

Duška ŠARIN

## Značaj i okolnosti donošenja Ustava Republike Hrvatske

Dr. sc. Duška ŠARIN, znanstvena suradnica  
sutkinja Ustavnog suda Republike Hrvatske (2008. – 2016.)  
duska.sarin@gmail.com

UDK 342.4(497.5)"1990"  
Izvorni znanstveni članak

*Rad se općenito bavi značajem donošenja novog ustava za pravnu državu, pa tako i za Republiku Hrvatsku. Načelno se razmatraju ustavnopravni čimbenici koji su doveli do pristupanja radu na novom hrvatskom Ustavu 1990. godine te polazišta i načela za izradu Ustava. Analiziraju se nastanak i značaj prvog Prijedloga nacrtu Ustava - „Krčkog ustava“ s obzirom na to da je upravo on bio osnova za izradu sljedećih prijedloga nacrtu Ustava te konačnog teksta »Božićnog ustava«. Posebno se razmatraju značaj i temeljne vrijednosti »Božićnog ustava« te se zaključno daje njegova ocjena s aspekta današnjega hrvatskog pravnog i političkog trenutka.*

*Ključne riječi: donošenje novog Ustava, polazišta i načela za izradu Ustava, prvi Prijedlog nacrtu Ustava, „Krčki ustav“, »Božićni ustav«.*

### Uvod

Donošenje novog ustava gotovo je uvijek događaj posebnog, a katkad i povijesnog značenja za politički život jednog naroda, osobito ako je riječ o donošenju prvog demokratskog ustava u povijesti naroda, kao što je slučaj s hrvatskim »Božićnim ustavom«.<sup>1</sup> Bez obzira na to o kojem

.....  
1 Novi Ustav Republike Hrvatske donesen je na 10. skupnoj sjednici svih vijeća Sabora 21. prosinca 1990. i proglašen na istoj sjednici drugog dana, dakle, 22. prosinca 1990. („Narodne novine“, broj 56/90.). Upravo zbog trenutka donošenja, odnosno proglašenja Ustava neposredno pred Božić, Ustav se često naziva i »Božićni ustav«. O cjelokupnom procesu nastanka »Božićnog ustava« vidi: ŠARIN 1997.

se poretku radilo, ustav, kao vrhovni pravni i politički akt jedne države, predstavlja povijesno i političko polazište s kojeg neko društvo kreće u definiranju posve novih odrednica vlastitog državnopravnog i sociopolitičkog života. Hrvatska se, stoga, nakon pobjede demokracije i stvaranja višestranačkog parlamentarnog sustava, našla na pragu epohalnog iskoraka iz cjelokupnog dotadašnjeg obrasca po kojem je bio definiran politički, ekonomski, ideološki, kulturni i duhovni sustav.

Zato su i saborski zastupnici bili jednodušni u tome da Hrvatskoj treba novi Ustav koji će predstavljati pravni akt demokratske, slobodne i suverene države, koji će jamčiti i unapređivati građanska prava svih svojih državljana. Uspješno ostvarenje tako visokog cilja što ga je pred sebe postavio Hrvatski sabor – donošenje prvog demokratskog Ustava u povijesti hrvatskog naroda, predstavljalo je zasigurno povijesnu zadaću. Naime, ako ustav kao najviši pravni i politički akt svake zemlje, određuje najbitnije karakteristike pravopolitičkog sustava, tada je u hrvatskom slučaju ponajprije bila riječ o oblikovanju novog identiteta. Naravno, nije se radilo samo o najvažnijem nacionalnom obilježju nego i o društvenim, političkim, gospodarskim i duhovnim obilježjima države na kraju jedne epohe. U vezi s tim zadatak kojeg se prihvatio Sabor Republike Hrvatske doista je imao povijesne razmjere.

Cilj ovoga rada jest s različitih aspekata razmotriti važnost donošenja hrvatskog Ustava te s tim u vezi i važnost prvog Prijedloga nacrtu Ustava – „Krčkog ustava“. Budući da je upravo taj „Krčki ustav“ bio osnova, ishodište »Božićnom ustavu«, rad pridonosi i širenju spoznaje o njegovu nastanku i važnosti u cjelokupnom procesu izrade novog ustava.

### *Značaj donošenja novog ustava za pravnu državu*

Ustav kao vrhovni pravni i politički akt koji omogućava zaštitu temeljnih vrijednosti društvenog, političkog i pravnog poretka pojedinog društva, posebno zaštitu ljudskih prava i sloboda, te koji omogućava demokratski razvoj države i društva od iznimne je važnosti za pravnu državu. Stoga je donošenje novog ustava uvijek od neposrednog interesa

svih segmenata društva jer se njegova primjena u praksi odražava na razvoj cijelog društva i pravnog poretka jedne države. Ustav, dakle, treba omogućiti uravnoteženo djelovanje i razvoj države i društva uz očuvanje ljudskih prava i temeljnih sloboda, odnosno omogućavanje njihova dosljednog promicanja, kao i zaštite.<sup>2</sup>

Štoviše, vrhovno načelo svakog suvremenog, demokratskog društva utemeljenog na vladavini prava jest supremacija ili vladavina ustava jer su temeljne vrijednosti koje on proklamira upravo demokratsko društvo, vladavina prava te zaštita ljudskih prava i temeljnih sloboda. Stoga je važno kakav će biti ustavni izbor,<sup>3</sup> odnosno „proces kolektivnog odlučivanja na najvišoj razini, putem kojega građani u političkim zajednicama odlučuju o svojim temeljnim političkim opredjeljenjima, kao i o sustavu institucija pomoću kojih će upravljati zajedničkim poslovima“.<sup>4</sup>

Naime, da bi se neki ustav u potpunosti realizirao, potrebne su i institucije koje omogućuju njegovu implementaciju i ostvarivanje njegove političke volje. Ustav, dakle, traži kulturu konstitucionalizma u kojoj se ustavni autoritet priznaje i prihvaća, kao temelj pravnog poretka i okvir političkih procesa u državi. A „primarna funkcija pisanog ustava jest da osigura konstitucionalizam na način da artikulira ograničenja vršenju državne vlasti“.<sup>5</sup>

Donošenje novog ustava najčešće pokazuje pojavu neovisne države koja je stekla pravo da sama određuje i vodi svoje poslove, a njegov značaj ovisi o sposobnosti da utječe i rješava glavne sporove u društvu. Sažeto, novim ustavom organizira se nova praksa i stvaraju nove mogućnosti koje bez ustava ne bi ni mogle postojati.<sup>6</sup>

Relevantan primjer su socijalističke države srednje, istočne i jugoistočne Europe<sup>7</sup> koje su, slomom komunizma krajem osamdesetih godina

2 Naime, „bez obzira na to jesu li ustavi ograničeni na institucionalizaciju organizacije ili su samo aspiracijski, pisani, nepisani ili su hibridni, lako ili teško promjenljivi, minimum zahtjeva kojeg svaki ustav mora karakterizirati jeste njegova kvaliteta da budu potporanji stabilizaciji države, barem u onoj mjeri koja omogućuje redovnu tranziciju unutar priznate strukture vlasti. Međutim, na višoj razini ustav ima daleko važniju ulogu jer oblikuje zajedničke vrednote ili barem omogućuje regularnu ‘konverzaciju’ o identifikaciji i definiranju važnijih vrednota“ (BAČIĆ 2011b, 142).

3 Iako sloboda ustavnog izbora uvelike ovisi o političkoj kulturi, tradiciji, ali i aktualnim problemima s kojima se suočava dotično društvo.

4 SMERDEL 2011, 43.

5 BAČIĆ 1998, 82.

6 Usp. HOLMES 1995.

7 A među koje se ubrajala i SR Hrvatska.

prošlog stoljeća, doživjele drastične političke transformacije i suočile se sa zadaćom emancipiranja od dotadašnjeg političkog sustava. To se odrazilo i u njihovim novim posttotalitarnim ustavima u koje su ugradile različite preventivne mjere protiv antidemokratskih djelovanja i procesa, a sve zbog straha od obnove totalitarizma u bilo kojem obliku. Stoga je važnost tih novih ustava bio u zaštiti demokratskog načina vladavine, suvereniteta, teritorijalne cjelovitosti te napose ljudskih prava i temeljnih sloboda.<sup>8</sup>

Drugim riječima, novim tranzicijskim ustavima postsocijalističkih i postkomunističkih država<sup>9</sup> prihvaćale su se temeljne vrijednosti liberalno-demokratskih ustavnih poredaka zapadnoeuropskih demokracija. Naime, smatralo se da se novi društveni poredak može ustanoviti isključivo prihvaćajući temeljne vrijednosti koje priznaju demokratske zemlje.<sup>10</sup> Ukratko, svi ti novi ustavi prihvaćali su univerzalnu ideju o vladavini prava te slobodi i jednakosti svih građana.

