelji uređuju zakonom. Pravovaljanim se proglašava samo brak zaključen pred ovlaštenim državnim organima, nakon čega je dopušteno i vjenčanje po vjerskim propisima. Svi bračni sporovi stavljeni su u nadležnost narodnih sudova. Istim su člankom definirane i roditeljske dužnosti,⁵⁸ a utvrđuje se da je evidencija o "ličnom stanju građana" u isključivoj nadležnosti države, a maloljetne osobe pod posebnom zaštitom države.

Građanima se jamči i sloboda tiska, govora, udruživanja, zborova, javnih skupova i manifestacija (čl. 27.), nepovredivost stana (čl. 29.), sloboda znanstvenog i umjetničkog rada, kao i zaštita autorskih prava (čl. 36.). Ustav utvrđuje da je osoba građanina nepovrediva i da je svakom zajamčen pravedan sudski postupak temeljen na propisanim zakonima (čl. 28.). Općim je proglašeno pravo na zdravstvenu zaštitu (čl. 36.), kao i pravo na školovanje (čl. 38.), koje je ujedno i obavezno.

Nekoliko članaka propisuje i dužnosti građana, što nije uobičajeno za ustave. Čl. 32. propisuje da je svaki građanin dužan raditi prema svojim sposobnostima, jer "tko ne daje zajednici ne može od nje ni primati". Čl. 33., osim što svim građanima obećava jednak pristup javnim službama, donosi da je dužnost građana da savjesno obavljaju javne službe za koje su izabrani ili koje su im povjerene. Među dužnostima svih građana je i vojna služba i obrana domovine (čl. 34.)⁵⁹, kao i plaćanje poreza razmjerno privrednoj snazi pojedinca (čl. 42.).

Nekoliko članaka definira prava građana kada je u pitanju njihovo obraćanje strukturama vlasti, prvenstveno mislim na njihovo pravo na žalbe i molbe

⁵⁸ Prema djeci rođenoj u izvanbračnoj zajednici roditelji imaju iste obaveze i dužnosti kao i prema djeci rođenoj u bračnoj zajednici. Položaj izvanbračne djece uređuje se zakonom.

⁵⁹ U drugom stavku ovoga članka navodi se da je izdaja domovine najveći zločin prema narodu.

(članci 30., 39., 40., 41.).⁶⁰ Čl. 30. utvrđuje da je tajnost pisama i drugih sredstava obraćanja nepovrediva (osim u slučaju kaznene istrage, mobilizacije i ratnog stanja). Čl. 39. utvrđuje da građani imaju pravo molbe i peticije organima državne vlasti, kao i to da imaju pravo žalbe protiv rješenja organa državne uprave i nepravilnih postupaka službenih osoba.⁶¹ Čl. 40. utvrđuje da svaki građanin ima pravo tužiti nadležnom sudu službene osobe za kaznena djela učinjena u službenom radu, a čl. 41. da građani imaju pravo (pod zakonskim uvjetima) zahtijevati od države i službenih osoba naknadu štete koja im je učinjena nezakonitim i nepravilnim obavljanjem službe.

Ostali članci utvrđuju prava nekih posebnih društvenih skupina, kao npr. čl. 35. kojim se utvrđuje da država ratnim invalidima osigurava dostojan život i besplatno osposobljavanje za rad i da su djeca poginulih boraca i žrtava rata pod državnom skrbi. Člankom 31. utvrđeno je da strani državljani progonjeni zbog zalaganja za demokratska načela, nacionalno oslobođenje, prava radnog naroda i slobodu znanstvenog i kulturnog rada uživaju pravo utočišta.

Posljednji članak (čl. 43.) V. glave otvara pak mogućnost zaobilaženja građanskih prava jer nezakonitim i kažnjivim proglašava upotrebu građanskih prava "radi promjene i narušavanja ustavnog uređenja u protudemokratskom cilju". Ovakva formulacija zasigurno je omogućavala brojna kršenja i zaobilaženja građanskih i ljudskih prava jer se ovom odredbom moglo služiti kao izgovorom.

Kao što je već navedeno, Ustav iz 1946. nije ostao nepromijenjen sve do novoga Ustava iz 1963., nego je donekle promijenjen spomenutim Ustavnim zakonom iz 1953. godine. Taj Ustavni zakon nije dirao ustavna uređenja o pravima i dužnostima građana (glavu V.), odnosno nije poništavao nijednu odredbu iz te sfere. Ipak, u članku 5. ovog Ustavnog zakona dodirnuo je pitanje prava pojedinca i možemo reći da se ta prava u određenom smislu proširuju jer se kao temelj za ostvarivanje proklamiranog prava na samoupravljanje navode i tri prava iz domene temeljnih prava: "pravo slobodnog udruživanja radnog naroda radi ostvarivanja demokratskih političkih, ekonomskih, socijalnih, znanstvenih, kulturnih, umjetničkih, stručnih, sportskih i drugih zajedničkih interesa; osobne slobode i druga osnovna prava čovjeka i građanina [kako su proglašena Ustavom iz 1946.]; pravo na rad". Dakle, uz slobodno udruživanje radnog naroda i osobne slobode čovjeka jamči se pravo na rad, što je pomak u donosu na Ustav iz 1946. koji je propisivao samo slobodu rada. Ovim zakonom prestale su vrijediti samo glave VI., VII., VIII., IX., X., XI., XII. i XV. Ustava FNRJ, a za čitavog ustavnog razdoblja 1946.–1963. vrijedile su odredbe glave V. s dodatkom članka 5. Ustavnog zakona.

