

KRATKI NAUČNI ČLANAK

Prof. dr Dušan Vranjanac*

ZAKON O LJUDSKIM PRAVIMA (*THE HUMAN RIGHTS ACT*) I NJEGOV UTICAJ NA USTAVNI SISTEM VELIKE BRITANIJE

Apstrakt: U radu su analizirana neka od pitanja koja su nastala donošenjem Zakona o ljudskim pravima. Pre svega pitanja da li su time ugrožena neka od suštinskih načela britanskog ustavnog sistema, prvenstveno načelo suverenosti parlamenta i nepostojanje sudske kontrole ustavnosti.

Ključne reči: Zakon, suverenost parlamenta, ljudska prava, sudska kontrola ustavnosti.

Jedna od glavnih snaga u razvoju savremene demokratije je liberalna ideja individualnih prava. Ova ideja nastala je kao reakcija na srednjovekovni poredak društva i protiv apsolutističke vlasti novovekovnih država u XVII i XVIII veku. Svoj izraz dobila je u političkoj filozofiji Džona Loka, francuskoj Deklaraciji o pravima čoveka i u američkom ustavu. Ovaj pravac mišljenja postulira specifična, nepovrediva lična prava, kao što su nepovredivost života, lična sloboda i svojina.¹

Prema široko prihvaćenom shvatanju, osnovna ljudska prava i slobode ne treba da budu garantovana običnim zakonom već pravilima veće pravne snage i da, isto tako, ovlašćenje za promenu ovih pravila bude maksimalno suženo. U zemljama sa pisanim ustavima ovaj cilj je, načelno bar, lako ostvarljiv. U ustavima su sadržana određena fundamentalna prava koja nijedan državni organ ne može da promeni. Ovakva prava mogu da budu ograničena ili oduzeta samo promenom ustava, i to, po pravilu, kroz znatno otežanu proceduru. Većina pisanih ustava sadrži ovakva osnovna prava, manje ili više jasno formulisana. Većina ustava u ovakva prava uključuje slobodu govora, udruživanja, okupljanja itd.

* Vanredni profesor Pravnog fakulteta Univerziteta Union u Beogradu
e-mail: medonja@yubc.net

1 Friedmann, W., 1967, *Legal Theory*, London, p. 399.

Američka Deklaracija nezavisnosti iz 1776. polazi od toga da su ljudi stvoreni jednaki i da ih je njihov Tvorac obdario neotudivim pravima u koja spadaju život, sloboda i traženje sreće,² dok prvi amandman na Ustav SAD zabranjuje donošenje zakona koji bi ograničavali slobodu govora ili štampe, ili pravo građana da se u miru okupljaju i da se obraćaju vladi radi otklanjanja nepravdi.³

LJUDSKA PRAVA U VELIKOJ BRITANIJI PRE DONOŠENJA ZAKONA O LJUDSKIM PRAVIMA

U odnosu na navedeno, Velika Britanija je predstavljala izuzetak, a u izvesnoj meri to predstavlja i danas. Budući da nema pisani ustav, ova zemlja donedavno nije poznavala osnovna ljudska prava u navedenom smislu. I pored toga, supremacija britanskog parlamenta nikada nije dovela do ozbiljnijeg ugrožavanja osnovnih ljudskih prava, dok se to dešavalo u slučaju mnogih zemalja sa pisanim ustavima. Postojanje ustavom garantovanih i sudski zaštićenih individualnih prava u američkom ustavu nije sprečilo mnogo ozbiljnije slučajeve ograničavanja slobode misli, izražavanja i udruživanja, nego što je to bio slučaj u Britaniji koja nije imala takve ustavne garancije.⁴

U suštini, priroda i sadržina ovakvih prava (sloboda) u Engleskoj mogla bi se najbolje shvatiti ispitivanjem ograničenja koja ova prava trpe. Budući da Velika Britanija nema pisani ustav i da se ustavna materija često reguliše običnim zakonom, koji uvek može biti izmenjen po proceduri koja važi za izmenu običnih zakona, može izgledati da je i ograničavanje ovih prava bilo moguće relativno lako izvršiti. Međutim, ovo je možda bilo tačno u vanrednim okolnostima (rat i sl.), ali slobodarska tradicija Engleske je bila isuviše jaka da bi se u redovnim okolnostima to dešavalo. Praktično, u Engleskoj su ova prava garantovana koliko zakonom toliko i uticajem javnog mnjenja, delovanjem opozicije i restriktivnim tumačenjem zakona koje vrše sudovi.⁵

Za englesko pravo je karakteristično da doskora nije poznavalo odredbe o ljudskim pravima koje bi imale veću pravnu snagu u odnosu na zakonske odredbe. Ovakvo stanje je u izvesnoj meri promenjeno donošenjem Zakona o ljudskim pravima (*The Human Rights Act*), o kome

2 *Temelji moderne demokratije – izbor deklaracija i povelja o ljudskim pravima*, 1989, Beograd, str. 107.

