

Mr. sc. Vojko Rešetar, politolog
Grad Zagreb

O PREAMBULI (IZVORIŠNIM OSNOVAMA) USTAVA REPUBLIKE HRVATSKE

UDK: 342.4 (497.5)
DOI: 10.31141/zrpf.2021.58.142.1079
Izvorni znanstveni rad
Primljeno: 01. 06. 2021.

Preambule nisu dostatan predmet stručno-znanstvenog istraživanja, a ključni razlog tome jest predrasuda o njihovu nepravnom karakteru. Poredbeno promatrano, preambule ustava po nizu svojih obilježja vrlo su heterogene te se uloga i pravna relevantnost preambula u ustavnom tekstu ne može unificirati. Izvorišne osnove Ustava RH u sadržajnom smislu jesu njegova preambula, ali i integralni dio njegova teksta i iste su usvojene i mijenjane po istoj proceduri kao i ostali dijelovi Ustava, te imaju isto značenje, važnost i obvezujuću snagu kao i normativni dijelovi Ustava. Ustavopravni stručnjaci su stajališta da izvorišne osnove Ustava RH ne treba dovoditi u pitanje, niti mijenjati, a na njihove odredbe poziva se i Ustavni sud RH.

Ključne riječi: *preambula, odlike preambule, pravna vrijednost preambule, izvorišne osnove*

1. UVODNA NAPOMENA

Preambula je sadržajno-strukturna sastavnica mnogih ustava, a pojavila se istovremeno s njihovim početnim/modernim nastankom, npr. s Ustavom SAD-a 1787.,¹ francuskim 1791. itd. Usprkos postojanoj zastupljenosti preambule u ustavnim tekstovima, ona nije dostatno u fokusu stručno-znanstvenog istraživanja, a kao izgovorni razlog za tu ignorantu ravnodušnost i marginaliziranje obično se (pravno pozitivistički) navodi njezina specifična/zbunjujuća dualna priroda koja sadržajno predstavlja određenu kombinaciju političko-deklaratornih i etičkih te donekle pravnih formulacija (deficit preskriptivnih elemenata), odnosno „da se prilikom analize preambula zapravo susrećemo s neizvjesnosti glede pitanja pripada li preambula prostoru političkog ili legalnog... razlika između propisa s

¹ Legendarna preambula američkog ustava glasi: „*Mi, narod Sjedinjenih Država, da bismo stvorili savršeniji Savez, uspostavili Pravdu, osigurali unutrašnji mir, pobrinuli se za zajedničku obranu, unaprijedili opće Blagostanje i osigurali Blagodati Slobode i sebi i svome Potomstvu – propisujemo i donosimo ovaj Ustav za Sjedinjene Američke Države.*“

O različitoj pravno-normativnoj vrijednosti preambule u ustavima SAD-a i Francuske v. npr.: Bačić, A., „Konstitucionalizam, historizam i postmodernizam“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, god. 50., br. 1., 2013., str. 8-11; Stanić, M. *Nosilac suverenosti u ustavnim preambulama*, Beograd, Arhiv za pravne i društvene nauke, br. 1-2, 2019., str. 129-130; Simović, D., „O pravnoj prirodi preambule ustava“, *Niš: Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu*, god. LIX, br. 87., 2020., str. 24-26.

jedne strane i političkih, filozofskih i socijalnih premisa“.² Zbog toga su i pristupi (poredbeno promatrano) preambuli ustava zastupljeni (sažeto, načelno kazano) u dijametralno suprotstavljenom rasponu od njezina nekritičkog glorificiranja, preko konfuznog razumijevanja do *a priornog* i potpunog osporavanja njezine (opće i pravne) relevantnosti u strukturi ustava – što je onda čini (upozorava J. Frosini, prema Simović, D.)³ pogodnom za korištenje u bilo koju svrhu.

Kroz dva dijela ovog rada teži se koncentrirano ukazati na opće mjesto i ulogu preambule u ustavima te Izvorišnih osnova Ustava RH u tom kontekstu, iako ona nema klasično-formalna obilježja preambule.

2. OPĆE ODLIKE PREAMBULA USTAVA

Strukturu ustava (*constitutio*) čine njegove različite sadržajne sastavnice kao što su: preambula, osnovna načela, normativne odredbe, amandmani te aneksi ili dodaci. Međutim, komparativno promatrano, pretežit broj ustava sastoji se iz dva osnovna dijela: preambule (kratkog uvoda) i normativnih odredbi (najobimnijeg dijela). Ustav, podsjeća A. Bačić,⁴ može postojati i bez preambule, ali bez normativnog dijela njega jednostavno nema! Preambula⁵ (lat. *prae ambulare* – biti ispred) ili „svečani uvod“ (H. Kelsen) jest proslav, uvodni početak/preludij, ‘predgovorni’ dio slobodnije forme mnogih pravnih akata (prethodi normativnom sadržaju), ali je osobito karakteristična za međunarodne akte (konvencije, povelje, ugovori, deklaracije) i ustave (još od *Magna Carta Libertatum* 1215. g. koja predstavlja jedan od pisanih izvora britanskog ustavnog prava te, poglavito, ustava SAD-a iz 1787. i Francuske 1791. g.). Iako ustav ima i političko-programске elemente, njegovo je bitno svojstvo to da je on temeljni i najviši (nadzakonski) pravni akt

² Bačić, A., „Konstitucionalizam...“, str. 7.

³ Simović, D., „O pravnoj prirodi preambule ustava...“, str. 16.

⁴ Bačić, A., *Ustavno pravo Republike Hrvatske. Praktikum*, Pravni fakultet Sveučilišta u Splitu, Split, 2006., str. 100.

⁵ ‘Prèambula’ – *pravn.*, uvodni dio značajnih pravnih akata, svečano intoniran, s naznakom osnovnih načela (Hrvatski jezični portal, <http://hjp.znanje.hr/index.php?show=search>). U RH nositelji normativnih poslova i ovlašteni predlagatelji propisa primjenjuju ‘Jedinstvena metodološko-nomotehnička pravila za izradu akata koje donosi Hrvatski sabor’ i istima se uređuju pravno-metodološka načela i jedinstvena tehnika koja se primjenjuje pri izradi akata koje donosi Hrvatski sabor, a u prvom redu zakona i drugih propisa, njihova struktura i sistematika, te stil i način pisanja. Jedinstvena metodološko-nomotehnička pravila... uređuju i preambulu propisa (kao uvodni dio propisa i uz napomenu da se to ne odnosi u cijelosti na Ustav i ustavne zakone te zakone): „(1)Preambula je dio propisa koji se nalazi na početku propisa, a sadržava naznaku pravne osnove za donošenje propisa, odnosno odredbe višeg propisa iz kojih proizlazi ovlaštenje za njegovo donošenje. (2) Osim podataka iz stavka 1. ovoga članka, preambula obvezno sadržava naziv tijela, odnosno ovlaštene osobe koja donosi propis, s navođenjem sjednice i datuma donošenja. (3) Kada je tijelo, odnosno ovlaštena osoba za donošenje propisa dužna prethodno dobiti mišljenje ili suglasnost nekoga drugog tijela, preambula nužno sadržava i naziv tijela koje je dalo mišljenje, odnosno suglasnost za donošenje toga propisa, pri čemu nije dopustivo utvrđivati da dva tijela zajedno donose jedan propis. (4) U preambuli se ne koriste kratice ni skraćeni nazivi tijela, osoba ili propisa (v. Čl. 5. Jedinstvenih metodološko-nomotehničkih pravila za izradu akata koje donosi Hrvatski sabor, Narodne novine, br. 74/2015). *pravn.* uvodni dio značajnih pravnih akata, svečano intoniran, s naznakom osnovnih načela

političke zajednice, a B. Smerdel⁶ s razlogom napominje da je bit ostvarenja ustavne vladavine u tome da ustav postane prvenstveno pravni dokument, tj. sustav provedivih pravnih normi, čije je kršenje sankcionirano pravom.

Preambula je postala tipična sadržajna osobina modernih ustava – prema komparativnoj analizi tekstova preambula važećih ustava iz 2010. g.,⁷ od 194 važeća ustava, njih 140 sadrži preambulu. Preambula se uobičajeno poima kao dio ustava koji se nalazi na njegovu početku (nalazi se prije ili poslije naziva ‘ustav’, prethodi normativnom dijelu); po veličini teksta kratka je i jezgrovita – do 300 riječi;⁸ nema tipičnu normativno-pravnu strukturu; literarnog je izričaja i svečanije intonacije. Prema M. Jovičiću,⁹ ne postoje modelske/tipične preambule, niti bilo kakva zakonitost spram (ne)zastupljenosti preambula u ustavu te zaključuje „u pitanju (su) uvijek posebni, za svaku zemlju specifični razlozi koji su odlučujući za opredjeljivanje hoće li se u ustav unijeti preambula ili ne. Jedina pravilnost koja se može uočiti bila bi da se preambule sreću češće u ustavima novih zemalja

⁶ Smerdel, B., *Ustavno uređenje europske Hrvatske*, Zagreb, Narodne novine, 2013., str. 6.

⁷ V. Kutlešić, „V. Preambule ustava – uporedna studija 194 važeća ustava“, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, god. LVIII, br. 2., 2010., str. 60-75.

U Europskoj uniji (navodi Heka, L., „Ustavopravni poredak Mađarske u svjetlu ustava 2011. g.“, *Osijski, Pravni vjesnik*, god. 29., br. 3-4, 2013., str. 163), samo dvije države (V. Britanija i Švedska) uopće nemaju pisane ustave, dok ostale imaju ustave, ali, primjerice, njih devet nema preambulu, s tim da preambule belgijskog i grčkog ustava sadrže tek po jednu rečenicu. Postoje ustavi čija preambula sadrži samo svečani tekst bez konkretnog sadržaja (npr. Grčke, Alžira, Laosa, Letonije, Libana, Monaka, Panama, Perua, Sudana, Australije) i izuzimajući takve preambule, u sadržaju svih ostalih preambula uočljivo je da se odnose na sljedeće cjeline: a) određuju donositelja ustava – skoro sve preambule određuju donositelja ustava i to je uglavnom narod. Samo u četiri preambule navodi se vladar kao donositelj ustava: Bahrein, Kuvajt, Lihtenštajn i Ujedinjena Arapska Republika); b) navode ciljeve i vrijednosti čijem se ostvarenju teži donošenjem ustava. Najčešće su to suverenost, vladavina prava, demokratski principi, pravna država, sloboda, jednakost, pravda, ravnopravnost, ljudska prava; c) izlaganja o historijskim događajima koji su prethodili donošenju ustava i koji su važni za tu državu; d) religijski sadržaj preambule dosta je rijedak slučaj u europskim državama. U većini ovakvih preambula ovaj tekst nije preopširan, nego se sastoji od svega nekoliko riječi (od 60 preambula s religijskim sadržajem, samo 7 je iz Europe – zanimljivo je da se preambula Ustava Poljske obraća vjernicima, ali i ateistima); e) pozivanje na međunarodne dokumente, najčešće Povelju OUN-a i Opću deklaraciju o ljudskim pravima i slobodama (u grupi preambula koje se eksplicite pozivaju na međunarodne dokumente, samo su dvije iz Europe: preambula Ustava Francuske i Ustava BiH); f) pozivanje na ličnosti uz isticanje njihovih zasluga i privrženosti njihovim djelima, npr. ustavi Kine, Vijetnama, Turske (v. Alijević, M., „Tekst preambule kao pomoćna metoda tumačenja Ustava“, *Anali Pravnog fakulteta Univerziteta u Zenici*, god. 5., br. 9., str. 283-299; i Kutlešić, V., *Preambule ustava...*, str. 60-75). O preambuli ustava v. i kod Isensee, J., *Država, ustav, demokracija*, Politička kultura, Zagreb, 2004., str. 40-42; Vergotini, Đ. de, „Uporedno ustavno pravo“, *Službeni glasnik*, Beograd, 2015., str. 285-286.

