

dr. sc. Sanja Barić*

O USTAVU, RODE, DA TI POJEM: NEIZVJESNOST EVOLUCIJE USTAVNE VLADAVINE NAKON NAVRŠENJA 30 GODINA USTAVA RH

Ustavna demokracija opis je, obilježje, ali „i počelo, i cilj“ suvremenih država civilizacijskoga kruga kojem RH pripada. Sama demokracija kao oblik vladavine u idealnom je slučaju asimptotski proces stalna usavršavanja. Isto vrijedi i za ustavnost. Dakako, ti procesi nipošto nisu ireverzibilni. I dok je u suvremeno doba u biti nemoguće povući potpun i oštar rez između prijedeva i imenice spomenute sintagme „ustavna demokracija“, namjera je ovog rada promotriti prevladavajuće procese razvoja ustavnosti u našoj državi kako bismo upozorili na prijeteće točke, ali i na važne potencijale za buduća postupanja državnih tijela i samih građana. Identifikacija problema u svojevrsnom Dunning-Kruger sindromu pretpolitičkog stanja svijesti znatna dijela društvene potke u RH čini evoluciju ustavne vladavine osobito kompleksnom i nipošto izvjesnom. Dopuštamo si blag optimizam s obzirom na dosadašnje korake te podsjećanje na to da demokratski i ustavni procesi općenito nisu linearni. Ipak, stanje opasne stagnacije i zaglavljenost u glibu koruptivno-klijentelističkog mentaliteta nalaže ozbiljan i interdisciplinarni pristup svladavanju problema. Osnovno je pitanje ovdje kako ustavno pravo može doskočiti rečenim izazovima te koji su potrebni i mogući koraci u tom smjeru. U radu prvo analiziramo stvarnu vrijednost konstitucionalizma u našoj državi, i to preko njegova pozitivnog i negativnog naboja. Potom upozoravamo na uzroke identificiranih izazova koje nalazimo u stanju hrvatskoga društva i u refleksiji takva stanja u nedavnom djelovanju najviših državnih institucija. Ističemo bitnost preuzimanja institucijske i građanske odgovornosti. Imajući u vidu notornu potrebu ustavne revizije, fokusiramo se na formativno-edukativni potencijal budućega ustavotvornog procesa. Ustav bez odgovarajućeg stupnja internalizacije državnih tijela i građana ne može živjeti. Odgoj i obrazovanje za ustavnu demokraciju ostaju kamen temeljac funkcionirajućega društva. Na kraju predlažemo i dodatan sinergijski angažman sveučilišne zajednice.

Ključne riječi: *ustavna demokracija, Ustav RH, Ustavni sud RH, predgrađansko društvo, pretpolitičko stanje svijesti.*

* Dr. sc. Sanja Barić, redovita profesorica i predstojnica Katedre za ustavno pravo Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, redovita članica Akademije pravnih znanosti Hrvatske (*Full Professor and Head of Chair of Constitutional Law, Faculty of Law, University of Rijeka, Full Member of the Croatian Academy of Legal Sciences*): sbaric@pravri.hr
ORCID-ID: orcid.org/0000-0001-6496-9062

1. UVOD: DEMOKRACIJA, ERGO USTAVNA

Prošla 2020. godina za pravnu struku u RH, ali i za društvo u cjelini, trebala je biti slavljenička. U njoj je naš temeljni pravni akt napunio 30 godina svojeg postojanja. Taj 22. prosinca, datum prihvaćanja tzv. „Božićnog ustava“, obilježen je, međutim, jedva primjetno: središnji *online* skup u organizaciji Hrvatske akademije znanosti i umjetnosti¹, poneka kratka medijska referencija² i lokalna tribina na tu temu.³ Ta nesretna 2020. godina u RH primarno će ostati zapamćena po katastrofalnim potresima iz ožujka i prosinca, kao i po još uvijek vladajućoj pandemiji globalne bolesti nazvane COVID-19. Činjenice su to koje nesumnjivo zasjenjuju svaku drugu opću temu, a na posebno težak način opredmećuju mnoge pojedinačne ljudske brige.

Čak i u takvim okolnostima ili – bolje rečeno – upravo u takvim okolnostima ustavnopravna pitanja nastavljaju se pojačano otvarati i nuditi u svome temeljnom obliku. I to nipošto nije subjektivno zapažanje zainteresirana promatrača, (ustavnog) pravnik. Brojni su primjeri akutne važnosti općeg stanja ustavnosti i vladavine prava u kriznim situacijama, odnosno na apstraktnijoj razini, važnosti stanja različitih sustava u našoj državi (zdravstvenog, obrazovnog, informacijskog, upravnog itd.). Zadržimo se ovdje samo na klasičnoj ustavnopravnoj domeni i prisjetimo nekolicine ključnih točaka koje su doživjele svoj ustavnosudski epilog: ovlast postupanja i granice načina upravljanja kriznim situacijama, omogućavanje konzumacije biračkog prava na parlamentarnim izborima, pravilna ravnoteža između prava zaštićenih najmoprimaca i „starih“ vlasnika/najmodavaca nakon postupka denacionalizacije, ustanovljenje novoga Visokog kaznenog suda, a u 2021. pojavljuje se i pitanje predsjedničkih ovlasti u postupku izbora predsjednika Vrhovnog suda RH.

Ustavna demokracija opis je, obilježje, ali „i počelo, i cilj“⁴ suvremenih država civilizacijskoga kruga kojem RH pripada. Da je demokracija bitno obilježena procedurama, notorna je činjenica.⁵ Uz to, demokracija o kojoj je riječ često se opisuje kao liberal-

¹ Održan je 8. prosinca 2021. godine, a Zbornik radova prezentiranih na skupu u vrijeme pisanja ovog rada još je u tisku.

² Tu se izdvaja prigodničarsko izdanje tjednika GLOBUS na 200 stranica, no fokus te publikacije bio je na 30 godina Globusova medijskog praćenja političkih zbivanja u RH te na vlastitu kadrovsku i uredničku politiku, odnosno utjecaj u tom razdoblju. Nacionalni tjednik GLOBUS, 16. 12. 2020. Vidi i *Jutarnji list* od 15. 12. 2020.

³ Jedini nama poznat primjer jest tribina u suorganizaciji Universitas – Udruge za razvoj visokog obrazovanja i Sveučilišta u Rijeci, održana upravo 22. 12. 2021., doduše prijenosom na daljinu, pa je ipak okupila 84 sudionika.

⁴ Parafraza na poznatu Rousseauovu definiciju narodnog suvereniteta kao temelja, ali i cilja svake organizacije vlasti.

⁵ Vidi, primjerice, Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske br. U-II-1118/2013 i dr. od 22. 5. 2013., NN, br. 63/13, § 8: „(...) Esencijalna načela na kojima se temelji demokratsko društvo u smislu članaka 1. i 3. Ustava – načela pluralizma, tolerancije i slobodoumlja – imaju i svoj proceduralni aspekt. Drugim riječima, demokratski postupci procedure u okviru koje se odvija društveni dijalog o pitanjima od općeg

na⁶, što govori o njezinim sadržajnim i vrijednosnim sastojcima.⁷ Time se ovdje ne bavimo. Nadalje, poznato je da ustavnost označava izgradnju, ali i ograničenje vlasti, pa tako i samoga „vladajućeg naroda“.⁸ Sama demokracija kao oblik vladavine u idealnom je slučaju asimptotski proces stalna usavršavanja.⁹ Isto vrijedi i za ustavnost. Dakako, ti procesi nipošto nisu ireverzibilni.¹⁰ I dok je u suvremeno doba u biti nemoguće povući potpun i oštar rez između pridjeva i imenice spomenute sintagme „ustavna demokracija“, namjera je ovog rada promotriti prevladavajuće procese razvoja ustavnosti u našoj državi kako bismo upozorili na prijeteće točke, ali i na važne potencijale za buduća postupanja državnih tijela i samih građana. Riječ je, dakle, o ustavnim procesima koji povratno djeluju na kvalitetu demokracije, a identificiramo ih jer svojim djelovanjem pokazuju pretežito konstitucionalističke karakteristike (najčešće u smjeru ograničenja vlasti). To nam je važno da bismo uputili na bitnost djelovanja koja imaju poticajan učinak u odnosu na željeni smjer nasuprot postojećim pokazateljima stagnacije ili deterioracije.

U radu prvo analiziramo stvarnu vrijednost konstitucionalizma u našoj državi (2), i to preko njegova pozitivnog (2.1) i negativnog (2.2.) naboja. Potom (3) upozoravamo na uzroke identificiranih izazova u stanju hrvatskoga društva (3.1.) i u refleksiji takva stanja u nedavnom djelovanju najviših državnih institucija (3.2.). Ističemo bitnost preuzimanja institucijske i građanske odgovornosti. U sljedećem dijelu (4), imajući u vidu notornu potrebu ustavne revizije, fokusiramo se na formativno-edukativni potencijal budućega ustavotvornog procesa (4). Ustav bez odgovarajućeg stupnja

interesa jest ono što sam akt, kao ishod te procedure, može odrediti kao ustavnopravno prihvatljiv ili neprihvatljiv. U ovom se ustavnosudskom postupku razmatra isključivo taj proceduralni aspekt. (...)“ Politička teorija uvelike raspravlja o manama i boljkama proceduralnosti demokracije, diarhiji „volje“ i „mišljenja“ te „izobličavanju“ osnovne ideje. Uz klasike, *Sartori* 1962 i *Dahl* 1989, za noviju pivotalnu analizu vidi *Urbinati* 2014.