3 Jovičić, M., 1984, *Veliki ustavni sistemi*, Beograd, str. 468.

4 Friedmann, W., 1967, p. 423.

5 Hood Philips, O., Jackson, P., 1989, *Constitutional and Administrative Law*, London, p. 39.

će biti reči u ovom radu. Taj zakon sadrži katalog ljudskih prava kakav pre njegovog donošenja nije postojao, ali je pitanje da li je time suštinski promenjena situacija u pogledu zaštite ljudskih prava. Ovakva situacija je rezultat teorije o (pravnoj) suverenosti parlamenta, što je i danas u velikoj meri neprikosnoveno načelo engleskog prava.

Na koji način je, i pored ovakvog sistema, u velikoj Britaniji bila garantovana zaštita osnovnih ljudskih prava i sloboda? Ilustrovaćemo to jednim primerom – primerom prava na javno okupljanje.

U Velikoj Britaniji pravo na javno okupljanje pre svega znači da ne postoje propisi koji takvo okupljanje zabranjuju. Javno okupljanje je dozvoljeno pod uslovom da se učesnici javnog skupa ponašaju u okvirima zakona, ponaosob i kolektivno. Na taj način, pravo javnog okupljanja je u engleskom pravu definisano na negativan način, kao odsustvo zabrane javnog okupljanja. Stoga se ovo pravo, budući da nije garantovano nikakvim specifičnim pravnim aktom već proističe iz opšteg principa da je dozvoljeno sve što nije zabranjeno, obično naziva *slobodom* (slobodom javnog okupljanja). S obzirom na to da je sadržina ovog prava-slobode određena okvirima koje postavlja pravni poredak, kao i slobode i prava drugih građana, engleska teorija je ovo pravo (kao uostalom i većinu drugih individualnih prava) svrstavala u tzv. rezidualna prava⁶ (*residual right*, tj. „pravo ostatak“).

STANJE NAKON DONOŠENJA ZAKONA O LJUDSKIM PRAVIMA

Bitno je, međutim, naglasiti da je već usvajanje određenih međunarodnih akata nakon Drugog svetskog rata donekle izmenilo ovu situaciju. Od posebne važnosti je Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima UN iz 1948. godine, a naročito Evropska konvencija o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda, koja je usvojena 1950. u Rimu, a na snagu stupila 1953. Evropske zemlje koje su potpisale Konvenciju, među njima i Velika Britanija, garantuju svim licima na svojoj teritoriji određena prava i slobode.

Konvencija je obuhvatila tradicionalne građanske slobode u težnji da obezbedi efikasnu političku demokratiju, sasvim u skladu sa snažnom tradicijom sloboda i prava u Velikoj Britaniji. Kao osnivač i član Saveta Evrope, Velika Britanija je pristupila Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima u martu 1951. godine. Međutim, sve do laburističke vlade šezdesetih godina XX veka (vlada Harolda Vilsona), britanski građani nisu mogli da podnose tužbe Evropskom sudu za ljudska prava. Dakle, primena Konvencije

6 Videti npr. Hood Philips, O., Jackson, P., 1989, p. 550.

zavisila je od toga da li su pojedine države prihvatile obaveznu nadležnost Evropskog suda za ljudska prava. Velika Britanija je, kako je rečeno, to učinila prvi put tek 1966. godine.⁷

Međutim, laburistička vlada je tek krajem devedesetih godina inkorporisala Evropsku konvenciju o ljudskim pravima u domaće zakonodavstvo donošenjem Zakona o ljudskim pravima (*The Human Rights Act*). Zakon je proglašen 1998. godine, a stupio je na snagu 2000. Ovaj zakon doveo je do bitnih promena u engleskom pravnom sistemu uopšte, posebno promenu u pogledu statusa ljudskih prava i sloboda, njihove zaštite, kao i promenu u pogledu pravila tumačenja zakona.

Zakon predviđa sledeća prava: pravo na život, zabrana mučenja i nehumanog postupanja, zaštita od ropstva i prinudnog rada, pravo na slobodu i sigurnost, pravo na pravično suđenje i kažnjavanje samo na osnovu zakona, pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života i prava na sklapanje braka, sloboda misli, savesti i veroispovesti, sloboda okupljanja i udruživanja, zabrana diskriminacije, zaštita prava svojine, prava na obrazovanje i prava slobodnih izbora. Ovo su, u stvari, prava koja predviđa Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda,⁸ pa je na taj način ovim zakonom izvršena njihova inkorporacija u unutrašnji pravni sistem Velike Britanije.

