

Dr. sc. Mato Arlović*

Izvorni znanstveni rad
UDK 342.724(497.5)
Primljeno: veljača 2015.

USTAVNOPRAVNI OKVIR ZA UREĐENJE PRAVA NACIONALNIH MANJINA U PRIJEDLOGU (ŠESTIH) PROMJENA USTAVA REPUBLIKE HRVATSKE

Sažetak: Prava i slobode nacionalnih manjina i njihovih pripadnika kao sastavni dio ljudskih prava i temeljnih sloboda jedan su od najizazovnijih segmenata društvenih odnosa za pravno uređivanje, teorijsko osmišljavanje i sistematiziranje te za zaštitu i njihovo ostvarivanje u društvenoj i državnoj zajednici. Unatoč svem svojem značaju o njima postoji na svim ovim razinama popriličnog nesuglasja, ili, još točnije rečeno, znatan broj pitanja oko kojih se vode rasprave i traže ujednačena, općeprihvatljiva rješenja kako na teorijskom tako i na normativno-pravnom (zakonodavnom) planu. Za ilustraciju dostatno je naznačiti da u svijetu ne postoji suglasnost čak ni oko definicije pojma nacionalne manjine, kao ni oko toga pripadaju li prava i slobode nacionalnih manjina samo njihovim članovima pojedincima ili/i nacionalnoj manjini kao kolektivitetu. Unatoč tome, prije svega zbog njihova značaja i uloge u uspostavljanju stabilnosti i sigurnosti u društvu te kao faktoru povezivanja naroda i država, širenje između njih i unutar njih dijaloga, razumijevanja tolerancije i stalnog jačanja instrumenata za rješavanje svih društvenih (pa i međudržavnih) napetosti, uključivo i otvorenih sukoba na demokratskim osnovama, primjenom načela i vrednota, pravednosti, sloboda, jednakosti i ravnopravnosti uz poštovanje i zaštitu njihovih prava i sloboda kao ljudskih prava i temeljnih sloboda na najboljim iskustvima države, vladavine prava, poštovanje i primjena ustava, ona su predmet pravnog uređenja nadnacionalnog i nacionalnog prava. Dakako, u okvirima nacionalnog normama ustavnog prava za uređenje njihova ustavnopravnog okvira, ako sam ustavnopravni poređak kao svoj dio unutrašnjeg prava to nije preuzeo iz nadnacionalnog prava (kao što je to u Hrvatskoj), a zakonskog za uređivanje i razradu sadržaja ostvarivanja i zaštite prava i slobode nacionalnih manjina i njihovih pripadnika. Republika Hrvatska je početkom ovog stoljeća (od 2000. do 2002. g.) prije svega na temelju svoga Ustava, Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda te Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina, okončala i zaokružila dugogodišnji (od početka svoga osamostaljenja i samostalnosti) rad na pravnom uređenju

* Dr. sc. Maro Arlović, sudac Ustavnoga suda Republike Hrvatske, Trg sv. Marka 4, 10000 Zagreb.

ovih pitanja. Za pravnu regulaciju prava i sloboda nacionalnih manjina i njihovih pripadnika zbog obuhvata i sadržaja Republika Hrvatska je od mnogih članica EU-a, i ne samo njih, dobila otvorena priznanja da je to učinila na najvišoj razini u Europi, pa dakle i u svijetu, uz podstrek i potporu za njihovo ostvarivanje i zaštitu u realnom društvenom životu. Tim više, što su i ova pitanja bila jedna od točaka napetosti, pa i izgovora, za pobunu srpske nacionalne manjine u Hrvatskoj i opravdanje za provođenje velikosrpskih aspiracija prema Republici Hrvatskoj, pa i primjenom oružane agresije.

Uz ostalo i ta pitanja su uzrokom osjetljivosti svake ozbiljnije intervencije u pravno uređivanje i zaštitu prava i sloboda nacionalnih manjina i njihovih pripadnika, a osobito onih koja zadiru u promjenu ustavno-pravnog pristupa ovim pitanjima te na temelju ustavnog uređenja uspostavljene konstitucionalizacije države i društvene zajednice s jedne strane, a s druge uspostavljenog hijerarhijskog sustava hrvatskog ustavnopravnog poretka.

Šesti "Prijedlog promjene Ustava Republike Hrvatske", upravo to čini i k tome smjera. On mijenjajući ustavno-pravnu prirodu pravnih propisa (ustavnog zakona i zakona) kojim se uređuju prava i slobode nacionalnih manjina i njihovih pripadnika izdižući ih iz ranga organskih zakona na razinu ustavnih normi i ustavnopravnih akata ne samo što mijenja hijerarhijsku strukturu hrvatskog ustavno-pravnog poretka, nego istodobno stvara (ako se prihvati i donese) ustavnu osnovu kojom se prihvaća građansko načelo kao konstitutivus hrvatskog društva mijenja u etničko načelo, stvaranjem ustavnopravne osnove za uspostavu drukčijih odnosa između etničke većine i etničkih manjine prema načelu podjele "mi i vi" itd.

O tim pitanjima raspravlja se u ovom radu na temelju kritičke analize predloženih (šestih promjena) Ustava Republike Hrvatske. Ukazuje se na probleme i posljedice koje bi usvajanjem predloženih promjena glede uređivanja prava i sloboda nacionalnih manjina mogle proizaći. U konačnici dolazi se do stajališta da bi ove promjene Ustava bile retrogradne u odnosu na njegova važeća rješenja s jedne, a s druge strane da bi za ustavno-pravni poredak i realni život bile štetne i s neprihvatljivim posljedicama.

Ključne riječi: promjena Ustava, uređenje prava nacionalnih manjina, Ustav, ustavni zakon, norme ustavne snage, ljudska prava i temeljne slobode, prava i slobode nacionalnih manjina i njihovih pripadnika, konstitucionalizam, vladavina prava, ustavna država, ustavno-pravni poredak, hijerarhijska struktura, ustavnopravni sustav itd.

1. UVOD

Tijekom 2013. i 2014. kod nas je kao jedan od mogućih odgovora na sveopću društveno-ekonomsku i političko-pravnu krizu uslijedila prava poplava različitih inicijativa za podnošenje sasvim službenih pa i formaliziranih prijedloga o izmjenama i dopunama Ustava Republike Hrvatske.

Tako su “ključne” parlamentarne stranke (pozicije i opozicije) preko svojih zastupnika, uz potporu zastupnika svojih koalicijskih partnera u Hrvatskom saboru, službeno, u skladu s Ustavom Republike Hrvatske, pokrenule postupke za izmjenom i dopunom Ustava. Odvojeno promatrani navedeni prijedlozi su u različitim fazama postupka (s obzirom na Ustavom propisani postupak promjene Ustava).¹ Uz to primjenom instituta narodne inicijative² za raspisivanje referenduma, raspisan je i proveden referendum kojim je dopunjen članak 62. Ustava novim stavkom kojim je ustavno-pravno definiran pojam braka, jer su tako odlučili birači na provedenom referendumu.³ Nadalje, tijekom 2014. g. uslijedila je službena inicijativa predsjednika Republike Hrvatske da se o nekoliko pitanja pokrene postupak promjene Ustava. Osnovni motiv navedene inicijative valja tražiti u stajalištu koje smatra da bi se nekim od promjena Ustava stvorile ustavno-pravne pretpostavke koje bi ubrzale gospodarske reforme, omogućile gospodarsko-socijalni oporavak zemlje, ojačale vladavinu prava i demokraciju u ustavnoj državi itd.⁴ Ako se k tome dodaju druge inicijative za raspisivanjem referenduma koje u krajnjoj liniji mogu dovesti i do promjene Ustava s jedne strane, a s druge da se pojedina, u svojoj biti interesna pitanja pojedinih društvenih grupa trebaju urediti u Ustavu⁵ i/ili normama ustavnog zakona s ustavnom snagom, onda je sasvim razvidno o kojem opsegu zahtjeva za izmjenama i dopunama Ustava, a time i ustavno-pravnog poretka koje on utemeljuje je riječ. Dakako, ovisno o sadržajnom dijelu inicijative i (već) predložene promjene moglo bi se sagledavati s različitih aspekata, pa tako i s aspekta političko-pravnog analiziranja i ocjenjivanja kamo one smjeraju odnosno tendencijalno polazeći od toga kako se odnose spram tzv. modernim konstitucionalizmom utemeljenim ustavno-pravnim poretkom u Republici Hrvatskoj.⁶

1 Uz prijedlog promjena koji je u završnoj fazi raspravljanja i eventualnog donošenja, a koji je u saborsku proceduru uputila skupina zastupnika (46) iz Socijaldemokratske partije Hrvatske uz potporu zastupnika svojih koalicijskih partnera-zastupnika, Hrvatska demokratska zajednica (34 zastupnika), uputila je svoj “Prijedlog odluke o pristupanju promjeni Ustava Republike Hrvatske s Prijedlogom nacrtu promjene Ustava Republike Hrvatske”, 18. listopada 2013. g. S obzirom na to da je peta promjena Ustava Republike Hrvatske provedena realizacijom državnog referenduma 1. prosinca 2013. Građanske inicijative “U ime obitelji” na način da se u Ustav Republike Hrvatske unese definicija braka kao životna zajednica žene i muškarca, što je utvrdio Ustavni sud Republike Hrvatske svojom Odlukom broj: SuP-O-1-2014 od 14. siječnja 2014. g. Smatramo da se s pravom podneseni prijedlog skupine od 46 zastupnika Socijaldemokratske partije Hrvatske može numerirati šestom, a skupine od 34 zastupnika Hrvatske demokratske zajednice sedmim prijedlogom da se pristupi promjeni Ustava Republike Hrvatske.

2 Prihvaćanje i provođenje referenduma na temelju narodne inicijative je, zapravo, oblik ostvarivanja neposredne demokracije u kojem narod kao ravnopravna zajednica sam, neposrednim odlučivanjem ostvaruje svoju vlast, a sve preko svojih izabranih predstavnika. Ovaj institut je prihvaćen i unesen u Ustav Republike Hrvatske, njegovom drugom promjenom 2000. godine.

3 Riječ je o petoj promjeni Ustava Republike Hrvatske, koja je rezultat provedenog referenduma na temelju inicijative udruge građana “U ime obitelji” vidi bilješku 1.

4 Na ovakvoj argumentaciju temeljio je i njom branio svoju inicijativu za promjenu Ustava Republike Hrvatske predsjednik Republike Hrvatske prof. dr. sc. Ivo Josipović. Štoviše, on je svoju inicijativu koristio kao jedan od elemenata na kojem je gradio svoju izbornu kampanju za izbor predsjednika Republike Hrvatske.

5 Osobito ilustrativan primjer vezan je uz zahtjev branitelja kojim traže da se prava branitelja (poglavito hrvatskih ranih vojnih invalida) “unesu u Ustav”, odnosno da postanu norme s ustavnom snagom.

6 U politološkoj teoriji i teoriji ustavnog prava postoje različite definicije pojma modernog konstitucionalizma. Sve one, uz manje i/ili više razlike, počivaju na istovjetnim elementima definicije. Jedna od njih je ona Aleca Stonea Sweetea, kojom određuje da “moderni konstitucionalizam zahtijeva nametanje granica ovlastima vlasti, privrženost vladavini prava i zaštiti temeljnih prava”.

Tim više, kad se ima u vidu neupitna činjenica da svaka supstancijalna izmjena i dopuna, odnosno cjelovita promjena Ustava kraj svoje ustavno-pravne, svakako, ima kako socijalno-gospodarsku tako i političku pa i opće kulturnu dimenziju. Razumljivo jer Ustav je ne samo najviši pravni akt jedne zemlje već i jedna od njezinih društvenih vrednota i kulturnih dobara, kako bi kazao P. Häberle.⁷

Analiza zbog čega se u uvjetima sveopće društvene krize kod nas pojavljuje prava poplava ideja i prijedloga za promjenama Ustava bila bi sama po sebi vrlo intrigantna i interesantna, poglavito, ako se barem donekle u analizi uzmu promišljanja i konstatacija građana zašto do toga dolazi.⁸ Samo, (pak dubinska) supstancijalna analiza pojedinih prijedloga izmjena i dopuna, čini mi se, dovela bi do poprilično iznenađujućih rezultata, pa i za same predlagatelje. Bojim se da bi oni bili iznenađeni jer u značajnom dijelu prijedloga, mogli bi proizašli rezultati biti sasvim oprečni očekivanjima i ciljevima za koje su mislili predlagatelji da će ih postići predlažući ih. Na takvu zadnju (opravdanu sumnju) ovlašćuje me rezultat do kojeg sam došao provodeći supstancijalnu analizu samo jedne od promjene koja je obuhvaćena "Prijedlogom promjene Ustava Republike Hrvatske" koju je Hrvatskom saboru uputio kao svoj prijedlog prvotno (ovlaštena) skupina zastupnika Socijaldemokratske partije i njezinih koalicijskih partnera. Riječ je o prijedlogu promjena koja se odnosi na promjenu ustavno-pravnog okvira pravnog uređivanja položaja, prava i sloboda nacionalnih manjina i njihovih pripadnika s najbitnijim implikacijama koje one mogu prouzročiti (uključivo i poremećaj hijerarhijske strukture ustavno-pravnog poretka Republike Hrvatske proizašlog iz novog sustava njegove konstitucionalizacije), kako u formalno-pravnom tako i u stvarnom sustavu društvenih odnosa u kojem se nalaze nacionalne manjine i njihovi pripadnici. Ostalim pitanjima obuhvaćenim predmetnim promjenama, zbog tematskog sadržaja ovog rada, neću se baviti, osim za slučaj da su na izravan i/ili neizravan način povezane s problematikom koja se odnosi na nacionalne manjine i njihove pripadnike, tim više što se na predmet našeg bavljenja, prije svega, u odgovarajućem dijelu odnosi ona promjena Ustava koju je inicirala i u saborsku proceduru predložila skupina zastupnika Socijaldemokratske partije uz potporu svojih koalicijskih partnera, i njihovih zastupnika – drugih podupiratelja.

2. O TIJEKU POSTUPKA ŠESTIH PROMJENA USTAVA REPUBLIKE HRVATSKE

Postupak promjene Ustava Republike Hrvatske pokrenut je 10. srpnja 2013. g. upućivanjem Hrvatskom saboru "Prijedloga odluke o pristupanju promjeni Ustava Republike Hrvatske s Prijedlogom nacrtu promjena Ustava Republike Hrvatske". Prijedlog je u saborsku proceduru upu-

Vidjeti njegov rad: "Ustavi i sudska vlast" u: Daniele Caramani, "Komparativna politika", Zagreb, 2013. g., str. 164.

7 Više o ustavnoj državi kod Petera Häberlea u njegovu djelu "Ustavna država"; Zagreb, 2002. g., str. 21. i dalje.

8 Kod velikog broja naših građana prisutna je percepcija koja se temelji i proizlazi iz stajališta da je lakše Ustav mijenjati nego njegove vrednote, ciljeve i sadržaje ostvariti. Uz to, nije im stran ni stav da se "vlast" radije i lakše bavi formalno-pravnim normativnim, nego stvarnim problemima društvene zajednice za čije rješenje nema ni dovoljno znanja ni volje da ih, provođenjem reformi u skladu s Ustavom i zakonom, rješava. Osim toga, pokretanjem promjena Ustava i otvaranjem rasprave o njima, vlast građanima skreće pozornost ne samo sa stvarnih problema u društvu nego time i s mogućeg pokretanja različitih oblika (koje omogućuje ustavno-pravni poredak) odgovornosti vlasti zbog njihova nerješavanja.

tila skupina od 46 zastupnika 7. saziva Sabora na osnovi članka 147. Ustava Republike Hrvatske.⁹ Navedenim Prijedlogom predložena je dopuna članka 31. stavka 4. na način da se iza riječi: “propisana zakonom“, dodaju riječi: “kaznena djela teškog ubojstva počinjena iz političkih pobuda“.¹⁰ Iz citiranog je razvidno da u podnesenom Prijedlogu nema ni slova koje bi se odnosilo na pitanja koja su usmjerena na nacionalne manjine i njihove pripadnike. Ova pitanja (kao i druga kojim će se i formalno i sadržajno bitno proširiti početni Prijedlog 46-ero zastupnika), pojaviti će se tijekom rasprave na radnim tijelima i plenarnom raspravljajući na sjednici Hrvatskog sabora te će se njima kao formaliziranim prijedlozima predložiti proširenje i dopuna ovog Prijedloga.

Sam prijedlog kojim se predlaže intervencija odnosno promjena ustavno-pravne regulacije koja se odnosi na nacionalne manjine i njihove pripadnike s jedne strane, a s druge proširuje početni Prijedlog da se pristupi promjeni Ustava Republike Hrvatske dali su zastupnici Kluba zastupnika Samostalne demokratske srpske stranke i to na raspravi na plenarnom zasjedanju Sabora 16. listopada 2013. g. Njime su predložili da se izmijeni stavak 2. članka 15. Ustava i to tako da se ustavni zakon kojim se uređuje ravnopravnost i zaštita prava nacionalnih manjina donosi prema postupku određenom za promjenu Ustava.¹¹

Nakon provedenih rasprava na sjednicama radnih tijela i plenarnom zasjedanju, Hrvatski sabor je na svojoj 9. sjednici 25. listopada 2013. donio Odluku o pristupanju promjeni Ustava Republike Hrvatske.¹² Tom Odlukom (točka II.) Sabor je sukladno članku 60. stavku 1. podstavku 3. i 4. Poslovnika obvezao Odbor za Ustav, Poslovnik i politički sustav da “na temelju i u okviru Prijedloga odluke o pristupanju promjeni Ustava Republike Hrvatske, koji su podnijeli zastupnici u Hrvatskom saboru svojim Prijedlogom od 10. srpnja 2013. i nakon provedene rasprave u Hrvatskom saboru i njegovim radnim tijelima, podnijeti će Hrvatskom saboru Prijedlog za utvrđivanje nacrtu promjene Ustava Republike Hrvatske“.¹³

Radeći na pripremi Prijedloga za utvrđivanje nacrtu promjene Ustava Republike Hrvatske, predsjednik Odbora za Ustav, Poslovnik i politički sustav osnovao je Radnu skupinu¹⁴ “koja je nastojala pronaći zajednička rješenja i formulirati usuglašeni Prijedlog za utvrđivanje nacrtu pro-

9 Promjene Ustava Republike Hrvatske uređene su u glavi IX. člancima 147.–150. Oni glase:

“Članak 147.

