

PRAVNOPOVIJESNE REFERENCE U USTAVNIM PREAMBULAMA DRŽAVA SREDNJE I JUGOISTOČNE EUROPE U POSTKOMUNISTIČKOM RAZDOBLJU

Prof. dr. sc. Budislav Vukas, ml.*

UDK: 342.4(4-191.2:497)
329.15:342.4(4-191.2:497)
Pregledni znanstveni rad
Primljeno: svibanj 2012.

Razmatrajući ustavne preambule ustava postkomunističkog razdoblja, autor analizira njihove pravno-povijesne reference, koje predstavljaju temelj njihova reafirmiranog demokratskog poretka, u nekim slučajevima povezanog s ponovnom uspostavom potpune državne neovisnosti. Navedena razmatranja autor smješta u širi općepovijesni kontekst sloma komunizma i značajnih promjena ukupnih međunarodnih odnosa. Razmatrajući ustave srednjoeuropskih i jugoistočnoeuropskih država, autor uočava znatne razlike u predstavljanju pravno-povijesnih sadržaja u pojedinim državnim ustavima, od navođenja općih stilizacija o (pravno)povijesnom kontinuitetu državnosti, pa do primjera u kojima su ustavne preambule bogatije pravno-povijesnim sadržajima ili nekim osobitim odrednicama državno-pravne baštine.

Ključne riječi: ustavne preambule, slom komunizma u Europi, pravna povijest

1. UVODNE NAPOMENE

U analizama pravnih izvora različite hijerarhijske razine i pravne prirode preambula ima raznoliku i različitu funkciju. No, veliki, epohalni dokumenti, ustavne ili međunarodnopravne razine nerijetko imaju osobito važne i poznate preambule, izvorišne osnove, proslovne stilizacije, koje počesto predstavljaju

* Dr. sc. Budislav Vukas, ml., profesor Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, Hahlić 6, Rijeka

i pravni akt kao takav. Prve rečenice Ustava SAD-a opće su poznata civilizacijska baština koja nadilazi i najopćenitiji prikaz ustavnog poretka SAD-a. Tko ne zna početne rečenice Povelje Ujedinjenih naroda ili prve članke i preambulu znamenite francuske Deklaracije o pravima čovjeka i građanina iz 1789. godine? Preambula najčešće navodi razloge donošenja ustava, određuje tko ga donosi ili predstavlja osnovna ustavnopravna načela državnog poretka. Nerijetko su preambule u povijesti sadržavale i čitave tekstove znamenitih deklaracija ili izjava, pa su neki francuski ustavni tekstovi počinjali čitavim tekstom Deklaracije o pravima čovjeka ili građanina, a oni sovjetskih država ili republika principima Deklaracije o pravima radnog i eksploatiranog naroda. Posebna je uloga preambula bila u državnim sustavima socijalističkog sustava kada je ustavni tekst imao dominantniju ulogu političkog akta, pa su u takvim ustavima preambule bile pisane u manifestnom stilu ili su se pozivale na neke izvore koje je tadašnja ustavna teorija određivala kao praustavne ili superustavne akte. Preambula dominantno ima ustavno-deklaratoran karakter, iako je bilo slučajeva kada je ona ustavnosudski razmatrana u cjelini s normativnim dijelom ustavnoga akta.

2. POVIJESNI OKVIR

Dvadeseto stoljeće u europskom povijesnom i pravnom iskustvu stoljeće je koje, zbog čestih promjena u strukturama međunarodnih odnosa, raznovrsnih političkih i filozofskih promišljanja, općih povijesnih gibanja i ekonomskih izazova, donosi niz raznovrsnih modela državnoga uređenja. Oni se više ili manje udaljuju ili približavaju osnovnim vrijednostima i načelima, što su ih krajem 18. stoljeća postavile vodeće europske i američke države i, unatoč svim poteškoćama i promjenama, percipirale kao temelj građanskog i demokratskog društva. Dva svjetska rata uzrokovala su do tada nepoznate mehanizme međunarodnih odnosa, koji međutim nisu bili obilježeni toliko puta proklamiranim načelima mira i humanosti ili modelima univerzalne sigurnosti, već su često vodili novim konfliktima i međunarodnim tenzijama ili uzrokovali nove ideološke recepte o pravednijem, naprednijem i humanijem društvu. I dok su zapadnoeuropske države ipak uspjele očuvati kontinuitet razvitka i unapređivanja standarda građanske demokracije s naglašenim i jačanim parlamentarizmom, države srednje i istočne Europe susretale su se s mnogim izazovima i čestim mijenama svojega razvoja. Razlog tih pojava u državama srednje i istočne Europe, insuficijentnost demokratskih standarda i mehanizama koji su često vodili pseudoparlamentarizmu, totalitarizmu pa i najgorim oblicima dik-

tatura i tiranija, svakako je povezan s iskustvom slabe demokratske i građanske tradicije u tim zemljama, s blizinom SSSR-a i njegovim idejnim vrelima sovjetske države i društva, kasnije i njegove imperijalističke politike, ali je u nekim slučajevima bio i rezultat nepovoljnih geopolitičkih trendova koji su se izravno reflektirali na ekonomske i, posljedično tomu, političke i pravne standarde. Dakako, ne zaboravljamo ni deformacije u društvenim i državnim odnosima koji su u potpunosti doveli u pitanje osnovne vrijednosti ljudskog dostojanstva i svih moralnih i civilizacijskih dosega.

Posebno je izazovno razdoblje u povijesti prostora srednje i istočne Europe (Međeuropu, Mitteleuropu i sl.) vrijeme hladnog rata, kada su gotovo sve države od Baltika do Jadrana postale dijelom sovjetskog političkog i ideološkog prostora. Atributi s kraja studije "Hladni rat – povijest međunarodnih odnosa" Davida S. Paintera, u kojoj autor parafrazira Thomasa Hobbesa – kako je hladni rat bio "gadan, brutalan i dug"¹ može se posebno primijeniti i u iskustvu prostora srednje i istočne Europe. Iako s velikim razlikama u kreacijama ideoloških modela, sve istočnoeuropske države imaju goleme sličnosti u prekidu njihova društvenog, političkog i institucionalnog razvitka, kreiranoga tijekom dvadesetih i tridesetih godina XX. stoljeća. Dakako, nije samo sovjetski udar u jeku kraja Drugoga svjetskoga rata i poraća razbio kontinuitet stvaranja demokratskih standarda tog prostora. Razvitak demokratskih i institucionalnih mehanizama slomila je već tridesetih godina Hitlerova Njemačka (u Čehoslovačkoj, Austriji i Poljskoj), a SSSR je i davno prije kraja Drugoga svjetskoga rata, rehabilitacijom svojega carističkog imperijalizma, napao Poljsku i uništio snove o neovisnosti baltičkih država. I drugi su srednjoeuropski narodi dijelili povijesni usud neuspjeha izgradnje svojih demokratskih institucija. Tako je najprije pseudoparlamentarni, a kasnije i apsolutistički režim dinastije Karađorđevića u Kraljevini SHS/Jugoslaviji kontinuirano onemogućivao nastavak izgradnje hrvatskih građansko-demokratskih institucija, u atentatu ubivši čak i glavnog protagonista takvih tendencija Stjepana Radića.

Ruska ekspanzionistička politika od kraja četrdesetih godina XX. stoljeća učvrstila je svoj ideološki, politički i ekonomski sustav na čitavom srednjoeuropskom prostoru, stvarajući novi socijalistički državnopravni poredak. Suspenzija temeljnih građanskih, političkih, vjerskih prava, nametanje planske ekonomije temeljene na teškoj industriji bez značajnijeg razvitka proizvodnje potrošačkih dobara, radikalizacija socijalne državne politike s bitnim štetama za mnoge društvene grupacije (seljake, radnike, intelektualce), nakana stvara-

¹ Painter, D. S., *Hladni rat – povijest međunarodnih odnosa*, Zagreb, 2002., bilj. 55.

nja egalitarnog društva koji će rezultirati naglašenim iskrivljavanjem sustava vrijednosti samo su neke od najopćenitijih oznaka stanja srednjoeuropskih država u vremenu hladnog rata. Pravo je shvaćano tek kao instrument za takve tendencije. Obračun s protivnicima režima bio je dobro planiran i vođen iz Moskve, no svaki je takav pokret neosporno dodavao novi udar na homogenost takvog sustava, čija daljnja analiza prelazi sadržaj ovoga rada.

