

O (NE)POSTOJANJU KLAUZULA VJEČNOSTI U USTAVU REPUBLIKE HRVATSKE ^{1**}

Pregledni znanstveni rad

UDK 342.4(497.5)

340.131:342.4

Primljeno: 10. kolovoza 2021.

Luka Brajković *

S obzirom na pravni, ali i politički značaj ustava kao temeljnoga dokumenta pojedini ustavotvorci identificiraju određene vrijednosti kao fundamentalne i kao takve iznimno važne za održavanje, zaštitu, ali i razvoj pojedinog pravnog poretka. Te se vrijednosti štite „klauzulama vječnosti“, kojima ustavotvorac jasno obilježava odredbe ustava koje ne smiju biti podložne promjenama, čak i usprkos „volji naroda“. Međutim prema jednome od teorijskih gledišta klauzule vječnosti ne moraju nužno biti eksplicitno izražene u ustavnome tekstu, već mogu proizlaziti iz teleološkoga tumačenja ustava i njegovih odredaba kao integralne i kompaktne cjeline. U radu se, na temelju postojeće literature, najprije definiraju klauzule vječnosti i određuju ciljevi koji se njima postižu ili se nastoje postići. Središnji dio rada predstavlja obrada važnoga pitanja: Postoje li klauzule vječnosti u hrvatskome Ustavu? O tome pitanju već se raspravljalo među hrvatskim ustavnim znanstvenicima, pa se obrada prvenstveno odnosi na prikaz dosadašnje literature i zaključaka koji su izneseni. Uz odredbe hrvatskoga Ustava koje su do sada određene u literaturi autor je identificirao još jednu odredbu, onu čl. 4. o diobi vlasti i uzajamnoj provjeri, za koju bi se moglo ukratko obrazložiti, u okviru danoga opsega, da se radi o fundamentalnoj odredbi hrvatskoga ustavnoga identiteta.

Ključne riječi: klauzula vječnosti, ustavne promjene, ustavni identitet, Ustav Republike Hrvatske, ukorijenjenost

1. UVOD

S obzirom na premisu kako je ustav temeljni pravni i politički akt svake države, kojim se konstituiraju i ujedno omeđuju granice pravnoga poretka, ideja o vječnome ustavu, čije će „savršene“ odredbe trajati sve do konca svijeta i vijeka, bez nužnosti za njihovom promjenom, djeluje i više nego poželjno. Tako povijest bilježi već primjer spartanskoga zakonodavca Likurga, koji je žrtvovao svoj život radi besmrtnosti i vječnosti svoga ustava i zakona.² Prve nepromjenjive odredbe, povijesno gledano, sežu još u vrijeme donošenja

* Student pete godine Integriranoga preddiplomskoga i diplomskoga sveučilišnoga studija, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci. Autor duguje osobitu zahvalnost dr. sc. Matiji Milošu za sve savjete i konstruktivne komentare prilikom nastajanja ovoga rada.

² Zlatić, V., *Razvoj, značaj i uloga nepromjenljivih dijelova ustava*, Zagrebačka pravna revija, vol. 8, br. 1. (2019), 24–44, str. 25.

Ustava SAD-a 1787.³ Nažalost, kada je riječ o vječnome ustavu, radi se samo o jednom nedostižnom idealu, koji se, poput vječnoga mira, nikada neće ostvariti, ali to ne znači i da mu ne treba težiti. Stoga bi se stvaranje „savršenoga“ ustava, koji će čitavu vječnost čuvati i štiti neke od temeljnih vrijednosti ljudske civilizacije, poput poštivanja i zaštite ljudskih prava, moglo postaviti kao prva i najvažnija zadaća. Jedan od načina na koji ustavotvorac nastoji sačuvati temeljne vrijednosti i načela nekoga ustava, samim time pravnoga poretka, a iz toga onda slijedi i jednoga čitavoga društva, jesu tzv. „klauzule vječnosti“.

Klauzule vječnosti danas nisu neuobičajen fenomen, već su, po Heinovu mišljenju, postale dominantna pojava modernih europskih ustava.⁴ Tako Yaniv Roznai navodi da je od 742 ustava, koliko ih je ispitao, u 28 % njih, dakle 212, sadržana ili je bila sadržana klauzula vječnosti. Ne samo što se, nastavlja dalje, povećao broj takvih odredaba u razdoblju od 1989. do 2015. nego su one postale duže, detaljnije i kompleksnije. Jedan od razloga zašto je tome tako Roznai vidi u činjenici da se prije Drugoga svjetskoga rata tim tipom odredaba najviše štitio oblik vladavine, dok se nakon stravičnog rata to proširilo i na područje ljudskih prava i sloboda.⁵ Zbog sve širega trenda korištenja tih odredaba njihovo se proučavanje znanstvenicima samo po sebi nameće kao nužno.

Polazišna je točka razmatranja svakako definiranje i određenje pojma „klauzule vječnosti“, uz prikaz različitih stajališta o predmetnoj materiji, te se određuju ciljevi koji se unošenjem takvih klauzula u ustav žele postići. U trećem poglavlju obrađuje se glavno pitanje ovoga rada, a to je (ne)postojanje klauzula vječnosti u Ustavu Republike Hrvatske.⁶ O tome se pitanju već raspravljalo među hrvatskim znanstvenicima ustavnoga prava, nakon čega se došlo do odgovora kako Ustav RH ne sadrži takve klauzule, ukoliko se pod pojmom klauzula vječnosti misli samo na one odredbe koje su kao takve eksplicitno određene. Međutim, ako se pod klauzule vječnosti supsumiraju i one ustavne odredbe iz kojih se implicitno može, služeći se teleološkim i sustavnim tumačenjem, izvesti namjera ustavotvorca da neku odredbu zapečati kao „vječnu“ i nepromjenjivu, tada bi odgovor na glavno pitanje bio ponešto drugačiji, o čemu su postojala i oprečna stajališta. Uz prikaz dosadašnjih napora hrvatskih ustavnih teoretičara da odrede „implicitne“ klauzule vječnosti hrvatskoga Ustava, autor će istaknuti još jednu ustavnu odredbu, onu iz čl. 4., za koju bi se moglo argumentirano pokazati kako je i ona postala imanentnim dijelom hrvatskoga ustavnoga identiteta.

³ Friedman, A., *Dead Hand Constitutionalism: the Danger of the Eternity Clauses in New Democracies*, Mexican Law Review, vol. IV, br. 1, 77–96, str. 79.

⁴ Hein, M., *Constitutional Norms for All time? General Entrenchment Clauses in the History of European Constitutionalism*, European Journal of Law Reform, 2019 (21) 3, 226–242, str. 242.

⁵ Roznai, Y., *Unconstitutional Constitutional Amendments: The Limits of Amendment Powers*, Oxford University Press, Oxford, 2017, str. 21.

⁶ Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine, broj 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 Promjena Ustava RH (narodna ustavotvorna inicijativa), NN br. 5/2014, Odluka Ustavnog suda broj SuP-O-1/2014 (dalje u tekstu: Ustav RH).

2. OPĆENITO O KLAUZULAMA VJEČNOSTI

2.1. Pojmovno određenje

Najjednostavnije govoreći, klauzula vječnosti može se definirati kao ustavna odredba koja u svojem sadržaju izriče nemogućnost vlastite promjene, usprkos volji ustavotvorca, naroda ili kojeg god drugog subjekta. Njezin donositelj odlučio je „zamrznuti“ odredbu u danome trenutku smatrajući kako se njome izražava toliko značajna i temeljna vrijednost i nastojeći je sačuvati od protoka vremena, društvenih mijena, smjena generacija, pa čak i vlastite volje. Slikovito rečeno, ta je odredba izolirana u jedan vakuum, u kojem bi morala ostati cijelu vječnost, potpuno imuna i neokrzuta bilo kakvim vanjskim podražajima. Kao najčešći primjer klauzule vječnosti spominje se odredba njemačkoga *Grundgesetz*, koja ne dopušta promjene kojima bi se zadiralo u podjelu Saveza na zemlje i njihovo sudjelovanje u legislativnoj vlasti, kao i načela koja se dotiču temeljnih ljudskih prava te državnoga uređenja.⁷

Međutim, *supra* napisana definicija može poslužiti tek kao polazišna točka, a nipošto kao potpuno određenje onoga što klauzule vječnosti jesu ili se smatra da jesu. Dana definicija ne govori baš previše o stupnju rigidnosti odredbe, o tome radi li se o odredbi koja izričito zabranjuje promjenu ili se do toga zaključka dolazi tumačenjem itd. Taj je problem vezan uz podjelu nepromjenjivih ustavnih odredbi. Richard Albert primjerice razlikuje tri vrste takvih odredbi: kodificirane ili formalne, interpretativne i konstruktivne.⁸ Kodificirana ili formalna odredba najbliža je poimanju klauzule vječnosti u njezinu najužem smislu. Radi se dakle o odredbi koja izričito i nedvosmisleno zabranjuje bilo kakvu promjenu. Primjer za to jest prethodno spomenuta odredba njemačkoga Temelnoga zakona. Interpretativna je odredba već nešto širega opsega i podrazumijeva odredbu koja izričito ništa ne govori o svojoj (ne)promjenjivosti, ali se njezin temeljni i nepromjenjivi karakter izvodi teleološkim i sustavnim tumačenjem ustava, koje podrazumijeva da se na ustav gleda kao na cjelinu. Iz te se cjeline ne smiju izolirati pojedine odredbe, koje se potom tumače nezavisno od sustava iz kojega su izvučene. Konačno, konstruktivna je odredba takva koja također izričito ne zabranjuje promjenu, *a contrario*, njezina je promjena formalno i moguća. Problem je u tome što je njezina promjena moguća u teoriji, ali, realno gledajući, ne i u praksi. Razlog je to što su uvjeti njezine promjene toliko zahtjevni i rigorozni da je svaka promjena praktički nemoguća,⁹ primjerice kada bi ustavom bilo propisano da je za promjenu neke odredbe potrebno da zakonodavno tijelo donese odluku jednoglasno, što nije moguće ostvariti u višestranačkome sustavu.¹⁰

⁷ Omejec, J., *Kontrola ustavnosti ustavnih normi (ustavnih amandmana i ustavnih zakona)*, Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske, vol. I, br. 1, 2010, 1–27, str. 6.