⁸ „Rijetko kada preambule imaju više od 200 riječi. Tako primjerice preambula ustava SAD-a ima 43 riječi, slovenskog ustava 50, francuskog 63, indijskog 72, bugarskog 84, rumunjskog 88, švicarskog 101, slovačkog 123, portugalskog 129, češkog 155 riječi. Unutar EU izdvajao se tek ustav Poljske čija preambula ima 320 riječi“ (Heka, L., *op. cit.*, str. 163). Veličina preambula kreće se od 11 do 3000 riječi, ali većina preambula veličine je do 300 riječi. Preambula Ustava BiH ima 10 podstavaka/alineja, ‘10 zapovijedi’ – 154 riječi, a Izvorišne osnove Ustava RH kroz tri stavka sadrže 513 riječi. Grčka, kao unitarna parlamentarna republika, ima najkraću preambulu Ustava (svega 11 riječi). Ustav Grčke izglasala je peta Ustavotvorna skupština i na snazi je od 1975., a parlament ga je mijenjao 1986., 2001. i 2008. g. Najdulju preambulu ima Ustav Irana (3073 riječi kojima je opisan put Irana prema Islamskoj revoluciji). Ustav Irana (kao šijitske i teokratske države) naziva se *Qānun-e Asasi*/Osnovni zakon i donesen je (dijelom po uzoru na francuski) 1979. te mijenjan amandmanima 1989. g.

⁹ Jovičić, M., *O ustavu*, Savremena administracija, Beograd, 1977., str. 109.

nastalim oslobođenjem ispod tuđinskog jarma, zemalja u kojima je došlo do revolucionarnih promjena, odnosno kako kaže J. Đorđević, zemalja u kojima je izvršeno proglašavanje ‘nove ere’ koja treba da ostvari dublje političke i nacionalne preobražaje.” Preambula ustava (kao pretežito svečana izjava/deklaracija političko-programske prirode) odražava legitimne temelje ustava i njegove temeljne vrijednosti i ne može se isključivo evaluirati samo kao narativno-deklaratorni tekst.

Sadržaj preambula ustava je raznolik, ali najčešće se odnosi na određenje donositelja ustava (tko ga donosi), razloge donošenja ustava, ciljeve i vrijednosti prema kojima se teži donošenjem ustava, osnovna načela državnog poretka i drugo. Ginsburg, T. et al.¹⁰ smatraju da je tu riječ o pravom „autobiografskom narativu“ nacije, a M. Pajvančić¹¹ je mišljenja da preambule predstavljaju „mjesta spajanja morala, prava i politike”. Spram sadržaja preambula Jovičić, M.¹² daje sljedeću ocjenu: „Ako je točna konstatacija da su ustavni dokumenti u cjelini uzevši uvijek ‘ljepši’ i ‘zavodljiviji’ no samo uređenje čije osnove oni postavljaju (tako da im treba pristupiti oprezno i kritički), to u još većoj mjeri važi kada su u pitanju preambule ustava. One su katkada zbir krupnih riječi i lijepih fraza koje se nalaze u neskladu sa stvarnošću. (...) o realnoj vrijednosti pojedinih društveno-političkih uređenja ne smije se suditi na osnovu ustavnih tekstova, a poglavito ne na osnovu preambula ustava”. Häberle, P.¹³ pokazuje kako je u značajnom broju ustava gotovo uvijek riječ o mitološkoj, visokovrijednosnoj, gotovo vjerskoj tematici koja se najčešće usmjerava na prošlost ili budućnost koje su neprovjerljive, pa je u preambulama više sadržaja ‘vjere’ nego ‘spoznaje’. Većina ustava sadrži preambulu koja svjedoči o specifičnom kontekstu nastajanja ustava i one su međusobno po nizu osnova heterogene,¹⁴ npr.:

1. *po duljini/opsegu* (preambula ustava, npr. SAD-a, Švicarske, Njemačke i BiH, kratke su i jezgrovite, a za razliku od njih, npr. preambula kineskog ustava iz 1982. g. i iranskog, znatno su opsežnije).

2. *po sadržajnom repertoaru* (A. Bačić¹⁵ napominje da u formalnom smislu preambula predstavlja uvodni tekst u čitav dokument koji je jasno odijeljen od normativnog dijela ustava, dok se u supstancijalnom smislu ona ne definira toliko uz lokaciju koliko uz njezin specifičan sadržaj koji klasificira u pet kategorija: spominjanje suverena, vrhovnih ciljeva, nacionalnog identiteta, Boga i religije

¹⁰ Ginsburg, T., Foti, N., Rockmore, D., “We the Peoples: The Global Origins of Constitutional Preambles”, *The George Washington International Law Review*, vol. 46., 2014., str. 102, prema Mikić, V., „Funkcije preambula savremenih ustava”, Beograd, *Pravni zapisi*, god. V, br. 2, 2014., bilj. 5, str. 433.

¹¹ Pajvančić, M., „Potreba za revizijom Ustava Republike Srbije“, u: Podunavac, M. i Đorđević, B. *Iur.J: Ustavi u vreme krize: postjugoslavenska perspektiva*, Beograd, Srbija: Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu i Udruženje za političke nauke Srbije, 2014., str. 408.

¹² Jovičić, M., *O ustavu...*, str. 122.

¹³ Häberle, P., *Ustavna država*, Politička kultura, Zagreb, 2002., str. 184-191.

¹⁴ Kutlešić, V. (*Preambule ustava...*, str. 72-73) smatra da sve većoj harmonizaciji obilježja preambula savremenih ustava znatno doprinosi proces globalizacije (transnacionalno pravo Europske unije, difuzionizam, pravni transplantati).

¹⁵ Bačić, A., „Konstitucionalizam...“, str. 11.

te povijesne materije/naracije. S. Sokol¹⁶ smatra da se, u pravilu, u preambuli: a) naznačuje tko donosi ustav, a zatim upućuje na volju onoga /u načelu – naroda, sukladno načelu narodnog suvereniteta/ u čije se ime ustav prihvaća; b) izlažu povijesni temelji ustava i države za koju se donosi – napose što se tiče oblikovanja i razvitka državnosti te osnovnih institucija demokracije; c) navode, a kadikad ustavno političkim rječnikom i tumače, temeljna načela koja se zatim institucionalno razrađuju u normativnom dijelu ustava.

Polazeći od sadržajnog kriterija, obično se preambule klasificiraju na: one u kojima su sadržana načela ustava, one koje sadrže ciljeve donošenja ustava i one koje navode samo svog donositelja. Jovičić, M.¹⁷ ponudio je iscrpniju klasifikaciju sadržaja različitih preambula ustava: (a) sve preambule, na jedan ili drugi način, sadrže oznaku svog porijekla, kvalifikaciju donositelja ustava, naznačuju onoga čijom se voljom ustav donosi; (b) niz preambula započinje /odnosno, rjeđe, završava/ religioznom formulom, pozivanjem na boga i božju milost; (c) u stanovitom broju preambula poziva se na bližu i dalju povijest; (d) nekoliko se ustava u preambulama poziva na velike ličnosti, ističući njihove zasluge, odnosno svoju privrženost njihovom djelu; (e) ustavi zemalja koje su prošle kroz revolucionarne promjene često u preambulama osuđuju zla bivšeg režima; (f) u preambulama pojedinih ustava govori se o određenim datumima koji su označavali prekretnicu u povijesti naroda i uzimanje vlasti od strane onih snaga koje i donose ustav; (g) dobar broj preambula sadrži odredbe kojima se režim koji se uvodi deklarira kao demokratski, odnosno zasnovan na načelima narodne suverenosti i vlasti naroda; (h) u preambulama ustava često se sreće izražavanje želje za ostvarenjem režima slobode, pravde, mira i blagostanja; (i) među ciljevima koji se u preambulama postavljaju javlja se i osiguranje nacionalnog jedinstva; (j) većina ustava u svom normativnom dijelu sadrži odredbe o slobodama i pravima čovjeka i građanina, ali javljaju se i slučajevi u kojima ovih odredbi nema s obzirom na to da se slobode i prava proklamiraju u samim preambulama; (k) u preambulama više ustava ističe se želja za mirom i suradnjom među narodima; (l) preambule nekoliko ustava, i to onih zemalja čiji manji ili znatniji dio naroda živi u drugoj zemlji, sadrže i odredbe koje predstavljaju svojevrsne političke insinacije na činjenicu takve podijeljenosti).

3. *po obliku i stilu* (tekst preambule odstupa od načina formuliranja pravnih normi jer ima slobodniju stilizaciju – nije u obliku pravne norme nego deklaratorno-proklamacijske naravi, narativni tekst podsjeća na proklamaciju/proglas; preambula ima svečan stil/intonaciju /'euforične i himničke', kaže P. Häberle¹⁸ i izričaj je obično u trećem licu – često se upotrebljava riječ „nacija“, „narod“/, „građani“. M. Jovičić¹⁹ mišljenja je da deklaratorna, svečarsko-patetična dikcija preambula, koja najčešće sliči političkom proglasu/manifestu, upravo odgovara njihovu sadržaju, tj. velikim načelima koja utvrđuju te krupnim ciljevima koje postavljaju za budućnost).

¹⁶ Sokol, S., „Struktura i temeljna obilježja sadržaja ustava“, u: Smerdel, B. i Sokol, S.: *Ustavno pravo*, Narodne novine, Zagreb, 2009., str. 32.

¹⁷ Jovičić, M., *O ustavu...*, str. 110-122.

¹⁸ Häberle, P., *op. cit.*, str. 184.

¹⁹ Jovičić, M., *O ustavu...*, str. 110.

4. *po mjestu u ustavnom sadržaju* (u nekim ustavima preambula je locirana iznad naziva tog temeljnog i najvišeg pravnog akta, a u nekima se nalazi ispod njega; u nekima je označena posebnim naslovom (preambula, deklaracija, uvodna deklaracija, izvorišne osnove), a u drugima nije; te u nekim ustavima izričito se određuje da preambula ni/je sastavni dio ustava).²⁰ Preambula ustava nesporno ima značajnu simboličko-identitetsku relevantnost, ali time se ne iscrpljuju sve njezine funkcije. Tako, A. Bačić,²¹ na primjeru Izvorišnih osnova Ustava RH, ukazuje na sljedeće funkcije preambule: a) edukacijsku, b) objašnjavajuću (služi kako bi se specificirali razlozi za usvajanje ustava, njegov *raison d'être* kao i trajne ideje), c) formativnu (konstituirala politički izvor konsolidacije nacionalnog identiteta te služi kao nacionalna iskaznica, d) legalnu (kada je njezin tekst uklopljen u ustavni dokument). V. Mikić²² (pozivajući se na Ginsburg, T. et al., 2014. i Orgad, L., 2010.) navodi sljedeće funkcije preambula: a) *edukativnu* (težnja ustavotvorca da se

²⁰ Simović, D., „O pravnoj prirodi preambule ustava...“, str. 16-17) navodi: a) da je u pojedinim ustavima izričito određeno da je preambula sastavni dio ustava, zbog čega se preambuli ne može osporiti pravni učinak; b) da ne mali broj preambula ustava sadrži pravno relevantan sadržaj, premda sam ustavotvorac nije izričito odredio njeno pravno djelovanje; c) da raste broj država u kojima se preambula koristi kao mjerilo ustavnosti zakona pri ustavnosudskom odlučivanju; d) da se u značajnom broju država preambula koristi kao pomoćno sredstvo prilikom tumačenja ustavnih normi. Dakle, premda su funkcije preambule prvenstveno sociološkog karaktera, ona je pravno relevantan dio strukture ustava i dvojba može biti samo spram dosega njezine pravne relevantnosti. Pri tome Simović, D. („O pravnoj prirodi preambule ustava...“, str. 17) navodi i stajalište američkog suca Regeera B. Taneyja (izrečeno polovicom 19. st.) da u cijelom ustavu nijedna riječ nije iskorištena ili dodana bez nekog valjanog razloga. Kutleša, V. (*op. cit.*, str. 74) upozorava da nenormativna forma i stil preambule ustava ne mogu osporiti njezinu pravnu prirodu jer bi to istovremeno značilo poricanje legitimiteta anglosaksonskoj i drugoj neeuropskoj pravnoj tehnici, koja se jasno razlikuje od europske po načinu oblikovanja pravnog teksta. Frosini, J. (prema Simoviću, D., „O pravnoj prirodi preambule ustava...“, str. 20 i 31-32) navodi da prema stajalištu Ustavnog suda Colombije, bez obzira na to što preambula ustava sadrži prvenstveno vrijednosti i načela, to automatski ne znači da ona nije pravno obvezujuća, jer ustavne odredbe mogu biti formulirane na različite načine. Frosini razlikuje (a) čvrste/*hard* preambule (imaju istu pravnu vrijednost kao i ustavne norme) i (b) meke/*soft* preambule (nemaju istu pravnu vrijednost kao ustavne norme i njihova ustavnopravna relevantnost ogleda se u tome što su one pomoćno sredstvo tumačenja ustavnih normi). Bačić, A. („Konstitucionalizam...“, str. 8) navodi da za A. T. d. Morala (koji se je bavio ovim pitanjem) nema nikakve sumnje da je preambula dio ustava, a T. Tajada (1997.) smatra da ako se preambula može koristiti za konstrukciju i tumačenje ostatka ustava, onda bi u najmanju ruku trebala imati i indirektnu pravno-normativnu snagu.