Iako su zbivanja od 1989. do 1991. bila vrlo dinamična, pa i dramatična, počeci slabljenja i kraha komunističkog sustava sežu u ranija desetljeća. Brojne su analize ispisane o uzrocima sloma komunizma. Većina autora ipak se slaže kako su iscrpljivanje marksističko-lenjinističke ideologije, uz bitan neuspjeh gospodarskih projekata i nemogućnost daljnjeg hladnoratovskog nadmetanja SSSR-a sa SAD-om, napose za Reaganove administracije, uz opće nezadovoljstvo stanjem građanskih i političkih sloboda, kao i nacionalne segregacije, neki od uzroka sloma socijalističkog sustava.²

Trendove slabljenja komunističkog sustava u istočnoj Europi svakako najavljuje nekoliko oporbenih političkih programa koji će s vremenom prerasti u značajnu širu akciju s ciljem konkretnijeg utjecaja na funkcioniranje državnih politika – čehoslovačka Povelja 77, mađarski Komitet za pomoć siromašnima, nekoliko oporbenih frakcija Hrvatskog nacionalnog pokreta – Hrvatskog proljeća (čak i oporbena frakcija u Centralnom komitetu SK Hrvatske prema saveznom partijskim i državnim tijelima), a poljski Komitet obrane radnika najavit će jedan od simbola antikomunističkog idejnog, političkog i akcijskog programa, široki društveni i sindikalni pokret Solidarnost. Taj će pokret i nakon državnog udara iz prosinca 1981. godine koji je izveo Wojciech Jaruzelski (srećom, ovoga puta bez ruske intervencije) imati iznimnog utjecaja na kreaciju mnogih segmenata civilnog društva u državama istočne Europe.³

Dominantni projekt posljednje reforme u komunističkom sustavu svakako je poznati program gospodarske i političke reforme samog SSSR-a, što ga je

² Vidi npr. Kenney, P., *Breme sloboda – Istočna Europa nakon 1989. godine*, Zagreb, 2007., str. 14 i dalje; Calvo Coressi, P., *Svjetska politika nakon 1945.*, Zagreb, 2003., str. 86 i 87; Ennio Di Nolfo navodi kako je u vrijeme administracije R. Reagana ekonomska produktivnost SSSR-a bila oko 55 % industrijske proizvodnje i tek 10 % poljoprivredne proizvodnje u usporedbi sa SAD-om; za statističke pokazatelje vidi Di Nolfo, E., *Storia delle relazioni internazionali 1918. – 1999.*, Bologna, 2005., str. 1310; Kissinger, H., *Diplomacija*, Zagreb, str. 712 – 720.

³ O pokretu Solidarnost i drugim odrednicama poljske povijesti 80-ih godina XX. stoljeća vidi primjerice: Paczkowski, A., *Pola stoljeća povijesti Poljske 1939. – 1989.*, Zagreb, str. 373 i dalje; za pregled političke historiografije vidi str. 420 – 423.

1985. godine najavio i počeo provoditi posljednji šef ruske partije, kasnije i države, Mihail Gorbačov. Program perestrojka i glasnost nakon početnih zanosa nije pokazivao značajnije i vidljivije rezultate.⁴ Tako je nakon zbivanja 1990., deformacija u sustavu institucija SSSR-a, početka jačanja nacionalnoosloboditeljskih pokreta na Baltiku, Kavkazu i u Ukrajini te osporavanja njegovih rezultata u samoj Moskvi – koja je svoj institucionalni sustav preoblikovala u pravcu jačanja Ruske Federativne Republike s dominacijom predsjednika Borisa Jeljicina – nesretno završen raspadom SSSR-a. Najznačajniji rezultat Gorbačovljeve politike svakako je njegova razboritost i shvaćanje svih okolnosti trenutka, čime su izbjegnuti mogući dublji konflikti ili neki oblik šire krize ili izazova sigurnosti, i to ne samo u istočnoj Europi.

Procesi raspada i sloma komunizma mogli bi se, vrlo pojednostavnjeno i shematski, odrediti u tri ili četiri modaliteta – scenarija, iako je iskustvo svake države bilo vrlo posebno, vezano uz potpuno različite povijesne, civilizacijske i kulturne uvjetovanosti.

Prvi je način koncept tzv. okruglih stolova, tj. odlučnost vladajuće komunističke garniture da pregovorima s oporbenim pokretom ili strankama postupno pokrene procese institucionalne i gospodarske demokratizacije. Ti okrugli stolovi prethodili su obično izborima (općim ili parcijalnim) kojima su institucije vlasti bile demokratizirane, a kasnije je slijedila samo izmjena ustava. Tako je bilo u Poljskoj u kojoj je Lech Walesa svojim vrlo mudrim potezima prema komunističkoj stranci omogućio izbor Tadeusza Mazowieckog za premijera, da bi kasnije i sam postao poljskim predsjednikom. Nešto drukčiji, no načelno sličan slijed zbivanja bio je i u Čehoslovačkoj i Mađarskoj. Posebno je važan izbor Vaclava Havela, koji je nakon praških demonstracija u studenom 1989. i ostavke Gustava Husaka postao čehoslovačkim predsjednikom.⁵ Tim su putem željele krenuti i najrazvijenije jugoslavenske republike Hrvatska i Slovenija.

⁴ Calvocoressi definira perestrojku “kao preustroj gospodarstva u najširem smislu riječi”, dok je “glasnost značila otvorenost i osobito kraj rasprostranjenog krivotvorenja gospodarskog učinka”. Calvocoressi, *op. cit.* u bilj. 2. Sve su ove promjene bile temeljene na značajnijim imperativima zaštite ljudskih i građanskih prava te reformi gospodarskog modela. Kako navodi Calvocoressi, glasnost je bila lakše razumljiva s obzirom na to da se odnosila na novo oblikovanje paradigme ljudskih prava, dok perestrojka nije bila vezana za konkretnije programske i idejne temelje i nije sadržavala neke konkretnije rokove i sl. Na sličnim je postavkama i Di Nolfo kada govori o glasnosti kao transparentnosti; Di Nolfo, *loc. cit.* u bilj. 2.

⁵ O tzv. poljskom virusu, zbivanjima u Mađarskoj i Čehoslovačkoj, vidi više u: Pleshakov, C., *Berlino 1989 – la caduta dell muro – la guerra civile che ha portato alla fine dell comunismo*, Milano, 2009., str. 205 i dalje.

I dok je Slovenija imala vrlo razvijen sustav civilnog društva i jasna oporbena stajališta još u osamdesetima, iskustva obračuna jugoslavenskog režima s pobornicima hrvatskog proljeća bitno su otežavala hrvatskim intelektualnim krugovima neke aktivnosti, gotovo sve do 1989. godine.⁶ No slovensko komunističko vodstvo i veći dio hrvatskog komunističkog vodstva znatno su pridonijeli procesima demokratizacije u svojim republikama.

Drugi je scenarij sloma komunizma bio ograničen oružani sukob ili konflikt s ostacima komunističkog režima ili sa središnjom vlasti jer je slom komunizma ponajviše zahvaćao višenacionalne države. Tada su takva antikomunistička nastojanja bila povezana i s nacionalnoosloboditeljskima. Primjer su baltičke države u SSSR-u, napose Litva, gdje je Gorbačov djelomično vojno intervenirao. Tu je i Rumunjska, koja je nakon višetjednog sukoba demokratskih snaga i naroda s pripadnicima ostataka najrigidnijih komunističkih vojnih postrojbi (ostataka tajne policije) ipak srušila režim Nicolae Ceausescua krajem prosinca 1989. godine.⁷

Postojali su i režimi u kojima su komunistički prvaci samostalno podnosili ostavke, a na novim bi izborima slična idejna i personalna nomenklatura ponovno osvajala vlast s obećanjima demokratizacije političkog i gospodarskog sustava. Takav su primjer Bugarska s ostavkom čelnika Todora Živkova, zatim određena vrsta reformi koje je proveo albanski čelnik Ramiz Alia, nasljednik Envera Hoxhe, kao i reforme koje je poduzeo makedonski čelnik Kiro Gligorov.

⁶ Jović, D., *Jugoslavija – država koja je odumrla – uspon, kriza i pad Kardeljeve Jugoslavije (1974. – 1990.)*, Zagreb, 2003. Jović analizira nastanak i jačanje Slovenskog nacionalnog programa (1986. – 1987.) pojava kojega je svakako imala važan utjecaj u stvaranju slovenskog iskustva u padu komunizma. Padraic Kenney naznačit će kako je upravo postojanje barem jednog antikomunističkog naraštaja imalo bitan utjecaj u obrazovanju i snaženju institucija civilnog društva. To je pokazao i poljski primjer. Velika je razlika bila u Hrvatskoj u kojoj su tek uski krugovi intelektualnih elita bili povezani sa slovenskim kolegama, dok je većina antirežimske elite bila pasivizirana nakon različitih modela udara na hrvatsko proljeće. Tek će se krajem 1989. godine pojaviti neke oporbene skupine, koje međutim neće djelovati jedinstveno, dok je vrlo problematičan i težak bio i proces obnove Matice hrvatske. Hrvatska politička oporba već se od samog početka naglašeno diferencira na socijalno-liberalnu opciju, liberalno-nacionalnu, nacionalnu i reformsko-socijalističko-socijaldemokratsku opciju. Vidi više intervju Slavka Goldsteina (primjerice: Goldstein, S. "Nešto je titralo u zraku" – 20 godina demokratskih promjena (7), *Novi list*, 16. siječnja 2010., str. 16 i 17) te naslove: Brandt, M., *Život sa suvremenima – političke uspomene i svjetonazor*, Zagreb, 1996.; Bilandžić, D., *Hrvatska moderna povijest*, Zagreb, 1999., str. 695 i dalje.

