

Branko SMERDEL

## Zadaće pravne znanosti i pravničke struke na dvadesetu obljetnicu »Božićnog ustava«

### Ustavni izbor i procesi ostvarivanja najviših ustavnih vrednota i strateških ciljeva Republike Hrvatske<sup>1</sup>

Prof. dr. sc. Branko SMERDEL  
predstojnik Katedre za ustavno pravo  
Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu  
Trg maršala Tita 3, Zagreb  
branko.smerdel@pravo.hr

UDK 342.4(497.5)  
Izvorni znanstveni članak

*Ustav Republike Hrvatske nastao je u »ustavnom trenutku« kao dio procesa rušenja starog i uspostavljanja novog svjetskog poretka, one 1990. koja se s pravom naziva annus mirabilis. Usvojen je na prvome mjestu s ciljem da, na osnovi neotuđivog prava na samoodređenje, uspostavi temelje nove samostalne Republike Hrvatske, kao nacionalne države hrvatskog naroda, koja jamči svim pripadnicima nacionalnih manjina punu ravnopravnost s pripadnicima hrvatskog naroda, kao i posebna manjinska kolektivna prava. Poteškoće i tragedije u vezi s ostvarivanjem tog prvog i najvažnijeg ustavnog izbora utječu odlučno sve do danas na dinamiku ostvarivanja pratećih strateških ciljeva: preobrazbe nove države u demokraciju utemeljenu na vladavini prava, poštivanju i promicanju ljudskih i nacionalnih prava i temeljnih sloboda koja, s osloncem na trajni demokratski »ustav slobode« djeluje i razvija se kao dio europskih i svjetskih integracija čiji je cilj „trajni mir i održivi napredak“. »Božićni ustav«, usvojen 21. prosinca 1990.,*

1 Ovaj je rad pripremljen za znanstveni skup „Dvadeset godina hrvatske ustavnosti“ (Zagreb, 16. prosinca 2010.) u organizaciji Hrvatske akademije znanosti i umjetnosti i Hrvatske udruge za ustavno pravo te objavljen u zborniku *Dvadeseta obljetnica Ustava Republike Hrvatske* (okrugli stol održan 16. prosinca 2010. u palači HAZU u Zagrebu), ur. Arsen BAČIĆ, Zagreb: Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti – Znanstveno vijeće za državnu upravu, pravosuđe i vladavinu prava (Nakladnički niz: Modernizacija prava, knj. 12), 2011., 41-60. Ovdje ga donosimo susretljivošću prof. dr. sc. Branka Smerdela te u nešto drugačijoj uredničkoj opremi sukladno suradničkim Uputama *Krčki zbornika*.

*odmah je dobio taj popularni naziv jer je bio opće prihvaćen kao izraz narodne volje za uspostavljanje suverene, neovisne, demokratske države, integrirane u međunarodni pravni sustav demokratskog svijeta. Ciljeve utvrđene u Proslavu Ustava, posebno uređuje Članak 3. Ustava, kao najviše vrednote ustavnog poretka i temelj za njegovo tumačenje. Time smo dobili dobar ustavni tekst, popraćen izvornom »vjerom u Ustav« koji je zbog toga sa sobom nosio golem potencijal demokratskog razvitka. Proces realizacije ovih temeljnih ustavnih vrijednosti i ciljeva bio je složen, proturječan i nipošto ireverzibilan. Hrvatski izbor oblika ustrojstva vlasti i izbornog sustava nije trajne naravi i podliježe stalnom preispitivanju. Ljudska prava i temeljne slobode normativno se šire, ali su još potisnuta i prečesto ugrožena ili pogažena. Popularnost Ustava u širokim narodnim slojevima spala je na niske grane u usporedbi s popularnošću »Božićnog ustava« 1990. godine. Političke i ine elite potiskuju Ustav ako izravno nije u funkciji njihovih kratkoročnih sebičnih ciljeva. No najviše vrednote i strateški ciljevi dominiraju ustavnim procesom prvih dvadeset godina i danas su jednako aktualne kao i na početku, a mogućnosti realizacije neusporedivo su veće. Autor ukratko razmatra proces realizacije temeljnih vrednota i strateških ciljeva utvrđenih u procesu stvaranja i donošenja Ustava te se zalaže za akciju na obnovi ugleda i utjecaja koji je hrvatski »Božićni ustav« uživao u procesu stvaranja neovisne i suverene države.*

*Ključne riječi: Ustav, ustavni izbor, ustavni trenutak, ustavni proces, suverenitet, Republika Hrvatska, Europska unija.*

## 1. „USTAVNE REVOLUCIJE“ I HRVATSKI USTAVNI TRENUTAK

Događaji kojima je, pretežito na miran način, tijekom 1989. – 1990. godine srušen komunizam u Sovjetskom Savezu te zemljama istočne i srednje Europe, doveli su do provale oduševljenja nekih američkih pisaca i komentatora. Dovoljno je sjetiti se najcitiranijeg proslavljenog članka o „kraju povijesti“.<sup>2</sup> Pojedini ustavni teoretičari zanimali su se sličnom vrstom optimizma: „Od Varšave do Moskve, od Havane do Pekinga, duh koji kao da je ustao iz groba kruži svijetom – povratak revolucionarnoga demokratskog liberalizma“, pisao je Bruce Ackerman, parafrazirajući poznatu prvu rečenicu Komunističkog manifesta iz 1848. godine.<sup>3</sup> Takvom optimizmu suprotstavljali su se oprezniji analitičari, poput Ralfa Dahrendorfa, upozoravajući na iskustva velikih revolucija: dugotrajno stanje neizvjesnosti, sukoba oko vlasti i vlasništva, gospodarskih kriza i na mnogim mjestima produljenih ratova.

Sukobi populista i liberala ukazivali su na mogućnost različitih ishoda u raznim zemljama te su u gotovo svima prijetili obnovom nekog oblika autoritarnog poretka s novim ideološkim obrazloženjem.<sup>4</sup> Pitanje svih pitanja bilo je koliko su opravdana optimistička očekivanja većeg broja američkih analitičara, kako su u pitanju »ustavne revolucije« kao temeljite i radikalne promjene političkog režima, gospodarskog sustava i društvenog poretka uopće, koja bi se, za razliku od svih prijašnjih revolucija, imala dogoditi nenasilnim putem, to jest uporabom ustava i zakona kao sredstava uspostavljanja novog poretka.<sup>5</sup> U konceptu »ustavne revolucije« imanentna je sklonost da se normativno stanje uzima kao stvarno, odnosno, drugim riječima, da se smatra kako je bitna društvena promjena izvršena samim donošenjem novog ustava i odgovarajućeg zakonodavstva. Takvo uvjerenje prati naše i europske političare sve do

2 Na članak Francisa Fukuyame „Kraj povijesti“ odmah se kritički osvrnuo Ralph Dahrendorf u svojoj knjizi *Reflections on the Revolution in Europe* (DAHRENDORF 1990, 37-41). Usp. i BRZEZIŃSKI 1990.

3 ACKERMAN 1992. Raspravu otvara svojim osvrtom Richard Posner u *East European Constitutional Review* (POSNER 1992, 35-37).

4 SMERDEL 1993, 5-22.

5 Balkanski i ini ratovi s kraja 20. stoljeća bili bi, prema tom tumačenju, samo „iznimka od općeg procesa“ mirne institucionalne reforme, primjerena dostignućima čovječanstva na kraju njegove nasilne povijesti.

danas, ugrožavajući sposobnost realne procjene stanja ustavnopravnog sustava kao poretka i zamračujući perspektivu stvarnog razvitka. Klasična politička i ustavnopravna teorija ukazivala je na pogrešnost takvih očekivanja, koja danas označavamo nazivom »ustavni optimizam«. U ozračju optimizma tijekom rekonstrukcije nakon Drugoga svjetskog rata klasik američke znanosti o politici Harold Lasswell upozoravao je: „Postojanje formalne legalne strukture nije dovoljno za juridičku vladavinu. Pluralizam centara moći važniji je u tom pogledu, od formalnih ograničenja vlasti. Carl Friedrich to kaže vrlo jednostavno: ‘Svaka moć podliježe zlorabi, ali koncentriranu moć je mnogo lakše zlouporabiti nego podijeljenu vlast.’ Ali, naravno, postoji optimalni stupanj disperzije vlasti preko kojeg je vjerojatnija anarhija, i time tiranija.“<sup>6</sup>

Naznačeni su se trendovi odlučno odrazili na ustavni izbor koji je valjalo učiniti u Republici Hrvatskoj, kao i na političke procese od stvaranja neovisne hrvatske države do dvadesete obljetnice njezina Ustava. Pri tome, kako bismo ostali potpuno realistični, valja istaknuti da su i ljudska prava i demokracija, kao bitni elementi ustavnog okvira, istodobno i unutarnje sredstvo političke borbe i instrument ostvarivanja političkog utjecaja takozvane međunarodne zajednice. Bitno je naglasiti kako je, u unutarnjem političkom procesu, kao i u međunarodnim odnosima, riječ o dinamičnom procesu borbe za pravo, u kojem se idealistički ciljevi isprepliću s prizemnim interesima sudionika.<sup>7</sup>

Ideje o prednostima znanstvenog i stručnog pristupa stvaranju i razvijanju ustavnog sustava bile su relativno utjecajne u procesu stvaranja države, ali uglavnom su potpuno potisnute u hrvatskoj ustavnoj praksi posljednjih dvadeset godina. Razlog za to, kao i u primjerima drugih takozvanih postkomunističkih tranzicijskih sustava, leži u tome što su stručnjaci, ograničimo se ovdje samo na sveučilišne profesore prava, zaista odigrali važnu ulogu u kreiranju ne samo Ustava iz 1990. godine, kao i izbornog i drugog zakonodavstva s područja javnog prava, nego jed-

---

6 Usp. LASSWELL 1950, 233.

7 Na to upozorava Zbigniew Brzeziński: „Ljudi općenito ne žele demokraciju zbog nje same ili zbog odanosti političkom idealu. Oni koji aktivno traže demokraciju, ili doslovce vlast naroda, žele je kao instrument kojim bi povećali svoj udio u političkoj vlasti, a oslabili moć i vlast onih koji vladaju. Otkad je nastala u Ateni, demokracija je oružje siromašnih i brojnih protiv bogatih i malobrojnih. Ako je i postojala, liberalna komponenta bila je pokušaj da se ljude zaštiti od samovoljnih postupaka ili siromašnih i brojnih ili vladajuće manjine“ (BRZEZIŃSKI 1994,54-55).

nako tako kreiranjem zakonodavstva na drugim pravnim područjima.<sup>8</sup> Potrebno je, naravno, ukazati na to da su ideje o racionalnom ili čak znanstveno utemeljenom donošenju temeljnih političkih odluka na ustavnoj razini u središtu pozornosti ustavnopravnih i drugih javnopravnih disciplina u suvremenom svijetu.<sup>9</sup> Potrebno je odmah ukazati i na brojna negativna iskustva znanstvenog planiranja političkih institucija, za što je najbolji primjer neuspjeh Europskog ustavnog ugovora 2005. godine.<sup>10</sup>

Danas smo u prilici pokušati sumirati i ocijeniti rezultate tog razvitka te ocjenjivati opravdanost naših »znanstvenih« predviđanja prije dvadesetak godina.