⁸ Albert, R., *Constitutional Amendments: Making, Breaking and Changing Constitution*, Oxford University Press, Oxford, 2019, str. 140.

⁹ *Ibid.*, str. 158.

¹⁰ Albert daje konkretan primjer Tajvana, u kojem se za ustavnu promjenu zahtijeva tročetvrtinska većina, nakon koje takva odluka mora biti prihvaćena i referendumskom većinom. V. *Ibid.*

Određivanju pojma klauzule vječnosti svakako će koristiti i njezina pravna karakterizacija koju pruža Ondřej Preuss. On razlikuje četiri standarda klauzule vječnosti (I. politička proklamacija, II. klasični pravni standard, III. natpozitivni pravni standard i IV. standard prirodnoga prava), od kojih svaki ima određena obilježja, koja se mogu poklapati s nekim od ostalih. Tako je za političku proklamaciju i klasični pravni standard nužna izričita stipulacija, oba se standarda mogu promijeniti „legalnim“ putem, s time da je za prvi potrebna promjena čitavog ustava, dok je za potonji dovoljna samo promjena ustavne odredbe. Za „natpozitivni“ pravni standard i standard prirodnoga prava izričita stipulacija nije nužna, a nijedan od ta dva standarda ne može se izmijeniti „legalnim“ putem. I dok se sva tri prethodna standarda mogu izmijeniti revolucijom, kod prirodnopravnoga standarda ni ta opcija nije moguća.¹¹ Jedino taj zadnji standard zaista cilja na „vječnost“ i transcendiru svaku stvarnost prelazeći u apstraktne i metafizičke sfere.¹²

Iz Preussove se karakterizacije mogu apstrahirati tri važna pitanja koja bi trebalo imati u vidu prilikom analiziranja i uopće određivanja klauzula vječnosti. Prvo pitanje odnosi se na izričitu stipulaciju odredbe. Mora li ta odredba biti izričito određena kao nepromjenjiva ili se radi o skrivenoj nepromjenjivosti ustava koja će se izvesti tumačenjem? Drugo pitanje vezano je uz mogućnost njezine „legalne“ promjene. Može li se predmetna odredba promijeniti mirnim, zakonodavnim putem, bez krvoprolića, revolucija i rušenja pravnoga poretka? Treće pitanje odnosi se na „stvarnu“ promjenu odredbe, dakle revolucijom ili nekim srodnim načinom. Odgovor na zadnje pitanje svakako će biti potvrđan. Koliko god neka ustavna odredba zabranjivala promjenu, štitila ustroj države, ljudska prava i ostale slične vrijednosti, ona će biti gotovo bespomoćna pred, primjera radi, generalom koji uz pomoć vojske i sile vrši državni udar rušeći dosadašnja pravna pravila. Ne kaže uzalud stara latinska izreka da pod oružjem i zakoni šute (*Inter arma enim silent leges*).

Nadalje, postavlja se pitanje što je cilj klauzula vječnosti, odnosno koji je smisao njihove egzistencije. Richard Albert tu identificira tri cilja koja se njima nastoje postići. Prvi, njima se nastoje očuvati određena strukturalna obilježja države. Primjer može biti republikanski oblik vladavine. Drugi, klauzulama vječnosti želi se transformirati država, tj. odredbe ustava ne odražavaju stvarno stanje pojedinog društva i pravnog poretka, već onakvo stanje kakvo bi trebalo biti. Albert ovdje koristi naziv „transformacijsko ukorjenjivanje“. Treći, klauzulama vječnosti dodjeljuje se pomirbena zadaća između dviju ili više „zaraćenih“ strana, koje se sada zajedno udružuju u miru i novome poretku. Taj oblik Albert naziva „pomirbeno ukorjenjivanje“.¹³ Klauzule vječnosti, prema mišljenju Szakály, mogu se iskoristiti i na međunarodnoj razini upravo kroz fundamentalne vrijednosti koje okružuju jezgru ustava. To se postiže utjecajem međunarodnih konvencija i povelja, čije se propagirane vrijednosti slijevaju u nacionalne ustave, ali i *vice versa*, gdje suštinske vrijednosti nacionalnih ustavnih identiteta mogu poslužiti kao baza

¹¹ Preuss, O., *The Eternity Clause as a Smart Instrument – Lessons from the Czech Case Law*, Hungarian Journal of Legal Studies 57, no 3, 289–304 (2016), str. 292.

¹² *Ibid*, str. 293.

¹³ Albert, R., *Constitutional Handcuffs*, Arizona State Law Journal 42, (2010), 663–715, str. 666–667.

za stvaranje međunarodnih pravnih akata.¹⁴ Sigurno je kako bi unifikacija standarda ljudskih prava i ostalih vrijednosti na globalnoj razini, ako bi se mogla postići, bila put prema vječnome miru, a možda čak i vječnim ustavima ili barem nekim njegovim odredbama.

Klauzula vječnosti svojom snagom, koja proizlazi iz njezina imperativnoga izričaja, ne stoji sama po sebi i za sebe, već ona nesumnjivo daje snažan pečat čitavome ustavu kao pravnome dokumentu. Ona djeluje i ovisi o ostalim elementima ustavne arhitekture, poput izbornog sustava, ustavnoga nadzora i pravila o izmjenama i dopunama.¹⁵ S obzirom na njezinu snagu, a ujedno i dužnost da se ustav promatra kao cjelina, može se reći da klauzula vječnosti nameće obvezu da i ostale odredbe ustava, naslonjene na temeljnu vrijednost koju klauzula izražava, s njom budu u skladnome odnosu. Klauzula vječnosti i ostale odredbe morale bi dakle biti u stanju „prestabilirane harmonije“ (Leibnitz).

Klauzula, kako to ističe Roznai, svojim donošenjem stvara hijerarhiju među odredbama. U slučaju sukoba između klauzule i neke novodonesene odredbe ne primjenjuje se standardni pravni postulat kako kasnije pravo poništava ono ranije, već se primjenjuje pravilo da *lex superior derogat legi inferiori*. Pravilo doneseno od strane jačeg pravnog autoriteta zato ima nadjačati pravilo koje bi donio slabiji pravni autoritet. U tom bi smislu i sud mogao kasniju odredbu, koja nije u skladu s klauzulom, proglasiti nevaljanom.¹⁶

Osim dakle odrješita izričaja i njezina donošenja od strane jačega pravnoga autoriteta, klauzula vječnosti morala bi stvoriti hijerarhiju ustavnih normi i svojim sadržajem. Njezino pretendiranje da bude vječnom i nepromjenjivom podrazumijeva, ukoliko želi ostvariti izvorni cilj, da materija koja se njome izražava također bude „vječna“. Ustavotvorci su klauzulama vječnosti nastojali sačuvati određene strukture, vrijednosti, načela ili druga pravila upravo zato što su u njima prepoznavali refleksiju dubokih i temeljnih istina.¹⁷ Premda nije moguće *in abstracto* odrediti takva načela koja će univerzalno biti prihvaćena u svakome pravnome poretku, može se ipak postaviti pitanje postoji li barem neko mjerilo koje bi moglo donekle olakšati proces donošenja klauzula vječnosti u smislu određivanja sadržaja i načela koja bi bila dostojna da ih se sačuva za vječnost.

Kao pomoć u rješavanju postavljenoga problema mogao bi, kao uzor, poslužiti kategorički imperativ Kantove moralne filozofije. Kategorički je imperativ vrhovni i opći zakon

¹⁴ Szakály, Zs., *Human Rights, Civil Rights and Eternity Clauses*, Hungarian Yearbook of International Law and European Law, 2014, 259–274, str. 271–273.

¹⁵ Suteu, S., *Eternity Clauses in Democratic Constitutionalism*, Oxford University Press, Oxford, 2021, str. 17.

¹⁶ Roznai, *op. cit.* u bilj. 4, str. 137–138. Svoje stajalište Roznai temelji na razlikovanju između izvorne i izvedene, odnosno konstitutivne i konstituirane vlasti. Izvorna ili konstitutivna vlast jest ona koja je donijela ustav, dok je izvedena ili konstituirana vlast utemeljena ustavom i samim time ograničena, pa tako i slabija po pravnom autoritetu od izvorne. Konstitutivna je vlast slobodna i nesputana formalnim vezama pozitivnoga prava stvorenog ustavom. V. *ibid.* str. 105–110.