Zakon o ljudskim pravima uveo je katalog ljudskih prava, do tada nepoznat u engleskom pravu. Ovaj zakon nameće sudovima obavezu da zakone tumače u skladu s pravima koje garantuje Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda. Sudije, takođe, moraju voditi računa i o praksi Evropskog suda za ljudska prava. Ovakvo shvatanje počiva na pretpostavci da domaće pravo mora da se tumači u skladu s obavezama koje su preuzete međunarodnim ugovorima koje je ratifikovao parlament. Sudovi su ovlašćeni da konstatuju da su pojedini zakoni u neskladu s Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda. Međutim, to ne može da utiče na ishod konkretnog spora niti da predstavlja osnov za nastanak precedenta. Dakle, sud ne može da odbije primenu zakona za koji smatra da nije u skladu s Konvencijom.

Ovo je znatno poboljšalo situaciju u pogledu zaštite ljudskih prava, s obzirom na to da je ova zaštita putem obraćanja Evropskom sudu za ljudska prava bila prilično komplikovana. Trajala je dosta dugo (u proseku pet godina), pošto je bilo potrebno iscrpsti sva pravna sredstva koja predviđa unutrašnje zakonodavstvo, i izlagala je stranke prilično velikim novčanim troškovima. Inkorporacijom prava koja garantuje Konvencija u unutrašnje zakonodavstvo, britanskim građanima je omogućeno da dobiju zaštitu

7 Hood Philips, O., Jackson, P., 1989, p. 582.

8 *Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda*, čl. 2–14.

svojih prava i pred domaćim sudovima bez gubitka vremena i izlaganja preteranim troškovima.

Ako bi građanin mogao da dokaže da je neki od državnih organa povredio neko od prava koja mu garantuje Evropska konvencija, na raspolaganju mu stoji nekoliko mera koje može da preduzme. Najpre, građanin može da se obrati državnom organu koji je povredio pravo, da ga upozori na obaveze koje ima na osnovu Zakona o ljudskim pravima i da zahteva da postupi u skladu s njima. Dalje, građanin ima pravo da se obrati sudu da bi ovaj procenio da li je neka radnja državnog organa u skladu sa Zakonom o ljudskim pravima. Sud tada može naložiti državnom organu da se ponaša u skladu sa Zakonom ili da preduzme druge mere radi zaštite povređenog prava.

Ovo proističe iz činjenice da svi državni organi moraju da postupaju u skladu s pravima garantovanim ovim zakonom, pa je u slučaju kršenja ovih prava od strane državnih organa moguće protiv njih pokrenuti postupak pred nadležnim sudom.

DA LI JE DONOŠENJE ZAKONA O LJUDSKIM PRAVIMA DOVELO DO SUŠTINSKIH IZMENA BRITANSKOG USTAVNOG SISTEMA?

Da li stupanje na snagu Zakona o ljudskim pravima unosi suštinske promene u pogledu nekih od tradicionalnih britanskih pravnih ustanova?

Pitanje se, pre svega, odnosi na (1) *načelo suverenosti parlamenta* i (2) s ovim povezanim *načelom da sudovi ne mogu da vrše kontrolu ustavnosti zakona*. Da li donošenje Zakona dovodi u pitanje suverenost parlamenta i da li, bar u nekom obliku, uvodi nešto što bi nalikovalo sudskoj kontroli ustavnosti zakona? Šta, pre svega, znače ova načela engleskog prava?

Suverenost parlamenta je jedno od najvažnijih načela britanskog ustava. Ovo znači da je parlament najviši pravni autoritet, najviši tvorac prava, i da može da donosi i ukida bilo koje i bilo kakve zakone. Načelo suverenosti parlamenta znači, prema engleskom pravu, da zakonodavac može da propiše bilo koje pravno pravilo, kao i da izmeni svako pravilo, bilo ono zakonsko ili pravilo *common law*-a, bez obzira na njegov značaj. Shodno tome, ne postoji ni ovlašćenje sudova da ukidaju zakone, niti sam parlament može da donosi zakone koje budući parlamenti ne bi mogli da izmene ili ukinu. Suverena volja parlamenta mora uvek biti poštovana. Ovo proističe iz činjenice da „engleski pravници smatraju *common law* proizvodom saveza sudija i parlamenta protiv samovoljne vlasti kraljeva. Engleske sudije nisu nikad, počev od sedamnaestog veka, izdale ovaj savez,

a parlamentu priznaju neograničena ovlašćenja”.⁹ Dakle, parlament može da čini sve, ali mora da vodi računa o tome šta i kako govori jer samo ono što on kaže predstavlja zakon.¹⁰

Obično se kaže da Britanija nema *pisani* ustav, ili da čak uopšte nema ustav. Britanija, zaista, nema kodifikovani ustav, ustav koji bi bio sadržan u jednom dokumentu, poput SAD, Nemačke i većine drugih zemalja. Međutim, veći deo propisa koji regulišu ustavnu materiju ima pisani oblik, budući da je veliki deo ustavne materije sadržan u zakonima, dakle u pisanim aktima. Britanski ustav je, u stvari, nekodifikovan, delimično je pisan, a delimično nepisan.