Ustavni zakon NRH o osnovama društvenog i političkog uređenja i republičkim organima vlasti iz 1953. promijenio je i odredbe gl. VI., VII., VIII., IX. i XII. Ustava NRH iz 1947., ali nije dirao odredbe glave V. kojom su definirana "prava i dužnosti građana" NRH. Prava pojedinca u ovom Ustavnom zakonu

⁶⁰ U Ustavu NRH to su članci 31., 40., 41., 42.

⁶¹ U ovom čl. navodi se da će se postupak za podnošenje žalbe propisati zakonom.

dodirnuti su istom formulacijom kao i u saveznom Ustavnom zakonu, samo što se te odredbe nalaze u članku 4. Ustavnog zakona NRH.⁶²

5.2. "Slobode, prava i dužnosti čovjeka i građanina" u ustavnome razdoblju 1963.–1974.

Ustav SFRJ iz 1963. u svom prvom dijelu, u glavi III., donosi članke (32.–70.) kojima definira "slobode, prava i dužnosti čovjeka i građanina". Ustav Socijalističke Republike Hrvatske (SRH), za razliku od prijašnjeg Ustava NRH iz 1947., ne definira posebno prava i dužnosti čovjeka i građanina. Za pretpostaviti je da se smatralo da su te odredbe već propisane saveznom Ustavom koji je na snazi u svim republikama. Samom činjenicom što ta pitanja nisu posebno obrađena u republičkom Ustavu možemo pretpostaviti da pitanja sloboda i prava građana nisu bila u središtu interesa ustavotvoraca, odnosno da to nisu bila pitanja zbog kojih bi se pokretale ustavne promjene. Nepostojanje tih zasebnih odredbi u republičkom Ustavu možemo shvatiti i u okviru već spomenute konstatacije da je Ustav SFRJ iz 1963. bio jedan od vrhunaca jugoslavenske centralizacije.⁶³ Stoga ću i ovdje promotriti samo odredbe saveznog Ustava, s time da ću naglasiti jedino one odredbe koje su novina ili promjena u odnosu na Ustav iz 1946.⁶⁴

Već prvi u nizu od 39 članaka donosi novinu u odnosu na prethodni Ustav. U njemu se naglašava da su slobode i prava čovjeka i građanina "neotuđivi dio i izraz socijalističkih i demokratskih odnosa", da se čovjek "oslobađa od svake eksploatacije i samovolje i osobnim i udruženim radom stvara uvjete za svestrani razvitak i slobodno izražavanje i zaštitu svoje ličnosti i za ostvarivanje ljudskog dostojanstva". Naglašeno je i načelo solidarnosti na osnovi kojeg se trebaju ostvarivati slobode, prava i dužnosti građana (čl. 32.). Svi građani jednaki su pred zakonom u pravima i dužnostima bez obzira na razlike u nacionalnosti, rasi, vjeroispovijesti, spolu, jeziku, obrazovanju ili društvenom položaju (čl. 33.), što je odredba sadržana i u čl. 21. Ustava FNRJ iz 1946., a razlike su jedino u tome što novi Ustav ukida jezičnu neravnopravnost i izjednačava muškarce i žene. Zanimljivo je da, za razliku od starog, novi Ustav ne sadrži poseban članak kojim se izjednačavaju prava muškaraca i žena.

Najveća novina u odnosu na Ustav iz 1946. sadržana je u čl. 34. koji utvrđuje neprikosновенost prava građanina na društveno samoupravljanje, odno-

⁶² "Zajamčeni su: slobodno udruživanje radnog naroda radi ostvarenja demokratskih političkih, ekonomskih, socijalnih, naučnih, kulturnih, umjetničkih, stručnih sportskih i drugih zajedničkih interesa; lične slobode i druga osnovna prava čovjeka i građanina; pravo na rad."

⁶³ Vidi 4. poglavlje ovoga rada.