¹⁷ Albert, *op. cit.* u bilj. 7, str. 145.

bezuovjetnoga važenja, koji se koristi kako bi se maksime, tj. subjektivni principi htijenja, mogli s njime usporediti i tako dati odgovor na pitanje može li takva maksima biti podesna kao opći zakon.¹⁸ Da bi se subjektivna maksima mogla podići na razinu općega zakona, potrebno je da ona, po svojoj formi, bude podesna za opće zakonodavstvo.¹⁹ Ilustracija će se prikazati na praktičnome primjeru davanja lažnoga obećanja, koje navodi Kant. Pretpostavlja se da osoba u određenoj situaciji nema drugoga načina da se izvuče od neugodnosti doli davanjem lažnoga obećanja. Maksima bi onda glasila otprilike ovako: kada iz neugodne situacije ne mogu naći drugi izlaz, podesno je da dam lažno obećanje i tako riješim problem. Sada je potrebno da se tu maksimu pokuša podići na razinu općenitosti. U tom bi slučaju svakome bilo dozvoljeno, u istim okolnostima, davati lažna obećanja. Podizanje predmetne maksime na razinu općosti imalo bi kao posljedicu gubitak povjerenja u međuljudskim odnosima jer više nitko ne bi vjerovao tuđim obećanjima. U takvu raspletu događaja obećanje samo po sebi gubi svoju svrhu i potpuno se urušava. Odnosno, „moja bi maksima morala uništiti samu sebe čim bi se napravila općim zakonom“.²⁰ Ukratko, svaka radnja morala bi biti „primjerena moralnome zakonu“.²¹

Prethodno opisani Kantov postupak s maksimama i kategoričkim imperativom daje formu (ono kako uspoređivati), ali budući da je njegov *habitus* filozofija morala, on ne može poslužiti ustavnome pravu u traženju odgovora na pitanje što predstavlja temeljne vrijednosti jednog ili pak svih ustavnopravnih poredaka koje bi se pretočile u ustavnu normu i bile primjerom općega zakona.²² Potencijalno rješenje toga problema trebat će tražiti na drugome mjestu. Zbog distinkcije i suštinske razlike između pravnoga i etičkoga zakonodavstva etički se principi ne mogu adekvatno i u svoj svojoj punini koristiti za prosuđivanje pravnih normi jer tim potonjima upravo nedostaje da jedina pobuda za njihovo poštivanje bude ideja dužnosti, a ne strah od sankcije ili neko drugo nagnuće. No Kantov postupak u svojem čistome obliku, koji podrazumijeva da se iz njega apstrahira etička dimenzija, može dobro poslužiti kao jedan od načina prosuđivanja primarno formalne (ne)ustavnosti pojedinačnih i potencijalnih ustavnih odredaba.

¹⁸ Jedna od formulacija kategoričkoga imperativa koju Kant daje jest sljedeća: „(U)vijek treba da postupam tako da također mogu htjeti da moja maksima postane općim zakonom“. V. Kant, I., *Osnivanje metafizike čudoređa*, Feniks, Zagreb, 2003, str. 20.

¹⁹ Kant I., *Kritika praktičkog uma*, Drugo izdanje, Naprijed, Zagreb, 1990, str. 59.

²⁰ Kant, *op. cit.* u bilj. 17, str. 22.

²¹ Kant, *op. cit.* u bilj. 18, str. 210.

²² Za to se razlog može tražiti u Kantovu razlikovanju pravnoga i etičkoga zakonodavstva. Ovo potonje ne može biti izvanjsko jer ono djelovanje čini dužnošću, a dužnost ujedno pobudom za djelovanje. Pravno zakonodavstvo takve pobude ne traži, već djelovanje u skladu sa zakonom može biti i neka druga pobuda osim same ideje dužnosti, kao što to zahtijeva etičko zakonodavstvo. Zato Kant uvodi pojmove legalnosti (slaganje ili neslaganje sa zakonom, bez obzira na pobudu) i moralnosti (ideja dužnosti koja je ujedno i pobuda djelovanja). Prema pravnome zakonodavstvu obećanje se mora ispuniti jer postoji mogućnost izvanjske prisile za njegovo izvršenje, neovisno o tome smatra li netko ispunjavanje obećanja svojom etičkom dužnošću ili ne. Pravno će se zakonodavstvo zadovoljiti ispunjenjem danoga obećanja bez obaziranja na pobude koje su potaknule njegovo ispunjenje. V. Kant, I., *The Metaphysics of Morals*, Cambridge University Press, Cambridge, 1991, str. 45-47.

Kako bi se Kantov postupak, „očišćen“ od filozofske dimenzije, primijenio na konkretnome primjeru? Za ilustraciju uzet će se „poštivanje prava čovjeka“ iz čl. 3. Ustava RH kao jedna od vrjednota ustavnoga poretka Republike Hrvatske i temelj za njegovo tumačenje. U tom primjeru vrjednota poštivanja ljudskih prava bila bi ekvivalent općemu moralnome zakonu. Kada bi ustavotvorac unio ili htio unijeti novu odredbu (ona može biti ekvivalent maksime) koja bi propisivala kako će, primjerice, Republika Hrvatska poštivati ljudska prava samo nekih građana, tada bi morao najprije usporediti formu takve odredbe s već postojećom temeljnom odredbom i vrijednošću načela jednakosti, koja kaže da se ljudska prava moraju poštivati. Postupak ocjenjivanja suglasnosti bio bi identičan postupku iz moralne filozofije. Posljedice bi također bile identične. Kada bi odredba o poštivanju ljudskih prava samo nekih građana postala dio Ustava RH (postala opći zakon), ona bi se urušila sama u sebe budući da bi tako drastično odstupala od već propisane najviše vrjednote ustavnoga poretka. Odnosno, slabiji pravni autoritet nadjačao bi do tada jači pravni autoritet, tj. konstituirana vlast na taj bi način lišila konstitutivnu vlast njezina primata. Međutim ovdje se ne bi radilo samo o formalnoj neusklađenosti, već bi ta odredba, osim što urušava samu sebe, urušila i početnu ideju o poštivanju ljudskih prava. Kako davanje lažnih obećanja, podignuto na razinu općosti, uništava obećanje kao takvo, tako bi i ta odredba za sobom povukla u „zjalo bezdana“²³ (Otkrivenje) čitavu ideju ljudskih prava.

Tako izgleda, na konkretnome primjeru, primijenjena kantovska aparatura. Međutim i dalje ostaje pitanje sadržaja, odnosno *inputa* koji je potrebno unijeti u aparaturu kako bi se pomoću nje moglo uspoređivati i ocjenjivati. Prilikom donošenja ustava postoje stanovite vrijednosti, načela i strukture koje su ustavotvorci smatrali okosnicama za konstituiranje pravnoga poretka. Problem s traženjem univerzalnih principa „općosti“ ustavnoga prava, koji bi se sačuvali donošenjem klauzula vječnosti, leži u tome što postoji širok spektar načela i struktura koje se smatraju temeljnima da one variraju od jednoga poretka do drugoga, uključujući čitavu paletu od republikanizma/monarhizma, sekularizma/službene religije, federalizma/unitarizma, teritorijalnoga integriteta, vladavine prava, jednakosti, poštivanja ljudskih prava itd.²⁴ Razloge za taj fenomen treba prije svega tražiti u različitim tradicijama, kulturama, povijesnim okolnostima i shvaćanjima prava. Odnosno, može se reći da načela koja je pojedini ustavotvorac smatrao „vječnima“ i takvima ih označio u ustavnome tekstu odražavaju ideale određenoga poimanja, najčešće zapadnjačkoga konstitucionalizma.²⁵ To pak znači da će takva univerzalna i k tome funkcionalna načela biti ne samo teško pronaći nego ih i podići na razinu „općosti“ u svakome pravnome poretku. Drugi je problem taj što takav pristup u sebi skriva postavku da su načela, u ovome slučaju konkretno zapadnjačkoga konstitucionalizma, postavljena kao jedino i objektivno mjerilo za prosuđivanje, pa sve ostalo što izlazi iz toga kruga nije tretirano kao mjerilo samo za sebe, već se promatra kao

²³ Biblija – Stari i Novi zavjet, Stvarnost, Zagreb, 1969, str. 1158.

²⁴ Detaljnije vidjeti u: Suteu, *op. cit.* u bilj. 14, str. 21–48.

²⁵ Hirschl, R., *Comparative Matters: The Renaissance of Comparative Constitutional Law*, Oxford University Press, Oxford, 2014, str. 206.

nešto drugačije, nešto strano organizmu zapadnih ustavnih demokracija.²⁶ Iz tih se razloga kao rješenje, barem u okviru ovoga rada, čini najboljim predložiti da se „općost“ određuje od jednoga ustava do drugoga, ovisno o tradiciji, povijesti i shvaćanjima konstitucionalizma.

Jednom donesena klauzula vječnosti, zajedno s vrijednostima koje se njome žele sačuvati, u tom bi smislu mogla poslužiti prvenstveno nacionalnim ustavnim sudovima kao jedan od orijentira prilikom ocjene ustavnosti. Svojim autoritetom i adekvatnim obrazloženjem ustavni bi sudovi dodatno ojačali položaj klauzula vječnosti i time ispunili svoju zadaću.²⁷ Tako bi između ustavnih sudova i klauzula nastao osobit simbiotski odnos, kod kojega i jedna i druga strana imaju koristi. Klauzule svojim „općim“ značajem olakšavaju posao prosuđivanja ustavnim sudovima skrećući pažnju na svoju važnost i dajući jedan kriterij prilikom ocjenjivanja (ne)ustavnosti, a ustavni sudovi klauzulama pružaju dodatnu zaštitu jer bi inače klauzule bile osuđene same na sebe, odnosno na milost i nemilost različitim političkim i društvenim subjektima.

Definiranje i određivanje klauzula vječnosti, kako je vidljivo, nije lagan zadatak, posebice ako se pod tim pojmom ne misli samo na one odredbe koje su izričito određene kao nepromjenjive. Ukoliko se pojam svede samo na taj, najuži smisao, onda i početna definicija, takva kakva jest, može poslužiti svrsi.

2.2. O različitim gledištima na klauzule vječnosti

Iduće važno pitanje povezano je s različitim gledištima na klauzule vječnosti. Prikazat će se nekoliko gledišta pobornika, ali i kritičara klauzula vječnosti.