Ustav BiH (Aneks IV. Općeg okvirnog sporazuma za mir u BiH, parafriran 21. studenoga 1995. g. u Daytonu/Ohio, SAD, a potpisan u Parizu 14. prosinca 1995. g., i tog je dana, u ponoć, stupio na snagu) u svojoj Preambuli navodi osnovna načela, kao što su: poštovanje ljudskog dostojanstva, slobode i jednakosti; mir, pravda, tolerancija i pomirenje; te demokratska tijela vlasti i pravične procedure kao najbolje sredstvo za stvaranje miroljubivih odnosa unutar pluralističkog društva. Osim navedenih, u Preambuli se navode i načela i prava koja su sadržana u izričito navedenim međunarodnim aktima, među kojima su i Povelja UN-a i Opća deklaracija o ljudskim pravima, kao i načelo promoviranja tržišne privrede. Ustavni je sud zaključio da Preambula Ustava BiH ima moćnu normativnu snagu te da predstavlja valjan standard za sudsku kontrolu Ustavnog suda. U normativnom dijelu Ustava BiH zastupljeni su, npr., načelo vladavine prava (čl. 1/2. Ustava BiH) i načelo jednakosti (čl. II/4. Ustava BiH). Radi se o načelima na koje se Ustavni sud BiH poziva u obrazloženjima svojih odluka bez ograničenja u odnosu na pravne izvore koje Ustavni sud može primijeniti u svom obrazloženju. Načela sadržana u Preambuli u praksi Ustavnog suda često su u upotrebi samostalno ili u vezi s odredbama iz normativnog dijela Ustava BiH (v. Ustavni Sud BiH, *Uloga ustavnih sudova u podržavanju i primjeni ustavnih principa*, odgovori na upitnik XVII. Kongresa Konferencije evropskih ustavnih sudova, Sarajevo, 2016., str. 2-3, https://www.confueuconstco.org/reports/rep-xvii/bosnia-herzegovina_MS.pdf).

²¹ Bačić, A., „Konstitucionalizam...“, str. 13-14.

²² Mikić, V., „Funkcije preambula...“, str. 434.

građani uvjere u obvezu podčinjavanja pisanom pravu te je stoga njezin jezik često jednostavan i pristupačan građanima, tako da ga mogu razumjeti i 'obični' ljudi, a ne samo profesionalni pravnici. Inspiriranjem i motiviranjem naroda preambula, ističe Ginsburg, T. et al.,²³ pruža pomoć kako bi preostali dio ustavnog teksta bio efikasniji nego bi inače bio); b) *integrativnu* (predstavlja dio ustava u kojem se najbolje odražavaju ustavna razumijevanja autora pa takva preambula ima potencijal da ujedini građane. Ustavi imaju funkciju da stvore primjenjivo pravo, ali i da izraze temeljne vrijednosti i težnje naroda); c) *eksplanatornu* (kada se precizno izlažu razlozi usvajanja ustava, odnosno njegov *raison d'être*); d) *ekspresivnu* (kada teže da istaknu kontekst usvajanja konkretnog ustava).

Mjesto preambule u ustavu određuje formu, sadržaj i pravnu prirodu pravila koje preambula sadrži. Tekstovi preambula po formi su pretežito svečanog tona te narativno-deklaratornog izričaja i karaktera – sličniji su svečanim izjavama nego normativnim tekstovima. Temeljni problem vezano za preambulu nije njezino poimanje, nego pitanje njezine pravne prirode, tj. je li tekst preambule pravno obvezujući ili nije. Problem pravne prirode preambule pojavljuje se, poglavito, u ustavnim sustavima u kojima sam ustav nije izričito odredio njezinu pravnu prirodu. Postoje, dakako, slučajevi gdje su sami ustavi riješili pitanje svog odnosa s preambulom, pa time i pitanje njezine (ne)pravne prirode. U nekima od njih to je učinjeno izričitom tvrdnjom da je preambula dio ustava. Stajališta o pravnoj prirodi preambule ustava podijeljena su i suprotstavljena, a argumentacija najčešće polazi od formalnih obilježja preambule i karakteristika njezina sadržaja: *jedni* smatraju da preambule nisu sastavni dio ustavnog teksta/materije, jer prethodi ustavnim normama (prema ovom stajalištu ustav *ex officio* počinje normativnim sadržajem); formalno i sadržajno obične su političko-ideološke deklaracije, tj. nisu pisane kao ostale ustavnopravne norme – nemaju pravnu prirodu i stoga nisu obvezujuće; *drugi* smatraju da s obzirom na to da su preambule donesene u istom postupku i u isto vrijeme kao i ustav i da za njih vrijedi isti ustavni revizijski postupak, ne može se uzeti da su slabije pravne snage samo stoga što su pisane nenormativnim, svečanijim stilom, i što stoje prije ostalih normi.²⁴ Preambule često sadrže tekstove koji nisu pravila ponašanja pa bi upravo zbog toga bilo najtočnije reći da nemaju svi dijelovi jedne preambule istu normativnu vrijednost (do općeg odgovora, međutim, ne može se doći apstraktnim tvrdnjama, jer treba pojedinačno i konkretno istražiti sadrži li ili ne preambula pravila koja mogu naći svoju pravnu primjenu). Na tom je tragu M. Jovičić²⁵ preambule razvrstao u dvije osnovne skupine (a) one s izvanpravnom namjenom (korisne za tumačenje) i na (b) one koje imaju pravnu prirodu. Ne

²³ Ginsburg, T. et al., *op. cit.*, str. 105.

²⁴ Simović (2020., str. 18) navodi da kada je riječ o preambulama čiju pravnu vrijednost ustavotvorac nije odredio, u teoriji su se iskristalizirala tri načina razmišljanja o njihovoj pravnoj prirodi: prema *prvom stajalištu*, preambula je svečana politička deklaracija i svojevrsni uvod u normativni dio ustava, zbog čega joj nedostaje operativna pravna vrijednost; *drugo stajalište* preambuli pripisuje ograničeni pravni značaj i to samo kao pomoćnom sredstvu za tumačenje nejasnih ustavnih normi, s obzirom na to da ih pozicionira u odgovarajući društveno-politički kontekst; i prema *trećem stajalištu* preambula je integralni dio ustava i njezino pravno djelovanje izjednačeno je s normativnim dijelom ustava.

²⁵ Jovičić, M., *O ustavu...*, str. 130-131.

treba prihvatiti shvaćanja (mišljenja je V. Kutlešić)²⁶ koja odriču pravnu prirodu preambulama na osnovi njihovih pojedinih općih, formalnih svojstava i tu tvrdnju objašnjava sljedećim razlozima: 1. stajalište da preambula nije dio ustava zato što se nalazi prije naslova „ustav“ nije relevantna, jer je to u praksi slučaj u samo 19 od 134 ustava i naslov nije početak kod svih pravnih akata u svim pravnim sustavima – kod sudskog i upravnog akta u europskom kontinentalnom pravu postoje tekstovi prije naslova koji određuju njegovu formalnu prirodu; u anglosaksonskom pravu često, a u europskom rijetko, takvi tekstovi postoje i prije naslova i poslije kraja akta (dodaci i apendiksi). Dakle, kad ovi tekstovi ne bi bili sastavni dio presude ili rješenja i kad ne bi imali istu pravnu prirodu, drugostupanjska odluka o stvarnoj i mjesnoj nadležnosti, sastavu vijeća, odnosno nadležnog tijela, ne bi se mogla ni donijeti. Zastupati osporeni stav može se samo uz potpuno ignoriranje prakse i poznavanja nomotehničke; 2. određi pravnu prirodu preambuli zato što nema članke znači određi legitimnost anglosaksonske ili druge izvaneuropske pravne tehnike koja se jasno razlikuje od europske (posebno germanske), između ostalog, i po oblikovanju teksta; 3. kad bi izostanak sankcije isključivao pravnu prirodu nekog teksta, velik broj pravnih akata izgubio bi to svojstvo, jer se sankcijom štiti samo mali broj pravila, a uostalom ustavni tekstovi nemaju odredbi koje imaju izravnu sankciju, već se to čini posredno – preko sankcioniranja tog sadržaja u zakonima. Iako su brojni i ugledni ustavnopravni autori odrekli pravnu prirodu preambulama zbog njihova sadržaja (ona nije pravilo ponašanja, već ima druge sadržaje), ipak (smatra V. Kutlešić) nije moguće prihvatiti da sadržaj isključivo određuje pravnu prirodu i pravna djelovanja pravnih akata, jer bi onda velik dio sadržaja (koji nema nikakvo pravilo) i u drugim granama prava izgubio to svojstvo. Oдавno je poznato i nesporno da u brojnim pravnim aktima postoje iskazi koji nisu pravilo ponašanja, ali to ne može značiti promjenu njihove pravne prirode. Osobito je neprihvatljivo da se slobodno, subjektivno-diskrecijski, ocjenjuje pravna priroda iskaza u pravnim aktima na osnovi njihova sadržaja i to tako da se neke tretira kao pravno neobvezujućima. Kutlešić zaključuje: ispravnim treba smatrati ona mišljenja koja pravnim aktima priznaju integralni karakter i to prvenstveno na osnovi njihovih formalnih svojstava – donositelja i postupka (znači, dva teksta imaju istu prirodu ako su ih donijeli isti subjekti i po istom postupku – bez obzira na njihov sadržaj). Ovo stajalište istovremeno osigurava objektivnost, pravnu sigurnost i jednakost u primjeni i ocjeni. To što u preambulama češće i više nego u drugim dijelovima ustava nalazimo sadržaje koji nisu tipična pravila ponašanja, ne smije biti razlog za tvrdnju o različitoj prirodi ovakvih tekstova. Takvo razvrstavanje – ne razlikovanje, ima opravdanja samo iz pedagoško-edukacijskih razloga, ali nikako u praksi, jer bi to uništilo neke od najvećih pravnih vrijednosti – pravnu sigurnost i jednakost.

²⁶ Kutlešić, V., „Preambule ustava...“, str. 73-75.

