

Branko Smerdel
USTAVNO UREĐENJE EUROPSKE HRVATSKE
II. izmijenjeno i dopunjeno izdanje,
Narodne novine, Zagreb, srpanj 2020., 645 str.

UDK: 342.4(497.5:4EU)(048.1)

DOI: 10.3935/zpfz.70.5.05

I.

Sedam godina nakon prvog izdanja knjige *Ustavno uređenje europske Hrvatske* (2013.) profesor Branko Smerdel publicirao je i drugo izdanje ove temeljne knjige ustavnog prava u Hrvatskoj nakon njezina osamostaljenja. Potaknut uvjerenjem o mogućnostima “europske Hrvatske”, koje su se širom otvorile nakon ulaska Republike Hrvatske u EU, profesor Smerdel je tada, na krilima “ustavne vjere”, objavio knjigu koja je, za autora ovoga prikaza, od prvog trenutka bila puno više od pukog formalnog udžbenika ustavnog prava. Prema našem skromnom mišljenju, knjige iz ustavnoga prava, pa makar one bile i udžbenici, uvijek trebaju biti puno više od puke konstrukcije državnopravne dogmatike, oblikovanja elementarne političke gramatike te popune arsenala potpornim političkim praktikablina u vidu postojećih ili projektiranih institucija etatističkog poretka. Iako je u predgovoru prvog izdanja na nekoliko mjesta isticao da je riječ o “udžbeniku”, a ne o “traktatu s ambicijama *sustava*”, ipak je dugovječnijim čitateljima ovog autora lako pronaći, pročitati, protumačiti poruku da ova zemlja itekako treba ne samo udžbenik ustavnog prava demokratske države za XXI. stoljeće, već i jednu jasnu i čvrsto artikuliranu poziciju prema državnopravnom poretku kojemu je najvažnija zadaća utemeljenje društvenog života na “vladini prava i poštovanju ljudskih sloboda i prava”. A da je upravo to od samog početka slutio i autor, svjedoče nam konture i poruke novog izdanja, u kojem u predgovoru profesor Smerdel piše da je njegova knjiga (udžbenik) ne samo bila i ostala “teoretska osnova” djelovanja hrvatskih pravника i studenata, već i njihov zbiljski instrument “borbe za pravo”u suvremenoj Hrvatskoj. Ali ne

samo njih! Jer, ova zemlja koja se – “i dalje uporno bori za očuvanje ustavnog poretka i ustavnih postignuća, demokratskog ustavnog poretka za koji se opredijelila prilikom uspostave samostalne države i donošenja prvog Ustava 1990. godine”, doista treba i ne može bez drugih aktera koji su voljni i sposobni za dugoročno duboko oranje na planu oživotvorenja ustavnih vrednota: *slobode, jednakosti, nacionalne ravnopravnosti, mirotvorstva, socijalne pravde, poštivanja prava čovjeka, nepovredivosti vlasništva, očuvanja prirode i čovjekova okoliša, vladavine prava i demokratskog višestranačkog sustava* (čl. 3. Ustava RH). Naime, upravo nam potreba za ostvarivanjem ustavnih vrednota pokazuje svekoliku potrebu za ustavnom teorijom. Ustavna teorija može nam objasniti zašto je poželjnije imati jednu, a ne drugu instituciju, npr. instituciju poput ustavnog sudstva, kojoj je zadaća upravo tražiti i afirmirati vrednote, činiti izbor na tome planu. Ono što je od početka u primarnom fokusu teorije i znanosti jest upravo debata i iluminacija vrijednosnih izbora koji se čine u interpretaciji Ustava.

Naša percepcija i svojevrsno opravdanje potrage i otkrivanja “dvostrukog identiteta”, odnosno mješovitog karaktera ovoga djela (“udžbenik” – “traktat”) uvelike opravdava ne samo priroda ustavnopravne materije nego i sofisticirani karakter njezine analize. Valja nam imati na umu da tekst Ustava i povijest nisu gotovo nikada onaj prijelomni odlučujući čimbenik njihove ontologije (egzistencijalnog realiteta). Oni mu tek omogućuju startnu osnovu moralnog diskursa pravnika, sudaca, odvjetnika i drugih o prikladnosti mogućih pravnih pravila. Dakako da moralna argumentacija nije u potpunosti odvojena od Ustava. Preferira se metoda njegove analize koja ispituje njegov tekst, političku teoriju, socijalnu faktografiju i druge izvore kako bi se vrednovalo ono što se dodaje ustavnom statusu. Zbog toga što važnost ustava nije vezana za specifičan jezik ili povijest, njegova je vrijednost koliko važna toliko i nedefinirana; otuda gotovo svako pitanje može imati ustavnu dimenziju, ali njegove vrednote, ako su izolirane, onda same po sebi ne mogu objasniti rezultate konkretnih situacija, potreba i predmeta. S druge strane, doktrine su u stanju zbog svoje složenosti i elastičnosti omogućiti vlastitu adaptaciju promjenjivim socijalnim ili moralnim uvjetima, čime dopuštaju i omogućuju stupnjevanje odredljivosti rezultata. Dakle, ustavnopravna analiza znači artikuliranje temeljnih socijalnih vrednota i manipulaciju doktrinom. Kao što se specifične odluke legitimiraju referencama na temeljna pravila o kojima se već postigla suglasnost, tako se posreduju i one doktrine koje su svoj moralni autoritet osigurale praksom i racionalnim obrazloženjem.