## 2. USTAVNI IZBOR I PROCES IZGRADNJE USTAVNIH INSTITUCIJA

Ustavni izbor možemo odrediti kao proces kolektivnog odlučivanja na najvišoj razini, putem kojeg građani u političkim zajednicama odlučuju o svojim temeljnim političkim opredjeljenjima, kao i o sustavu institucija pomoću kojih će upravljati zajedničkim poslovima.<sup>11</sup> Podrazumijeva se da je cilj ustavnog izbora uspostavljanje demokratske vladavine utemeljene na načelu vladavine prava.

Ustavni dokument kojim se uspostavlja diktatura, autokracija ili tiranija ne može se smatrati ustavom u pravom smislu te riječi. Na to upozorava Giovanni Sartori: „Za svaku sigurnost (makar je to jasno i bez posebnog isticanja), ustav je projekt ili okvir *vladavine slobode*. U običnom smo govoru, zbog nemara, prihvatili običaj da svaki državni oblik i sve njih nazivamo ustavima. Ispravno služenje pojmovima, pak, zahtijeva da se razumije kako se sa stajališta pravih konstitucionalista ... ustavima smiju nazivati samo oni državni oblici u kojima smo (kako je kazao Rousseau) slobodni jer nad nama vladaju zakoni, a ne drugi ljudi.“<sup>12</sup>

8 KREGAR – SMERDEL – ŠIMONVIĆ 1991, 133-134.

9 OSTROM 1989; BARNETT 1998, 257-259, 271-283.

10 Usp. naš pokušaj predviđanja u SMERDEL 2003, 509-527, koji je (nažalost) rezultirao predviđanjem neuspjeha Ustavne konvencije dvije godine prije događaja.

11 Primjereno je ovdje navesti izvorni engleski termin *constitutional choice*, koji se koristi u nas, kao i u drugim jezicima. O teoriji ustavnog izbora vidjeti našu uvodnu studiju u knjigu Vincenta Ostroma *Politička teorija složene republike* (SMERDEL 1989, 5-49). SUNSTEIN 1988, 327-335; TRIBE 1985.

12 SARTORI 1994, 196.

U tom procesu, pisanje ustava i dokumenata ustavnog značaja čini samo inicijalnu, poželjno i stručnu etapu stvaranja temelja za izgradnju ustavnih institucija, koja se tradicionalno naziva ustavnim inženjerstvom ili političkom arhitekturom, a još pretencioznije i «ustavnim dizajnom».<sup>13</sup> Dobro formulirane ustavne odredbe nužne su, ali ne i dovoljne za materijaliziranje demokratskoga ustava.<sup>14</sup> Tek kada i ako ih građani i političke elite prihvate kao temeljni zakon, nastaje zbiljski ili živući ustav.<sup>15</sup>

U procesu implementacije na temeljnim ustavnim odlukama imaju se zasnivati svakodnevne operativne odluke nadležnih tijela i samih građana. Temeljne ili fundamentalne ustavne odluke rezultat su obično velikih povijesnih događanja, revolucija kojima slijede referendumi ili ustavotvorne skupštine.<sup>16</sup> Provedbene ili operativne ustavne odluke donose se kontinuirano u procesu primjene ustavnih dokumenata, kroz djelovanje zakonodavnih i izvršnih tijela državne vlasti, ustavnih i redovnih sudova, postupanje političkih dužnosnika, kao i građana u svakodnevi.<sup>17</sup> Rezultat interakcije obaju procesa može, ali ne mora nužno biti ono što se naziva »zbiljskim demokratskim ustavom«.

Ustavi se, kao što naglašava Proslov američkoga Ustava, donose da bi „uspostavili pravdu, ostvarili mir u zemlji, osigurali zajedničku obranu, unaprijedili opću dobrobit i očuvali blagoslov slobode za nas i za naše potomstvo“.<sup>18</sup> To nas dovodi do pojma zbiljskoga ustava.<sup>19</sup> Zbiljski ustav nastaje u svakodnevnom životu, kao što piše američki povje-

.....  
13 Pojam »design« podrazumijeva sposobnost znanosti da predvidi i fino uskladi pravila za pojedine zajednice i situacije. Usp. LUTZ 2006, 109; REYNOLDS 2002, 15-39. „Inženjerstvo“ je dublji izraz i zbog korištenja u svrhe političke manipulacije, posebno izbornim zakonodavstvom, kod nas je u običnom govoru poprimio negativne konotacije.

14 Složenost interakcije između navedenih čimbenika odvela je Tocquevillea u brojna proturječja u vezi s pitanjem primarne važnosti pojedinoga od njih pa mjestimično na prvo mjesto stavlja zakonodavstvo. Vidjeti detaljno ELSTER 1993, 112-122.

15 Eugen Pusić razradio je model političkog sustava koji, osim mreže institucija, čine i strukture svijesti. Usp. PUSIĆ 1974, 17-22.

16 Temeljna ustavna odluka o osamostaljenju Republike Hrvatske donesena na referendumu o neovisnosti u travnju 1991. godine uvjetovala je gotovo sve kasnije temeljne izbore između ustavnih alternativa. Usp. SMERDEL 1992, 60-78.

17 U tom smislu pojmom se koristi TRIBE 1985.

18 *Ustav Sjedinjenih Američkih Država* (prijevod Branko Smerdel) 1994, 21.

19 Američki autori ističu *opinio constitutionis* kao temelj dugotrajnosti Ustava. Woodrow Wilson opisuje tako osjećaje svojih sugrađana prema Ustavu kao „*an indiscriminating and almost blind worship of its principles*“. Usp. *Congressional Government* 1967, 17. Spominje se i „obožavanje Ustava“ (CORWIN 1920). Od suvremenih pisaca vidjeti LEVINSON 1988. U Hrvatskoj je takvu vjeru izrazio davno zaboravljeni slogan iz 1990. godine koji je »Božićni ustav« označio i kao „svjetovnu Bibliju“.

sničar Arthur Schlesinger: „Život pod Ustavom, odredio je značenje Ustava.“<sup>20</sup> Ustavne se norme tumače i prilagođavaju životnim potrebama na svakoj od ravni implementacije: (1) tijekom razrade u zakonodavstvu; (2) kroz pravorijek i nadzor sudbene i ustavno sudbene vlasti; (3) kroz postupke najviših državnih tijela zakonodavne i izvršne vlasti i stabiliziranje njihovih međusobnih odnosa te (4), najvažnije, kroz postupke građana, koji drže ustav poštenim okvirom zaštite njihovih sloboda i prava te promicanja njihovih interesa u odnosima s drugim građanima i s državnom vlasti.<sup>21</sup>

Na taj način ustavne norme tek postaju zbilja, kroz pozivanje na njih, sučeljavanje i tumačenje jer, kao što su pisali antički pravници, *ex facto jus oritur*. Dakako, to se odvija u političkom procesu sučeljavanja političkih interesa i borbe ustavnim sredstvima i unutar ustavnoga okvira. Ustavni sustav, kao što piše Herman Pritchett, nije odvojen od političkoga sustava, nego čini njegov nužni dio, obavljajući vitalnu funkciju unošenja reda i strukture u proces donošenja političkih odluka.<sup>22</sup> Zbiljski je ustav, možemo zaključiti, ono što „živi muškarci i žene misle da ustav jest, pa ga kao takva štuju, pozivaju se na njega i pokoravaju mu se“.<sup>23</sup> Ili, rečeno modernijim jezikom političke znanosti, zbiljski ustav obuhvaća „cjelovitu mrežu shvaćanja, normi, ponašanja i očekivanja među elitama i javnosti, koja okružuju i podupiru pisani dokument“.<sup>24</sup> Ustav služi kao institucionalni okvir političkih suprotstavljanja, a može kao i svaka druga institucija, poslužiti u različite svrhe.<sup>25</sup> No naš prioritet i uvjet za to jest da se ustav uspostavi kao poznati i priznati temelj pravnog poretka i okvir političkih procesa u zemlji.

Vincent Ostrom daje izvrstan pregled temeljnih uvjeta tog procesa: „Proces donošenja temeljnih ustavnih odluka (izbora između mogućih alternativa) korisno je razlikovati od kolektivnog izbora i od operativnih odluka. Ustavnim izborom uspostavlja se vlast, kao i ograničenja te vlasti s namjerom provedbe naspram onih koji obavljaju upravljačke ili zako-

20 SCHLESINGER 1973, 18.

21 SMERDEL 1999, 57-85; 2000a, 769-794.

22 PRITCHETT 1968, 298.

23 Usp. BEARD 1936, 34.

24 Usp. BURNHAM 1982, 78.

25 Lexington: The Perils of constitution – worship, *The Economist*, September 25<sup>th</sup> 2010, 58.

nodavne društvene prerogative. Ovlasti građana i pojedinaca mogu se odrediti na način kojim se ograničavaju ovlasti dužnosnika, kako to čine deklaracije sloboda i prava. Nadalje, korištenje prerogativima vlasti ima se podvrgnuti podjeli rada, što se obično veže uz diobu vlasti. Te ovlasti, pak, imaju biti uvjetovane mogućnosti veta, sukladno sustavu provjera i ravnoteža. Temeljna arhitektura ustrojstva vlasti uključuje i procedure utemeljene na poštenom pravnom postupanju, što olakšava sporenje zainteresiranih strana pa se sukobi među njima rješavaju uzajamno, na temelju zajedničkog razumijevanja procesa. Na ustavnoj razini zadaća je ograničena na izbor pravila, bez procjenjivanja troškova, osiguravanja opreme ili izbora osoblja za obavljanje posebnih zadaća. Kada je riječ o uspostavljanju ili mijenjanju pravila igre, primjena načela poštenja otvara mogućnost postizanja općeg konsenzusa među sudionicima igre. Zbog toga je za sudionike procesa ustavnog izbora razborito težiti jednoglasnosti, premda bi formalno pravilo o jednoglasnosti u odlučivanju dovelo do ovlasti na veto svakom pojedincu.<sup>26</sup>

Težnja konsenzusu u vezi s temeljnim ustavnim solucijama je bitna, premda nije preporučljivo svakom sudioniku zajamčiti pravo veta. No ni najpažljivije i najljepše napisani ustavni dokumenti, utemeljeni na suglasnosti o plemenitim idejama i iskustvima drugih, ne pružaju puna jamstva da će djelovati onako kako su planirali i očekivali njihovi autori. Pogreške pri ustavnom izboru, utemeljene na prevelikim očekivanjima, mogu prouzročiti katastrofalne posljedice u pokušaju da budu nametnuti u društvu koje ih ne prihvaća. Iskustvo pokazuje da konačnu riječ u temeljnim ustavnim pitanjima imaju građani, kao javnost i kao dužnosnici u procesu implementacije Ustava.

Temelje teorije ustavnog izbora nalazimo u Federalističkim spisima, najvažnijem izvoru za izučavanje ideja utemeljitelja američkog Ustava. U prvom eseju ove zbirke Alexander Hamilton određuje kao najvažniju svrhu novog ustava, iskoristiti priliku da se cijelom čovječanstvu pokaže kako je moguće uspostaviti političke institucije zajednice na temelju promišljanja i izbora (*reflection and choice*), umjesto vječite ovisnosti, u tom pogledu, o slučajnosti i nasilju (*accident and force*).