Argumenti pobornika klauzula vječnosti, prema autorovu viđenju, mogu se podijeliti u dva osnovna smjera. Prvi smjer tiče se ustavnih sudova i njihove važnosti u pravnome poretku. Ustavni se sudovi postavljaju na značajno mjesto te se identificiraju kao čuvari pravnoga poretka, koji moraju svojim djelovanjem štiti temeljne vrijednosti izražene u ustavu. U odsutnosti klauzula vječnosti u užem smislu razumijevanje ustavnoga teksta od strane ustavnih sudaca ima biti temelj za razvoj ustavnoga identiteta i njegovu zaštitu. Drugi je smjer, može se reći, dobrim dijelom psihološki i prvenstveno je vezan uz eksplicitne klauzule vječnosti. Argument ide prema tome da će klauzule vječnosti svojom

²⁶ Miloš, M.; Brajković, L., *Vrijednost podučavanja usporednog ustavnog prava za razvoj kompetencija suvremenih pravnika u: Unaprjeđenje kvalitete studiranja na pravnim fakultetima u Hrvatskoj. Zbornik koautorskih radova nastavnika i studenata sa znanstvene konferencije*, Loris Belanić, Dana Dobrić Jambrović (ur.), Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, Rijeka, 2021, 237–250, str. 244.

²⁷ Praksa Ustavnoga suda RH može imati utjecaja i na promjenu materijalnoga prava. Taj je utjecaj, doduše, samo posredan jer je sudska praksa faktičan izvor unutar hrvatskoga pravnoga poretka. Nije dovoljna jedna ili nekoliko odluka, već se traži „neka pravilnost, tj. dovoljna ustaljenost određenog tumačenja i primjene pravnih normi“. V. Gavella, N., *O uvažavanju promjena koje pod djelovanjem ustavnosudske i sudske prakse nastaju u materijalnom pravu države legis causae*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu (dalje u tekstu: Zbornik PFZ), 62 (1–2), 563–588 (2012), str. 583.

vlastitom snagom i odrješitim izričajem uspjeti u društvu stvoriti takvu svijest koja neće prihvaćati inicijative za rušenjem jasno definiranih temeljnih vrijednota. Ipak, jasno se daje do znanja da to nije moguće u potpunosti ostvariti.

Primjerice, Ana Horvat Vuković smatra kako su klauzule vječnosti najbolja metoda zaštite jer se tako legitimiraju ustavni sudovi na obrambeno postupanje, a istovremeno se jasno i nedvosmisleno određuju zadane granice materije koja se klauzulama štiti. Izričitim uređivanjem materije, smatra Horvat Vuković, izbjegavaju se nesuglasice i nestabilnosti koje mogu proizaći iz zadaće ustavnih sudova da otkrivaju ustavni identitet, koji se pritom sumnjiče da uzurpiraju svoje ovlasti. Iako su „vječne“ vrijednosti i načela vezana uz kontekst i duh svakog naroda i države, ipak se iz komparativnog prikaza mogu izlučiti vrijednosti koje se najčešće pojavljuju.²⁸ Kontrolom materijalne ustavnosti ustavni se sud ne postavlja iznad ustava, već se jedino tako njemu pokorava, djelujući u ime njegova očuvanja i tako ispunjavajući svoju zadaću.²⁹ Zbog toga, smatra autorica, hrvatski Ustavni sud treba imati ovlast prethodne kontrole materijalne ustavnosti ustavnih odredaba, pri čemu je nužno da se već postojeće klauzule kao takve i potvrde, a da sam Ustavni sud RH bude taj koji će nastupiti kao zaštitnik hrvatskoga ustavnoga identiteta.³⁰ Ulaskom u Europsku uniju, ističe Horvat Vuković, Hrvatska je dobila snažan poticaj u daljnjem razvijanju doktrine ustavnoga identiteta. Kako je europski *acquis* nadređen normama hrvatskoga pravnoga poretka, tako se ustavni identitet čini najboljim kandidatom za obranu „nepovredive srži hrvatske ustavnosti“.³¹

Aharon Barak priklanja se stajalištu kako su sudovi „branitelji demokracije“ i „branitelji narodnoga suvereniteta“, naročito kada sprječavaju korištenje postupka izmjena i dopuna kako bi se donio novi ustav. Zadaća je sudova u modernim demokracijama da štite ustav od tijela konstituirane vlasti kada ona pokušaju prekoračiti svoje ovlasti. Sudovima se ne smiju „vezati ruke“ samo zbog toga što se njihovu aktivizmu može pripisati politički karakter. Sudovi, prema tome, moraju zaštititi osnovnu strukturu i temeljne vrijednosti ustava. Postoji snažna potreba da se jasno prepozna ovlast sudova u ocjenjivanju ustavnosti ustavnih amandmana. Na kraju, zaključuje Barak, svaki ustav ima implicitnu klauzulu vječnosti u skladu sa svojom osnovnom strukturom, koja se može mijenjati jedino donošenjem novoga ustava.³²

²⁸ Horvat Vuković, A., „U ime ustava“ – materijalne granice promjene ustava, Zbornik PFZ, 65 (3–4), 481–503 (2015), str. 485–486.

²⁹ *Ibid.*, str. 495.

³⁰ *Ibid.*, str. 502. Stajalište da Ustavni sud RH treba imati ovlast prethodne kontrole materijalne ustavnosti u Hrvatskoj također zagovaraju Biljana Kostadinov i Jasna Omejec. V. Zlatić, *op. cit.* u bilj. 1, str. 40.

³¹ Horvat Vuković, A., *Ustavni sud Republike Hrvatske kao „europski“ sud i očuvanje nacionalnih standarda zaštite temeljnih ljudskih prava i sloboda*, Zbornik PFZ, 69 (2), 249–276 (2019), str. 262.

³² Barak, A., *Unconstitutional Constitutional Amendments*, Israel Law Review, 44 (3), 321–342, str. 336–337. Taj model Albert naziva „supstantivnim“ modelom ustavnih promjena. Osnovna značajka toga sustava jest to da određena grana vlasti, najčešće sudska, može odlučivati o (ne)ustavnosti neke ustavne promjene čak i ako su zadovoljene sve formalne pretpostavke propisane ustavnim tekstom. Tim se modelom dakle brani „duh ustava“. V. Albert, R., *Nonconstitutional Amendments*, Canadian Journal of Law and Jurisprudence vol. XXII, no. 1 (siječanj 2009), 5–47, str. 21.

Yaniv Roznai smatra kako je nepromjenjivost korisna i ima snagu spriječiti, u normalnim okolnostima, neke pokušaje „neustavnih“ ustavnih promjena. To se naravno odnosi na države u kojima će se igrati prema „demokratskim pravilima igre“. No nepromjenjivost će ipak ostati bespomoćna pred izvanustavnim pokušajima napuštanja dotadašnjih pravila, kao što nijedna brava ne može ostati čitava ukoliko je netko odluči razbiti. U takvu slučaju ona jedino može pružiti dodatno vrijeme da „narod“ odluči ostati pri svojim temeljnim vrijednostima te se na taj način možda čak i spriječi naum nekog revolucionarnog pokreta.³³

Kritičari klauzula vječnosti s druge strane imaju također nekoliko argumenata kojima dokazuju svoje stajalište. Za razliku od pobornika, kada se radi o implicitnim klauzulama, kritičari smatraju kako se u tim okolnostima pridaje preveliki značaj sudovima i njihovu tumačenju, što narušava ravnotežu među granama vlasti. Sudovi tako dobivaju puno veću moć nego što bi je trebali imati. Klauzule dakle postaju osnova kojom se služe prvenstveno ustavni sudovi kako bi proširili svoju nadležnost izvan ustavnoga teksta.³⁴ Što se tiče klauzula u užem smislu, kritičari navode kako klauzule nemaju dovoljno snage da bi se održale i kako zapravo svojim postojanjem ograničavaju buduće generacije, koje nisu odlučivale o vrijednostima koje će se smatrati imanentnima ustavnome identitetu. Zbog toga klauzule stvaraju suprotan učinak od onoga koji im je prvotno bio postavljen i zapravo potiču umjesto da sprječavaju nastojanja za izvanustavnom, pa čak i nasilnom promjenom poretka. Posebice se to odnosi na društva u tranziciji, mlade i nerazvijene demokracije te države koje u svojoj tradiciji imaju tendenciju prema revolucionarnim gibanjima.

Kritički se na klauzule vječnosti osvrću Catarina Santos Botelho i Richard Albert. Tako Santos Botelho upozorava da klauzule vječnosti, kada postanu nedodirljiva jezgra, sprječavaju evoluciju društva izdajući svoju osnovnu zadaću očuvanja ustavnoga poretka. One postaju nepremostive prepreke ustavnim promjenama tako da jedini način da ih se premosti postaje donošenje novoga ustava i stvaranje novoga poretka. Time se, prema njezinu mišljenju, umjesto željene evolucije dobiva revolucija.³⁵ Za Alberta u klauzulama vječnosti ima nešto osobito neugodno. Ukorjenjivanje podrazumijeva da suština nekoga ustava bude trajna. Klauzule vječnosti oduzimaju svojim građanima njihovo demokratsko pravo da izmijene svoj ustav i time ih lišavaju suverenih prava i prava na daljnje samoodređenje.³⁶ Iako ukorjenjivanje ima za cilj stvoriti uzoran model društva, ono u tome ni najmanje ne uspijeva. Razlog leži u manjku legitimacije, koja ne proizlazi iz

³³ Roznai, *op. cit.* u bilj. 4, str. 133.

³⁴ Na tu kritiku može se nasloniti i kritika koja se zna upućivati vezano uz sam izbor i djelovanje ustavnih sudaca. Biranje ustavnih sudaca za sobom nedvojbeno povlači veću ili manju dozu politizacije, a ni sami suci kao zasebne jedinice nisu politički neutralni, već je političko uvjerenje „pravno nevidljiva pozadina njihovih ustavnih presuda“. V. Rodin, D., *Paradoks pisanog ustava*, Politička misao, vol XXXVIII (2001), br. 4, 76–92, str. 82. O utjecaju javnoga mnijenja na ustavne sudove vidjeti Antić, T., *Reagiranje Ustavnih sudova na negativne kritike njihovih odluka*, Pravni vjesnik, god. 28, br. 3–4, 2012, 47–64.