⁷ Pleshakov, *op. cit.* u bilj. 5, str. 264 i dalje.

Najkrvaviji je primjer sloma komunizma bio vezan za simbiozu komunističkog režima s elementima ekstremnog nacionalizma, koju je još krajem osamdesetih godina ostvario šef srbijanske partije u Jugoslaviji Slobodan Milošević. Nastavljajući se na trendove srbijanskih kritika jugoslavenskog Ustava iz 1974. godine (nakon Titove smrti) te Memoranduma SANU-a iz 1986. godine Milošević, nakon naglog odbacivanja komunističkih insignija, paktira s najekstremnijim srbijanskim nacionalizmom. Kao prvak nove socijalističke stranke pobjeđuje na izborima u Srbiji 1990. Njegovi politički interesi uvelike su specifičniji u odnosu na ostale rehabilitirane komunističke čelnike u drugim državama. Pod maskom očuvanja i opstanka Jugoslavije i tobožnje opće ugroženosti srpskog naroda u gotovo svim republikama u Jugoslaviji Milošević će uzrokovati nekoliko izrazito krvavih, agresivnih ratova i jednu od najsloženijih državnih i međunarodnih kriza u Europi nakon Drugog svjetskog rata. U prvim godinama nakon raspada Jugoslavije slijede ga i njegovi saveznici u Crnoj Gori.^{8,9}

Možemo se načelno složiti s Padraicom Kenneyjem koji ističe kako sve ove promjene imaju neka obilježja liberalnog nacionalizma. U najkraćim crtama Kenney ističe parlamentarne izbore, ekonomsku reformu i restauraciju nacionalnih simbola kao osnovna postignuća ovih zbivanja koja bi, i unatoč mnogim razlikama i ciljevima, trebala rezultirati "krajem staromodne elitističke politike u korist neke »humanije« politike, obazrivije prema zemljama i

⁸ Zanimljivo je da su reformirani komunisti uvjerljiv poraz doživjeli u BiH, gdje su partijsku monolitnost i monopol vrlo brzo srušile stranke s nacionalnim i nacionalističkim predznakom, bez gotovo ikakve tradicije i pripreme na stvaranju institucija civilnog društva. Time su procesi sloma komunizma u BiH vrlo specifični, a uskoro će sve procese demokratizacije planski uništiti velikosrpska Miloševićeva politika nakon 1992. sa svojim tamošnjim lokalnim eksponentima. Vidi više u: Fabijanić Gagro, S.; Vukas, B., ml., *Pravna priroda i politička pozadina oružanih sukoba u Hrvatskoj i Bosni i Hercegovini*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, vol. 58, br. 5, 2008., str. 1159 – 1199. U ovom radu ne spominjemo zbivanja u Njemačkoj Demokratskoj Republici i njezino ujedinjenje u Saveznu Republiku Njemačku, niti ostale države bivšeg SSSR-a koje uobičajeno ne svrstavamo u srednjoeuropski prostor poput Bjelorusije, Ukrajine ili kavkaske republike.

⁹ Usporedi i Holzer, J., *Komunizam u Europi – povijest pokreta i sustava vlasti*, Zagreb, 2002. O značenju sloma komunizma u kontekstu međunarodnih odnosa osim navedenih djela vidi i: Del Pero, M., *La guerra fredda*, Roma, 2001., str. 100 – 115; Duroselle, J. B., *Storia diplomatica dal 1919. ai nostri giorni*, Milano, 1998., str. 687 – 757; Vukadinović, R., *Postkomunistički izazovi europskoj sigurnosti – od Jadrana do Baltika*, Mostar, 1997.

njezinim stanovnicima.”¹⁰ Iako su političke razlike i iskustva pojedinih zemalja bili golemi, ove će vrijednosti ipak dominantno obilježiti dolazeća desetljeća i vrijeme prijelaza milenija.

Novouspostavljeni demokratizirani sustavi bivših država sa socijalističkim vladama istočne Europe isticali su obnovljene državne vrijednosti ponajprije u izmjenama ili dopunama prijašnjih socijalističkih ustava, a kasnije se pristupilo izradi novih ustavnih tekstova. Ima i primjera država koje su nove ustave donosile znatno kasnije od pada prethodnih režima poput Mađarske koja je to učinila tek 2011. godine. Branko Smerdel, na temelju tadašnjih pogleda ustavnopravne teorije, napose optimističke američke doktrine ustavnoga prava, govori i o svojevrsnim “ustavnim revolucijama”. U kontekstu navedene povijesne analize koncepcije tzv. okruglih stolova ta se teza čini vrlo zanimljivom.¹¹

Bitna odrednica promijenjenih ustava ponajviše je vezana za dokidanje obilježja i institucija socijalističkog državnog ili društvenog sustava, implementacije liberalno-demokratskih standarda i vrijednosti u smislu recipiranja modernih kataloga zaštite temeljnih ljudskih, građanskih i političkih prava, uz institucionalizacije njihove zaštite, uz opredjeljenje za neki od dominantnih institucionalnih modaliteta organizacije vlasti po uzoru na primjere iz razvijenih zapadnodemokratskih standarda ili kombinirajući neke od elemenata. I ustavne preambule, o kojima je riječ u ovom radu, imale su u ranijim ustavima socijalističkih sustava bitne razlike. One su u tadašnjim ustavima imale glavnu zadaću obrazlagati osnovne ciljeve poimanja države u kontekstu povijesnih ishodišta s naglaskom na opravdavanje i obrazlaganje ideoloških odrednica konkretnog društvenog, državnog i političkog sustava. Ustavne preambule u socijalističkom razdoblju bile su i svojevrsni manifesti vladajuće stranke, koja je bila postavljena iznad ustava i zakona, te je u njima trebala biti obrazložena njihova “povijesna misija”¹² u izgradnji novog sustava.¹³

¹⁰ Kenney, *op. cit.* u bilj. 2, str. 22.

¹¹ Smerdel, B., *Zadaće pravne znanosti i pravničke struke na dvadesetu obljetnicu “Božićnog ustava” – ustavni izbor i procesi ostvarivanja najviših ustavnih vrednota i strateških ciljeva Republike Hrvatske*, u: Bačić, A. (ur.), *Dvadeset godina Ustava Republike Hrvatske*, HAZU, Zagreb, 2011., str. 41.

¹² Blažević, R., *Politički poretki i legitimitet*, Rijeka, 1995., str. 117 i dalje.

¹³ Tako je primjerice Ustav SFRJ nakon kraće preambule sadržavao i Osnovna načela državnog uređenja u kojima obrazlaže temeljna polazišta donošenja Ustava, osnovne principe razvitka društveno-ekonomskog ustroja, političkog i ideološkog uređenja i sl. Preambula ističe posebnu ulogu Komunističke partije Jugoslavije koja je razrađena i točkom VIII. Za tekst Ustava SFRJ vidi: *Ustav Socijalističke Federativne*

Stoga su preambule ustava novih postsocijalističkih demokratskih država u srednjoj i jugoistočnoj Europi, i u nomotehničkom, i sadržajnom smislu, imale za uzor slične preambule ustava zapadnih demokracija, sa svojim državnim i nacionalnim posebnostima.

3. ISTICANJE (PRAVNO)POVIJESNOG KONTINUITETA I PRAVNE BAŠTINE KAO TEMELJA NOVOG USTAVNOG PORETKA

Kako smo naveli, rehabilitacija nacionalnih vrijednosti jedna je od temeljnih oznaka novih demokratskih sustava u državama srednje i istočne Europe. Nacionalna afirmacija¹⁴ koja je ponegdje imala doticaj s elementima nacionalizma, pa i s još naglašenijim pejorativnim modalitetima takve politike (poput nekih ekstremnijih političkih skupina), povezana je s nacionalnom povijesti i ostalim nacionalnim obilježjima (jezik, državni simboli i sl.). Takva stajališta novih demokracija valja razumjeti, poglavito s obzirom na njihove nacionalne položaje u vremenu komunističke vlasti. Tada je državna politika, s jedne strane, bila rezultat ideoloških odrednica marksističko-lenjinističke ideologije o nacionalnom, pri čemu je ta ideologija tvrdila kako je baš ona svojim postavkama donijela rješenja nacionalnog pitanja u smislu afirmacije internacionalističkih koncepcija nacionalističkog nadvladavanja. S druge strane, tu su i pogubna iskustva višenacionalnih država (poput SSSR-a ili Jugoslavije) sa svojim velikodržavnim politikama te kasnijih Brežnjevljevih koncepcija o tzv. ograničenoj suverenosti. Sve je to nedvojbeno ostavljalo nacionalna pitanja otvorenima i potpuno neriješenima. Stoga je i razumljiv svojevrtni nacionalni “ushit” novih demokracija, posebno onih čiji je i više nego polustoljetni usud bio vezan ili za neriješenost nacionalnih pitanja ili, konzekventno tomu, za osporavanje nacionalne afirmacije pojedinih naroda.¹⁵

Tako su gotovo sve države srednje i istočne Europe u ustavne preambule unijele odrednice o povijesnom kontinuitetu, individualnosti i nekim specifič-

Republike Jugoslavije – stručno objašnjenje, Beograd, 1975.; usporedi <http://www.pravo.unizg.hr/PHPD/materijali> (24. travnja 2012.).