Prvo da predloži promjenu Ustava Republike Hrvatske ima najmanje jedna petina zastupnika u Hrvatskom saboru, Predsjednik Republike Hrvatske i Vlada Republike Hrvatske.

Članak 148.

Hrvatski sabor odlučuje da li će pristupiti promjeni Ustava većinom glasova svih zastupnika.

Nacrt promjene Ustava Hrvatski sabor utvrđuje većinom glasova svih zastupnika.

Članak 149.

O promjeni Ustava odlučuje Hrvatski sabor dvotrećinskom većinom glasova svih zastupnika.

Članak 150.

Promjenu Ustava proglašava Hrvatski sabor.“

10 Članak 1. Prijedloga odluke o pristupanju promjeni Ustava Republike Hrvatske, skupine od 46 zastupnika SDP-a od 10. srpnja 2013. g.

11 Vidjeti pobliže str. 1. Tablice Radne skupine za izmjenu Ustava, koja obuhvaća sve dotad (15. studenoga 2013. g.) podnesene prijedloge za promjenu Ustava.

12 Odluka o pristupanju promjeni Ustava Republike Hrvatske (Narodne novine, br. 131/2013.).

13 Isto, točka II. Odluke o pristupanju promjeni Ustava Republike Hrvatske.

14 Predsjednik Odbora za Ustav, Poslovnik i politički sustav je na temelju članka 53. Poslovnika Hrvatskog sabora osnovao 7. studenog 2013. g. Radnu skupinu za izradu “Prijedloga nacrtu promjene Ustava Republike Hrvatske“.

mjene Ustava Republike Hrvatske, uzimajući u obzir sve prijedloge za izradu Prijedloga za utvrđivanje nacrtu promjene Ustava Republike Hrvatske (...).¹⁵

Radna skupina se sastala na svojoj 7. sjednici 19. studenog 2013. Na toj sjednici Radna skupina je podržala i utvrdila prijedloge koje je dostavila Odboru za Ustav, Poslovnik i politički sustav kao materijal za utvrđivanje Prijedloga nacrtu promjene Ustava Republike Hrvatske. Kraj inih prijedloga Radna skupina je utvrdila, proširila i formulirala prijedloge promjene Ustava koji se odnose na uređivanje ustavnog okvira, pravne regulacije prava i sloboda nacionalnih manjina i njihovih pripadnika.¹⁶ Svoj prijedlog jasno je iskazala kroz formulaciju članaka 2. i 5., Prijedloga nacrtu promjene Ustava Republike Hrvatske, koji sadržajno obuhvaćaju ova pitanja.¹⁷ Oni glase:

“Članak 2.

U članku 15. stavku 2. riječi: “za donošenje organskih zakona“ zamjenjuje se riječima: “određenom za promjenu Ustava“.

Članak 5.

U članku 83. stavak 1. mijenja se i glasi:

“Zakon kojim se uređuje prava nacionalnih manjina, zakon kojim se uređuje pitanja važna za izvršavanje dužnosti i rad Ustavnog suda Republike Hrvatske i zakon kojim se uređuje provedba Ustava, donose se po postupku određenom za promjenu Ustavu. Hrvatski sabor može, većinom glasova svih zastupnika, odlučiti da se i drugi zakon donese po postupku određenom za promjenu Ustava.“

U stavku 2. riječi: “područne (regionalne)“ zamjenjuju se riječju: “regionalne“.¹⁸

Iako je postojala želja, pa i jasno iskazana namjera da se pronađu zajednička rješenja i formulira usuglašeni Prijedlog za utvrđivanje nacrtu promjene Ustava Republike Hrvatske, moram reći da na ovom (kao i nekim drugim pitanjima) nije postignuto zajedništvo niti je došlo unutar Radne skupine do jednoglasnog usuglašenog prijedloga. Naime, dva člana Radne skupine (obojica iz reda najveće oporbene stranke HDZ-a u Saboru) bili su protiv prijedloga kojim se mijenjaju ova dva članka Ustava.¹⁹

“Odbor za Ustav, Poslovnik i politički sustav Hrvatskog sabora 21. studenog 2013. donio je Odluku o otvaranju javne rasprave o Prijedlogu za utvrđivanje Nacrta promjene Ustava Republike Hrvatske koji je Radna skupina za izradu Prijedloga nacrtu promjene Ustava Republike Hrvatske izradila i uputila Odboru za Ustav, Poslovnik i politički sustav Hrvatskog sabora.“²⁰

Uz sve teškoće, pa i produživanje javne rasprave, nakon što se o njoj očitovao i Ustavni sud Republike Hrvatske, Odbor za Ustav, Poslovnik i politički sustav utvrdio je Prijedlog nacrtu promjena Ustava Republike Hrvatske i uputio ga predsjedniku Hrvatskog sabora u daljnju saborsku proceduru svojim aktom od 9. prosinca 2013. g., klasa: 012-02/13-01/02, ur. broj: 6521-1-13-15. Što

15 Vidjeti pobliže Obrazloženje uz “Prijedlog promjene Ustava Republike Hrvatske”, klasa: 012-02/13-01/01, ur. broj: 65-13-24 od 16. prosinca 2013. g.

16 Zapisnik sa 7. sjednice Radne skupine za izradu “Prijedloga promjene Ustava Republike Hrvatske”, klasa: 021-19/13-09/01, ur. broj: 6521-1-13-07/02, od 19. studenog 2013. g., str. 3.

17 Interesantno je primijetiti da je prijedlog za promjenu članka 83. stavka 1. iznjedrila Radna skupina i formulirala u članku 5. budućeg “Prijedloga nacrtu promjene Ustava Republike Hrvatske”. Vidjeti navedeni Zapisnik naveden u prethodnoj bilješci.

18 Isto, str. 3. Zapisnika.

19 Vidjeti str. 3. Zapisnika Radne skupine od 19. studenog 2013. g.

20 “Prijedlog nacrtu promjene Ustava Republike Hrvatske”, klasa: 012-02/13-01/02, ur. broj: 6521-1-13-01/02, od 9. prosinca 2013. g.

se tiče prijedloga promjene Ustava glede nacionalnih manjina i njihovih pripadnika, one su prema opsegu i svom sadržaju u "Prijedlogu nacrtu promjene Ustava Republike Hrvatske" ostale istovjetne onim kako ih je utvrdila i formulirala Radna skupina na svojoj 7. sjednici održanoj 19. studenog 2013. g. Jedina razlika jest ona koja proizlazi iz prirode akta u kojem se nalazi. Naime, kako je "Prijedlog nacrtu promjene Ustava Republike Hrvatske", formalni prijedlog koji je upućen u saborsku proceduru i služi za provođenje tzv. drugog čitanja (druge faze) u donošenju promjene Ustava, on sadrži u svom obrazloženju razloge zbog kojih se predlažu promjene glede nacionalnih manjina i njihovih pripadnika. Osim toga sadrži i obrazloženje svakog od pojedinih članaka, pa tako i članke koji se odnose na problematiku nacionalnih manjina i njihovih pripadnika koje obuhvaća "Prijedlog nacrtu promjene Ustava Republike Hrvatske".

Na "Prijedlog nacrtu promjene Ustava Republike Hrvatske", pa i u dijelu koji se odnosi na promjene ustavnih odredbi koje se tiču nacionalnih manjina i njihovih pripadnika, u pisanu je obliku reagirao predsjednik Republike Hrvatske,²¹ dok je Klub zastupnika HDZ-a u Saboru reagirao prijedlogom amandmana.²²

Predsjednik Republike Hrvatske svojim podneskom "Prijedlozi vezani uz verzije Prijedloga nacrtu promjene Ustava Republike Hrvatske", klasa: 012-02/13-01/03, ur. broj: 65-13-11 od 10. prosinca 2013., iznosi svoja razmišljanja u obliku pisanog prijedloga pa piše: "4. U pogledu novopredložene formulacije članka 83. stavka 1. naglašavam kako je navedena formulacija upitna. Iako ona na prvi pogled izgleda kao način jače zaštite prava nacionalnih manjina, može se dogoditi upravo suprotno. Naime, potpuno je prihvatljivo da se Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina mijenja u postupku predviđenom za promjenu (donošenje) Ustava. Opasnost za ustavni poredak i njegovu koherentnost kriju, međutim, novopredložene odredbe kojima se predviđa konstitucionalizacija nekih 'običnih' zakona i to na sljedeći način:

- a) Ponajprije, zamku krije posljednja rečenica Prijedloga koja se odnosi na članak 83. stavak 1. Ustava ("Hrvatski sabor može, većinom glasova svih zastupnika, odlučiti da se i drugi zakon donese po postupku za promjenu Ustava"),
- b) Nadalje, treba razmotriti dio Prijedloga koji se odnosi na članak 15. i članak 83. stavak 1. Ustava, a kojim se propisuje da se "zakon kojim se uređuje prava nacionalnih manjina" donosi "po postupku određenom za promjenu Ustava".

Iako je temeljna ideja formulacije navedene pod a) bila to da se "učvrste" pojedine zakonske odredbe, vjerojatno one koje se tiču prava i sloboda građana, učinak može biti sasvim suprotan, rekao bih, opasan. Naime, vladajuća većina arbitrarno može odrediti koji će zakoni dobiti ustavni rang. Moguće je da se na taj način izglasaju i odredbe suprotne Ustavu te da se "konstitucionalizacijom" dovedu na razinu Ustava, čime bi se zapravo onemogućila kontrola tih odredbi od strane Ustavnog suda. Zamislive su i takve promjene kojima bi se ograničavala temeljna ljudska prava i prava nacionalnih manjina ili pak promjene kojima bi se na ustavni rang podizala potpuno beznačajna pitanja, s nesagledivim posljedicama za koherentnost i stabilnost ustavnopravnog sustava. U prilog potonjem ponajviše govori činjenica da je prema ovako predloženim odredbama moguća "konstitucionalizacija" bilo kojeg zakona, a ne samo, primjerice, organskih zakona, što je ozbiljni deficit novopredloženih odredbi. Kada je riječ o formulaciji navedenoj pod b) postavlja se pitanje je li zaista svrsishodno da se svi zakoni koji se odnose na prava nacionalnih manjina, često samo tehničkog ili provedbenog značaja, donose prema postupku za donošenje Us-

21 Predsjednik Republike Hrvatske, podnesak predsjedniku Hrvatskog sabora, klasa: 012-01/13-01/08, ur. broj: 71-01-13-01, od 10. prosinca 2013. g.

22 Klub zastupnika HDZ-a u Hrvatskom saboru, Amandmani na Prijedlog nacrtu promjene Ustava Republike Hrvatske, klasa: 012-02/13-01/03, ur. broj: 6532-1-13-01, od 12. prosinca 2013. g.

tava ili to treba ograničiti na odredbe Ustavnog zakona. I ovdje postoje pozitivni, ali i negativni aspekti konstitucionalizacije, kako je to navedeno i za formulaciju navedenu pod a).²³

Klub zastupnika HDZ-a u Hrvatskom saboru je svojim podneskom od 12. prosinca 2013., klasa: 012-02/13-01/03, ur. broj: 6532-1-13-01, na "Prijedlog nacrtu promjene Ustava Republike Hrvatske", podnio ukupno 9 amandmana, od čega se amandmani 2. i 5. odnose na promjene ustavnih odredbi koje se tiču pravnog uređivanja nacionalnih manjina. Kratko rečeno predloženim amandmanima predlaže se brisanje izmjene i dopune članka 15. stavka 2. i članka 83. stavka 1. kako ih predlaže "Prijedlog nacrtu promjene Ustava", u svojim člancima 2. i 5. Drugim riječima, Klub zastupnika HDZ-a predloženim amandmanima izražava svoje protivljenje da se ovim promjenama mijenjaju članci 15. stavak 2. i 83. stavak 1. Ustava, odnosno, zalažu se da dosadašnji tekst tih članaka Ustava u cijelosti ostane na snazi.

Takvo svoje stajalište brane obrazlažući navedene amandmane, pa uz amandman 2. obrazlažući ga, pišu: "Organski zakon o pravima nacionalnih manjina kojim se daje pravna snaga Ustava, u suprotnosti je sa stajalištem Venecijanske komisije, savjetodavnog tijela Vijeća Europe za ustavna pitanja te Ustavnog suda Republike Hrvatske o neprihvatljivosti ustavne 'konstitucionalizacije' zakonskih instituta u demokratskom društvu, s obzirom na to da se time podriva demokratsko načelo provjere i ravnoteže te načelo diobe vlasti. Naime, ustavni pristup koji izuzima redovne zakone od ustavno-sudske kontrole dovodi do ozbiljnog i zabrinjavajućeg podrivanja uloge Ustavnog suda kao čuvara Ustava. To je problem s aspekta vladavine prava, ali još više s aspekta demokratskih načela. Provjere i ravnoteže čine bitan dio svake demokracije. Smanjenje ovlasti, a u nekim slučajevima i potpuno ukidanje ovlasti Ustavnog suda ('konstitucionalizacija' nekih pitanja) da ocjenjuje usklađenost redovitog zakonodavstva s Ustavom kao temeljnim zakonom njegovim standardima dovodi do povrede demokratskih provjera i ravnoteže te načela diobe vlasti."

Što se, pak, tiče obrazloženja uz amandman 5., u obrazloženju se navodi: "Predloženim člankom 5. kojim se mijenja stavak 1. članka 83. Ustava Republike Hrvatske vladajuća većina može arbitrarno odrediti koji će zakoni dobiti ustavni rang. Moguće je da se na taj način izglašu i odredbe suprotne Ustavu te da se 'konstitucionalizacijom' dovedu na razinu Ustava čime bi se onemogućila kontrola tih odredbi od strane Ustavnog suda. Na to ukazuje i predsjednik Republike Hrvatske u svom dopisu koji je uputio 10. prosinca 2013. predsjedniku Hrvatskog sabora (...)"²⁴

Unatoč izloženim prijedlozima pa i upozorenjima predsjednika Republike Hrvatske prof. dr. sc. Ive Josipovića izložene u navedenom aktu – dopisu predsjedniku Hrvatskog sabora te predloženim amandmanima, prijedlozima i upozorenjima izloženih u njihovu obrazloženju glede predloženih rješenja koje sadrži "Prijedlog nacrtu promjene Ustava Republike Hrvatske", a koja se odnose na članak 15. stavak 2. i članak 83. stavak 1. Ustava, Hrvatski sabor je predloženi "Prijedlog nacrtu promjene Ustava Republike Hrvatske" prihvatio u tekstu kako ga je predložio predlagatelj Odbor za Ustav, Poslovnik i politički sustav bez ikakvih promjena, izmjena i dopuna. Naime, na svojoj sjednici 13. prosinca 2013. Hrvatski sabor je donio Odluku o utvrđivanju Nacrta promjene Ustava Republike Hrvatske.²⁵ Sastavni dio ove Odluke je i tekst Nacrta promjene Ustava Republike Hrvatske. Nadalje, točkom II. Odluke zadužen je Odbor za Ustav, Poslovnik i politički sustav

23 Predsjednik Republike Hrvatske prof. dr. sc. Ivo Josipović, kao u bilješci 21.

24 Obrazloženje amandmana Kluba HDZ-a podnesenih na "Prijedlog nacrtu promjene Ustava Republike Hrvatske", kao u bilješci 22.

25 Narodne novine, br. 150/2013.

da “na temelju i u okviru Nacrta promjene Ustava Republike Hrvatske“ podnese “Hrvatskom saboru Prijedlog promjene Ustava Republike Hrvatske.”²⁶

Odbor za Ustav, Poslovník i politički sustav je vrlo brzo (gotovo ekspresno) utvrdio Prijedlog promjene Ustava Republike Hrvatske i već 16. prosinca 2013. svojim aktom klasa: 012-02/13-01/02, ur. broj: 6521-1-13-18, uputio ga predsjedniku Hrvatskog sabora na daljnje postupanje. Sam Prijedlog promjene Ustava Republike Hrvatske u normativnom je dijelu sadržajno istovjetan Prijedlogu nacrta promjene Ustava Republike Hrvatske. Predsjednik Hrvatskog sabora isti dan, 16. prosinca 2013., svojim aktom klasa: 012-02/13-01/01, ur. broj: 65-13-24, Prijedlog promjene Ustava Republike Hrvatske dostavlja zastupnicama i zastupnicima Hrvatskog sabora te predsjednicama i predsjednicima njegovih radnih tijela radi provođenja završnog dijela postupka promjene Ustava, dakako u propisanoj parlamentarnoj proceduri. Od tog vremena pa do danas (siječanj 2015.) Prijedlog promjene Ustava Republike Hrvatske u saborskoj je proceduri, ali se u vezi s njime ne provode nikakve radnje ni postupak. Čini se da je takva sudbina Prijedloga promjene Ustava Republike Hrvatske, rezultat raspada, odnosno nedostatka potrebne parlamentarne većine (2/3 većina glasova svih zastupnika) za njegovo prihvatanje i izglasavanje. Ovakva pozicija glede Prijedloga promjene Ustava Republike Hrvatske, ponovno je oživila rasprave da su neke od predloženih promjena rezultat političke trgovine prema načelu *do ut des* između vladajuće većine i drugih parlamentarnih stranaka. Prema tim stajalištima politička trgovina počiva na ustupku vladajuće većine da se pojedini prijedlog promjena uvrsti u promjene Ustava, uz obećanje druge strane da će njezini zastupnici u Saboru glasovati za sve predložene promjene Ustava. Kao eklatantan primjer takvog dogovaranja uzimaju se baš dogovori vezani uz prijedloge promjene Ustava koje se odnose na nacionalne manjine i njihove pripadnike. Ne ulazeći previše u pitanje ovakvog ili nekakvog drukčijeg oblika političkog dogovaranja između vladajuće većine i drugih sudionika u provođenju postupka promjene Ustava, ipak, kad su u pitanju promjene koje se odnose na problematiku nacionalnih manjina, treba se na ovom mjestu ukazati na sljedeće:

Prvo, osobno imam visok stupanj razumijevanja prema zahtjevima zastupnika nacionalnih manjina da se sva prava i slobode koje se odnose na nacionalne manjine urede normama ustavnog karaktera. Naprosto zbog toga što razumijem njihovu želju da se sva njihova prava i slobode izdignu na ustavni rang. No jedno je imati razumijevanja, a drugo je i prihvatiti takav zahtjev kao opravdan, svrhovit, racionalan i s ustavno-pravnog aspekta nužan u demokratskom društvu vladavine prava i ustava. Odgovornost za to da sva ta pitanja dobro izučiti i izvažiti u postupku promjene Ustava polazeći od najviših vrednota ustavnog poretka Republike Hrvatske, tendencija i sloboda demokratskog društva te kakvu političku zajednicu u državi želi postići, leži na većini, a ne na manjini, ponajmanje nacionalnim manjinama u parlamentarnom sazivu koji odlučuje o promjeni Ustava.