Političko-filozofska dimenzija novog izdanja *Ustavnog uređenja europske Hrvatske* jednostavna je ali bogata, razigrana i elegantna, a u komparativnoj dimenziji izravna i esencijalna u deskripcijama. Za profesora Smerdela Ustav evoluirao i

zato tekst novog izdanja njegove knjige sugerira potrebu njegova adekvatnog portretiranja. Otud njegove opaske o imanentnim granicama udžbenika, kojih studenti trebaju biti svjesni. Jer u sredini u kojoj dominiraju izvori pozitivističkog usmjerenja pisac je svjestan da jedino ona misao koja je daleko osjetljivija na socijalnu teoriju i koja upire prstom u pravcu evoluirajućih suvremenih doktrina može osigurati tu “europsku Hrvatsku” kao oblik konstrukcije pravednijeg i savršenijeg ustavnog poretka. Za profesora Smerdela i u ovom je izdavačkom poduhvatu bilo najvažnije odgovoriti na pitanje

“... kako današnjim studentima približiti ideju da ustavni dokumenti i dalje sadržavaju aktualna načela civilizacije. Ta nam načela valja sačuvati i u svijetu galopirajućih društvenih promjena. Ustav se ponovno potiskuje tumačenjem kako se radi o ideologiji, simbolici, lijepim obećanjima koja se ne mogu izravno primijeniti. Nije to ništa novo. Vladajući su uvijek bili skloni podrugivati se “ustavnim krasotama” koje, eto, nemaju veze sa zbiljskim surovim svijetom koji nas okružuje. Narav politike nije se promijenila, kao što se ne mijenja ljudska priroda. Nadzor građanstva nad vladajućim, ljudska prava i slobode i vladavina prava uvijek su bili predmetom borbe za pravo.” (viii).

Pojava drugog izdanja *Ustavnog uređenja europske Hrvatske* može se percipirati i na još jedan način. Naime, dijelovi ove knjige teorijska su, odnosno povijesna platforma potencijalnog političkog diskursa kojim je moguće izraziti i ozbiljan moralni argument. Poput klasičnih dramatičara koji u svojim djelima uvijek iznova novoj publici deklamiraju povijest i sudbinu kraljevskih kuća (Eshil u *Orestiji* i priča o dvoru *Atreja*), naglašavajući pritom u tome narativu životnu vrijednost vladavine prava i njegovu ulogu koju to načelo mora imati u civiliziranom životu, tako i profesor Branko Smerdel svojom knjigom svakoj novoj generaciji čitatelja rekapitulira istu temeljnu poruku:

“U Hrvatskoj je ... na prvome mjestu potrebno upozoriti kako konsolidacija i stabilizacija pravnog sustava neće biti moguća bez bitne promjene odnosa prema Ustavu i ustavnom pravu. To znači obnavljanje ideje o ustavotvornom inženjerstvu u njezinom originalnom obliku: ustav se shvaća kao strateški plan razvoja. Osnovni pristup naznačen je u djelima klasika demokratske ustavne teorije, s njima započinje rasprava u stabilnim i razvijenim ustavnim sustavima.” (str. 554).