---

26 OSTROM 2002, 5; 2008. Naš prijevod drugog izdanja *Politička teorija* (OSTROM 1989).



Riječi »promišljanje i izbor« ovdje očito znače zahtjev za planiranjem političke arhitekture na temelju ozbiljnog znanstvenog uvida u potrebe i opredjeljenja političke zajednice, u iskustvo njezinih sastavnih dijelova, kao i ispravne procjene njezine spremnosti i mogućnosti za prihvaćanje institucionalnih i strukturalnih promjena koje donosi novi vladavinski sustav. U sljedećoj rečenici Hamilton upozorava na opasnosti postupanja na temelju općenitih intuitivnih očekivanja i odgovornost ustavotvoraca – ako njihove odluke budu utemeljene na pogrešnim pretpostavkama, to može značiti nesreću za cijelo čovječanstvo.<sup>27</sup> To je pitanje u korijenu znanstvenog pristupa problemima ustavnog izbora i nastojanja da se korištenjem »ustavnog inženjerstva« ili »ustavnom arhitekturom« uspostavi institucionalni okvir koji ima usmjeriti razvitak političke zajednice u određenom, i to, kako smo već naveli, demokratskom smjeru razvitka.<sup>28</sup>

### 3. TEMELJNE USTAVNE ODLUKE: KLJUČNA ODLUKA O INTEGRACIJI

Nakon urušavanja političkih sustava komunističkih zemalja 1990., u vrijeme kada su u brojnim »novim demokracijama« nova, demokratski izabrana narodna predstavništva pristupala ustavnim promjenama, ugledni nizozemski politolog Arend Lijphart u jednom od prvih brojeva međunarodnog časopisa *Journal of Democracy* objavio je iznimno zapažen članak pod naslovom „Constitutional Choices for New Democracies“. U članku je postavio i obrazložio tezu kako najvažnijim u tom procesu „ustavnog izbora“ smatra dvije odluke: izbor između većinskog i proporcionalnog izbornog sustava te izbor između parlamentarnog i (polu)predsjedničkog sustava ustrojstva vlasti. Nakon toga očekuje se nastupanje razdoblja konsolidacije i institucionalizacije ustavno odabranih institucija.<sup>29</sup>

.....  
27 HAMILTON – MADISON – JAY 1992.

28 Dakako, ustavno kao i svako drugo inženjerstvo može biti korišteno i u manipulativne, nedemokratske svrhe. Zbog toga je pojam u Hrvatskoj zadobio negativne konotacije te se poglavito koristi za označavanje manipulacija vlasti izbornim zakonodavstvom, a izvorno značenje potpuno je potisnuto iz političkoga govora.

29 LIJPHART 1991, 72-84.

Kako piše ugledni pravni povjesničar Harold Berman: „Radikalna transformacija pravnog sustava paradoksalne je naravi jer je jedna od temeljnih svrha prava da omogući stabilnost i kontinuitet. Više od toga, pravo – u svim društvima – izvodi svoj autoritet iz nečeg izvan sebe samog pa ako se pravni sustav ubrzano mijenja, neizbježno se javljaju pitanja izvora njegova autoriteta. U pravu, iznenadne promjene velikog opsega su zaista neprirodne. Kada se to dogodi, nešto mora biti poduzeto kako bi se spriječilo da se promjena ponovi. Novo pravo mora biti čvrsto uspostavljeno; ono mora biti zaštićeno od opasnosti novog prijeloma. Daljnje promjene imaju biti prepuštene postupnom mijenjanju.“<sup>30</sup>

Zapravo, takvih fundamentalnih ustavnih odluka ima više i one nisu jednake vrijednosti. Za Republiku Hrvatsku najvažnija je bila ustavna odluka o uspostavljanju neovisne i suverene države te je ona sve do danas bitno utjecala na razvitak cjelokupnog sustava ustavnih institucija.<sup>31</sup> Jednako važan ustavni izbor učinjen je ratifikacijom Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju 2001. godine te prihvaćanjem kandidature za članstvo u EU 2005. godine, čime smo ušli u dugotrajan, zamoran i povremeno mučan sudbinski proces pristupanja Europskoj uniji.<sup>32</sup>

Nakon svih ključnih odluka (izbora) učinjenih u tako zvanom »ustavnom trenutku«, kakvih vidjeli smo može biti i više, slijedi dugotrajni proces adaptacije ustavnih institucija zahtjevima socijalne sredine na koju se dotični ustav primjenjuje.

30 BERMAN 1983, 16.

31 SMERDEL 1992, 60-78.

32 Zakon o potvrđivanju sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, 5. 12. 2001. *Međunarodne novine* 14/2001; Nakon što je Hrvatski sabor 18. prosinca 2002. godine usvojio Rezoluciju o pristupanju Republike Hrvatske Europskoj uniji, Hrvatska je u Ateni 21. veljače 2003. godine podnijela zahtjev za članstvo u Europskoj uniji. U travnju 2003. Vijeće ministara EU dalo je Europskoj komisiji mandat da izradi mišljenje o zahtjevu Republike Hrvatske za članstvom. U listopadu 2003. godine Vlada Republike Hrvatske uručila je Europskoj komisiji odgovore na Upitnik sa 4560 postavljenih pitanja. Europska je komisija 20. travnja 2004. godine donijela pozitivno mišljenje o zahtjevu Republike Hrvatske za punopravno članstvo u Europskoj uniji i predložila otvaranje pristupnih pregovora. Na *summitu* u Bruxellesu 18. lipnja 2004. godine Europsko je vijeće Republici Hrvatskoj dodijelilo status kandidata za članstvo u Europskoj uniji, a u skladu sa zaključcima sastanka Europska komisija 6. listopada 2004. objavila je Predpristupnu strategiju za Hrvatsku kojom se pojašnjavaju pojedinosti priprema i uvjeta za stjecanje punopravnog članstva. Suglasje svih parlamentarnih stranaka o punopravnom članstvu Republike Hrvatske u Europskoj uniji potvrđeno je usvajanjem Zajedničke izjave svih parlamentarnih stranaka o početku pregovora Republike Hrvatske i Europske unije u prosincu 2004., kao i u siječnju 2005. godine usvajanjem Deklaracije o temeljnim načelima pregovora za punopravno članstvo u EU (2005.), zatim Izjave Hrvatskoga sabora i Vlade RH o zajedničkom djelovanju u procesu pregovora za članstvo u EU te Odlukom o osnivanju Nacionalnog odbora. Na sjednici Vijeća ministara Europske unije 16. ožujka 2005. u Bruxellesu doneseni su Zaključci (*Council Conclusions*) kojima se usvaja Pregovarački okvir za Republiku Hrvatsku (*Negotiation Framework* – Luxembourg, 3. listopada 2005.).

#### 4. PRVI IZBORNI ZAKON: STRUKA I POLITIKA

Na prvim višestranačkim izborima 1990. godine primijenjen je sustav većinskog predstavnštva s izborima u dva kruga u malim izbornim jedinicama.<sup>33</sup> Autori Izbornog zakona, našavši se u situaciji koja je zahtijevala žurnu primjenu znanja iz područja „ustavnog inženjeringa“, imali su zadaću u roku kraćem od mjesec dana elaborirati i pomoći provesti kroz ondašnji trodomni Sabor nužne ustavne promjene i izborni zakon. Situacija je zahtijevala rješenja kakva bi mogla omogućiti slobodne i poštene višestranačke izbore u zemlji gdje kompetitivnih izbora nije bilo pedeset godina, a ni prije toga nisu bili poštteni.<sup>34</sup> Izabrali su izborni sustav koji je u danoj situaciji, prema njihovoj stručnoj spoznaji i procjeni, jedini imao šansu biti usvojen i primijenjen te omogućiti miran prijenos vlasti.

Argumenti u prilog jednostavnog sustava bili su pretežno stručne i tehničke prirode: nedostatak iskustva, znanja i rezultata istraživanja, kadrovska i tehnička nepripremljenost, komunikacijska neposrednost i transparentnost rezultata i najvažnije mogućnost nadzora. Drugi su argumenti bili političke prirode: osigurati miran prijenos vlasti i uspostaviti stabilnu vladu, sposobnu suočiti se s enormnim problemima Hrvatske kao političke zajednice. Osobito je neodređen stranački sustav, koji se tek formirao, nalagao individualiziranje kandidacijskog postupka.<sup>35</sup> Da svi ti argumenti imaju svoju potku u političkom realitetu, da ih je svakako trebalo uzeti u obzir te da poslije izborne političke prilike, a osobito „transfer“ zastupnika iz jedne u drugu političku stranku, ukazuju na ispravnost ocjene o „neodređenosti“ stranačkog sustava u vrijeme izrade izbornog zakonodavstva priznali su ubrzo i žestoki branitelji sustava proporcionalne reprezentacije.<sup>36</sup> Istina, nisu izostali ni drugi učinci većinskoga izbornog sustava; nadzastupljenost pobjedničke

33 Amandmani LIV – XLIII na Ustav SRH; Ustavni zakon za provođenje ustavnih amandmana; Zakon o izboru odbornika i zastupnika te tri zakona kojima su utvrđene izborne jedinice za izbor zastupnika u vijeća Sabora usvojeni su u Saboru 14. i 15. 2. 1990., a stupili su na snagu objavom u *Narodnim novinama* 17. 2. 1990. godine.

34 Na posljednjim višestranačkim izborima 1938. godine glasovanje je bilo javno, a sankcije koje su uslijedile za one koji su glasovali za oporbu vrlo ozbiljne.

35 SMERDEL 1990 (usp. i Branko Smerdel, Zašto većinski sistem, *Danas*, 6. 2. 1990., str. 24).

36 Usp. GRDEŠIĆ – KASAPOVIĆ – ŠIBER – ZAKOŠEK 1991, 77-78.

stranke HDZ, koja je sa 35-43 % glasova osvojila 60-70 % zastupničkih mjesta u tri vijeća Sabora, a prijedlog Zakona usvojen je u složenoj političkoj igri uvjeravanja nositelja vlasti u SKH kako s takvim zakonom mogu pobijediti, premda je to objektivno graničilo s fantastikom. No izbori su protekli mirno, uz iznimno malen broj žalbi i pokušaja manipulacija glasovima, a uredno je proveden i prijenos vlasti na pobjedničku stranku.