¹⁴ O teorijsko-filozofskim temeljima, povijesnim iskustvima, suvremenim izazovima nacionalizma na zapadu, ali i modalitetima suvremenog nadvladavanja mogućih međunacionalnih sukoba koje nacionalizam proizvodi vidi u: Weler, H. U., *Nacionalizam, povijest, oblici, posljedice*, Zagreb, 2003.

¹⁵ Probleme neriješenosti nacionalnog pitanja u državama srednje i istočne Europe u razdoblju socijalizma razradio je Franjo Tuđman još 1979. godine. Vidi Tuđman, F., *Nacionalno pitanje u suvremenoj Europi*, 5. hrvatsko izdanje, Zagreb, 1996., str. 159 – 184.

nim doprinosima europskoj pravnoj baštini, a države koje su odlučile dokazivati svoj državnopravni kontinuitet (budući da su njihovi narodi bili proglašavani nesposobnima za stvaranje svojih država ili im se čak predbacivalo kako nemaju moralno pravo za stvaranje samostalne države) koncipirale su svoje preambule kao dokazivanje tog kontinuiteta i državnosti.

Neki ustavi¹⁶ u preambuli spominju pravnopovijesna vrela kako bi pokazali elemente pravne baštine svojega naroda. Jasno je da je takvo spominjanje ponajviše simbolično jer pozitivno pravo nikako ne može biti temeljeno na takvim kodifikacijama običajnog srednjovjekovnog, najčešće partikularnog prava. No, ono ipak može upozoriti na pravnu baštinu navedenog naroda. Litavski Ustav iz 1992. tako u drugom odjeljku preambule ističe kako je litavska nacija temeljena i na pravnoj baštini Litavskih statuta. No, pozivanje na srednjovjekovne pravne knjige ipak je rijetkost, unatoč činjenici što su baš srednjoeuropske države imale mnoga vrela kodifikacija svojega običajnoga prava koje je ponegdje imalo i značajke općeg prava.

Češća je pojava da ustavne preambule imaju opću stilizaciju o utemeljenosti države na povijesnom kontinuitetu i baštini svojega naroda. Tako primjerice albanski Ustav iz 1998. naglašava tisućljetno nastojanje albanskog naroda za nacionalnim identitetom i jedinstvom uz isticanje ponosa na nacionalnu opstojnost. Slična je stilizacija i u preambuli već spomenutog litavskog Ustava koja naglašava odlučnost i nepokolebljivost stoljetne obrane nacionalne slobode i nezavisnosti, težnje djedova i pradjedova za očuvanje litavske nezavisne države (pisane velikim početnim slovom), nužnost stvaranja nacionalnog jedinstva i sloge u litavskoj zemlji. Iskustvo pradjedova u očuvanju višestoljetne baštine postojanja vlastite državnosti navodi i slovački Ustav (1992.). Slična je stilizacija i u češkom Ustavu (1992.). Ustav Republike Slovenije iz 1991. navodi povijesnu činjenicu višestoljetne borbe za nacionalnu slobodu i izgradnju nacionalnog identiteta i izvojevanje svoje državnosti. Vrlo je slična stilizaciji slovenske preambule i ona Ustava Republike Makedonije iz 1991. godine. I tu su navedena nastojanja i posvećenost makedonskih generacija očuvanju i borbi za ostvarivanjem samostalne i suverene makedonske države.

Novi mađarski Ustav (2011.) koji se već počelo nazivati Uskrnim ustavom izazvao je mnoge polemike i diskusije u političkim i diplomatskim (europskim) krugovima, a sigurno će biti zanimljiv i ustavnim stručnjacima. Neki analiti-

¹⁶ Za tekstove navedenih ustava vidjeti službene internetske stranice državnih institucija pojedinih država ili u bazi: www.heinonline.org (posjećivano u periodu svibanj – srpanj 2011.). Ostali relevantni izvori navode se u bilješkama.

čari navode da je riječ o koncepciji mađarskoga nacionalizma, prikladnog XIX. stoljeću, a ne globaliziranom postmodernom vremenu kojemu svjedočimo.¹⁷ U tom kontekstu valja razmatrati i preambulu novog Ustava. Ona je sročena vrlo patetično, pisana na starom, arhaičnom mađarskom jeziku. U početnim se stilizacijama izražava ponos na pripadnost mađarskoj naciji (pisano velikim slovima) koja je od njezina utemeljitelja kralja svetog Stjepana gradila mađarsku državu kao dio kršćanske Europe kroz gotovo tisuću godina. Ustavni proslov ističe ponos Mađara na njihove pretke, koji su se borili za opstojnost, slobodu i samostalnost njihove države; ponos na intelektualna postignuća mađarskih ljudi, kao i onih koji su stoljećima branili Europu u mnogim sukobima i izazovima, sačuvavši zajedničke europske vrijednosti. Zanimljivo je kako mađarski Ustav nakon preambule sadržava i tzv. Temelje (engl. Foundation) koji su označeni abecedno, a u kojima se donose osnovne vrijednosti i načela mađarske države i društva. Ti Temelji, poput nabrojavanja državnih blagdana ili izgleda zastave i državnoga grba, uobičajeno su normirani na zakonskoj razini.

4. VAŽNI POVIJESNI DOGAĐAJI ILI DRŽAVNOPRAVNE ČINJENICE KAO SADRŽAJI USTAVNIH PREAMBULA

Ustavne preambule vrlo se često pozivaju na neke konkretne povijesne događaje, s njima povezane ustavne ili slične akte i važne trenutke nacionalne povijesti. Obično se u tom kontekstu navodi i načelo prava naroda na samoodređenje. Na tim događajima i načelima te države dokazuju kontinuitet svoje državnosti i pravo na njezino konstituiranje. Ponekad se u takvim slučajevima pravna teorija poziva i na tzv. praustavne ili superustavne akte.¹⁸ Ove su po-

¹⁷ Ustav je odraz političke i idejne koncepcije desnog pokreta FIDESZ mađarskoga premijera Viktora Orbana. Prigodom potpisivanja Ustava, što je učinjeno vrlo pompozno, bivši je mađarski predsjednik Pál Schmitt izjavio: "Konačno imamo Ustav koji je mađarski i narodni, ali ujedno i moderan i europski.", dok je premijer Orban naglasio kako se ovim činom obilježava ne samo Kristovo uskrsnuće, već je to znak ponovnog rođenja nove mađarske države i društva; citirano prema: Pecnik, J., *Mađarska između demokracije (ili) orbanokracije*, Novi list, 7. svibnja 2011., str. 14 i 15.

¹⁸ U primjeru postanka Kraljevstva Srba, Hrvata i Slovenaca federalistički orijentirani političari, poput Stjepana Radića, s pravom su tvrdili kako je Krfska deklaracija iz 1917., svojevrsni međunarodni ugovor između Jugoslavenskog odbora i Vlade Kraljevine Srbije, imala značenje superustavnog ili praustavnog akta. Ovo je bilo važno zato što je Deklaracija obvezivala na kvalificiranu većinu u Konstituenti prigodom izglasavanja Ustava nove države. Srbijanski, velikodržavni i unitaristički krugovi odbijali su takva pravna tumačenja. O tomu Čulinović, F., *Državnopravna historija jugoslavenskih zemalja XIX. i XX. stoljeća – knjiga II.*, Zagreb, 1954., str. 209, 214 –

jave vrlo česte baš u primjerima srednjoeuropskih država, čija je državnost i neovisnost često bila nepravedno osporena, bilo kao kompromis velikih sila ili rezultat najgrubljih ratnih agresija. Ti su sadržaji osobito važni za opći ugled takve države, a ponekad čak mogu utjecati na međunarodni položaj i međunarodne odnose te države. Tako baltičke republike čiju je državnost 1940. godine, na temelju dogovora s Hitlerom, srušio Staljin, anektiravši ih SSSR-u kao “socijalističke savezne republike”, današnju državnost uglavnom temelje na ustavnim aktima kojima su stekle nezavisnost nakon Prvog svjetskog rata. Litva je utemeljena na ustavima Republike Litve.¹⁹ Estonija svoj Ustav iz 1992. godine donosi na temelju paragrafa 1. Ustava iz 1938. godine te ustavnog referenduma od 28. lipnja 1992.²⁰ Latvija *de iure* i danas na snazi ima Ustav iz 1922. godine.²¹

219. Praustavnim ili superustavnim aktima iz perspektive jugoslavenske ustavnosti smatrali su se i državopravni akti revolucionarnih vlasti u Drugom svjetskom ratu, npr. politički i državopravni akti AVNOJ-a ili republičkih narodnooslobodilačkih tijela. Vidi primjerice Marković, R.; Srđić, M., *Ustavi i ustavna dokumenta socijalističke Jugoslavije, 1942. – 1988.*, Beograd, 1989.