³⁵ Santos Botelho, C., *Constitutional Narcissism on the Couch of Psychoanalysis: Constitutional Unamendability in Portugal and Spain*, European Journal of Law Reform, 21 (3), 2019, 345–376, str. 346.

³⁶ Albert, *op. cit.* u bilj. 12, str. 667.

slobodne volje i pristanka ljudi, već se temelji na često nepoželjnoj i samonametnutoj volji prošlosti.³⁷ Taj se argument često naziva argumentom mrtve ruke.³⁸ On se sastoji u tvrdnji da volja prošlih generacija svojim vrijednostima i pogledima onemogućava i zarobljava buduće naraštaje unaprijed determinirajući njihov daljnji razvoj. Prošle su generacije čvrsto zacrtale smjer ne samo za sebe nego i za one koji dolaze nakon njih, a odstupanje s toga puta nije dozvoljeno.³⁹ Argument mrtve ruke prvenstveno je uperen prema originalizmu, gledištu kako bi se ustav morao tumačiti u skladu s namjerama prvoga ustavotvorca, odnosno na način kako su ga shvaćali oni koji su taj ustav prvotno i donijeli.⁴⁰ Primjerice američki bi se ustav trebao tumačiti onako kako su njegove odredbe shvaćali njegovi „očevi utemeljitelji“.

Ulrich Preuss također govori o nekim negativnim aspektima klauzula vječnosti. Prvi je aspekt vezan uz društveni identitet. Svi članovi u nekome društvu ne dijele ista mišljenja i vrijednosti, pa je zbog toga jako teško postići bilo kakav kompromis oko osnovnog identiteta, a time se svakodnevna politika pretvara u „egzistencijalnu“ politiku i vrlo duboku identitetsku borbu.⁴¹ Drugi aspekt Preuss objašnjava kroz prizmu dualističkoga ustava, koji se sastoji od svojih pozitivnopravnih dijelova, tj. odredaba, i nad ustavom lebdećih načela koja te odredbe izražavaju. U takvu su ustavu objedinjene zakonitost i nadzakonitost.⁴² Opasnost Preuss vidi u skrivenoj mogućnosti da supralegalnost nadvlada nad legalnošću u društvenim sukobima visokih uloga, gdje bi pojedine skupine mogle svoje vlastite vrijednosti i interese predstaviti kao interese zajednice i time potpuno marginalizirati svoje „protivnike“.⁴³

Silvia Suteu, raspravljajući o postkonfliktnome i postautoritarnome ustavotvorstvu, spominje i neke od mogućih alternativa klauzulama vječnosti. Takve alternative primjerice mogu biti privremeni ustav, tzv. „*sunset clauses*“, koje su slične klauzulama vječnosti, ali je njihovo trajanje ograničeno vremenom ili nastupom određenoga događaja, zatim ustavne tišine, odgađanje donošenja odluke itd.⁴⁴ Suteu vidi problem u tome što su gotovo sve vrijednosti i načela, ukorijenjena klauzulama, često vrlo dvosmisljena ili

³⁷ *Ibid.*, str. 699.

³⁸ Roznai, *op. cit.* u bilj. 4, str. 188–189. McConnell, M. W., *Textualism and the Dead Hand of the Past*, 66 *George Washington Law Review*, 1127–1140 (1997); Easterbrook, F. H., (1998), *Textualism and the Dead Hand*, *George Washington Law Review*, 66 (5 & 6), 1119–1126; Coan, A., *The Dead Hand Revisited*, 70 *Emory L. J. Online* 1 (2020), dostupno na: <https://scholarlycommons.law.emory.edu/elj-online/37> (pristupljeno 26. siječnja 2022.) i dr.

³⁹ U ovome je kontekstu zanimljivo spomenuti Burkeovo viđenje društvenoga ugovora kao ugovora između onih koji su bili, koji sada jesu i onih koji će tek doći. Njegovo se viđenje temelji na suradnji između prošlih, sadašnjih i budućih generacija, u kojoj svaka iduća generacija stoji na ramenima onih prošlih, što joj omogućava da vidi mnogo dalje i više od svojih predaka. V. Burke, E., *Razmišljanja o francuskoj revoluciji i o raspravama nekih društava u Londonu u svezi s tim događajem*, Politička kultura, Zagreb, 1993, str. 86.

⁴⁰ McConnell, *op. cit.* u bilj. 37, str. 1127 i 1135.

⁴¹ Preuss, U., *The Implications of "Eternity Clauses": The German Experience*, *Israel Law Review*, vol. 44: 429–448, str. 446.

⁴² *Ibid.*

⁴³ *Ibid.*, str. 447.

⁴⁴ Za detaljnije vidjeti: Suteu, S., *Eternity Clauses in Post-conflict and Post-authoritarian Constitution making: Promise and Limits*, *Global Constitutionalism*, vol. 6, br. 1, 63–100, str. 92–99.

nedovoljno određena. Kako se radi o idejama koje su vrlo apstraktne, za njihovu će implementaciju biti potrebno izaći iz okvira pravnoga formalizma i prijeći na područje normativne interpretacije, koje su često bile dovođene u pitanje i podvrgavane kritici.⁴⁵ Ukoliko se ta načela uopće mogu primijeniti, ona će u najboljoj varijanti odražavati tek određenu interpretaciju tih načela u pojedinom kontekstu ili rekonstrukciju svrhe koja stoji iza njihova donošenja. Ustav nema uz sebe popratni leksikon koji će sadržavati objašnjenja temeljnih pojmova.⁴⁶ Suteu nadalje upozorava kako nepromjenjivost nema toliku snagu i u sebi sadrži potencijalnu opasnost u novim, krhkim i postkonfliktnim demokracijama, gdje su klauzule samo odraz „političkoga cjenjkanja“, a ne istinskih vrijednosti.⁴⁷ Iako klauzule imaju funkciju očuvanja, ne radi se nužno o zaštiti liberalne ustavne jezgre, nego o očuvanju nečega puno prizemnijega: političkoga sporazuma.⁴⁸

Na tragu toga ide i mišljenje Andrewa Friedmana. Friedman kaže kako klauzule vječnosti mogu imati velike koristi prilikom očuvanja jedinstva ili zaštite od tiranije, ali kako postoji opasnost kada se klauzulama dira u odluke koje se tiču budućih generacija. Friedman dakle ponavlja prije spomenuti argument mrtve ruke. Osim toga, nastavlja Friedman, taj se problem posebno nadovezuje na države u razvoju, gdje postoji veća tendencija prema korištenju izvanustavnih metoda kako bi se postigli željeni rezultati. Postoji snažna korelacija između država čije stanovništvo ima niže prihode i potencijalnih revolucija, građanskih ratova i sličnih metoda.⁴⁹ Ako su klauzule nejasno definirane, smatra Friedman, javlja se problem prevelike moći koja se daje sudovima, a nauštrb izabranih grana vlasti. Dok su primjerice francuski i talijanski sudovi uvidjeli da im jezik klauzula daje prevelike ovlasti, turski su sudovi tu činjenicu odlučili dobro iskoristiti ne samo kako bi intervenirali u donesene zakone i ustavne amandmane već i kako bi ukidali političke stranke.⁵⁰ Konačno, Friedman vidi opasnost koju klauzule mogu donijeti u državama s iznimno heterogenim društvom.⁵¹

Iz tog kratkog prikaza vidljivo je da klauzule vječnosti, kao i svaka druga ideja, nisu savršene i da im se mogu naći određene zamjerke i nedostaci, koje treba uzeti u obzir prilikom zauzimanja pozitivnog ili negativnog stajališta naspram njihove uporabe.

⁴⁵ Suteu, *op. cit.* u bilj. 14, str. 17–18.

⁴⁶ *Ibid.*, str. 49.

⁴⁷ *Ibid.*, str. 3.

⁴⁸ *Ibid.*, str. 59.

⁴⁹ Friedman, *op. cit.* u bilj. 2, str. 79–80.

⁵⁰ *Ibid.*, str. 93.

⁵¹ *Ibid.*, str. 94–95.

3. SADRŽAVA LI USTAV RH KLAUZULE VJEČNOSTI?

3.1. O dosadašnjim naporima hrvatskih ustavnopravnih znanstvenika

Uvidom u tekst hrvatskoga Ustava vidljivo je kako on ne sadrži formalnu ili kodificiranu klauzulu vječnosti, koja izričito zabranjuje bilo kakvu promjenu. Do toga su zaključka došli i hrvatski ustavnopravni znanstvenici.⁵²

Međutim u doktrini hrvatskoga ustavnoga prava počela se razvijati misao o postojanju tzv. implicitnih klauzula vječnosti. Do njih se dolazi ciljnim tumačenjem ustava kao jedinstvene cjeline. Tako Biljana Kostadinov u čl. 17. st. 3.⁵³ Ustava RH pronalazi strukturalna načela hrvatskoga Ustava i povezuje ih s problematikom ustavnoga identiteta.⁵⁴ Upravo je u toj odredbi imanentno sadržan hrvatski ustavni identitet, koji se temelji na vladavini prava, poštivanju ljudskoga dostojanstva i načelu slobodnoga demokratskoga poretka. Hrvatski je ustavni identitet samo logična posljedica taksativno navedenih prava iz čl. 17. st. 3., koja se ni u izvanrednome stanju ne smiju suspendirati i dovoditi u pitanje.⁵⁵

Ana Horvat Vuković također se bavi pitanjem postojanja implicitnih klauzula koje bi poslužile Ustavnome sudu za izgradnju hrvatskoga ustavnoga identiteta. Uz prije spomenutu odredbu iz čl. 17. Horvat Vuković proširuje katalog implicitnih klauzula na dio Izvorišnih osnova⁵⁶ i odredbu čl. 3.,⁵⁷ koja nabroja temeljne vrijednosti ustavnoga poretka Republike Hrvatske postavljajući ih kao temelj za tumačenje ustavnoga teksta. Izvorišnim osnovama Hrvatska je potvrdila svoje mjesto u zajednici s ostalim miroljubivim i slobodnim nacijama, a čak je i Ustavni sud prepoznao spomenuti dio odredbe kao

⁵² Zlatić, *op. cit.* u bilj. 1, str. 38; Omejec, *Kontrola..., op. cit.* u bilj. 6, str. 21; Omejec, J., *Veliki njemački ustav i nepromjenjiva ustavna načela u praksi Saveznog ustavnog suda*, Zbornik "Pravo i pravda 2015" Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu (2016), str. 28.