Dakle, donošenjem novih ustava etabliran je novi ustavni poredak država srednje, istočne i jugoistočne Europe, što je značilo startanje postsocijalističkih država i društava.<sup>11</sup> Iako se rušenje starog režima diljem socijalističkih zemalja odvijalo pod motom buduće bezuvjetne (ustavne) zaštite ljudskih prava, vrijeme će pokazati koliko se u tome doista i uspjelo.

Konačno, važnost donošenja novog ustava nije povezana samo s propitivanjem temeljnih načela na kojima počiva dotično društvo i država, nego i s nužnošću da se ustavom omogući njihova egzistencijalna i kontinuirana prilagodba stalno promjenjivim uvjetima svekolikog nacionalnog i transnacionalnog političkog i ekonomskog procesa.<sup>12</sup> Naime, nije sporno da novi ustav s jedne strane dovodi do velikih i bitnih promjena u državi, a s druge se strane prilagođava promijenjenim društvenim okolnostima. U svakom slučaju, novi ustav treba biti odgovor na nove izazove.

8 Usp. OMEJEC 2011, 61-67.

9 Naime, svi ti ustavi doneseni nakon 1989. godine svrstavaju se u skupinu tzv. novih tranzicijskih ustava. Opširnije: ARNOLD 2009.

10 Više o tome: BAČIĆ 2011b.

11 O ustavima i ustavnosti u postkomunističkoj Europi vidi: DIMITRIJEVIĆ 2007, 109.-134. O razvoju konstitucionalizma u postkomunističkim zemljama vidi i: GÖNENC 2002; PREUSS 1995; LEVINSON 1995.

12 Usp. BAČIĆ 2009, 650.

*Ustavnopravni čimbenici koji su doveli do pristupanja  
radu na »Božićnom ustavu«*

Iako su u Hrvatskoj tijekom 1989. godine osnivanja i djelovala politička udruženja i savezi, kao inicijativa za građanska prava, oni su ubrzano, gotovo beziznimno, prerastali u političke stranke. Tako se formirala opozicija koja je vršila pritisak na vladajuću stranku zahtijevajući prijevremene izbore te legalizaciju višestranačkog sustava. Istodobno s osnivanjem prvih političkih stranaka vođene su i brojne kako stručne, tako i političke rasprave o važnosti političkog pluralizma, kojima se pokušavalo upozoriti na neminovnost uvođenja višestranačkog sustava.

Međutim, da bi se uopće mogli održati višestranački izbori, bilo je potrebno ponovno mijenjati Ustav SR Hrvatske iz 1974. godine.<sup>13</sup> Naime, iako je Ustav dotad bio već tri puta mijenjan i nadopunjavan (Amandmani I do X<sup>14</sup>, Amandmani XI do XXVI<sup>15</sup> i Amandmani XXVII do LIII<sup>16</sup>), bile su potrebne stanovite promjene ustavnih odredbi da bi se stvorio ustavnopravni temelj za donošenje novog Zakona o izboru i opozivu odbornika i zastupnika,<sup>17</sup> koji je trebao omogućiti prve kompetitivne izbore u Hrvatskoj nakon Drugoga svjetskog rata te preobrazbu dotadašnjeg totalitarnog u demokratski politički poredak. To svakako nije bilo jednostavno, a prema mišljenju Branka Smerdela,<sup>18</sup> „zbog toga je Zakon valjalo izraditi tako da se svaki njegov dio može braniti na način da se političkim argumentima i difamacijama suprotstave čvrsti argumenti struke“.<sup>19</sup>

Ukratko, Amandmanima LIV do LXIII na Ustav SR Hrvatske<sup>20</sup> učinjene su samo one promjene bez kojih se ne bi mogli održati višestrana-

13 Ustav Socijalističke Republike Hrvatske (Narodne novine, broj 8/74.)

14 Amandmani I do X Ustava Socijalističke Republike Hrvatske (Narodne novine, broj 31/81.)

15 Amandmani XI do XXVI Ustava Socijalističke Republike Hrvatske (Narodne novine, broj 5/86.)

16 Amandmani XXVII do LIII Ustava Socijalističke Republike Hrvatske (Narodne novine, broj 28/89.)

17 Zakon o izboru i opozivu odbornika i zastupnika (Narodne novine, broj 55/89. i 7/90.)

18 Bio je član Komisije za ustavna pitanja Sabora i član Radne skupine Ustavotvorne komisije Predsjedništva Republike.

19 SMERDEL 1990, 437.

20 Amandmani LIV do LXIII na Ustav Socijalističke Republike Hrvatske (Narodne novine, broj 7/90.).

čki izbori i prijelaz iz dotadašnjeg jednostranačkog sustava vlasti u višestranački parlamentarni sustav.

Ustavne promjene, predložene Amandmanima LXIV do LXXV, bile su daljnji važan i velik korak prema krajnjem ustavotvornom cilju, a to je bila izrada novog demokratskog Ustava Republike Hrvatske. Naime, bilo je potrebno prije donošenja novog Ustava otkloniti prepreke koje su u važećim ustavnim odredbama sputavale društvenu preobrazbu koja je bila u tijeku, odnosno trebalo je ukloniti one odredbe koje su bile odraz ideoloških rješenja te ih zamijeniti ustavnim odredbama koje su izraz demokratskog višestranačkog sustava.

S obzirom na to da je za pripremu nacрта Ustava, javnu raspravu te proglašenje novoga Ustava trebalo izvjesno vrijeme, odnosno najmanje nekoliko mjeseci koji su bili neophodni za što bolje oblikovanje demokratskih i drugih temeljnih odrednica, Predsjedništvo SR Hrvatske smatralo je da treba odmah donijeti predložene izmjene.

Stoga je predsjednik Republike Franjo Tuđman u svom govoru istaknuo: „Na putu prema tome demokratskom cilju ovim amandmanima simbolički napuštamo institucije i označe ideološko-političke države, a usvajamo terminologiju i ustrojstvo pravne države. Pritom smo svjesni da se i svaka demokracija u osnovi svodi na proceduru. Ali valja osigurati da više nikakva ‘opća volja’ (stranačka, klasna ili revolucionarna) ili bilo kakav državni razlog ne mogu stajati iznad zakona. Sve promjene provodimo i provodit ćemo poštujući temeljno načelo pravne države: sloboda svake kritike, pa i zakona, ali i obveza poštivanja zakona i ustavnog poretka što ga gradimo u skladu s izvorno posvjedočenom voljom naroda. Ove ustavne promjene moraju nam olakšati napore za oživotvorenje suvereniteta Hrvatske i osigurati osnovne pretpostavke da najkasnije do kraja ove godine donesemo novi Ustav Republike Hrvatske.“<sup>21</sup>

Proglašavajući Amandmane LXIV do LXXV<sup>22</sup> predsjednik Sabora Žarko Domljan rekao je: „Usvajanjem amandmana na Ustav Republike Hrvatske i ustavnog zakona za njihovo provođenje učinjene su samo najnužnije izmjene današnjeg i dosadašnjeg Ustava Hrvatske, kojima je cilj,

21 TUĐMAN 1990a, 2. Više o promjenama Ustava SR Hrvatske iz 1974. godine vidi: ŠARIN 1995, 8-31.

22 Amandmani LXIV do LXXV na Ustav Socijalističke Republike Hrvatske (Narodne novine, broj 31/90.).

s jedne strane, da se uklone ideološke naznake u definiciji i simbolima hrvatske države, a s druge strane, da se osigura ustavni temelj za donošenje onih zakonskih akata koji su nužni i hitni za početak razrješavanja krize na svim područjima života koju nam je ostavio stari režim u nasljeđe. Prihvatanjem amandmana otvoren je ujedno i put za donošenje potpuno novog i demokratskog Ustava Republike Hrvatske, koji će osigurati puni politički i gospodarski suverenitet Hrvatske na cijelom i cjelovitom području hrvatske države.“<sup>23</sup>

Iako usvojene ustavne promjene po svom normativnom izrazu nisu bile opsežne, one su bile važne i neophodne za stvaranje prostora za temelje novog ustavnog uređenja Republike Hrvatske.<sup>24</sup>

Naime, novim Ustavom trebalo je formalnopravno legalizirati sve političke i ostale promjene koje je Republika Hrvatska doživjela nakon uspješno provedenih prvih višestranačkih izbora (i uvođenja višestranačja u politički život, ali i najavljivanog ukidanja društvenog vlasništva), a koje se ukratko mogu svesti na uspostavu građanskog poretka (poštovanje čovjekovih prava i pravnosti poretka) i suvereniteta hrvatske države. Ustav je, dakle, trebao predstavljati temeljni pravni i politički akt demokratske, slobodne i suverene hrvatske države koja jamči i promiče građanska prava svih svojih državljana.<sup>25</sup>

Drugim riječima, temeljni ciljevi novog Ustava bili su određenje Hrvatske kao suverene države hrvatskog naroda i njezinih državljana pripadnika drugih naroda i manjina te države parlamentarne demokracije, vladavine prava i tržišnoga gospodarstva.