Drugo, zahtjevom da se uređivanje prava i sloboda nacionalnih manjina provodi aktima ustavne prirode, po prirodi stvari se pitanje nacionalnih manjina, njihovih prava i sloboda te prava i sloboda njihovih pripadnika izdižu ponovno na pijedestal prvorazrednog političkog pitanja, ali i kao bitno pitanje ustavnopravne konstitucionalizacije hrvatskog društva. Osim toga, ono po prirodi stvari postaje političko-pravno pitanje jer prihvatanje takvog rješenja otvara nova pitanja: bi li u Hrvatskoj tako, zapravo *de facto* i *de iure* imali dva ustava, jedan koji vrijedi za sve njegove stanovnike i drugi koji vrijedi samo za nacionalne manjine i njihove pripadnike? Zatim koji je njihov međudnos, s jedne strane te s druge strane kakav je njihov odnos spram nadnacionalnog (konvencijskog) prava koje je sastavni dio ustavno-pravnog poretka Hrvatske, a koje unutar

26 Točka II. Odluke o utvrđivanju nacrta promjene Ustava Republike Hrvatske (Narodne novine, br. 150/2013).

sebe sadrži pravno propisani obligatorni odnos o hijerarhijskom rangu između ostvarivanja i zaštite ljudskih prava i temeljnih sloboda te prava i sloboda nacionalnih manjina i njihovih pripadnika itd. U nastavku teksta nastojat ću, uz ostalo, dati neke odgovore i na ova pitanja.

3. KRITIČKA ANALIZA ŠESTIH PROMJENA USTAVA REPUBLIKE HRVATSKE

Polazeći od prethodno iskazanoga, smatramo potrebnim još jedanput istaknuti: same predložene promjene članaka 15. stavka 2. i 83. stavka 1. Ustava Republike Hrvatske koji se odnose na problematiku (prava i slobode i njihovo ustavno pravno uređivanje) nacionalnih manjina i njihovih pripadnika po sebi zaslužuju ozbiljno kritičko propitivanje jesu li potrebne, nužne, opravdane i razumne u demokratskom društvu vladavine prava i Ustavom konstitucionalizirane moderne ustavne države, što Republika Hrvatska s aspekta modernog konstitucionalizma kao normativno-pravni izraz ustavno-pravnog poretka, svakako jest i o čemu ne dvoje ni najveći autoriteti koji zastupaju teoriju modernog konstitucionalizma i ustavne države.²⁷ Zbog toga ću ih ustavno-pravno kritički analizirati kako s formalnog tako i supstancijalnog aspekta, zatim njihova, eventualnog, utjecaja na modernu konstitucionalizaciju Hrvatske kao ustavne države, uključujući odgovor na pitanje koja struktura hijerarhijskog odnosa unutar našeg ustavno-pravnog poretka bi one nametnule te vrlo kratko kako se to može odnositi na funkcioniranje vladavine prava, poštovanja i provođenja Ustava u ustavnoj državi.

U "Prijedlogu promjene Ustava Republike Hrvatske", Odbor za Ustav, Poslovnik i politički sustav navodi kao glavni razlog navedenih izmjena potrebu da se odredi pravna priroda Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina. Potrebu da tako postupi iščitava iz Odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske broj U-I-774/2000 od 20. prosinca 2000. (Narodne novine broj 1/2001), Odbor tumači da je u navedenoj Odluci Ustavni sud zauzeo stajalište da je potrebno Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina donositi prema postupku propisanom za promjenu Ustavu i tako mu osigurati ustavno-pravnu snagu, a ne snagu organskog zakona. Odbor takav stav izvodi citirajući sljedeće navode iz Odluke Ustavnog suda: "(...) po postupku utvrđenom za donošenje organskih zakona (...) pogrešno su i neodgovarajuće Ustavu nazvani (...)" te navodi radi jasnoće Odluke "ovakva *falsa nominatio* ne mijenja pravnu prirodu zakona, ne čini ih pravno drugačijim od onoga što oni po Ustavu i svom sadržaju jesu, a Ustavni sud ih ne ocjenjuje po njihovom imenu nego po njihovoj pravnoj prirodi."²⁸

Što se pak tiče članka 5. "Prijedloga promjene Ustava Republike Hrvatske", koja je prema našem sudu mnogo radikalnija i prihvati li se imat će mnogo ozbiljnije posljedice za naš ustavno-pravni poredak, u obrazloženju potrebe te izmjene ni riječi. Zapravo, samo površno i vrlo formalistički daje se obrazloženje uz članak 5. i to zato što se ta "odredba usklađuje s člankom 2. ovoga Prijedloga".

Ne možemo a ne primijetiti da Odbor za Ustav, Poslovnik i politički sustav kao glavni razlog promjene članka Ustava kojim se uređuje prava nacionalnih manjina uzima "potreba da se odre-

27 Vidjeti npr.: P. Häberle, "Ustavna država"; Zagreb, 2002. g., zatim Alec S. Sweet, "Ustavi i sudska vlast", u: D. Carmani, "Komparativna politika", Zagreb, 2013. g. a kod nas: A. Bačić, "Hrvatska i izazovi konstitucionalizma", Split, 2001. g., te B. Smerdel i S. Sokol; "Ustavno pravo", Zagreb, 2006. g. itd.

28 Prijedlog promjene Ustava Republike Hrvatske, klasa: 012-02/13-01/01, ur. broj: 65-13-24, od 16. prosinca 2013. g., str. 10.

di pravna priroda Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina“. No korektnom čitatelju važećeg članka 15. stavka 2. Ustava i predloženih njegovih promjena potpuno je razvidno da je važećom odredbom Ustava Ustavnom zakonu o pravima nacionalnih manjina određena pravna priroda i to kao organskog zakona. Prema tome, istine radi, valja ustvrditi da se predloženim promjenama ne određuje, nego mijenja pravna priroda Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina i to iz organskog zakona u pravni akt ustavne snage.

Možda je potrebno ponoviti da što se tiče pravne prirode Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina, zapravo, nema spora. Potpuno je nedvojbeno kako za pravne teoretičare tako i za praksu Ustavnog suda Republike Hrvatske da je prema svom sadržaju, kao i prema važećem ustavno-pravnom reguliranju (vidi članak 15. stavak 2.) Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina prema svojoj pravnoj prirodi organski zakon. O tome sam više pisao u svom doktorskom radu “Pravo nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj“, obranjenom na Pravnom fakultetu u Osijeku 2012. godine, osobito u potpoglavlju 6. 4. “O međuodnosu osnovnih pravnih izvora prava nacionalnih manjina“ na stranicama od 287. do 290. pa nema potrebe da ovdje iste ponavljam i ponovno iznosim sve razloge zbog čega se zakonodavac opredijelio da pri promjeni Ustava 2000. g. Ustavnom zakonu o pravima nacionalnih manjina kao pravnu prirodu utvrdi status koji imaju organski zakoni uz zadržavanje imena ustavni. No ipak moram, korektnosti radi, ukazati da podnositelj “Prijedloga promjene Ustava Republike Hrvatske“ obrće smisao pa i sam sadržaj stajališta Ustavnog suda glede pravne prirode te samog imena Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina. Točno je da Ustavni sud u navedenoj svojoj Odluci ima stav da ime Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina ne odgovara njegovu sadržaju. Međutim, točno je i to da je Ustavni sud u istoj Odluci, pozivajući se na ustavno-pravnu teoriju utvrdio “da je osporeni Ustavni zakon u stvari organski zakon“ te da se “dakle, radi o zakonu koji je prema pravnoj snazi ispod Ustava, ali je iznad ostalih zakona, a njegova veća pravna snaga izvire iz strože odnosno kvalificirane većine, kojom se donosi za razliku od ostalih zakona koji se donose natpolovičnom većinom nazočnih zastupnika“.²⁹ Ni manje ni više. U tom smislu nekorektno je pozivati se na navedenu Odluku kao razlog ili dokaz potrebe da se odredi pravna priroda Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina. Drugo je pitanje ako se pozivom na navedenu Odluku Ustavnog suda željelo napraviti promjenu Ustava koja bi kod ovog pravnog propisa trebala uskladiti njegovo ime s njegovim sadržajem. No tada je trebalo predložiti da se ime Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina promijeni u Zakon o pravima nacionalnih manjina, ali svakako kao organski zakon koji se donosi dvotrećinskom većinom glasova svih zastupnika. Tim više što su, barem smo tako vjerovali, prestali politički razlozi zbog kojih se ovom propisu “mora“ dati u naslovu ime “ustavni“.

Čini se da je takvo očekivanje bilo preuranjeno. Naime, iskustvo pokazuje da se od određenih političkih struktura i ideologija koristi svaka prigoda, a poglavito one koje otvaraju postupci za promjene Ustava, da se pitanje nacionalnih manjina ponovno otvori kao političko-pravno pa i konstitucionalističko pitanje u Republici Hrvatskoj.

Takve trenutke koriste, poglavito ako smatraju da je potrebno u Ustavu “iznova definirati *demos*“,³⁰ u okviru konstitucionalizirane države, naravno ako nisu zadovoljne s njegovim definiranjem, kako je to već učinjeno u važećim normama Ustava. Zapravo, otvaranjem etničkog načela prema kojem se želi ostvariti *demos* kao zajednica ravnopravnih osoba, ali u okviru svoje etničke skupine odnosno nacionalne manjine, u bitnom se mijenja konstitucionalizirani model

29 Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske broj U-I-774/2000 od 20. prosinca 2000. g., (Narodne novine, br. 1/2001).

30 Ovdje *demos* poimamo kao zajednicu slobodnih, u pravilu jednakih i ravnopravnih građana koji ostvarujući vlast samostalno i neposredno preko referenduma ili preko svojih izabраниh predstavnika provode politike upravljajući društvenim poslovima radi ostvarivanja zajedničkih interesa na dobrobit svih.

prema kojem "vlast proizlazi iz naroda i pripada narodu kao zajednici slobodnih i ravnopravnih državljana."³¹ Taj model podrazumijeva *demos* kao slobodne i ravnopravne državljane bez iznimke, odnosno bez diskriminacije prema bilo kojoj osobini, uključivo i nacionalnoj. Za njega je bitno samo da je riječ o državljaninu Republike Hrvatske. Za razliku od njega model koji u svojoj osnovi ima etnički (nacionalni) kriterij zahtijeva slobodu i ravnopravnost u okviru svoje nacionalne skupine. Zbog toga i koristi promjene Ustava da postavi zahtjev da se ustavnim normama urede prava nacionalnih manjina, prema istom načelu koje vrijedi za uređivanje ustavnih prava za zajednicu slobodnih i ravnopravnih državljana. Time *volens nolens* prema etničkom načelu povlače novu crtu razgraničenja između etničke većine i etničkih manjina. I to polazeći sa stajališta da sve što proizlazi iz građanskog koncepta ravnopravnih i slobodnih državljana pripada i daje prava i slobode svima (uključivo i nacionalnim manjinama) kao državljanima, dok istodobno iz etničkog principa (ako se tako promijeni Ustav) u tom dijelu proizlaze prava i slobode samo za nacionalne manjine i njihove pripadnike. U takvom pristupu i leži, u bitnom, moguća nejednakost i neravnopravnost između nacionalnih manjina i njihovih pripadnika i etničke većine. No ona se u krajnjoj konzekvenci dosljednom primjenom tako promijenjenog Ustava pokazuje kao nejednakost i neravnopravnost na štetu etničke većine, ali i na vladavinu prava kao esencijalni uporišni stup za ostvarivanje pune funkcionalne demokracije. *Demos* kao ravnopravna, jednaka i slobodna zajednica državljana zamijenjen etničkim načelom dovodi, zapravo, do odnosa mi i vi, odnosa koji se utemeljuje na parcijalnim interesima etničkih manjina i etničke većine. Daka-ko, i jedni i drugi te (svoje) interese prema ukupnosti stanovništva (cjelokupnoj javnosti) nastoje prikazati kao opće interese da bi dobili potporu iste te javnosti. U svojoj biti ovaj pristup najbliži je ostvarivanju Dworkinova modela³² društvene zajednice nazvanog modelom "knjige pravila". Sam model "knjige pravila" polazi od toga "da članovi političke zajednice prihvaćaju općenitu obvezu da se pokoravaju pravilima uspostavljenima na stanovit način, koji je osoban za tu zajednicu (...). Oni se pokoravaju pravilima koja su prihvatili ili postigli pregovorima, (prema načelu mi i vi, prim. M. A.) i to iz obveze, a ne tek iz strategije; međutim oni pretpostavljaju da je sadržajem tih pravila njihova obveza iscrpljena. Nemaju osjećaj da je pogodba o pravilima postignuta zbog zajedničke odanosti temeljnim načelima koja su sama sobom izvor daljnje obveze: upravo suprotno – oni shvaćaju da to pravilo predstavlja kompromis između antagonističkih interesa ili gledišta".³³ Upravo zbog toga taj model otvara posebne opasnosti koje "za mlade nekonsolidirane, višenacionalne ili višereligijske demokracije proizlaze iz sljedećih problema: nacionalističke ili vjerske elite mogu kao 'politički poduzetnici' upravo u razdobljima postkomunističke transformacije, u kojima se izgradilo i organiziralo malo drugih čvrstih kolektivnih identiteta (primjerice klasa, sloj, profesija) ostvarivati svoje interese za vlašću preko nacionalno-šovinističkih strategija mobilizacije."³⁴ Slično će se dogoditi i u slučaju kad "politički poduzetnici" koji na jednoj strani predstavljaju parcijalne interese nacionalnih manjina, a na drugoj klijentelističke interese političke (partokratske strukture vlasti) stranke postignu dogovor prema načelu "ja tebi ti meni". Ako to kao prethodno pitanje otvore i o njemu postignu dogovor na promjeni ustava, same promjena ustava nužno se pretvara u objekt strateškog djelovanja. Ako se tako dogovorene promjene ustava donesu, onda moramo prihvatiti stajalište da je opasnost koju takve promjene nose "u

31 Članak 1. stavak 2. Ustava Republike Hrvatske.

32 O tri modela zajednice vidjeti kod Ronald Dworkin, "Integritet", u: "Legitimnost demokratske vlasti", izbor radova, Zagreb, 1996. g., str. 204.–207.