3. IZVORIŠNE OSNOVE USTAVA REPUBLIKE HRVATSKE

Ustav RH počinje preambulom/Izvorišnim osnovama i ona nije izdvojena od cjeline ustavnog teksta, nego je njegov sastavni, konstitutivno-integralni dio (posebno naslovljena i označena kao njegov prvi /I./ dio). Tekst Izvorišnih osnova Ustava RH (NN, br. 56/1990, 135/1997, 8/1998, 113/2000, 124/2000, 28/2001, 41/2001, 55/2001, 76/2010, 85/2010, 05/2014) glasi:

“I. IZVORIŠNE OSNOVE

Izražavajući tisućljetnu nacionalnu samobitnost i državnu opstojnost hrvatskoga naroda, potvrđenu slijedom ukupnoga povijesnoga zbivanja u različitim državnim oblicima te održanjem i razvitkom državotvorne misli o povijesnom pravu hrvatskoga naroda na punu državnu suverenost, što se očitovalo:

- u stvaranju hrvatskih kneževina u VII. stoljeću;
- u srednjovjekovnoj samostalnoj državi Hrvatskoj utemeljenoj u IX. stoljeću;
- u Kraljevstvu Hrvata uspostavljenome u X. stoljeću;
- u održanju hrvatskoga državnog subjektiviteta u hrvatsko-ugarskoj personalnoj uniji;
- u samostalnoj i suverenoj odluci Hrvatskoga sabora godine 1527. o izboru kralja iz Habsburške dinastije;
- u samostalnoj i suverenoj odluci Hrvatskoga sabora o pragmatičnoj sankciji iz godine 1712.;
- u zaključcima Hrvatskoga sabora godine 1848. o obnovi cjelovitosti Trojedne Kraljevine Hrvatske pod banskom vlašću, na temelju povijesnoga, državnoga i prirodnoga prava hrvatskog naroda;
- u Hrvatsko-ugarskoj nagodbi 1868. godine o uređenju odnosa između Kraljevine Dalmacije, Hrvatske i Slavonije i Kraljevine Ugarske na temelju pravnih tradicija objiju država i Pragmatičke sankcije iz godine 1712.;
- u odluci Hrvatskoga sabora 29. listopada godine 1918. o raskidanju državnopravnih odnosa Hrvatske s Austro-Ugarskom te o istodobnu pristupanju samostalne Hrvatske, s pozivom na povijesno i prirodno nacionalno pravo, Državi Slovenaca, Hrvata i Srba, proglašenoj na dotadašnjem teritoriju Habsburške Monarhije;
- u činjenici da odluku Narodnoga vijeća Države SHS o ujedinjenju sa Srbijom i Crnom Gorom u Kraljevini Srba, Hrvata i Slovenaca (1. prosinca 1918. godine), poslije (3. listopada 1929. godine) proglašenoj Kraljevinom Jugoslavijom, Hrvatski sabor nikada nije sankcionirao;
- u osnutku Banovine Hrvatske godine 1939. kojom je obnovljena hrvatska državna samobitnost u Kraljevini Jugoslaviji;
- u uspostavi temelja državne suverenosti u razdoblju drugoga svjetskog rata, izraženoj nasuprot proglašenju Nezavisne Države Hrvatske (1941.) u odlukama Zemaljskoga antifašističkog vijeća narodnog oslobođenja Hrvatske (1943.), a potom u Ustavu Narodne Republike Hrvatske (1947.) i poslije u ustavima Socijalističke Republike

Hrvatske (1963. – 1990.), na povijesnoj prekretnici odbacivanja komunističkog sustava i promjena međunarodnog poretka u Europi, hrvatski je narod na prvim demokratskim izborima (godine 1990.), slobodno izraženom voljom potvrdio svoju tisućgodišnju državnu samobitnost;

- *u novom Ustavu Republike Hrvatske (1990.) i pobjedi hrvatskog naroda i hrvatskih branitelja u pravednom, legitimnom, obrambenom i oslobodilačkom Domovinskom ratu (1991. – 1995.) kojima je hrvatski narod iskazao svoju odlučnost i spremnost za uspostavu i očuvanje Republike Hrvatske kao samostalne i nezavisne, suverene i demokratske države.*

Polazeći od iznesenih povijesnih činjenica, te općeprihvaćenih načela u suvremenu svijetu i neotuđivosti i nedjeljivosti, neprenosivosti i nepotrošivosti prava na samoodređenje i državnu suverenost hrvatskog naroda, uključujući i neokrnjeno pravo na odcjepljenje i udruživanje, kao osnovnih preduvjeta za mir i stabilnost međunarodnog poretka, Republika Hrvatska ustanovljuje se kao nacionalna država hrvatskoga naroda i država pripadnika nacionalnih manjina: Srba, Čeha, Slovaka, Talijana, Mađara, Židova, Nijemaca, Austrijanaca, Ukrajinaca, Rusina, Bošnjaka, Slovenaca, Crnogoraca, Makedonaca, Rusa, Bugara, Poljaka, Roma, Rumunja, Turaka, Vlaha, Albanaca i drugih, koji su njezini državljani, kojima se jamči ravnopravnost s građanima hrvatske narodnosti i ostvarivanje nacionalnih prava u skladu s demokratskim normama OUN-a i zemalja slobodnoga svijeta.

Poštujući, na slobodnim izborima odlučno izraženu volju hrvatskoga naroda i svih građana, Republika Hrvatska oblikuje se i razvija kao suverena i demokratska država u kojoj se jamče i osiguravaju ravnopravnost, slobode i prava čovjeka i državljanina, te promiče njihov gospodarski i kulturni napredak i socijalno blagostanje.“

Izvorišne osnove svojom formalnom smještajnom lokacijom u ustavnom tekstu, opsegom, izgledom i slično – ne slijede uobičajenu, komparativnu ustavnu preambulsku praksu, niti su formulirane na način koji je uobičajen za preambule, ali sadržajno ovaj tekst ispunjava funkciju preambule. Arsen Bačić²⁷ naglašava da Izvorišne osnove Ustava RH nisu preambula u formalnom smislu, ali jesu u sadržajnom. Povodom osebujne preambule hrvatskog ustava P. Häberle²⁸ ističe: „Preambule ustava ustavnih država mogu postati ‘tekstualnim događajem’. Kao već klasična sastavnica ustava one trebaju i žele razumljivim, građanima bliskim jezikom, doslovno ‘uštimiti’ svoje adresate, ponajprije građane, poput uvertira i preludija; one žele anticipirati koncentrat ustavnih sadržaja i obraditi državnu, odnosno ustavnu povijest. Te tri osobitosti početak hrvatskoga ustava izvrsno zadovoljava. To, doduše, nije preambula po svome izvanjskom obliku, jer je tekst poput *‘fondements originels’* prije pravih članaka 1-142, ali sadržajno ovaj tekst ispunjava funkciju preambule, čak ima prednost što uopće ne ulazi u stariji spor oko normativne snage preambule; ta ona je već, izvanjski gledano, integrativni početni dio ustava!“ Izvorišne osnove Ustava RH imaju deklaratorna obilježja, ali ustavnopravna teorija daje im jednaku važnost kao i svim drugim dijelovima Ustava.

²⁷ Bačić, A., „Konstitucionalizam...“, str. 13.

²⁸ Häberle, P., *Hrvatski ustav (1991.) u europskoj pravnoj usporedbi*, Zagreb, Politička misao, vol. XXXVII, br. 1, 2000., str. 50.

Verzija preambule (Izvorišne osnove) Ustava RH (proglašen 22. prosinca 1990.) uvrštena je u ustavni tekst tek četvrtim Prijedlogom Nacrta Ustava koji je (25. listopada 1990.) pripremio Urednički odbor Ustavotvorne komisije Predsjedništva Republike i isti je sadržavao dvije varijante (varijanta A tekstualno je bila dulja u odnosu na varijantu B). Glavna prijeporna pitanja preambule (varijanta A) koja su bila u fokusu rasprave ključnih aktera izrade Ustava RH jesu: njezin pretjerani povijesni i političko-deklaratorni sadržaj; njezina dužina/glomaznost; ustavnopravna vrijednost, konstitutivnost preambule kao dijela ustavnog teksta; definiranje Republike Hrvatske; lociranje određenja Republike Hrvatske (kao nacionalne države hrvatskog naroda/nacionalni suverenitet) u preambulu, a ne u normativni dio Ustava; potrebitost posebnog nabranjanja dijela nacionalnih manjina itd. Idejno-izvedbeni autor teksta Izvorišnih osnova Ustava RH jest F. Tuđman.²⁹ Ustav RH, dakle, pripada skupini ustava (starih i suvremenih) koji imaju preambulu i koja (a) se nalazi ispod naziva tog pravnog akta (Ustav Republike Hrvatske); (b) sistematizirana je kao preludij, početno-temeljni ustavni tekst (polazište svih ustavnih odredbi) koji je jasno označen kao njegov prvi dio (I. Izvorišne osnove); A. Bačić³⁰ tvrdi da je legalna funkcija preambule u slučaju Izvorišnih osnova Ustava RH postignuta na način da je njezin tekst uklopljen u ustavni dokument, dakle njemu ne prethodi u smislu da je jasno odvojen od normativnog dijela teksta. Nalazeći se ispod enumeracije (rimskog broja I.), Izvorišne osnove, odnosno njezini dijelovi itekako imaju normativni značaj. Takav odgovor o pravnoj snazi Izvorišnih osnova omogućuje analiza njezina ceremonijalno-simboličkog značaja, interpretacijskog kapaciteta te supstancijalnog karaktera; (c) ima narativni (deskriptivno-deklaratoran) izričaj (njezina sistematika nema formu pravne norme) i nešto svečaniju dikciju; (d) po duljini teksta/obimu je dulja (ima 513 riječi grupiranih u tri stavka s tim da prvi stavak ima trinaest podstavaka/alineja);³¹ (e) donesena je (i mijenjana) po istom postupku kao i ostali/normativni dio ustavnog teksta.

Izvorišne osnove Ustava RH u sadržajnom smislu sastoje se od tri heterogena strukturalna dijela (stavka):

- *Prvi* je onaj koji se kao „svojevrсна ‘povijesna čitanka’“ (A. Bačić)³² odnosi na argumentaciju državnopravnog kontinuiteta hrvatskog naroda, tj. na kronološke i uporišne povijesno-političke momente nacionalne samobitnosti i državne opstojnosti

²⁹ „Preambulu je napisao sam dr. Franjo Tuđman. Većina stručnjaka zalagala se za ‘nepovijesnu’, kratku preambulu. ‘Pisarski’ dio posla obavili su Smiljko Sokol i Vladimir Šeks, uz suradnju Veljka Mratovića, Ljubomira Valkovića, Vladimira Filipovića i Branka Smerdela.” (Letica, S., *Obećana zemlja – politički antimemoari*, Zagreb, Globus International Atlantic Paper – OKC, 1992., str. 175-176). Vidi i: a) Šarin, D., *Nastanak hrvatskog ustava*, Zagreb, Narodne novine, 1997.; b) govor F. Tuđmana u prigodi proglašenja Ustava RH 22. prosinca 1990. (<http://www.tudjman.hr/govori/proglasenje-ustava-republike-hrvatske>); i c) izvorni tekst Izvorišnih osnova Ustava RH, Narodne novine, br. 56/1990.

³⁰ Bačić, A., „Konstitucionalizam...“, *op. cit.*, str. 14.

³¹ „Preambule ustava europskih postkomunističkih zemalja, napose onih koje nisu dugo, ili nisu uopće imale neovisnost i državnost, sklone su opširno ukazivati na povijesne događaje želeći dati legitimitet tvrdnji da nisu izgubile državnopravni kontinuitet čak ni unutar višenacionalnih federacija – SSSR, Jugoslavija, Čehoslovačka.“ (Heka, L., „Ustavopravni poredak Mađarske...“, str. 163).

³² Bačić, A., „Konstitucionalizam...“, *op. cit.*, str. 13.

hrvatskoga naroda.³³ „Izvorišne osnove Ustava RH su, ističe A. Bačić,³⁴ bez premca u kontekstu komparativnog ustavnog prava kada je riječ o konstitucionalizaciji elementa povijesne naracije.“ Uspostava RH u Izvorišnim osnovama izvodi se iz tisućljetne nacionalne samobitnosti te državnopravne misli i zbilje od ranog srednjovjekovlja pa do naših dana, „čiji je početak pozicioniran u <stoljeće sedmo> koja je fraza preko narodne glazbe, polako, ali zasigurno, više popularizirala Ustav nego svi nositelji vlasti kod nas“, kaže A. Bačić.³⁵ Većina relevantnih aktera rasprave u pripremi ustavnog teksta 1990. g. smatrala je da je nesažeta verzija Izvorišnih osnova (Varijanta A preambule u četvrtom prijedlogu nacrtu Ustava), kako je kazala S. Dabčević Kučar, „predidaktička, prepovijesna“.³⁶ A. Bačić³⁷ ističe da je bilo i trezvenijih reakcija koje su kritički gledale na neke događaje iz prošlosti, odnosno točke historijske panorame u Izvorišnim osnovama u smislu da bi svaka detaljnija znanstvena kritika koja polazi od sudova novije hrvatske historiografije određene „točke historijske panorame“ mogla dovesti u pitanje³⁸ (ta su pitanja, prema Bačiću

³³ O pravno-povijesnim referencama u ustavnim preambulama država Srednje i jugoistočne Europe u postkomunističkom razdoblju v. više u: Vukas ml., B., „Pravnopovijesne reference u ustavnim preambulama država srednje i jugoistočne Europe u postkomunističkom razdoblju“, Zagreb, *Zbornik PFZ*, 2013., str. 1233-1235. Navedeni autor (*op. cit.*, str. 1241. i 1243.) ističe da je rehabilitacija nacionalnih vrijednosti jedna od temeljnih oznaka novih demokratskih sustava u državama Srednje i istočne Europe i da se ustavne preambule vrlo često pozivaju na neke konkretne povijesne događaje, s njima povezane ustavne ili slične akte i važne trenutke nacionalne povijesti. Obično se u tom kontekstu navodi i načelo prava naroda na samoodređenje. Na tim događajima i načelima te države dokazuju kontinuitet svoje državnosti i pravo na njezino konstituiranje. Ponekad se u takvim slučajevima pravna teorija poziva i na tzv. praustavne ili superustavne akte.