Polazeći, dakle, od činjenice da je dotadašnji Ustav sadržavao ograničenja za razvoj suvremenog oblika političkog, gospodarskog i građanskog života zemlje, odnosno državljana Hrvatske te za normalno djelovanje institucija demokratske vlasti, državne uprave i društvenih

23 DOMLJAN 1990a, 23.

24 Prema riječima Vladimira Šeksa, „ovi amandmani na Ustav Socijalističke Republike Hrvatske de iure i de facto označavali su kopernikanski, demokratski - revolucionarni udar na same temelje socijalističke Hrvatske i 'socijalističkog' Ustava. Odbacivanjem ideologijskih socijalističkih obilježja (s promjenom zastave i grba) projektiran je raskid s jednopartijskim sustavom vlasti. Ukidanjem društvenog vlasništva, uređenjem ravnopravnosti privatnog i ostalih oblika vlasništva, zajamčeno pravo vlasništva na poljoprivrednom zemljištu bez ikakvih ograničenja utkani su u arhitekturu Ustava, a negirani i odbačeni temelji, ideologija i vrijednosti poretka koji se temeljio na komunističkoj, jednopartijskoj diktaturi i totalitarnom i autoritativnom režimu“ (ŠEKS 2011, 30).

25 Više o političkim procesima koji su prethodili donošenju novog Ustava, kao i njegovim ideološkim predosnovama vidi: KREGAR – SMERDEL – ŠIMONVIĆ 1991, 129-149.

ustanova, Predsjedništvo Republike ocijenilo je da je amandmanski način postupnog mijenjanja Ustava nedjelotvoran i da su stvorene pretpostavke za donošenje novog Ustava.

Stoga je nakon provedenih višestranačkih izbora 22. travnja i 6. svibnja 1990., na temelju tada važećeg Ustava SR Hrvatske iz 1974. godine te Zakona o izboru i opozivu odbornika i zastupnika,<sup>26</sup> najviše predstavničko tijelo Republike Hrvatske donijelo 25. srpnja 1990., na prijedlog Predsjedništva Republike, odluku o pristupanju radu na donošenju novog hrvatskog Ustava.

### *Polazišta i načela za izradu novog Ustava*

Hrvatska se nakon povijesnih i radikalnih promjena koje su se dogodile u strukturi državnih ustrojstava istočnih i srednjoeuropskih zemalja te napose nakon pobjede demokracije i stvaranja višestranačkog parlamentarnog sustava nalazila na, kako je prethodno navedeno, pragu epohalnog iskoraka iz cjelokupnog dotadašnjeg obrasca po kojem je bio određen nacionalni, politički, gospodarski, ideološki i duhovni sustav. Stoga se kao jedno od ključnih pitanja nametnulo pitanje na kojim političkim i metodologijskim polazištima te političkopравnim načelima treba temeljiti novi Ustav Republike Hrvatske.

Budući da se već sadržajem izbornog političkog programa Hrvatske demokratske zajednice, kao i sadržajem izbornih političkih programa drugih novonastalih političkih stranaka u Hrvatskoj, izjašnjavalo za razvoj političkog i gospodarskog sustava koji je trebao biti zasnovan na načelima parlamentarizma, tržišnoga gospodarstva te poštovanja čovjekovih prava i pravnosti poretka, logičan slijed bio je donošenje novog Ustava upravo na tim polazištima.

Dosljedno tome, polazišta i načela za izradu Ustava počivala su na načelima višestranačkog parlamentarizma, političkoj i gospodarskoj učinkovitosti Hrvatske, pravnosti i suverenitetu hrvatske države, a temeljno ishodište i cilj Ustava trebala su biti ljudska prava.

---

.....  
26 Upravo su prema Zakonu o izboru odbornika i zastupnika uspješno organizirani i provedeni prvi demokratski višestranački izbori u Republici Hrvatskoj nakon Drugoga svjetskog rata.



*Politička i metodologijska polazišta za izradu Ustava*

Osnovna politička polazišta za izradu novog Ustava Republike Hrvatske temeljila su se na činjenici koju je u svom govoru istaknuo predsjednik Franjo Tuđman: „Iako je doba u kojem nastaje naš Ustav doba demokratske preobrazbe, ono je ipak bremenito teškoćama, prepuno objektivno naslijeđenih nedaća, ali i subjektivnim slabostima pa i pokušajima insceniranja sukoba. Unatoč tomu, pače i zbog toga smatramo da je to ipak takvo pravo i neodložno doba, u poticajnom i stvaralačkom smislu, u kojem obično i nastaju najbolji, tzv. povijesni ustavi. Ustavi koji nisu pisani po mjeri trenutačnih političkih prilika i ‘odnosa snaga’ već po mjeri iskonske ljudske i narodne volje, interesa demokratske većine i povijesnog razuma.“<sup>27</sup>

Drugim riječima, trebalo je voditi računa i o političkoj situaciji u kojoj je novi Ustav nastajao, dakle unutarnoj i vanjskoj nestabilnosti te potrebi provođenja programa radikalnih reformi kako bi se cjelokupni politički i privredni sustav mogao transformirati u sustav političke demokracije i tržišne ekonomije u suverenoj hrvatskoj državi.<sup>28</sup>

Metodologijska polazišta za izradu Ustava bila su sljedeća:

1. Ustav treba slijediti pozitivnu hrvatsku državnopravnu tradiciju,
2. Ustav treba osigurati povratak europskoj s osloncem na sjevernoameričku pravnu i ustavnu tradiciju,
3. Ustav treba biti po mjeri običnog čovjeka – građanina i naroda,
4. Ustav treba biti trajnije vrijednosti.

Politička i metodologijska polazišta za izradu novog Ustava naznačila su, dakle, u kojem je smjeru trebalo ići u traženju ustavnih rješenja. Ustav je prije svega trebao biti demokratski, što znači da je njime trebalo izraziti ono najprogresivnije i najslobodoumnije te u tom smislu i koristiti europsku i sjevernoameričku pravnu i ustavnu tradiciju, ali i slijediti pozitivnu hrvatsku državnopravnu tradiciju. Štoviše, hrvatski Ustav trebao

.....  
27 TUĐMAN 1990b, 3.

28 Usp. SMERDEL 2011, 49.-51.

je biti očišćen od svih jednostranačkih isključivosti i vraćen europskoj tradiciji.

Napose, trebao je biti poštovan suverenitet svih građana u Hrvatskoj jer ako je Ustav trebao predstavljati pravni akt demokratske, slobodne i suverene države, koja jamči i unapređuje građanska prava svih svojih državljana, onda je on trebao biti rezultat volje naroda, uz težnju za afirmacijom svakog pojedinca, a time i cijeloga društva. Trebao je biti narodni ustav, odnosno ustav koji će pisati narod.<sup>29</sup> Dakle, demokratskost Ustava trebala je biti izražena ne samo u njegovu sadržaju, nego i u načinu njegova donošenja.

Konačno, Ustav je trebao biti kratak te napisan tako da može proživjeti i nadživjeti sve političke stranke, odnosno da nijedna od njih kasnije nema potrebe za njegovim mijenjanjem.<sup>30</sup> Većinska stranka je stoga i proklamirala za svoj cilj izradu „ustava trajnije vrijednosti“, „demokratskog ustava“ te „narodnog ustava“.

Iako nema ustava koji podjednako može udovoljiti svim interesima svih građana jedne države, bolji je onaj koji udovoljava interesima što većeg broja građana. U tom smislu vladajuća je stranka, proklamirajući tako dalekosežne ustavne ciljeve, morala voditi računa ne samo o svojim interesima, nego i o interesima svojih oponentata. Naime, da bi ustav bio što učinkovitiji njime se prije svega treba uspostaviti što uvjerljiviji okvir spajanja, odnosno rješavanja najvažnijih točaka razdvajanja koja postoje u danom društvu. Stoga postoji potreba da ključni oponenti u procesu nastanka ustava participiraju, dajući time podršku cijelom ustavotvornom postupku.<sup>31</sup>

29 To je konkretno značilo da je Ustav trebao biti takav da ga svatko zna pročitati bez tumača te da može i želi prihvatiti njegov sadržaj s povjerenjem. Drugim riječima, trebao je biti jasan i razumljiv svakom čovjeku kako bi se postigao željeni cilj da novi Ustav bude svjetovna Biblija.

30 Dakle, novi Ustav trebao je biti napisan ne u interesu vladajuće stranke, što je značilo Hrvatske demokratske zajednice, već uvažavajući stav i drugih stranaka u Republici Hrvatskoj.