¹⁹ Litva ima bogatu ustavnu povijest te je tako najstariji ustav u Europi bio glasoviti Ustav Litavsko-Poljske Unije od 4. svibnja 1791. godine. Budući da je slijedila Treća podjela Poljske (1795.) i slom Litve od strane Ruskog Carstva, litavska je nezavisnost ostvarena tek 1918. godine. Nakon duljih rasprava Litva je svoj novi Ustav usvojila 1922. godine, a pod vlašću predsjednika Antonasa Smetone donesena su dva ustava – 1928. i 1938. godine. Litva je nakon Druge ruske okupacije 1940. (za čijeg je razdoblja imala ustav sličan ostalim SSR) referendumom iz 1992. izglasovala novi Ustav, koji je zamijenio Privremeni temeljni zakon usvojen 11. ožujka 1990. s državnim osamostaljenjem. Vidi više na: <http://www.llrx.com/features/lithuanian2.htm>; na ovim internetskim stranicama vidi i: Norvaisaite, E., *A Guide to the Lithuanian legal system* (12. rujna 2011.).

²⁰ Vidi Kiris, A., *Restoration of the independence of the Republic of Estonia – Selections of the legal Acts (1988. – 1991.)*, Tallinn, 1991.

²¹ Latvijski Ustav (*Satversmes sapulce*), nastao pod utjecajem Weimarskog ustava i švicarskog federalnog Ustava, stupio je na snagu 7. studenog 1922. Kada je 15. svibnja 1934. Karilis Ulmanis izvršio državni udar, Ustav je suspendiran, a vlast je, po uzoru na mnoge primjere tadašnje ustavne zbilje, usmjerena na suspenziju zakonodavne vlasti i mehanizme zaštite prava čovjeka. No, Ulmanis je u svojoj Deklaraciji najavio donošenje novoga ustava, što se nikada nije dogodilo. Suvremena latvijska ustavna doktrina ne priznaje novouspostavljena prosovjetska tijela vlasti, već drži kako je Ustav iz 1922. godine *de iure* bio suspendiran sve do 4. svibnja 1990., kada je Vrhovno vijeće Republike Latvije proglasilo državnu neovisnost i potvrdilo primjenu članaka 1., 2., 3. i 6. latvijskog Ustava. Peta Saeima je 6. lipnja 1993. godine, u skladu s čl. 14. Ustava Latvije, počela s nekoliko izmjena i dopuna Ustava. Time je ispunjeno obećanje iz 1934. o donošenju novoga Ustava. Ustavni amandmani bili su

Slovački Ustav navodi “baštinu sv. Ćirila i Metoda” kao obilježje stvaranja kršćanskog individualiteta u srednjem vijeku te “baštinu Velike Moravske, utemeljenu na prirodnom pravu naroda na samoodređenje”. Zanimljivo je kako Ustav ne spominje povijesne ili demokratske tradicije Čehoslovačke Republike, kao ni Republiku Slovačku (prema nekima i Prvu republiku koja je postojala od 1939. do 1945. godine). Nju je 1939. godine kao njemački satelit utemeljio msgr. Josef Tiso.²² Češka Republika navodi u svojem Ustavu građane u Bohemiji, Moravskoj i Šleskoj, a dugu tradiciju svoje državne individualnosti dokazuje postojanjem češke krune u srednjem vijeku te čehoslovačke državnosti. Poljski Ustav definira suvremenu Treću republiku na temelju Prve i Druge republike. Prvom republikom smatra se Poljsko-Litavska Unija, reformirana navedenim prvim europskim ustavom iz 1791., dok je Druga republika vrijeme poljske neovisnosti od 1918. – 1939. godine, kada je uslijedila tzv. četvrta podjela Poljske. Suvremena Slovenija svoju državnost, sukladno Ustavu iz 1991. godine, temelji na Osnovnoj ustavnoj povelji o samostalnosti²³ te načelima prava slovenskog naroda na samoodređenje i načelima vladavine prava. Iako neke države, zbog složenih povijesnih okolnosti, možda i imaju jasnije pokazatelje svoje državne individualnosti, slovenski Ustav izbjegava navoditi pokazatelje državne neovisnosti. Tako njegova preambula ne spominje ni postignuća antifašističke borbe, koja stoji u temeljima moderne slovenske države, ni ustavnopravnu regulativu bivše jugoslavenske federacije, gdje je sukladno njezinu federalizmu Slovenija bila organizirana kao socijalistička republika. Nema ni navoda o pravnoj baštini iz slovenske starije povijesti.

Raspadom Savezne Republike Jugoslavije²⁴ i Državne zajednice Srbije i

poglavito vezani uz katalog temeljnih ljudskih prava i sadržaje usklađivanja latvijskog zakonodavstva s pravom Europske unije. O temeljima latvijskog pravnog sustava vidi više na: <http://www.llrx.com/features/latvia.htm> (14. rujna 2011.)

²² Određeni krugovi, katkad i bliski vlasti, priznavali su Tisin režim i kontinuitet njegove državnopravne baštine. Ovome je osobito u prilog išla činjenica što je Tisa bio svećenik, koji je i ubijen od strane Sovjeta, pa mu se je moglo pridijevati status mučenika i žrtve novog totalitarizma. Određena rehabilitacija Tise svakako je povezana s tendencijama neovisnosti u razdoblju od 1990. do 1992. te za vladavine Vladimira Mečiaru (do 1998.). Približavanjem Slovačke Europskoj uniji i NATO-u te su tendencije oslabile.

²³ Za tekst vidi: *Reden und Dokumente des 20. Jahrhundert – Chronik Handbuch*, Wien, 1996., str. 492 – 494.

²⁴ Savezna Republika Jugoslavija nastala je na temelju odluka krnjih tijela bivše SFRJ 27. travnja 1992. Njezin Ustav spominje povijesna prava i povijesnu povezanost srpskog i crnogorskog naroda, ali navodi i činjenicu koja će kasnije bitno opterećiva-

Crne Gore građani Republike Srbije su na referendumu 28. i 29. listopada 2006. potvrdili novi državni Ustav, što ga je Narodna skupština Republike Srbije prihvatila 30. rujna. Zanimljivo je napomenuti kako ustavna preambula Srbije u svojem prvom odjeljku navodi samo državnu tradiciju srpskog naroda (spominjući njegovu jednakost s ostalim nacionalnim manjinama), bez bilo kakva iznošenja vrlo duge državotvorne i ustavne baštine svojega naroda od početka XIX. stoljeća.²⁵ No, preambula sadržava vrlo dugačku stilizaciju o državnompravnom statusu Pokrajine Kosova i Metohije. U strahu od proglašenja kosovske neovisnosti, koje će vrlo brzo uslijediti, Ustav ističe kako je spomenuta Pokrajina integralni dio teritorija Republike Srbije. Ovaj ustavni proslav navodi da je Pokrajina dio suverenog područja Republike Srbije, s jamčenim položajem autonomije, te ona slijedi ustavne obveze državnih tijela u očuvanju državnih interesa Srbije na Kosovu i Metohiji u svim segmentima državne unutarnje i vanjske politike. Crna Gora je nakon sloma komunizma donijela dva ustava. I dok je prvi Ustav Republike Crne Gore već u preambuli definirao Crnu Goru kao državu koja će biti dio federacije sa Srbijom u Saveznoj Republici Jugoslaviji, nakon proglašenja državne neovisnosti 3. lipnja 2006. Crna Gora donosi novi Ustav 2007. godine. Zanimljivo je navesti kako taj crnogorski Ustav, za razliku od prvog postkomunističkog Ustava u preambuli ni jednim jedinim izrazom ne upućuje na bilo kakvu činjenicu crnogorske državnosti, njezina nasilnoga i nedemokratskoga prekida 1918. i ponovne obnove države u Drugom svjetskom ratu.²⁶ Također je zanimljivo kako i Ustav Republike Bugarske, što ga je usvojila Velika nacionalna skupština 1991. (do danas u nekoliko navrata noveliran), ima vrlo načelnu preambulu u kojoj se ne osvrće na temelje bogate bugarske ustavne povijesti. Tako primjerice nema

ti odnose novokonstituiranih samostalnih republika na prostoru bivše Jugoslavije. Riječ je o tezi kako SRJ predstavlja jedinu sljednicu bivše SFRJ. To će, međutim, Vijeće sigurnosti UN-a odbaciti (primjerice Rezolucija 757 ili Mišljenja 8., 9. i 10. tzv. Badinterova povjerenstva), a padom Miloševićeva režima i državnom krizom u samoj Jugoslaviji Srbija i Crna Gora izmijenit će svoja gledišta, što će omogućiti i početak postupka sukcesije bivše Jugoslavije nakon 2001. godine.

²⁵ Ustavna povijest Srbije vrlo je bogata, o čemu postoji i opsežna literatura. Na ovom mjestu navodimo primjerice Bartulović, Ž.; Ranđelović, N., *Osnovi ustavne istorije jugoslovenskih naroda*, Niš, 2009., str. 17 – 103.