³⁴ Bačić, A., „Konstitucionalizam...“, str. 11-12.

³⁵ Bačić, A., „Konstitucionalizam...“, str. 14.

³⁶ O tome, kao i o samom nastajanju hrvatskog ustava 1990., v. Šarin, D., 1997.

³⁷ Bačić, A., „Konstitucionalizam...“, str. 13.

³⁸ V. npr. Mirković, V., „Povijest u Ustavu RH“, Split, Hrvatska: *Slobodna Dalmacija* od 29. XII. 1990., a o tome se očitovao i povjesničar Goldstein, I., *Povijesni sadržaji u Ustavu Republike Hrvatske*, Zagreb, Erazmus, br. 13., 1995., str. 43: „U povijesnoj argumentaciji u stvaranju demokratske Hrvatske sve se svodi na ‘razvitak državotvorne misli’. Valja istaknuti da ‘državotvorna misao’, ako se termin doslovno shvati, ionako nije postojala sve do vremena Ante Starčevića koji je prvi osmislio ideologiju samostalne hrvatske države. Uostalom, ideju nacionalne (a ne staleške) države formulirao je u Europi tek građanski sloj koji se afirmirao tek od vremena Francuske revolucije 1789. g. Do tada, postoji Sabor i istaknuti pojedinci koji inzistiraju na očuvanju tradicionalne autonomije Sabora da odlučuje o određenim, bitnim pitanjima Trojedne kraljevine. Da su u Saboru postojale ‘državotvorne misli’ prije 19. st., bio bi to jedinstven evropski fenomen. Ako su već povijesni sadržaji uneseni, upada u oči da se u tom povijesnom kontekstu ništa ne govori o slobodarskim i demokratskim tradicijama kojih je u hrvatskoj povijesti bilo mnogo: zašto se ne spominju liberalni aspekt Starčevićeve ideologije, značajni dosezi u stvaranju demokratskog društva za banovanja I. Mažuranića (1837-1880), teze S. Radića o ‘općečovječanskoj pravici’, demokratski aspekt borbe Titovih partizana protiv okupatora i njegovih suradnika, itd. Inzistiranje na ‘državotvornim’ činjenicama moglo bi biti dobar paravan za politiku u kojoj je stvaranje i jačanje države fetiš, neprikosnoveno nadređen svemu ostalom: osobnim i političkim slobodama i pravima, demokratskom i gospodarskom razvoju, kvaliteti života u toj i takvoj državi. Hrvatski Ustav ništa ne bi izgubio kada u tekstu ne bi bilo povijesnih vertikala. Naime, Hrvatska je neovisna država zbog toga što hrvatski narod ima, kao narod među narodima, pravo na samoopredjeljenje i zbog toga što su građani Hrvatske iskoristili to pravo (...) To je pravi argument u prilog hrvatske neovisnosti, a bilo kakva povijesna argumentacija može se, s obzirom na višeznačnost i mnogostrukost aspekata, vrlo lako relativizirati i dovesti u pitanje. Naime, pravo na samoopredjeljenje hrvatskom narodu ne može se poricati ni s pravnog, ni s moralnog, ni s logičkog stajališta (...) I tako, dok je suvremena političko-pravna argumentacija neoboriva, povijesna je argumentacija dvojbene vrijednosti.“

lop. cit./, npr. sljedeća: jesu li zaista postojale hrvatske kneževine u VII. st.?. koji je bio stvarni položaj Hrvatske u hrvatsko-ugarskoj personalnoj uniji?. kakva je bila stvarna definicija hrvatskog državnopravnog položaja za trajanja Hrvatsko-ugarske nagodbe?. je li Hrvatski sabor koji je 29. listopada 1918. donio Odluku o raskidu državnopravnih odnosa Hrvatske s Austrougarskom mogao uopće sankcionirati odluku o ujedinjenju Države SHS s Kraljevinom Srbijom 1. prosinca 1918.?). Kako bilo da bilo, najveći dio historiografskog materijala Izvorišnih osnova i danas ostaje kakav je bio u trenutku usvajanja Ustava. Usprkos određenim manjkavostima historiografskog dijela Izvorišnih osnova (njezina neuobičajena opsežnost te određene povijesno-političke nedosljednosti i manjkavosti), one su, kako kaže Vukas,³⁹ ipak dosta korisna stilizacija (iako to nije povijesna studija) jer je trebalo ne samo „jasno izraziti kako je hrvatska država rezultat širih, stoljetnih težnji pripadnika generacija hrvatskoga naroda, njegove državnopravne tradicije, kao i političkih stajališta i programa s ciljem ostvarenja hrvatske državnopravne individualnosti – od pune državnosti u srednjovjekovnom smislu i tadašnjih poimanja države, pa do modernijih institucija hrvatske autonomije, ali i odrednica potpunije hrvatske državnosti“, nego i osporiti sustavne i agresivne objede koji su (i u međunarodnoj dimenziji) stvaranje hrvatske države poistovjećivali s restauracijom režima NDH. I u kontekstu vulgarnog nasrtaja povijesnog revizionizma⁴⁰ i očuvanja civilizacijskog izvorišta hrvatske državnosti osobito je aktualna i važna predzadnja alineja stavka 1. Izvorišnih osnova Ustava RH koja afirmira antifašističko utemeljenje, jer se eksplicite ukazuje da se „slijedom ukupnoga povijesnoga zbivanja“ povijesno pravo hrvatskoga naroda na punu državnu suverenost očituje „u uspostavi temelja državne suverenosti u razdoblju drugoga svjetskog rata, izraženoj nasuprot proglašenju Nezavisne Države Hrvatske (1941.) u odlukama Zemaljskoga

³⁹ Vukas ml., B., „Pravnopovijesne reference...“, str. 1251-1252.

⁴⁰ V., npr.: a) Pučka pravobraniteljica, *Analiza – sudska praksa i propisi nedvosmisleno o pozdravu 'Za dom spremni'*, Zagreb, Hrvatska, <http://ombudsman.hr/hr/dis/cld/1031-analiza-sudska-praksa-i-propisi-nedvosmisleno-o-pozdravu-za-dom-sprezni>, 2017.); b) o relativizaciji zločina NDH, osvrt Vidović, L., *Relativizacija zločina NDH narušava temeljne vrijednosti Ustava, a izostanak reakcija otvara prostor mržnji*, Zagreb, Pučka pravobraniteljica, 20. XI. 2018., <http://ombudsman.hr/hr/dis/cld/1484-relativizacija-zlocina-ndh-narusava-temeljne-vrijednosti-ustava-a-izostanak-reakcija-otvara-prostor-mrznji>; c) Pučka pravobraniteljica, *Izješće pučke pravobraniteljice za 2018.*, Zagreb, Hrvatska, <https://ombudsman.hr/hr/naslovna/novost/1551-izvjesce-pucke-pravobraniteljice-za-2018-godinu>.

antifašističkog vijeća narodnog oslobođenja Hrvatske (1943.),⁴¹ a potom u Ustavu Narodne Republike Hrvatske (1947.) i poslije u ustavima Socijalističke Republike Hrvatske (1963. – 1990.), na povijesnoj prekretnici odbacivanja komunističkog sustava i promjena međunarodnog poretka u Europi, hrvatski je narod na prvim demokratskim izborima (godine 1990.), slobodno izraženom voljom potvrdio svoju tisućgodišnju državnu samobitnost.” Dakle, Izvorišne osnove (kao sastavnica hrvatskog *društvenog ugovora*) jasno i precizno određuju da Republika Hrvatska nije sljednica NDH po bilo kojoj osnovi (NDH, uostalom, po svom karakteru u suštini predstavlja izravnu negaciju temeljnih vrednota samog ustavnog poretka RH).⁴² Izvorišne osnove Ustava RH pokazuju kontinuitet i upornost državotvorne borbe i one su „bez premca u kontekstu komparativnog ustavnog prava kada je

⁴¹ Zemaljsko antifašističko vijeće narodnog oslobođenja Hrvatske (ZAVNOH) najviše je tijelo narodne vlasti u Hrvatskoj tijekom antifašističkoga rata. *Prvo zasjedanje* održano je u Otočcu i na Plitvičkim jezerima (13. i 14. lipnja 1943.) kada je formalno preuzeo funkciju najvišega političkog tijela Narodnooslobodilačkoga pokreta i za predsjednika je izabran hrvatski književnik Vladimir Nazor. *Drugo zasjedanje* održano je u Plaškom (12. – 15. listopada 1943.) na kojem je donesen i proglas o vraćanju Hrvatskoj Istre, Zadra, otoka i drugih teritorija pod talijanskom okupacijom. Na *trećem zasjedanju* u Topuskom (8. – 9. svibnja 1944.) ZAVNOH je donio četiri ustavna akta: 1. Odluku o odobrenju rada predstavnik Hrvatske u Drugom zasjedanju AVNOJ-a, u okviru koje je prihvaćena odluka o stvaranju zajedničke federativne države s ostalim narodima Jugoslavije na principu nacionalne ravnopravnosti; 2. Odluku o proglašenju ZAVNOH-a vrhovnim zakonodavnim i izvršnim predstavničkim tijelom i najvišim organom državne vlasti Demokratske Hrvatske (ZAVNOH je „jedini pravi državni Sabor Hrvatske“ i „predstavnik suvereniteta naroda i države Hrvatske“); 3. Deklaraciju o osnovnim pravima naroda i građana Demokratske Hrvatske; 4. Odluku o ustroju i poslovanju narodnooslobodilačkih odbora i skupština u Federalnoj Državi Hrvatskoj. Dana 14. travnja 1945. u Splitu izvršna funkcija ZAVNOH-a prenesena je na prvu narodnu vladu Hrvatske koju je formirao Vladimir Bakarić. Na četvrtom zasjedanju u Zagrebu (24. – 25. srpnja 1945.) ZAVNOH je promijenio ime u Narodni sabor Hrvatske te zaključio rad odlukom o svojem raspuštanju i izborima za Ustavotvorni sabor Hrvatske (1946.). Odluke ZAVNOH-a imale su presudno i dalekosežno značenje u obrani hrvatske državnosti te su bile ustavno-pravni temelj suvremene Republike Hrvatske (v. <http://enciklopedija.hr/natuknica.aspx?ID=617105>).