31 Usp. BAČIĆ 2009, 656.

*Političkopravna načela za izradu Ustava*

Deset političkopravnih načela trebala su biti polazna osnova za izradu novog Ustava Republike Hrvatske. Naime, primjenjujući politička i metodologijska polazišta za izradu novog Ustava pri njegovoj izradi pošlo se od opredjeljenja da treba detaljnije razraditi sljedeća političkopravna načela:

1. Temeljno ishodište i cilj Ustava jesu čovjekova - ljudska (građanska, politička, socijalna i kulturna) i narodna prava,
2. Vrhovna vlast (suverenost) u Hrvatskoj izvire iz naroda i pripada narodu,
3. Zakonodavna vlast pripada Saboru,
4. Parlamentarna demokracija i vladavina zakona (pravna država),
5. Pravo na slobodno političko, poduzetničko i društveno udruživanje pripada svim građanima,
6. Pravo vlasništva, tržišno gospodarstvo i slobodno poduzetništvo,
7. Pravo na slobodno sindikalno organiziranje građana (radnika i poslodavaca),
8. Socijalna država - jamstvo socijalnih prava,
9. Jamstvo narodnih prava i sloboda,
10. Osiguranje suverenosti Republike Hrvatske u uređivanju odnosa s drugim narodima i državama.<sup>32</sup>

Dakle, što se tiče političkopravnih načela za izradu novog hrvatskog Ustava, može se reći da su ona počivala na načelima višestranačkog parlamentarizma, poštovanja čovjekovih građanskih, političkih, socijalnih i kulturnih prava, vladavini prava i suverenosti hrvatske države te gospodarskoj i političkoj učinkovitosti Republike Hrvatske. Trebalo je izgraditi politički sustav koji će najbolje odgovarati potrebama hrvatskog društva i hrvatske države. U tom smislu u Ustavu su trebala biti ugrađena demokratska načela, kao što je, primjerice, pravo na slobodno političko udruživanje građana da u političkim strankama kojima pripadaju

.....  
32 TUĐMAN 1990b, 4-5.

iskazuju svoje interese u parlamentu.<sup>33</sup> Ustavom je, dakle, trebalo prihvatiti vrijednosti i institucije europske i sjevernoameričke demokracije.

Nadalje, Ustav je trebao stvarati čvrste pretpostavke pravnog porijekla zasnovanog na cjelovitoj, demokratskoj, državnoj i društvenoj preobrazbi kojom se Republika Hrvatska, uz slobodu poduzetništva i privatnog vlasništva,<sup>34</sup> odlučno opredijelila za cilj da postane slobodna i suverena demokratska država.<sup>35</sup> Konačno, Ustav je trebao poslužiti i kao pravno i političko sredstvo za razdruživanje od tadašnje SFRJ i stvaranje nezavisne, suverene hrvatske države. Drugim riječima, Ustav je trebao osiguravati suverenitet Republike Hrvatske u uređivanju odnosa s drugim državama.

Kako bi se izradio takav Ustav, čije će temeljno ishodište i cilj biti čovjekova (osobna, politička, socijalna i kulturna) i kolektivna (nacionalna) prava, osnovana je Ustavotvorna komisija Predsjedništva Republike, u koju je imenovano 229 ljudi iz svih društvenih slojeva, od običnih ljudi iz naroda, poljodjelaca, ribara, radnika, domaćica do najpozvanijih ljudi iz političkog, kulturnog i znanstvenog života. U njoj su bili jednakopravno zastupljeni ljudi različitih svjetonazora, političkih opredjeljenja i zanimanja. Pored Ustavotvorne komisije Predsjedništva Republike za izradu novog Ustava bila je ovlaštena i Komisija za ustavna pitanja Sabora, kao njegovo stalno tijelo.

### *Prvi Prijedlog nacrtu Ustava Republike Hrvatske - „Krčki ustav“*

Novi Ustav ostao je od početka vjeran navedenim političkim i metodologijskim polazištima te političkopравnim načelima, ali tekst Ustava mijenjan je i u strukturi i u svom sadržaju jer su se tijekom njegove izrade pojavila određena sporna pitanja vezana uz pojedine ustavne odredbe. Stoga je između prvog Prijedloga nacrtu Ustava i »Božićnog ustava« postojalo još šest prijedloga Ustava.<sup>36</sup>

.....  
33 Na taj način interesi građana iskazuju se kao dominantan čimbenik koji se prenosi na izvršna tijela vlasti.

34 Uključujući i pravo na slobodno sindikalno organiziranje građana s pravom na štrajk.

35 Suverenost je trebala izvirati iz naroda i pripadati narodu, a zakonodavna vlast trebala je pripadati Saboru. Ustav je, dakle, trebao sadržavati i načelo narodnog suvereniteta, koje su proglašavali svi demokratski ustavi u svijetu. Više o tome vidi: GRUBIĆ 1987, 79-91.

36 Uz prvi Prijedlog nacrtu Ustava od 15. 8. 1990. postojali su i drugi Prijedlog nacrtu Ustava od 10. 9. 1990., treći Prijedlog nacrtu Ustava od 1. 10. 1990., četvrti Prijedlog nacrtu Ustava od 25. 10. 1990. i peti Prijedlog nacrtu Ustava

Budući da je u cijelom procesu izrade novog Ustava najvažniji bio prvi Prijedlog nacрта Ustava - „Krčki ustav“ - i jer je upravo on bio osnova za izradu sljedećih prijedloga nacрта Ustava te samog »Božićnog ustava«, potrebno je reći kako je on nastao.

Da bi se mogao dati relevantan odgovor, potrebno je analizirati, uz postojeću dokumentaciju, i razgovore s autorima „Krčkog ustava“<sup>37</sup>:

- Vladimirom Šeksom (10. travnja 1994.), koji je u relevantnom razdoblju bio
  - predsjednik Komisije za ustavna pitanja Sabora,
  - predsjednik Radne grupe Komisije za ustavna pitanja Sabora,
  - član Potkomisije Komisije za ustavna pitanja Sabora i
  - član Uredničkog odbora Ustavotvorne komisije Predsjedništva Republike,
- Smiljkom Sokolom (11. svibnja 1992. i 20. siječnja 1994.), koji je bio
  - član Radne grupe i član Potkomisije Komisije za ustavna pitanja Sabora,
  - član Radne skupine, član Redakcijskog odbora i član Uredničkog odbora Ustavotvorne komisije Predsjedništva Republike,
  - i
- Krunislavom Olujićem (3. veljače 1994.)
  - članom Komisije za ustavna pitanja Sabora i
  - članom Radne grupe Komisije za ustavna pitanja Sabora.

.....  
 od 16. 11. 1990., koji je 23. 11. 1990. utvrđen kao Nacrt Ustava i upućen na javnu raspravu te prvi Tekst prijedloga Ustava od 9. 12. 1990. i drugi Tekst prijedloga Ustava od 19. 12. 1990. Primjerice, prijedlozi i primjedbe na Prijedlog nacрта Ustava navedeni su u: CVRČIĆ – VALKOVIĆ 1990 (privatna arhiva autorice).

37 Naime, za potrebe izrade doktorske disertacije na temu: „Ustav Republike Hrvatske iz 1990. - nastanak i temeljna obilježja“ (vidi bilj. 20) prikupljena je prije svega autentična dokumentacija sa sjednica vijeća Sabora, Komisije za ustavna pitanja Sabora, Predsjedništva Republike, Ustavotvorne komisije Predsjedništva Republike i Uredničkog odbora Ustavotvorne komisije Predsjedništva Republike (zapisnici, prijedlozi Nacrtu Ustava, Nacrt Ustava, knjige s javne rasprave i dr.), znanstvena i stručna literatura (knjige, članci, studije, referati, rasprave i dr.), ali i članci o sjednicama nadležnih tijela i drugim relevantnim događanjima u postupku stvaranja Ustava, objavljenim u dnevnim i tjednim listovima te u „Izvješću Hrvatskoga sabora“. Do potrebnih podataka i informacija, koje se nisu mogle prikupiti na drugi način, došlo se metodom intervjuiranja. Tako se, neposredno, razgovarajući s članovima stručnih radnih skupina i nekim drugim osobama koje su stručno i politički sudjelovale u oblikovanju Ustava Republike Hrvatske utvrdilo relevantne činjenice za predmet istraživanja. A jedan od njih bio je i „Krčki ustav“. O tome vidi i: ŠARIN 1997, prilog - Razgovori s članovima stručnih radnih skupina koji su stručno i politički sudjelovali u oblikovanju Ustava Republike Hrvatske, 207-262.