⁵³ Ta odredba glasi: "Niti u slučaju neposredne opasnosti za opstanak države ne može se ograničiti primjena odredbi Ustava o pravu na život, zabrani mučenja, surovog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja, o pravnoj određenosti kažnjivih djela i kazni, te o slobodi misli, savjesti i vjeroispovijedi."

⁵⁴ Za kratki prikaz rasprava o ustavnome identitetu vidjeti primjerice: Rosenfeld, M., *Constitutional identity*, u: *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Michel Rosenfeld i Andrés Sajó (ur.), Oxford University Press, Oxford, 2012.

⁵⁵ Kostadinov, B., *Ustavni identitet*, u: *Dvadeseta obljetnica Ustava Republike Hrvatske*, Arsen Bačić (ur.), Zagreb, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti – Znanstveno vijeće za državnu upravu, pravosuđe i vladavinu prava, 2011, str. 320.

⁵⁶ Misli se na posljednji odlomak, koji glasi: „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.“

⁵⁷ Odredba glasi: „Sloboda, jednakost, nacionalna ravnopravnost i ravnopravnost spolova, mirotvorstvo, socijalna pravda, poštivanje prava čovjeka, nepovredivost vlasništva, očuvanje prirode i čovjekova okoliša, vladavina prava i demokratski višestranački sustav najviše su vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske i temelj za tumačenje Ustava.“

„odredbu hrvatskoga ustavnoga identiteta“.⁵⁸ Ukratko, Izvorišne osnove, čl. 3. i čl. 17. st. 3. čine „nepromjenjivu „savjest“ našeg Ustava“.⁵⁹

Jasna Omejec iznijela je stajalište kako se, usprkos tome što ne postoje formalne klauzule, određene odredbe ipak mogu podvesti pod zahtjev nepromjenjivosti. Omejec u skladu s tim identificira dio čl. 1. o Hrvatskoj kao nedjeljivoj i jedinstvenoj demokratskoj državi, koja se temelji na predstavničkoj vladavini i narodnome suverenitetu, i dio čl. 3. Ustava RH, točnije onaj dio „u kojima su poštovanje prava čovjeka, vladavina prava i demokratski višestranački sustav proglašeni najvišim vrednotama ustavnog poretka Republike Hrvatske i temeljem za tumačenje Ustava“.⁶⁰

To je dakle uklatko prikazan dosadašnji napor hrvatskih ustavnih pravnikâ prilikom raspravljanja i određivanja odredbi hrvatskoga Ustava koje bi se mogle smatrati inherentnim dijelom hrvatskoga ustavnoga identiteta. Autor se slaže s do sada u teoriji uočenim odredbama u Ustavu RH.

3.2. Dioba vlasti i uzajamne provjere i ravnoteže kao dio hrvatskoga ustavnoga identiteta?

Ana Horvat Vuković ističe kako odrednice ustavnog identiteta i nepovredive srži ustavnosti nikada nije moguće iscrpno nabrojiti, tako da ne postoji zatvoreni krug odredaba izvan kojih se ne bi mogle identificirati temeljne vrijednosti ustavnog identiteta određenoga društva.⁶¹

U skladu s time autor je identificirao još jednu odredbu Ustava RH, koja još nije spomenuta u dosadašnjoj literaturi. Radi se o odredbi čl. 4., koja govori o trodiobi vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudbenu, ali, što je još važnije, i o međusobnoj suradnji i uzajamnoj provjeri nositelja tih grana vlasti.⁶²

Dioba vlasti, može se danas reći, postala je civilizacijska tekovina, koja je nastajala kroz mnoga stoljeća povijesnoga razvoja. Korijeni doktrine sežu u XVII. i XVIII. stoljeće, u vrijeme političkih borbi građanstva za osvajanje vlasti unutar do tada vrlo dominantnih, apsolutnih monarhija.⁶³ Za razvoj doktrine o diobi vlasti vrlo je važna bila spoznaja kako

⁵⁸ Horvat Vuković, *op. cit.* u bilj. 27, str. 489.

⁵⁹ *Ibid*, str. 490.

⁶⁰ Omejec, *op. cit.* u bilj. 51, str. 28.

⁶¹ Horvat Vuković, *op. cit.* u bilj. 27, str. 498.

⁶² Odredba glasi: „U Republici Hrvatskoj državna je vlast ustrojena na načelu diobe vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudbenu a ograničena je Ustavom zajamčenim pravom na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu. Načelo diobe vlasti uključuje oblike međusobne suradnje i uzajamne provjere nositelja vlasti propisane Ustavom i zakonom.“

⁶³ Smerdel, B.; Sokol, S., *Ustavno pravo*, Četvrto izdanje, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2006, str. 329. Akademik Eugen Pusić ističe kako je ideja o podjeli vlasti i ravnoteži bila poznata još antičkim autorima poput Platona, Tukidida, Cicerona i Polibija. Dapače, ne samo da im je bila poznata, nego je ideja o ravnoteži bila i središnja točka razmišljanja o najboljem uređenju države. V. Pusić, E., *Kontrola vlasti pomoću vlasti*, Politička misao, vol. 31 (1992), br. 3, 25–29, str. 25. Za prikaz pojedinih filozofsko-pravnih gledišta o diobi vlasti vidjeti Fairlie, J., *The Separation of Powers*, Michigan Law Review, vol. 21, br. 4 (1923), 393–436.

bez ograničenja vlasti nema stvarne slobode pojedinca, pa je zapravo ideja o diobi predstavljala težnju za ograničavanjem vlasti.⁶⁴ Ključ je, prema tome, u ograničavanju vlasti, a ne samo u pukoj mehaničkoj podjeli na tri grane. Podjela sama po sebi nije nikakav jamac vladavine prava. Samim time što je izvršena trodioba nije osigurana ograničenost grana vlasti niti su postavljeni zaštitni mehanizmi koji će ih sprječavati da grubo zadiru u prava svojih građana. Potrebno je dakle da se uz formalnu trodiobu stvori takav odnos ravnoteže među granama vlasti da ni jedna od njih nije dominantna nad druge dvije i da svaka od njih ima samo dio ovlasti kojima će moći utjecati i kontrolirati druge dvije grane, a da će istovremeno sve biti podređene temeljnome dokumentu. Kantovim riječima rečeno, tri su vlasti međusobno pridružene i nadopunjuju se do ukupnosti državnoga uređenja, a uz to su i jedna drugoj podređene „tako da jedna ne može ujedno prisvojiti funkciju druge kojoj pomaže, nego svaka ima svoj vlastiti princip“.⁶⁵ Prethodno opisana ideja u doktrini ustavnoga prava naziva se popularno *checks and balances*. Ne ulazeći u duboke povijesne prikaze i analize, dovoljno je prisjetiti se vrlo burnog i krvavog XX. st. i njegovih totalitarnih režima⁶⁶ kako bismo uvidjeli važnost i značaj ideje o provjerama i ravnotežama među granama vlasti i kamo izostanak te ideje može odvesti.

Načelo diobe vlasti, prema Sokolovu mišljenju, jedno je od najvažnijih načela hrvatskoga Ustava iz godine 1990., koje sadržavaju i svi demokratski ustavi u različitim varijacijama.⁶⁷ Isprva je godine 1990. odabran polupredsjednički sustav, po uzoru na Francusku, zbog toga što je ustavotvorac smatrao kako upravo taj sustav najbolje pomiruje zahtjeve za stabilnim, učinkovitim, ali i demokratskim političkim sustavom.⁶⁸ Međutim taj se izbor nije pokazao dobrim jer je u razdoblju 1991.–1999. postupno došlo do sve veće prezidencijalizacije i jačanja političke moći tadašnjega predsjednika Franje Tuđmana.⁶⁹ Zbog toga je bilo potrebno pristupiti ustavnim promjenama, koje su izvršene godine 2000., čime je odredbi čl. 4. dodan stavak 2., koji izražava ideju o „međusobnoj suradnji“ i „uzajamnoj provjeri“ među nositeljima triju grana. Cilj te ustavne promjene bio je spriječiti koncentraciju vlasti u rukama Predsjednika Republike i monopol jedne političke stranke te formuliranje ustavne odredbe koja bi dosljedno primijenila načelo diobe vlasti u skladu s njegovim suvremenim značenjem.⁷⁰

⁶⁴ Smerdel; Sokol, *op. cit.* u bilj. 62, str. 329.

⁶⁵ Kant, I., *Metafizika ćudoređa*, Matica hrvatska, Zagreb, 1999, str. 107–108.

⁶⁶ Tako Franz Neumann, pišući o diktaturama i totalitarnim režimima, govori o pet bitnih faktora moderne totalitarne diktature. Jedan je od tih faktora i prijelaz iz disperzije vlasti liberalnih država u koncentraciju vlasti u totalitarizmu. Stupanj koncentracije vlasti, naravno, varira od slučaja do slučaja, ali se tu ne može pronaći *modus* koji bi pridonio ograničavanju vlasti poput višestranačkog sustava, federalizma, diobe vlasti i bikameralizma. V. Neumann, F., *The Democratic and The Authoritarian State: Essays in Political and Legal Theory*, The Free Press, London, 1964, str. 244. Za još jednu izvrsnu i iznimno važnu analizu totalitarizma vidjeti kapitalno djelo: Arendt, H., *Izvori totalitarizma*, Disput, Zagreb, 2015.