## 5. PRIHVAĆANJE POLUPREDSJEDNIČKOG SUSTAVA

Pri izboru sustava organizacije vlasti, kao oblika ustavnog uređenja odnosa između zakonodavne i izvršne, a posebno i sudbene vlasti, argumenti struke mnogo su manje došli do izražaja. Pobjednička stranka HDZ je odmah nakon preuzimanja vlasti, postavljanjem svoga vođe dr. Franje Tuđmana za predsjednika Predsjedništva, iskazala svoje opredjeljenje za jednu od varijanti predsjedničkog, a ne parlamentarnog sustava. U protivnom bi, naime, vođa stranke preuzeo funkciju prvog ministra. Već u srpnju, ustavnim amandmanom, predsjednik Predsjedništva postaje predsjednik Republike, a članovi Predsjedništva potpredsjednicima Republike. Stručni su timovi, koji su pripremali nacrt ustavnog teksta, radili u sklopu tako zadanih elemenata. Opredjeljenje za takozvani polupredsjednički sustav po uzoru na francuski Ustav iz 1958. godine bilo je samo teorijsko pokriće Tuđmanova koncepta države kao hijerarhijske strukture sa svemoćnim vladarom na čelu.<sup>37</sup>

Opozicijske stranke lijevog bloka, na čelu s reformiranim komunistima u SDP-u, zalagale su se za klasični parlamentarni sustav u kojem odgovornost za tekuću politiku snosi vlada, s naglašenom ulogom premijera koji odgovara parlamentu, a ne predsjedniku. Slabost njihova zalaganja bila je u naknadnoj pameti: tijekom pet desetljeća jednostranačke vladavine, ustavna fikcija takozvane skupštinske vlade služila je kao pokriće osobne vladavine oslonjene na jednostranačku i ideološku diktaturu.<sup>38</sup>

---

37 Gojko Marinković: „Branko Smerdel: Radili smo po napatku Predsjedništva“, *Danas*, 25. 9. 1990.

38 Vidi: Branko Puharić, „Našim uvjetima više bi odgovarala parlamentarna demokracija“; Nikola Visković, „Ograničiti ovlasti predsjednika Republike“, *Izješća Hrvatskog sabora*, 4. 12. 1990.

Usprkos ograničenoj slobodi izbora pri donošenju odluke o uvođenju potpredsjedničkog sustava, postojali su ozbiljni argumenti koji su mu išli u prilog. Ti su argumenti bili uvjetovani političkom situacijom u kojoj je imao biti donesen novi Ustav: unutarnjom i vanjskom nestabilnošću i potrebom provođenja programa radikalnih reformi radi transformacije cjelokupnoga privrednog i političkog sustava te tržišnoj ekonomiji i političkoj demokraciji. No, iznad svega, ti su argumenti bili opravdani bitnim ograničenjima slobode ustavnog izbora koja proizlaze iz političke kulture, tradicija i problema s kojima se suočava politička zajednica.

Prije razmatranja tih argumenata valja nam ukratko razmotriti alternativne mogućnosti, s obzirom na to da se rasprave u Hrvatskoj sve do danas vode bez mnogo stvarnog uvida u funkcioniranje različitih sustava ustrojstva vlasti, kao i spoznaje da zbiljsko funkcioniranje ustavnih modela u prvom redu ovisi o stranačkom sustavu.

Uzorni britanski sustav parlamentarne vlade omogućava vodstvu stranke koja ima discipliniranu većinu zastupnika u Donjem domu da nadzire i zakonodavstvo i egzekutivu te da, korištenjem prava da od državnog poglavara zahtijeva raspuštanje parlamenta, samo bira trenutak kad će, u sklopu petogodišnjeg mandata, izići na izbore. Vladu bi u parlamentu mogla srušiti samo pobuna vlastitih stranačkih zastupnika, a izvan parlamenta odluka donesena unutar političke stranke. Problemi se javljaju ako disciplinirane većine nema, što rezultira nestabilnošću vlade kao u francuskoj III. i IV. republici. Zbog toga je francuskim Ustavom iz 1958. godine svjesno učinjen pomak težišta vlasti u korist egzekutive, a osobito predsjednika Republike. Ustavno je to učinjeno uvođenjem prava predsjednika da, bez supotpisa premijera, raspisuje referendum, poduzima mjere radi zaštite redovitog funkcioniranja institucija Republike te imenuje vladu, koji je 1962. godine kompletiran uvođenjem neposrednih izbora za predsjednika Republike.<sup>39</sup> Tamo gdje to nije učinjeno, kao primjerice, u Italiji, nestabilnost vlade bila je kroničan problem, a sustav stabilizira politički neodgovorna državna administracija.

.....  
39 Šire: SOKOL – SMERDEL 1988.

Naziv »polupredsjednički« uveo je podrugljivo njegov protivnik Maurice Duverger jer je taj sustav zapravo u mnogo većoj mjeri predsjednički nego što je to tzv. predsjednički sustav, sustav *checks and balances* u SAD-u, koji je imao određene prednosti za nove demokracije. Na prvome mjestu to je stabilnost vlasti i transparentnost ustavnog sustava u kojem se izriječkom utvrđuje središte donošenja političkih odluka i odgovornost za te odluke, za razliku od prijašnjih sustava koji su proglašavali supremaciju skupština, dok one u stvarnosti nisu imale nikakve vlasti. Naravno, to vrijedi pod uvjetom da se u djelovanju ustavnih institucija i ponašanju glavnih aktera ustavnog sustava strogo imaju u vidu opasnosti razvitka personalne koncentracije vlasti, što je moguće i kod drugih sustava ustrojstva vlasti.<sup>40</sup>

Tvrđilo se, dakle, da je predsjednički sustav po američkom uzoru nemoguće „uvesti“ ustavnom odredbom jer je za njegovo funkcioniranje potrebno nepostojanje znatnih ideoloških razlika između političkih stranaka, što u novim demokracijama nije bio slučaj, a parlamentarni sustav u uvjetima istih političkih dioba rezultira nestabilnošću vlade, te da polupredsjednički sustav u danim uvjetima najbolje pomiruje zahtjev za učinkovitošću sa zahtjevom za demokratskom kontrolom nad državnom vlasti.<sup>41</sup>

Osim uspješnog funkcioniranja polupredsjedničkog sustava u Francuskoj, značajan argument kojim su autori branili to ustavno rješenje bili su i primjeri novih demokracija koje su prije, tijekom 70-ih godina, izišle iz jednostranačkih diktatura drukčijih ideoloških obilježja, poput Portugala prema Ustavu iz 1976. godine, koji također prihvaća polupredsjednički sustav, a u Španjolskoj funkciju stabilizatora obavlja monarh. Usprkos opasnostima prezidencijalizma na koje je tako temeljito upozoravao Linz, jasno je da su važni razlozi naveli ustavotvorce svih novih demokracija, koje su nastale na ruševinama bivših socijalističkih režima, da inicijalno prihvate polupredsjednički sustav – uz izuzetak Mađarske. Na kraju, kao argument se navodilo i to što je polupredsjednički sustav u skladu s hrvatskom državnom pravnom tradicijom, još od vremena bana

---

40 Usp. LINZ 1990, 51-69.

41 Usp. SOKOL 1990, 411-432; 1991, 1-2.

Jelačića, koji je 1848. godine imenovao Bansko vijeće,<sup>42</sup> što je u aktualnim političkim prilikama u Hrvatskoj zaista pridonijelo slabljenju pozicija protivnika polupredsjedničkog sustava pred javnošću.

## **6. USTAV U FUNKCIJI JAČANJA NACIONALNE DRŽAVE: PROMJENE 1997. GODINE**

Prva promjena Ustava iz 1997. godine imala je za cilj s jedne strane osnažiti ustavna jamstva državne samostalnosti pred opasnostima koje donijela agresija na Hrvatsku, a s druge objasniti ustavna jamstva sloboda i prava sukladno zahtjevima približavanja članstvu u Vijeću Europe. U tom su cilju njegove odredbe dopunjene ustavnim zabranom pokretanja bilo kakvog postupka udruživanja u saveze koji bi mogao rezultirati „obnavljanjem balkanskih državnih sveza u bilo kojem obliku“. Dodatno je pojašnjeno da ustavna jamstva ravnopravnosti ne štite samo hrvatske državljane, nego svakoga tko se zatekne na području države. Premda takav zaključak nedvojbeno proizlazi iz odredbe „svi su pred zakonom jednaki“, prevladali su mišljenje i savjeti stručnjaka Vijeća Europe kako je bolje jasno i nedvojbeno reći da „svatko“ uživa prava i slobode koje jamči hrvatski Ustav.

## **7. USTAV U FUNKCIJI DEMOKRATIZACIJE: PROMJENE 2000. i 2001. GODINE**

Tijekom 90-ih godina središte vlasti i simbol režima postalo je imperijalno predsjedništvo, koje je od početka građeno na interpretacijama stranim duhu, a često i slovu Ustava. U tom je procesu vlast, zakonodavstvom i praksom, koncentrirana u osobi predsjednika Republike, odnosno u njegovu uredu i »savjetodavnim tijelima«, od kojih je najizrazitiju ulogu odigralo Vijeće obrane i nacionalne sigurnosti

.....  
42 SOKOL 1990, 1424.

(VONS).<sup>43</sup> Dok su ratna situacija i mučno održavanje primirja još nekako mogli opravdavati takvu centralizaciju, pa i personalizaciju vlasti,<sup>44</sup> situacija se, suprotno očekivanjima, pogoršala nakon okončanja rata 1995. godine.<sup>45</sup> Nije, doduše, došlo do pokušaja realizacije udvorničkog prijedloga ondašnjeg predsjednika Sabora Nedjeljka Mihanovića, u listopadu te godine, da se Franjo Tuđman proglasi doživotnim predsjednikom Republike,<sup>46</sup> ali sustav je nakon predsjedničkih izbora 1997. godine dobivao sve više značajki prerastanja iz imperijalnog (ratnog) predsjedništva, u sustav izborne monarhije.<sup>47</sup> Dioba vlasti nije se gotovo uopće više spominjala u javnosti, a čak je i citiranje ustavnog teksta postalo neprihvatljivo urednicima „državotvornih“ glasila.<sup>48</sup>

Ideja o znanstveno i stručno utemeljenim promjenama Ustava svoj je posebni izraz našla u angažmanu Radne skupine predsjednika Repu-

43 Tuđmanovu koncepciju formalno savjetodavnog gremija u kojem zbiljski predsjednik Republike donosi konačne odluke, još je bolje izražavao izvorni naziv Vrhovno državno vijeće, kasnije promijenjen kao kozmetički ustupak slovu Ustava. Članovi VONS-a bili su predsjednici Sabora, Vlade, Ustavnog i Vrhovnog suda zajedno s ministrima državnih ministarstava i šefovima tajnih službi. Usp. naša upozorenja na napuštanje načela diobe vlasti: SMERDEL 1991, 775; 1992, 70. Usp. i Branko SMERDEL, *Croatian Imperial Presidency. Constitutional Design and Operation*, paper presented at the Conference on Presidencies in New Democracies of Middle and Eastern Europe, Constitutionalism in New Democracies, Chicago Project, Budapest, September 17, 1993.

44 Evo kako to obrazlaže Friedrich A. Hayek: „Kada zaprijeti vanjski neprijatelj, kada se prolomi pobuna ili nezakonito nasilje, ili prirodna katastrofa zahtijeva brzo djelovanje svim sredstvima koja stoje na raspolaganju, moć prisilne organizacije, kakvu normalno nitko ne posjeduje, mora nekome biti povjerena. Poput životinje u bijegu od smrtno pogibelji, društvo može u takvim situacijama, kako bi izbjeglo uništenje, biti prisiljeno privremeno suspendirati čak i vitalne funkcije od kojih na dugi rok zavisi njegova opstojnost“ (HAYEK 1979, 124).