*Odluka Sabora Republike Hrvatske od 25. srpnja 1990.*

Sabor Republike Hrvatske, kao što je već navedeno, donio je 25. srpnja 1990. Odluku da se pristupi donošenju Ustava Republike Hrvatske.<sup>38</sup> Naime, polazeći od činjenice da Ustav Republike Hrvatske, donesen 1974. godine, u mnogim svojim odredbama predstavlja pravno ograničenje za razvoj suvremenih oblika političkog, gospodarskog i građanskog života državljana Hrvatske, kao i za normalno djelovanje ustanova vlasti, državne uprave i društvenih ustanova, Sabor je ocijenio amandmanski način postupnog mijenjanja Ustava nedjelotvornim.

Sabor je također ocijenio da su se izborni politički programi velike većine političkih stranaka u Hrvatskoj suglasno izjašnjavali za razvoj političkog i gospodarskog sustava koji počiva na načelima parlamentarizma, tržišnoga gospodarstva, poštovanja čovjekovih prava i pravnosti poretka te da je tako moguće donijeti Ustav koji izražava političke sudove i volju većine pučanstva.

Najzad, Sabor je zadužio Komisiju za ustavna pitanja Sabora da, polazeći od navedenih smjernica, Prijedlog nacrtu Ustava Republike Hrvatske pripremi i vijećima Sabora podnese najkasnije do 15. rujna 1990. godine.

*Radna grupa Komisije za ustavna pitanja Sabora*

Komisija za ustavna pitanja Sabora bila je, dakle, zadužena za izradu Prijedloga nacrtu Ustava na temelju danih smjernica. U cilju pravodobnog postupanja, Komisija je već na svojoj prvoj sjednici održanoj 19. srpnja 1990. osnovala stručnu Radnu grupu u koju su imenovani:

Vladimir Šeks,  
dr. Branko Babac,  
Dunja Jurić-Knežević,  
dr. Krunislav Olujić,  
dr. Smiljko Sokol.<sup>39</sup>

---

38 Odluka da se pristupi donošenju Ustava Republike Hrvatske (Narodne novine, broj 31/90.).

39 Zapisnik 1. sjednice Komisije za ustavna pitanja Sabora održane 19. srpnja 1990., str. 28/1/SN (privatna arhiva autorice)

Stručna Radna grupa trebala je pripremiti radni materijal Prijedloga nacрта Ustava te ga, najkasnije do 20. kolovoza 1990., dostaviti članovima Komisije za ustavna pitanja Sabora kao i članovima Predsjedništva Republike Hrvatske.

Nakon citirane Odluke Sabora o pristupanju donošenju novog Ustava Komisija za ustavna pitanja Sabora odredila je da poslove pripreme radnog materijala Prijedloga nacрта Ustava obave:

Vladimir Šeks - predsjednik Komisije za ustavna pitanja Sabora,  
 dr. Smiljko Sokol - član Komisije za ustavna pitanja Sabora,  
 dr. Krunislav Olujić - član Komisije za ustavna pitanja Sabora,  
 dr. Ljubomir Valković - tajnik Zakonodavno-pravne komisije Sabora.<sup>40</sup>

Imenovana Radna grupa Komisije za ustavna pitanja Sabora u prvoj polovici kolovoza pripremila je prvi Prijedlog nacрта Ustava i 15. kolovoza 1990. uručila materijal Predsjedništvu Republike Hrvatske te vijećima Sabora. Prema riječima članova Radne grupe, taj prvi Prijedlog nacрта Ustava („Krčki ustav“) Radna grupa radila je od 1. do 15. kolovoza 1990. u Malinskoj na otoku Krku.<sup>41</sup>

Naime, predsjednik Radne grupe Komisije za ustavna pitanja Sabora Vladimir Šeks<sup>42</sup> izjavio je da je „prvi Nacrt Ustava Republike Hrvatske izradila... Radna skupina Ustavne komisije Sabora u razdoblju od 1. do 15. kolovoza 1990. godine u Haludovu na otoku Krku“ te da je „nakon što je Sabor svojom odlukom povjerio, u skladu s Poslovníkom Sabora izradu Nacrta Ustava Republike Hrvatske Komisiji za ustavna pitanja Sabora, razgovarao... s predsjednikom Republike dr. Tuđmanom i predložio da u skladu s deset načela koja je dr. Tuđman iznio Saboru, kao polazište za izradu Ustava, jedna ekspertna grupa pod (njegovim) ‘nadzorom’ izradi radnu verziju Nacrta Ustava. I to ekspertna grupa koju bi imenovala Komisija za ustavna pitanja Sabora. Dr. Tuđman se složio s... prijedlogom uz sugestiju da u toj grupi bude najmanje pet

40 Organizacijski aspekti rada na pripremi Ustava Republike Hrvatske, Sabor Socijalističke Republike Hrvatske - Komisija za ustavna pitanja, klasa 012-02/90-01/01, ur. broj: 6301-90-3, Zagreb, 25. srpnja 1990. (privatna arhiva autorice).

41 Upravo se zbog mjesta izrade prvi Prijedlog nacрта Ustava naziva još i „Krčki ustav“.

42 ŠARIN 1997, prilog - Razgovori s članovima stručnih radnih skupina koji su stručno i politički sudjelovali u oblikovanju Ustava Republike Hrvatske, 210.

osoba. Odmah nakon toga razgovora u svojstvu predsjednika Komisije za ustavna pitanja Sabora imenovao (je) u tu grupu prof. dr. Sokola, prof. dr. Babca, prof. Olujića, Dunju Jurić-Knežević (suca Upravnog suda Hrvatske), sebe kao predsjednika i dr. Ljubomira Valkovića za tajnika. Dunja Jurić-Knežević radi bolesti se nije uključila, kao i prof. Babac radi zauzetosti oko započete 'balvan revolucije'".

I član Radne grupe Komisije za ustavna pitanja Sabora Smiljko Sokol<sup>43</sup> naveo je da je „oblikovanje Nacrta Ustava Republike Hrvatske započelo... unutar Komisije za ustavna pitanja Sabora, i to Radne grupe te Komisije, koju je Ustavna komisija imenovala negdje sredinom mjeseca srpnja 1990. godine. Svi članovi Radne grupe koji su bili izabrani nisu se okupili u Malinskoj, odnosno u Haludovu, nego je Radna grupa radila u sastavu Vladimir Šeks, Ljubomir Valković, Krunislav Olujić i (on)". Radili su „dva tjedna od 1. do 15. kolovoza i kao rezultat... rada nastao je Prijedlog nacrta Ustava Republike Hrvatske s dosta širokim obrazloženjem koji nosi nadnevak 15. kolovoza 1990. To je bio prvi, ne samo radni materijal, nego već temeljito redigiran tekst Nacrta Ustava po člancima i s obrazloženjem“.

Sve navedeno potvrdio je i član Radne grupe Komisije za ustavna pitanja Sabora Krunislav Olujić<sup>44</sup> kazavši da je bio „članom Radne skupine Komisije za ustavna pitanja prvog saziva Sabora, i to zajedno s dr. Sokolom, dr. Valkovićem i gospodinom Šeksom, tadašnjim potpredsjednikom Sabora koji je bio i predsjednik Ustavne komisije Sabora Republike Hrvatske. Odlukom Komisije za ustavna pitanja u rečenu Radnu skupinu izabran je i dr. Babac, međutim, nije sudjelovao u radu te Radne skupine“. Po dogovoru našli su se „na otoku Krku u hotelskom kompleksu Haludovo i proveli... tamo 15 dana, dakle od 1. do 15. kolovoza 1990. godine i... gotovo u svakodnevnom radu u dvije smjene, u prijedpodnevnoj i poslijepodnevnoj smjeni, izradili prvi Prijedlog nacrta hrvatskog Ustava“.

Ukratko, može se zaključiti da je Radna grupa Komisije za ustavna pitanja Sabora u sastavu Vladimir Šeks, Smiljko Sokol, Krunislav Olujić i Ljubomir Valković prvi Prijedlog nacrta Ustava - „Krčki ustav“ radila

43 ŠARIN 1997, 217.

44 ŠARIN 1997, 232.



od 1. do 15. kolovoza 1990. u hotelskom kompleksu Haludovo u Malinskoj na otoku Krku, a što proizlazi iz prethodno navedene saborske dokumentacije i citiranih izjava samih članova Radne grupe.<sup>45</sup>

*Polazne osnove za izradu „Krčkog ustava“*

Kao što je rekao Vladimir Šeks, Radna grupa Komisije za ustavna pitanja Sabora trebala je, u skladu s deset načela („Teza“) koja je predsjednik Franjo Tuđman iznio Saboru kao polazište za izradu Ustava, izraditi prvi Prijedlog nacrtu Ustava.