⁶⁷ Sokol, S., *Načelo diobe ili ograničenja vlasti*, Politička misao, vol. 31 (1992), br. 1, 3–18, str. 3.

⁶⁸ Smerdel; Sokol, *op. cit.* u bilj. 62, str. 375.

⁶⁹ *Ibid.*, str. 376.

⁷⁰ Smerdel, B., *Ustavno uređenje europske Hrvatske*, II. izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Narodne novine, Zagreb, 2020, str. 290 i 293.

Sada treba malo detaljnije analizirati ustavne promjene iz godine 2000. usporedbom s odredbama Ustava RH iz godine 1990. te s trenutačno važećim odredbama. Prema starijim odredbama Predsjednik Republike imao je vrlo značajnu ovlast imenovanja i razrješenja predsjednika Vlade. Izmjenama je ta ovlast drastično sužena, pa od 2000. Predsjednik Republike ne imenuje i ne razrješuje, već samo povjerava mandat osobi koja uživa povjerenje većine zastupnika.⁷¹ Nadalje, prema starijim odredbama Predsjednik Republike, na prijedlog predsjednika Vlade, imenovao je i razrješavao dužnosti potpredsjednika i ostale članove Vlade. Izmjenama je ključna uloga u tom procesu imenovanja prenesena u nadležnost Saboru. No rješenje o imenovanju predsjednika Vlade donosi Predsjednik Republike, uz supotpis predsjednika Sabora, a rješenje o imenovanju članova Vlade donosi predsjednik Vlade, također uz supotpis predsjednika Sabora.⁷² Takvim je rješenjem potvrđeno načelo diobe vlasti i prije svega potreba za međusobnim provjerama i ravnotežama između nositelja grana državne vlasti, a u skladu sa zahtjevima postavljenima u čl. 4. Ustava RH. Predsjednik Republike mogao je sazivati sjednice Vlade i na njezin dnevni rad stavljati određena pitanja na razmatranje. Izmjenama je i ta ovlast znatnije sužena, pa Predsjednik Republike sada može samo predložiti Vladi održavanje sjednica i razmatranje određenih pitanja.⁷³ Neka bude spomenuto još da je Predsjednik Republike zadržao ovlast donošenja odluke o postavljanju i opozivu šefova diplomatskih misija, ali mu je od godine 2000. za to potreban prijedlog Vlade, mišljenje mjerodavnog odbora Hrvatskoga sabora i prethodni supotpis Predsjednika Vlade.⁷⁴

Usporednim prikazom iz prethodnoga odlomka može se zaključiti kako su ovlasti do godine 2000. vrlo snažnoga Predsjednika Republike bile znatnije reducirane u smjeru ograničavanja njegove moći i jačanja prvenstveno zakonodavne vlasti. Hrvatska povijest XX. st. pokazuje kako je na ovim prostorima bio dominantan oblik vladavine jedne osobe, ili barem ideja o jednom jakom vođi koji bi vukao konce – od Šestosiječanjske diktature Aleksandra Karađorđevića, preko Pavelićeva režima u vrijeme Nezavisne Države Hrvatske i režima Josipa Broza Tita, pa sve do „jakog“ predsjednika Franje Tuđmana. Ustavnim promjenama od godine 2000., sužavanjem ovlasti Predsjednika Republike, Republika Hrvatska odlučila je krenuti nekim novim putem, ne više putem tradicionalne ideje o jednom jakom vođi, već putem suvremenog parlamentarizma i ograničavanja izvršne vlasti. Autorovo je mišljenje da je upravo tim izmjenama došlo do promjene paradigme i gledanja na ustrojstvo i odnos među granama vlasti u Hrvatskoj. Zbog toga bi se, po autorovu sudu, odredba čl. 4. st. 2. Ustava RH morala promatrati kao odredba koja je postala imanentna hrvatskome ustavnome identitetu. Iza te odredbe o diobi i ravnoteži među granama vlasti stoji osnovna ideja o potrebi uravnotežene vlasti naspram prvotnim

⁷¹ Usp. čl. 98. Ustava RH iz 1990. (Narodne novine br. 56/90) s izmjenama tog članka iz 2000. (Narodne novine broj 113/00, 124/00), koje su na snazi i u sadašnjoj odredbi.

⁷² Usp. čl. 98. Ustava RH iz 1990. (Narodne novine br. 56/90) s izmjenama tog članka, čl. 110. i čl. 116. iz 2000. (Narodne novine broj 113/00, 124/00) te sa sadašnjom odredbom iz čl. 109. i čl. 113.

⁷³ Usp. čl. 102. Ustava RH iz 1990. (Narodne novine br. 56/90) s izmjenama tog članka iz 2000. (Narodne novine broj 113/00, 124/00), koje su na snazi i u sadašnjoj odredbi.

⁷⁴ Usp. čl. 99. Ustava RH iz 1990. (Narodne novine br. 56/90) s izmjenama tog članka iz 2000. (Narodne novine broj 113/00, 124/00), koje su na snazi i u sadašnjoj odredbi.

idejama o snažnoj izvršnoj vlasti, odnosno snažnome Predsjedniku Republike, sa širokim spektrom ovlasti. Iz tih je razloga prethodno izložena ideja, prema mišljenju autora, svakako jedna od temeljnih vrijednosti koje treba štiti i dalje razvijati kako bi Hrvatska nastavila novim putem, na koji je kročila 2000. godine.

3.3. Utemeljenost kritičkih perspektiva o klauzulama vječnosti u hrvatskome kontekstu

U drugome su poglavlju sažeto prikazani neki od kritičkih pristupa klauzulama vječnosti, kao i argumenti na kojima se oni temelje. Potrebno je reći kako su argumenti kritičara klauzula vječnosti vrlo raznovrsni, ali dobrim dijelom i opravdani, čime na klauzule bacaju jedno potpuno novo svjetlo i time pomažu daljnjem razvoju doktrine. Budući da je u prethodnome odjeljku ovoga poglavlja pokazano kako je odredba čl. 4. st. 2. Ustava RH jedna od implicitnih klauzula, tako se može reći da autor zauzima pozitivno (podrazumijeva se, ne i dogmatsko) stajalište spram njih *in abstracto*. No time se nikako ne odbacuju izložene kritičke perspektive, već se cijelo vrijeme moraju imati na umu, uz svijest o tome da klauzule neće u svakoj situaciji biti najbolje rješenje. Autor prema tome smatra kako klauzule vječnosti imaju određenu vrijednost i korisnost, ali ipak ne zanemaruje potencijalne negativne posljedice do kojih one mogu dovesti.

Zbog važnosti kritičkoga promišljanja klauzula vječnosti nužno je razmotriti do koje se mjere neke od njima upućenih kritika mogu smatrati opravdanima u hrvatskome kontekstu. Razmotrit će se kritika kako klauzule vječnosti nisu najprimjerenije za postkonfliktne i mlade demokracije te prigovor vezan uz naglašeni sudski aktivizam.

Prvo je pitanje dakle može li se Republika Hrvatska i dalje smatrati mladom i postkonfliktnom demokracijom te može li se tvrditi kako je hrvatsko društvo sklono revolucionarnim gibanjima. Iako je Hrvatska postala demokracijom tek pred 31 godinu, ipak se ne može reći da je to baš tako malo vremena. Za to vrijeme Hrvatska je odlučila raskrstiti s totalitarnim režimima (1990.), ograničiti snažnu figuru Predsjednika i opredijeliti se za parlamentarizam (2000.) te postati članicom Europske unije (2013.). Zbog tih nekoliko činjenica može se zaključiti da se Hrvatska odlučila izjasniti kao dio zapadnoeuropske civilizacije.⁷⁵ Naravno, to ne znači da su stvari savršene i da pred Hrvatskom još nije jako dug put razvoja demokracije i parlamentarizma, ali se ipak čini kako u Hrvatskoj ne postoji prevelika opasnost od potencijalnih nasilnih rušenja poretka, pa se zbog toga može zaključiti kako Hrvatska više nije postkonfliktna i postautoritarna demokracija.

⁷⁵ „Privrženost pravu i vladavini prava jedna je od temeljnih osobina povijesnog bića hrvatskog naroda. O tome svjedoče brojni pravni dokumenti iz najstarije i novije prošlosti. Oni su dokaz da je hrvatski narod oduvijek pripadao europskom civilizacijskom i kulturnom krugu i da su u njemu uvijek žive moralne, intelektualne i političke snage koje su takvu orijentaciju nosile i poticale.“ V. Crnić, J., *Ustavni sud RH: iskustva i perspektive*, Politička misao, vol XXXVIII (2001), br. 4, 126–145, str. 127.

Druga kritička perspektiva koja ostaje za razmotriti jest ona vezana uz sudski aktivizam⁷⁶ i preveliku moć koju sudovi dobivaju implicitnim klauzulama vječnosti i mogućnošću njihova tumačenja. Potrebno je ispitati djelovanje Ustavnoga suda RH, način na koji se on postavljao prema problematici materijalne kontrole ustavnosti te pomalo spekulativno pokušati predvidjeti u kojem će smjeru Ustavni sud nastaviti djelovati u budućnosti.