⁶ Vidi *Faust* 2013 i *Dershowitz* 2020.

⁷ Ne smatramo nužnim detaljno elaborirati osnovne vrijednosti slobode, jednakosti, ljudskih prava i sl. formalno uokvirene već u 18. st. (primjerice, u Deklaraciji neovisnosti SAD-a iz 1775. ili francuskoj Deklaraciji o pravima čovjeka i građanina iz 1789.). Valja ipak spomenuti da Viktor Orbán u svom govoru iz srpnja 2014. smatra da demokracija može i treba biti neliberalna kako bi bolje zaštitila nacionalne interese i na taj način pridonijela blagostanju. „Moramo naglasiti da demokracija nije nužno liberalna. Samo zato što nešto nije liberalno, svejedno može biti smatrano demokracijom. (...) Vjerojatno društva utemeljena na liberalnom načinu organizacije države neće moći održati kompetitivnost u svijetu u narednim godinama. (...) Nova država koju gradimo je neliberalna država. (...) Spominjem EU jer smatram da je moguće graditi neliberalnu nacionalnu državu unutar EU.“ Vidi cijeli govor na *The Budapest Beacon* od 29. 7. 2014.

⁸ Poznata je napetost između demokracije i konstitucionalizma. „Premda je nastala kao sredstvo ograničavanja državne vlasti, ona [ustavna vladavina] nije ograničena na državu. (...) No i sam suveren, narod, puk, kada izravno odlučuje, mora to obavljati u okvirima i po pravilima određenim Ustavom i ustavnim pravom.“ *Smerdel* 2020, 9.

⁹ O važnosti sudjelovanja i aktiviteta građana vidi, primjerice, *Bačić* 2006, 49–57.

¹⁰ *Hartmann* 2018, 60–80.

internalizacije državnih tijela i građana ne može živjeti. Solidarnost i tolerancija neki su od sadržajnih temelja, no odgoj i obrazovanje za ustavnu demokraciju ostaju kamen temeljac funkcionirajućega društva. Predlažemo i dodatan sinergijski angažman sveučilišne zajednice.

2. VRIJEDNOST KONSTITUCIONALIZMA U RH: USTAVNI POUČAK SCHRÖDINGEROVE MAČKE

Konstitucionalizam¹¹ je toliko širok pojam – svjetski udžbenici, monografije i studije pune su detaljnih obrada njegovih različitih projekcija – pa je suvišno pružiti jedinstvenu početnu definiciju. Dovoljno je reći da se referiramo na njegovu funkciju vezivanja svakodobnih obnašatelja vlasti unaprijed poznatim pravilima i načelima.¹² Vrijednost mira (reflektirana u izbornom procesu i mirnoj primopredaji vlasti), vrijednost pravne sigurnosti (kao sloboda od straha pred arbitrarnim odlukama) ili vrijednost jednakosti (u obliku jednakosti pred propisima, ali i svrhovite ravnopravnosti pred suverenom) samo su neke njegove karakteristike. Govorimo o konstitucionalizmu u klasičnome zapadnoeuropskom/anglosaskom obliku¹³ koji je hrvatski ustavotvorac izrijekom prihvatio u srpnju 1990. godine¹⁴, prije pripreme izvornog teksta „Božićnog ustava“. Iz mnoštva konkretnih pojavnosti konstitucionalizma usmjeravamo se na ono što doživljavamo kao srž: razumijevanje njegova smisla i prateće ponašanje odgovarajućih subjekata. Drugim riječima, zanimaju nas internalizacija i posljedična primjena idejnog supstrata, tj. duha ustavne vladavine u RH.

Bilo bi nerealno zahvatiti cjelokupnu relevantnu praksu i/ili zbivanja. Naše je mišljenje da postoje dvije jasno izražene i različite skupine silnica koje djeluju dijametralno suprotno na smjer i brzinu pozitivne evolucije stanja ustavnosti, pa tako i ustavne demokracije u RH. Upravo zbog toga izdvajamo ono što vidimo kao paradigmatične primjere spomenutih silnica. Naime, odgovor na pitanje koja je prava vrijednost konstitucionalizma u našoj državi, razumljivo, ne može biti jednoznačan, ali smatramo da su negativne silnice u dostatnoj mjeri zabrinjavajuće da dovode u opasnost, pa ponegdje čak i narušavaju samu egzistenciju ideje ustavnosti. Odgovor na pitanje koja će skupina silnica prevladati promjenjiv je i ovisi o tome koje smo od njih identificirali/percipirali te posljedično zanemarili ili osnažili.

¹¹ U nas je predložen, ali ne i široko prihvaćen prijevod „ustavnjaštvo“. *Smerdel* 2020, 11. U pravilu se kao istoznačnica najčešće upotrebljava sintagma „ustavna vladavina“.

¹² Uobičajenu parabolu i vizualizaciju predstavljaju Odisejeve verige.

¹³ Ustavne premise ili stvarnosti država, primjerice, islamske tradicije u bitnome se razlikuju. O teokratskoj ustavnosti vidi *Backer* 2006.

¹⁴ *Politička i metodologijska polazišta te političko-pravna načela za izradu Ustava Republike Hrvatske*, Metodologijska polazišta, toč. 2.: „Ustav ima osigurati povratak europskoj, uz oslonac na sjevernoameričku građanskopravnu i ustavnu tradiciju.“

2.1. Paradigmatični pozitivni pokazatelji za duh ustavnosti u RH

Budući da je riječ o krajnjem tumaču Ustava RH, očito je da se rečeni pokazatelji prije svega iščitavaju iz pravorijeka Ustavnog suda RH. Prisjetimo se tako ustavnopravno valjane konkretizacije temeljne vrednote „socijalne pravde“ sadržane u poznatoj odluci iz 1998. godine.¹⁵ Njome je utvrđena granica samovoljnom stvarnom umanjenju rasta mirovina i zaštićeno pravo umirovljenika na temeljnu jednakost u istovrsnom i usporedivom položaju u sustavu međugeneracijske solidarnosti. Idući je izrazitiji primjer odluka iz 1999. godine¹⁶ kojom je smislenim tumačenjem odredbe čl. 17., st. 2. Ustava RH i primjenom argumenta *a maiori ad minus* utvrđeno postojanje sveprožimajućeg načela razmjernosti u odnosu na cjelokupno djelovanje državne vlasti, a posebno u odnosu na ograničenje ljudskih prava i sloboda u redovitim, mirnodopskim situacijama. Ubrzo je ono i izrijeком upisano u ustavni tekst¹⁷, na što je ta odluka imala bitan utjecaj. Daljnji je, a rijetko uočen primjer, niz odluka kojima se utvrđuje što jest, a što nije materija organskih zakona u RH, posebice kada je riječ o zadiranju u materiju ljudskih prava.¹⁸ Premda utvrđena mjerila ostavljaju prostora za daljnje brušenje¹⁹, činjenica je da u svim navedenim slučajevima to tijelo produbljuje primjenu duha ustavnosti u pozitivnom smjeru.

U istom su smislu među najvažnijim postupanjima Ustavnog suda RH svakako i Izvješće o izbornim jedinicama iz 2010.²⁰, zatim Upozorenje²¹, a potom i Priopćenje u povodu ustavotvornog referenduma iz 2013.²² uz utvrđenje postojanja „ustavnog identiteta RH“ kao i druge odluke o referendumskoj materiji²³, potom aktivistička

¹⁵ Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske br. U-I-283/1997 od 12. 5. 1998., NN, br. 69/98.

¹⁶ Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske br. U-I-1156/1999 od 26. 1. 2000., NN, br. 14/00.

¹⁷ Promjena Ustava RH, čl. 8., NN, br. 113/00.

¹⁸ Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske br. U-I-2566/2003, U-I-2892/2003 od 27. 11. 2003., NN, br. 190/03 (kazneni zakon jest organski zakon) ili Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske br. U-I-2694/2003 od 18. 1. 2004., NN, br. 20/04 (obiteljski zakon nije organski zakon).

¹⁹ Barić 2009.

²⁰ Izvješće o nejednakoј težini biračkog glasa u izbornim jedinicama određenima člancima 2. do 11. Zakona o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Zastupnički dom Hrvatskoga državnog sabora, NN, br. 116/99 od 8. 12. 2000., NN, br. 142/00.

²¹ Upozorenje Ustavnog suda Republike Hrvatske u povodu Prijedloga Odluke o raspisivanju državnog referenduma Odbora za Ustav, Poslovnik i politički sustav Hrvatskog sabora, klasa: 014-01/13-01/04, urbroj: 6521-1-13-08 od 24. listopada 2013. od 28. 10. 2013., NN, br. 131/13.

²² Priopćenje Ustavnog suda Republike Hrvatske o narodnom ustavotvornom referendumu o definiciji braka br. SuS-1/2013 od 14. 11. 2013., NN, br. 138/13, § 5.