²⁶ Ustav Republike Crne Gore od 13. listopada 1992. spominje “povijesnu državnu tradiciju crnogorskog naroda, stečenu vjekovnim borbama za slobodu”, Ustav Republike Crne Gore, Službeni list Republike Crne Gore, godina XLVIII., 13. listopada 1992. O crnogorskoj državnompravnoj tradiciji vidi detaljnije u: Bartulović; Ranđelović, *op. cit.* u bilj. 25, str. 157 – 163; Čulinović, *op. cit.* u bilj. 18, str. 98 – 138.

ni riječi o ustavnosti u vremenu konstituiranja bugarske kneževine u vremenu tzv. Istočnog pitanja (Trnovski ustav iz 1879.), iako je razumljivo da se ne spominju Dimitrov ustav iz 1947. ili Živkovljevi ustav iz 1971. kao primjeri socijalističke bugarske ustavnosti.

Za razliku od ustava spomenutih država, rumunjski Ustav ne sadržava preambulu, već su sadržaji i načela koja uobičajeno čine preambule smješteni u normativni dio Ustava. Tako se u st. 2. čl. 2. Ustava, kada se izlažu osnovna načela demokratske i socijalne države, razvitak ljudskih prava, razvitak ljudske osobnosti, pravde i političkog pluralizma, ističe kako se ona štite u skladu s rumunjskom demokratskom tradicijom i idealima utjelovljenima u prosinačkoj revoluciji iz 1989. godine. Ustav naznačuje kako se ona moraju jamčiti u skladu s ovim dvjema nacionalnim vrijednostima.

Makedonija je svakako jedan od najvažnijih primjera u kojemu izvorišna pitanja vezana uz osnovne odrednice njezine državnosti uvjetuju diplomatsku poziciju države, pa i mnogo više od toga. Iako makedonski Ustav u preambuli ničim ne temelji Makedoniju na bilo kakvoj antičkoj baštini, Grčka već od međunarodnog priznanja novokonstituiranih država bivše Jugoslavije iz 1991. godine osporava njezino službeno ime. Taj problem ni uz nastojanja mnogih inicijativa mirnog rješavanja sporova do danas nije riješen. Zbog prijepora s Grčkom, vezanog uz ime države, posebno u svezi s bilateralnim ugovorima iz 1995. i pitanjima neuspješnog makedonskog članstva u NATO-u, o čemu u ovom radu ne možemo izlagati, ovaj je spor čak iznesen pred Međunarodni sud UN-a. Makedonska je država, osim osnovnih, općih načela državotvornosti, što smo ih ranije objasnili, utemeljena i na trima konkretnim povijesnim događajima. To je državopravna baština Kruševske republike, nastale kao rezultat Ilindenskog ustanka protiv Turaka iz 1903., koja i unatoč činjenici što nema elemenata suverene vlasti ipak ima osobito značenje za izgradnju makedonske državnosti.²⁷ Drugi je povijesni temelj, koji se čak podudara s datumom Ilinde-

²⁷ O elementima državnosti u strukturama ustaničke vlasti Kruševske republike vidi Čulinović, F., *op. cit.* u bilj. 18, str. 177 – 189. O važnosti ASNOM-a za pravnu povijest Makedonije Lujko Margetić i Hodimir Sirotković ističu: "Ideja o Makedoniji kao državi članici jugoslavenske federacije bila je ostvarena Odlukom Drugog zasjedanja AVNOJ-a o uređenju Jugoslavije na federativnom principu i ozakonjena na prvom zasjedanju Antifašističkog sabora narodnog oslobođenja Makedonije (ASNOM) održanom u manastiru Prohor Pčinjski na Ilinden 1944. godine. Odluka o konstituiranju ASNOM-a kao vrhovnog zakonodavnog i predstavničkog tijela predstavlja ustavni dokument na temelju kojega se je dalje izgrađivala organizacija makedonske federativne države". Margetić, L.; Sirotković, H., *Povijest država i prava naroda SFR Jugoslavije*, drugo izdanje, Zagreb, 1990., str. 202.

na, odluka makedonskog revolucionarno-nacionalnoosloboditeljskog tijela iz Drugog svjetskog rata – ASNOM-a, kojom je stvorena suvremena makedonska državnost, dok je treći temelj državni referendum o neovisnosti održan 8. rujna 1991. godine.

Opsežna mađarska preambula sadržava i mnoge konkretne povijesne događaje. Osim navedenih stilizacija o sv. Stjepanu, osnivaču mađarske države i njezina tisućgodišnjeg kontinuiteta, mađarska ustavna preambula sadržava i dvije skupine pravnopovijesnih sadržaja. Prva je vezana za državopravni kontinuitet mađarske države i poštovanje postignuća mađarskih državnih i ustavnih vrijednosti u prošlosti. Tu se spominje sv. kruna, koja utjelovljuje ustavni kontinuitet mađarske državnosti i jedinstvo nacije. Drugi je sadržaj pravnopovijesnih vrijednosti mađarske preambule nepriznavanje bilo kakvih trendova povijesne ustavnosti koje su ograničavale neovisni položaj Mađarske, sustave stranih okupacija ili takve režime koji su bili temeljeni na zločinima prema mađarskoj naciji ili njezinim državljanima za vrijeme nacionalsocijalizma i komunizma. Tako se navode nepriznavanje komunističkog ustava iz 1949. godine, koji nije utemeljen na osnovama mađarske narodne volje, činjenica kako je današnja sloboda mađarskog naroda temeljena i na postignućima Revolucije iz 1956. Posebno se ističe kako je restauracija mađarske neovisnosti ostvarena nakon njezina gubitka od 19. ožujka 1944. do 2. svibnja 1990. godine. Taj se datum određuje kao početak novog ustavnog i demokratskog razvitka mađarske države.

Neke ustavne preambule ističu očuvanje nacionalnog duha, jezika, pisma i običaja (Litva, Estonija, osobito Latvija), a dosta se polemika vodilo i o navođenju Boga u ustavnim preambulama. Države s naglašenijom katoličkom ili kršćanskom tradicijom (osim Hrvatske) ipak spominju Boga u svojim ustavnim preambulama pri definiranju države. Želeći odrediti tko čini poljske državljanice (“Poljake i građane Poljske” – kako navodi Ustav), Ustav iz 1997. u preambuli navodi kako su to “oni koji vjeruju u Boga, izvor istine, pravde, dobra i lijepoga”, kao i oni “koji ne dijele tu vjeru, ali poštuju univerzalne vrijednosti koje izvire iz ostalih vrela”.²⁸ Poljski Ustav, međutim, respektira kršćansku tradiciju, a demokratske i humanističke vrijednosti koje izražava preambula

²⁸ Engleska stilizacija, prema ranije navedenom izvoru, “We, the Polish Nation – all citizens of the Republic, Both those who believe in God as the source of truth, justice, good and beauty, as well as those not sharing such faith but respecting those universal values as arising from other sources – Equal in rights and obligations toward the common good – Poland, ...” Za tekst poljskog Ustava vidi i službeni njemački prijevod *Verfassung der Republik Polen*, Warschau, 1997., str. 3 i 4.

povezuje s odgovornošću Poljaka i poljskih građana pred Bogom ili vlastitom savjesti. Ustavi, dakle, ipak ne pokazuju državno utemeljenje na religijskim vrijednostima ili istinama, već Boga spominju kao odrednicu ili karakteristiku vjernika – državljana određene države. Poseban je i zanimljiv primjer mađarskog Ustava koji već u stilizaciji ispod ustavnog naslova navodi: “Bog blagoslovio Mađare”. Poštujući kršćansku tradiciju koja je, kako smo vidjeli u nekim ustavnim primjerima, vrlo jasno i prihvatljivo istaknuta, ipak se ova formula čini pomalo neuobičajenom u usporedbi s ustavnim tekstovima, premda i države predvodnice liberalne demokracije ne bježe od sličnih stilizacija (“Bog blagoslovio Ameriku” i sl.). Ovo svakako nije molitva, ni molitveni zaziv, jer je molitva neuobičajena za liberalistički model promišljanja. Uzor ovakvoj stilizaciji moguće je tražiti u mađarskim povijesnim izvorima, nacionalnoj memoriji ili njezino poštovanje.

5. PRAVNOPOVIJESNE REFERENCE U IZVORIŠNIM OSNOVAMA USTAVA REPUBLIKE HRVATSKE

Ustav Republike Hrvatske, tzv. Božićni ustav iz 1990. godine, koji je doživio četiri promjene (1997., 2000., 2001. i 2010. godine), ima vrlo osobitu preambulu pod nazivom “Izvorišne osnove”.