Svoju dvostrukost identiteta *Ustavno pravo europske Hrvatske* kao svojevrsni *double majesty* potvrđuje formalnom i sadržajnom strukturom. Dok je prvi dio knjige s devet poglavlja posvećen *Načelima i institucijama demokratske ustavnosti* (str. 3 – 262), drugi dio u jedanaest poglavlja izlaže *Temelje ustavnog uređenja Republike Hrvatske* (str. 263 – 553). Evo podsjetnika:

Prvi dio: Načela i institucije demokratske ustavnosti sadržava devet poglavlja (I – IX). Naslovi poglavlja i njihovih dijelova jesu: *Prvo poglavlje* “Ustav i ustavna vladavina”: (i) Funkcije ustava u demokratskom društvu (3); (ii) Razvoj teorija ustavne vladavine (16). *Drugo poglavlje* “Klasični i suvremeni konstitucionalizam”: (i) Razvitak ustavnosti u svijetu (23); (ii) Pregled velikih ustavnih sustava (29); (iii) Pad komunizma i demokratska tranzicija (50); (iv) Ustavna vladavina i ‘dobra vladavina’ (55). *Treće poglavlje* “Ustav kao pravni akt”: (i) Izvori ustavnog prava (63); (ii) Donošenje i mijenjanje ustava (82); (iii) Tumačenje ustava (93); (iv) Provedba ustavnih normi (99). *Četvrto poglavlje*: “Ljudska prava i temeljne slobode”: (i) Jamstva slobode i prava: temelj demokratske države (103); (ii) Pregled povijesnog razvitka (105); (iii) Međunarodni standardi prava čovjeka (115); (iv) Europski sustav zaštite ljudskih prava i sloboda (119); (v) Granice korištenja slobodama i pravima (123). *Peto poglavlje*: “Nadzor ustavnosti i zakonitosti”: (i) Temeljni pojmovi (131); (ii) Institucije za nadzor ustavnosti i zakonitosti (144); (iii) Inačice ustavnog sudovanja (146); (iv) Američki sustav nadzora ustavnosti i zakonitosti (150); (v) Klasični europski sustav nadzora: ustavni sudovi (158). *Šesto poglavlje*: “Osnovne institucije demokratske ustavnosti”: (i) Predstavnička demokracija: izbori i izborni sustavi (167); (ii) Klasični europski sustav nadzora: ustavni sudovi (158). *Sedmo poglavlje*: “Ustrojstvo i odgovornost vlasti”: (i) Čemu imaju služiti različiti sustavi ustrojstva vlasti (183), (ii) Univerzalni problem: efikasna, ali odgovorna vlast (184), (iii) Modeli ustrojstva vlasti i odgovornost (190), (iv) Dvodomni parlament (bikameralizam) (209), (v) Zastupnički imunitet (211), (vi) Nova dioba vlasti otvara nova pitanja (213). *Osmo poglavlje*: “Složene države i državne zajednice”: (i) Povijesni razvoj federalizma (217); (ii) Pravno razlikovanje konfederacije, federacije i Europske unije; (iii) Drugi oblici složenih država i državnih zajednica (225), (iv) Poseban oblik složene države: Bosna i Hercegovina (227), (v) Aktualnost federalističke teorije (232), (vi) Federalno načelo i perspektive razvoja Europske unije (228). *Deveto poglavlje*: “Ustavnost Europske unije”: (i) Novi oblik državne zajednice (24), (ii) Ustavni izbor u procesu europske integracije (243), (iii) Hrvatska ustavnost u Europskoj uniji (249).

Drugi dio: Temelji ustavnog uređenja Republike Hrvatske sadržava dvanaest poglavlja (X – XXII) i dijelove. *Deseto poglavlje*: “Temelji ustavnog uređenja Republike Hrvatske”: (i) Hrvatska u Jugoslaviji od 1918. do 1990. (263), (ii) Uspostava demokratske vlasti u Hrvatskoj (267), (iii) Donošenje Ustava Republike Hrvatske 21. prosinca 1990. (269), (iv) Ustavno određenje nacionalnog suvereniteta (271), (v) Osnovne ustavne odluke (273), (vi) Uspostava samostalne i suverene Republike Hrvatske (280). *Jedanaesto poglavlje*: “Temeljne odrednice ustavnog uređenja Republike Hrvatske”: (i) Pregled razvitka ustavnog uređenja Republike Hrvatske (289), (ii) Promjena Ustava od 16. lipnja 2010. (294), (iii) Izvorišne