Međutim, kada se kaže da Britanija nema pisani ustav, misli se, u stvari, na nešto drugo, a što je posledica fundamentalnog ustavnog načela suverenosti parlamenta. Ono što je činjenica i što Britaniju razlikuje od većine drugih zemalja, nije to što njen ustav nije pisan, odnosno nije kodifikovan, već to da u Britaniji ne postoje formalna ograničenja nadležnosti najvišeg zakonodavca. Dakle, tamo ne postoje ni pravni akti veće pravne snage od zakona, niti bilo koji autoritet koji bi mogao da osporava akte koje donosi parlament. Suverenost parlamenta se ogleda u načelu da nijedan prethodni parlament ne može sprečiti svoje „naslednike”, kasnije parlamente, da ukinu njegove zakone. Međutim, u praksi je uobičajeno da se kaže kako Britanija nema pisani ustav, ali treba imati na umu šta se pod ovim izrazom podrazumeva.

Iako ovo načelo ni danas nije ozbiljno dovedeno u pitanje, ipak se u novije vreme može govoriti o izvesnim ograničenjima suverenosti parlamenta. Do toga je doveo razvoj u samoj Britaniji, a i u širem evropskom okruženju.

Ova ograničenja, pored onih nastalih donošenjem Zakona o ljudskim pravima iz 1998. godine, nastala su i kao posledica nekih drugih promena kao što su devolucija zakonodavne vlasti na Škotski parlament i Skupštinu Velsa, pristupanje Britanije Evropskoj uniji i formiranje Vrhovnog suda 2009, čime je okončana uloga Doma lordova kao najviše sudske instance.

Ovaj razvoj ipak suštinski ne dovodi u pitanje načelo suverenosti parlamenta, pošto, bar načelno, parlament može i dalje da ukine bilo koji od zakona koji primenjuje ove promene u praksi.

Zakon o ljudskim pravima po svojoj suštini predstavlja kompromis između modela zastupljenog, na primer u SAD, gde postoje ustavom garantovana ljudska prava i gde sudovi mogu da ukidaju zakone, i klasičnog britanskog sistema u kome postoji neograničeno ovlašćenje parlamenta da donosi zakone kakve želi.

9 David, R., 1960, *Uvod u privatno pravo Engleske*, Beograd, str. 66–67.

10 David, R., 1960, str. 67.

Kada je u pitanju odnos između zakona (pa i Zakona o ljudskim pravima), rada sudova i sudskog prava uopšte, mogu se postaviti dva pitanja.

Prvo, da li sudovi na bilo koji način mogu da kontrolišu zakone? Ovo pitanje danas ima uglavnom istorijski značaj pošto su i teorija i praksa na njega odgovorile negativno. Međutim, korisno je osvrnuti se i na ovo pitanje.

Drugo, kakva je uloga sudova u tumačenju zakona? U kojoj meri sudovi pri tumačenju utiču na konačno oblikovanje zakona, posebno imajući u vidu situaciju nakon donošenja Zakona o ljudskim pravima.

Što se prvog pitanja tiče, treba odmah naglasiti da prava sadržana u Zakonu o ljudskim pravima nemaju „nadzakonski” karakter. I ova prava mogu da budu izmenjena ili ukinuta, kao i sam Zakon, prostom većinom članova Donjeg doma. Dakle, ni ovaj zakon nema u okviru britanskog ustavnog sistema poseban status. On čak automatski ne ukida ni ranije zakone koji nisu s njim u skladu, što inače važi za većinu drugih zakona.¹¹

Mada je Zakon o ljudskim pravima po svojoj pravnoj snazi jednak drugim zakonima, on je, u relativno kratkom periodu svog važenja, već stekao veliki ugled, tako da ukidanje odredaba ovog zakona u praksi ne dolazi u obzir. Kako je rekao Lord Hoffman „ako sudovi izdaju deklaraciju o nesaglasnosti, politički pritisak na vladu i parlament da usklade zakon biće toliko veliki da mu je teško odupreti se”¹², kao i jedan autor¹³ – mada su istorijski gledano sudovi sprovodili volju parlamenta, u oblasti ljudskih prava parlament će sprovoditi volju sudova.

Iako suverenost parlamenta ostaje temeljni princip britanskog ustavnog sistema, Zakon o ljudskim pravima doveo je do značajnog preispitivanja šta ovaj princip znači. Mada Zakon ostavlja netaknut Dajlsijev model suverenosti parlamenta, njime se ipak uvode šira ovlašćenja sudova u zaštiti ljudskih prava. Da li navedene promene dovode do menjanja odnosa parlamenta i sudova? Korisno je učiniti kratak istorijski osvrt u vezi s ovim pitanjem da bi odnos sudova i parlamenta bio jasniji.