Zlatko Hasanbegović je (u emisiji *Otvoreno HRT-a 8. V. 2015.*) tvrdio: „*Antifašizam nije temelj ove države već floskula koja nema utemeljenje u ustavnom tekstu, ne spominje se nigdje ni jednom riječju u Ustavu*“ (v.: <http://www.hrt.hr/318376/vijesti/hasanbegovic-kandidat-za-ministra-kulture-antifašizam-je-floskula-i-nema-ga-u-ustavu>, pristup: 16. XII. 2017.). Sunajko, G., „*Ima li Hrvatska političku teoriju? Prema konceptu ustavnog patriotizma*“, u: Jakovina, T. *Iur./: Dvadeset pet godina hrvatske neovisnosti – kako dalje?*, Zagreb, Centar za demokraciju i pravo Miko Tripalo, 2017., na str. 109. upozorava da „*formulacija o antifašizmu kao floskuli ne vrijeda samo humanizam, nego i antifašiste koji nisu ‘odlazili u šumu’ zbog floskule, nego kako bi s vlasti zbacili jedan od najgorih i najpogubnijih režima u povijesti*“. O antifašizmu kao jednom od izvorišnih osnova Ustava RH v., između ostalog, i npr.: a) Deklaraciju o antifašizmu (2005., Zagreb, Hrvatski sabor, <http://www.sabor.hr/Default.aspx?art=7273>) koju je Hrvatski sabor donio 13. travnja 2005. povodom 60. obljetnice pobjede nad fašizmom i u njoj se navodi da su vrijednosti i visoki doprinosi hrvatskog naroda u borbi protiv fašizma u II. svjetskom ratu ugrađene u temelje RH, u izvorišnim osnovama Ustava Republike, kojima su afirmirane i Odluke ZAVNOH-a. U dokumentu stoji i poziv državnim tijelima i javnim institucijama da objektivno, cjelovito i nepristrano sagledavaju povijesno razdoblje Drugog svjetskog rata i antifašizma u Hrvatskoj, ne izjednačavajući antifašistički pokret s ideologijom komunizma); b) V. Šeks, *Govor na svečanom prijemu uoči Dana antifašističke borbe*, Zagreb, 21. lipnja 2005., <http://www.sabor.hr/Default.aspx?art=1326&sec=4212005>.; i *Govor na svečanosti obilježavanja 63. obljetnice ZAVNOH-a*, Topusko, 9. svibnja 2007., <http://www.sabor.hr/Default.aspx?art=13606&sec=421>; i c) Vlašić, T., *Vodeći autoritet za Ustav na Telegramu objašnjava zašto je dokument vijeća za prošlost opasan za ugled države*, <https://www.telegram.hr/politika-kriminal/vodeci-autorit-et-za-ustav-objasnjava-zasto-je-dokument-vijeca-za-proslost-opasan-za-ugled-drzave/>, 1. III. 2018.

⁴² V. npr. i Odluku USRH-a br: U-II-6111/2013 od 10. X. 2017.

riječ o konstitucionalizaciji elementa povijesne naracije“ (A. Bačić).⁴³ Häberle⁴⁴ ističe: „Primjetno je da ovaj temeljni tekst posebno iscrpno opisuje povijest razvoja Hrvatske (slično preambuli makedonskog ustava iz 1991. godine) i predstavlja neku vrstu legitimirajuće ‘povijesne nastave’; zacijelo zamišljene i prikladne također za školsku djecu – ponovno se pokazuje da ustavi imaju pedagošku dimenziju!“ Ustav RH nastao je u trenutku kada je Hrvatska još bila dio jugoslavenske federacije (šest republika i dvije autonomne pokrajine) pa je sadržaj preambule/Izvorišnih osnova Ustava u bitnom određen naglašenom željom da se jasno deklarira pravo hrvatskog naroda na samoodređenje i državnu suverenost temeljeći to i na povijesti hrvatske državnosti.⁴⁵

B. Smerdel⁴⁶ tvrdi da je cilj Izvorišnih osnova bio objasniti svijetu povijesnu ustavnopravnu osnovu kao i razloge akcije hrvatske vlasti za ostvarenje suverene, neovisne demokratske države te zacrtati temelje uređenja nove države na najvišim dostignućima razvoja nacionalnih i ljudskih prava suvremenog svijeta, a Vukas⁴⁷ naglašava da su idejni temelji Izvorišnih osnova Ustava RH polazili od sljedećih sadržaja i načela: 1. istaknuti i pokazati (pravno)povijesnu postojanost i kontinuitet hrvatske državnosti; 2. dati temeljnu definiciju države kao nacionalne države hrvatskoga naroda i pripadnika nacionalnih manjina i 3. izraziti predanost RH osnovnim vrijednostima i načelima liberalne demokracije i međunarodno-pravnim

⁴³ Bačić, A., „Konstitucionalizam...“, str. 11-14.

⁴⁴ Häberle, P., *Hrvatski ustav...*, str. 50.

⁴⁵ O razvitku međunarodnopravne osobnosti hrvatskih zemalja tijekom povijesti i o njihovu položaju u međunarodnoj zajednici (do 1527. g. te od tada do 1918., potom u Kraljevini Jugoslaviji, NDH i u Jugoslaviji od II. svjetskog rata do 1990. g.) v. više npr. u: V. Đ. Degan, *Hrvatska država u međunarodnoj zajednici*, Zagreb, Hrvatska: NZ Globus, 2002., str. 103-200. Degan (str. 11-12) upozorava da se u historiografiji, ali i u pojedinim pravnim disciplinama, neki pojmovi (država, državnost, suverenost, samoodređenje naroda itd.) upotrebljavaju prilično slobodno, tj. ne vodi se računa o značenju pojedinih izraza. Do konfuzije pojmova dolazi pribjegavanjem različitim legitimističkim teorijama koje se najčešće svode na pravne i povijesne fikcije, a katkad postaju i nacionalni mitovi. O nastanku i prestanku postojanja države u međunarodnom pravu (komentar uz izvješća Badinterove komisije) v. Degan, V. Đ., *Nastanak i prestanak postojanja države u međunarodnom pravu – komentar uz izvješća Badinterove komisije*, Zagreb, Politička misao, vol. XXXIII, br. 1., 1996., str. 178-187) te o kontinuitetu RH s državama prethodnicama na njezinu području u: Degan, V. Đ. & Barić Punda, V., „Pitanje kontinuiteta Republike Hrvatske s državama prethodnicama na njenom području“, Split, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, god. 54, br. 4., 2017., str. 783-794. Prpić (2001., str. 5-11), analizirajući shvaćanje suverena u Ustavu RH, između ostalog, smatra da je arhaično shvaćanje države primjetno i u Izvorišnim osnovama Ustava RH: „Proslov govori o tisućljetnoj državnoj opstojnosti hrvatskog naroda od stoljeća sedmog. Sadašnjim Ustavom hrvatski je narod samo potvrdio tisućugodišnju državnu samobitnost. 1990. godine on ne pravi svoju državu, nego je ponovo otkriva i oslobada od nanosa pod kojima je opstojala. Ovo poglavarstvo shvaćanje države iskazano je i terminologijom preddemokratskih poredaka – poglavar, Hrvatski državni sabor. Ono se očituje, što je najvažnije, u raščlanjenju Ustava. Naime, nakon što je u prvom članku Ustava narod definiran kao suveren, bilo bi razumljivo da nakon toga slijede odredbe o njegovim pravima koja mu kao suverenu pripadaju. Pored ostalih i o pravu na otpor u slučaju zloporabe vlasti. Tek nakon određenja tih prava trebalo bi slijediti iskazivanje svijesti da se ta prava mogu zajamčiti ustanovljavanjem države kao vlasti, te narod suvereno odlučuje da državi povjeri njihovo jamstvo. Država tako prestaje biti osamostaljeni autoritet koji samostalno odlučuje što će i kako raditi i postaje servis naroda. U našem se Ustavu ponajprije definira suverenitet države koja se obvezuje da će jamčiti prava. Ona, kako se to ponekad u raspravama može čuti, daje prava svojim građanima“ (op. cit., str. 8-9).

⁴⁶ Smerdel, B., *Ustavno uređenje europske Hrvatske...*, str. 277.

⁴⁷ Vukas, ml. B., *Pravnopovijesne reference...*, str. 1250.

standardima sukladnima s iskustvima i normativima vodećih međunarodnih organizacija. Häberle pored ukazivanja na preambulu kao utemeljenje i izjašnjanje govori i o njezinoj funkciji mosta u vremenu,⁴⁸ a A. Bačić⁴⁹ ističe da ustavi „bilježe prošlost države i naroda u njoj, predviđaju budućnost i slavu, nadajući se da će time ojačati privrženost naroda sebi i državnoj stvari. Ti nepravni dijelovi ustava zapravo doprinose onome što je D. Easton nazvao ‘difuznom podrškom’; riječ je zapravo o podršci koja traje neovisno od posebnih zahtjeva državljanina kao člana konkretne zajednice.“

• *Drugi* stavak preambule hrvatskog ustava odnosi se na pravo samoodređenja i državnu suverenost hrvatskog naroda („Polazeći od iznesenih povijesnih činjenica, te općeprihvaćenih načela u suvremenu svijetu i neotuđivosti i nedjeljivosti, neprenosivosti i nepotrošivosti prava na samoodređenje i državnu suverenost hrvatskog naroda, uključujući i neokrnjeno pravo na odcjepljenje i udruživanje, kao osnovnih preduvjeta za mir i stabilnost međunarodnog poretka“) temeljem čega se izričito određuje da se „Republika Hrvatska ustanovljuje kao nacionalna država hrvatskoga naroda i država pripadnika nacionalnih manjina: Srba, Čeha, Slovaka, Talijana, Mađara, Židova, Nijemaca, Austrijanaca, Ukrajinaca, Rusina, Bošnjaka, Slovenaca, Crnogoraca, Makedonaca, Rusa, Bugara, Poljaka, Roma, Rumunja, Turaka, Vlaha, Albanaca i drugih, koji su njezini državljani, kojima se jamči ravnopravnost s građanima hrvatske narodnosti i ostvarivanje nacionalnih prava u skladu s demokratskim normama OUN-a i zemalja slobodnoga svijeta.“⁵⁰ Ovo ustavno određenje/identitet RH u Izvorišnim osnovama donekle je etničko, dok je u normativnom dijelu isključivo građansko-demokratsko („U Republici Hrvatskoj vlast proizlazi iz naroda i pripada narodu kao zajednici slobodnih i ravnopravnih

⁴⁸ „Ako preambule pričaju ‘povijest’ i izjašnjavaju se o njoj, željele bi odgovoriti ljudskoj potrebi za povijesnim predočivanjem i identitetom, ne u duhu znanstvene razrade za stručnu publiku, nego više u duhu povijesti ‘koja se osjeća obvezna laiku’. (...) Ako se preambule obraćaju budućnosti (...) ili izražavaju želje i nade, one sadrže konkretnoutopijski višak: u toj mjeri stoji u preambuli nacrt (budućnosti). On unosi dio one plodne napetosti između želje i zbiljnosti u ustav (i politiku), koja se može dokazati i u drugim dijelovima nekoga ustavnoga teksta, npr. u ustavnim nalogima. Često neki narod mora imati strpljenja u pogledu preambulskih želja i nada.“ (Häberle, P., *Ustavna država...*, str. 184-186).

⁴⁹ Bačić, A., *Ustavno pravo i političke institucije*, Split, Pravni fakultet, 2008., str. 55.