²³ Riječ je o odlukama kojima se popunjavaju pravne praznine supstancijalnog i proceduralnog značenja u regulaciji referenduma, primjerice, Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske br. U-VIIR-4640/2014 od 12. 8. 2014., NN, br. 104/14; Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske br. U-VIIR-1159/2015 od 8. 4. 2015., NN, br. 43/15; Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske br. U-VIIR-1158/2015 od 21. 4. 2015., NN, br. 46/15 ili najnovija Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske br. U-VIIR-343/2020 od 19. 5. 2020., NN, br. 73/20.

primjena načela jednakosti u odnosu na materiju udomiteljstva početkom 2020.²⁴ te pravovremeno sprječavanje ograničenja biračkog prava na parlamentarnim izborima u ljeto 2020. godine²⁵ i promptna zaštita ustavne svrhe parlamentarne procedure na jesen 2020.²⁶ Blagotvorni učinak nije sporan, no zbog inercije zakonodavnog tijela i dnevopolitičkih zbivanja ostvarenje punoga pozitivnog potencijala nekih od navedenih proglašenja ipak je usporeno ili neizvjesno.²⁷

Na načelnoj je razini Ustavni sud RH zaslužan za trajni proces učenja²⁸, tj. oplemenjivanja vlastitih shvaćanja odgovarajućim preuzimanjima najboljih ustavnih tradicija i ustavnopravnih shvaćanja iz komparativne i/ili europske prakse. Riječ je o procesima poznatim pod nazivima *constitutional borrowing*²⁹ i *constitutional advice*.³⁰ U potonjoj sferi „ustavnog savjetovanja“ možemo istaknuti i specifične pozitivne primjere zalaganja i utjecaja stručnih udruga³¹ na jačanje razumijevanja ustavnosti.

Skretanjem pogleda na druga državna tijela te zadržavajući na umu da ne tražimo jednostavno poštivanje slova Ustava i zakona, već želimo locirati postupanja koja slijede duh ustavnosti i opredmećuju ga, djelomične primjere možemo pronaći u postupanjima obnašatelja dužnosti predsjednika RH. Takvi su slučajevi, primjerice, umirovljenje generala zbog političkog postupanja (Mesić), samoograničavajuće funkcioniranje (Josipović), poštivanje duha ustavnih odredaba pri formiranju Vlade RH 2015. i uvažavanje mišljenja profesora ustavnog prava (Grabar Kitarović) te povlačenje predstavnika Oružanih snaga zbog zbivanja suprotnih ustavnom identitetu RH (Milanović). Kod nositelja izvršne vlasti, i na državnoj i na lokalnoj razini, situacija je osobito osjetljiva. Načela povjerenja, odgovornosti i transparentnosti presporo se razvijaju i prečesto bivaju potaknuta očekivanjima izvan države (standardi EU-a i VE-a), a rjeđe stvarnom željom za poboljšanjem. Nerijetko su takvi pomaci rezultat razotkrivenih skandala i prokazanih primjera korupcije. Uzrocima se vraćamo *infra* u 3.1. Navedimo ovdje ipak napore u smjeru digitalizacije te poneke slučajeve iznimno

²⁴ Odluka i Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske br. U-I-144/2019 i dr. od 29. 1. 2020.

²⁵ Priopćenje i Upozorenje Ustavnog suda Republike Hrvatske br. U-VII-2980/2020. od 3. 7. 2020.

²⁶ Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske br. U-I-4208/2020 od 20. 10. 2020., NN, br. 119/20.

²⁷ Referendumska materija tragično je podregulirana, a čini se da bi tijekom 2021. konačno mogao ugledati svjetlo dana prijedlog novog Zakona o referendumu s pratećim prethodnim ustavnim izmjenama. Isto se ne može reći za iscrtavanje novih izbornih jedinica i sveobuhvatnu reformu izbornog sustava, što znači da predstavnička demokracija u RH više od 10 godina nastavlja funkcionirati na temelju *de facto* nejednakoga biračkog prava.

²⁸ Taj proces jasno opisuje tadašnja predsjednica Ustavnog suda RH. *Omejec* 2013.

²⁹ Detaljnije vidi u *Barić, Miloš* 2014.

³⁰ Tipičan primjer čine autoritativna mišljenja Venecijanske komisije. Vidi, primjerice, i *Tushnet* 2015.

³¹ Najvažniji su primjeri za predmet ovog rada *Izjava hrvatskih ustavnopravnih stručnjaka povodom narodne referendumske inicijative udruge „U ime obitelji“ od 10. 6. 2013. te Zajednička izjava Predsjedništva i Znanstvenog vijeća APHZ od 12. 1. 2015.*

transparentna funkcioniranja pojedinih gradova ili općina (ističu se lokalne jedinice u Koprivničko-križevačkoj i Istarskoj županiji).³²

I na kraju, valja spomenuti institucije posebnih parlamentarnih opunomoćenika raznih statusa (od pučke pravobraniteljice, preko specijaliziranih pravobranitelja do povjerenika za informiranje) koji u prevladavajućoj mjeri ostvaruju i svoju implicitnu zadaću promotora evolutivnih ustavnih procesa. Neka druga neovisna tijela (poput Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa ili Državnoga izbornog povjerenstva) imaju u tome više problema zbog silnica koje opisujemo *infra* u 2.2., odnosno uzroka koje utvrđujemo *infra* u 3.1.

2.2. Paradigmatični negativni pokazatelji za duh ustavnosti u RH

Kada razmatramo neuralgične točke funkcioniranja barem *prater*, a često i *contra*, ideji ustavne vladavine, nužno je krenuti odozdo, tj. s dna vertikalne podjele vlasti. Sustav lokalne i regionalne samouprave u RH inherentno narušava temelje ustavne vladavine. To možemo odgovorno tvrditi. Zaboravlja se, naime, da ustavna vladavina imanentno podrazumijeva ostvarenje načela djelotvornosti³³, što postojeća teritorijalna podjela RH na ekstremno velik broj administrativnih jedinica uz neodgovarajuću dodjelu ovlasti i financijsku neodrživost nipošto ne omogućava.³⁴ Tragičnost neučinkovita stanja, suprotno ideji suvremene ustavnosti, dodatno je prokazana u fazi prvog zatvaranja zbog pandemije COVID-19 u proljeće 2020. te skretanjem pozornosti cjelokupne hrvatske javnosti na potresom pogođena područja i nehumanu realnost života na tim prostorima, što je postojalo i prije potresa, a govori o potpunoj neučinkovitosti lokalne samouprave. Nadalje, stanje netransparentnosti korištenja javnim sredstvima kronična je pojava lokalnog i regionalnog karaktera. Tu je vrijedno izdvojiti i nalaze povjerenika za informiranje u trenutačno posljednjemu dostupnom godišnjem izvješću za 2019., a koje se odnosi na ponašanje većega broja tijela javne vlasti: „Opća je ocjena Povjerenika da su tijekom 2019. ostvarena određena poboljšanja rada tijela javne vlasti, ali da i dalje ostaju, u tekstu ovog Izvješća ponovno i dodatno istaknuti problemi, koji zahtijevaju veći i kontinuirani angažman. (...) Posebno se ukazuje na zabrinjavajuću pojavu kod pojedinih tijela da uporno i opetovano onemogućuju pristup informaciji te u predmetima u kojima se nalaže rješavanje zahtjeva za pristup informacijama, pokreću upravni spor ili u slučaju ako i ne pokrenu upravni spor, odbijaju postupiti po nalogu Povjerenika. (...) Nadalje, kako je uočeno da pojedine kategorije tijela pokazuju nerazumijevanje obveze javnosti

³² Izvješće o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama za 2019. godinu, 61 i dalje.

³³ Među pet osnovnih načela pristojne vladavine ubraja se i „djelotvornost“. *European Governance: White paper*, od 25. 7. 2001, COM (2001) 428.

³⁴ O čemu notorno i najsveobuhvatnije piše Koprić.

rada, uočeni su brojni nedostaci u postupanju JLP(R)S-ova glede objave informacija potrebnih za osiguravanje javnosti rada, te nepravovremenost objave i nekvalitetne objavljene informacije.³⁵

Na rečeno se nadovezuju učestala ponašanja nositelja zakonodavne i izvršne vlasti svih razina i političkih boja u vezi sa zanemarivanjem i ignoriranjem smisla koncepta sprječavanja sukoba interesa. Ne ulazeći detaljnije u kvalitetu normativne regulacije tog instituta, činjenica je da se on temelji na etičkim standardima³⁶ izravno deriviranim iz načela transparentne i odgovorne ustavne vladavine. Odbijanje internalizacije te ideje pod krinkom nejasnih zakonskih pravila ili nepostojanja sankcije zapravo je ustavnopravna travestija i izdaja konstitucionalizma. Negativni naboj sadržan je i u nedavnoj odluci Vijeća Visokoga upravnog suda o toj materiji kojom mijenja dotadašnje tumačenje čl. 5. Zakona o sprječavanju sukoba interesa.³⁷

U kontekstu procesa oživotvorenja ustavnosti svakako valja spomenuti i posljedice dnevnopolitičkih utakmica za kredibilitet, pa i samu egzistenciju pojedinih ustavnih institucija. Prisjetimo se tako razdoblja od 2010. do 2016. u kojem je Hrvatski sabor dopustio da Ustavni sud RH djeluje u krnjem sastavu, a kriza je eskalirala do točke neizvjesnosti opstanka Ustavnog suda RH uz vrlo zabrinjavajuće političke poruke i izjave iz tog razdoblja.³⁸ Ozbiljnost situacije ogledala se tada i u djelovanju HAZU-a³⁹ koji je prilično rijetko i samo u akutnim stanjima spreman na promptnu reakciju na trenutačna zbivanja. Kompromis koji je tada postignut do danas narušava povjerenje građana u instituciju Ustavnog suda RH. Izrazito pogrešna poruka za duh ustavnosti šalje se i danas u postupku izbora predsjednika Vrhovnog suda RH. Krivac je ponovno druga državna institucija – predsjednik RH.