⁶⁴ Usporedbu ustavnih odredbi Ustava iz 1946. s Ustavom iz 1963. u sažetom, tabličnom obliku dala je Katarina Tomaševski. Ta je usporedba bila samo dio analize širenja sfere ustavnih prava i sloboda čovjeka od 1946. do 1981. pa se autorica nije upuštala u dublju interpretaciju. Vidi K. TOMAŠEVSKI, *Pristup istraživanju jugoslavenske koncepcije prava čovjeka: uvodna komparativna analiza*, Zagreb 1981., 94.-97.

sno precizira njegovu ulogu u tom novom sustavu. Važno je uočiti da se ovdje više ne spominje pravo “radnog naroda”, nego pravo “građanina” odnosno ljudi uopće. Ovo je ujedno i najveći članak jer je razrađen u sedam posebnih stavaka koji građaninu trebaju jamčiti ostvarenje društvenog samoupravljanja:

- 1) pravo da neposredno odlučuje o društvenim poslovima na zborovima birača, zborovima radnih ljudi u radnim zajednicama, referendumom i u drugim oblicima neposrednog odlučivanja;
- 2) pravo da odlučuje o društvenim poslovima kao član organa društvenog samoupravljanja, kao sudac porotnik ili drugi javni funkcioner;
- 3) pravo da bira i da bude biran u organe upravljanja radne organizacije, u predstavnička tijela društveno-političkih zajednica i druge organe samoupravljanja, da određuje kandidate za izbor u ova tijela i organe, da predlaže opoziv i odlučuje o opozivu izabranih delegata;
- 4) pravo inicijative za sazivanje zborova birača odnosno zborova radnih ljudi u radnim zajednicama i pravo da pokreće raspisivanje referenduma, kao i pravo da daje inicijativu za vršenje društvenog nadzora;
- 5) pravo da bude obaviješten o radu predstavničkih tijela i njihovih organa, organa društvenog samoupravljanja i organizacija koje vrše poslove od javnog interesa, a posebno — pravo da u radnoj organizaciji u kojoj radi i drugoj organizaciji u kojoj ostvaruje svoje interese bude upoznat s materijalnim i financijskim stanjem, sa izvršavanjem planova i poslovanjem, uz obavezu čuvanja poslovne i druge tajne;
- 6) pravo da pretresa rad državnih organa, organa društvenog samoupravljanja i organizacije koje vrše poslove od javnog interesa i da iznosi mišljenje o njihovom radu;
- 7) pravo da podnosi predstavke i prijedloge predstavničkim tijelima i drugim organima, da dobiva odgovor na njih, kao i da poduzima političke i druge inicijative od općeg interesa.

I ovaj Ustav jamči aktivno i pasivno biračko pravo građanima s navršених 18 godina života (čl. 35.), ali za razliku od staroga ne ograničava to pravo (vidi st. 4. čl. 23. Ustava FNRJ).

Što se tiče radnih prava, ovaj Ustav donio je mnogo novosti. Dok je Ustav iz 1946. u dva članka (čl. 32. i 33.) imao ukupno 3 stavka i prilično neodređena prava radnika, članci 36., 37. i 38. Ustava iz 1963., s ukupno 22 stavka, zabranjuju prinudni rad, jamče ostvarivanje prava na rad, ograničeno radno vrijeme (maksimalno 42 radna sata u tjednu), pravo na dnevni, tjedni i godišnji odmor, minimalni dohodak, naknadu za nezaposlenost, zaštitu na radu kao i zdravstveno i socijalno osiguranje radnika i onih koji su nesposobni za rad. Pri ostvarivanju tih prava Ustav se poziva na načela uzajamnosti i solidarnosti. Koliko je rad cijenjen najjasnije je iz zadnjeg stavka članka 36. (st. 11.) koji

propisuje da građanin koji ne želi raditi, a sposoban je za rad, ne može uživati prava i društvenu zaštitu koji pripadaju čovjeku na osnovi rada.

Zajamčena je sloboda misli i opredjeljenja (čl. 39.), što je novost u odnosu na prethodni Ustav, a sloboda tiska i drugih medija, sloboda udruživanja, govora, javnog istupanja, zbora i drugog javnog okupljanja (čl. 40.) uvelike su proširene jer se razrađuju u sedam stavaka. Članak 40. građanima jamči pravo izražavanja i objavljivanja svojih mišljenja sredstvima javne komunikacije, izdavanjem novina i drugih tiskovina, no istodobno je to pravo i ograničeno jer se navedenim "slobodama i pravima nitko se ne smije koristiti radi rušenja osnova socijalističkog demokratskog uređenja (...) radi ugrožavanja mira, ravnopravne međunarodne suradnje ili nezavisnosti zemlje, raspirivanja nacionalne, rasne ili vjerske mržnje ili netrpeljivosti, ili radi poticanja na vršenje krivičnih djela, niti na način kojim se vrijeđa javni moral" (st. 3.). Pod kojim je uvjetima korištenje tim slobodama i pravima protuustavno nije određeno u Ustavu, nego je za to predviđen savezni zakon. Istim člankom zajamčeno je i pravo na ispravak objavljene informacije kojom se nanosi povreda prava ili interesa čovjeka ili organizacije.

Potpuna novost u Ustavu SFRJ iz 1963. je i ta da se jamči sloboda izražavanja narodnosti, kulture i jezika (čl. 41. i 43.) i ravnopravnost svih jezika naroda Jugoslavije⁶⁵ (čl. 42.), kao i pravo nacionalnih manjina da se slobodno služe svojim jezikom, razvijaju svoju kulturu i organizacije i da uživaju druga Ustavom utvrđena prava (čl. 43.).