Do XVII veka postojalo je mišljenje da pored pozitivnog prava postoji i pravo prirode ili razuma, koje je više čak i od zakona parlamenta i koje je oličeno u *common law*-u. Bilo je, dakle, mišljenja da je parlament ipak ograničen, ali ne pozitivnim pravom.

Najpoznatiji primer ovakvog shvatanja izložen je u poznatom slučaju *Bonham*. Čuveni pravnik Kouk je obrazlažući presudu u tom slučaju rekao da „kada je zakon parlamenta protivan opštem pravu i razumu, ili je protivrečan, ili ga je nemoguće primeniti, *common law* će ga kontrolisati,

11 Vick, D. W., 2002, *The Human Rights Act and the British Constitution*, *Texas International Law Journal*, 37, p. 363.

12 Vick, D. W., 2002.

13 Vick, D. W., 2002, p. 365.

i takav akt će biti proglašen ništavim”.¹⁴ Ovaj stav zvuči veoma ozbiljno, ali treba imati u vidu da je izrečen samo kao *obiter dictum*, te da je i sam Kouk na drugim mestima govorio drukčije. Naime, on je kao sudija zastupao stav o supremaciji *common law*-a, ali se kao član parlamenta zalagao za nešto drugo, odnosno za suverenost parlamenta, što je u protivrečnosti s ovim prvim shvatanjem.¹⁵

I u vreme Kouka, a i kasnije, bilo je sličnih mišljenja. U ovom je duhu i shvatanje izneto u slučaju *Day vs. Savage* (1615), po kome „čak i akt parlamenta, donet protivno prirodnoj pravičnosti, koji bi nekog učinio sudijom u sopstvenom sporu, ništav je; jer *jura naturae sunt immutabilia*, i predstavljaju *leges legum*”.¹⁶ Ovakvo shvatanje, u nešto umerenijoj varijanti, podržano je i u jednoj dosta kasnijoj presudi, *City of London vs. Wood* (1710), u kojoj je rečeno da „akt parlamenta ne može da čini zlo, ali može da učini mnogo toga što izgleda prilično čudno.”¹⁷ Ovo je, ipak, znatno umerenije shvatanje koje se može tumačiti na različite načine.

U XVIII veku, dakle, nakon slavne revolucije iz 1688. godine, shvatanje se konačno temeljno menja. Možda najčuveniji engleski pravnik ovog doba Vilijam Blekston (*William Blackstone*) smatrao je da bi postavljanje sudske vlasti iznad zakonodavca potkopalo svaku vlast. Posle revolucije 1688, u Engleskoj je definitivno preovladalo shvatanje da je parlament suveren, što isključuje svaku mogućnost uplitanja sudstva u rad parlamenta.

Dakle, Blekston je praktično definitivno odbacio shvatanje da sudovi mogu da kontrolišu zakone. Iako je na rečima i dalje podržavao ideju da ljudski zakoni moraju da budu u skladu s prirodnim pravom, u svojim *Komentarima* kaže da ako bi parlament predvideo jasno i izričito mogućnost da se bude sudija u sopstvenom sporu, nijedan sud ne bi bio ovlašćen da se suprotstavi ovakvoj nameri zakonodavca.¹⁸ Dakle, i u slučaju da parlament propiše nešto što je protivno prirodnom pravu i pravičnosti, to ne omogućava sudovima da takav zakon odbiju da primene.

Najzad, i u današnje vreme veći broj značajnih presuda podržava ovo shvatanje. Na primer, savremeno rešenje ovog problema izraženo je u slučaju *Pickin vs. British Railways Board* (1974).¹⁹ U toj presudi se izričito kaže: „U ranijim vremenima izgleda da su mnogi učeni pravnici verovali da jedan akt parlamenta može da se zanemari ukoliko je suprotan božanskom pravu ili prirodnom pravu ili prirodnoj pravdi, ali budući da je su-

14 Hood Phillips, O., Jackson, P., 1989.

15 Hood Phillips, O., Jackson, P., 1989, p. 48, fn. 41.

16 Hood Phillips, O., Jackson, P., 1989.

17 Hood Phillips, O., Jackson, P., 1989.

18 Blackstone, W., 1870, *Commentaries on the Laws of England, I*, Oxford, p. 91.

19 Hood Phillips, O., Jackson, P., 1989, p. 49.

premacija parlamenta konačno potvrđena u revoluciji iz 1688, svaka takva ideja je zastarela.”²⁰

Kakva je situacija danas, pogotovu nakon donošenja Zakona o ljudskim pravima? Osnovno načelo koga moraju da se pridržavaju sudovi jeste ono da zakoni i podzakonski propisi moraju da se tumače i primenjuju tako da u što većoj meri budu u skladu s odredbama Zakona, odnosno Konvencije o ljudskim pravima.