⁵⁰ O neprikladnosti te diskriminatornim učincima prethodne primjene termina ‘autohtonost’ pri govoru o nacionalnim manjinama, v. Horvat, A., „Autohtone nacionalne manjine i ustavne promjene 2009. – 2010.“, Zagreb, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, god. 60., br. 2., 2010., str. 555-585.

državljana“ – čl. 1. st. 2. Ustava RH).⁵¹ Donekle dvojakim određenjem RH, tj. kao nacionalne države hrvatskoga naroda i pripadnika nacionalnih manjina (u Izvorišnim osnovama) i utvrđivanjem narodnog/pučkog/građanskog suvereniteta (izvođenje vlasti od naroda /državljana, građana/ neovisno o vjerskim, nacionalnim i drugim razlikama između njih – RH je država u kojoj su nositelji suverenosti građani/državljani) u njegovom normativnom dijelu,⁵² postižu se (smatra K. Trnka⁵³) dva cilja: osigurava nacionalni interes državotvorne nacije i naglašava demokratska osnova države. Natruha etničke koncepcije određenja Republike Hrvatske iz proslova nigdje se (a kamo li ekskluzivistički) u ostalom ustavnom tekstu ne

⁵¹ Dugo vremena preambule su se zanemarivale i tretirale samo kao simbolične izjave, međutim danas one imaju sve veći značaj jer su ključ za bolje shvaćanje teksta ustava. U prilog toj tvrdnji ide i iskustvo Makedonije i Australije. Naime, u Makedoniji je 2001. g. došlo do izmjene preambule iz Ustava od 1991. g. Prema prvobitnoj preambuli Ustava Makedonije iz 1991. g., Makedonija je bila nacionalna država makedonskog naroda i svih ostalih naroda koji borave u njoj. Pod pritiskom međunarodne zajednice i Albanaca koji su se borili za izmjene preambule, radi dobivanja pune teritorijalne i političke autonomije u područjima s albanskom većinom, preambula je izmijenjena. Albanci su u novoj preambuli označeni kao dio albanskog naroda, a ne albanske manjine. Izmijenjena verzija preambule Ustava Makedonije glasi: „Građani Republike Makedonije, makedonski narod, kao i građani koji žive unutar njenih granica koji su dio albanskog naroda, turskog naroda, romskog naroda, srpskog naroda, bošnjačkog naroda i ostali... odlučili su da osnuju Republiku Makedoniju kao nezavisnu i suverenu državu“. Ovaj slučaj ukazuje na značaj preambule spram integracije ili podjele u društvu, jer može dovesti i do etničkog sukoba, ali i do poticanja zajedničkog nacionalnog identiteta. U Australiji je raspisan referendum o prijedlogu usvajanja nove preambule, što ukazuje na očit javni interes za njezin sadržaj (Zapravo Ustav Australije nema pravu preambulu, nego kao predgovor sadrži Akt o osnivanju Australije iz 1900. godine. Tijekom 20. st. pojavile su se brojne kritike na račun preambule koja ne odgovara australijskim vrijednostima. Prijedlog izmjene preambule nije zadobio potrebnu referendumsku većinu glasova /6. XI. 1999. g./ Protiv nove preambule glasalo je 60 % birača). Ovdje bi se moglo spomenuti i iskustvo Europske unije – nakon odbacivanja ratifikacije Ugovora za uspostavu Ustava Europe donesen je Lisabonski ugovor. Uspoređujući dva ugovora, očito je da Ugovor iz Lisabona izostavlja pojedine elemente, npr. izostala je simbolika europske zastave i himne. Postoje mišljenja da je zapravo najznačajnija razlika između ovih dvaju ugovora upravo u sadržaju preambule (v. Alijević, M., „Tekst preambule...“, str. 289).

⁵² O narodnom suverenitetu u ustavnoj državi v. npr.: Ballestrem, C., *Narodni suverenitet u ustavnoj državi*, Zagreb, Politička misao, vol. XXXV br. 3., 1998., str. 64-77, a o kontinuitetu ili diskontinuitetu u koncepciji ustavnog identiteta ustava socijalističke Jugoslavije i država sljednica v. Baričević, V., „Ustavi socijalističke Jugoslavije i država sljednica: kontinuitet ili diskontinuitet u koncepciji ustavnog identiteta“, Zagreb, *Analiza Hrvatskog politološkog društva*, Vol. 4., No. 1, 2007., str. 203-225.

⁵³ Trnka, K., *Ustavno pravo*, Sarajevo, BiH: Fakultet za javnu upravu, 2006., str. 175.

normira.⁵⁴ I Ustavni sud RH istakao je da je „Ustav prihvatio građanski koncept države u kojoj svi njezini državljani – koji obuhvaćaju pripadnike hrvatskoga naroda i pripadnike svih nacionalnih manjina – čine ‘narod’ (njem. *Staatsvolk*, državni narod)“ (v. t. V/30.2. Odluke USRH br. U-I-3597/2010 i dr. od 29. srpnja 2011.). Spram etničkog oblikovanja političke zajednice J. Mirić⁵⁵ je upozorio: „Kao što nema demokracije bez naroda, tako nema ni naroda bez demokracije. On, naime, postoji kao *puk*⁵⁶ (plebs, populus) i *etnos*, ali ne i kao politički osviješten *demos*. (...) Poimanje nacije kao integracijskog polja u kojem se *plebs*, *demos* i *etnos* sjedinjuju u nerazorivu društvenu tvorevinu naciju-državu, stavlja naciju u rang najvišeg stupnja općenitosti. Iz ovakvog shvaćanja nadaje se zaključak da je politička zajednica (...) moguća jedino kao nacionalna zajednica, a da je politička artikulacija reducirana na razlaganje nacionalne općenitosti na njezine konstitutivne momente. Politička zajednica je stoga nužno totalitarna. Nacija, naime, nije konzekvencija i jedan od momenata društveno-povijesnog razvitka, nego je ona sama totalitet. Ako je politička zajednica moguća jedino kao nacionalna, svaki bi politički pluralizam bio detonator u temeljima takve zajednice. Kao, uostalom, i kod svakog drugog

⁵⁴ Štiks, I., „Uključeni, isključeni, pozvani: politike državljanstva u postsocijalističkoj Europi i Hrvatskoj“, Zagreb, *Politička misao*, vol. 47, br. 1, 2010., str. 80-81. i 85. navodi da je Robert Hayden (1992.), analizirajući slučaj bivše Jugoslavije, stvorio pojam „ustavnog nacionalizma“ upravo da bi opisao ustavno redefiniranje novih država kao nacionalnih država svoje etničke većine ili, u onim slučajevima gdje te većine nisu tako brojčano snažne – kao u Latviji, Estoniji i Crnoj Gori – kao država svojih centralnih etničkih grupa. Takva su ustavna redefiniranja imala izravan učinak na zakone o državljanstvu i na postupke koji su poduzeti, a C. Verdery smatra da je proces pisanja novih ustava omogućio ambicioznim političarima da manipuliraju samom definicijom državljanstva. „Iako su postsocijalistički ustavi ponudili sva uobičajena demokratska prava manjinama, oni su te manjine opisali kao ‘historijske goste’ na području koje pripada ‘autohtonoj’ etničkoj skupini, i to onoj koja u pravilu i ugrađuje svoje ime u ime države. ‘Postsocijalistička nacionalna država je, najblaže rečeno, država latentne diskriminacije. Čak i kad je službena diskriminacija rijetka, ‘duh’ ustava i zakona je takav da on šalje signal članovima svih manjinskih zajednica da su zapravo kao takvi inferiorni, te su stoga podvrgnuti čestim testovima lojalnosti” (Dimitrijević, V., 1998., str. 166-167). Oni ‘mogu imati državljanstvo, ali ne mogu očekivati jednakost’ (R. Hayden, 1999., str. 15). Istodobno, postsocijalističke su nacionalne države ponudile privilegiran status svojim sunarodnjacima (u smislu etničkog naroda) koji žive u inozemstvu. (...) Gotovo sve postsocijalističke zemlje brinu se o svojoj etničkoj dijaspori (uključujući i potomke onih koji su se iselili, i to ponekad čak sve do trećeg koljena), i to tako da im omogućuju stjecanje državljanstva. Takvo ustavno redefiniranje države i usvajanje novih zakona o državljanstvu na tom temelju često stvaraju situaciju u kojoj su dojučerašnji državljani – kao što je to slučaj u nekadašnjim višenacionalnim federacijama – pretvoreni u strance ili „građane drugog reda“, a dojučerašnji stranci (a zapravo nacionalne manjine u susjednim zemljama ili potomci onih koji žive u inozemstvu iz ekonomskih ili političkih razloga) promovirani u zakonite državljane, s više prava nego što ih imaju oni koji žive (i plaćaju porez) unutar državnih granica. (...) zakon o državljanstvu, koji je išao ruku pod ruku sa sadržajem i tonom novog hrvatskog ustava iz 1990, te administrativni i sudski postupci u vezi s državljanstvom stvorili tri kategorije (i neke potkategorije) osoba u samostalnoj Hrvatskoj: *uključene* u državljanstvo, tj. državljansko tijelo, *isključene* iz državljanstva te *pozvane* u državljanstvo.“

⁵⁵ Mirić, J., *Demokracija i eskomunikacija*, Zagreb, SKD Prosvjeta, 1999., str. 96, 104-106.

⁵⁶ „Tuđman je često govorio o ‘puku’ misleći na ‘narod’. Radi se, međutim, o dvije, u današnjem leksiku posve različite riječi: ‘puk’ je zapravo pučanstvo, običan narod, za razliku od privilegiranih društvenih slojeva, koji se na latinski prevodi riječju ‘plebs’. ‘Narod’ je, pak, društvo u cjelini, građani; na latinski se prevodi riječju ‘populus’. ‘Narod’ je, za razliku od ‘puka’, politički subjekt. U tim značenjskim finesama odražavao se, svjesno ili nesvjesno, Tuđmanov odnos prema onima koje je svrstao u ‘puk’; za razliku od dvjesto obitelji kojima je želio predati svu gospodarsku moć, ‘puk’ bi ostao osiromašen i obespravljen. Od programatskih govora do realiteta nije bio dalek put“ (Goldstein, I., *Povijest Hrvatske 1945-2011*, sv. 3., Zagreb, EPH Medio, 2011., str. 137).

totalitarnog političkog poretka. Metodička (i politička) zamjena mjesta *etnosa* i *demosa* otvara put nacional-totalitarizmu, a ne demokraciji. Princip narodnog suvereniteta kao temeljni princip demokratskog ustrojstva društva ne znači vladavinu *etnosa* nego *demosa*. S demokratskog stajališta suverenitet hrvatskog naroda ne znači suverenitet hrvatskog *etnosa*, nego hrvatskog *demosa*. Hrvatski politički narod ne čine svi Hrvati, bez obzira gdje bili. Hrvatski politički narod, *demosa* čine svi politički djelatni građani Hrvatske, svi koji imaju pravo glasa. To je elementarna pretpostavka razumijevanja i prakticiranja demokracije. Onako kako se u aktualnom hrvatskom diskursu i praktičnoj politici razumijeva suverenitet hrvatskog naroda značilo bi da u tome suverenitetu participiraju djeca i umobolnici Hrvati, ali ne i Srbi s pravom glasa. U demokratskom obzorju Srbi u Hrvatskoj nemaju 'građanska prava u okviru suvereniteta hrvatskog naroda', oni su konstitutivni element toga suvereniteta. Ne kao *etnos*, nego kao sastavni dio *demosa*. Dakle, narodnog a ne nacionalnoga suvereniteta. (...) Poopćivost etničkoga principa implicitna je kritika općeg političkog predstavništva i njegovo reduciranje političkoga naroda na etnos. (...) Moderna i suvremena država utemeljena je na građaninu, a ne na naciji, rasi, religiji i ideologiji. Moderna i suvremena država, država politički emancipirana i demokratski ustrojena, apstrahira od svakog posebnog određenja svojih građana.“ U odnosu na kritike upotrebe formulacije „nacionalna država hrvatskog naroda“ i nepotpunog nabiranja nacionalnih manjina u Izvorišnim osnovama Ustava RH (Proslov), Radna skupina PRH-a za izradu stručne podloge mogućeg prijedloga ustavnih promjena⁵⁷ salomonski je navela: „I sve druge europske države su rezultat težnje i borbe pojedinog naroda da uspostavi samostalnu državu na teritoriju na kojemu živi isključivo ili pretežno većina njegovih pripadnika, i po njemu nose ime. Bilo bi nespojivo s načelima slobode i ravnopravnosti kad bi se na temelju toga za hrvatski narod kao etničku grupu osiguravale prednosti, osim onih simboličkog značenja: da se ustavnim normama naziv države, njezin grb, zastava i himna određuje prema tradiciji hrvatskog naroda, što je sukladno praksi većine europskih država. S druge strane, nedvojbeno je da formulacija o nacionalnoj državi hrvatskog naroda daje temelj i za posebna ustavna jamstva zaštite nacionalnih manjina. Hrvatska je Ustavom iz 1990. g. dosljedno uređena kao građanska država, uz posebne odredbe o zaštiti etničkih i nacionalnih manjina. Proslov nema normativan značaj, niti daje bilo kakva posebna prava pripadnicima hrvatskog naroda. Upravo suprotno, već sam Proslov, kao i Ustav u cjelini, izrijekom jamči jednaka prava pripadnicima nabrojanih (autohtonih), ali uz njih i drugih manjina koji su njezini državljani. Formulacije Proslova odražavaju se u normativnom dijelu Ustava (...) Glede pak nabiranja autohtonih nacionalnih manjina u Proslovu, valja naglasiti sljedeće: ovo nabiranje, koje sasvim sigurno nije najsretnije rješenje, završava rečenicom '... i drugih koji su njezini državljani, kojima se jamči ravnopravnost s građanima hrvatske narodnosti i ostvarivanje nacionalnih prava u skladu s demokratskim normama OUN i zemalja slobodnog svijeta'. Izraz *i drugih* sadržavao je i izvorni tekst Ustava