45 Problem je u stabilizaciji centralizirane strukture personalizirane vlasti, kao i socijalnoj psihologiji straha na kojoj se uspostavlja. Bertrand Russell o tome piše: „Rat donosi drugačiju, nasilnu psihologiju. Strah uzrokuje kod ljudi želju za vođom te uspješni general izaziva strastveno divljenje, koje je rezultat straha. Budući da pobjeda izgleda, u tom trenutku, jedina stvar od zbiljske važnosti, uspješni general lako će uvjeriti svoju zemlju da mu povjeri najvišu vlast. Dok kriza traje, smatra ga se nezamjenjivim, a kada ona prođe, najčešće ga je vrlo teško ukloniti.“ I dalje: „Rat je glavni promotor despotizma i najveća prepreka uspostavljanju sistema u kojem se, koliko god je to moguće, izbjegava neodgovorna vlast“ (HAYEK 1979, 136 i 201). Vidjeti i NEUMANN 1974, 227-255.

46 Usp. *Globus*, 15. listopada 1995, 4.

47 U vrijeme rata i ozbiljnih kriza vlast se u demokracijama, formalno ili neformalno, koncentrira u vrhu izvršne vlasti, najčešće u rukama vrhovnog zapovjednika oružanih snaga. To je imperijalno predsjedništvo, u smislu knjige Arthura F. Schlesingera Jr., *Imperial Presidency* (Boston, 1973.). Izborne monarhije, osim koncentracije i personalizacije vlasti, obilježava nepotizam, odsutnost komunikacije s javnošću i parlamentom, golema neformalna moć dvorske kamarile, predsjedničke obitelji, klijenata i prijatelja (primjerice, teniski partneri), shvaćanje o predsjedniku kao suverenu koji je iznad zakona i neodgovoran pred zakonom, netransparentnost donošenja političkih odluka i shvaćanje Ustava kao instrumenta dnevne politike. Posljednji korak čini zatim usvajanje ustavne odredbe o doživotnom predsjedniku Republike.

48 Primjeri su, dakako, bezbrojni pa navodim svoje iskustvo. Kada sam u jednom intervjuu Slobodnoj Dalmaciji citirao ondašnji članak 104. Ustava, koji predviđa odgovornost predsjednika Republike za povredu Ustava, taj je pasus, kako svjedoči autorica, urednik naprosto izrezao iz teksta, bez obzira na gubitak slijeda i smisla, kao i moj prosvjed prilikom autorizacije. Nakon toga preostalo mi je jedino prekinuti svaku suradnju s tim listom. Usp. Ivanka Toma, „Ugledni profesor ustavnog prava dr. Branko Smerdel komentira aktualne dvojbe u hrvatskom pravosuđu“, *Slobodna Dalmacija*, 23. siječnja 1999., 5.



blike Hrvatske, odmah nakon stupanja Stjepana Mesića na dužnost u veljači 2000. godine, sa zadaćom da pripremi stručne osnove mogućeg prijedloga ustavnih promjena, u skladu s temeljnim političkim zahtjevom „zamijeniti polupredsjednički model ustrojstva vlasti čistim parlamentarnim sustavom“.<sup>49</sup>

Nakon podnesenog prijedloga uslijedila je zaoštrena politička rasprava u Saboru i javnosti, a istodobno je, navodno, djelovala i druga politička skupina, koju su činili čelnici političkih stranaka šesteročlane koalicije (od kojih neki i sami pravni stručnjaci). Kao izrazitu posebnost treba navesti, kako je u sukobima koji su uslijedili između vladajuće koalicije i novoizabranog predsjednika Republike, Vlada angažirala i jednog stranog ustavnog stručnjaka, no on se u potpunosti suglasio sa stajalištima Radne skupine.<sup>50</sup>

Optimistički zaključak da struka može, na temelju objektivnih kriterija i procjene učinaka primjene određenih institucionalnih rješenja, bitno utjecati na konkretna ustavna rješenja, opovrgavaju u našem primjeru brojne razlike, ponegdje i vrlo bitne, između ponuđenih „stručnih“ i usvojenih „političkih“ rješenja, na što najizrazitije ukazuje činjenica što je politika, odnosno vodstvo šesteročlane koalicije, protivno prijedlozima struke, ustavne promjene izvela u dvije iznimno neusklađene etape 2000. i 2001. godine, protivno najozbiljnijim upozorenjima stručne Radne skupine.

Velika ustavna reforma iz 2000. godine imala je za cilj ojačati ustavna jamstva demokratskog razvitka i parlamentarne demokracije te spriječiti koncentraciju vlasti i odlučivanja u osobi predsjednika Republike. Zbog toga je promijenjen cijeli sustav ustrojstva vlasti radi ograničavanja predsjednika Republike i nadzora nad njim u sklopu modela parlamentarne vladavine.<sup>51</sup>

Dodatna promjena iz 2001. bila je zapravo naknadna dopuna i ko-

49 MRATOVIĆ – SMERDEL – BAČIĆ – CRNIĆ – FILIPOVIĆ – LAUC 2000, 4836-4837 i 4838-4839 – objavljeno i u *Zborniku Pravnog fakulteta u Zagrebu* 50 (2000) 3; MESIĆ 2000.

50 Usp. RIBIČIĆ 2000, 4.

51 Vidjeti Radna skupina: Veljko MRATOVIĆ, predsjednik, Branko SMERDEL, zamjenik predsjednika i članovi: Arsen BAČIĆ, Jadranko CRNIĆ, Nikola FILIPOVIĆ i Zvonimir LAUC: Stručne osnove mogućeg prijedloga ustavnih promjena, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* 50 (2000) 3; objavljeno i u: *Informator: instruktivno-informativni list za ekonomska i pravna pitanja*, br. 4836-4837 i 4838-4839 od srpnja 2000.; SMERDEL – SOKOL 2009; SMERDEL 2010a, 84-105.

rekcija nekih grešaka iz reforme izvršene 2000. godine. Ona je bila prouzročena poteškoćama u usklađivanju stajališta unutar vladajuće koalicije, no šteta koja je učinjena nastojanjima da se stabilizira ustavni poredak bila je neocjenjiva. Najvažnija je promjena ukidanje Županijskog doma i na taj način uspostavljanje jednodomnog Hrvatskog sabora, čiji je položaj, suprotno prijedlogu stručnjaka, prethodne godine bio znatno ojačan! V. Šeks je to u lipnju 2010. godine s pravom nazvao »žalosnom epizodom« u razvitku hrvatske ustavnosti.<sup>52</sup>

## 8. USTAV U FUNKCIJI PROCESA PRIDRUŽIVANJA 2010. GODINE

Ustavne promjene 2010. godine inicirane su, formulirane i usvojene na prvome mjestu radi olakšavanja primordijalnog strateškog cilja hrvatske politike – olakšavanja pregovora i ubrzavanja pristupa u članstvo Europske unije.<sup>53</sup>

Evo kako je predsjednik Odbora za Ustav, Poslovnik i politički sustav Vladimir Šeks u veljači 2009. pojasnio sadržaj predloženih promjena:

„Prvo, zatvaranje pregovora o dva poglavlja, 24. Pravda, sloboda i sigurnost i 32. Financijski nadzor, izravno ovisi o promjeni Ustava. U poglavlju 17. Ekonomska i monetarna politika treba Ustavom učvrstiti položaj HNB-a kao potpuno samostalne institucije. U poglavlju 23. Pravosuđe i temeljna ljudska prava treba dati aktivno i pasivno biračko pravo državljanima EU-a s prebivalištem u Hrvatskoj na izborima za Europski parlament i na lokalnim izborima. Pripremljen je zakon o izborima članova u Europski parlament koji je prošao prvo čitanje, kao i nacrt izmjena Zakona o izboru predstavničkih tijela jedinica lokalne samouprave, koji će ući u proceduru nakon promjene Ustava. U poglavlju

---

52 SMERDEL 2001a, 5-21; 2001b, 1149-1162. Dio ustavnih promjena 2001. V. Šeks je nazvao nesretnom epizodom u kojoj je ukinuto aktualno Državno sudbeno vijeće i aktualni predsjednik Vrhovnog suda ([http://hrt.hr/index.php?id=48&tx\\_ttnews%5Btt\\_news%5D](http://hrt.hr/index.php?id=48&tx_ttnews%5Btt_news%5D)).

53 U situaciji sve manje vjerojatnosti pravodobnih ustavnih promjena, raspravu o mogućim alternativama strogim zahtjevima tada važećeg članka 141. Ustava potaknuo je Siniša Rodin (2007, 23-49), a nastavila Tamara Čapeta (2008a, 1-3; 2008b, 1-3) te Siniša Rodin (2008, 1-5). Reagirao je Smiljko Sokol u svojoj kolumni u *Obzoru* u *Večernjem listu* od 26. srpnja 2008., 16.

24. Pravda, sloboda i sigurnost Ustavom treba omogućiti izručenje hrvatskih državljana sudskim tijelima članica Unije, kad Hrvatska postane članica EU-a. Time bi se u hrvatski pravni sustav uveo europski uhiđbeni nalog. U poglavlju 32. Financijski nadzor treba osigurati neovisnost Državnog ureda za reviziju. To su formalna mjerila, a privremeno zatvaranje poglavlja 32. predviđeno je za lipanj pa je Šeks u to vrijeme predviđao da bi Ustav mogao biti promijenjen do ljetne stanke parlamentarnog rada. Dalje, valja razmotriti i promijeniti ustavnu odredbu članka 141. URH, po kojoj je za referendum o ulasku Hrvatske u EU potrebna većina svih građana s pravom glasa, znači i oni s prebivalištem izvan Hrvatske. To je gotovo nemoguće postići i stoga će ta ustavna promjena vjerojatno ići prema tome da se omogući uspjeh referenduma na razborito postavljenim osnovama, kao u zemljama članicama Europske unije.<sup>54</sup>

Polazeći od tako zacrtanih ciljeva i postignutog suglasja o ciljevima ustavne reforme, još u prosincu 2008. iznijeli smo javno prijedlog da, oslanjajući se na postojeći konsenzus o pristupanju EU, zajednički prijedlog „europskog paketa ustavnih promjena“ usuglase i podnesu predsjednik Republike i predsjednik Vlade, koji naravno nije bio prihvaćen.<sup>55</sup> Na prigovore o „političkoj naivnosti“ našeg prijedloga moramo podsjetiti kako je u to vrijeme predsjednik Mesić iznio ideju o „velikoj koaliciji za Europu“, a premijer Sanader govorio o „velikoj koaliciji za rješavanje problema“.<sup>56</sup>

Oporba, manjine, civilno društvo, stručnjaci i mnogi drugi vidjeli su u otvaranju postupka priliku za unošenje svojih ideja i koncepata ili pak golih interesa u ustavne odredbe. Tijekom dugotrajnih pregovora, oporbene političke stranke (predvođene SDP-om, HNS-om i IDS-om), organizacije i zastupnici nacionalnih manjina, udruge civilnog društva, predvođene GONG-om,<sup>57</sup> kao i brojni pojedinci, nastojali su iskoristiti prigodu za unošenje u Ustav određenih promjena na području ljudskih

54 <http://www.vjesnik.hr/Html/2009/02/20/Clanak.asp?r=tem&c=1>; [http://www.javno.com/hr-hrvatska/vladimir-seks-ustavne-promjene-do-ljeta\\_235918](http://www.javno.com/hr-hrvatska/vladimir-seks-ustavne-promjene-do-ljeta_235918). Usp. i ŠEKS 2009, 1-3; 2010.