33 Isto; str. 205.

34 Wolfgang Merkel, "Transformacija političkih sustava", Zagreb, 2011. g., str. 310.

tome što su ustavi s posljedičnom nakanom planirani prema pristranim interesima te nisu doneseni prema mjerilima 'razuma+ ili *bonum commune* nego strasti i interesa.'³⁵

Dakako, taj model odstupaja, čak što više negira model moderne društvene zajednice koja počiva na ustavnim utvrđenim najvišim vrednotama i načelima koja pripadaju svima i svi ih moraju poštivati i provoditi. Takvu zajednicu konstitucionaliziraju moderni ustavi, u kojoj su i oni kako političko-pravno sredstvo konstitucionalizacije istodobno jedna od vrednota ali i kulturnih dobara te zajednice. To je model društvene zajednice u kojem njezini građani kao politički subjekti (u pravilu državljani) ostvaruju vlast kao slobodne, jednake i ravnopravne osobe, samo zbog toga što su članovi te zajednice, a ne što su obilježeni po etničkom i/ili bilo koje druge karakteristike. U toj zajednici svi su jednaki, bez ikakve diskriminacije, pred zakonom. Svi su nositelji ljudskih prava i sloboda samom činjenicom što su ljudi. To je društvena zajednica u kojoj su prava i slobode svih manjina (uključivo i nacionalnih) i njihovih pripadnika dio ljudskih prava i sloboda. Ostvarivanje i zaštita manjinskih prava i sloboda kao ljudskih prava i temeljnih sloboda primjenom načela pozitivne diskriminacije (gdje je to i kada potrebno) mora jamčiti država odnosno većina na vlasti u njoj, u skladu s vladavinom prava i ustava, uz, naravno, poštivanje ljudskih prava i temeljnih sloboda drugih, "posebice prava osoba koje pripadaju većini ili drugim nacionalnim manjinama, u skladu s ustavom, zakonom, međunarodnim ugovorima i drugim važnim izvorima prava."³⁶

Model modernim konstitucionalizacijom konstitucionalizirane društvene i državne zajednice najbliži je tzv. Dworkinovu trećem tipu koji naziva zajednicom "modela principa". Za tu zajednicu on "inzistira na tome da su ljudi članovi istinske političke zajednice samo ukoliko prihvaćaju da su njihove sudbine čvrsto povezane na sljedeći način: oni prihvaćaju da njima upravljaju zajednička načela, a ne samo pravila skovana u političkom kompromisu. Za takve ljude politika ima drugačiji komentar. Ona je scena debate o tome koje bi principe zajednica trebala usvojiti kao sustav, kakvo bi shvaćanje pravednosti, pravičnosti i valjanog procesa trebalo prihvatiti; to je sasvim drugačija priča od one primjerene ostalim modelima, u kojima svaka osoba nastoji pobosti zastavu vlastitih uvjerenja nad što je moguće širom domenom moći ili pravila. Članovi zajednice principa prihvaćaju da njihova politička prava i dužnosti nisu iscrpljeni posebnim odlukama koje postignu njihove političke institucije, nego općenitije ovise o shemi načela koje te odluke pretpostavljaju ili podržavaju. Tako svaki član prihvaća da drugi imaju pravo i da ona/on ima dužnosti što proistječu iz te sheme, premda nikada nisu formalno identificirane ili proglašene. On/ona također ne suponira da su to daljnja prava i dužnosti uvjetovani njenim/njegovim svesrdnim odobravanjem te sheme; te obveze proizlaze iz povijesne činjenice da je njegova zajednica usvojila tu shemu, koje potom postaje njenom osobitošću, a ne iz pretpostavke da bi je on bio odabrao da je imao punu mogućnost izbora. Ukratko, svatko prihvaća politički integritet kao distinktan politički ideal, te općenito prihvaćanje tog ideala, čak i među ljudima koji se inače na slažu glede političkog morala, tretira kao konstitutivnu političke zajednice."³⁷

Ustavno-pravni poredak Republike Hrvatske je na temelju svojih najviših vrednota i načela stvorio ustavno-pravni okvir za ustroj upravo takve društvene zajednice. Društvene zajednice u modernom konstitucionaliziranoj državi podjele vlasti, slobode, jednakosti i funkcionalne demokracije koja se ostvaruje primjenom načela vladavine prava, poštovanja i provođenja naj-

35 Isto; str. 312. O tom pitanju više kod Claus Offe, "Der Tunnel am Ende des Lichts", Frankfurt am Main, 1994. g., str. 61.–64.

36 Vidjeti u kontekstu pružanja zaštite ovih prava od stane sudova članak 118. stavak 3. Ustava Republike Hrvatske, koji propisuje na temelju kojih pravnih akata sude sudovi općenito, pa, dakle, i kad pružaju sudski pravorijek u zaštiti ovih prava i sloboda.

37 Ronald Dworkin, "Integritet", u: "Legitimitet demokratske vlasti", izbor radova, Zagreb, 1996. g., str. 206.–207.

više prava sadržanog u Ustavu za čega se brine neovisno i samostalno ustavno tijelo – Ustavni sud. U toj konstitucionalizaciji kao opće prihvaćen sustav vrednota kojem se jamči ustavna zaštita i utvrđuje ustavno-pravni okvir su, dakako i ljudska prava i temeljne slobode prava i slobode manjina, poglavito nacionalnih manjina i njihovih pripadnika. Tako Ustavom ustrojena i uređena društvena i državna zajednica daje svakom svojem građaninu pravo očekivati da će svaka promjena unutar ustavno-pravnog poretka, a osobito unutar samog Ustava otvarati dodatne prostore koji će povećati mogućnosti za regulaciju, ostvarivanje i zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, prava i sloboda nacionalnih manjina. Međutim, čini se da su predložene promjene Ustava Republike Hrvatske, bar kad su u pitanju one koje se odnose na nacionalne manjine i njihove pripadnike u odnosu na takvu društvenu zajednicu retrogradne. Čitav niz argumenata koji proizlaze iz njihove analize upućuju na pomisao da je na ovom području “Prijedlog promjene Ustava Republike Hrvatske” bliži stvaranju ustavnog okvira za Dworkinovu zajednicu nazvanom modelom “knjige pravila”, nego modelu koji počiva na unaprijed utvrđenom sustavu vrednota i načela. Čini se da bi on mogao biti više u funkciji realiziranja parcijalnih interesa “političkih poduzetnika”, nego daljnjeg njegovanja i zaštite ljudskih prava i sloboda, prava i sloboda nacionalnih manjina i njihovih pripadnika.

Predmetni “Prijedlog promjene Ustava Republike Hrvatske”, smatram, sadrži jedan od radikalnijih takvih pokušaja. On nesporno proizlazi iz članka 5. Prijedloga kojim se predlaže promjena članka 83. stavka 1. Ustava Republike Hrvatske. Tom promjenom predlaže se da se “Zakon kojim se uređuje prava nacionalnih manjina (...)” uz ine propise “donese po postupku određenom za promjenu Ustava”.³⁸ Ako to preciziramo povezujući s predloženom promjenom članka 15. stavka 2., sadržanoj u članku 2. Prijedloga promjene (...), dolazimo do utvrđenja da bi se svi pravni propisi koji uređuju prava nacionalnih manjina i njihovih pripadnika u Republici Hrvatskoj donosili prema postupku promjene Ustava i time stekli status i pravnu snagu ustavnog akta. Dakako, ako se predloženi “Prijedlog promjene Ustava Republike Hrvatske”, prihvati, izglasuje i proglasi od strane Hrvatskog sabora. Tada bi se u Republici Hrvatskoj morali (prema sadašnjoj nomenklaturi izvora zakonskih tekstova koji uređuju prava nacionalnih manjina) sljedeće pravne propise donijeti prema postupku za promjenu Ustava. To su Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina, Zakon o uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina te Zakon o odgoju i obrazovanju na jeziku i pismu nacionalnih manjina. To je minimum koji nije definitivno zaključen jer se ubuduće može pojaviti i prijedlog i nekog drugog zakona kojim se uređuje prava nacionalnih manjina. Ovaj popis, dakako, ne uključuje čitav niz zakonskih tekstova koji sadržajem manje i/ili više svojih pojedinačnih odredbi obuhvaćaju prava i slobode kojima se uređuje i prava nacionalnih manjina. Sva tri navedena pravna propisa prema predloženim bi promjenama dobili pravnu snagu ustavnih akata. Uzgred budi rečeno opet bi se najavilo i pitanje *falsio nominatio* jer bi unutar ustavno-pravnog poretka imali zakone koji to zapravo zbog postupka njihova donošenja nisu. Naprosto zbog toga što su prema toj osnovi ustavno pravni akti, iako bi i dalje u najvećoj mjeri sadržavali odredbe zakona kojima se s jedne strane utvrđuju, a s druge razrađuju uvjeti i načini pod kojim se pravno ostvaruju prava i slobode nacionalnih manjina i njihovih pripadnika.

Kad bi se donijele predložene promjene koje se odnose na prava i slobode nacionalnih manjina, točnije rečeno koje se odnose na ustavom propisivanje istovjetnog postupka koji je utvrđen za promjenu Ustava i za donošenje zakona kojim se uređuju prava i slobode nacionalnih manjina, Hrvatska bi, koliko je meni znano, postala u vezi s tim pitanjem egzemplarni primjer u cijeloj

³⁸ Članak 5. Prijedloga promjene Ustava Republike Hrvatske.

lom svijetu. Naime, koliko znam ne postoji nijedna zemlja u svijetu u kojoj se svi zakoni,³⁹ kojima se uređuju prava nacionalnih manjina, donose prema postupku propisanom za promjenu ustava, odnosno gdje su prava i slobode nacionalnih manjina uređuje u cjelini normama ustavne snage. No manji je problem što bi to bio hrvatski izuzetak, mnogo je veći u tome što on može imati čitav niz negativnih učinaka kako na sam ustavnopravni poredak tako, osobito, i na temeljne vrijednosti koje Hrvatska prihvaća i dijeli kao članica EU-a sa svim zemljama slobodnog i demokratskog svijeta.⁴⁰

Samom činjenicom da bi zakoni kojim se uređuju prava i slobode nacionalnih manjina donosili prema postupku promjene Ustava i time dobili pravnu snagu Ustava, neizbježno dovodi do a) otežavanja, ako ne i sprečavanja ostvarivanja temeljnih ciljeva koje ima ustav u društvenoj i državnoj zajednici s jedne strane, a s druge do realizacije ciljeva, vrednota i načela koje postavlja i na kojim se temelji Okvirna Konvencija za zaštitu nacionalnih manjina; b) do nove uspostave hijerarhijskih odnosa unutar hrvatskog ustavno-pravnog poretka koje bi imale vrlo ozbiljne posljedice za ostvarivanju vladavine prava u ustavnoj državi; c) nametanja novih obveza državi, uključivo i promjene još nekih članaka Ustava Republike Hrvatske; d) toga da pitanje pravnog uređivanja prava nacionalnih manjina uvijek ima primarno političku, a tek sekundarno svaku drugu dimenziju, zbog čega može biti ne samo točka koja povezuje većinski narod s nacionalnim manjinama u ostvarivanju zajedničkih vrednota i ciljeva, nego i tzv. neuralgična točka na temelju koje će se moći manipulirati nacionalnim manjinama i njihovim pripadnicima.

Svaki ustavotvorac mora biti svjestan društvene stvarnosti koja nastoji urediti normama ustavnog prava. To se odnosi, dakako, i na stvarne društvene odnose ostvarivanja ljudskih prava i temeljnih sloboda, odnosno prava i sloboda nacionalnih manjina i njihovih pripadnika kao sastavnog dijela ljudskih prava i sloboda. Međutim, kao prvo ustavotvorac nikako ne smije smetnuti s uma da u stvarnim društvenim odnosima "građani razvijaju svoj personalni identitet na temelju različitih, pa čak i konfliktnih vjerovanja i kulturnog zaleđa". Postojanje različitosti kod građana u izgradnji osobnog identiteta tim više je razumljivo, ako ono proizlazi iz raznovrsnosti, hegelijanskim jezikom rečeno *ethosa*, kojem oni prema nacionalnom, kulturnom ili konfesionalnom kriteriju pripadaju kao članovi društvene i državne zajednice. Upravo to i jest jedna od temeljnih teškoća s kojima se mora nositi i za njezino razrješenje pronalaziti odgovarajuće mogućnosti, svaki ustavotvorac pri donošenju i/ili promjene ustava, dakako pod uvjetom da s njime želi ispuniti minimum zahtjeva. Naime, "bez obzira na to jesu li ustavi ograničeni na institucionalizaciju organizacije ili su samo aspiracijski, pisani, nepisani ili hibridni, lako ili teško promjenjivi, minimum zahtjeva kojeg svaki ustav mora karakterizirati jest njegova kvaliteta da bude potporan stabilizaciji države, barem u onoj mjeri koja omogućuje redovna transformacija unutar priznate strukture vlasti".⁴¹ Ovo se posebice potencira kada su u pitanju ljudska prava i temeljne slobode ta kao njihov dio ljudska prava i slobode nacionalnih manjina i njihovih pripadnika jer su istodobno i vrednote i zaštićena dobra na kojima se (uz druge) konstitucionalizira moderna ustavna država. U tom pogledu jako je prihvatljiva i primjenjiva integrativna teorija Ru-

39 Uzgred budi rečeno ni po jednom propisu nadnacionalne snage ne postoji obveza za bilo koju državu da se prava i slobode nacionalnih manjina uređuju i razrađuju isključivo normama ustavnog prava.

40 Republike Hrvatska je takvo svoje opredjeljenje iskazala čak na ustavnoj razini propisujući najviše vrednote svog ustavnog poretka, koje su ujedno i temelj za tumačenje Ustava. Tako je člankom 3. Ustava Republike Hrvatske propisano: "Sloboda, jednakost, nacionalna ravnopravnost i ravnopravnost spolova, mirotvorstvo, socijalna pravda, poštivanje prava čovjeka, nepovredivost vlasništva, očuvanje prirode i čovjekova okoliša, vladavina prava i demokratski višestranački sustav najviše su vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske i temelj za tumačenje Ustava."

41 A. Bačić, "Mjesto i uloga ustavnih vrednota u demokratskom konstitucionalizmu", Zbornik radova, HAZU, Zagreb, 2011. g., str. 142.

dolfa Smenda koja "ustav shvaća kao živu realnost utemeljenu i ujedinjenu zajedničkim vrednotama (...). Prema Smendovoj teoriji ustav ne samo da predstavlja jedinstvo vrednota već funkcionira potičući integraciju i ujedinjenje nacije oko takvih vrednota."⁴² Naš se ustavotvorac šestim "Prijedlogom promjene Ustava Republike Hrvatske" opredijelio za pristup koji u svojoj biti dovodi do paralelne egzistencije dvaju ustava.⁴³ Jedan koji se odnosi na sve građane, uključivo nacionalne manjine i njihove pripadnike te drugi koji se odnosi samo na nacionalne manjine i njihove pripadnike. Istina, potonji u nomotehničkom smislu ne obuhvaća jedan normativno pravni opći akt, nego ga u formalnom smislu čini više normativno-pravnih akata koji su prema propisanom postupku pravni akti ustavno-pravne prirode. Dakako to razumijeva da su ova dva pravna akta međusobno ravnopravna. Između njih nema odnosa višeg i nižeg pravnog akta, niti bi postojala nadležnost Ustavnog suda da odlučuje o njihovu međusobnom odnosu. Naprosto zbog toga što je riječ o pravnim propisima iste ustavne snage. Doduše, ostaje upitno bi li Ustavni sud Republike Hrvatske imao pravo, a smatram i obvezu, ocjenjivati bilo koji od ovih propisa (zakona i/ili ustavnog zakona) kojim se uređuju prava nacionalnih manjina, neovisno o tome što imaju ustavni karakter, ako bi bili u suprotnosti s najvišim vrednotama ustavnog poretka Republike Hrvatske.

Smatram da samim postojanjem "dvaju" ustava – jedan za sve i drugi samo za nacionalne manjine – otvaramo osnovu za podjelu među građanima prema načelu mi i vi. Odnosno, da se jača etičko načelo u ustroju društvene zajednice, a ne na načelima slobodnih, ravnopravnih i jednakih hrvatskih građana kao ravnopravnih i suverenih državljana.⁴⁴ Takve podjele mogu jačati mogućnosti objektivne proturječnosti pa i suprotstavljenosti interesa između većinskog naroda i nacionalnih manjina i/ili pojedine nacionalne manjine odnosno njezinih pripadnika. Tim više ako je njezino rješavanje prepušteno politici, a ne ustavnom sudovanju, odnosno nadležnom Ustavnom sudu koji kao Ustavom utvrđeno i nadležno tijelo "jamči poštovanje i primjenu Ustava".⁴⁵

Predložene promjene Ustava Republike Hrvatske, glede ustavne osnove za pravno uređivanje prava i sloboda, otvaraju čitav niz pitanja koja se odnose na dosadašnju ustavnom konstitucionalizacijom uspostavljenu hijerarhijsku strukturu ustavno-pravnog poretka. Zapravo, u ovom njezinom segmentu riječ je o njezinoj bitnoj promjeni. Ona nosi, i ako bi se nakon donošenja provodila, mogla bi proizvesti neke apsurdne pa i apsolutno neprihvatljive učinke kako s formalnog tako i supstancijalnog aspekta za ustavnopravni poredak, odnosno za ostvarivanje vladavine prava i Ustava u modernoj demokratskoj ustavnoj državi. Poglavitito ako se pitanje hijerarhijskih odnosa sagledava "između jamčenja prava, s jedne, i ciljeva zbog kojih se javna vlast prakticira, s druge strane. Neko se pravo može shvatiti kao više ili manje apsolutno: kad neki akt vlade povrijedi to pravo, taj je akt neustavan. Budući da je hijerarhijski superiornije, pravo poništava svaku normu koja je u sukobu s njim."⁴⁶ Osim toga prihvaćanjem predloženih rješenja došlo bi do prave zbrke u hijerarhijskoj strukturi pravnih akata kako kod onih koji se smatraju nadnacional-

42 Rudolf Smend, citirano prema: A. Bačić, "Mjesto i uloga ustavnih vrednota u demokratskom konstitucionalizmu", Zbornik radova, HAZU, Zagreb, 2011. g., str. 146.

43 O problemu "dvaju ustava", vidjeti više, ali, doduše u drugom kontekstu kod: Carl Schmitt, "Legalnost i legitimnost", u izboru radova, u: "Legitimnost demokratske vlasti", Zagreb, 1996. g., str. 118.–119.

44 Naime, u članku 1. stavku 2. Ustava Republike Hrvatske (Narodne novine, br. 85/2010) propisuju se: "U Republici Hrvatskoj vlast proizlazi iz naroda i pripada narodu kao zajednici slobodnih i ravnopravnih državljana."

45 Vidjeti članak 2. stavak 1. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (Narodne novine, br. 49/2002.) koji glasi: "Ustavni sud jamči poštovanje i primjenu Ustava Republike Hrvatske i svoje djelovanje temelji na odredbama Ustava Republike Hrvatske i Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske."

46 Alec Stone Sweet, "Ustavi i sudska vlast", u: D. Caramani, "Komparativna politika", Zagreb, 2013. g., str. 165.

nim, a istovremeno su i dio našeg ustavno pravnog poretka, tako i u strukturi nacionalnih pravnih propisa koji se odnose na ova pitanja.⁴⁷

Prisjetimo se!