I u ovom Ustavu propisano je pravo i obveza na osnovno školovanje, s time što je propisano i trajanje osnovnog školovanja od osam godina (čl. 44.). Slobodnom se proglašava znanstvena i umjetnička djelatnost (čl. 45.), a u pitanju prava na ispovijedanje vjere (čl. 46.) i ovdje je naglašeno da je to slobodna i privatna stvar građanina, s time da je dodano da vjerske zajednice mogu imati, u granicama koje određuje savezni zakon, pravo posjedovanja nekretnina (st. 6.).

Ustav iz 1963. mnogo je precizniji u pitanjima pritvora i kaznenog postupka. Dok je Ustav iz 1946. sva ta pitanja određivao u deset stavaka samo jednog članka (čl. 28.), novi ih Ustav razrađuje u četiri članka s ukupno dvadeset stavaka. Novina je da su život i sloboda čovjeka proglašeni neprikosnovenim,⁶⁶ a određeno je da se smrtna kazna može predvidjeti samo u iznimnim slučajevima, i to jedino saveznim zakonom za najteža kaznena djela i samo za najteže oblike takvih djela (čl. 47.). Građanima se jamči i pravičan kazneni sudski postupak (čl. 48. i 49.), a u slučaju pritvora sud rješenje o žalbi na rješenje o pritvoru mora donijeti odmah, a najkasnije u roku od 48 sati (čl. 48.). Članak 50. jamči pravo na obranu i propisuje da nitko ne može biti smatran odgovornim za kazneno djelo dok to ne bude utvrđeno pravomoćnom sudskom presudom.

⁶⁵ Osim u JNA, gdje se "komandovanje, vojna obuka i administracija vrše na srpsko-hrvatskom jeziku".

⁶⁶ "Svako lišenje slobode mora biti zasnovano na zakonu. Nezakonito lišavanje slobode je kažnjivo."

Novost je da se u kaznenom i svakom drugom postupku, kao i za vrijeme izdržavanja kazne, jamči poštovanje ljudske ličnosti i ljudskog dostojanstva (st. 2.). U ovom članku propisano je da osoba koja je neopravdano osuđena za kazneno djelo ili je bez osnova lišena slobode ima pravo iz društvenih sredstava dobiti naknadu za štetu koja mu je time učinjena (st. 6.).

Građanima se jamči sloboda kretanja i nastanjivanja (čl. 51.)⁶⁷, što je nova u odnosu na prethodni Ustav, a članak o nepovredivosti stana (čl. 52.) proširen je dvama stavcima kojima se definira pod kojim se uvjetima u stan može ući i bez rješenja nadležnih organa (st. 5.) i utvrđuje da je svako protupravno ulaženje u tuđe prostorije i njihovo pretresanje zabranjeno i kažnjivo (st. 6.).

Zaštita građana SFRJ u inozemstvu i pravo državljanstva definirani su posebnim člankom (čl. 54.), što prije nije bio slučaj. Novost je i jamstvo prava nasljeđivanja (čl. 55.), koje je ipak ograničeno stavkom da nitko ne može na osnovi nasljeđivanja zadržati u svom posjedu nekretnine i sredstva rada u većem obimu nego što je Ustavom ili zakonom određeno.

U članku 59. naglašena su načela solidarnosti, suradnje i poštovanja ljudskih sloboda i prava čovjeka na osnovi kojih se trebaju zasnivati međuljudski odnosi. Obrana zemlje je pravo i najviša dužnost i čast svakog građanina (čl. 60.), kao što je bilo i u prethodnom, no u ovom Ustavu nema stavaka o izdaji domovine niti stavka o općoj vojnoj obvezi.

Što se tiče prava stranaca u Jugoslaviji, jamče se osnovne slobode i prava čovjeka, kao i druga prava i dužnosti utvrđeni zakonima i međunarodnim ugovorima (čl. 64.). Jamči se i pravo azila "onima koji su progonjeni zbog svog zalaganja za demokratske poglede i pokrete, za socijalno i nacionalno oslobođenje, za slobodu i prava ljudske ličnosti ili za slobodu znanstvenog ili umjetničkog stvaranja" (čl. 65.).

Ustav iz 1963. snažnije naglašava prava čovjeka, što se vidi i iz posebnog članka koji utvrđuje da je protuustavna i kažnjiva svaka samovolja kojom se vrijeđa ili ograničava pravo čovjeka te naglašava da nitko ne smije upotrebljavati prinudu niti ograničavati prava drugoga, osim u slučajevima i u postupcima koji su predviđeni zakonom i u skladu s Ustavom. (čl. 66.). Također se svakome jamči pravo na jednaku zaštitu njegovih prava u postupku pred sudom, upravnim i drugim državnim organima i organizacijama koji donose odluke o njegovim pravima i obavezama (čl. 67.).