U vezi s ovim problemom poseban značaj ima član 3. Zakona o ljudskim pravima. On zahteva od sudova da zakonske akte (*Primary Legislation*) i podzakonske akte (*Secondary Legislation*) tumače tako da to bude u skladu s Evropskom konvencijom, odnosno sa Zakonom o ljudskim pravima. Sudovi su ovaj član Zakona primenjivali kroz tri oblika tumačenja: „dodavanjem” (*reading in*), kada se tekstu dodaju reči koje inače ne postoje, „oduzimanjem” (*reading out*), kada se zanemaruju reči koje u tekstu inače postoje, i uskim tumačenjem (*reading down*), kada se od mogućih značenja teksta odabira ono koje se smatra da je u najvećoj meri u skladu sa Zakonom.

Smatra se da sudovi ne treba da propise tumače suprotno nameri zakonodavca, zbog čega su sudovi posebno neskloni da pribegavaju takozvanom oduzimanju.

Šta se događa kada ovo nije moguće, odnosno ako zakonske i podzakonske propise nikakvim tumačenjem nije moguće dovesti u sklad sa Zakonom o ljudskim pravima? Ako ovo nije moguće, sudovi su ovlašćeni da ukinu ili da odbiju da primene *samo podzakonske propise*. Kada su u pitanju zakoni, to nije moguće. U takvim slučajevima sudovi su ovlašćeni da na osnovu čl. 4. i 10. Zakona o ljudskim pravima izdaju takozvanu Deklaraciju o nesaglasnosti (*Declaration of incompatibility*). Ovo ovlašćenje pripada samo višim sudovima. Izjava o nesaglasnosti, međutim, nije obavezujuća ni za strane u sporu, niti je ovo akt koji može da ukine zakone. To je samo pravni stav suda da određeni zakon vrši povredu ljudskih prava. Deklaracija o nesaglasnosti nema neposredno dejstvo, ali predstavlja snažnu podršku parlamentu da zakon u pitanju izmeni ili ukine.

Može se zaključiti da su sudije, s jedne strane, u obavezi da zakone i druge propise tumače i primenjuju tako da ovi budu u skladu s pravima koje garantuje Konvencija, odnosno Zakon o ljudskim pravima; s druge strane, svaki akt državnog organa, izuzev akata parlamenta, koji nije u skladu s Konvencijom smatraće se za protivpravan i može biti ukinut.

Shodno ovome, po Zakonu o ljudskim pravima sudovi su ovlašćeni i obavezni da poništavaju samo propise izvršne vlasti (podzakonske propise) koji su suprotni zakonu, odnosno Konvenciji, a da zakone tumače

20 Hood Phillips, O., Jackson, P., 1989.

koliko god je to moguće u skladu s pravima predviđenim Zakonom. Sudovi, međutim, nisu ovlašćeni da ukidaju zakone ukoliko ovi ne mogu da se protumače u skladu sa Zakonom. Sudovi mogu samo da donose neobavezujuće „deklaracije o nesaglasnosti”.

Kakav je domašaj ovih deklaracija vidi se iz prethodno navedenog.

Konstatacija suda o neusklađenosti nekog zakona sa Zakonom o ljudskim pravima, odnosno Evropskom konvencijom, predstavlja signal parlamentu i vladi da treba preduzeti mere u cilju usklađivanja tog zakona s odredbama Zakona o ljudskim pravima, odnosno Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.²¹

Kakav je, sve u svemu, uticaj na britanski pravni sistem izvršio Zakon o ljudskim pravima tokom relativno kratkog perioda svoje primene? O tome postoje različita mišljenja, a i uticaj Zakona je bio različit u odnosu na različite pravne grane.

Odluke britanskih sudova donete na osnovu ovog zakona nisu imale značajniji uticaj na krivično pravo i uopšte na borbu protiv kriminaliteta. Treba ipak reći da je Zakon o ljudskim pravima znatno uticao na antiterorističko zakonodavstvo.²²

U drugim oblastima uticaj ovog zakona je bio značajniji, doveo je do korisnog dijaloga i saradnje britanskih sudija sa sudijama Evropskog suda za ljudska prava.

Međutim, ono što treba naglasiti jeste činjenica da Zakon o ljudskim pravima nije bitnije promenio britanski ustavni sistem, posebno kada je u pitanju ravnoteža između zakonodavne, izvršne i sudske vlasti.²³

Zakon o ljudskim pravima imao je i korisne efekte na rad britanske vlade. Postupak za ispitivanje rada vlade od strane parlamentarnog odbora za ljudska prava (*Parliamentary Joint Committee on Human Rights*), unapredio je transparentnost rada vlade i njenu odgovornost pred parlamentom.