Na nadnacionalnoj razini kao temeljni izvori kojim se uređuju ljudska prava i temeljne slobode te prava i slobode nacionalnih manjina i njihovih pripadnika, bar kad su u pitanju zemlje članice EU-a, uzimaju se dvije konvencije i to Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda i Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina. Sama Okvirna konvencija u hijerarhijskom smislu određuje svoj položaj u odnosu s Konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda i to tako da joj daje primat, odnosno jaču pravnu snagu nego što je sama ima. Tako je člankom 19. Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina propisano: "Stranke se obvezuju da će poštovati i primjenjivati načela sadržana u aktualnoj Okvirnoj konvenciji, uz samo ona ograničenja, restrikcije i derogacije – tamo gdje je to nužno – koja su predviđena međunarodnim instrumentima, osobito Konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, u onoj mjeri u kojoj se oni odnose na prava i slobode koje proizlaze iz spomenutih načela."⁴⁸ Nadalje, potrebno je konstatirati, da su države potpisnice, (pa tako i Republika Hrvatska), Okvirne konvencije: "Odlučne u namjeni da odrede načela (...) učinkovite zaštite nacionalnih manjina, te prava i sloboda pripadnika tih manjina, u okviru zakona i uz poštivanje teritorijalne cjelovitosti i nacionalnog suvereniteta država." Iz citiranog je nesporno da po Okvirnoj konvenciji postoji obveza da se zakonom uređuju, a ne normama ustavne pravne snage prava i slobode nacionalnih manjina i njihovih pripadnika. Čini se da o ovoj činjenici podnositelji "Prijedloga promjene Ustava Republike Hrvatske", nisu vodili računa kada su predložili da se "prava nacionalnih manjina uređuju zakonom koji se donosi po postupku propisanom za promjene Ustava." Osim toga, jasno je da nisu dovoljno vodili računa ni o članku 141. Ustava koji je hijerarhijski odnos kako između ovih konvencija, tako i između njih i zakona, utvrđujući im kakvu pravnu snagu u tom odnosu imaju. Tako članak 141. Ustava propisuje: "Međunarodni ugovori koji su sklopljeni i potvrđeni u skladu s ustavom i objavljeni, a koji su na snazi čine dio unutarnjeg pravnog poretka, a po pravnoj snazi su iznad zakona. Njihove se odredbe mogu mijenjati ili ukidati samo uz uvjete i na način koji su njima utvrđeni ili suglasno općim pravilima međunarodnog prava." Ispravnim tumačenjem članka 141. i članka 5. Ustava Republike Hrvatske nedvojbeno dolazimo do općeprihvaćenog stajališta da međunarodni ugovori (što jesu nedvojbeno i za ove dvije konvencije) iz članka 141. jesu iznad zakona, ali moraju biti u skladu s Ustavom Republike Hrvatske. I sad tek nastaju problemi. Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina razrađuje se i provodi zakonima kojima se uređuju prava i slobode nacionalnih manjina. Prema Prijedlogu ti se zakoni donose prema postupku za promjenu Ustava i time dobivaju ustavno-pravnu prirodu. Takvim ustavnim uređenjem međuodnos između Okvirne konvencije i Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda stubokom se mijenja, dakako, s ustavno-pravnog aspekta. Konvencijski gledano odnos između njih je takav da je Konvencija za zaštitu ljudska prava i temeljnih sloboda nadređena Okvirnoj konvenciji. No ako prođu predložene ustavne promjene u predloženom tekstu kako ih čini članak 5. Prijedloga, obje konvencije bi morale biti s ustavno-pravnog aspekta podređene, odnosno u skladu sa zakonima koji uređuju prava i slobode nacionalnih manjina i njihovih pripadnika. Drugim riječima, s ustavno-pravnog aspekta došlo bi u sadržajnom smislu do potpune inverzije hijerarhijskog odnosa između ovih dviju konvencija. Naime, imali bi za ustavno-pravnu posljedicu činjenicu da je Kon-

47 Vidjeti članak 141. Ustava Republike Hrvatske (Narodne novine br. 85/2010).

48 Članak 19. Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina, (Narodne novine – Međunarodni ugovori br. 14/1997).

vencija za zaštitu ljudskih prava i dalje pravni propis nižeg pravnog ranga od Ustava jer mora biti u skladu s njim, a Okvirna konvencija u skladu i s Ustavom i s Konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda. Dakako, samo se Okvirna konvencija, motri samo po sebi, i to samo s formalnog aspekta. No ako ju gledamo supstancijalno, onda je njezin sadržaj preko zakona (koji su samo po imenu zakoni) ustavnom snagom pretvoren u ustavni sadržaj s kojim mora biti u skladu Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda. Time bi, smatram, u cijelosti bio izigran hijerarhijski odnos između ovih dviju konvencija, kako ga je u njima propisalo Vijeće Europe, i to ne samo kao općenormativnih pravnih akata, nego što je mnogo važnije, i međudnos između ljudskih prava i temeljnih sloboda s jedne strane i prava i sloboda nacionalnih manjina i njihovih pripadnika s druge, što je, naprosto nedopustivo. Naime, kad su u pitanju ljudska prava i temeljne slobode, nema dvojbe da su ona, uostalom kao i prava i slobode nacionalnih manjina i njihovih pripadnika, danas postala jedan od bitnih elemenata konstitucionalizacije moderne ustavne države. Njihovo ustavno uređivanje zbog svog opsega, sadržaja i različitosti oblika nije izvedivo u cijelosti normama ustavne snage. Zbog toga moderni ustavi (tzv. treće generacije) propisuju ustavno-pravni okvir koji obuhvaća ova prava, uz propisivanje obveze zakonodavcu da ih zakonom uredi i razradi njihovo ostvarivanje u skladu s ustavom, s jedne strane, a s druge da se osigura njihova zaštita s pomoću "ustavnog sudstva za obranu tih prava".⁴⁹ No kod te regulacije valja voditi računa o tome da se ustavno-pravno ne bi smjelo dovesti ograničenja ijednog od ljudskih prava i temeljnih sloboda zbog davanja takvog tumačenja prava i sloboda nacionalnih manjina. Dakako, osim u slučajevima koje predviđa sam Ustav.⁵⁰

Kad je u pitanju međudnos između ljudskih prava i temeljnih sloboda prema pravima i slobodama nacionalnih manjina i njihovih pripadnika, Prijedlog propisuje da se prava potonjih uređuju zakonom koji se donosi prema postupku propisanom za promjenu Ustava, dok za prva ostaje dosadašnje ustavno uređenje odnosno da Ustav za njih kao i prava nacionalnih manjina utvrđuje okvir, dok se ona razrađuju organskim zakonima. Prema tome, Prijedlogom bi prava i slobode nacionalnih manjina i njihovih pripadnika bilo uređeno normama ustavnog prava, dok bi se sva ostala ljudska prava i slobode u skladu s ustavnim okvirom uređivali normama zakonskog prava. Drugim riječima pri donošenju organskih zakona⁵¹ kojima se razrađuju Ustavom utvrđena ljudska prava i temeljne slobode, moralo bi se voditi računa, polazeći od rješenja koje sadrži Prijedlog, da oni moraju biti u skladu s Ustavom ali i sa zakonima kojima se uređuju prava i slobode nacionalnih manjina i njihovih pripadnika jer su oni prema svojoj pravnoj prirodi pravni akti ustavne snage.

Riječ je, dijalektički gledano, o velikom obratu koji je teško logički razumjeti a još teže opravdati. Naime, ovdje bi se dogodilo, prvi put, da u formalnom i sadržajnom smislu cjelina (ljudska prava i temeljne slobode) mora biti usklađena sa svojim dijelom (pravima i slobodama nacionalnih manjina). Takvo rješenje je sasvim oprečno pravnoj regulaciji koju sadrži Okvirna konvenci-

49 A. S. Sweet za ustave tzv. trećeg tipa piše da "jedan od najvažnijih razvoja u globalnoj politici posljednjih pedeset godina bilo je konsolidacija ustava trećeg tipa kao standarda bez suparnika. Poanta nije u tome da su svi ustavi trećeg tipa jednaki: činjenica je da nema dva ustava koji su potpuno jednaki. No važna je široka globalna konvergencija u vjerovanjima da se samo ustavi trećeg tipa smatraju "dobrim" ustavima. Ta se konvergencija naziva novim konstitucionalizmom (Shapiro i Stone Sweet, 1994). Nauk novog konstitucionalizma uključuje sljedeće: Državne institucije uspostavljaju se pisanim ustavom i svoje ovlasti izvode isključivo iz njega. Taj ustav pripisuje konačnu vlast narodu posredstvom izbora ili referendumu. Prakticiranje javne vlasti, uključujući zakonodavnu vlast, zakonito je samo ako je u skladu s ustavnim pravom. Ustav jamči katalog prava i sustav ustavnog sudstva za obranu tih prava. Sam ustav specificira kako se može revidirati." Vidjeti njegov rad: "Ustavi i sudska vlast" u: D. Carmani, "Komparativna politika", Zagreb, 2013. g., str. 165.

50 Vidjeti, osobito, članak 16. i 17. Ustava Republike Hrvatske (Narodne novine, br. 85/2010).

51 O organskim zakonima vidjeti članak 83. Ustava Republike Hrvatske (Narodne novine, br. 85/2010).

ja uređujući svoj međudnos s Konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda u članku 23., odnosno međudnos između prava i sloboda nacionalnih manjina i njihovih pripadnika s ljudskim pravima i temeljnim slobodama.⁵² Zapravo, to je posljedica pogrešnog pristupa predlagatelja "Prijedloga promjene Ustava Republike Hrvatske" u ovom vrlo osjetljivom području društvenih odnosa, koja ova pitanja koja su nesporno sadržajno zakonska materija izdiže na ustavnu razinu. To je pogrešno kako s nomotehničkog tako, i sa supstancijalnog aspekta. Ima pravo J. Omejec, predsjednica Ustavnog suda Republike Hrvatske, kad ističe: "Ustav ne smije sadržavati zakonska rješenja. Od toga treba bježati kao vrag od tamjana, kako bi rekao naš narod."⁵³

Zapravo je riječ o tome da nositelji političke vlasti u državi žele sami sebe izuzeti od primjene poštovanja načela ustavnosti i zakonitosti ili još preciznije, takvim postupkom sebe oslobađa odnosno izuzima od kontrole propitivanja ustavnosti odnosno neustavnosti zakona od neovisno i samostalnog ustavnog tijela – Ustavnog suda. Nadalje, nositelje političke moći – državu dovodi u poziciju da ona postaje u startu (kao zakonodavac) subjekt koji ne poštuje vladavinu prava i pravnu sigurnost. Na tu opasnost upozoravao je G. Rodbruch riječima: "Međutim, ako je pravna sigurnost, pružena na taj način, osnov prava postojeće državne vlasti da stvara pravo, ona mora predstavljati i njenu granicu. Pravo na donošenje zakona država ima samo da bi osigurala važne svoje zakone. Ali ta sigurnost bi bila osujećena ako bi država samu sebe mogla da oslobodi od obveznosti tim zakonima. Isto ona ideja pravne sigurnosti, po kojoj je država pozvana da donosi zakone, zahteva da i ona bude vezana tim zakonima. Država je pozvana da donosi zakone samo pod uslovom da i sebe samu smatra vezanom sopstvenim zakonima." To, dakako, obvezuje i nositelje političke moći koji su preuzeli državnu vlast. "Sa preuzimanjem državne vlasti preuzima se nužno i neotklonjivo i obveza stvaranja pravne države."⁵⁴

Posebno valja upozoriti kako bi se takvo rješenje reflektiralo na pitanje neustavnosti u zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda, i to kako s aspekta apstraktne kontrole ustavnosti zakonskih akata tako i s razine konkretne kontrole zaštite povrijeđenih ljudskih prava i temeljnih sloboda koja se pred ustavnim sudom štite na temelju ustavne tužbe. Naprosto, zbog činjenice da su zakoni koji uređuju prava nacionalnih manjina i njihovih pripadnika prema Prijedlogu pravni akti ustavne snage te su u odnosu na Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i organske zakone kojim se razrađuju Ustavom utvrđena ljudska prava i temeljne slobode "hijerarhijski superiorniji" odnosno sadrže pravo koje po sili svoje ustavne snage poništava svaku (pravnu) normu koja je u sukobu s njima. Kakve bi takva rješenja (i s kojim posljedicama) proizveli odnosi u zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda uključivo prava i sloboda nacionalnih manjina i njihovih pripadnika na formalnoj i sadržajnoj te na institucionalnoj razini npr. između Ustavnog suda, i Suda za ljudska prava i slobode iz Strasbourga, odnosno između njih s jedne i zakonodavne i izvršne vlasti s druge strane, teško je sagledati jer takve prakse još nema poglavito u ovom osjetljivom području društvenih odnosa. Iskreno se nadam da se takva praksa neće stvarati na iskustvima hrvatskog modela, odnosno, da budem jasan, vjerujem da u konačnici predloženo rješenje glede pravne snage zakona kojim se uređuju prava nacionalnih manjina neće biti prihvaćeno od Hrvatskog sabora, ako uopće dođe do izglasavanja, ove šest promjene Ustava Republike Hrvatske.

52 Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina (Narodne novine, Međunarodni ugovori br. 14/1997).

53 J. Omejec, predsjednica Ustavnog suda Republike Hrvatske, intervju u dnevnim novinama Večernji list od 23. siječnja 2015. g., str. 10.

54 G. Radbruch, "Filozofija prava", Beograd, 1980. g., str. 236.–236.

Osim gore iskazanih argumenata za takvu konstataciju vojuje veliki broj argumenata koji bi mogli proizaći iz primjene tako prihvaćenih rješenja i to kako na zakonodavnoj razini pri donošenju zakona kojim se razrađuju ljudska prava i slobode, a na izravan i/ili neizravan način odnose se i na prava i slobode nacionalnih manjina te na već uređena prava i slobode nacionalnih manjina našim pravnim propisima, zatim bilateralnim sporazumima s drugim državama te statutima i općim aktima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, ili pravnih osoba s javnim ovlastima. Ulaziti u sve aspekte ovih odnosa u ovoj je prilici teško. Naprosto zbog njihova bogatstva i širine koja ovakva rješenja otvaraju. Ona zapravo traže pisanje jedne potpuno nove studije. Istodobno, nužno je makar primjerice ukazati na neka koja su s političko-pravnog aspekta osobito osjetljiva, koja bi mogla biti (ako bi se predložene promjene usvojile) uzrokom nužnih neočekivanih posljedica i učinaka.

Uzmimo za primjer kako bi se navedena rješenja mogla reflektirati na problem tzv. političkog predstavništva nacionalnih manjina kako na parlamentarnoj tako i na lokalnoj te regionalnoj samoupravnoj razini. Kao primjer uzeo bih neke učinke koji bi mogli proizaći u svezi s političkim predstavljanjem nacionalnih manjina na parlamentarnoj razini, dakako, polazeći od rješenja sadržanih u Prijedlogu promjene u sklopu cjeline Ustava koja se odnosi na ovo pitanje. Da podsjetim, Republika Hrvatska je enumerativno priznala status nacionalne manjine za njih dvadeset i dvije, s tim da i taj broj nije konačan jer se takav status priznaje i drugima, ako udovoljavaju ustavnopravnim kriterijima da to mogu biti.⁵⁵ Istodobno, člankom 3. Ustava Republike Hrvatske, uz ine, najviše vrednote ustavnog poretka utvrđene kao takve jesu i vrednote kao što su nacionalna ravnopravnost, jednakost i vladavina prava. Smatram da bi kod donošenja novih zakona s ustavnom snagom kojim se uređuju prava nacionalnih manjina, sve one opravdano polazeći od navedenih ustavnih najviših vrednota, imale pravo tražiti da se njihova prava na političko predstavljanje urede jednako i ravnopravno. I to polazeći od najviše razine dosegnutog (stečenog) prava bilo koje od nacionalne manjine kod nas. Kod nas je to onaj status koji na temelju međunarodnog bilateralnog ugovora sklopljenog između Hrvatske i Italije, odnosno Hrvatske i Mađarske, imaju pripadnici nacionalne manjine Talijana i Mađara. One imaju pravo same (svaka) izabrati svog zastupnika koji ih predstavlja u Hrvatskom saboru. Polazeći od načela jednakosti i nacionalne ravnopravnosti s pravom se može očekivati da će kod donošenja novog zakona ustavne snage kojim će se uređivati ova prava nacionalnih manjina, one, svaka pojedinačno, tražiti da budu na odgovarajući način (barem s jednim svojim predstavnikom) predstavljene u Hrvatskom saboru. Rezultat je jasan. To bi bio porast zastupnika nacionalnih manjina s dosadašnjih osam, na najmanje dvadeset i dva. Taj broj će najvjerojatnije biti uvećan jer će prema načelu pravednosti i razmjernosti veće manjine prema broju svojih pripadnika tražiti da se uveća njihov broj zastupnika, razmjerno njihovoj veličini u odnosu na druge (manje) nacionalne manjine, ali i razmjerno njihovu sudioništvu u odnosu na ukupno (većinsko) stanovništvo. Jednostavno rečeno, prihvate li se predložene promjene Ustava, otvorila bi se mogućnost nacionalnim manjinama da traže ozakonjenje normama ustavne snage gornji model svoga političkog predstavništva na nacionalnoj razini. Ustavno-pravnim uspostavljanjem gornjeg modela, hoćeš-nećeš, zastupnici nacionalnih manjina postali bi takva brojčana skupina između pozicije i opozicije bez koje bi, u pravilu, bilo teško dobiti potrebnu većinu za sastavljanje vlade Republike Hrvatske. Dakako, da na taj način one uz stožernu stranku pozicije postaju ključni faktor političkog upravljanja i odlučivanja o svim pitanjima u RH, uključivo pitanja konstitucionalizacije društvene zajednice i države, ali i ona koja se tiču teritorijalnog integriteta i suvereniteta zemlje. Svakako je dobro da i nacionalne

55 Vidjeti Izvorišne osnove Ustava Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 85/2010, stavak 3.

manjine sudjeluju u donošenju i takvih odluka, međutim nije dobro, ako su za donošenje nekih od njih one ključni faktor, odnosno presudni glas. Naprosto zbog toga što je to preveliki teret koji bio smio pasti na njihova leđa, a da ga ne dijele s etničkom većinom u zemlji.