I ovaj Ustav jamči tajnost pisama i drugih oblika komunikacije (čl. 53.), s time da je preciznije određeno u kojim se slučajevima to pravo smije kršiti,⁶⁸ a i ovdje nekoliko članaka definira prava građana kada je u pitanju njihovo obraćanje strukturama vlasti te njihovo pravo na žalbe i molbe. Kako smo

⁶⁷ "Ograničenje slobode kretanja i nastanjivanja može se predvidjeti zakonom, i to samo da bi se osiguralo vođenje krivičnog postupka, radi sprečavanja širenja zaraznih bolesti, radi zaštite javnog poretka ili kad to traže interesi odbrane zemlje" (st. 2.).

⁶⁸ Jedino se saveznim zakonom moglo propisati da se na osnovi odluke nadležnog organa može odstupiti od načela nepovredivosti tajnosti pisama i drugih sredstava općenja ako je to nužno za vođenje kaznenog postupka ili za sigurnost zemlje.

već vidjeli u stavku 6. i stavku 7. članka 34., “radi ostvarivanja društvenog samoupravljanja” građaninu se jamči pravo da propituje rad državnih organa i organizacija koje obavljaju poslove od javnog interesa, da iznosi mišljenje o njihovom radu, kao i pravo da podnosi predstavke i prijedloge predstavničkim tijelima i drugim organima i da od njih dobije odgovor. Članak 68. jamči pak građaninu pravo žalbe protiv odluka državnih organa, a članak 69. pravo na naknadu štete koju mu svojim nezakonitim ili nepravilnim radom učini osoba ili organ koji obavlja državnu službu ili neku drugu državnu djelatnost.⁶⁹

U posljednjem članku ove III. glave posebno je naglašeno da se slobode i prava zajamčena Ustavom ne mogu oduzeti niti ograničiti, da se način ostvarivanja pojedinih sloboda i prava može propisivati samo zakonom te da se osigurava i sudska zaštita sloboda i prava zajamčenih Ustavom (čl. 70.).

Kao što je već navedeno, ni Ustav iz 1963. nije vrijedio u istom obliku sve do donošenja Ustava SFRJ 1974. jer je donekle promijenjen i nadopunjen spomenutim ustavnim amandmanima. Što se tiče pitanja sloboda i prava građana, osim potvrde ekonomskog položaja i političke uloge radnika u sustavu socijalističkog samoupravljanja (Amandman XXI., st. 1.)⁷⁰, amandmani nisu zadirali u te odredbe Ustava, tako da je glava III. Ustava 1963. vrijedila sve do donošenja novog Ustava 1974. godine.

6. Uključenost međunarodnih odredbi o temeljnim pravima u jugoslavenski ustavni poredak do 1974.

O problematici uključenosti međunarodnih postavki o pravima pojedinca u jugoslavenskim ustavnim tekstovima nije napisan velik broj radova. Autorica koja se najozbiljnije bavila tom problematikom bila je Katarina Tomaševski, koja je već početkom 1980-ih promišljala realne dosege komparativne analize zaštite ljudskih prava u zemljama Istočne Europe i zemljama Zapada.⁷¹ To-

⁶⁹ Štetu je dužna nadoknaditi društveno-politička zajednica odnosno organizacija u kojoj se vrši služba ili djelatnost. Oštećeni ima pravo, pod uvjetima određenim zakonom, zahtijevati naknadu neposredno od osobe koja je štetu prouzročila.

⁷⁰ Ustavni amandmani XV, XXI, XXII, XXIII; Zakon o prestanku važenja saveznih zakona kojima su regulirana pitanja na koja se odnosi ustavni amandman XV; Ustavni zakon za provođenje amandmana XX. do XLI.: preporuka Savezne skupštine o neposrednim zadacima u provođenju ustavnih amandmana, Zagreb 1972., 3.

⁷¹ Najznačajnija istraživanja Katarine Tomaševski koja problematiziraju ovu tematiku objavljena su u sljedećim radovima: K. TOMAŠEVSKI, *Pristup istraživanju jugoslavenske koncepcije prava čovjeka: uvodna komparativna analiza*; ISTA, “Komparativni pristup istraživanju jugoslavenske koncepcije prava čovjeka”, *Jugoslavenska revija za međunarodno pravo*, 32/1982., br. 1-3, 9.-35.; ISTA, “Approaches to Human Rights in Socio-Economic and Cultural Context of Eastern Europe”, UNESCO Expert Meeting on the Teaching of Human Rights, Strasbourg, 26-30 July 1982, UNESCO Doc. SS 82 CONF.401/14 and 401/14A.; ISTA, “Pristup istraživanju jugoslavenske koncepcije prava čovjeka: usporedba osnovnih međunarodnih i ustavnih postavki”, *Scientia Yugoslavica*, 8/1982., br. 3-4, 211.-226.; ISTA, *Mjerljivost ostvarivanja ljudskih prava*, Zagreb 1983.; za ovu problematiku vrijedan je i rad Vladimir ŠEKS, “Jugoslavija i međunarodni pravni dokumenti o pravima čovjeka”, *Revija za sociologiju*, 20/1989., br. 3-4, 351.-362.