55 Usp. SMERDEL 2008, 1; 2009a, 37-73.

56 Nataša Božić i Dražen Ciglenečki, „Sanader: doviđenja i hvala na suradnji“, *Novi list*, prilog, 1. srpnja 2010., 32.

57 Vidjeti: Ustavne promjene prevažne su da bi se donosile na brzinu, daleko od očiju javnosti i bez javne rasprave, <http://www.gong.hr/news.aspx?newsID=2849&pageID=1> (pristup 4. 11. 2009.).

prava i političkog odlučivanja.<sup>58</sup> Mi smo se dugo zalagali za „generalno pospremanje Ustava“ u smislu njegove modernizacije uključivanjem novih prava i sloboda, kao i institucija za njihovu zaštitu te za popunjavanja nejasnoća i stručno formuliranje dvojbena i nedorečenih odredbi.<sup>59</sup>

Usvojeni tekst s naslovom »Promjena Ustava« je, naravno, rezultat brojnih užurbanih kompromisa ostvarenih u tom mučnom procesu sukobljavanja i odstupanja pred začuđenim očima javnosti.<sup>60</sup> Općenito ocjenjujući usvojene promjene, danas možemo konstatirati sljedeće:

- Prvo, politički učinci usvojenih ustavnih promjena su neupitni.
- Drugo, ozbiljni stručni pravni problemi otvoreni su samim stupanjem na snagu ustavnih promjena.

Ustavne promjene postigle su primarnu političku svrhu koju su im domaće vladajuće elite namijenile od samoga početka. U tome su, usprkos poteškoćama u postizanju konačnog sporazuma, bile suglasne i vladajuća koalicija i oporbene stranke. Ta je svrha bila općenito ojačati pregovaračku poziciju Hrvatske u pristupnim pregovorima, a dijelom i izravno ispuniti zahtjeve europskih pregovarača. Dakako, time je omogućeno samo otvaranje spornih poglavlja u pristupnim pregovorima, među kojima na su na prvome mjestu pravosuđe, sigurnosna politika i tržišno natjecanje. U pregovorima koji se nastavljaju europski pregovarači i europski političari će, pri ocjeni usklađenosti hrvatskog pravnog

58 Na sjednici Odbora za Ustav, Poslovnik i politički sustav održanoj 10. ožujka 2008. godine iznesen je veći broj inicijativa različite političke težine i opsega: zastupnik Ivo Josipović iznio je zajedničku inicijativu klubova SDP-a, HNS-a, IDS-a i HSS-a da se ustavnim promjenama retroaktivno ukloni zastara za kaznena djela pretvorbenog kriminala i ratnog profiterstva. Pučki pravobranitelj Jurica Malčić zatražio je da se nadzorne vlasti ombudsmana prošire i na sudsku upravu, a glavna državna revizorica Šima Kراسić da se revizija uzdigne do ustavne kategorije; umirovljeni predsjednik Ustavnog suda Jadranko Crnić predložio je da se u ustavni tekst unese institucija javnog bilježništva. Pravobraniteljica za djecu Mila Jelavić tražila je jamstva nezavisnog i aktivnog položaja ombudsmana za zaštitu prava djece u Ustavu. Zastupnik bošnjačke i slovenske nacionalne manjine Šemso Tanković ponovio je zahtjev za »povratak« tih manjina u preambulu Ustava. No u javnosti su podneseni ili ponovljeni i drugi prijedlozi, od kojih neke smatram iznimno važnim, kao što je to kompleksan prijedlog izmjene cjeline ustavne koncepcije obiteljskog prava koji je podnijela profesorica Dubravka Hrabar. Najveću je pozornost javnosti privukao prijedlog za ponovnu temeljitu promjenu ustavnog sustava ustrojstva vlasti, to jest smanjenja predsjedničkih ovlasti. Promjene pravosudnog sustava najavili su ministar Ivan Šimonović i predsjednik Vrhovnog suda Branko Hrvatinić u prosincu 2008. godine.

59 Usp. na primjer SMERDEL 2001, 1149-1162; Ustavne promjene 2009., 144. tribina, Godišnjak tribine Kluba pravnika Grada Zagreba i Pravnog fakulteta u Zagrebu, 2009.; 2009b, 1-2.

60 Formalni tekstovi koji su poslužili kao osnova za usklađivanje tijekom tajnih pregovora od listopada 2009. do travnja 2010. godine bili su Prijedlog odluke o pristupanju promjeni Ustava Republike Hrvatske, s Prijedlogom nacrtu promjene Ustava Republike Hrvatske, koji je temeljem čl. 142. st. 1. Ustava Hrvatskom saboru podnijela Vlada i skupina od 52 zastupnika. Usp. *Izješće Odbora za Ustav, Poslovnik i politički sustav o prijedlogu odluke o pristupanju promjeni Ustava Republike Hrvatske*, <http://www.sabor.hr/default.aspx?art=30489&sec=2782&dm=2>, (27. 10. 2009.).

sustava s europskom pravnom stečevinom, prije svega inzistirati na pitanjima provedivosti i na zbiljskoj provedbi ustavnih i zakonskih propisa.<sup>61</sup>

No istodobno, samim trenutkom stupanja na snagu Promjene Ustava otvoreni su krucijalno važni problemi tumačenja njegovih odredbi, uzrokovani nedovoljnom pozornošću posvećenom pravnim i stručnim pitanjima pri njihovu donošenju.<sup>62</sup>

Na prvome mjestu ostalo je otvoreno pitanje donošenja Ustavnog zakona za provedbu Ustava, koji je akt ustavnog ranga te se donosi nakon postupka ustavne revizije. U Promjeni Ustava članak 30. za donošenje tog ustavnog zakona određuje rok od šest mjeseci. U Pročišćenom tekstu Ustava, članak 147., takav rok, premda ga je Sabor izglasao, nije više predviđen.<sup>63</sup> Sporenja oko pitanja po kojem postupku ima biti odlučeno u postupku izbora jednog ustavnog suca koji je bio u tijeku te „koji Ustav, novi ili stari“ ima biti primijenjen na odlučivanje građana na referendumu narodne inicijative što su ga organizirali sindikati, koja su neposredno uslijedila nakon donošenja i stupanja na snagu ustavnih promjena, potvrdila su u potpunosti naša upozorenja.<sup>64</sup>

Događaji neposredno prije izglasavanja ustavnih promjena dobro ilustriraju kako je i iz kojeg razloga stručni pristup bio potpuno potisnut. Kao cijenu usvajanja »europskog paketa« oporba je zahtijevala dodatne, velikim dijelom opravdane promjene na području ljudskih prava pa je „ustavno pripetavanje“ nastavljeno doslovno do posljednjeg trenutka. Na konačni Prijedlog promjene Ustava, koji je 15. lipnja ujutro utvrdio saborski Odbor za Ustav, Poslovnik i politički sustav, Vlada Republike Hrvatske je, na iznenađenje javnosti i oporbe, isti dan poslijepodne predložila pet amandmana, koji su u oštroj konfrontaciji usklađivani sutradan

61 30. lipnja 2010. otvorena su sva poglavlja u pristupnim pregovorima, [http://www.danas.org/content/hrvatska\\_eu\\_pristupni\\_pregovori\\_poglavlja/2087318.html](http://www.danas.org/content/hrvatska_eu_pristupni_pregovori_poglavlja/2087318.html) (2. 7. 2010.).

62 N. B.: Promjena Ustava stupila je, prema članku 31. na snagu danom proglašenja 16. lipnja, dakle prije objave u *Narodnim novinama* 85/2010 dana 18. lipnja 2010., što je primjerenije revolucionarnim deklaracijama prošlosti nego donošenju najvišeg pravnog akta u sustavu utemeljenom na vladavini prava.

63 Prema našim informacijama, razlog za to je što su vodeći političari tek naknadno »otkrili« da se taj zakon ima donijeti po ustavotvornom postupku iz članka 142. Ustava, što će zahtijevati nova usklađivanja.

64 Silvana Perica, „Branko Smerdel: Vlast se boji naroda, ali se i narod boji vlasti, intervju“, *Večernji list*, Obzor, 11. rujna 2010.; Neven Šantić, „Branko Smerdel: Bez dogovora o referendumu vladajuća koalicija će se raspasti, intervju“, *Novi list*, Pogled, 11. rujna 2010.; SMERDEL 2010b, 1.

u konačnoj raspravi u plenumu.<sup>65</sup> Posebno je po žurnom postupku pripremljen prijedlog promjene Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina, što je u raspravi na plenumu dovelo do žestoke rasprave, ali opet je propušteno upozoriti na ustavno-pravne probleme koje će otvoriti proširivanje prava iz područja takozvane pozitivne diskriminacije organskim zakonom usprkos zadržavanju ustavne odredbe o »jednakom biračkom pravu« (članak 45.).<sup>66</sup> Prije glasanja odlučeno je o amandmanima na promjene Ustava. Saborska većina odbila je amandman SDP-a da se broj potpisa birača potrebnih za raspisivanje referenduma smanji sa 10 na 5 posto. Prihvaćeno je svih pet Vladinih amandmana na ustavne promjene, s tim da se interveniralo u amandman o izvorišnim osnovama Ustava.

Ukratko, možemo zaključiti: usvajanje ustavnih promjena 16. lipnja 2010. bilo je zaista trijumf političke volje nad zahtjevima i standardima pravne struke. Riječima potpredsjednika Sabora Vladimira Šeksa, to je bilo potrebno i opravdano jer ima „omogućiti ostvarenje europskog sna Hrvatske i svih strateških ciljeva hrvatske politike“.<sup>67</sup>

Pravnoj struci i pravnoj znanosti postavljen je time težak izazov da svojim zalaganjem preveniraju moguće štete i omogućće prevladavanje otvorenih problema, čuvajući pritom duh Ustava, koliko god veliki ti problemi bili.<sup>68</sup> No Ustav je na snazi te time znanstvena i stručna kritika ostaje akademskom zadaćom za budućnost.

---

65 Klasa: 012-02/09-02/01, Ur. broj: 5030109-10-4 Zagreb, 15. lipnja 2010.

66 Zastupnica HNS-a Vesna Pusić optužila je zastupnika Pupovca i Vladu kako izmjenama Ustavnog zakona žele izmijeniti arhitekturu države, preko onog što je dogovoreno, uvodeći srpsku teritorijalnu autonomiju u istočnoj Slavoniji. Njezin je amandman prihvaćen, pitanje ustavnosti ignorirano je i čeka nastavak u obliku prijedloga za ocjenu ustavnosti organskog zakona.

<http://www.novosti.com/2010/06/erdtuski-sporazum-je-okoncao-rat-ali-ne-mora-biti-dobar-temelj-za-mirmodop-sku-drzavu/> (pristup 29. lipnja 2010.).

67 »Izmjene Ustava omogućit će da se europski san Hrvatske pretvori u javu te će se u Ustavu zaokružiti svi strateški ciljevi hrvatske državne politike«, istaknuo je predsjednik Odbora za Ustav Vladimir Šeks. Podsjetio je da je »Božićnim ustavom« 1990. utvrđena hrvatska suverenost, da je izmjenama 1997. zabranjeno udruživanje u nove balkanske asocijacije, a 2000. omogućen prelazak Hrvatske u parlamentarni sustav, [http://hrt.hr/index.php?id=48&tx\\_ttnews%5Btt\\_news%5D](http://hrt.hr/index.php?id=48&tx_ttnews%5Btt_news%5D).