Važno je, međutim, dodati da je bilo dosta nerazumevanja svojstava i domašaja ovog zakona. Ovo važi kako za građanstvo, tako i za stručnu javnost i organe nadležne za primenu Zakona. U jednom broju slučajeva odredbe Zakona su pogrešno tumačene i primenjivane. Sve ovo je ponekad imalo za posledicu preterano poklanjanje pažnje individualnim pravima na štetu interesa društva kao celine.²⁴

21 Arden, M., *The Impact of Judicial Interpretation on Legislative Drafting*, (www.francis-bennion.comop).

22 *Review of the Implementation of the Human Rights Act*, Department for Constitutional Affairs, London, 2006, pp. 4–5.

23 *Review of the Implementation of the Human Rights Act*.

24 *Review of the Implementation of the Human Rights Act*.

Zakon su, iz različitih razloga, kritikovali kako laburisti tako i konzervativci.

Najvažnija zamerka laburista svodi se na mišljenje da Zakon o ljudskim pravima ne pruža adekvatnu zaštitu ljudskih prava zbog postojanja mogućnosti da neka prava sadržana u Evropskoj konvenciji budu derogirana kada je u pitanju antiterorističko zakonodavstvo.

Kritika sa konzervativne strane je bila daleko radikalnija. Bilo je čak predloga da se Zakon o ljudskim pravima ukine ili bar temeljno izmeni. Tvrđilo se da zemlju treba osloboditi poplave političke korektnosti, skupih suđenja i napuštanja vekovnog principa pravičnosti.²⁵

Jedan od načina da se prevladaju teškoće u funkcionisanju Zakona o ljudskim pravima je ideja (zastupana kako u stručnoj tako i u političkoj javnosti, posebno u konzervativnom delu) izražena kroz predlog da zakon bude ukinut, a da se umesto njega donese skup propisa o fundamentalnim ljudskim pravima koja ne bi neposredno bila povezana s Evropskom konvencijom o ljudskim pravima. Ovime se predlaže da se takvim pravima da posebno mesto u okviru ustavnog sistema, praktično da akt koji bi sadržavao takva prava dobije nadzakonski karakter.

Ovim bi se praktično uveo takozvani Zakon o pravima (*Bill of Rights*), čime bi se zaštita fundamentalnih prava vezala isključivo za britanske sudove.

Međutim, išlo se i dalje. Poslednjih godina se u Britaniji vodila i ozbiljna rasprava o potrebi donošenja pisanog ustava. Bilo je mišljenja da je takav ustav potreban da bi se ograničila preterana ovlašćenja izvršne vlasti. S druge strane, tvrdi se da bi, s obzirom na to da izvršna vlast proizilazi iz parlamenta, pa stoga ima demokratski legitimitet, bilo kakva ograničenja ovlašćenja izvršne vlasti ugrozila tradicionalno učenje o suverenosti parlamenta. Pisani ustav bi, u stvari, ugrozio pravilo da nijedna buduća vlada ne može biti neopozivo vezana aktima neke od ranijih vlada.

Na taj način, glavno sporno pitanje vezano za pisani ustav je mogućnost da takav ustav može da deluje kao prepreka demokratskoj suverenosti parlamenta. Mogućnost da sudstvo kao grana vlasti koja nije izabrana na demokratskim izborima ispituje rad parlamenta, suštinski je suprotna pojmu neposredne demokratije.

Zbog toga ideja o donošenju pisanog ustava, o kojoj se dosta diskutovalo među stručnjacima, nije dobila širu podršku. Međutim, ideja da treba doneti Zakon o pravima (*Bill of Rights*) stekla je širu podršku, posebno zbog činjenice da je antiterorističko zakonodavstvo, po mišljenju mnogih, dovelo do urušavanja sistema građanskih sloboda.

25 Howard, M., 2005, Judges must bow to the will of Parliament, *The Daily Telegraph*, 10 August.

Za donošenje pisanog ustava posebno se zalagala laburistička vlada Gordona Brauna (*Gordon Brown*), kada su u tom pravcu preduzeti i neki konkretni koraci.

Međutim, današnja koaliciona vlada Dejvida Kamerona (*David Cameron*), koju sačinjava Konzervativna i Liberalno demokratska partija, odustala je od bilo kakvih planova za donošenje pisanog ustava, mada je pokazala znatno interesovanje za donošenje Zakona o pravima. Tako je 2011. godine vlada formirala devetočlanu Komisiju za pripremu Zakona o pravima (*Commission on a Bill of Rights*) koja je krajem 2012. objavila o tome izveštaj.²⁶

U ovom izveštaju sedam članova Komisije izjasnilo se u prilog donošenju Zakona o pravima, dok su dva člana bila protiv smatrajući da bi donošenje takvog zakona moglo da dovede do udaljavanja Velike Britanije od Evropske konvencije o ljudskim pravima i Evropskog suda za ljudska prava.²⁷

No, bez obzira na uglavnom pozitivno raspoloženje kada je u pitanju donošenje Zakona o pravima, ne treba gubiti iz vida dva suštinska problema koja bi donošenje ovog zakona izazvalo.