maševski je u svome istraživanju polazila od postavke da je nužno poredbeno istraživanje jugoslavenske koncepcije ljudskih prava i sloboda jer se bez toga ne može znati je li Jugoslavija zanemarivala pitanje zaštite prava i sloboda pojedinca ili je, naprotiv, u tom pitanju bila naprednija od drugih zemalja svijeta. Nastojala je pobiti uvriježene tvrdnje o identičnosti ustavnih koncepcija ljudskih prava te je pogrešnim smatrala one interpretacije međunarodnih usporedbi zbog kojih su se često stvarali paušalni sudovi o “demokratskim” i “totalitarnim” režimima.⁷² Smatrala je da se zajednički parametri usporedbe mogu stvoriti samo za ograničen dio ljudskih prava iz jednostavnog razloga što ne postoje globalno prihvatljivi kriteriji na osnovi kojih bi se te usporedbe činile. Ta ograničenja izravne usporedbe razine zaštite pojedinih ljudskih i građanskih prava objašnjavala je razlikama u osnovnim društvenim vrijednostima različitih društvenih sustava (socijalizam – kapitalizam), kao i različitim povijesnim naslijedima i društveno-ekonomskim razvojem.⁷³

Socijalistička Hrvatska, kao dio šire jugoslavenske zajednice, iako u praksi nije bila demokratska, imala je nominalni demokratski karakter. Taj “demokratski” karakter vidljiv je i iz svih ustava socijalističkoga razdoblja. Međutim, bitno je naglasiti da Jugoslavija (i FNRJ i SFRJ) za čitavog svoga postojanja nije usvojila Opću deklaraciju o pravima čovjeka iz 1948. godine. Prilikom glasanja i usvajanja u UN-u Jugoslavija se držala stajališta koje su proklamirali SSSR i zemlje Istočnoga bloka – da bi prihvaćanje Deklaracije značilo dopuštenje uplitanja drugih država u unutarnje poslove pojedine države, odnosno povredu suvereniteta države. Jugoslavenski helsinški komitet (odbor) predložio je 1988. Skupštini SFRJ svečano pristupanje Općoj deklaraciji, ali Skupština nije odgovorila na taj prijedlog.⁷⁴

Jugoslavija do kraja svoga postojanja nije potpisala ni spomenutu Europsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda⁷⁵, što jasno naznačuje da građanskopravni princip, koji pojedincu priznaje međunarodnopravni subjektivitet, a na kojem se temelji kontinentalnoeuropski pravni poredak, tu ima sporednu ulogu. Ta činjenica ne iznenađuje jer smo već i prije naglasili da je Jugoslavija, kao socijalistička zemlja, bila uključena u socijalistički pravni krug. Sam čin neprihvatanja Europske konvencije ipak ne treba promatrati kao čin izbjegavanja poštovanja ljudskih prava, jer se radi o više političkom

⁷² Katarina Tomaševski tvrdila je da ne postoji vidljiva razlika u ustavnim uređenjima socijalnih, ekonomskih i kulturnih prava između država koje se deklariraju kao socijalističke i onih koje se nazivaju kapitalističkima. Vidi K. TOMAŠEVSKI, “Approaches to Human Rights in Socio-Economic and Cultural Context of Eastern Europe”, 13.; ISTA, “Komparativni pristup istraživanju jugoslavenske koncepcije prava čoveka”, 14.

⁷³ “Postavljanje prava na samoupravljanje temeljem za sudjelovanje ljudi u procesu društveno-ekonomskog razvoja, i okosnicom čitave koncepcije ljudskih prava, jugoslavenski sistem normiranja prava čovjeka ovdje nije sumjerljiv međunarodnim postavkama i kriterijima. Stoga mehaničke usporedbe principa ili normi nisu moguće.” K. TOMAŠEVSKI, “Komparativni pristup istraživanju jugoslavenske koncepcije prava čoveka”, 21.

⁷⁴ V. ŠEKS, *n. dj.*, 352.

⁷⁵ *Kompas: priručnik o odgoju i obrazovanju mladih za ljudska prava*, Slavonski Brod 2004., 401.

činu, budući da su potpisnice Europske konvencije bile isključivo članice Vijeća Europe u koje Jugoslavija nije spadala. Treba naglasiti da to što država nije bila potpisnica spomenutih dokumenata ne znači nužno i da uopće nije poštovala načela i odredbe koje se u tim dokumentima utvrđuju. Na razini ustavnih tekstova koje smo analizirali vidljivo je da je većina načela i odredbi Opće deklaracije zapravo bila uključena u jugoslavenski ustavni poredak, pa se činjenica o nepotpisivanju treba promatrati više kao rezultat tadašnje međunarodne političke konstelacije.