Uz rečeno, najvjerojatnije će predstavnici nacionalnih manjina kod nove regulacije svog položaja i izbora svojih predstavnika u postupku izbora za nacionalnu razinu tražiti da se u cijelosti primjeni (od isticanja kandidata do provođenja glasovanja) etničko načelo. Načelo prema kojem samo nacionalna manjina (i njezini oblici organiziranja od udruga do političkih stranaka) mogu isticati iz reda svojih pripadnika svoje kandidate i naravno same ih birati. Uz to, kako ostaje nepromijenjeno načelo građanskog suvereniteta (prema kojem smo kao ravnopravni državljani svi politički Hrvati) iz članka 1. stavka 2. prema kojem vlast pripada i proizlazi iz naroda kao ravnopravnih i slobodnih državljana, može se očekivati postavljanje zahtjeva nacionalnih manjina da se u "novim" zakonima s ustavnom snagom kod uređenja ovih prava uredi i pravo na drugi glas. Zapravo, da im se prizna dvostruko pravo glasa, jednim kojim biraju svoga predstavnika kao pripadnici nacionalne manjine i drugi kojim kao građani glasuju za kandidata i političke stranke u izbornim jedinicama u kojim se provode opći, građanski višestranački izbori. Ako bi se takvi zahtjevi nacionalnih manjina prihvatili, to bi na političkoj razini znatno povećalo njihovu političku specifičnu težinu jer bi naprosto zbog dvostrukog prava glasa bitno povećali svoj predizborni i postizborni, otvoreni ili prikriveni koalicijski kapacitet, koji bi proizlazio iz njihova sudjelovanja u izborima i mogućnosti da utječu na konačni rezultat izbora, a samim time i tko će vladati u Republici Hrvatskoj. Dakako, može se postaviti opravdano pitanje što je s načelom da svaki birač ima opće i jednako pravo da bira i bude biran? No, kako i tko će utvrditi što je ustavno, a što ne kada će i prethodna prava nacionalnih manjina i njihovih pripadnika biti uređena normama ustavne snage?

Da se takvi zahtjevi mogu očekivati, uči nas dosadašnje iskustvo iz proteklih više od dvadeset godina. Naime, u sadržajnom smislu, blažom ili težom retorikom te u različitim formama ovi zahtjevi su bili postavljeni od zastupnika nacionalnih manjina u Hrvatskom saboru kod svake promjene Ustava, kod svakog donošenja zakona kojim se reguliraju prava nacionalnih manjina, posebice kod utvrđivanja njihovih prava i obveza u zakonskoj regulaciji izbora. Osobito eksplicitan primjer takvog ponašanja i zahtijevanja jest situacija koju su bili regulirali Ustavni zakon o izmjenama i dopunama Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina i Izmjene i dopune Zakona o izboru zastupnika u Hrvatski sabor iz 2010. g. Poznato je da je gornje propise zbog njihove neustavnosti ukinuo Ustavni sud Republike Hrvatske. No ako se učine promjene Ustava onako kako se to predlaže u "Prijedlogu promjene Ustava Republike Hrvatske", nastupit će drukčije mogućnosti konstitucionalizacije ustavno-pravnog poretka koja bi kontrolu ustavnosti tih odredbi onemogućila Ustavnom sudu. Takvo izuzimanje od kontrole ustavnosti dogodilo bi se u slučaju svih zakona koji bi imali ustavnu snagu jer su doneseni prema postupku propisanom za promjenu Ustava. Ovdje moramo ukazati da se to nužno ne mora odnositi samo na zakone koji se izravno i cjelovito ili se barem u velikoj većini svoga sadržaja odnose na uređivanje prava i sloboda nacionalnih manjina. Takva se situacija može (ako tako odluči natpolovična većina zastupnika u Hrvatskom saboru), primijeniti na svaki zakon, pa dakle i na one koji sadrže pojedinačne odredbe kojima se uređuje prava nacionalnih manjina. Takvi su, primjerice, propisi o izborima, zatim oni koji uređuju zapošljavanje i prijam, izbore i imenovanja u upravi, pravosuđu i slično. Naime, "Prijedlog promjene Ustava Republike Hrvatske" koji svojim člankom 5. mijenja članak 83. stavak 1. propisuje da "Hrvatski sabor može, većinom glasova svih zastupnika odlučiti da se i drugi zakoni donose po postupku određenom za promjenu Ustava". Predloženim rješenjem

podnositelji "Prijedloga promjene Ustava Republike Hrvatske", jasno i nedvojbeno iskazuju svoju želju i namjeru da kad god to smatraju oportunistički, pod pretpostavkom da imaju u Saboru propisanu većinu, mogu izdignuti na razinu ustavne snage bilo koji "obični" zakon s jedne strane, a s druge takvim postupkom izbjeći mogućnost njegove kontrole s aspekta ustavnosti i zakonitosti koju provodi Ustavni sud Republike Hrvatske. Ovaj pristup u bitnom korigira temeljna načela ustavne države kao što su vladavina prava, pravna sigurnost, ustavnost i zakonitost, primjenom načela oportuniteta jer suspendira ustavno sudovanje.⁵⁶ Načelo oportuniteta omogućuje vlasti primjenu politike prilagođavanja realnim prilikama i donošenja u skladu s njima kompromisnih odluka, koje su, prije svega, motivirane ostvarivanjem probitaka i zadovoljenjem svojih interesa, ne vodeći, nužno, računa o poštovanju načela vladavine prava i ustavne države, pa ni samih općeprihvaćenih moralnih pravila ponašanja, a samim time ni udovoljavanju i zaštiti općih, javnih interesa. Riječ je, zapravo, o ustavno-pravnoj mogućnosti koja otvara prostor subjektivizmu, arbitrarnosti, jačanju klijentelizma pa i drugih oblika ponašanja vlasti koji na ovaj ili onaj način mogu dovesti pojedinca i/ili grupe građana pa i pravne osobe u podređeni položaj, odnosno diskriminirajući ih u odnosu na druge. To je rak-rana demokratskih ustavnih država vladavine prava i ustava. Ono je jedno od snažnih sredstava koje podriva demokraciju i pretvara je u tzv. defektnu demokraciju⁵⁷ kao prijelaznom obliku u njezinu klizanju prema nekom od oblika autokracije. Istodobno, to je idealna situacija da "politički poduzetnici" artikuliraju i ostvare svoje parcijalne, po pravilu klijentelističke interese koji se, u pravilu ostvaruju na štetu društvene i državne zajednice. U našoj političkoj i ustavno-pravnoj praksi ovakva želja i namjera nikada nije bila tako jako i jasno iskazana i formalizirana kao što je u "Prijedlogu promjene Ustava Republike Hrvatske". Istina bez ikakve ozbiljne namjere da se ozakoni, a kamoli da se takvom ponašanju utvrdi ustavna osnova, bilo je nekih oblika i sadržaja koji su tražili korekciju poštovanja načela vladavine prava i ustavne države kroz tzv. prikriveni oportunizam koji je počivao na zahtjevu da su svi dužni provoditi državnu politiku.⁵⁸ Takvi stavovi i zahtjevi tada su u našoj javnosti s pravom doživjeli javnu osudu i svaku kritiku od političke preko stručne do znanstvene.

Moram naglasiti da je svaki oportunizam u uređivanju, primjeni i zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda, pa tako i prava i sloboda nacionalnih manjina i njihovih predstavnika, potpuno neprihvatljiv jer je za njih dugoročno gledano uvijek razoran i poguban. Osim toga, neprihvatljivost primjene načela oportunizma u zakonskom uređivanju, primjeni i zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda pa tako i prava i sloboda nacionalnih manjina i njihovih pripadnika proizlazi iz same njihove prirode jer ona ljudskom biću pripadaju samom činjenicom da je ljudsko biće. Upra-

56 Ovdje oportunitet poimamo kao načelo prema kojem nositelji političke vlasti poduzimaju radnje u svom postupanju prema svojoj ocjeni njihove svrhovitosti i to prije svega polazeći od toga kakve korisne učinke će od njih imati ne opterećujući se formalnim i materijalnim pravilima ustavno-pravnog poretka.

57 "Defektna demokracija definiraju se kao sustavi vladavine koje odlikuje postojanje uvelike funkcionalnog demokratskog izbornog režima koji regulira pristup vlasti, ali su zbog poremećaja u funkcionalnoj logici jednoga ili ostalih parcijalnih režima izgubljeni komplementarni oslonci koji su u funkcionalnoj demokraciji nužni kako bi se osigurali sloboda, jednakost i kontrola." (...) "Razlikujemo četiri oblika defektivnih demokracija: ekskluzivnu, enklavnu, neliberalnu i delegativnu demokraciju." U konkretnom slučaju, povezanom s Prijedlogom promjene Ustava Republike Hrvatske, prevladava delegativna demokracija. "U delegativnoj je demokraciji kontrola izvršne vlasti od strane zakonodavne i treće vlasti ograničena. Slab je obvezujući učinak ustavnih normi na djelovanje vlasti. Narušene su kontrole podijeljenih vlasti, koje su u funkcionalnoj demokraciji potrebne kako bi održale ravnotežni lanac političkog predstavništva. Vlade, koje većinom vode karizmatični predsjednici, zaobilaze parlament, utječu na pravosuđe, narušavaju načelo legalnosti, potkopavaju kontrolu vlasti i jednostavno pomiču odmjerenu ravnotežu vlasti u korist (predsjedničke) izvršne vlasti." Vidjeti kod Wolfganga Merkela, "Transformacija političkih sustava", Zagreb, 2011. g., str. 25.-26.

58 U prvoj polovini devedesetih godina prošlog stojeća zahtjev da su sva državna tijela ("državni čimbenici") dužna provoditi državnu politiku u javnim istupima iznio je prvi predsjednik Republike Hrvatske dr. Franjo Tuđman. No, bez obzira na ratne okolnosti, pa i moć koju je imao, nikada nije tražio da ona u bilo kojem obliku bude utvrđena u Ustavu.

vo stoga kao jedna od temeljnih ideja modernog konstitucionalizma i jest zahtjev da ljudska prava i temeljne slobode, prava i slobode nacionalnih i drugih manjina odnosno njihovih pripadnika bude jedan od temelja na kojima on počiva. A kao prirodni njegov pratitelj zahtjev da ustavno sudstvo preko samostalnog i neovisnog, ustavno-sudskog tijela provodeći apstraktno i konkretno ustavno sudovanje osigurava njihovu zaštitu i provedbu.

Upravo stoga nužno je u kontekstu cjeline prijedloga koji se odnosi na promjenu ustavnopravnog okvira i pravne prirode zakonskog uređenja prava nacionalnih manjina sagledati "Prijedlog promjene Ustava Republike Hrvatske", pa i u odnosu na neke od primjera koje ovdje navodimo, a koji su tijekom proteka cjelokupnog dosadašnjeg vremena u demokratskoj, samostalnoj i suverenoj Republici Hrvatskoj bili točke spoticaja između etničke većine i manjine u Saboru kod ustavnog i zakonskog uređenja prava i sloboda nacionalnih manjina i njihovih pripadnika.

Međutim, kad problemi na koje smo prethodno ukazali budu uočljivi sudionicima upravljačkih procesa i donošenja odluka, napose u zakonodavnoj i izvršnoj vlasti s jedne strane, a s druge kada je sam ustavnopravni poredak isključio ustavno sudovanje od mogućnosti da svojim odlukama ih ukloni iz ustavno-pravnog poretka, onda ti problemi mogu (i u pravilu dobivaju) dobiti kraj svoje pravne, i političku, moralnu pa i općekulturološku dimenziju. Osnova svih ovih dimenzija jest spoznaja da su nacionalne manjine i njihovi pripadnici privilegirani mnogo više nego što bi to primjenom načela pozitivne diskriminacije bilo nužno i opravdano radi stvaranja realnih mogućnosti za ostvarivanje njihovih prava i slobode. Naime, iz opisanih primjena sasvim je razvidno da bi nastupile situacije u kojima bi pripadnici većinskog naroda kao građani mogli doći u nejednak i neravnopravan položaj u odnosu na nacionalne manjine i njihove pripadnike u ostvarivanju svojih Ustavom utvrđenih i zajamčenih ljudskih prava i temeljnih sloboda. Takvu situaciju ne podržava ni sama Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina.

Zapravo, ako se prihvate predložene promjene Ustava, mora se konstatirati da će one u području uređivanja, zaštite i ostvarivanja prava i sloboda sadržavati čitav splet neuralgičnih točaka, koje su moguće uporište za napetosti, suprotstavljanja i međusobnog optuživanja između etničke većine i manjine u Republici Hrvatskoj. Naime, može se očekivati da će i etnička većina u cilju zaštite svoje jednakosti i ravnopravnosti poduzeti, bilo neposredno, bilo preko svojih političkih predstavnika političke mjere za njihovu realizaciju. Dakako, kad je već na to prinuđena jer je predmetnim promjenama Ustava isključena od mogućnosti da to realizira na načelima vladavine prava i Ustava pred neovisnim, samostalnim i neutralnim tijelom kakav je Ustavni sud. Kako? Najvjerojatnije će, prije svega, posegnuti za najjačim i uobičajeno poimano klasičnim oružjem demokracije primjenom načela većine u donošenju, odnosno sprečavanju donošenja odluke. U konkretnoj situaciji formiranja većine u Hrvatskom saboru koja će se protiviti (svojim glasovima) donošenju zakona s ustavnom snagom kojim bi se uredila prava i slobode nacionalnih manjina i njihovih pripadnika na štetu većine. Posljedice takvog mogućeg pristupa bila bi najvjerojatnije nemogućnost izglasavanja zakonskih prijedloga koji bi sadržavali takva rješenja koji bi predstavnici nacionalnih manjina smatrali sukladnim njihovim potrebama i interesima, a etnička većina neprihvatljivim, jer većini nameću prekomjerni teret uz istodobno njezino dovođenje spram manjine u položaj nejednakosti i neravnopravnosti. Naš zakonodavac bi mogao doći u poziciju koja mu zbog međusobnog isključivih stajališta između većine i manjine glede sadržaja, opsega i prirode pojedinih prava i sloboda koje treba urediti zakonima ustavne snage za nacionalne manjine i njihove pripadnike u blokadu glede njihova izglasavanja i donošenja. Posljedica bi bila da imamo novi ustavnopravni okvir kojim je određena ustavno-pravna priroda i postupak za donošenje zakona o uređivanju prava i sloboda nacionalnih manjina, a na snazi "stare" zako-

ne koji ova pitanja uređuju kao organski zakoni i čime su u sadržajnom smislu sva prava, obveze i odgovornosti koje oni obuhvaćaju prema svojoj pravnoj naravni zakonskog karaktera. Razumije se samo po sebi da bi takva situacija otvorila prostor za međusobna optuživanja kako na nacionalnom tako i na nadnacionalnom planu. Naprosto zbog toga što bi se vrlo brzo pokazalo da je donošenje novih zakona kojima se uređuju prava nacionalnih manjina prema postupku propisanim za promjenu Ustava, postala gotovo nemoguća misija. Naravno, osim u slučajevima postizanja neprincipijelnih političkih dogovora iz parcijalnih političkih interesa između predstavnika nacionalnih manjina i zastupnika političkih stranaka koji imaju za cilj ostvariti vlast, a u borbi za nju ne vode previše računa o poštovanju najviših vrednota ustavnog poretka. Zapravo, tada bismo imali situaciju prevage parcijalnih interesa na štetu općih, a koji se ostvaruju na temelju nepisanih i/ili pisanih dogovora ali prema načelu *do ut des*. Sve to, nažalost, moglo bi imati sasvim oprečne rezultate od onih koji se očekuju postići nakon zakonskog uređivanja i razrade prava i sloboda nacionalnih manjina i njihovih pripadnika od strane članica potpisnica Okvirne konvencije, polazeći od nje i u njoj sadržanih načela. Nažalost, lako bi se moglo dogoditi (a što naša iskustva iz bliske povijesti potvrđuju) da pitanja statusa, uređenje, ostvarivanje i zaštita prava i sloboda nacionalnih manjina postanu točke nepovjerenja, napetosti pa i suprotstavljanja, prema načelu mi i vi. Umjesto da samo njihovo rješavanje, uređivanje i zaštita pozicioniranju nacionalne manjine i etničku većinu kao faktore mira, sigurnosti i stabilnosti koji sva svoja otvorena pa i sporna pitanja rješavaju tolerantno, dijalogom, međusobnim razumijevanjem i solidarno u cjelini demokratskih odnosa, na načelima vladavine prava i Ustava u sklopu ustavno-pravnog poretka, ono može postati prijepornim točkama koje stvaraju napetosti, nepovjerenja i trvenja. Svaka situacija koja bi podupirala takve mogućnosti, a poglavito one koje bi bile sastavni dio ustavno-pravnog poretka moraju iz njega biti otklonjene, naprosto stoga što su neprimjerene, neprihvatljive i štetne jer u modernoj demokratskoj ustavnoj državi poštovanja i zaštita ljudskih prava i temeljnih sloboda prava i sloboda svih, uključivo i nacionalne manjine i njihovih pripadnika moraju biti njezin temelj i pod posebnom zaštitom, kao njezine najviše vrednote.