⁵⁷ Radna skupina PRH, *Stručne osnove za izradu prijedloga za promjenu Ustava RH*, Zagreb, Ured PRH, <http://digured.srce.hr/arhiva/9/9/www.predsje.dnik.hr/Download/2003/09/10/radnaskupina.pdf>, 2000., str. 4-5.

iz 1990. Sukladno tome, pogrešna su, pa i zlonamjerna tumačenja o 'izbacivanju iz Ustava' pojedinih nacionalnih manjina, odnosno o nekom 'oduzimanju stečenih prava' takvim manjinama. Po našem mišljenju tu bi činjenicu valjalo objašnjavati i u odnosima s drugim državama, ukoliko je ona ostala nepoznata njihovim dužnosnicima koji zahtijevaju izmjene hrvatskog Ustava, a osim toga voditi računa o načelu reciprociteta u međunarodnim odnosima.“

• *Treći*, završni dio (stavak 3. Izvorišnih osnova) naglašava htijenje (cilj i osnove) oblikovanja RH kako bi se razvijala kao suverena i demokratska država u kojoj se jamče i osiguravaju ravnopravnost, slobode i prava čovjeka i građanina te promiče njihov gospodarski i kulturni napredak i socijalno blagostanje. To je, ističe P. Häberle,⁵⁸ „jedna vrsta koncentrata ustava (...) koji govori o pravima čovjeka i državljanina te normira odredbu o napretku i blagostanju (...) zapravo je riječ o preformuliranju postulata općega dobra, što se sada odnosi na pojedine građane“. Smisao države nije samosvrhovit, odnosno dobiva opravdanje svoga postojanja tek onda kada zbiljski osigurava „ravnopravnost, slobode i prava čovjeka i državljanina, te promiče njihov gospodarski i kulturni napredak i socijalno blagostanje“.

Znači, Izvorišne osnove Ustava RH (a) naznačuju tko donosi ustav (upućuje se na izraženu volju naroda u čije ime se donosi ustav); (b) navode (pomalo mitotvorski – „od stoljeća sedmog“ svoju tisućgodišnju državnu samobitnost) povijesni slijed nastajanja i samih temelja hrvatske državnosti i pri tome se izričito distancira od tzv. Nezavisne Države Hrvatske; (c) Republiku Hrvatsku određuju kao nacionalnu državu hrvatskog naroda i pripadnika nacionalnih manjina (koje i pojedinačno navodi) i drugih koji su njezini državljani; te (d) navode težnju i cilj da „Republika Hrvatska oblikuje se i razvija kao suverena i demokratska država u kojoj se jamče i osiguravaju ravnopravnost, slobode i prava čovjeka i državljanina, te promiče njihov gospodarski i kulturni napredak i socijalno blagostanje“. Preambula ustava se, komparativno promatrano, rijetko mijenja.⁵⁹ Međutim, za razliku od te prakse, Izvorišne osnove Ustava RH su, u protekloj dinamici ustavne revizije, doživjele određene izmjene/dopune i to u dva navrata: a) 1997. g. dopunjen je okvirni povijesni slijed događaja i temeljnih političko-pravnih činjenica kojima je hrvatski narod iskazao svoju odlučnost i spremnost za uspostavu i očuvanje RH kao samostalne i neovisne, suverene i demokratske države (naveden Ustav iz 1990. i konstitucionalizirana pobjeda u Domovinskom ratu 1991. – 1995.). Također, ovom ustavnom promjenom uvedena je sintagma 'autohtonih nacionalnih manjina',⁶⁰ a iz enumeracije nacionalnih manjina nepotrebno su isključeni Muslimani (Bošnjaci) i Slovenci, a Srbi više nisu označeni kao narod, nego su izjednačeni s ostalim

⁵⁸ Häberle, P., *Hrvatski ustav...*, 2000., str. 50-51.

⁵⁹ Od zemalja EU-a jedino je još Mađarska mijenjala preambulu svog ustava (2013.), koji je donesen 2011., a stupio na snagu naredne/2012. godine (v. Heka, L., „Ustavopravni poredak Mađarske...“, str. 163-164). O nekim kontroverzama novog mađarskog ustava v. Bonić, T., „Posttranzicijsko ustavotvorstvo u Mađarskoj“, Zagreb, *Političke analize*, Vol. 2., No. 7, 2011., str. 54-60; i Ivanji, I., „Mađarska na udaru EU zbog novog ustava“, Beograd, Srbija: *Vreme*, br. 1097. od 12. I. 2012., <http://www.vreme.com/cms/view.php?id=1029056>.

⁶⁰ Neslužbeno pojam 'autohtone' nije pravno definiran, ali je neslužbeno tada prevladao stav da su autohtone one manjine koje su postojale prije ustanovljenja prve jugoslavenske države 1. prosinca 1918. g.

nacionalnim manjinama.⁶¹ Ispuštanje nabiranja prethodno (1990.) navedenih nacionalnih manjina (Slovenaca i Muslimana/Bošnjaka) iz Izvorišnih osnova bila je i prema B. Smerdelu⁶² velika greška (usprkos zastupljenoj formulaciji „i drugih“) koja je proizvela nepotrebne nesporazume i optužbe za nepoštovanje manjinskih prava; i b) 2010. g. kada su uvrštene sve (22) nacionalne manjine, te konstitucionalizirana pobjeda „hrvatskog naroda i hrvatskih branitelja u pravednom, legitimnom, obrambenom i oslobodilačkom Domovinskom ratu (1991. – 1995.) kojima je hrvatski narod iskazao svoju odlučnost i spremnost za uspostavu i očuvanje Republike Hrvatske kao samostalne i nezavisne, suverene i demokratske države“. Spram Izvorišnih osnova Ustava RH povremeno se pojavljuju, u pravilu, političantske osporavajuće aspiracije,⁶³ a Radna skupina PRH-a za izradu stručne podloge mogućeg prijedloga ustavnih promjena⁶⁴ zauzela je stajalište da je njihova povijesna važnost takva da ih ne treba dovoditi u pitanje, niti mijenjati, već dosljedno i odlučno objašnjavati njihovo zbiljsko značenje. I B. Smerdel kategorično smatra da Izvorišne osnove Ustava RH više ne treba mijenjati te euforično napominje da su zbog njihova povijesnog značenja one za hrvatsku ustavnost usporedive s Deklaracijom neovisnosti (SAD) ili pak Deklaracijom o pravima čovjeka i građanina (Francuska). Iako Izvorišne osnove imaju specifičnu političko-simboličnu ulogu i značaj te nisu uobličene u formi pravne norme, one su evidentno integralni dio ukupnog ustavnog teksta i imaju isto značenje, važnost i obvezujuću snagu kao i drugi dijelovi Ustava (utvrđuju se izvorišta Republike Hrvatske koja se oblikuje i razvija kao suverena i demokratska država; jamči se i osigurava ravnopravnost svim njezinim građanima/državljanima, slobode i prava čovjeka i državljanina, ostvarivanje nacionalnih prava u skladu s demokratskim normama te se RH obvezuje da promiče gospodarski i kulturni napredak i socijalno blagostanje svojih državljana). Izvorišne osnove su, uostalom, donesene i mijenjane po istom postupku koji je propisan za Ustav, tj. dijeli pravnu sudbinu cijelog Ustava. Izvorišne osnove (uz ustavnopravni značaj i valjanost) imaju osobito važnu ulogu, kako ističe B. Smerdel,⁶⁵ i za tumačenje i

⁶¹ V. čl. 1. Ustavnog zakona o izmjenama i dopunama Ustava RH (NN, br. 135 od 15. XII. 1997.).

„Ustavnim zakonom o izmjenama i dopunama Ustava RH iz 1997. u četiri se pogleda mijenjaju i dopunjuju načela „Izvorišnih osnova“ o tome tko čini hrvatsku državu-naciju: mjesto narodnog načela zauzelo je načelo koje izgleda kao nacionalno, ali je po sadržaju još uvijek narodno; da je sadržaj i dalje narod, pokazuje činjenica da se kao nacionalne manjine (a ne više kao narodi) spominju samo Srbi, Česi, Slovaci, Talijani, Mađari, Židovi, Nijemci, Austrijanci, Ukrajinci, Rusini i drugi koji imaju državljanstvo RH; pritom se uz izraz nacionalna manjina dodaje pridjev autohtona; više se ne spominju Muslimani i Slovenci, vjerojatno stoga što nisu držani autohtonima u Hrvatskoj, a dodaju se Nijemci, Austrijanci, Ukrajinci i Rusini, stoga što jesu držani autohtonima. U glavnom tekstu Ustava mijenja se čl. 15. st. 1. tako da se njime jamči ravnopravnost svih nacionalnih manjina, no st. 2. njihovim se pripadnicima, kao i ranije pripadnicima svih naroda i manjina, jamči sloboda izražavanja narodnosne pripadnosti.“ (Padjen, I., „Vjera u narod bez vlasti (II): vlast naroda i bezvlast puka“, Zagreb, *Anali hrvatskog politološkog društva*, vol. 10, No. 1, 2013., str. 203).

⁶² Smerdel, B., *Ustavno uređenje europske Hrvatske...*, str. 250.

⁶³ Osporavanje npr. antifašističkog izvorišta Ustava RH nije samo grubo osporavanje činjenica, nego i svekoliko necivilizacijska te za demokraciju i vladavinu prava politički vrlo opasna intencija/aspiracija.

⁶⁴ Radna skupina PRH..., str. 4-5.

⁶⁵ Smerdel, B., *Ustavno uređenje europske Hrvatske*, str. 277.

razumijevanje Ustava RH.⁶⁶ I Ustavni sud RH u svojoj dosadašnjoj ustavnosudskoj praksi pozivao se i na odredbe Izvorišnih osnova Ustava RH, npr.: U-II433/1994 od 2. II. 1995. (Narodne novine, br. 9/1995 i 15/1995), U-III-3491/2006 i dr. od 7. VII. 2010. (Narodne novine, br. 90/2010), U-I-3597/2010 i dr. od 29. VII. 2011. (Narodne novine, br. 93/2011), U-II-6111/2013 od 10. X. 2017.

ON THE PREAMBLE (BASICS) OF THE CONSTITUTION OF THE REPUBLIC OF CROATIA

Preambles are not sufficiently the subject of professional-scientific research, and the key reason for this is prejudice about their non-legal character. Comparatively speaking, the preambles of the constitution are very heterogeneous in a number of their features, and the role and legal relevance of the preambles in the constitutional text cannot be unified. The original bases of the Constitution of the Republic of Croatia in terms of content are its preamble and integral part of its text and they were adopted and amended by the same procedure as the rest of the Constitution, and have the same meaning, importance and binding force as normative parts of the Constitution. Constitutional law experts are of the opinion that the original bases of the Constitution of the Republic of Croatia should not be questioned or changed, and the Constitutional Court of the Republic of Croatia also refers to its provisions.

Key words: *preamble, features of the preamble, legal value of the preamble, source bases*

⁶⁶ I Bačić, A., „Konstitucionalizam...“, str. 8) napominje da usprkos tome što brojni autori smatraju da preambule nemaju legalnu normativnu snagu zato što ne sadrže preskriptivne odredbe, ne osporava se činjenica da se ona može koristiti kao instrument tumačenja te ako se ona može koristiti za konstrukciju i tumačenje ostatka ustava, onda bi u najmanju ruku trebala imati i indirektnu pravno normativnu snagu. Ustavni sud RH je, inače, spram tumačenja Ustava, zauzeo decidirano stajalište, v. rješenje US RH, br. U-I-3789/2003 od 8. XII. 2010./ (NN, br. 142/2010).