Ideja Izvorišnih osnova prvi se put u ustavotvornom postupku pojavljuje u tzv. Četvrtom prijedlogu nacarta Ustava Republike Hrvatske. Taj je nacrt pripremio Urednički odbor Ustavotvorne komisije Predsjedništva Republike Hrvatske 25. listopada 1990. godine.²⁹ U kontekstu dosadašnje analize valja

²⁹ Istoga dana kada će prihvatiti ustavne amandmane na Ustav SRH iz 1974. godine, na zajedničkoj sjednici svih vijeća Sabora, Sabor Socijalističke Republike Hrvatske je, sukladno ustavnoj proceduri Ustava iz 1974. godine, prihvatio i prijedlog Predsjedništva SRH od 19. srpnja 1990. o pristupanju izradi i donošenju novoga Ustava. Nakon što je predsjednik Predsjedništva SR Hrvatske dr. Franjo Tuđman predstavio osnovne ciljeva novog Ustava Saboru, Komisija za ustavna pitanja bilo je temeljno saborsko radno tijelo nadležno za rad na spomenutom projektu. Polazeći od velike važnosti u izradi novog hrvatskog Ustava, Predsjedništvo Republike imenovalo je i Ustavotvornu komisiju Predsjedništva, u čiji je širi sastav (osim Uredničkog odbora) ušlo više od dvije stotine pripadnika gotovo svih segmenata hrvatskoga društva. Ta je Ustavotvorna komisija Predsjedništva razrađivala prve prijedloge nacarta Ustava, a početkom studenoga 1990. nakon rasprave u saborskoj Komisiji Sabor je nacrt Ustava stavio na javnu raspravu. O tome više u: Šarin, D., *Nastanak hrvatskoga ustava*, Zagreb, 1997., str. 5 – 40. O širem pravno-povijesnom kontekstu vidi Vukas, B., ml., *Državnopravni aspekti konstituiranja hrvatske države (1989. – 1992.)*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 23., br. 2, 2002., str. 645.

naglasiti kako su idejni temelji Izvorišnih osnova polazili od sljedećih sadržaja i načela: 1. istaknuti i pokazati (pravno)povijesnu postojanost i kontinuitet hrvatske državnosti; 2. dati temeljnu definiciju države kao nacionalne države hrvatskoga naroda i pripadnika nacionalnih manjina i 3. izraziti predanost RH osnovnim vrijednostima i načelima liberalne demokracije i međunarodnopravnim standardima sukladnima s iskustvima i normativima vodećih međunarodnih organizacija. Četvrti prijedlog nacrtu Ustava sadržavao je dva modaliteta preambule, koje poznajemo kao Varijantu A i Varijantu B.³⁰ Prvu, Varijantu A karakterizira naglašenija (pravno)povijesna argumentacija hrvatske državnosti s isticanjem konkretnih činjenica i događaja iz hrvatske državopravne i političke povijesti.³¹ Tu su, dakako, i temeljne stilizacije koje smo naveli pod 2. i 3., što izlazi iz okvira ove rasprave. Drugi je modalitet preambule, Varijanta B, sadržavao samo osnovne odrednice o postojanju državopravnog kontinuiteta hrvatske državnosti, bez ikakva navođenja (pravno)povijesnih činjenica i događaja, a u odnosu na Varijantu A imao je i značajnije stilske i nomotehničke razlike.³² Na prvi se pogled može uočiti veća sličnost stilizacije Varijante B u odnosu na uobičajene ustavne preambule europskih država, a poglavito analiziranih srednjoeuropskih i jugoistočnoeuropskih država. Tako je u prvim raspravama o Izvorišnim osnovama većina članova radnih tijela (pravnici, ekonomisti, povjesničari) bila sklonija kraćoj stilizaciji vezanoj uz Varijantu B, dok su predstavnici segmenata državnih vlasti, napose predsjednik Tuđman, uočavali važnost jasnije i opsežnije argumentacije državopravnog kontinuiteta.

³⁰ Za tekst Varijanti A i B Izvorišnih osnova Četvrtog prijedloga nacrtu Ustava RH vidi Šarin, *op. cit.* u bilj. 29, str. 83 i 84.

³¹ Ta Varijanta ne nabroja sve povijesne događaje koji će kasnije ući u Izvorišne osnove hrvatskoga Ustava. Neki će događaji biti dodani: stvaranje hrvatske kneževine u VIII. stoljeću, Hrvatska pragmatička sankcija iz 1712., Hrvatsko-ugarska nagodba i suverena odluka Sabora o sklapanju Nagodbe iz 1868., stilizacija o Drugom svjetskom ratu, osobito važno isticanje povijesne uloge ZAVNOH-a nasuprot NDH.

³² Tako Varijanta B navodi: "Izražavajući tisućljetnu državotvornu volju hrvatskoga naroda potvrđenu, unatoč svim povijesnim ograničenjima, trajnom opstojnošću zamisli i zbilje hrvatske države, od prvih narodnih vladara pa do danas, smatrajući da je Republika Hrvatska temeljem neotuđivog, nedjeljivog, neprenosivog i nepotrošenog prava na samoodređenje hrvatskoga naroda i manjina koji su njezini državljani: Srba, Talijana, Mađara, Židova i drugih, koji su ravnopravni s hrvatskim narodom i kojima se jamči ostvarivanje nacionalnih prava, odlučeno je da se Republika Hrvatska, u skladu s demokratskom parlamentarnom, hrvatskom i europskom tradicijom, oblikuje i razvija kao suverena demokratska država u kojoj se jamče i poštuju ravnopravnost, sloboda i prava čovjeka i građanina, te promiču njihov gospodarski napredak i socijalno blagostanje, Hrvatski sabor, donosi Ustav Republike Hrvatske."

iteta hrvatskoga naroda. To je bilo napose utvrđivano u slijedu općejugoslavenskih okolnosti konstituiranja hrvatske države te nesklonih međunarodnih okolnosti.³³

Iako Ustav nije povijesna studija niti neka opsežnija agenda, a karakteristika ustava demokratskih država jest njegova kratkoća, jezgovitost i konciznost, ipak mislimo kako je u slučaju Republike Hrvatske bila dosta korisna stilizacija koja je kasnije i dorađena i prihvaćena, a u spomenutom je prijedlogu bila označena kao Varijanta A. Ponajviše su tomu razlog sustavne i vrlo agresivne objede na račun stvaranja hrvatske države kako je riječ o restauraciji režima NDH, pa je svaki korak prema stvaranju države, izgled zastave, grba, naziv parlamenta, novca i sl. bio poistovjećivan s tom državnom tvorevinom. Najopasnije i najneugodnije bile su objede u međunarodnim krugovima koje je gotovo pedeset godina gradila bivša jugoslavenska diplomacija u značajnoj mjeri nenaklona hrvatskim interesima.³⁴ Upravo je stoga, naše je mišljenje,

³³ Na drugoj sjednici Uredničkog odbora Ustavotvorne komisije Predsjedništva Republike, održanoj 31. listopada 1990., vodila se dulja rasprava o preambuli. U prilogu Varijanti B izlagali su akademik Eugen Pusić, dr. Savka Dabčević Kučar, Veljko Mratović, akademik Dušan Bilandžić, dr. Žarko Domljan, dok su pobornici Varijante A bili predsjednik Tuđman i Vladimir Šeks. I druga sjednica Ustavotvorne komisije imala je slične argumentacije, većina je podržavala Varijantu B, no predsjednik Tuđman inzistirao je na prvoj varijanti, ponajviše zbog okolnosti i svih političkih izazova donošenja Ustava. Budući da u tom razdoblju još nije bilo stilizacije o hrvatskoj državnosti u vremenu Drugog svjetskog rata, neki su govornici, primjerice Slavko Goldstein i DMITAR Obradović, upozoravali na unošenje stavke o ulozi ZAVNOH-a u preambulu Ustava. Dr. Zvonimir Šeparović upozoravao je na neprihvatljivost povijesne materije u preambuli hrvatskoga Ustava. Tema rasprave bila je i pravna priroda ustavnih preambula. I saborska Komisija za ustavna pitanja u razmatranju ovoga nacrtu raspravljala je o Izvorišnim osnovama na petoj sjednici 22. studenoga. Temeljne kritike preambule bile su vezane uz njezinu duljinu (Zlatko Crnić i Veljko Mratović), dok Vice Vukojević nije bio sklon nabranju nacionalnih manjina u Izvorišnim osnovama Ustava. Vidi više u Šarin, *op. cit.* u bilj. 29.

³⁴ Tako su, primjerice, u svojim kasnijim svjedočanstvima prvi ministar vanjskih poslova RH Zdravko Mršić, kao i dr. Zdravko Tomac (kasnije potpredsjednik Vlade demokratskog jedinstva) naglašavali kako su u mnogim njihovim ranijim međunarodnim susretima morali dokazivati i objašnjavati kako novoizabrana hrvatska vlast nije nikakav nastavak ili kontinuitet NDH. Poistovjećivanje nove hrvatske vlasti s NDH i usporedba hrvatskih težnji za samostalnošću s vrijednostima NDH bili su sadržaji mnogih povijesnih i političkih studija, što ne možemo ovdje iznositi. Tako Padraic Kenney navodi: "Ni Hrvatska ni Slovačka tijekom više od 700 godina nisu imale neko dugo razdoblje neovisnosti na koje bi se pozivale, osim što su bile nacistički protektorati. Poricanje tih režima moglo bi dovesti u pitanje pravo novih država da postoje. Iako je Franjo Tuđman, kao što je već spomenuto, oživio

valjalo jasno izraziti kako je hrvatska država rezultat širih, stoljetnih težnji pripadnika generacija hrvatskoga naroda, njegove državnopravne tradicije, kao i političkih stajališta i programa s ciljem ostvarenja hrvatske državnopravne individualnosti – od pune državnosti u srednjovjekovnom smislu i tadašnjih poimanja države³⁵, pa do modernijih institucija hrvatske autonomije, ali i odrednica potpunije hrvatske državnosti.