³⁵ *Izvješće o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama za 2019. godinu*, 102–106. „Za nastalu praksu od značaja je i Zaključak sa sjednice sudaca Visokog upravnog suda RH, da rješenje Povjerenika kojim nalaže prvostupanjskom tijelu da odluči o zahtjevu stranke, nije rješenje koje se izvršava u smislu odredbi članka 133. do 144. ZUP-a.“, str. 103.

³⁶ O neupitnosti etičke pozadine, ali problematičnoj učinkovitosti pravnih mehanizama te potrebi za fokusiranjem prema institucijskim modelima i prepoznavanju uzroka vidi *Demmke, C., Paulini, M., Autioniemi, J., Lenner, F.* 2020.

³⁷ „(...) Citirana zakonska odredba [čl. 5.], koja sadrži načela djelovanja dužnosnika te kao takva na općenit način regulira (ne)prihvatljivo ponašanje dužnosnika u obnašanju javnih dužnosti, ne može biti sama po sebi osnova za donošenje odluke (...)“, Odluka Visokog upravnog suda Republike Hrvatske, P-130/14, str. 5 i dalje.

³⁸ Nakon izbornog poraza 2015. godine dotadašnji premijer Milanović u svom je govoru Senatu Sveučilišta u Zagrebu 3. 11. 2015. izjavio: „Ne možemo živjeti bez sveučilišta, ali možemo bez Ustavnog suda.“ *Večernji list*, 15. 11. 2015. Slični stavovi ponovno se javljaju i u 2020. iz desnoga političkog spektra, Raspudić kaže: „(...) kao što mogu prokomentirati samu funkciju Ustavnog suda kojeg po meni treba ukinuti. To je jedno čudno tijelo koje se ni ne nalazi u vertikali sudbene vlasti, bez kojeg mi savršeno možemo, (...)“. *Faktograf*, 9. 6. 2020.

³⁹ HAZU. *Znanstveni skup: Jamac legalnosti – Ustavni sud RH*, 10. 2. 2016.

Konačno, kriza izazvana vanjskim faktorima tijekom 2020. (globalna pandemija i potresi) stvorila je iznimno izazovnu situaciju u kojoj gotovo da nije bilo moguće izbjeći negativni naboj za ustavnu vladavinu. Uvažavajući težinu okolnosti, ne možemo ignorirati nekoliko hrvatskih specifičnosti: marginaliziranje zakonodavnog tijela, nedovoljnu transparentnost u donošenju pojedinih kriznih odluka, nedosljednost u primjeni propisanih mjera, ali i nove afere koruptivne naravi. U sljedećem dijelu posvećujemo se identifikaciji uzroka navedenih pojava i atribuciji odgovornosti.

3. O UZORCIMA I ODGOVORNOSTI: GNOTHI SEAUTON

Nema mjesta idealizaciji komparativne stvarnosti: eskalirajuće retrogradne pojave u odnosu na ideju ustavnosti prisutne su i u EU-u⁴⁰ i izvan EU-a.⁴¹ Međutim, razlika u uspješnosti svladavanja takvih izazova odraz je razlike u ukorijenjenosti duha konstitucionalizma u pojedinoj državi. Stanje u RH presudno je obilježeno ne samo percipiranom već i stvarnom razinom korupcije. Na to RH upozoravaju Vladine⁴² i nevladine organizacije.⁴³ Sociolozi prikazuju izrazitu razliku u ponašanju službenika javnih institucija sjevera i jugoistoka Europe.⁴⁴ Drugim riječima, u pitanju je razina načelnog shvaćanja (ili odbacivanja) općekorisne vrijednosti jasnih i jednako primjenjivih pravila i ustavnosti (štita koji nam ona pruža pred svakovrsnim karakterima konkretnih ljudi – obnašatelja vlasti) nasuprot klijentelističkim i nepotističkim odnosima.

Promotrimo prvo opće društveno stanje, tj. spoznajmo sami sebe, a potom i specifične odgovornosti naših institucija iskazane u posljednjih godinu dana.

⁴⁰ Posebno se ističu primjeri Mađarske i Poljske te donekle Malte u srozavanju razine vladavine prava. European Commission. 2020 *Rule of Law Report: The rule of law situation in the European Union*, 30. 9. 2020., COM(2020) 580.

⁴¹ U SAD-u su čak kulminirala u siječnju 2021. upadom u zgradu Kongresa prosvjednika protiv legalnog i legitimnog izbornog rezultata predsjedničkih izbora, a potaknuta stavovima i izjavama dotadašnjeg predsjednika Trumpa.

⁴² Iako uspostavljeni strateški i zakonodavni okvir suzbijanja korupcije u RH nesumnjivo pokazuje određene iskorake, posljednje izvješće GRECO-a i dalje upozorava na bitne slabosti funkcioniranja tog sustava. Vidi Council of Europe – GRECO, *Fifth Evaluation Round: Preventing corruption and promoting integrity in central governments (top executive functions) and law enforcement agencies (evaluation report: CROATIA)*, GrecoEval5Rep(2019)1 od 24. 3. 2020. Vidi i European Commission. 2020 *Rule of Law Report: Country Chapter on the rule of law situation in Croatia*, 30. 9. 2020., SWD(2020) 310. Iz sažetka: „Međutim, u zakonodavstvu i praksi još uvijek postoje nedostaci u pogledu borbe protiv korupcije. Još uvijek nisu provedene važne inicijative za jačanje etičnosti i integriteta osoba na najvišim izvršnim funkcijama i saborskih zastupnika te za reguliranje lobiranja. Korupcija je još uvijek osobito problematična na lokalnoj razini zbog strukturnih nedostataka okvira za osiguravanje integriteta nositelja lokalnih funkcija i upravljanje lokalnim poduzećima u državnom vlasništvu.“

⁴³ Primjerice *Freedom Barometer 2019*.

⁴⁴ Nevjerojatni su nalazi dubine internalizacije takvih ponašanja. Vidi *Matić 2017*.

3.1. Predgrađanske karakteristike hrvatskoga društva

Pogrešno se u javnom diskursu naglašavaju teze o koruptivnom nasljeđu isključivo komunističko-socijalističkog razdoblja hrvatske povijesti. Prema Juraku, nisko stanje političke svijesti u RH govori zapravo o zaostajanju velika dijela društvenog tkiva na „predgrađanskoj, pretpolitičkoj razini društvenog bitka“⁴⁵, a koju baštinimo još iz predsocijalističkog, feudalnog razdoblja. O tome govori sociološka literatura. Tako između dvaju svjetskih ratova, primjerice, Tomašić⁴⁶ dijeli kulturne tradicije Hrvata na zadružnu i plemensku, pri čemu bi zadružna bila egalitarnija i komunitarnija (sjever i zapad Hrvatske), a plemenska više hijerarhijski ustrojena, patrijarhalnija i ratobornija, s većim naglaskom na klanovski kolektivizam (jug Hrvatske, dinarski krajevi). Obje kulturne tradicije zapravo su predgrađanske jer se građanska klasa razvijala samo u velikim gradovima, a i tu ograničeno i uglavnom povezana s velikim, imperijalnim središtima. Pritom treba spomenuti i teze Županova⁴⁷ koji iz „predgrađanske prirode društva“ izvodi razlog hrvatskog zaostajanja još u Jugoslaviji, osobito u posljednjim godinama kada i upozorava na klijentelizam i ortaštvo. Slično poznatim analizama njemačkoga društva pod dinastijom Hohenzollern (o zakašnjelosti formiranja nacije na način kako je formirana npr. francuska ili engleska nacija te utjecaju prosvjetiteljstva), u primjeni na RH zaključuje se da su ondje gdje je utjecaj prosvjetiteljstva bio slabiji i gdje je bio gušen, zadržani tradicionalni obrasci, što je, primjerice, vidljivo u razlici priobalne i zagorske Dalmacije.

U takvu se društvenom kontekstu komunističko-socijalistička vladavina usmjerila prema načelnomu općem obrazovanju stanovništva, ali za predmet ovog rada važan segment – iskorjenjivanje klijentelističko-koruptivnih odnosa – nije mogla učiniti puno jer je sama počivala na sličnim predgrađanskim temeljima zaogrnutima u ideološki plašt „komunističke/socijalističke prosvjećenosti“. Posebno otrježnjava recentna i široka analiza razmjera poražavajućeg stanja društvene potke u RH i učinaka sveobuhvatno rasprostranjene koruptivne bolesti na temeljne društvene sustave.⁴⁸ Upravo one koji bi trebali podupirati, održavati i razvijati ideju i duh ustavne vladavine.