osnove (preambula) Ustava kao predmet promjena (299), (iv) Ustavna promjena 2013. (301), (v) Temeljne odredbe Ustava Republike Hrvatske (301). *Dvanaesto poglavlje*: “Jamstva sloboda i prava u Ustavu Republike Hrvatske”: (i) Ustavna načela zaštite slobode i prava (313), (ii) Nacionalna prava i zaštita nacionalnih manjina (322), (iii) Ograničavanje ustavnih sloboda i prava (328), (iv) Osobne slobode i prava (333), (v) Politička prava i slobode (356), (vi) Gospodarska prava i gospodarski sustav (366), (vii) Socijalna prava (370), (viii) Kulturna prava (374), (ix) Ekološka prava (376), (x) Međunarodni instrumenti i domaće pravo (377). *Trinaesto poglavlje*: “Hrvatski sabor”: (i) Opće odredbe Ustava (379), (ii) Izbor zastupnika u Hrvatski sabor (383), (iii) Akti Sabora (395), (iv) Zakonodavni postupak (402), (v) Nadzor nad radom Vlade i ministara (409). *Četrnaesto poglavlje*: “Referendum u Republici Hrvatskoj”: (i) Pojam i vrste referenduma (417), (ii) Lokalni referendum (420), (iii) Narodna inicijativa, veto i pravo peticije (422), (iv) Iskustva referenduma i građanske inicijative. *Petnaesto poglavlje*: “Predsjednik Republike Hrvatske”: (i) Ustavni položaj i ovlasti (433), (ii) Zakon o izboru predsjednika Republike Hrvatske (436), (iii) Postoji li ‘čisti parlamentarni sistem’ (440). *Šesnaesto poglavlje*: “Vlada i središnja uprava”: (i) Ustavni položaj Vlade (449), (ii) Odnos Vlade s Hrvatskim saborom (452), (iii) Odnos Vlade i predsjednika Republike (454), (iv) Zakon o Vladi (456), (v) Središnja državna uprava (462), (vi) Nezavisne regulatorne agencije (465). *Sedamnaesto poglavlje*: “Ustavni sud Republike Hrvatske”: (i) Ustavni položaj, sastav, nadležnosti, (ii) Ocjena ustavnosti zakona (478), (iii) Ustavna tužba (483), (iv) Ostale nadležnosti Ustavnog suda (488), (v) Politički utjecaj Ustavnog suda. *Osamnaesto poglavlje*: “Sudbena vlast”: (i) Opće ustavno određenje (497), (ii) Nezavisnost pravosuđa (500), (iii) Položaj sudbene vlasti po Ustavu Republike Hrvatske (504), (iv) Temelj sustava ustrojstva sudova, (v) Odvjetništvo (506). *Devetnaesto poglavlje*: “Posebne institucije nadzora ustavnosti”: (i) Pučki pravobranitelj i posebni ombudsmeni (507), (ii) Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa (514), (iii) Državno izborno povjerenstvo (524). *Dvadeseto poglavlje*: “Mjesna, lokalna i područna (regionalna) samouprava”: (i) Organizacija odnosa središnjih i lokalnih vlasti (527), (ii) Temeljna obilježja lokalne samouprave (529), (iii) Osnove teorije lokalne samouprave (531), (iv) Hrvatska lokalna samouprava (533). *Dvadeset i prvo poglavlje*: “Konsolidacija hrvatskog pravnog sustava”: (i) Tranzicija i konstitucionalizam (545), (ii) Hrvatski pristup konstitucionalizmu: teorija (548), (iii) Stanje hrvatskog pravnog sustava: praksa (550), (iv) Ustav kao ishodište konsolidacije i stabilizacije pravnog poretka (553).

Prilozi sadržavaju: (i) Ustav Republike Hrvatske (str. 559), (ii) Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (str. 599), (iii) Pregled izabrane osnovne literature (str. 625), (iv) Sažetak na engleskom jeziku: Instead of summary: The Constitutional Order of the European Croatia – Basic Issues (str. 633).

Autor je odgovarajuće izmjene i dopune uklopio u još uvijek standardnu europsku (kontinentalnu) shemu prezentacije "gradiva". U njoj se režim *Ustava Republike Hrvatske* studira kao kompleksni mehanizam koji proizvodi ustavne rezultate putem aplikacije koncepata i sistematske analize. Poput drugih grana prava studenti se i ovdje, u drugom dijelu knjige, još susreću s hrvatskim pravom i njegovom europskom dimenzijom putem pozitivističkog, deduktivnog, konceptualnog i dogmatskog stila koji sažima kontinentalno pravno mišljenje. Upućivanje na važnost određenih ideja i analiza koje su derivirane iz odluka velikih sudova naznaka je mogućeg tješnjeg povezivanja i brisanja distance takvih apstrakcija glede sasvim određenih odluka suvremenog ustavnog sudstva.