No što je s aktima koje je Jugoslavija potpisala? Za razliku od Opće deklaracije i Europske konvencije, Jugoslavija je ratificirala Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima.⁷⁶ Činom ratifikacije Jugoslavija se obvezala sve odredbe Pakta inkorporirati u svoje unutrašnje zakonodavstvo, odnosno uskladiti ustav s međunarodno preuzetom obvezom. Ipak, Jugoslavija to nije učinila jer ni taj dokument nije u cijelosti poštovala. Naime, s obzirom na to da je ustav u hijerarhiji pravnih normi najviši pravni akt neke zemlje (što znači da ima prioritet pred odredbama međunarodnih ugovora), primjena odredbi Pakta nije bila moguća bez promjene Ustava SFRJ. Usporedbom predstavljenih ustavnih odredbi o slobodama i pravima čovjeka i građanina s odredbama Međunarodnoga pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima dolazi se do zaključka da sve odredbe Pakta nisu bile inkorporirane u Ustav SFRJ. U tom smislu vrlo je značajan stavak 2. čl. 2. Pakta, koji određuje da sve države potpisnice imaju jamčiti jednakost građana u pravima i dužnostima neovisno o političkom ili drugom mišljenju te neovisno o društvenom podrijetlu. SFRJ je za inkorporiranje te odredbe trebala promijeniti Ustav SFRJ iz 1963., odnosno donijeti ustavni amandman koji bi tu odredbu unio u ustavni poredak. Kao što smo vidjeli, to se nije dogodilo ustavnim amandmanima na Ustav iz 1963., štoviše, ta odredba nije unesena ni u novi Ustav iz 1974.⁷⁷

Jugoslavija je 1971. ratificirala i Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima.⁷⁸ Srž toga akta jasna je već iz imena (građanska i politička prava), a već u uvodu Pakt utvrđuje da se "... u skladu s Općom deklaracijom o pravima čovjeka, ideal slobodnih ljudskih bića, koja uživaju građansku i političku

⁷⁶ Popis potpisnica na službenim *web*-stranicama UN-a: "International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights" (<http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtldsgno=IV-3&chapter=4&lang=en>).

⁷⁷ Na ovu činjenicu posebno je upozorio Vladimir Šeks u navedenom djelu (352.-353.). Desećak godina prije njega, već početkom 1980-ih, na to se osvrnula i Katarina Tomaševski navodeći da "u usporedbi s općeprihvaćenim međunarodnim standardom, nedostaje političko ili drugo uvjerenje kao mogući temelj diskriminacije". Ipak, njezina interpretacija bila je u određenoj mjeri opravdavajuća, jer već u idućoj rečenici navodi: "Stoga treba dodati osnovnoj proklamaciji ustavno načelo prema kojem se 'socijalističko društveno uređenje SFRJ temelji na vlasti radničke klase i svih radnih ljudi, koji 'razvijaju socijalističku samoupravnu demokraciju kao poseban oblik diktature proletarijata.'" Vidi K. TOMAŠEVSKI, "Komparativni pristup istraživanju jugoslovenske koncepcije prava čoveka", 16.

⁷⁸ Popis potpisnica na službenim *web*-stranicama UN-a: "International Covenant on Civil and Political Rights" (<http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtldsgno=IV-4&chapter=4&lang=en>).

slobodu i oslobođena su od straha i nestašice, može postići samo ako su stvoreni uvjeti prema kojima svatko može uživati svoja građanska i politička prava jednako kao i svoja ekonomska, socijalna i kulturna prava”.⁷⁹ Posebno treba obratiti pozornost na pitanje uživanja političkih prava koje je ovdje naglašeno, a posebno razrađeno člankom 26. koji izričito zabranjuje svaku diskriminaciju, osobito onu na osnovi političkog i bilo kojeg drugog mišljenja odnosno uvjerenja. No niti ovaj Pakt nije poštovan jer ova odredba nije inkorporirana u Ustav SFRJ.

Ratifikacijom ovih paktova Jugoslavija se pred međunarodnom zajednicom izjašnjavala kao država u kojoj nema diskriminacije, ali je na unutarnjem planu, u ustavnopravnom, a vjerojatno još i više u stvarnom životu diskriminirala svoje građane s obzirom na njihovo političko ili drugo mišljenje. Jugoslavija, a time ni Hrvatska, nije pravno izjednačila svoje građane u pogledu političkog ili drugog mišljenja, jer je zakon primjenjivala s ideoloških pozicija – pred zakonom su bili ravnopravni samo oni građani koji izražavaju “opće prihvaćeno” političko i drugo mišljenje. Oni drugi, koji nisu izražavali “opće prihvaćeno” mišljenje, u ostvarivanju svojih prava i obveza bili su, ne samo *de facto* nego i *de iure*, neravnopravni.⁸⁰ Takva diskriminacija u pravnom smislu omogućavala je neravnopravnost i nejednakost građana u svakodnevnom životu.