Imajući na umu samo ovdje navedene kratke isječke iz bogate riznice spoznaja drugih društvenih znanosti, postoje jasnija dubina i širina stvarnih uzroka problema hrvatske ustavne vladavine. Smislenu transformaciju u građansko društvo RH ne može postići bez ozbiljna podizanja odgojnog i obrazovnog standarda većine stanovništva

⁴⁵ „U političko-ontološkom smislu postoje dvije različite razine društvenog bitka: jedna je ona neposredna, obiteljska, domaćinska, a druga je ona nastala napuštanjem te neposrednosti – sfera javnoga, općega, pa i zajedničkoga, tj. onoga što političko čini političkim.“ *Index.hr*, 5. 3. 2021.

⁴⁶ Tomašić 2013, reprint izdanja iz 1937. i 1938.

⁴⁷ Županov 1983. Vidi i kritiku nekih teza u Dolenc, Širinić 2018.

⁴⁸ Kotarski, Radman 2020.

(a nasuprot odavno identificiranoj stvarnoj „neobrazovanosti bez svijesti o tome“).⁴⁹ I dok na ustavnom pravu nije odgovornost bavljenja obrazovnim sustavom, svakako valja istaknuti posebne odgovornosti ustavnih tijela koja su svojim recentnim ponašanjima ne samo pridonijela spomenutom negativnom naboju za ustavnu vladavinu u RH već i dodatno poduprla uzroke, odnosno postupanje u skladu s predgrađanskim stanjem svijesti, a svakako su propustila podignuti standard ponašanja te edukativno djelovati vlastitim primjerom i odozgo.

3.2. Odgovornosti ustavnih tijela i propuštene prilike tijekom 2020. i početkom 2021. godine

Klijentelizam kao selektivna distribucija koristi u zamjenu za pružanje političke potpore, uparen s fenomenima „familizma“ i „tribalizma“,⁵⁰ u RH je najvidljiviji na razini lokalne i regionalne samouprave. Pozadinski načini razmišljanja i funkcioniranja opisani su u prethodnom dijelu. Ovdje treba upozoriti na djelovanje najviših ustavnih tijela koja su tijekom protekle godine posebno problematična s pozicije iskazivanja upravo takva ili slična mentaliteta „prezira prema Ustavu i ustavnosti“.⁵¹ Mislimo na Ustavni sud RH, Hrvatski sabor, donekle Vladu RH, odnosno djelovanje Stožera civilne zaštite RH te na predsjednika RH.

Počnimo od Ustavnog suda RH. Suočen s brojnim podnescima u odnosu na mjere za borbu protiv pandemije bolesti COVID-19, Ustavni je sud u dvama navratima donio niz mahom odbacujućih (povremeno i odbijajućih) pravorijeka. Riječ je o setu rješenja i odluka od 14. rujna 2020. te 3. veljače 2021. godine.⁵² Birajući samoograničavanje, većina se sudaca odlučila za logiku postupanja donekle sličnu onoj u SAD-u.⁵³ Za razliku, međutim, od prekooceanske paralele, ovdje nije riječ o ratnim okol-

⁴⁹ Liessmann 2008. Prisjetimo se i nastupa Željka Keruma u emisiji *Otvoreno* od 27. 1. 2021. svodiiva na „Pa to se tako radi, normalno je sve politički dogovoriti mimo javnih natječaja/poziva.“ Znakoviti su i stavovi izraženi u dokumentarno-igranom filmu *Kumek* autora Darija Juričana svodiiva na „Normalno je sebi uzeti dio ‘javnog novca’, važno je dati i narodu nešto.“

⁵⁰ „Stoga je klijentelizam strategija parcijalne političke mobilizacije koja se razlikuje od univerzalnijih oblika mobilizacije poput one na temelju ponude koherentne političke platforme ili rezultata ostvarenih od aktualne vlade.“ *Kotarski* 2020, 1–2.

⁵¹ O tradicionalno parohijalnoj političkoj kulturi, prijeziru prema Ustavu i ustavnosti te tezi da ideja konstitucionalizma, u smislu *opinio iuris sive necessitatis*, nije ni zaživjela u okviru hrvatske „političke klase“ vidi i u *Smerdel* 2017.

⁵² Ne smatramo ovdje potrebnim navesti detaljnu analizu, ona je predmet našega drugog istraživanja, već samo navodimo – za predmet ovog rada – ključne zaključke.

⁵³ Iako izrečeno u kontekstu kaznenopravnog postupanja u izvanrednim situacijama, zanimljivo se prisjetiti sljedećeg opisa postupanja američkih sudova (prijevod autora rada): „Naša prošla iskustva sugeriraju sljedeće opće zaključke: sudovi – posebice Vrhovni sud – uglavnom se neće miješati u postupanje izvršne vlasti tijekom izvanrednog stanja dok god ono postoji. Iskoristit će svaku tehniku izbjegavanja koja im stoji na raspolaganju kako bi odgodili odluku do trenutka prestanka krizne situ-

nostima ili kaznenim/terorističkim djelima. Primjera radi, u hrvatskom je slučaju primijenjena neobična pravna konstrukcija „posebnih okolnosti“ koje stoje u limbu između redovitog i izvanrednog stanja, inače dva jedina Ustavom prepoznata stanja stvari.⁵⁴ Posljedično, modificirana je i primjena načela razmjernosti⁵⁵, uvedena njezova relaksirana varijanta bez sustavna ustavnopravnog opravdanja. Dojam nepovjerenja i nezaštićenosti građana posebno je istaknula inače hvalevrijedna odluka o neustavnosti mjere kojom je bio zabranjen rad trgovina tijekom nekoliko nedjelja u svibnju 2020. godine.⁵⁶ Naime, retroaktivno utvrđenje ustavne neprihvatljivosti takve političke odluke pokazalo je praktičnu besmislenost ustavnosudske odluke. Ona, naime, niti je utjecala na suspenziju mjere (bila je odavno izvan snage) niti je omogućila bilo kakvu naknadu proizišle štete za adresate navedene mjere. Time uzrokovane slutnje o arbitrarnom i za vladajuću većinu povoljnom izboru vremena donošenja odluke, kao i o internoj situaciji u samom Sudu, a na tragu rečenog u prethodnoj glavi, potvrđene su u, za naše okolnosti, endemskom sadržaju izdvojenog mišljenja sutkinje Lovorke Kušan.⁵⁷ Premda dio skupa manjinskih mišljenja⁵⁸, istinitost u njemu sadržanoga činjeničnog opisa nije dovedena u pitanje. U njemu su istaknuta važna pitanja koja se tiču postupka na Ustavnom sudu, odnosno internog funkcioniranja te institucije. Navodimo ih redom: potreba za većim otvaranjem rada

acije. Jedine su vjerojatne iznimke od tog pravila sudskog odugovlačenja oni slučajevi u kojima ili postoji jasna zlouporaba ovlasti (nepostojanje stvarnog izvanrednog stanja) ili bi odugovlačenje dovelo do nepopravljivog gubitka prava (smrtna kazna). S prestankom izvanrednog stanja sudovi uglavnom neće dopustiti daljnje sankcioniranje: naredit će oslobađanje od služenja kazne zatvora ili od smrtne kazne svih onih koji su osuđeni suprotno redovitim ustavnim jamstvima. No, pritom neće osigurati odštetu za razdoblje trajanja krize.“ *Dershowitz* 2002, 417–419.

⁵⁴ Potpuno je opravdana kritika sudca Abramovića u izdvojenom mišljenju uz Rješenje br. U-I-5918/2020 i U-I-5919/2020. od 3. 2. 2021.: „Sasvim je apsurdna ideja da je odredba Ustava koja regulira ponašanje u izvanrednim situacijama – zbog potrebe brzine reagiranja – neupotrebljiva u izvanrednim situacijama. To bi značilo da što je situacija izvanrednija, to je ustavna norma za ponašanje u izvanrednim situacijama (navodno) neupotrebljivija, dakle je suvišna u pravnom sustavu. Za Ustavni sud, kojem je uloga da brani i čuva Ustav, takav je zaključak nedozvoljiv.“ Dostupno na [https://sljeme.usud.hr/Usud/Praksaw.nsf/C12570D30061CE54C125867200321172/\\$FILE/U-I-5918-2020%20i%20dr.pdf](https://sljeme.usud.hr/Usud/Praksaw.nsf/C12570D30061CE54C125867200321172/$FILE/U-I-5918-2020%20i%20dr.pdf) (30.5.2021.).

⁵⁵ Usporediti čl. 16., st. 2. („Svako ograničenje slobode ili prava mora biti *razmjerno naravi potrebe za ograničenjem* u svakom pojedinom slučaju.“) i čl. 17., st. 2. („Opseg ograničenja mora biti *primjeren naravi pogibelji*, (...)“) Ustava RH, iz kojih jasno proizlazi da u redovitom stanju (čl. 16., st. 2.) valja primijeniti oštriju varijantu načela razmjernosti, a samo u izvanrednim stanjima (čl. 17., st. 2.) predviđena je primjena blaže varijante. Ustavni je sud učinio upravo obrnuto: utvrdio redovito stanje i primijenio blaži ustavni test.