I za kraj, parafraziram misao koju svaki uporniji istraživač (komparativnog) ustavnog prava redovito susreće uzduž i poprijeko niza izvora različitog karaktera o njegovim principima. Dok se na jednoj strani *politika hrva s Ustavom*, na drugoj strani najnovije drugo izdanje *Ustavnog uređenja europske Hrvatske* još jednom potvrđuje stajalište da viđenje ustava, ustavne demokracije i njezina ustavnog prava profesora B. Smerdela nije samo projekt vrhunskog profesionalizma, već i respektabilna projekcija i rekonstrukcija ustavnog prava kao temelja *uspravne ortopedije ljudskog hoda* (E. Bloch). Kao što je bilo previše čvrstih razloga da se evoluirajuće europsko primarno pravo razumije kao ustavno pravo, jer je ono jučer i danas omogućavalo i uspostavljalo javnu vlast, legitimiralo pravne akte, osiguravalo državljanstvo, šttilo temeljna prava i reguliralo odnose između pravnih poredaka kao i između prava i politike, tako i posljednje izdanje Smerdelove knjige upućuje na teorijske, doktrinarne i pozitivne temelje hrvatskog ustavnog prava iz perspektive samog vrha hrvatske ustavnopravne znanosti. A iz te perspektive autoru je više nego jasna sljedeća situacija:

"Ulazak Hrvatske u Europsku uniju, očekivalo se, treba potaknuti jačanje hrvatskog pravnog sustava te dovesti do potpune uspostave vladavine prava i povjerenja u institucije. Uspjet ćemo toliko koliko budemo sposobni, kompetitivni i dorasli izazovu koji je pred nama. Naša budućnost u našim je rukama, kao i odgovornost za uspjeh ili neuspjeh. Hrvatska moderna država, stvorena prije dva desetljeća, potvrđuje se ulaskom u Europsku uniju i time započinje novo, važno razdoblje u njezinoj povijesti. Zbog toga pravna teorija mora postaviti temelje koncepcije zaštite nacionalnog ustavnog identiteta, kao prvenstvenog interesa." (str. 254)

U Republici Hrvatskoj u proteklih se sedam godina, koliko nas dijeli od prvog izdanja knjige, barem kad je riječ o očuvanju "dostignutog stupnja ostvarenja načela konstitucionalizma" i "otvaranja perspektive razvoja stupnja" nažalost još nije ostvario biblijski san o "sedam krava, lijepih i debelih" (*Knjiga Postanka*, Post 41,2). Razlog treba po svemu sudeći tražiti u divljanju i pustošenju onih

“sedam drugih krava, ružnih i mršavih” (koje su razbile faraonov san)¹, čemu su se pridružile posljedice aktualne pandemije koronavirusa (str. 15, 129...) i druge mjere ograničavanja ustavnih prava radi zaštite zdravlja ljudi (str. 328), ali i potresa u Zagrebu (str. 328), što autor ažurno i opravdano kontekstualizira. Zapravo želimo reći da knjiga profesora Branka Smerdela *Ustavno uređenje europske Hrvatske* na superioran način reflektira naše stanje i nade glede ustava i ustavnosti, njihovo istraživanje, uvjerljivo pojašnjava metodološke pristupe, prodorno iluminira konstitucionalne i legalne doktrine i pretpostavke, ali nadašve jasno identificira svoje ciljeve. U tom smislu recentno djelo snažno afirmira perspektive koje nisu uniformne, već su prije svega kritične i reaktivne u odnosu na naše lutajuće metodologije i konfliktne, zbunjujuće, nerijetko inferiorne i infantilne pristupe političkih i profesionalnih grupa suvremenom integrativnom poimanju ustava i ustavnodemokratske vladavine.

U Splitu 15. listopada 2020.

*akademik Arsen Bačić**

¹ Usporedi Kršćanska sadašnjost, <https://biblija.ks.hr/search.aspx?k=1&p=41&r=2>. Usp. Izvješće o vladavini prava. U godišnjem izvješću Europske komisije o vladavini prava prate se značajne promjene koje se odnose na vladavinu prava u svim državama članicama, https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism_hr; Bruxelles, 30. rujna 2020., SWD (2020) 310 final COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT 2020, Rule of Law Report Country, *Chapter on the rule of law situation in Croatia*, Accompanying the document COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS 2020 *Rule of Law Report The rule of law situation in the European Union*.

* Dr. sc. Arsen Bačić, redoviti član Hrvatske akademije znanosti i umjetnosti, Zrinski trg 11, Zagreb; profesor Pravnog fakulteta Sveučilišta u Splitu, Domovinskog rata 8, 21 000 Split; arsen.bacic@xnet.hr; ORCID ID: orcid.org/0000-0001-6849-1107