Sve do godine 2013. Ustavni je sud odbijao mogućnost vlastite nadležnosti u pitanjima kontrole materijalne ustavnosti. Tako je u jednom svojem Rješenju od 28. ožujka 2001. Ustavni sud zaključio kako je nadležan glede kontrole formalne ustavnosti, ali da je iz ustavnih odredbi jasno kako „nije nadležan ocjenjivati materijalne odredbe Ustava, jer ne postoji ni pravna, ni faktična mogućnost za ocjenjivanje materijalne suglasnosti ustavnih odredaba niti s jednim višim pravnim aktom, budući da je Ustav temeljni i najviši pravni akt države“.⁷⁷ No to se promijenilo krajem godine 2013., kada je Ustavni sud odlučio promijeniti smjer proglašivši se nadležnim odlučivati o materijalnoj ustavnosti referendumskih pitanja. U svojem Priopćenju Ustavni je sud, na temelju općih nadzornih ovlasti iz članka 129. Ustava RH, utvrdio kako ima zadaću „jamčiti poštovanje Ustava i nadzirati ustavnost državnog referenduma sve do formalnog okončanja referendumskog postupka“.⁷⁸ Međutim, poštujući ulogu koju ima Hrvatski sabor, Ustavni je sud ograničio vlastitu nadležnost kazavši da se tom ovlasti smije služiti „samo iznimno, kad utvrdi takvu formalnu i/ili materijalnu protuustavnost referendumskog pitanja ili tako tešku proceduralnu pogrešku koje prijete narušavanjem strukturalnih obilježja hrvatske države, to jest njezina ustavnog identiteta“. Tim je Priopćenjem, smatra Gardašević, doktrina neustavnih ustavnih amandmana uvedena u hrvatsku ustavnu praksu.⁷⁹ Slično je stajalište Sud izrazio i u Odluci od 8. travnja 2015. (točka 33.4.)⁸⁰ opet se pozivajući na opće nadzorne ovlasti, ali ponovno samo kada bi se radilo o ugroženosti strukturalnih obilježja ili ustavnoga identiteta hrvatske ustavne države. Tom je odlukom, ističe Jasna Omejec, Ustavni sud posrednim putem otvorio vrata „hrvatskim klauzulama vječnosti“,

⁷⁶ Kao najčešći oblik sudskoga aktivizma navodi se ukidanje zakona donesenih od strane zakonodavne vlasti, ali on se može pojaviti u različitim formama, poput interpretiranja propisa suprotno namjerama zakonodavca pri donošenju i sl. V. Cross, F. B.; Lindquist, S. A., *The Scientific Study of Judicial Activism*, Minnesota Law Review, Forthcoming, Vanderbilt Law and Economics Research Paper br. 06-23, University of Texas Law, Law and Economics Research Paper br. 93, str. 8 i 11, dostupno na: https://www.researchgate.net/publication/228232765_The_Scientific_Study_of_Judicial_Activism (pristupljeno 9. kolovoza 2021.). Jedan od razloga nastanka ustavnosudskoga aktivizma leži u potrebi zaštite sloboda i prava građana, kao i u zahtjevu da ta prava budu konkretna i učinkovita, a ne samo teorijska. V. Arlović, M., *Ustavnosudski aktivizam i europski pravni standardi*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 51, 1/2014, 1-26, str. 6.

⁷⁷ Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske broj U-I-1631/2000 od 28. ožujka 2001., Narodne novine, broj 27/01.

⁷⁸ Priopćenje Ustavnog suda Republike Hrvatske o narodnom ustavotvornom referendumu o definiciji braka broj: SuS-1/2013 od 14. studenoga 2013., Narodne novine, broj 138/13.

⁷⁹ Gardašević, Đ., *Neustavni ustavni amandmani i Ustavni sud Republike Hrvatske u: Konstitucionalizacija demokratske politike*, Arsen Bačić (ur.), Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Zagreb, 2014, str. 89.

⁸⁰ Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-VIIR-1159/2015 od 8. travnja 2015., Narodne novine, broj 43/15.

koje ipak nisu izričito sadržane u ustavnome tekstu.⁸¹ Svojim tumačenjem Ustavni je sud stvorio „vrijednosnu hijerarhiju između ustavnih normi – vrhovnih ustavnih načela i 'običnih' ustavnih normi“.⁸²

Iz prethodnoga prikaza vidljivo je kako je Ustavni sud, nakon mnogo godina suzdržavanja, ipak odlučio aktivistički nastupiti širenjem svojih nadležnosti na kontrolu materijalne ustavnosti. Međutim Ustavni je sud pokazao svijest o potencijalnoj opasnosti koja može proizaći iz moći koju dobiva spomenutim proširenjem nadležnosti. Zbog toga je odlučio oprezno postupati, ograničavajući samoga sebe na okolnosti koje se imaju smatrati „iznimnima“ i u kojima su u opasnost dovedena temeljna obilježja hrvatske ustavne države. Pri tumačenju tih riječi moralo bi se moći zaključiti kako Ustavni sud svodi svoje djelovanje na području materijalne ustavnosti samo na nužni minimum, odbijajući svoju nadležnost za neki „manje“ važan slučaj u kojem ustavni identitet ne bi bio doveden u opasnost. Akademik Arsen Bačić istaknuo je kako je sudski aktivizam veoma često „prirodni pratilac sudske neovisnosti, budući da ona čuva suce od političke odmazde“, ali i to kako aktivizam nema samo jedno lice.⁸³ U kontekstu kritičke perspektive izraženoga i nerazmjernoga sudskega aktivizma dosadašnje držanje Ustavnoga suda RH ipak se čini umjerenim i zbog toga autoru, u danim okolnostima, prihvatljivim. Naravno, to nikako ne znači da Ustavni sud ne može u budućnosti odlučiti puno snažnije nastupiti, ali ostaje pitanje kako bi se to odrazilo na ugled i povjerenje javnosti u tu važnu instituciju i njezine suce.⁸⁴

Time su razmotrene glavne kritičke perspektive o klauzulama vječnosti, a iz razmatranja se može zaključiti kako implicitne klauzule vječnosti u hrvatskome kontekstu ne bi trebale dovesti do onih problema do kojih to mogu u određenim društveno-pravnim kontekstima.

4. ZAKLJUČAK

Raspravljajući složenog pojma klauzule vječnosti pristupilo se najprije s najopćenitijeg teorijskog aspekta. Pojam je načelno definiran kao odredba koja izričito zabranjuje bilo kakvu promjenu. No ta definicija stoji jedino pod pretpostavkom da se govori o klauzulama vječnosti u najužem smislu. Ukoliko se pod tim pojmom razumiju i odredbe čija se nepromjenjivost dobiva tumačenjem ustava, tzv. implicitne klauzule vječnosti, tada je dana definicija neprecizna i preuska. Iz četiri Preusova standarda klauzula vječnosti apstrahirana su tri ključna pitanja, koja predstavljaju polazište prilikom analize i uopće određivanja tih klauzula. Prvo je vezano uz potrebu izričite stipulacije, a druga dva uz

⁸¹ Omejec, *op. cit.* u bilj. 51, str. 31.

⁸² Burazin, L.; Gardašević, Đ.; Krešić, M., *Poustavljenje hrvatskog pravnog poretka*, Zbornik PFZ, 71 (2), 221–254 (2021), str. 228.

⁸³ Bačić, A., *O sudskom aktivizmu ili o političkoj ulozi sudova*, Politička misao, vol. XXXV (1998.), br. 2, 94–114, str. 99.

⁸⁴ "Sudac koji rješava ustavnopravnu stvar mora skrupulozno paziti da ostane u okviru sudske funkcije, a ne da ovu prijeđe i da sebi prisvaja nadležnost neke nadparlamentarne vlasti. Sudac koji to čini zloupotrijebljava svoju nadležnost, mjesto da čuva ustav on ga najgrublje vrijeđa." V. Krbek, I., *Ustavno sudovanje*, Izdavački zavod Jugoslavenske akademije znanosti i umjetnosti, Zagreb, 1960, str. 12.

mogućnost promjene odredbe „legalnim“ putem, odnosno putem revolucije. Kao i svakoj ideji, tako se i klauzulama vječnosti mogu uputiti određeni prigovori vezani uz pitanje postižu li one cilj koji im je namijenjen. U drugom dijelu rada govorilo se o (ne)postojanju takvih klauzula u Ustavu RH. Hrvatski Ustav takvih izričitih klauzula nema, što su utvrdili i hrvatski ustavni pravnici, ali su pojedine odredbe uočene kao odredbe imanentne hrvatskome ustavnome identitetu. Radi se o dijelu Izvorišnih osnova, dijelu čl. 1., čl. 3. i čl. 17. st. 3. Ustava RH. Uz spomenute odredbe autor je uočio i odredbu čl. 4. o diobi vlasti i uzajamnim ravnotežama, s posebnim težištem na ograničavanje ovlasti Predsjednika Republike 2000. godine. Pretežito povijesnim argumentom navedeni su razlozi zašto bi se baš ta odredba imala smatrati nepromjenjivim dijelom ustavnoga identiteta Republike Hrvatske.

THE (NON)EXISTENCE OF ETERNITY CLAUSES IN THE CONSTITUTION OF THE REPUBLIC OF CROATIA

Since the Constitution is the most important political and legal document, which constitutes a legal order, some constitution-framers have identified certain civilisational values that must be protected from amendments, despite “the will of the people”. These values are regarded as fundamental for society and therefore must be legally “entrenched”. One way to do this is through “eternity clauses”, which explicitly state that certain constitutional provisions cannot be amended. However, according to one scientific standpoint, eternity clauses do not necessarily need to be explicit, but rather some provisions of the constitution, in accordance with teleological interpretation, can be described as “implicit” to constitutional identity. This paper intends, first, to define the term “eternity clause” and to determine the goals sought by putting such clauses in the Constitution. The central part of this essay deals with the question of the (non-)existence of eternity clauses in the Constitution of the Republic of Croatia. This subject has already been discussed among Croatian constitutional scholars, and some of the provisions in the Croatian Constitution have been determined implicitly as eternity clauses. Along with a short review of the previously mentioned discussions, the author suggests another constitutional provision in the Croatian Constitution, precisely Article 4, on the division of power, which can be pointed out as another fundamental provision for Croatian constitutional identity.

Keywords: eternity clauses, constitutional change, constitutional identity, Constitution of the Republic of Croatia, entrenchment

Luka Brajković, Fifth-Year Student at the Faculty of Law of the University of Rijeka