⁵⁶ Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske br. U-II-2379/2020 od 14. 9. 2020., NN, br. 105/20.

⁵⁷ Tom su se mišljenju pridružili i sudci Abramović i Selanec. Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske br. U-I-1372/2020 i dr. od 14. 9. 2020., NN, br. 105/20.

⁵⁸ O smislu, važnosti i strategijama korištenja izdvojenim mišljenjima paradigmatično piše Ruth Bader Ginsburg. Vidi *Bader Ginsburg, Hartnett, Williams* 2016, 278–286.

Ustavnog suda prema javnosti⁵⁹, nepostojanje procedure za postupanje na vlastitu inicijativu, dvojbenost trenutka donošenja odluke, način dodjele predmeta sudcu izvjestitelju⁶⁰ i nepotpunost dokumentacije.⁶¹ Iste tvrdnje ponavljaju se i u Rješenju iz veljače 2021.⁶² Sve su to pokazatelji odgovornosti Ustavnog suda za narušavanje i/ili neizgradnju povjerenja u tu instituciju i za stvaranje/ostavljanje dojma arbitrarnosti i pristranosti.

Iako bi se štošta moglo reći o parlamentarnoj praksi (primjeni Poslovnika) samoga Hrvatskog sabora, ovdje izdvajamo samo za predmet ovog rada dvije posebno znakovite činjenice: na dnevnom redu Hrvatskog sabora⁶³ nalaze se tek sada, u ožujku 2021., godišnja izvješća pučke pravobraniteljice za 2018. i 2019. te godišnje izvješće povjerenika za informiranje za 2019. godine. Nema boljeg primjera ignoriranja relevantnosti posebnih i neovisnih institucija skrbi o ljudskim pravima, dakle skrbi o posebnom segmentu ustavnosti.

Osvrt na rad Vlade RH i Stožera civilne zaštite RH u kontekstu borbe protiv pandemije ovdje je nužno sumaran jer će konačnu ocjenu biti moguće donijeti samo s vremenskim odmakom. Ipak, neporecivi su primjeri različite i izrazito povoljne primjene pojedinih mjera ograničavanja ljudskih prava u situacijama s osobitim nacionalnim ili tradicijskim⁶⁴, jednom riječju, predgrađanskim nabojem. Svako takvo postupanje djeluje u smjeru učvršćenja dojma pristranosti, odnosno različita postupanja s obzirom na to je li riječ o „našima“ ili „vašima“.

U konačnici, posebno problematičnima valja ocijeniti pojedina ponašanja predsjednika RH koja odražavaju pristajanje uz stav da napredak u pravnom poretku može biti ostvaren kršenjem njegovih osnovnih postavki.⁶⁵ Neovisno o tome slažemo li se sa sadržajem njegovih ideja ili kritičkih ocjena, njegova su postupanja zapravo po-

⁵⁹ Smiješno zvuči opravdanje nemogućnosti održavanja javne sjednice zbog epidemioloških mjera znajući koliko je nekretnina u Zagrebu na raspolaganju te imajući u vidu sva tehnička sredstva za *online* komunikaciju.

⁶⁰ Svi „epidemiološki“ predmeti dodjeljivani su tijekom 2020. godine uvijek istoj osobi, sudcu Mlinariću.

⁶¹ Očitovanja nikada nisu zatražena od samog Stožera civilne zaštite RH.

⁶² Izdvojeno zajedničko mišljenje sutkinje Kušan i sudca Selaneca uz Rješenje br. U-I-5918/2020 i U-I-5919/2020. od 3. 2. 2021.

⁶³ Hrvatski sabor. *Dnevni red 6. sjednice*, <https://www.sabor.hr/hr/sjednice/dnevni-red> (10. 3. 2021.).

⁶⁴ Prisjetimo se samo dopuštenih vjerskih procesija, slavlja godišnjice Torcide, kolone sjećanja u Vukovaru, pa i prisutnosti državnog vrha na sprovodu zagrebačkoga gradonačelnika Milana Bandića.

⁶⁵ U vrijeme pisanja ovog rada došlo je do kulminacije spora vezanog za izbor predsjednika Vrhovnog suda RH, odnosno spora u vezi s valjanosti zakonom propisane procedure i predsjednikova tumačenja vlastitih ustavnih ovlasti bez korištenja ovlastima pokretanja postupka ocjene ustavnosti zakonskih odredaba. Ostali su primjeri u ovom razdoblju predsjednikovo *ad hominem* verbalno obračunavanje s neistomišljenicima, bilo da je riječ o saborskim zastupnicama, sudcima Ustavnog suda RH, pravobraniteljici za ravnopravnost poslova, udrugama ili javnim intelektualcima.

dupiranje teze da onaj tko smatra da ima pravo, ne mora birati sredstva za obračun ili postizanje cilja. Takvo je postupanje samo stepenicu iznad predgrađanskog uma opisanog u prethodnom dijelu, ali i dalje u sferi narušavanja smisla i duha ustavnosti.

4. LJEKOVITOST I POTENCIJALI USTAVOTVORNOG PROCESA

Identifikacija problema u svojevrsnom Dunning-Kruger sindromu pretpolitičkog stanja svijesti znatna dijela društvene potke u RH čini evoluciju ustavne vladavine osobito kompleksnom i nipošto izvjesnom. Dopuštamo si blag optimizam s obzirom na dosadašnje korake te podsjećanje na to da demokratski i ustavni procesi općenito nisu linearni. Ipak, stanje opasne stagnacije i zaglavljenost u glibu koruptivno-klijentelističkog mentaliteta nalaže ozbiljan i interdisciplinarni pristup svladavanju problema. Osnovno je pitanje ovdje kako ustavno pravo može doskočiti rečenim izazovima te koji su potrebni i mogući koraci u tom smjeru. Imajući na umu materijalni smisao ustava, riječ je o nizu izvora unutar, i još više, izvan samoga ustavnog teksta.

Normativna rješenja u postojećim podustavnim općim pravnim aktima u mnogim slučajevima pružaju zadovoljavajući okvir za ostvarenje ustavne vladavine. Problemi proizlaze primarno iz neodgovarajuće primjene, uključujući trajanje sudskih postupaka i neujednačenost sudske prakse. Problem su i česte, a nesustavne izmjene zakonskih propisa.⁶⁶ Uža sfera ustavnog prava, *materia constitutionis*⁶⁷, ipak zahtijeva i određene ustavotvorne intervencije. Tu razlikujemo nužne promjene Ustava RH (poput odredaba o lokalnoj samoupravi, referendumu, sukobu interesa, demokratizaciji političkih stranaka ili osvježanju materije ljudskih prava) te moguće i korisne izmjene (poput preciziranja odredaba o formiranju Vlade RH, redefiniranja nadležnosti Ustavnog suda RH i predsjednika RH i sl.).⁶⁸

Upravo u takvu budućemu ustavotvornom procesu vidimo dodatan potencijal za internalizaciju ideje ustavnosti. Pritom valja naivnost i idealizaciju ostaviti po strani, ali ne i propustiti opisati moguć pristup tomu poslu. Jasno je da je uobičajena inicijativa u rukama politike personificirane u (najzastupljenijim) parlamentarnim strankama te dijelom u predsjedniku RH. Hoće li se, kada i u kojem opsegu ti akteri odlučiti za pokretanje ustavotvornog i/ili revizijskog postupka, tek ćemo vidjeti. Nema, međutim, zapreke da se akademsko-stručna javnost autonomno i apriorno ne pokrene te

⁶⁶ Iako je redovito opravdanje potreba usklađivanja s *acquis*, činjenica je da antinomije i nedorečenosti postoje i generiraju se neovisno o harmonizacijskom procesu.

⁶⁷ Izvan te sfere osobito je uočljiva potreba zakonske revizije, primjerice, regulacije ovrha ili odnosa između zaštićenih najmoprimaca i najmodavaca.

⁶⁸ O nužnosti ustavne revizije ekstenzivno su govorili Josipović, Barić i Podolnjak tijekom znanstvenog skupa u povodu 30 godina Ustava RH. Radovi su nam dostupni u rukopisu, a bit će objavljeni u travnju 2021. u izdanju HAZU-a.

dodatno angažira u izradi odgovarajućih studija potrebnih ustavnih i zakonodavnih intervencija. Dosadašnje djelovanje postojećih stručnih udruga, poput APZH-a, Instituta za javnu upravu ili Hrvatske udruge za ustavno pravo (i drugih), po našem bi mišljenju valjalo intenzivirati i fokusirati te sinergijskim djelovanjem usmjeriti prema zakonodavcu, ali i općoj javnosti. Znanstveni skupovi, analize i zbornici radova nesumnjivo su *core business* i nezamjenjiv oblik rada navedenih subjekata. Ipak, potencijal doprinosa u obliku konkretnih stručnih proglašenja s upućivanjem na konkretne probleme i konkretna rješenja, čini nam se, nedovoljno iskorištenim. Osjetljiva je granica između političkoga djelovanja u užem smislu i objektivnih pravnih savjeta, no profesionalnost struke i raznorodnost članstva navedenih i sličnih udruga mogu biti jamac kvalitetnih dokumenata. Smatramo da struka ne bi trebala trpjeti relativiziranje (pa i srozavanje) vlastitog ugleda i utjecaja pristajući na poziciju pasivnog promatrača, komentatora ili lamentatora kojeg, po potrebi, prisvajaju ili napadaju pojedini sudionici dnevne politike, a često i posve ignoriraju. Vjerujemo da možemo i moramo bolje: naše znanje i (sveučilišna) pozicija, kao i sinergijski potencijal to omogućavaju. Prijedlog takva pristupa i aktivnije preuzimanje odgovornosti češćim stručnim, proaktivnim i zajedničkim djelovanjem ostavljamo našoj zajednici za daljnje promišljanje i razmatranje.