Zapravo, u međunacionalnim odnosima između nacionalnih manjina i njihovih pripadnika umijeće i mudrost ustavno-pravnog uređenja njihovih prava i sloboda, ogleda se u tome kako njih može postići takve učinke koji će biti velikoj većini i jednih i drugih prihvatljiva. A da se hegelijanskim rječnikom kazano *ethos* svake nacionalne manjine, ali i većinskog naroda proistekao i iskazan u njihovim običajima, navikama, jeziku, tradiciji, kulturi (koja je izraz njihove samobitnosti uz ostvarivanje ljudskih prava i temeljnih sloboda, prava i slobode nacionalnih manjina i njihovih pripadnika kao sastavnog dijela ljudskih prava i sloboda), urede tako da se na načelima slobode, jednakosti i ravnopravnosti, priznaju, ostvaruju i štite za svakog pojedinca i svaki kolektivitet bez ikakve diskriminacije. To za nacionalne manjine nije moguće postići bez primjene načela pozitivne diskriminacije. Razlog je vrlo jednostavan i očit, zbog svoje brojnosti nacionalne manjine bi "bile uvijek podređene kada bi se strogo usvojio princip većine". Zbog toga je uz priznavanje načela pozitivne diskriminacije potrebno u ustavno-pravnom poretku utvrditi zakonom (ne normama ustavne snage) ograničenja koja će većini oduzeti "mogućnost intervencije u neke rezervirane materije koje se odnose na *ethos*. Ta vrsta ograničenja primjene pravila većine otprilike je iste prirode kao ono koje proizlazi iz priznavanja osnovnih ljudskih prava: riječ je o ograničenju koje ovisi o nerazpoloživosti nekih materija, a ne o neprimjerenosti principa."⁵⁹

59 Norberto Bobbio, "Pravilo većine: ograničenja i aporije", u zborniku: "Legitimnost demokratske vlasti", Zagreb, 1996. g., str. 309.

Za postizanje navedenih ciljeva mudar zakonodavac će se držati testiranih i općeprihvaćenih pravila ozakonjenja ovih odnosa i u njima uređenja i razrade ljudskih prava i temeljnih sloboda te prava i sloboda nacionalnih manjina i njihovih pripadnika. Onih pravila postupanja koje za moderne ustavne države predviđa s jedne strane nacionalno pravo, a s druge konstitucionalizacija modernog društvenog poretka. U pravilu on polazi od toga da se ustavom urede temeljne vrednote i načela na kojima počivaju i iz kojih proizlaze ljudska prava i temeljne slobode uključivo prava i slobode nacionalnih manjina te njihov ustavno-pravni okvir, dok se uređenje i razrada samih pojedinih njihovih prava prepušta zakonodavnoj regulaciji i to zakonima koje zakonodavac donosi u skladu s ustavom, u pravilu kvalificiranom većinom. I, naravno, njihova zaštita se u krajnjoj instanci povjerava nezavisnom ustavnom tijelu, ustavnom sudu, koji je čuvar ustava i brine se za njegovu primjenu i poštovanje te za zaštitu ljudskih i prava i temeljnih sloboda uključivo prava i sloboda nacionalnih manjina i njihovih pripadnika.

S druge strane nacionalne manjine i njihovi pripadnici u ostvarivanju svojih prava i sloboda moraju se kloniti bilo kakvih radnji i djelovanja koje bi otvoreno i/ili prikriveno stremile k nepoštovanju i podcjenjivanju većinskog naroda ili bile usmjerene protiv jednakosti i ravnopravnosti svih u ostvarivanju ljudskih prava i temeljnih sloboda ili pak protiv teritorijalne cjelovitosti i suverenosti te političke nezavisnosti suverene države. Stoga je s treće strane dužnost države i njezinih institucija da uređuje, štiti, tumači i provodi ostvarivanje prava i sloboda nacionalnih manjina i njihovih pripadnika tako da otvara prostor i mogućnosti za poštovanje pripadnika nacionalnih manjina i većinskog (hrvatskog) naroda razvojem međusobnog razumijevanja, solidarnosti, snošljivosti i dijaloga.⁶⁰

4. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Analizirajući prijedloge koji se odnose na nacionalne manjine i njihove pripadnike sadržane u "Prijedlogu promjene Ustava Republike Hrvatske" uočili smo neke od scila i haribdi koje bi one prouzročile, a s kojima bi se u njegovoj provedbi susreli kako nacionalne manjine i njihovi pripadnici tako i pripadnici etničke većine te same državne institucije. Na nekim od primjera koje smo obradili zorno smo to pokazali. Ključni problem proizlazi iz činjenice da zakonodavac prihvaćajući prijedlog političkih čimbenika u zakonodavnom tijelu prema kojem bi trebalo zakone kojima se uređuje prava nacionalnih manjina donositi prema postupku predviđenom za promjene Ustava nije sagledao polazeći od toga što se događa u cjelini ustavno-pravnog poretka kad se pravne norme odnosno pravni akti koji su u svom sadržajnom smislu prema pravnoj naravi propisi zakonskog karaktera izdignu na razinu ustavnih akata. Samom činjenicom da su ti zakoni postali norme ustavne snage nije se u materijalno-pravnom smislu dogodilo ništa novo, osim što su one sada kao norme ustavne snage s formalno ustavno-pravnog aspekta *de iure* i *de facto* postale norme najvišeg ranga s kojima sve druge mora biti usuglašeno jer su prema svojoj pravnoj snazi silom samog Ustava iznad zakona i konvencijskog prava sadržanog u međunarodnim ugovorima koje je u skladu s člankom 141. Ustava prihvatila odnosno pristupila im Republika Hrvatska. U hijerarhijskoj strukturi pravnih izvora ova ustavno-pravna činjenica nameće obvezu me-

60 Vidjeti pobliže članak 21. Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina te članak 8. Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina.

đunarodnim pravnim aktima da se usuglase s ovim (sada) normama ustavne snage s jedne strane, a s druge i svim zakonima kojima se uređuju ljudska prava i slobode da također budu u skladu s njima. Time je u ovom području zakonodavac učinio upravo ono što ne bi smio. On je taj dio ustavno-pravnog poretka okrenuo i s nogu ga postavio na glavu. Naime, sami zakoni koji uređuju prava nacionalnih manjina moraju svojim sadržajem prema sili Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina obuhvatiti, urediti i razraditi prava i načela koje ona sadrži. U tom smislu, funkcionalnom smislu, ona je nadređena tim zakonima, ali kako bi oni nakon prihvaćanja predloženih promjena postali akti ustavne snage dogodio bi se rečeni kopernikanski obrat. Isto tako je i s ljudskim pravima i temeljnim slobodama. Danas nema dvojbe da su prava i slobode nacionalnih manjina odnosno njihovih pripadnika sastavni dio ljudskih prava i temeljnih sloboda. Baš zbog toga se i ne smije dogoditi u realnom životu da se ostvarivanjem prava i sloboda nacionalnih manjina i njihovih pripadnika ugrožavaju ili negiraju ljudska prava i slobode. Ona se moraju ostvarivati poštujući načelo ravnoteža, jednakosti i proporcionalnosti, zapravo tako da slobode i prava jednih ne ugrožavaju i/ili negiraju ostvarivanje sloboda i prava drugih. Iz same biti tog odnosa proizlaze i ustavno-pravni zahtjevi o hijerarhiji pravnih akata koji uređuju i razrađuju ljudska prava i slobode. Svi oni moraju biti usuglašeni s Ustavom utvrđenim njihovim okvirom, a u međusobnom odnosu kao norme zakonske snage uzimaju onaj položaj koji im namjenjuje Ustav. U Republici Hrvatskoj ovim zakonima Ustav je dao rang organskih zakona. No, i unutar njih je dosadašnji Ustav člankom 83. stavcima 1. i 3. odredio njihov međuodnos. Navedenim člankom stavkom 1. utvrđeno je da se organski zakoni "kojima se uređuju prava nacionalnih manjina (...) donose dvotrećinskom većinom svih zastupnika", dok se organski zakoni "kojima se razrađuju Ustavom utvrđena ljudska prava i temeljne slobode (...) donosi većinom glasova svih zastupnika". Dubljom analizom odredbe članka 83. stavaka 1. i 2. uočavamo: prvo, da se zakoni kojim se uređuju prava nacionalnih manjina donose istom kvalificiranom većinom kojom se odlučuje o promjeni Ustava. Samo u jednostavnijoj proceduri koja obuhvaća u pravilu dva, iznimno tri čitanja, a vrlo rijetko, osim kad se za to ispune propisani uvjeti i Hrvatski sabor kod utvrđivanja dnevnog reda tako odluči kao o prethodnom pitanju i po hitnom postupku. Za razliku od toga cjelokupni postupak za provođenje i odlučivanje o promjeni Ustava Republike Hrvatske odvija se prema strogo propisanoj proceduri u tri faze njegova donošenja. Prihvaćanjem procedure koja je propisana za promjene Ustava i kod donošenja zakona kojima se uređuju prava nacionalnih manjina znači znatno otežali sam postupak promjene pravnih akata kojima su uređena ova prava, uz činjenicu da bi oni kad se postupak za njihovo donošenje provede prema postupku za promjene Ustava postali akti ustavne snage. Drugo, člankom 83. stavkom 1. Ustava propisano je da "Zakone (organski zakoni) kojima se uređuju prava nacionalnih manjina (...)", dok je njegovim stavkom 2. propisano: "Zakone (organski zakoni) kojima se razrađuju Ustavom utvrđena ljudska prava i temeljne slobode" (sve podcrtao M. A.). Postavlja se pitanje zašto se prava nacionalnih manjina uređuju, a ljudska prava i temeljne slobode razrađuju. Odgovor je sadržan u samom Ustavu, ali ga se mora iščitati u cjelini. Kod traganje za odgovorom na ovo pitanje valja imati u vidu a) da je sam Ustav smatrajući to iznimno važnim svojim sadržajem bitnim za samu konstitucionalizaciju hrvatskog društva uredio ljudska prava i slobode, a njihovu razradu prepustio zakonima; b) da je sam Ustav propisao svoj odnos u članku 141. prema međunarodnim ugovorima s jedne strane, a s druge strane njihov odnos prema zakonima. Iako Ustav sadrži samo minimalni okvir kojim se određuje ustavno-pravni položaj nacionalnih manjina to ne znači da on nije otvorio prostor za uređivanje prava nacionalnih manjina s jedne strane, a s druge da nije, doduše neizravno, odredio i okvir u skladu s kojim će se uređivati prava i slobode nacionalnih manji-

na. Taj okvir je sadržan u međunarodnom ugovoru iz članka 141. Ustava, konkretno u Okvirnoj konvenciji za zaštitu nacionalnih manjina. Istodobno, ako u tumačenju pravne prirode i pravnog ranga koji imaju zakoni kojima se uređuju prava nacionalnih manjina obavi tako (a jedino se tako s ustavno-pravnog aspekta mora) da se članak 83. stavak 1. dovede u vezu s člankom 141. Ustava, onda neminovno dolazimo do toga da se prava nacionalnih manjina moraju urediti zakonom. Ti zakoni moraju biti u skladu s Okvirnom konvencijom za zaštitu nacionalnih manjina, a ona zajedno s njima u skladu s Ustavom. Razumljivo i s normama Ustava kojima se uređuju ljudska prava i temeljne slobode. No zbog toga zakoni kojima se razrađuju ljudska prava i slobode moraju biti usuglašeni sa zakonima koji uređuju prava nacionalnih manjina, a zajedno s njima u skladu s Okvirnom konvencijom te zajedno s njom u skladu s Ustavom. Ni manje ni više. Zapravo, riječ je o nužnoj hijerarhijskoj strukturi ustavno-pravnog poretka koji zahtijeva država vladavine prava s Ustavom kao najvišim zakonom. U pravnoj teoriji oko toga već poodavno nema dvojbi. O tome je uz Kelsena vrlo jezgrovito svoje stajalište izložio Carl Schmitt riječima: "Ustav koji materijalno pravne ustavne zakone u većem opsegu nadređuje jednostavnim zakonima ne mijenja samo načelo volje respektivne većine i načelo legalnosti koje počiva na tome; on iz temelja mijenja i organizacijski sklop zakonodavne države. U zakonodavnoj državi kao državnom sustavu kojim vladaju opća, unaprijed određena, stoga trajna normiranja, zakon i primjena zakona, zakonodavac i nadležstvo za primjenu zakona, moraju biti distancirani jedan od drugoga, a ta 'podjela vlasti' određuje organizacijsku izgradnju države (...). U takvoj zakonodavnoj državi ustavodavac već i stoga ne može preuzeti funkcije redovnog zakonodavca, ako je njegov položaj uzdrman prodiranjem više norme. Razlikovanje višeg i jednostavnog zakona neizbježno ima organizacijske posljedice, neovisno o tome da li su one same predviđene i uređene u ustavu ili se kao konzekvencija nadaju, više ili manje, neplanski u pravnoj i upravnoj praksi."⁶¹

"Prijedlog promjene Ustava Republike Hrvatske" izdižući zakone kojim se uređuju prava nacionalnih manjina na rang ustavnih akata, iste izvlači iz nadležnosti Ustavnog suda da može ocjenjivati njihovu ustavnost. No postavlja se pitanje hoće li proturječnost odnosno međusobna neusklađenost pojedina prava nacionalnih manjina odnosno njihovih pripadnika s pojedinom ustavnom uređenim ljudskim pravom i temeljenom slobodom tražiti promjenu Ustava i/ili zakona koji se tako zove, a prema postupku svoga donošenja je ustavni akt? Ili možda predlagatelj i ovakve promjene Ustava smatraju da postoji mogućnost da taj i takav prijedpor razriješi neko drugo tijelo a ne Ustavni sud. Ako da koje, a da ne završimo u arbitrarnosti koja počiva na načelu oportuniteta koji odgovara "političkim poduzetnicima".

Slijedom izloženog smatram da bismo mogli zaključiti:

"Prijedlog promjene Ustava Republike Hrvatske" u svom sadržajnom obuhvatu koji se odnosi na problematiku nacionalnih manjina nije dostatno ni promislilo ni sagledao moguće posljedice i učinke koje bi one proizvele. Osim toga on nije dostatno, ni vjerodostojno obrazložen da bi mogao izdržati makar i blaže ustavno-pravno propitivanje u odnosu na stajalište koje ima ustavna teorija, ustavno-sudska praksa i napose u odnosu na ciljeve i potrebe koje bi u društvenoj praksi trebale zadovoljiti.

Rezultati analize Prijedloga promjene vezani uz novo rješenje pravne prirode pravnih akata kojim se uređuju prava nacionalnih manjina nesporno pokazuju a) da navedena promjena nije nužna, razumna ni potrebna; b) da se njom ne određuje prvi put pravna priroda zakona kojim se uređuju prava nacionalnih manjina nego da se ona mijenja; c) da se izuzimanjem prema svom držaju nesporno zakonskih akata i njihovim izdizanjem na rang Ustava namjerno izbjegava kon-

61 Carl Schmitt, "Legalnost i legitimnost", u: izbor radova, "Legitimnost demokratske vlasti", Zagreb, 1996. g., str. 84.-85.

trola njihove ustavnosti od strane Ustavnog suda, a da se istodobno u ovu domenu unosi nepotrebno i neopravdano prekomjerno politiziranje, uređivanje i ostvarivanje prema načelu političkog oportuniteta, a ne vladavine prava i Ustava; d) da bi usvajanje predložene promjene izazvalo pravi ršum u hijerarhijskoj strukturi ustavno-pravnog poretka, dakako, u domeni pravnih propisa kojima se uređuju i razrađuju prava nacionalnih manjina i njihovih pripadnika s ozbiljnim utjecajem i remećenjem ove strukture u cijelom području ljudskih prava i temeljnih sloboda; e) usvajanje predloženih promjena u velikoj bi mjeri utjecalo s jedne strane na ustavno uspostavljenu konstitucionalizaciju Hrvatske kao moderne ustavne države, a s druge na slabljenje dosegnutog stupnja razvoja funkcionalne demokracije u nas, odnosno ono bi bilo jedno od mogućih sredstava njezina klizanja u tzv. defektnu demokraciju.

Zbog svega toga, sklon sam izreći svoje zadovoljstvo da je (ne ulazeći u razloge) došlo do takvog zastoja u raspravi i eventualnom izglasavanju "Prijedloga promjene Ustava Republike Hrvatske", koja se može (a javna percepcija je takva) tumačiti da je, zapravo, predlagatelj stvarno od njih odustao, iako to nije još formalizirano. Smatram da je to dobro jer bi usvajanje ovako predloženih promjena Ustava u ovoj domeni izazvalo nepotrebna nerazumijevanja pa i prijepore između etničkih manjina i etničke većine. Osim toga, odustajanjem od predloženog Prijedloga predlagači daju doprinos i zaštiti vlastita digniteta. No ipak treba imati stanovitu rezervu jer i dalje postoji mogućnost, odnosno ne postoji proceduralno nijedna zapreka da se "Prijedlog promjene Ustava Republike Hrvatske" ovako kako je predložen od strane Odbora za Ustav, Poslovnik i politički sustav raspravi i izglasa (doneše) u Hrvatskom saboru, ako predlagatelj za njegovo donošenje osigura 2/3 većinu glasova svih zastupnika. Upravo zbog toga sam i pisao ovaj dodatak knjizi da bi bar u njemu iskazao neke od dvojbi i izložio argumente zbog kojih ne bi (barem zbog toga kako su predložene promjene glede uređivanja prava nacionalnih manjina) navedeni Prijedlog prihvatili kao promjenu Ustava Republike Hrvatske. Uvjeren sam (poznavajući parlamentarnu praksu) da će navedeni Prijedlog završiti kao trajnija točka dnevnog reda ovog saziva Sabora koja se neće raspravljati i o njoj glasovati. Samim istekom mandata ovog 7. saziva Sabora ugasit će se i "Prijedlog promjene Ustava Republike Hrvatske", kao službeni prijedlog za promjenu Ustava. Dakako, novi saziv Sabora to ne sprečava da sam pokrene novi postupak za promjenu Ustava Republike Hrvatske, pa čak i da se u tom postupku koristi djelomično ili u cijelosti ovim Prijedlogom. No realno gledajući to će se teško dogoditi.