I prema riječima Smiljka Sokola,<sup>46</sup> Radna grupa krenula je „u rad na Nacrtu Ustava polazeći od onih temeljnih načela ili političkih polazišta za izradu Ustava koja je u svom izlaganju pred Hrvatskim saborom iznio predsjednik Republike dr. Franjo Tuđman“, dodavši pritom da su ta „polazišta koja su čisto načelna, a koja su i sama oblikovana kao izraz demokratske europske ustavne tradicije, bila... samo onaj okvirni temelj od kojeg (su) pošli, a u razradi i oblikovanju pojedinih načela i instituta kroz ustavne članke vodili (su) računa o suvremenim europskim ustavima. A... kad je riječ o slobodama i pravima posebno je vođeno računa i na jedan sadržajan način prenesene su odredbe svih međunarodnih dokumenata o zaštiti sloboda i prava ili, bolje rečeno, o jamstvima sloboda i prava čovjeka i građanina, posebno Međunarodnog pakta o osobnim i političkim pravima i Međunarodnog pakta o socijalno-ekonomskim pravima“.

Krunislav Olujić<sup>47</sup> potvrdio je da su polazišta za izradu „Krčkog ustava“ bile one „polazne osnove za izradu hrvatskog Ustava koje je Predsjednik iznio u svom govoru na trećoj i četvrtoj zajedničkoj sjednici svih vijeća Sabora, održanoj 25. srpnja 1990. godine, na kojoj su usvojeni

45 Iako je i posljednji član Radne grupe Komisije za ustavna pitanja Sabora Ljubomir Valković rekao „da je ista radila prvi Prijedlog nacrtu Ustava Republike Hrvatske u Haludovu na otoku Krku od 1. do 15. kolovoza 1990. godine“ te smatrao „da nema potrebe da i pismeno potvrdi rečene navode jer se vidi iz zapisnika Komisije za ustavna pitanja Sabora kada je ona imenovala Radnu skupinu, a budući da su ostali članovi te Radne skupine već pismeno potvrdili kada i gdje je rađen prvi Prijedlog nacrtu Ustava“, ipak je bilo i drugačijih tvrdnji glede vremena izrade i značaja „Krčkog ustava“. O tome vidi: LETICA 1992, 175. i dalje; TOMAC 1992; usp. ŠARIN 1997, 28-33. i dalje te prilog - Razgovor s dr. Slavenom Leticom, 257-262., Razgovor s dr. Zdravkom Tomcem, 252.-256.

46 ŠARIN 1997, 217-219.

47 ŠARIN 1997, 233.

Amandmani LXIV do LXXV na Ustav SR Hrvatske“. Osim toga, naveo je da su na otoku Krku, gdje su „radili na izradi Prijedloga nacrtu hrvatskog Ustava, imali... odgovarajuću literaturu, ali i tekstove drugih ustava, dakle komparativnog prava... kao osnova poslužili su i ustavi onih zemalja koje su imale prihvaćen polupredsjednički sustav. Prije svega riječ je o francuskom ustavu, a nakon toga i o portugalskom ustavu, koji je donesen sredinom sedamdesetih godina, a koji... je služio kao jedan od uzora ustava zemalja koje su izašle iz bivšeg totalitarnog režima, a koje su također prihvatile taj polupredsjednički sustav“.

Iz svega što je rečeno čini se da su, iako su polazne osnove za izradu „Krčkog ustava“ bila politička i metodologijska polazišta i načela („Teze“) koja je iznio predsjednik Republike Franjo Tuđman na sjednici Sabora 25. srpnja 1990., ona bila samo „okvirno polazište, inspiracija, temelj“ od kojeg je Radna grupa Komisije za ustavna pitanja Sabora pošla u razradi pojedinih načela i instituta. Naime, prema riječima Smiljka Sokola,<sup>48</sup> na temelju njih se „mogao napisati Ustav recimo njemačkog tipa, španjolskog, talijanskog, a ne ovakav kakav je napisan. Prema tome... ‘Teze’ nisu neposredno, izvedbeno predodredile sadržaj Ustava“.

#### *Rad i dinamika rada Radne grupe Komisije za ustavna pitanja Sabora*

Sam rad na „Krčkom ustavu“ odvijao se, prema riječima Smiljka Sokola,<sup>49</sup> tako da su prvo individualno pripremali pojedine odjeljke Nacrta, a onda su o njima temeljito zajednički raspravljali te u toj raspravi mijenjali i nadopunjavali. Individualno su radili navečer i poslijepodne, a svaki su dan zajednički sučeljavali stavove i raspravljali o onome što je pojedini od njih pripremio prethodnog poslijepodneva i večeri, odnosno noći. Tako su svaki dan u jednoj prostoriji hotela Palace u Haludovu radili od 9 pa do 13, 14, katkad i 15 sati.

Smiljko Sokol precizirao je i tko je izradio pojedine odjeljke „Krčkog ustava“: „Gledajući sadržajno prvu verziju odredbi o slobodama i pravima čovjeka i građanina, to je odjeljak rimsko II Nacrta, napisao je kolega Šeks. To je od članka 15 pa u Nacrtu do zaključno članka 76... Tu je

.....  
48 ŠARIN 1997, 228.

49 ŠARIN 1997, 217-218.

još... posebni doprinos dao kolega Krunislav Olujić, napose kad je riječ o socijalnim pravima i unutar toga posebno o člancima o obitelji, o skrbi za majku, djecu od čl. 62. pa do zaključno čl. 70. Što se tiče temeljnih odredbi od čl. 1-14., njih smo napisali kolega Šeks i ja... Odredbe o ustrojstvu vlasti i međunarodnim odnosima sam ja napisao... To su odredbe od članka 77. pa do zaključno članka 131. Također sam ja napisao i odredbe dijela o Ustavnom sudu Republike Hrvatske. O lokalnoj samoupravi nismo napisali ništa, ostavili smo prazan odjeljak VI i naznačili članke prema našoj procjeni od 138-142. koji su se trebali odnositi na lokalnu samoupravu... Također sam napisao i odjeljak VII o udruživanju i odcjepljenju i VIII o promjeni Ustava. A onda smo zajedno primarno gospodin Šeks i ja, a dijelom i kolega Valković, napisali obrazloženje iz kojeg se vidi kako je došlo do ovog Nacrta.“

Vladimir Šeks<sup>50</sup> izjavio je da je odredbe „o temeljnim slobodama i pravima čovjeka i građanina... osobno napisao na Krku, nastojeći pri tome, osobito kod ‘klasičnih’ prava i sloboda unijeti najviše svjetske standarde, a ograničenja identična onima iz Povelje UN-a, Opće deklaracije o pravima čovjeka, Međunarodnog pakta o građanskim i političkim slobodama, Međunarodnog pakta o kulturnim, socijalnim i ekonomskim pravima te napose ustavnim rješenjima demokratskih europskih država. Ali... i neka rješenja ustavnog nacrta Stjepana Radića (npr. čl. 20 Ustava, o osobnoj odgovornosti i nemogućnosti opravdanja višim nalogom za ogrješenje o odredbe Ustava o temeljnim slobodama i pravima čovjeka i građanina)“. Osobito je bio ponosan što je prihvaćeno njegovo „zauzimanje za ukinuće smrtne kazne u Hrvatskoj, zabranu prisilnog i obvezatnog rada, zabranu cenzure, uvođenje prigovora savjesti onima koji poradi svojih vjerskih ili moralnih nazora nisu pripravnici sudjelovati u obavljanju vojničkih dužnosti u oružanim snagama“, kao i njegovi „prijedlozi da se niti u slučaju neposredne pogibelji za opstanak države ne mogu ograničiti primjene 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 vjeroispovijesti“.

.....  
50 ŠARIN 1997, 213.

Krunislav Olujić<sup>51</sup> rekao je da je Radna grupa Komisije za ustavna pitanja Sabora izradila „Krčki ustav“ u 15 dana radeći u dvije smjene, prijepodnevnj i poslijepodnevnj, te „da je taj tekst... sadržavao gotovo sve odredbe jednog kompletnog teksta nacрта hrvatskog Ustava osim odredbe o ustrojstvu lokalne samouprave i uprave“, a ponovio je i da je „Krčki ustav“ sadržavao i obrazloženje jer su istodobno oni, koji su „bili zaduženi za izradu pojedinih dionica, pisali i obrazloženje za odnosni dio teksta“ čiji su bili autori. Istaknuo je i da je dio koji se odnosi na temeljne slobode i prava čovjeka i građanina jedan „od značajnih dijelova Ustava na kojem je gospodin Šeks najviše radio, koristeći u izradi tih odredbi Ustava Pakt o ljudskim pravima i međunarodne dokumente“ te da može „tvrđiti kad je riječ o tom dijelu Ustava, da je on utemeljen na najboljim tradicijama međunarodnog prava, iskustvima drugih zemalja u reguliranju temeljnih sloboda i prava čovjeka i građanina“.