Zaključak

Komparativnom analizom ustavnih odredbi o pravima građana nastojao sam razmotriti u kojoj su mjeri ustavno bila zaštićena temeljna prava pojedinca u dva ustavna razdoblja socijalističke Hrvatske. U hipotezi su sadržane tri osnovne pretpostavke, koje su ovim radom i potvrđene:

1.) Odredbe Ustava NRH/SRH bile su preslika odredbi saveznih Ustava (1946. i 1947.). – Usporedbom Ustava FNRJ iz 1946. i Ustava NRH iz 1947. vidljivo je da se radi o gotovo istovjetnim tekstovima. Savezni Ustav donesen je godinu dana prije republičkog, vrijedio je na teritoriju NRH i u ustavnopravnoj hijerarhiji bio je iznad republičkog. I 1963. savezni je Ustav bio iznad republičkoga, s time da Ustav SRH nije sadržavao posebnu glavu kojom bi se utvrđivale slobode, prava i dužnosti građana.

2.) U drugom ustavnom razdoblju prava, dužnosti i slobode pojedinca u ustavnim tekstovima preciznije su određeni i u određenoj mjeri prošireni. – Usporedbom Ustava FNRJ iz 1946. i Ustava SFRJ iz 1963. lako se može zaključiti da je Ustav iz 1963. mnogo precizniji u uređenju prava građana nego njemu prethodni Ustav. Najzornije to pokazuje broj članaka koji uređuju prava građana: 23 članka u Ustavu 1946. naprema 39 članaka u Ustavu 1963., dok analiza pojedinih stavaka to još snažnije potvrđuje.

⁷⁹ Prijevod prema “Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima”, *SL SFRJ*, 27/1971., br. 7.

⁸⁰ V. ŠEKS, *n. dj.*, 352.-353.

3.) FNRJ/SFRJ u svoj ustavni poredak nije u potpunosti uključivala međunarodne akte o zaštiti temeljnih prava. – Usporedbom odredbi međunarodnih akata za zaštitu temeljnih prava i sloboda s odredbama jugoslavenskih ustava vidljivo je sljedeće: Jugoslavija nije ratificirala sve međunarodne dokumente o zaštiti ljudskih prava (Opća deklaracija o ljudskim pravim, Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava), a one koje je ratificirala (međunarodni paktovi iz 1966.) nije poštovala jer ih nije inkorporirala u svoj ustavni poredak.

Država koja se deklarira kao demokratska, socijalna ili, u jugoslavenskom slučaju, narodna i socijalistička trebala bi osigurati zaštitu prava svakog pojedinca unutar države, pa i od strane same vlasti odnosno države. Socijalistička Hrvatska, kao dio FNRJ/SFRJ, bila je dio socijalističkog pravnog kruga u kojem je pitanje zaštite prava pojedinca bilo periferna tema. Odredbe o pravima građana u novom Ustavu (1963.) postale su preciznije, sama su se prava širila, ali kad god je bila riječ o ustavnim promjenama (amandmanima), tu pitanje ljudskih prava nije dolazilo na dnevni red, čak ni onda kad bi Jugoslavija ratificirala međunarodnopravne akte o zaštiti ljudskih i ostalih prava. Demokracija, sloboda i zaštita prava tu su bili samo nominalno jer, dok su se na međunarodnom planu proklamirali, na unutarnjem, ustavnopravnom planu izbjegavale su se preuzete međunarodne obveze.

SUMMARY

THE CONSTITUTIONAL ARRANGEMENT OF FUNDAMENTAL RIGHTS IN CROATIA, 1946-1974

Using comparative methods the constitutional arrangement of human and civil rights is analyzed during two constitutional eras in socialist Croatia, with reference to Yugoslavia. The comparison is carried out on three levels: a synchronic comparison of the Federal constitution with the constitution of the Republic (the Constitution of the Federated Peoples' Republics of Yugoslavia of 1946 with the Constitution of the People's Republic of Croatia of 1947, the Constitution of the Socialist Federated Republics of Yugoslavia of 1963 with the Constitution of the Socialist Republic of Croatia of 1963), a diachronic comparison of the Constitution of the Federated Peoples' Republics of Yugoslavia of 1946 with the Constitution of the Socialist Federated Republics of Yugoslavia of 1963, and a synchronic comparison of Yugoslavian constitutional arrangements with international documents concerning the protection of human and civil rights and freedoms. Prior to presenting the analysis the author theoretically defined the concepts of fundamental rights, human rights, civil rights and political rights, presented basic international documents concerning the protection of human rights and pointed to the character of the constitutional organization of socialist Yugoslavia, as well as Croatia during the period 1946-1974. It is concluded that the arrangement of the Republic's (Croatia's) constitution was a photocopy of the arrangement of the Federal constitution, that in the second constitutional period the rights of citizens in the constitutional texts were more precisely defined and in particular measures broadened, and that Yugoslavia in its constitutional arrangements did not entirely adhere to international acts concerning the protection of human and civil rights. Socialist Croatia, as a part of Yugoslavia, was part of a socialist legal entity in which the question of the protection of individual rights was a peripheral matter.

Key words: constitution, fundamental rights, human rights, civil rights, UN Charter, General Declaration on Human Rights, International Pact on Economic, Social and Cultural Rights, International Pact on Civil and Political Rights, Communism, Yugoslavia, Croatia, Communist Party of Croatia, League of Communists of Croatia, Communist Party of Yugoslavia, League of Communists of Yugoslavia