5. ZAKLJUČAK: USTAVNA BUDILICA

Stanje ustavne vladavine u RH karakterizira ocjena srednje dobrog stvarnog funkcioniranja, ali i indikativno uvjerenje mnogih građana da je Ustav RH samo „mrtvo slovo na papiru“. Pozitivnih je primjera mnogo, ali negativni naboj nedovoljna pristajanja uz duh ustavnosti nastavlja zabrinjavati. Glavni pozadinski uzrok vidimo u još uvijek prevladavajućem predgrađanskom stanju društvenog uma.

Suočeni s istinom o sebi samima, očito je da djelovanje treba usmjeriti ne samo prema poboljšanju ustavnopravnog i institucijskog okvira, već istodobno (a možda i važnije) prema odgoju i obrazovanju za više stanje političke svijesti. Djelovanje nastavnika ustavnog prava ne smije se iscrpljivati isključivo u nastavi i znanosti. Počesto mrska sintagma „popularizacija znanosti“ itekako je prevodiva u potrebnu „popularizaciju ustavnosti“. Svjesni opasnosti banalizacije ili estradizacije, uz pravu mjeru i profesionalni angažman, promičemo stav da takvo nastojanje može doprinijeti pozitivnom naboju ustavnosti u RH.

Svaki trenutak u vremenu nosi mogućnost razmatranja i izbora postupanja. Sve to opetovano dokazuje i učvršćuje uvjerenje da su djelovanje i poštivanje ustava vlastite države nužan čimbenik kvalitetna suživota na opću dobrobit, ma u kakvoj se situaciji država našla. Kao što je uvodno rečeno, ovaj trenutak šoka (potresi, COVID-19) i (novih?) razočaranja koruptivnim aferama u sebi sadržava katalitički potencijal

demokratskoga buđenja. On je iskazan i u nevjerojatnim razmjerima solidarnosti i samopomoći tijekom 2020. i na početku 2021. Vrijeme je da se energija usmjeri prema sustavnom djelovanju i jačanju duha ustavnosti, istodobnim inicijativama odozdo i odozgo. Buduća ustavna revizija jedna je takva prigoda. Nikako jedina, nikako najveća, ali svakako nezanemariva. Pokretanje takva ustavotvornog procesa bilo bi zanimljiva ustavna budnica.

LITERATURA

1. Backer, L. C. (2006). *Theocratic Constitutionalism: An Introduction to a New Global Legal Ordering*. *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 16 (1), str. 85–172.
2. Bačić, A. (2006). *Ustavno pravo Republike Hrvatske – Praktikum*. Pravni fakultet Sveučilišta u Splitu. Split.
3. Bader Ginsburg, R.; Hartnett, M.; Williams, W. W. (2016). *My own words*. Simon & Schuster Paperback. New York.
4. Barić, S. (2009). *Organski zakoni i Ustavni sud Republike Hrvatske u usporednopravnoj perspektivi*, u: Kačer, H.; Momčinović, H.; Žuvela, M. (ur.). *Liber Amicorum in honorem dr. sc. Jadranko Crnić (1928.-2008.)*, Novi informator, Zagreb, str. 251–283.
5. Barić, S.; Miloš, M. (2014). *Foreign precedents in constitutional litigation National report - Croatia*, u: Schauer, M.; Verschraegen, B. (ed.). *Foreign precedents in constitutional litigation – A Comparative Law Study*, Springer Verlag, Berlin, str. 523–534.
6. Dahl, R. (1989). *Democracy and Its Critics*. Yale University Press. New Haven.
7. Dershowitz, A. (2002). *Shouting Fire: Civil Liberties in a Turbulent Age*. Little, Brown and Company. New York.
8. Dershowitz, A. (2020). *The Case For Liberalism In An Age Of Extremism (Why I Left The Left And Can't Join The Right)*. Hot Books. New York.
9. Dolenc, D.; Širinić, D. (2018). *Još uvijek teorijska fantazija: egalitarni sindrom Josipa Županova*. *Politička misao*, 55 (3), str. 7–42.
10. Kotarski, K. (2020). *Hrvatska kao stranački zarobljena i slaba država: geneza klijentelizma i cijena njegova održavanja*, u: Kotarski, K.; Radman, G. (ur.), *Hrvatska u raljama klijentelizma: Politike, postupci i posljedice trgovanja institucionalnom moći*, Centar Miko Tripalo, Zagreb, str. 1–29.
11. Kotarski, K.; Radman, G. (ur.), (2020). *Hrvatska u raljama klijentelizma: Politike, postupci i posljedice trgovanja institucionalnom moći*. Centar Miko Tripalo. Zagreb.
12. Liessman, K. P. (2008). *Teorija neobrazovanosti: zablude društva znanja*. Naklada Jesenski i Turk. Zagreb.
13. Matić, R. (2017). *Društvo i korupcija: politički utjecaj u profesionalnim strukturama javnih institucija kao čimbenik korupcijskog rizika*. *Društvena istraživanja*, 26 (2), 2, str. 136–187.
14. Omejec, J. (2013). *Odgovornost ustavnog sudstva za ustavne norme*, u: Bačić, A. (ur.). *Ustavna demokracija i odgovornost*, HAZU, Zagreb, str. 71–99.

15. *Politička i metodologijska polazišta te političko-pravna načela za izradu Ustava Republike Hrvatske*. Izvješća Hrvatskog sabora, br. 3, od 9. 8. 1990.
16. Sartori, G. (1962). *Democratic Theory*. Wayne State University Press. Detroit.
17. Smerdel, B. (2017). *Akutna kriza vlasti izraz je kronične krize hrvatskog konstitucionalizma*. Hrvatska pravna revija, 17 (6), str. 1–13.
18. Smerdel, B. (2020). *Ustavno uređenje europske Hrvatske*. Narodne novine. Zagreb.
19. Tomašić, D. (2013). *Društveni i politički razvitak Hrvata*. Naklada Jesenski i Turk. Zagreb.
20. Tushnet, M. (2015). *Observations on the Politics of Best Practices in Constitutional Advice Giving*. Wake Forest Law Review, 50 (4), str. 843–858.
21. Urbinati, N. (2014). *Democracy Disfigured. Opinion, Truth and the People*. Harvard University Press. Cambridge, Mass.
22. *Zajednička izjava Predsjedništva i Znanstvenog vijeća APHZ od 12. 1. 2015.* Informator, br. 6352 od 9. 2. 2015., str. 9–10.
23. Županov, J. (1983). *Marginalije o društvenoj krizi*. Globus. Zagreb.

Pravni izvori:

1. European Governance: White paper, od 25. 7. 2001, COM (2001) 428, OJ (2001/C 287/01)
2. Izvješće o nejednakoj težini biračkog glasa u izbornim jedinicama određenima člancima 2. do 11. Zakona o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Zastupnički dom Hrvatskoga državnog sabora, NN, br. 116/99 od 8. 12. 2000., NN, br. 142/00.
3. Priopćenje Ustavnog suda Republike Hrvatske o narodnom ustavotvornom referendumu o definiciji braka broj: SuS-1/2013 od 14. 11. 2013., NN, br. 138/13
4. Promjena Ustava RH, NN, br. 113/00
5. Upozorenje Ustavnog suda Republike Hrvatske u povodu Prijedloga Odluke o raspisivanju državnog referenduma Odbora za Ustav, Poslovnik i politički sustav Hrvatskog sabora, klasa: 014-01/13-01/04, urbroj: 6521-1-13-08 od 24. listopada 2013. od 28. 10. 2013., NN, br. 131/13
6. Ustav Republike Hrvatske, NN, br. 56/90, 135/97, 8/98 (pročišćeni tekst), 113/00, 124/00 (pročišćeni tekst), 28/01, 41/01 (pročišćeni tekst), 55/01 (ispravak), 76/10, 85/10 (pročišćeni tekst) i 5/14
7. Zakon o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Zastupnički dom Hrvatskoga državnog sabora, NN, br. 116/99, 142/00

Sudska praksa:

1. Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske br. U-I-283/1997 od 12. 5. 1998., NN, br. 69/98
2. Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske br. U-I-1156/1999 od 26. 1. 2000., NN, br. 14/00
3. Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske br. U-I-2566/2003, U-I-2892/2003 od 27. 11. 2003, NN, br. 190/03

4. Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske br. U-II-1118/2013 i dr. od 22. 5. 2013., NN, br. 63/13
5. Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske br. U-VIIR-4640/2014 od 12. 8. 2014., NN, br. 104/14
6. Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske br. U-VIIR-1159/2015 od 8. 4. 2015., NN, br. 43/15
7. Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske br. U-VIIR-1158/2015 od 21. 4. 2015., NN, br. 46/15
8. Odluka br. Ustavnog suda Republike Hrvatske U-VIIR-343/2020 od 19. 5. 2020., NN, br. 73/20
9. Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske br. U-II-2379/2020 od 14. 9. 2020., NN, br. 105/20
10. Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske br. U-I-4208/2020 od 20. 10. 2020., NN, br. 119/20
11. Odluka Visokog Upravnog suda Republike Hrvatske, P-130/14 od 10. 12. 2020.
12. Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske br. U-I-2694/2003 od 18. 1. 2004., NN, br. 20/04
13. Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske br. U-I-1372/2020 i dr. od 14. 9. 2020., NN, br. 105/20
14. Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske br. U-I-5918/2020 i U-I-5919/2020. od 3. 2. 2021., [https://sljeme.usud.hr/Usud/Praksaw.nsf/C12570D30061CE54C125867200321172/\\$-FILE/U-I-5918-2020%20i%20odr.pdf](https://sljeme.usud.hr/Usud/Praksaw.nsf/C12570D30061CE54C125867200321172/$-FILE/U-I-5918-2020%20i%20odr.pdf)

Mrežni izvori:

1. Council of Europe – GRECO. *Fifth Evaluation Round: Preventing corruption and promoting integrity in central governments (top executive functions) and law enforcement agencies (evaluation report: CROATIA)*, GrecoEval5Rep(2019)1, od 24. 3. 2020., <https://rm.coe.int/fifth-round-evaluation-report-on-croatia-preventing-corruption-and-pro/16809cff22> (15. 3. 2021.).
2. Demmke, C.; Paulini, M.; Autioniemi, J.; Lenner, F. *The Effectiveness of Conflict of Interest Policies in the EU Member States*. Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs. Directorate-General for Internal Policies PE 651.697 - October 2020., [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/651697/IPOL_STU\(2020\)651697_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/651697/IPOL_STU(2020)651697_EN.pdf) (11. 3. 2021.).
3. European Commission. *2020 Rule of Law Report: The rule of law situation in the European Union*, 30. 9. 2020., COM(2020) 580, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication_2020_rule_of_law_report_en.pdf (15. 3. 2021.).
4. European Commission. *2020 Rule of Law Report: Country Chapter on the rule of law situation in Croatia*, 30. 9. 2020., SWD(2020) 310, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1602579986149&uri=CELEX:52020SC0310> (15. 3. 2021.).

5. Faktograf. Želi li Most ukinuti Ustavni sud?, 9. 6. 2020., <https://faktograf.hr/2020/06/09/raspudic-napao-ustavni-sud-grmoja-kaze-da-se-ustavnim-sudom-nisu-bavili-u-svom-programu-ali-potpisuje-receno/> (15. 3. 2021.).
6. Faust, J. *Liberal Democracy as Universal Value*, The Current Column, 14. 1. 2013., https://www.die-gdi.de/uploads/media/German-Development-Institute_Faust_14.01.2013.pdf (3. 3. 2021.).
7. Freedom Barometer. *Croatia 2019*, <http://freedombarometer.org/country/croatia/179/2019/> (15. 3. 2021.).
8. Hartmann, H. *The Erosion of Democracy in Developing and Transition Countries*. Trilogie Salzburg 2018., Background Paper, https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/user_upload/6_The_Erosion_of_Democracy.pdf (4. 3. 2021.).
9. HAZU. *Znanstveni skup: Jamac legalnosti – Ustavni sud RH*, 10. 2. 2016., http://info.hazu.hr/hr/za_medije/za_medije_2016/ (12. 3. 2021.).
10. HRT. *Otvoreno*, 27. 1. 2021., <https://www.youtube.com/watch?v=VTVf-dWvVIA>, od 7:30 do 8:10 min (2. 3. 2021.).
11. Hrvatska udruga za ustavno pravo. *Izjava hrvatskih ustavnopravnih stručnjaka povodom narodne referendumske inicijative udruge „U ime obitelji“ od 10. 6. 2013.*, <http://www.huzup.hr/?id=3&pg=1&ak=21> (5. 3. 2021.).
12. Hrvatski sabor. *Dnevni red 6. sjednice*, <https://www.sabor.hr/hr/sjednice/dnevni-red> (10. 3. 2021.).
13. Index.hr. *Gordan Duhaček: Intervju s Karlom Jurakom povodom smrti Milana Bandića*, 5. 3. 2021., <https://www.index.hr/vijesti/clanak/uvjeravaju-nas-da-nam-je-bandic-dao-punotoga-nije-nam-dao-bas-nista/2258947.aspx> (6. 3. 2021.).
14. Jutarnji list. *Zdravko Milinović: 30 godina Globusa – 30 godina Hrvatske*, <https://www.jutarnji.hr/globus/politika/30-godina-globusa-30-godina-hrvatske-globus-je-vrsnjak-i-sputnik-moderne-hrvatske-drzave-i-demokracije-15037103>, 15. 12. 2020. (1. 3. 2021.).
15. Odluka i Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske br. U-I-144/2019 i dr. od 29. 1. 2020., [https://sljeme.usud.hr/Usud/Praksaw.nsf/C12570D30061CE54C12585060030E2EC/\\$FILE/U-I-144-2019%20i%20odr.pdf](https://sljeme.usud.hr/Usud/Praksaw.nsf/C12570D30061CE54C12585060030E2EC/$FILE/U-I-144-2019%20i%20odr.pdf)
16. Priopćenje i Upozorenje Ustavnog suda Republike Hrvatske br. U-VII-2980/2020. od 3. 7. 2020., https://www.usud.hr/sites/default/files/dokumenti/Priopcenje_i_upozorenje_od_3_srpnja_2020_u_postupku_nadzora_ustavnosti_i_zakovitosti_izbora.pdf
17. Povjerenik za informiranje RH. *Izvješće o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama za 2019. godinu*, <https://pristupinfo.hr/dokumenti-i-publikacije/izvjesca-o-provedbi-zppi/> (10. 3. 2021.).
18. The Budapest Beacon. *Full text of Viktor Orbán's speech at Baile Tušnad (Tusnádfürdő) of 26 July 2014*, <https://budapestbeacon.com/full-text-of-viktor-orbans-speech-at-baile-tusnad-tusnadfurdo-of-26-july-2014/>, od 29. 7. 2014. (15. 3. 2021.).
19. Večernji list. *Marinko Jurasić: Provodi li se projekt "gašenja" Ustavnog suda i što bi se dogodilo da ga se ukine?*, 15. 11. 2015., <https://www.vecernji.hr/vijesti/provodi-li-se-projekt-gasjenja-ustavnog-suda-i-sto-bi-se-dogodilo-da-ga-se-ukine-1037438> (15. 3. 2021.).

Medijski izvori:

1. Dokumentarni film, *Kumek*, režija: Dario Juričan, 2020.
2. Nacionalni tjednik *Globus* od 16. 12. 2020.

Summary

ON THE CROATIAN CONSTITUTION: UNCERTAINTY OF CONSTITUTIONAL GOVERNANCE AFTER THE 30TH ANNIVERSARY OF THE CONSTITUTION OF THE REPUBLIC OF CROATIA

Constitutional democracy is a description, a characteristic, but it is also the „foundation and goal“ of contemporary civilizations which Croatia belongs to. Democracy itself, as a form of governance, is ideally an asymptotic process of constant improvement. The same goes for constitutionality. These processes, however, are not irreversible. While it is impossible to draw a complete and sharp demarcation line between the adjective and the noun in the „constitutional democracy“ syntagm, the aim of this paper is to look into predominant processes of constitutional development in Croatia not only in order to point out challenges, but also to draw attention to important potential for the future functioning both of the state and its citizens. A major problem is identified as a form of Dunning-Kruger syndrome of pre-political state of mind of a significant part of the social matrix in the Republic of Croatia that in turn renders the evolution of constitutional governance particularly complex and not at all certain. We allow a mild optimism given the previous steps and remembering that democratic and constitutional processes are not linear. However, the state of dangerous stagnation and immersion in the corruptive-clientelistic mentality calls for serious and interdisciplinary approach to this problem. The fundamental question remains: to what extent can constitutional law provide remedies to these challenges and what are the necessary steps in that direction? The paper firstly analyses the actual value of constitutionalism in Croatia through its positive and negative aspects. Then we turn to the causes of problems we have identified. We find them both in the state of the social matrix and reflections of this state in recent acts of the highest state institutions. The importance of assigning institutional and civil responsibility is particularly pointed out. Keeping in mind a notorious need for constitutional revision, we focus on formative and educational potential of the future constitution-making process. A constitution cannot prosper without an adequate level of internalization on the level of state bodies, but also of its citizens. Education and understanding of constitutional democracy remain the corner-stones of a functioning society. At the end we propose a synergy of members of academic institutions for an additional beneficial effect.

Key words: *constitutional democracy, Constitution of the Republic of Croatia, Constitutional Court of the Republic of Croatia, pre-civil society, pre-political state of consciousness.*