Sukladno navedenom, proizlazi da su najveći broj odredbi „Krčkog ustava“ napisali Vladimir Šeks i Smiljko Sokol. Naime, zajedno su napisali temeljne odredbe, a Vladimir Šeks napisao je sve članke koji su se odnosili na temeljne slobode, prava i dužnosti čovjeka i građanina, uz doprinos Krunislava Olujića kod članaka koji su se odnosili na obitelj, skrb za majku i djecu. Smiljko Sokol napisao je odredbe koje su se odnosile na ustrojstvo državne vlasti i Ustavni sud Hrvatske, udruživanje i odcjepljenje te promjenu Ustava, a Ljubomir Valković uglavnom je sudjelovao kod pisanja obrazloženja, iz kojeg je vidljivo kako je došlo do „Krčkog ustava“. Međutim, svi članovi Radne grupe Komisije za ustavna pitanja Sabora zajednički su sučeljavali stavove i temeljito raspravljali o svim odredbama te ih u raspravi mijenjali i nadopunjavali.

Budući da su „autori“ nastojali u „Krčki ustav“ unijeti najviše svjetske standarde, koristili su u radu Povelju UN-a, Opću deklaraciju o pravima čovjeka, Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, Međunarodni pakt o ekonomskim socijalnim i kulturnim pravima, pa čak i neka rješenja ustavnog nacрта Stjepana Radića te napose ustavna rješenja demokratskih europskih država.

.....  
51 ŠARIN 1997, 232-233.

*Razlika između „Krčkog ustava“ i „Božićnog ustava“*

Govoreći o razlici između prvog Prijedloga nacrtu Ustava i konačnog teksta Ustava Vladimir Šeks<sup>52</sup> izjavio je da „taj prvi ‘Krčki nacrt Ustava’ nije sadržavao preambulu (kasnije ‘izvorišne osnove’, koje je osobno napisao dr. Tuđman, poglavlje o lokalnoj samoupravi i upravi (što je kao ekspert trebao napisati dr. Babac) i prijelazne i završne odredbe (s obzirom na tadašnju poziciju Hrvatske u SFRJ i neizvjestan ustavnopravni rasplet jugoslavenske krize). Usporedbom ‘Krčkog nacrtu Ustava Republike Hrvatske’ i konačnog teksta Ustava očito je da je konačni tekst i po arhitektonici i po rješenjima uz manje popravke, dopune i preinake - inače 80 posto ‘Krčkog nacrtu’.“ Uz navedeno, dodao je i da je „usporedbom teksta Nacrtu Ustava Radne skupine Ustavotvorne komisije Predsjedništva Republike od 10. rujna 1990. godine s ‘Krčkim nacrtom Ustava’ očito da je više do 90 posto ‘Krčkog’ teksta *ad litteram* ili s manjim korekcijama, preneseno u nacrt Radne skupine Ustavotvorne komisije Predsjedništva Republike“.

To je potvrdio i Smiljko Sokol<sup>53</sup> navevši da ako se ide u analizu sadržaja, usporedno članak po članak teksta od 10. rujna 1990. Radne skupine Ustavotvorne komisije Predsjedništva Republike i onoga što su oni „napisali u Haludovu kao ‘Krčki’ ili haludovski nacrt, tada će se uvjeriti da 90 posto... teksta je doslovno preneseno čak u istim formulacijama iz ‘Krčkog nacrtu’, odnosno negdje su samo mijenjane formulacije, sadržajnih promjena... nema niti 5 posto“. Napose, naveo je da su se mnoge odredbe prvog Prijedloga nacrtu Ustava „održale i ušle u konačni tekst Ustava tako da je... negdje oko 70 posto rješenja iz ovog Nacrtu ili te prve ‘Krčke verzije Ustava’ ušlo u konačni tekst“.

Najzad, Krunislav Olujić<sup>54</sup> izjavio je da bez „odredaba o lokalnoj samoupravi i upravi koje su naknadno našle svoje mjesto u tekstu hrvatskog Ustava, da u posljednjem trenutku nije došlo do promjene strukture hrvatskog parlamenta... u dvodomni parlament, dakle uvođenja uz Zastupnički i Županijskog doma hrvatskog Sabora“, da bi tekst koji su

52 ŠARIN 1997, 210-211.

53 ŠARIN 1997, 221. i 219.

54 ŠARIN 1997, 234-235.

izradili na Krku praktički predstavljao „gotovo 80 posto teksta Ustava“. Na kraju je dodao: „Kada bih danas prosuđivao tko je imao ključnu ulogu pri donošenju hrvatskog Ustava, onda bih mogao ustvrditi da je to ova Radna skupina Komisije za ustavna pitanja u rečenom sastavu, koja je doista izradila taj prvi Prijedlog nacrtu hrvatskog Ustava i da je doista taj tekst, da tako kažem, poslužio kao osnova za izradu hrvatskog Ustava i da je u svojem najvećem dijelu našao mjesto i u tekstu samog hrvatskog Ustava.“

Ukratko, svi autori „Krčkog ustava“ slagali su se da je on predstavljao 70-80 posto konačnog teksta Ustava, a da je tome doista tako proizlazi i iz usporedbe svih članaka „Krčkog ustava“ s »Božićnim ustavom«. <sup>55</sup>

Stoga se može zaključiti da, bez obzira na sve usvojene primjedbe i sugestije, „Krčki ustav“ nije doživio bitnije promjene, izuzev odredbi o izvorišnim osnovama i lokalnoj samoupravi i upravi koje on nije ni sadržavao te odredbi koje se odnose na Županijski dom kao drugi dom Sabora jer je prvobitno bila zamišljena jednodomna struktura parlamenta. Dakle, iako između „Krčkog ustava“ i „Božićnog ustava“ postoji određena strukturalna i sadržajna razlika, nije bilo ni za očekivati da do nje neće doći. Bilo bi, naime, nerealno očekivati da će prvi tekst Ustava biti prihvaćen u potpunosti kroz raspravu u Ustavotvornoj komisiji Predsjedništva Republike Hrvatske, Uredničkom odboru Ustavotvorne komisije Predsjedništva i Komisiji za ustavna pitanja Sabora, kao i kroz javnu raspravu te konačno raspravu u Saboru. Međutim, unatoč raspravama u svim navedenim tijelima te javnoj raspravi, promjene koje su se događale u tekstovima Ustava nisu promijenile osnovu koja je dana u „Krčkom ustavu“. Naime, kao što je krajem 1990. godine izjavio tadašnji predsjednik Sabora Žarko Domljan: „Ta osnova je u međuvremenu, što je i razumljivo, dograđivana i precizirana, ali temeljna su opredjeljenja ostala ista.“ <sup>56</sup>

55 O tome vidi: ŠARIN 1997, prilog - Usporedni tekst prvog Prijedloga nacrtu Ustava Republike Hrvatske, Nacrta Ustava Republike Hrvatske i Ustava Republike Hrvatske, 263-337.

56 DOMLJAN 1990b, 3-4.

## *Značaj i temeljne vrijednosti hrvatskog Ustava*

Novi hrvatski Ustav bio je, zbog vremena njegova donošenja, jedan od pionirskih ustava istočnoeuropskih država te se stoga nije mogao temeljiti na prethodno spomenutim tranzicijskim ustavima novih postsocijalističkih demokracija.<sup>57</sup>

Naime, Republika Hrvatska se, kao i ostale bivše socijalističke i komunističke države srednje, istočne i jugoistočne Europe, suočila s revolucionarnom promjenom totalitarnog političkog sustava u demokratski te prelaskom gospodarskog sustava zasnovanog na državnom vlasništvu na sustav privatnog vlasništva. Bitna promjena odnosila se i na socijalni sustav, a očitovala se kroz prestanak ograničavanja osobnih, političkih, vjerskih i drugih sloboda, odnosno zaštitu individualnih prava od zadiranja države.

„Božićni ustav“ bio je demokratski i europski ustav kojim je zasigurno napravljen prvi korak za ulazak u Europsku uniju i dana osnova daljnjem razvoju demokracije. Naime, novi Ustav bio je pretpostavka da se realno izade iz polustoljetnog neprirodnog ustroja koji je ranijim ustavima bio nametnut hrvatskom narodu i svim građanima Hrvatske. Budući da bez valjanog ustava nema ni pravne države, od njega se s pravom očekivalo mnogo jer je bila riječ o temeljnom državopravnom aktu zemlje i k tome prvom takvom demokratskom aktu u našoj političkoj povijesti.<sup>58</sup> Ustav je imao 142 članka te se time ubrajao među kraće, moderne, demokratske, europske ustave.<sup>59</sup>

57 Naime, najveći broj novih europskih demokracija donio je svoje (nove) ustave nakon 1990. godine, tj. tijekom razdoblja od 1991. do 1997. godine: „Bugarska 12. srpnja 1991.; Makedonija 17. studenog 1991.; Rumunjska 21. studenoga 1991.; Slovenija 23. prosinca 1991.; Estonija 28. lipnja 1992.; Poljska takozvani ‘Mali ustav’, ograničen na uređenje odnosa između tijela vlasti, 23. studenoga 1992., a cjeloviti ustav tek u rujnu 1996.; Slovačka 3. rujna 1992.; Češka 16. prosinca 1992.; Latvija 15. veljače 1992.; Rusija 12. prosinca 1993. itd. U Mađarskoj je tekst ustava utvrđen 31. prosinca 1990. godine, ostao na snazi kao privremeni, do donošenja cjelovitog novog Ustava“ (SMERDEL – SOKOL 2009, 80). O usporedbi između novog hrvatskog Ustava i ustava europskih država vidi: HÄBERLE 2000, 49-55. Naime, prema Häberleu „hrvatski se ustav može u ‘zboru’ istočnoeuropskih i zapadnoeuropskih ustava ne samo ‘pokazati’ nego on također stvaralački pridonosi davanju i uzimanju u razvojnom procesu današnjeg tipa ustavne države“.