Moguće je uočiti i neke propuste ili nedosljednosti u tako koncipiranoj ustavnoj preambuli hrvatskoga Ustava. Osim što se počesto uopće kritizira činjenica što Izvorišne osnove sadržavaju činjenice i događaje iz hrvatske državnopravne povijesti, upozorava se, primjerice, na dvojbenost pojma “državotvorna misao” te “tisućljetna nacionalna samobitnost i državna opstojnost hrvatskoga naroda”. Te bi se stilizacije mogle shvatiti tek u idejnom kontekstu što ih promiče Francuska revolucija. No, razumijevajući “državnu opstojnost” u smislu geneze onoga što danas nazivamo državom prema njezinu poimanju u slijedu srednjovjekovnog nauka o genezi države (od patrimonijalne prema staleškoj monarhiji), ova ustavna stilizacija, s pravnopovijesnog motrišta, ipak ima utemeljenje. Ono što uočava Ivo Goldstein svakako je bogatstvo hrvatske liberalnodemokratske i pacifističke baštine (“liberalni aspekti Starčevićeve ideologije, značajni dosezi u stvaranju demokratskog društva za banovanja Ivana Mažuranića (1873. – 1880.), teze Stjepana Radića o »općečovječanskoj pravici«, demokratski aspekti borbe Titovih partizana protiv okupatora i njegovih suradnika”). Te su povijesne vrijednosti hrvatskoga naroda svakako mogle obogatiti ustavnu preambulu, kada je već prihvaćena izložena koncepcija nabranja (pravno)povijesnih činjenica i događaja.³⁶ Možda je trebalo stilizirati i državotvorne odluke Hrvatskog sabora iz 1790. godine, koje sadržavaju argumente u prilog hrvatskoj državnosti.³⁷ Svakako je trebalo paziti na ispravnost povijesnih činjenica jer 1918. godine nije nastala “Kraljevina Srba,

simbole Nezavisne Države Hrvatske Ante Pavelića (1941. – 1945.), ipak nije, osim posredno, oživio sjećanja na samog Pavelića.” Kenney, P., *op. cit.* u bilj. 2, str. 112 i 113. Slične stilizacije prisutne su i u mnogim drugim monografijama, osobito srbijanskim.

³⁵ O genezi i poimanju države u srednjem vijeku vidi primjerice Beuc, I., *Osnovni oblici evropske srednjovjekovne države*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, vol. 31, br. 3-4, Zagreb, 1981., str. 391 – 423.

³⁶ Goldstein, I., *Povijesni sadržaji u Ustavu Republike Hrvatske*, Erazmus, br. 13, 1995., str. 43, navedeno prema Bačić, A., *Ustavno pravo Republike Hrvatske – praktikum*, Split, 2006., str. 104.

³⁷ Engelsfeld, N., *Povijest hrvatske države i prava – Razdoblje od XVIII. do XX. stoljeća*, prvo izdanje, Zagreb, 1999., str. 68 – 73.

Hrvata i Slovenaca". Taj je naziv države predviđen tek tzv. Vidovdanskim ustavom (1921.) do kada je službeno ime bilo hrvatska inačica "Kraljevstvo SHS". Određeni prijepori vođeni su i u odrednicama koje definiraju razdoblje Drugog svjetskog rata.

Propitujući odnos povijesti i prava te povijesti i ustavnoga prava, poglavito iz kuta ustavne teorije, Arsen Bačić rasprave o Izvorišnim osnovama hrvatskoga Ustava sagledava u kontekstu polemika koje i nadilaze samu raspravu o ustavnopravnoj regulativi. Tako podsjeća kako je glavnina kritika prema Izvorišnim osnovama hrvatskoga Ustava bila motivirana činjenicom što ih je pisao predsjednik Republike Hrvatske, i sam povjesničar, Franjo Tuđman. Samo je ta činjenica već otvarala različite, kako navodi Bačić, "lucidne komentare". Neki su publicisti čak osporavali i vjerodostojnost stožernih događaja iz hrvatske nacionalne povijesti koje Izvorišne osnove nabrajaju. Bačić preambulu hrvatskog Ustava promatra u kontekstu temeljnih funkcija ustavnih preambula, od edukacijske funkcije do one koja predstavlja konsolidaciju nacionalnog identiteta i slično.³⁸

Preambula Ustava Republike Hrvatske bila je katkad i u interesu rasprava znanstvenika, povjesničara ili pravnika, pa i publicista. No, ona je i unatoč promjeni općih okolnosti i međunarodnoj afirmaciji Republike Hrvatske kao samostalne i demokratske države i kritikama njezina sadržaja, s tek nekim izmjenama, ipak ostala na snazi, uključujući i posljednje ustavne promjene iz 2010. godine.

6. ZAKLJUČNE NAZNAKE

Ustavne preambule srednjoeuropskih i istočnoeuropskih država u današnjem, postkomunističkom demokratskom vremenu ničim ne odstupaju od koncepcije i sadržaja drugih sličnih rješenja u državama liberalne demokracije s afirmiranim demokratskim tradicijama. U odnosu na vrijeme socijalističke vladavine, kada su te preambule imale i manifestno značenje, a u njima se opravdavala i opisivala važnost socijalističke revolucije ili osnove idejnog, političkog i pravnog poretka, današnji ustavni proslovi vraćaju se tradicijama uobičajenih ustavnih standarda koje karakterizira jezgrovit i jasan nomotehnički izraz.

Ono što je posebno primjetno u većini preambula svakako je uočena činjenica kako svaka država u ustavnoj preambuli nastoji pokazati ili izraziti neku

³⁸ Bačić, A., *Konstitucionalizam, historicizam i postmodernizam*, Zbornik radova Pravnog fakulteta Sveučilišta u Splitu, vol. 50, br. 1, 2013., str. 11 i dalje.

vrijednost koja nije bila karakteristična u njezinu dotadašnjem postojanju ili je bila manje poznata ili prijeporna. Tako mnoge države, koje su imale osporavanu ili manje poznatu (pravno)povijesnu tradiciju državnosti u ustavnim proslovima naglašavaju, pa i vrlo opsežno dokazuju njihovu postojanost ili izražavaju državopravni kontinuitet, političku baštinu i slično. Nasuprot tomu, države s bogatijom ili jasnijom državnom tradicijom i ustavnopravnom identifikacijom u prošlosti u ustavima nemaju tako razrađen kontinuitet državnosti ili je on samo spomenut.

Pravna povijest u ustavnim preambulama ima poglavito važnost u smislu isticanja pravne kulture i tradicije neke države. U kontekstu novog konstituiranja država s dugom i bogatom državopravnom tradicijom, kakvu su imale mnoge srednjoeuropske i jugoistočnoeuropske države, razumljiva je njihova želja da poput starih-novih državnih simbola ili insignija istaknu i upozore na svoju državnu, pravnu i pravnokulturnu tradiciju. Ona jedino mora biti koncipirana u prihvatljivom nomotehničkom standardu, uobičajenom u ustavnopravnoj praksi.

Summary

Budislav Vukas, Jr*

**LEGAL AND HISTORICAL REFERENCES IN THE
CONSTITUTIONAL PREAMBLES OF CENTRAL AND SOUTH
EASTERN EUROPEAN STATES IN THE POST-COMMUNIST ERA**

Powerful waves of democratisation which spread throughout Europe on the cusp of the 1990s were predominantly marked by the promotion of new social and ideological values, essentially opposite to the fundamental versions of the socialist system of the time. As concerns values and ideology, those new political orders were undoubtedly built on the models of the constitutional and state institutions created throughout the centuries in Western European democracies and the United States legal and political system. Subsequent to the appearance of the first opposition political groups, institutionally still "located" within the framework of the vanishing socialist legal system, the first political parties emerged, while the change in the general social and legal values reached its peak in the form of adoption of new constitutions. Despite their different situations, the states of Central and South Eastern Europe sooner or later all began building new legal and political systems.

After a general introduction to the legal and historical characteristics of the period of the collapse of communism, the author presents the fundamental legal and historical references contained in the pertinent constitutional preambles. In the context of the declaration of full statehood and the recognition as new subjects of international law, some states wished to express their political and legal continuity and individuality in their constitutional preambles, often referring to some of their important (legal) historical events or facts. The dynamics of adoption of the new constitutions after the demise of communism varied significantly, which depended on new national elites and international circumstances. Based on these facts, the systematization and presentation of the constitutions relies on their conceptual similarities and content, and not on the classifications of constitutional doctrine.

Keywords: constitutional preambles, fall of communism in Europe, legal history

* Budislav Vukas, Jr, Ph. D., Professor, Faculty of Law, University of Rijeka, Hahlić 6, Rijeka