LITERATURA

1. Arlović, Mato, "Pravo nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj", doktorski rad, Pravni fakultet, Osijek, 2012.
2. Bačić, Arsen, "Mjesto i uloga ustavnih vrednota u demokratskom konstitucionalizmu", HAZU, Zagreb, 2010.
3. Bačić, Arsen, "Prava izguljena u tranziciji", Zbornik Pravnog fakulteta u Splitu, br. 1–2, 2005.
4. Bačić, A.; Bačić P., "Ustavna demokracija i sudovi", Split, 2009.
5. Bačić, Petar, "Ustav za Europu (2004.) i značaj konstitucionalizacije ljudskih prava", Zbornik Pravnog fakulteta, Split, 2005.
6. Bobbio, Noberto, "Pravila većine: ograničenja i aporije", u zborniku: "Legitimnost demokratske vlasti", Zagreb, 1996.
7. Borković, Ivo, "Upravno pravo", Zagreb, 2002.
8. Caramani, Daniele, "Komparativna politika", Zagreb, 2013.
9. Crnić, Jadranko, "Komentar Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske", Zagreb, 2002.
10. Dimitrijević, Vojin, "Izvori međunarodnog prava o ljudskim pravima", JRMP br. 1–3, 1995.
11. Dvorkin, Rudolf, "Integritet", u zborniku: "Legitimnost demokratske vlasti", Zagreb, 1996.
12. Geršković, Leon, "Suvremeni ustavni problemi", Beograd, 1981.
13. Häberle, Peter, "Ustavna država", Zagreb, 2002.
14. Kelsen, Hans, "Opća teorija prava i države", Arhiv za pravne i društvene nauke, Beograd, 1951.
15. Krbek, Ivo, "Ustavno sudovanje", JAZU, Zagreb, 1960.
16. Kregar, Josip, "Politička filozofija ljudskih prava", Zbornik Pravnog fakulteta, Zagreb, br. 6/1998.
17. Kuzmanović, Rajko, "Ustavno pravo", Banja Luka, 2002.
18. Lukić, Radomir, "Uvod u pravo", Beograd, 1964.
19. Ljubić, Dubravko, "Ustav i ustavna država", Hrvatska pravna revija, Zagreb, travanj 2010.
20. Matalović, Miomir, "Ljudska prava", Rijeka, 1992.
21. Merkel, Wolfgang, "Transformacija političkih sustava", Zagreb, 2011.
22. Offe, Claus, "Der Tunner am Ende des Lichts", Frankfurt am Main, 1994.
23. Omejec, Jasna, "Kontrola ustavnosti ustavnih normi", Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske, br. 1/2010.
24. Omejec, Jasna, "Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda u praksi Europskog suda za ljudska prava (Strasbourgški ocquis)", Zagreb, 2013.
25. Omejec, Jasna, "Intervju", Večernji list, od 23. siječnja 2015.
26. Radbruch, Gustav, "Filozofija prava", Beograd, 1980.
27. Rodin, Siniša, "Europske integracije i ustavno pravo", Zagreb, 1997.
28. Schmitt, Carl, "Legalnost i legitimitet", u izboru radova: "Legitimnost demokratske vlasti", Zagreb, 1996.
29. Smerdel, Branko; Sokol, Smiljko, "Ustavno pravo", Zagreb, 2006.
30. Šarčević, Edin, "Ustav i politika", Sarajevo, 1997.
31. Thornberry, Patrick; Maria Amor Martin Estebanez, "Prava manjina u Europi" (Pregled djelatnosti i standarda Vijeća Europe), Zagreb, 2008.
32. Trnka, Kasim, "Ustavno pravo", Sarajevo, 2000.
33. Vrban, Duško, "Država i pravo", Zagreb, 2003.

34. Ustav Republike Hrvatske (Narodne novine, br. 85/2010 – pročišćeni tekst).
35. Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (Narodne novine, br. 49/2002).
36. Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina (Narodne novine, br. 155/2002).
37. Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (Narodne novine, Međunarodni ugovori br. 18/1997, pročišćeni tekst, br. 6/1999 i ispravak br. 8/1999).
38. Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina (Narodne novine, Međunarodni ugovori br. 14/1997).
39. Odluke i rješenja Ustavnog suda Republike Hrvatske.
40. Prijedlog odluke o pristupanju promjeni Ustava Republike Hrvatske s Prijedlogom nacрта promjene Ustava Republike Hrvatske, klasa: 012-02/13-01/01, ur. broj: 653-13-01, od 10. srpnja 2013. godine (Prijedlog 46 zastupnika Hrvatskog sabora).
41. Prijedlog nacрта promjene Ustava Republike Hrvatske, klasa: 012-02/13-01/03, ur. broj: 65-13-07, od 9. prosinca 2013. godine (Prijedlog Odbora za Ustav, Poslovnik i politički sustav Hrvatskog sabora).
42. Prijedlog promjene Ustava Republike Hrvatske, klasa: 012-02/13-01/01, ur. broj: 65-13-24, od 16. prosinca 2013. godine (Prijedlog Odbora za Ustav, Poslovnik i politički sustav Hrvatskog sabora).
43. Mišljenje Vlade Republike Hrvatske na Prijedlog odluke o pristupanju promjeni Ustava Republike Hrvatske, s Prijedlogom nacрта promjene Ustava Republike Hrvatske (predlagatelj: 46 zastupnika u Hrvatskom saboru), klasa: 022-03/13-12/35, ur. broj: 50301-09/09-13-5 od 26. rujna 2013. godine.
44. Radna tablica s predloženim primjedbama i podnesenim prijedlozima na Prijedlog odluke o pristupanju promjeni Ustava Republike Hrvatske s Prijedlogom nacрта promjene Ustava koju je sačinila Radna skupina Odbora za Ustav, Poslovnik i politički sustav Hrvatskog sabora, od 15. studenog 2013. godine.
45. Prijedlozi i razmišljanja predsjednika Republike Hrvatske prof. dr. sc. Ive Josipovića na Prijedlog nacрта promjene Ustava Republike Hrvatske, klasa: 012-01/13-01/08, ur. broj: 71-01-13-01, od 10. prosinca 2013. godine.
46. Prijedlog amandmana na Prijedlog nacрта promjene Ustava Republike Hrvatske, Kluba zastupnika HDZ-a u Hrvatskom saboru, klasa: 012-02/13-01/03, ur. broj: 6532-1-13-01, od 12. prosinca 2013. godine.
47. Odluka o otvaranju javne rasprave o Prijedlogu za utvrđivanje Nacрта promjene Ustava Republike Hrvatske, klasa: 012-02/13-01/07, ur. broj: 6521-1-13-01, od 21. studenog 2013. godine.
48. Zapisnik 7. sjednice Radne skupine za izradu Prijedloga nacрта promjene Ustava Republike Hrvatske, klasa: 021-19/13-09/01, ur. broj: 6521-1-13-07/02, od 19. studenog 2013. godine.
49. Odluka o pristupanju promjeni Ustava Republike Hrvatske (Narodne novine, br. 131/2013).
50. Odluka o utvrđivanju Nacрта promjene Ustava Republike Hrvatske, (Narodne novine, br. 150/2013).
51. Prijedlog odluke o pristupanju promjeni Ustava Republike Hrvatske s Prijedlogom nacрта promjene Ustava Republike Hrvatske (Klub zastupnika HDZ-a u Hrvatskom saboru, 34 zastupnika) od 18. listopada 2013. godine.
52. Mišljenje Vlade Republike Hrvatske na Prijedlog odluke o pristupanju promjeni Ustava Republike Hrvatske, s Prijedlogom nacрта promjene Ustava Republike Hrvatske (predlagatelj: 34 zastupnika HDZ-a u Hrvatskom saboru), klasa: 022-03/13-12,49, ur. broj: 50301-09/06-13-4, od 14. studenoga 2013. godine.

Mato Arlović PhD, Judge of the Constitutional Court of the Republic of Croatia

CONSTITUTIONAL FRAMEWORK GOVERNING NATIONAL MINORITIES RIGHTS IN THE PROPOSAL (SIXTH) TO AMEND THE CONSTITUTION OF THE REPUBLIC OF CROATIA

Summary

Rights and freedoms of national minorities and their members as a constituent part of human rights and fundamental freedoms are the most challenging part of social relations for legal regulation, theoretical concept and systematisation as well as for their protection and enforcement in a community and state. In spite of their importance, there are at all levels quite a few disagreements or in other words, a significant number of issues that are being discussed aiming at unique, general solutions both at theoretical and provisional (legislative) level. It should suffice to mention that there is no agreement on the definition of the notion of national minority or on the question whether rights and freedoms of national minorities belong to their member individuals or/and national minority as a collectivity. Nevertheless, they are objects of legal regulation of supranational and national laws because of their significance and the role in establishing stable and secure societies as a link among nations and states, their expansion and the dialogue, understanding, tolerance and constant improvement of instruments to solve all social (interstate) tensions, including open conflicts by means of democratic principles, applying the principles and values of justice, freedom and equality, along with respect and protection of their rights and fundamental freedoms as human rights and fundamental freedoms based on best practices of states, rule of law and the Constitution. Indeed, all this should be done within the framework of the national, within the norms of Constitutional law to regulate the constitutional framework if the constitutional order has not taken it over from the supranational law (as in Croatia), and their legal framework for elaborating the content of enforcement and protection of rights and freedom of national minorities and their members.

The long year endeavour of the Republic of Croatia (since its independence) to regulate the issues of national minorities ended in the early 21st century (from 2000 until 2003) first of all based on its Constitution, then on the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms and the Framework Convention for the Protection of National Minorities. The scope and content of legal regulation of rights and freedoms of national minorities and their members in the Republic of Croatia have been rated at the highest level in Europe, among many EU Member States i.e. in the world and have received the incentive and support for their enforcement and protection in real social life. Moreover, these issues once constituted the basis of tensions and excuses for the Serbian national minority in Croatia and as justification for Great-Serbian aspiration towards the Republic of Croatia even by means of military aggression.

These issues motivate sensitive handling of all serious interventions in legal order and protection of rights and freedom of national minorities and their members and in particular of those affecting the changes in constitutional-legal approach to these issues and constitutionalisation of the state and community on one hand and established hierarchy of Croatian constitutional order on the other hand.

The aims of the sixth “Proposal to Amend the Constitution of the Republic of Croatia” are the aforementioned issues. The Proposal does not only change the hierarchical structure of the Croatian constitutional order by changing constitutional nature of legislation (Constitution and the laws) by which rights and freedoms of national minorities and their members are regulated by raising them from the level of organic laws to the level of constitutional norms and constitutional acts, but (if adopted and passed) it creates constitutional basis on which civil principle is adopted as a constituent of the Croatian society changing the ethnical principle by establishing different relations between ethnical majority and ethnical minority on the principle of division “we and you” etc.

The paper deals with the aforementioned issues based on critical analysis of the (sixth) proposal to amend the Constitution of the Republic of Croatia. It also indicates to the problems and consequences arising from the adoption of the proposed amendments of regulation of rights and freedoms of national minorities. Finally, the standing is reached that these amendments of the Constitution are retrograde in reference to its applicable solutions and even that they would harm the constitutional order and real life with unacceptable consequences.

Key words: amendments to the Constitution, regulating the rights of national minorities, Constitution, Constitutional law, norms having the force of constitution, human rights and fundamental freedoms, rights and freedoms of national minorities

Dr. Mato Arlović, Richter am Verfassungsgericht der Republik Kroatien

VERFASSUNGSRECHTLICHER RAHMEN FÜR REGELUNG DER RECHTE DER NATIONALEN MINDERHEITEN IM VORSCHLAG DER (SECHSTEN) ÄNDERUNGEN DER VERFASSUNG DER REPUBLIK KROATIEN

Zusammenfassung

Rechte und Freiheiten der nationalen Minderheiten und deren Angehörigen sind als Bestandteil der Menschenrechte und Grundfreiheiten einer der herausforderndsten Segmente der Sozialverhältnisse im Sinne ihrer Regelung, ihrer theoretischen Gestaltung und Systematisierung, sowie ihrer Durchsetzung in der Gesellschaft und der Staatsgemeinschaft.

Trotz ihrer Wichtigkeit rufen sie viele Meinungsverschiedenheiten auf allen genannten Ebenen heraus, oder, anders gesagt, es gibt eine beträchtliche Reihe der Fragen, über welche verhandelt wird und für welche einheitliche und allgemein akzeptable Lösungen gesucht werden, sowohl auf der theoretischen, als auch auf der normativrechtlichen Ebene. Als Illustration genügt die Anmerkung, dass in der Welt die Übereinstimmung weder über die Begriffsdefinition der nationalen Minderheit erreicht wurde, noch darüber, ob Rechte und Freiheiten der nationalen Minderheiten nur den einzelnen Angehörigen der nationalen Minderheit oder der nationalen Minderheit als Kollektivität zustehen.

Trotzdem, vor Allem dank ihrer Bedeutung für die Herstellung von Stabilität und Sicherheit in der Gesellschaft und ihrer Rolle in der Verbindung von Völkern und Staaten, in Herstellung und Verbreitung von Dialog, Verständnis und Toleranz und als Faktor ständiger Stärkung der Instrumente zur Lösung aller sozialen (und zwischenstaatlichen) Spannungen, einschließlich offener Konflikte; dank der Anwendung der Grundsätze und Werte wie Gerechtigkeit, Freiheit, Gleichheit, Gleichberechtigung, Achtung und Schutz von Rechten und Freiheiten der nationalen Minderheiten als ihrer Menschenrechten und Freiheiten, die auf besten Erfahrungen des Staates, auf der Herrschaft des Rechts und Achtung der Verfassung beruhen, stellen die Rechte der nationalen Minderheiten einen Gegenstand der rechtlichen Regelung im supranationalen und nationalen Recht dar. Selbstverständlich wird dies durch nationale Verfassungsrechtsnormen geregelt, die einen verfassungsrechtlichen Rahmen dieser Rechte bilden, wenn die betreffende Verfassungsrechtsordnung sie nicht als Bestandteil des eigenen Nationalrechts vom supranationalen Recht übernommen hat (wie es in Kroatien der Fall ist) für die Regelung der Durchsetzung und des Schutzes von Rechten und Freiheiten der nationalen Minderheiten und deren Angehörigen.

Die Republik Kroatien hat anfangs dieses Jahrhunderts (vom Jahr 2000 bis zum Jahr 2002) vor Allem auf Grund ihrer Verfassung, der Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten und der Rahmenkonvention zum Schutz der nationalen Minderheiten, ihre langjährige Arbeit (seit der Erklärung ihrer Unabhängigkeit und Souveränität) an rechtlicher Regelung dieser Fragen zu Ende geführt. Die Republik Kroatien hat von vielen Mitgliedstaaten der EU – und nicht nur von ihnen – die Anerkennung bekommen, dass ihre Regelung der Rechte und Freiheiten der nationalen Minderheiten und deren Angehörigen auf der höchsten

Ebene in Europa, so auch in der Welt, sei. Sie hat auch die Anstiftung und Unterstützung dieser Staaten für den Schutz und die Durchsetzung dieser Rechte in der Realität des gesellschaftlichen Lebens erhalten. Dies ist desto mehr wichtig, weil diese Frage eine der Ursachen von Spannungen war, aber auch eine Ausrede für den Aufstand der serbischen nationalen Minderheit in Kroatien, und ihre Rechtfertigung für die Durchführung großserbischer Aspirationen gegenüber die Republik Kroatien durch Anwendung der bewaffneten Aggression. Unter anderem sind diese Fragen auch ein Grund für die Empfindlichkeit jedes Eingriffs in die rechtliche Regelung der Rechte und Freiheiten der nationalen Minderheiten und deren Angehörigen, insbesondere diejenigen, die in den verfassungsrechtlichen Ansatz zu diesen Fragen, sowie in die auf Grund der Verfassungsordnung hergestellten Konstitutionalisierung des Staates und der sozialen Gemeinschaft einerseits und der hierarchisch aufgebauten kroatischen Verfassungsordnung andererseits eingreifen.

Gerade das wird durch den sechsten "Vorschlag der Abänderung der Verfassung der Republik Kroatien" gemacht, und dazu neigt er. Die Änderung der verfassungsrechtlichen Natur der Rechtsvorschriften (des Verfassungsgesetzes und anderer Gesetze), durch welche Rechte und Freiheiten der nationalen Minderheiten und deren Angehörigen geregelt werden und durch welche diese aus dem Rang organischer Gesetze auf das Niveau der Verfassungsnormen und verfassungsrechtlicher Akten gehoben werden, ändert nicht nur den hierarchischen Aufbau kroatischer verfassungsrechtlicher Ordnung, sondern (im Falle dass sie angenommen und beschlossen wird) schafft sie gleichzeitig auch die Verfassungsgrundlage, nach welcher der Grundsatz des Bürgertums als Konstituens der kroatischen Gesellschaft durch den Grundsatz des Ethnischen ersetzt wird und zwar durch die Schaffung der verfassungsrechtlichen Grundlage für die Herstellung andersartiger Verhältnisse zwischen der ethnischen Mehrheit und ethnischen Minderheiten, geteilt nach dem Prinzip "wir und ihr".

Die angedeuteten Fragen werden in dieser Arbeit auf Grund einer kritischen Analyse der vorgeschlagenen (sechsten) Änderungen der Verfassung der Republik Kroatien erörtert. Es wird auf Probleme und Konsequenzen hingewiesen, die aus der Billigung der vorgeschlagenen Änderungen bezüglich der Regelung von Rechten und Freiheiten der nationalen Minderheiten erfolgen könnten.

Am Ende wird die Schlussfolgerung gezogen, dass, einerseits, diese Verfassungsänderungen in Bezug auf geltende Verfassungslösungen retrograd wären, und andererseits wären sie nachteilhaft für die verfassungsrechtliche Ordnung und hätten unannehmbare Folgen für das reale Leben.

Schlagwörter: Verfassungsänderungen, Regelung der Rechte der nationalen Minderheiten, die Verfassung, das Verfassungsgesetz, Normen mit Verfassungskraft, Menschenrechte und Grundfreiheiten, Rechte und Freiheiten der nationalen Minderheiten und deren Angehörigen, Konstitutionalismus, Herrschaft des Rechts, Verfassungsstaat, verfassungsrechtliche Ordnung, Hierarchiestruktur, Verfassungssystem