68 Prilozi sudionika stručnog skupa o ustavnim promjenama, održanog 5. studenoga 2009. godine u suorganizaciji Hrvatske udruge za ustavno pravo i Pravnog fakulteta u Zagrebu, objavljavani su kao uvodnici u *Informatoru*, kao i u dva izdanja njegova priloga *Ustavni vidici* (5. i 6.) tijekom studenoga i prosinca 2009. godine. Upozorenja i prijedlozi struke su uglavnom ignorirani, osim nekih čisto tehničkih intervencija.

## ZAKLJUČAK

Na dvadesetu obljetnicu slavnog »Božićnog ustava« (1990. – 2010.) dužni smo, kao pravnici i znanstvenici, pogledati istini u oči. Među građanima, radnicima i studentima prevladava sveopći cinizam i odbacivanje ustavnog sustava. Navedimo ovdje ocjenu klasičnog američkog ustavnog teoretičara Karla Loewensteina: „Neosporna je istina da je pisani ustav postao emocionalno i intelektualno otuđen od onih na koje se odnosi. Ustav znači doista malo za toliko spominjanog običnog čovjeka. Samo mikroskopski malen dio građana dovoljno je zainteresiran da bi ga pročitao, a kamoli usvojio. Ustavno pravo postalo je tajna znanost za posvećene; njegovo poznavanje povjereno je manjini profesionalaca u pravnoj praksi ili vladinoj birokraciji ... Ustavi su postali previše kompleksni. Političke odluke su u domeni političara, da bi ih se prevelo u praktičnu politiku izvršavanja, pozivaju se u pomoć ustavni tehničari i specijalisti. Pa ipak, opadanje interesa za njihov ustav na strani mase naroda i gubitak ugleda koji je ustav zbog toga pretrpio, impresivna je i alarmantna činjenica. Dobro konstruiran pisani ustav smatrao se, u vrijeme kada se pojavio, magičnom formulom krajnje sreće u dobrom društvu. Danas, manipuliran od profesionalnih političara, on je prestao biti životna stvarnost za mase na koje se odnosi vlast.“<sup>69</sup>

Mi se ne bismo smjeli pomiriti s takvom situacijom. Naš ugledni ustavni pravnik Jadranko Crnić zaključio je svoj prikaz »temeljnih odrednica Ustava« ovim riječima:

„U središtu su Ustava čovjek i njegova prava. I one odredbe koje to izrijeком ne govore, u svojoj potki, u svojoj svrsi, imaju temeljni smisao ostvarivanja i zaštite ljudskih prava i temeljnih sloboda. Mnoge bi stare demokracije mogle pozavidjeti slovu našega Ustava. Usrdno se nadamo da činimo sve kako bismo uskoro, parafrazirajući Bibliju: ‘u početku bijaše riječ i riječ djelom postade’, mogli kazati: ‘U početku bijaše Ustav i Ustav djelom postade!’<sup>70</sup>

Suglasni s ovim pledoajeom pokojnog predsjednika Ustavnog suda, mi ćemo mu pridodati upozorenje uglednog američkog politologa Vincenta Ostroma:

.....  
69 Usp. LOEWENSTEIN 1957, 158-159.

70 *Ustav Republike Hrvatske*, 15. izdanje, Zagreb: Novi informator (2006, 140-142).

„Riječi na papiru neće se same od sebe ostvariti u ljudskom djelovanju. Papirnate prepreke nikada nisu dovoljne da spriječe uzurpacije vlasti. Problem se sastoji u tome da se institucionalna struktura i procesi vladavine izgrade tako da pojedince, kao subjekte koji djeluju, navodi na takvo ponašanje pri usklađivanju međusobnih odnosa koje daje snagu i učinak koncepcijama simboliziranim riječima napisanim na papiru. Da bi se bilo kakav skup odnosa uređenih pravilima održavao životnim, potrebna je kritička svijest o onome što se namjeravalo, kao i o tome kakve mogućnosti postoje. Kada bi riječi imale svojstvo da se same formuliraju i same primjenjuju, pa i prinudom ako je potrebno, mogli bismo zamisliti univerzum uređen riječima, gdje nikakva vlast ne bi bila potrebna. Kako dati učinak riječima napisanim na papiru, predstavlja problem općeg značaja, koji se ne odnosi samo na ustave, već na sva pravila kao na riječima uređene odnose.“<sup>71</sup>

Mjesto i relevantnost nacionalnog ustava u sklopu složenoga konvencijskog sustava uspostavljenog Lisabonskim sporazumom ostat će od primordijalne važnosti za odvijanje političkog procesa, kao i za zaštitu ljudskih prava, jednom riječju za civiliziran život u demokratskom društvu.<sup>72</sup>

Svrha je našeg kritičkog prikaza ustavnog razvitka Republike Hrvatske o dvadesetoj obljetnici usvajanja »Božićnog ustava« ukazati na temeljne zadaće koje stoje pred pravnom znanosti, strukom i politikom u sljedećem razdoblju, posebno nakon stjecanja punopravnog članstva u Europskoj uniji. Na prvome mjestu, nakon dugačkog razdoblja u kojem je Ustav prvo bio sredstvo politike, to je vraćanje izvornim načelima i vrijednostima Ustava kao pravnog dokumenta koji jamči temeljne ljudske slobode i prava te omogućava njihovo dosljedno promicanje i zaštitu.

Ta zadaća zahtijeva svijest i planiranje budućih akcija, za što je pravo mjesto upravo Znanstveno vijeće za državnu upravu, pravosuđe i vladavinu prava Hrvatske akademije znanosti i umjetnosti. Predlažem da ovaj cijenjeni skup donese i objavi zaključke u tom smislu te sam spreman pomoći u njihovu oblikovanju.

---

71 OSTROM 1989 (prijevod B. Smerdel).

72 OSTROM 1997. Naš osvrt: SMERDEL 2000b, 619-625.



### *Izvori i literatura*

ACKERMAN, Bruce, *The Future of Liberal Revolution*, New Haven: Yale University Press, 1992.

BARNETT, Randy E., *The Structure of Liberty, Justice and the Rule of Law*, Oxford: Clarendon Press, 1998.

BEARD, Charles A., *The Living Constitution*, *Annals of the American Academy of Political and Social Sciences* 185 (1936): 29-34.

BERMAN, Harold, *Law and Revolution*, London: Harvard University Press, 1983.

BRZEZIŃSKI, Zbigniew, *Izvan kontrole. Globalna previranja uoči 21. stoljeća*, prijevod Božica JAKOVLEV, predgovor Radovan VUKADINOVIĆ, Zagreb: Otvoreno sveučilište (Biblioteka Dvojbe i promišljanja, knj. 1), 1994. Prijevod djela: *Out of control*.

BRZEZIŃSKI, Zbigniew, *The Grand Failure*, (2<sup>nd</sup> ed.), New York: Macmillan, 1990.

BURNHAM, Walter Dean, *The Constitution, Capitalism and the Need for Rationalized Regulation*, u: *How Capitalistic is the Constitution*, ur. Robert A. GOLDWIN i William A. SCHAMBRA, Washington D.C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1982., 75-105.

ČAPETA, Tamara, *Ustavne promjene i članstvo u EU*, *Informator: instruktivno-informativni list za ekonomska i pravna pitanja* 5646 (2008a): 1-3.

ČAPETA, Tamara, *Ustavna prilagodba članstvu u EU: Nadređenost prava EU*, *Informator: instruktivno-informativni list za ekonomska i pravna pitanja* 5670 (2008b): 1-3.

*Congressional Government*, Princeton: Princeton University Press, 1967.

CORWIN, Edward S., *The Worship of the Constitution*, *Constitutional Review* 3 (1920) 4.

DAHRENDORF, Ralph, *Reflections on the Revolution in Europe*, London: Times Books, Random House, 1990.

ELSTER, Jon, *Political Psychology*, Cambridge: Cambridge University Press, 1993.

GRDEŠIĆ, Ivan – KASAPOVIĆ, Mirjana – ŠIBER, Ivan – ZAKOŠEK, Nenad, *Hrvatska u izborima '90*, Zagreb: Naprijed (Biblioteka Ekonomsko-politički problemi), 1991.

HAMILTON, Alexander – MADISON, James – JAY, John, *The Federalist or The New Constitution*, ed. William R. Brock, London: Charles E. Tuttle Co., 1992.

HAYEK, Friedrich A., *Law, Legislation and Liberty*, Chicago: University of Chicago Press, 1979.

*Izvoješće Odbora za Ustav, Poslovník i politički sustav o prijedlogu odluke o pristupanju promjeni Ustava Republike Hrvatske* <http://www.sabor.hr/default.aspx?art=30489&sec=2782&dm=2>, (pristup 27. 10. 2009.)

KREGAR, Josip – SMERDEL, Branko – ŠIMONOVIĆ, Ivan, *Novi Ustav Hrvatske: nastanak, osnovne ideje i institucije*, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* 41 (1991) 2-3: 129-150.

LASSWELL, Harold, *Power and Society*, New Haven: Yale University Press, 1950.

LEVINSON, Sanford, *Constitutional Faith*, Princeton: Princeton University Press, 1988.

Lexington: The Perils of constitution – worship, *The Economist*, September 25<sup>th</sup> 2010, 58.

LIJPHART, Arend, Constitutional Choices for New Democracies, *Journal of Democracy* II (1991) 1: 72-84.

LINZ, Juan J., The Perils of Presidentialism, *Journal of Democracy* 1 (Winter 1990): 51-69.

LOEWENSTEIN, Karl, *Political Power and Governmental Process*, Chicago: University of Chicago Press, 1957.

LUTZ, Donald S., *Principles of Constitutional Design*, New York: Cambridge University Press, 2006.

MESIĆ, Stjepan, Politička podloga ustavnih promjena, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* 50 (2000) 4: 551-553.

MRATOVIĆ, Veljko – SMERDEL, Branko – BAČIĆ, Arsen – CRNIĆ, Jadranko – FILIPOVIĆ, Nikola – LAUC, Zvonimir, Stručne osnove za izradu prijedloga promjene Ustava Republike Hrvatske, *Informator: instruktivno-informativni list za ekonomska i pravna pitanja* (2000) 4836-4837 i 4838-4839; objavljeno i u *Zborniku Pravnog fakulteta u Zagrebu* 50 (2000) 3.

NEUMANN, Franz, *Demokratska i autoritarna država. Studije o političkoj i pravnoj teoriji*, preveli Nadežda i Žarko PUHOVSKI, predgovor američkom izdanju Herbert MARCUSE, Zagreb: Naprijed (Biblioteka Naprijed), 1974. Prijevod djela: *Demokratischer und autoritaeren Staat: Studien zur politischen Theorie*.

OSTROM, Vincent, *Politička teorija složene republike*, preveo i napisao uvodnu studiju Američke teorije federalizma Branko Smerdel, Zagreb: Informator (Pravna biblioteka), 1989. Prijevod djela: *The political theory of a compound republic*, 1987.

OSTROM, Vincent, *The Meaning of Democracy and the Vulnerability of Democracies. A Response to Tocqueville's Challenge*, Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1997.