Prvi se ponovo tiče suverenosti parlamenta. Praktično, parlament ne bi mogao da ovaj akt i prava sadržana u njemu menja, čime bi se odustalo od glavnog oslonca britanskog ustavnog sistema. Tako bi krajnji arbitar u pogledu fundamentalnih prava postalo sudstvo. Zahvaljujući Zakonu o ljudskim pravima, međutim, ovakva posledica je izbegnuta, jer je moguće da parlament donosi i zakone koji nisu u skladu s Evropskom konvencijom o ljudskim pravima.²⁸

Sledeća teškoća leži u tome što bi u slučaju usvajanja Zakona o pravima postojala dva posebna kataloga fundamentalnih prava: jedan sadržan u Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima, a drugi u jednom domaćem izvoru prava. Ovo bi dovelo do nesigurnosti u primeni prava, do skupih i nepotrebnih suđenja itd. Građani Velike Britanije ne bi više imali jedan jedinstven katalog ljudskih prava i sloboda kakav obezbeđuje Zakon o ljudskim pravima.

Šta bi se na kraju moglo zaključiti u vezi sa situacijom koja je nastala donošenjem Zakona o ljudskim pravima? Može se reći da donošenje i primena ovog zakona po svojoj suštini predstavlja jedan interesantan

26 *Commission on a Bill of Rights – A UK bill of Rights? The Choice Before Us*, 2012, London, (<https://www.justice.gov.uk/downloads/about/cbr/>).

27 *Commission on a Bill of Rights – A UK bill of Rights? The Choice Before Us*, 2012.

28 Howard, M.

kompromis. Dajući ovlašćenje sudovima da isključivo oni donose takozvane deklaracije o nesaglasnosti, uz jasno naglašavanje toga da parlament ima samo obavezu da deklaraciju razmotri, vlada je uspela da sudstvu i građanstvu obezbedi jedan akt zasnovan na ljudskim pravima, a da u isto vreme sačuva načelo suverenosti parlamenta.

Za razliku od pisanog ustava koji bi imao posebnu „nadzakonsku” snagu, Zakon o ljudskim pravima nema poseban status; to je jednostavno zakon iste pravne snage kao i ostali zakoni, ali s vrlo širokim domašajem. To je zakon koji, bar teoretski, može da bude ukinut po istom postupku kao i ostali zakoni. Doduše, čak i ako bi se ovo dogodilo, Velika Britanija bi ostala obavezana odredbama Evropske konvencije o ljudskim pravima.

LITERATURA

1. Arden, M., *The Impact of Judicial Interpretation on Legislative Drafting*, (www.francisbennion.com).
2. Blackstone, W., 1870, *Commentaries on the Laws of England*, Oxford.
3. *Commission on a Bill of Rights – A UK bill of Rights? The Choice Before Us*, 2012, London, (<https://www.justice.gov.uk/downloads/about/cbr/>).
4. David, R., 1960, *Uvod u privatno pravo Engleske*, Beograd.
5. *Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda*.
6. Friedmann, W., 1967, *Legal Theory*, London.
7. Hood Philips, O., Jackson, P., 1989, *Constitutional and Administrative Law*, London.
8. Jovičić, M., 1984, *Veliki ustavni sistemi*, Beograd.
9. *Review of the Implementation of the Human Rights Act*, 2006, Department for Constitutional Affairs, London.
10. *Temelji moderne demokratije – izbor deklaracija i povelja o ljudskim pravima*, 1989, Beograd.
11. Vick, D. W., 2002, *The Human Rights Act and the British Constitution*, *Texas International Law Journal*, 37.

THE HUMAN RIGHTS ACT: ITS IMPACT UPON THE CONSTITUTIONAL SYSTEM OF GREAT BRITAIN

Dušan Vranjanac

SUMMARY

The author analyses some of the effects of the 1998 Human Rights Act upon the constitutional system of the United Kingdom. Namely, the passing of this Act gave rise to a discussion of its impact upon the principle of Parliamentary sovereignty. Also, it has been frequently asked if

this Act introduces a certain form of judicial review. The author concludes that the answer to both questions is negative, although The Human Rights Act has certainly transformed some aspects of the constitutional system of the United Kingdom.

Key words: Act, parliamentary sovereignty, human rights, judicial review of constitutionality.

Dostavljeno Redakciji: 4. juna 2014. god.

Prihvaćeno za objavljivanje: 17. juna 2014. god.