OSTROM, Vincent, What is Federalism? A Search for Meaning, paper presented at the conference "Governance and Federalism", Escuela Iberoamericana de Gobemo y Politicas Publicas, Mexico City, September 23, 2002, 5 (www.indiana.edu-workshop 1-22-03)

OSTROM, Vincent, *Political Theory of a Compound Republic. Designing American Experiment* (3<sup>rd</sup> revised and enlarged edition), Lanham, MD: Lexington Books, 2008.

POSNER, Richard, *Constitutional Reviews: The Future of Liberal Revolution* by Bruce Ackerman (Yale University Press, 1992), *East European Constitutional Review* I (1992) 3: 35-37.

PRITCHETT, Herman, *Constitutional Law*, u: *International Encyclopaedia of the Social Sciences*, vol. 3/1968.

PUSIĆ, Eugen, *Razvedenost i povezanost. Teoretski problemi samoupravnog modela*, Zagreb: Institut za filozofiju znanosti i mir JAZU (Bibliotheca Encyclopaediae modernae, knj. 2) i Jugoslavenska pagvaška konferencija, 1974.

REYNOLDS, Andrew, *The Architecture of Democracy. Constitutional Design, Conflict Management, and Democracy*, Oxford: Oxford University Press (Oxford Studies in Democratization), 2002.

RIBIČIĆ, Ciril, Ustavnopravni položaj i funkcije šefa države u parlamentarnom sustavu, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* 50 (2000) 4: 571-589.

RODIN, Siniša, Regulatorna autonomija država članica i ustavna osnova za pristupanje Republike Hrvatske Europskoj uniji, u: *Pristupanje Republike Hrvatske Europskoj uniji. Ograničenje suverenosti i afirmacija državnosti*,

ur. Jakša BARBIĆ, Zagreb: Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, 2007., 23-49.

RODIN, Siniša, Ustavna osnova za članstvo Republike Hrvatske u Europskoj uniji, *Informator: instruktivno-informativni list za ekonomska i pravna pitanja* 5692 (2008): 1-5.

SARTORI, Giovanni, *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, (2<sup>nd</sup> ed.), London: Macmillan Press Ltd., 1994.

SCHLESINGER Jr., Arthur F., *Imperial Presidency*, Boston: Houghton Mifflin, 1973.

SMERDEL, Branko, Američke teorije federalizma: mjesto i značaj političke teorije složene republike Vincenta Ostroma u suvremenoj znanosti o federalizmu u Sjedinjenim Državama (uvodna studija), u: Vincent OSTROM, *Politička teorija složene republike*, preveo Branko Smerdel, Zagreb: Informator (Pravna biblioteka), 1989., 1-51.

SMERDEL, Branko, Novi izborni zakon, *Naše teme* 34 (1990) 3/4: 435-448.

SMERDEL, Branko, Organizacija vlasti prema Ustavu Republike Hrvatske: ustavna norma i politička zbivanja u prijelaznom razdoblju, *Zakonitost* 45 (1991) 7/8: 690-782.

SMERDEL, Branko, Republic of Croatia: Three Fundamental Constitutional Choices, *Croatian Political Science Review* I (1992) 1: 60-78.

SMERDEL, Branko, Nove demokracije, konstitucionalizam i organizacija vlasti, *Zakonitost* 47 (1993) 1: 5-22.

SMERDEL, Branko, *Croatian Imperial Presidency. Constitutional Design and Operation*, paper presented at the Conference on Presidencies in New

Democracies of Middle and Eastern Europe, Constitutionalism in New Democracies, Chicago Project, Budapest, September 17, 1993.

SMERDEL, Branko, Politička etika, ustavna vladavina i sukob interesa, *Vladavina prava* 3 (1999) 3/4: 57-85.

SMERDEL, Branko, Ethics in Government: Conflict of Interest and the Constitution, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* 50 (2000a) 5: 769-794.

SMERDEL, Branko, Vincent Ostrom, The Meaning of Democracy and the Vulnerability of Democracies. A Response to Tocqueville's Challenge, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* 50 (2000b) 4: 619-625.

SMERDEL, Branko, Ustrojstvo vlasti Republike Hrvatske – nova ustavna rješenja i njihovi izgledi, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* 51 (2001a) 1: 5-21.

SMERDEL, Branko, Hrvatski pravni sustav i ustavno načelo vladavine prava, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* 51 (2001b) 6: 1149-1162.

SMERDEL, Branko, Temeljni problemi ustavnog izbora u Europskoj uniji: pokušaj preliminarne prosudbe rezultata Konvencije o budućnosti Europe, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* 53 (2003) 3-4: 509-527.

SMERDEL, Branko, Je li potrebno mijenjati ustavni položaj i ovlasti predsjednika Republike, *Informator: instruktivno-informativni list za ekonomska i pravna pitanja* 5717 (2008): 1.

SMERDEL, Branko, Ustavne promjene i hrvatski parlamentarni sustav – argumenti u prilog pozitivnog ustavnog modela ustrojstva vlasti, u: *Liber amicorum in honorem Jadranko Crnić (1928. – 2008.)*, ur. Hrvoje KAČER, Hrvoje MOMČINOVIĆ, Mladen ŽUVELA, Zagreb: Novi informator, 2009a., 37-73.

SMERDEL, Branko, Znanost, struka i politika: ustavne promjene 2009.,

*Informator: instruktivno-informativni list za ekonomska i pravna pitanja* 5812 (2009b): 1-2.

SMERDEL, Branko, Temeljne značajke ustavnog poretka Republike Hrvatske na dvadesetu obljetnicu »Božićnog Ustava«, u: *Ustav Republike Hrvatske: pročišćeni tekst* (Nar. nov., br. 56/90, 135/97, 8/98, - proč. tekst, 113/00, 124/00 - proč. tekst, 28/01, 14/01, 55/01 - ispr., 76/10 i 85/10 - proč. tekst), glavna urednica Davorka FORETIĆ, 16. izmijenjeno i dopunjeno izd., Zagreb: Novi Informator, 2010.a, 85-156.

SMERDEL, Branko, Referendum i njegove ustavne granice, *Informator: instruktivno-informativni list za ekonomska i pravna pitanja* 5907 (2010b): 1.

SMERDEL, Branko – SOKOL, Smiljko, *Ustavno pravo*, 4. neizmijenjeno izdanje, Zagreb: Narodne novine (Pravna biblioteka. Udžbenici, sv. 213) i Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu (Udžbenici Sveučilišta u Zagrebu – *Manualia Universitatis studiorum Zagrabensis*), 2009.

SOKOL, Smiljko, Suvremeni parlamentarizam, polupredsjednički ustav i novi hrvatski Ustav, *Zakonitost* 44 (1990) 11 / 12: 1411-1431.

SOKOL, Smiljko, Temeljne značajke ustrojstva vlasti Republike Hrvatske prema novom Ustavu, *Informator: instruktivno-informativni list za ekonomska i pravna pitanja* XXXIX (1991) 3864: 1-2.

SOKOL, Smiljko – SMERDEL, Branko, *Organizacija vlasti: političke ideje, ustavni modeli, zbilja*, Zagreb: Narodne novine (Biblioteka Udžbenici) i Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, 1988.

SUNSTEIN, Cass, Constitutions and Democracies: an epilogue, u: *Constitutionalism and Democracy*, ur. Jon ELSTER i Rune SLAGSTAD, Cambridge, Mass.: Cambridge University Press, 1988., 327-335.

ŠEKS, Vladimir, Uvod u ustavne promjene, *Informator: instruktivno-informativni list za ekonomska i pravna pitanja* 5813 (2009): 1-3.

ŠEKS, Vladimir, Uvodno o Promjeni Ustava RH od 16. lipnja 2010., u: *Ustav Republike Hrvatske* (pročišćeni tekst, NN br. 85/2010), prir. Vladimir ŠEKS, Zagreb: Narodne novine (Pravna biblioteka. Zbirka propisa, 479), 2010.

TRIBE, Lawrence H., *Constitutional Choices*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1985.

*Ustav Republike Hrvatske* (pročišćeni tekst: Nar. nov., br. 56/90, 135/97, 8/98, - proč. tekst, 113/00, 124/00 - proč. tekst, 28/01, 14/01 - proč. tekst i 55/01 - isp.), 15. izdanje, glavna urednica Davorka FORETIĆ, Zagreb: Novi informator, 2006.

*Ustav Sjedinjenih Američkih Država*, preveo i uvodnu studiju napisao Branko SMERDEL, 2. izd., Osijek: Pan liber (Biblioteka Ustavi svijeta, knj. 1), 1994. Prijevod djela: *The Constitution of the United States of America*.



Branko SMERDEL

## **The tasks of jurisprudence and legal profession on the occasion of the 20th anniversary of the „Christmas Constitution“**

*The constitutional choice and the processes of the implementation of the highest constitutional values and strategic goals of the Republic of Croatia*

### Summary

The Constitution of the Republic of Croatia came into existence at a „constitutional moment“ as an integral part of the process of tearing down the old one and establishing a new world order, back in the year 1990 which is rightly called *annus mirabilis*. It has been adopted, in the first place, with the goal to lay the foundations, based on the inalienable right of self-determination, for the new independent Republic of Croatia as the nation-state of the Croatian people, with guarantees of full equality between all the members of the ethnic minorities and members of the Croatian people as well as of special collective minority rights. The difficulties and tragedies related to the implementation of that first and most important constitutional choice have been decisively influencing, down to the present day, the dynamics of the realisation of the accompanying strategic goals: transformation of the new state into a democracy built upon the rule of law, the respect of and promoting human and ethnic rights and basic liberties, acting and developing, on the basis of the lasting democratic „Constitution of Freedom“, as a part of the European and worldwide integrations whose goal it is to provide a „lasting peace and sustainable progress“. „Christmas Constitution“ – the Constitution adopted on 21<sup>st</sup> December 1990 has received immediately this popular designation since it was generally accepted as an expression of the people’s will for the establishment of a sovereign, independent, democratic state integrated into the international legal system of the democratic world. The goals specified in the Preface to the Constitution

are specially treated in the Article 3 of the Constitution as the highest values of the constitutional order and the basis for its interpretation. That has given us a good constitutional text, accompanied by the genuine „belief in the Constitution“, which for this reason entailed a huge potential of democratic development. The process of the realisation of these basic constitutional values and goals was complicated, inconsistent and by no means irreversible. The Croatian choice of the form of the structure of government and election system is not of permanent nature and it is subject to constant reviewing. The human rights and basic liberties are being widened in terms of norm; still they remain suppressed and too often endangered or trampled underfoot. The popularity of the Constitution in the middle and low classes has sunk down compared to the popularity of the „Christmas Constitution“ from 1990. Political and other elites have been suppressing, it seems, the Constitution unless it can be directly used for their short-term selfish goals. However, the highest values and strategic goals have been dominating the constitutional process for the first twenty years and today they are as current as at the beginning of the process, with possibilities for the realisation being incomparably better. The author considers in short the process of the realisation of the basic values and strategic goals as specified in the process of the creation and adoption of the Constitution and urges action for a renewal of the good reputation and influence enjoyed and exercised by the Croatian „Christmas Constitution“ during the creation of the independent and sovereign state.

*Keywords:* Constitution, constitutional choice, constitutional moment, constitutional process, sovereignty, Republic of Croatia, European Union.