58 Vidi, primjerice, DOMLIJAN 1990c, 19-21. I Slaven Letica, član Uredničkog odbora Ustavotvorne komisije Predsjedništva Republike, rekao je (25. kolovoza 1993.): „U perspektivi ako bi se Ustav uključio u proces socijalizacije, on bi mogao imati takvu socijalnu funkciju kao što ima u Americi. Dakle, da je Ustav neka vrsta svjetovnog surogata i supstituta Biblije. Dakle, da se Ustav uzima kao neka vrsta univerzalne mjere vrijednosti, jedan dokument koji određuje ponašanje, političko ponašanje, građansko ponašanje, bez obzira na obveze građana da ga poštuju“. ŠARIN 1997, prilog - Razgovori s članovima stručnih radnih skupina koji su stručno i politički sudjelovali u oblikovanju Ustava Republike Hrvatske, 262.

59 Primjerice, i pojedini ustavi zapadnih demokracija čija su rješenja korištena prilikom izrade našeg Ustava sadržavali

Bitno je naglasiti da ono što je u „Božićnom ustavu“ bilo novo i po čemu se razlikovao od dotadašnjih komunističkih ustava jest to da je polazio od liberalnih demokratskih principa. U tom smislu, dopušteno je sve što nije izričito zabranjeno Ustavom ili na njemu utemeljenim pravnim propisima, odnosno sve što nije uređeno Ustavom jest u slobodnoj sferi građanskog društva u kojem građani mogu slobodno uređivati svoje odnose. Stoga je novi Ustav zasigurno predstavljao pravni akt demokratske, slobodne i suverene države koja jamči i unapređuje temeljne slobode i prava svih svojih državljana.

Kao i drugi suvremeni ustavi i »Božićni ustav« je jasno određivao da „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“.<sup>60</sup> Tako se Ustavom projicirala vizija društvenog poretka koji se temelji na vrijednostima jednakosti, slobode, pravde, dostojanstva te povezanih socijalnih i moralnih vrijednosti. Štoviše, o tim se vrednotama nije govorilo samo u temeljnim odredbama Ustava, nego i u njegovim drugim dijelovima.<sup>61</sup>

Te vrednote zapravo predstavljaju kriterije kojima treba prosuđivati svaku ustavnu i drugu pravnu normu u njezinu tumačenju. Isto tako, poseban popis temeljnih vrednota ima funkciju svojevrsnog udžbenika kao kanona ustavnih, državnih temeljnih vrijednosti razvojnog stupnja hrvatskog društva.<sup>62</sup> Ipak, valja naglasiti da je Ustav činio jedinstvenu

.....  
 su više članaka. Naime, Ustav Španjolske imao je 169 članaka, četiri dopunske odredbe, devet prijelaznih odredaba, odredbu o ukidanju i završnu odredbu, što je činilo ukupno 184 odredbe. Ustav Italije imao je 139 članaka i 18 točaka prijelaznih i završnih odredaba, a Ustav Francuske samo 92 članka, ali Deklaracija prava čovjeka i građanina, koja je njegov sastavni dio, sadrži još 17 članaka.

60 Dakle, Ustavom su već u izvorišnim osnovama, uz temeljne povijesne vrijednosti, bila istaknuta i temeljna načela našeg društva, a u članku 3. bilo je nabrojano deset najviših vrednota ustavnog poretka Republike Hrvatske: sloboda, jednakost, nacionalna ravnopravnost, mirotvorstvo, socijalna pravda, poštivanje prava čovjeka, nepovredivost vlasništva, očuvanje prirode i čovjekova okoliša, vladavina prava i demokratski višestranački sustav.

61 Ustavne vrednote nalazile su se i u normativnom dijelu Ustava, što je samo po sebi obvezivalo na mnogo ekstenzivnije tumačenje njihova sadržaja i značenja. Usp. BAČIĆ 1998, 80.

62 O takvom pristupu hrvatskom Ustavu zanimljiva je shvaćanja iznio Peter Häberle u svojem klasičnom djelu *Ustavna država*, u kojem vrši kritičku vrijednosno-politološku analizu pojedinih dijelova Ustava Republike Hrvatske iz 1990. godine. U komparativnoj analizi pojedinih temeljnih odredbi našeg i ustava pojedinih europskih država Häberle ističe gotovo „udžbeničku“ vrijednost odredbi hrvatskog Ustava o temeljnim vrednotama, diobi vlasti i drugih, pri čemu naglašava da u „iskazima o temeljnim vrijednostima o pravima čovjeka on je ujedno kompatibilan s Konvencijom o zaštiti prava čovjeka i temeljnih sloboda“. Vidi: HÄBERLE 2002, 260-261.



cjelinu. Kad je riječ o zaštićenim ustavnim dobrima, njemu se nije moglo pristupati na način da se iz cjeline odnosa, koji su se njime ustrojavali, izvlačila jedna odredba pa se ona onda tumačila zasebno i mehanički, neovisno o svim ostalim vrijednostima koje su Ustavom bile zaštićene. Ustav je posjedovao unutarne jedinstvo i značenje pojedinačnog dijela bilo je vezano uz sve ostale odredbe. Promatra li ga se kao jedinstvo, Ustav je odražavao pojedina sveobuhvatna načela i temeljne odlike u vezi s kojima su se morale tumačiti sve njegove pojedinačne odredbe. Stoga se nijedna ustavna odredba nije mogla izvući iz konteksta i samostalno interpretirati. Drugim riječima, svaka se pojedina ustavna odredba uvijek mora tumačiti u skladu s najvišim vrednotama ustavnog poretka koje su temelj za tumačenje samog Ustava.<sup>63</sup>

Novi Ustav pridavao je posebno značenje materiji o temeljnim slobodama i pravima čovjeka i građanina, a što se očitovalo kako iz njezina položaja u Ustavu (odmah nakon izvorišnih osnova i poglavlja koje sadrži temeljne odredbe), tako i iz opsega (obuhvaćala je više od trećine ustavnog teksta).<sup>64</sup> U tom smislu, Ustav je zasigurno odgovarao na pitanje o prioritetu ustavne materije u korist prava i sloboda čovjeka jer se baš na području temeljnih prava i sloboda najlakše testira demokratičnost svake države, odnosno vrednuje ustav. Upravo je osnovni kriterij za ocjenu njegova značaja način na koji se definiraju prava i slobode čovjeka i građanina. Razlog tome je taj što su građanska prava mjerilo slobode čovjeka u državi, a time i pokazatelj koliko je određena država slobodna. Budući da su Ustavom utvrđene odredbe kojima se sprečava da država samovoljno ograničava prava i slobode čovjeka, odnosno zađire u privatnu sferu i slobodu pojedinca, bitno je da one budu jasno i precizno definirane. Naime, te će odredbe biti jedino jamstvo pojedincu da njegova građanska prava državna vlast neće moći proizvoljno ograničiti. U novom Ustavu ta pravila, odnosno odredbe bile su ne samo jasno određene nego, kako je to navedeno, i vrlo široko obrađene.

63 Usp., primjerice, shvaćanja o jedinstvenosti ustavnog teksta izražena u rješenju Ustavnog suda Republike Hrvatske, broj: U-I-3789/2003 i dr. od 8. prosinca 2010. (Narodne novine, broj 142/10. i [www.usud.hr](http://www.usud.hr)).

64 U "Božićnom ustavu" se, od sveukupno 142 članka, njih 55 odnosilo na temeljne slobode i prava čovjeka i građanina, iako su ona bila sadržana i u nizu drugih članaka. Napose onih o kolektivnim pravima etničkih i nacionalnih zajednica u Republici Hrvatskoj, a koja (kolektivna prava) su temelj individualnim pravima pripadnika tih zajednica i manjina.

Prema tome, demokracija utemeljena na vladavini prava i zaštiti ljudskih prava jedini je politički model koji je Ustav uzimao u obzir i jedini na koji je pristao. Štoviše, ljudska prava i vladavina prava u kontekstu hrvatskog Ustava postavljena su tako da su u prvom redu namijenjena za izražavanje moralne predanosti objektivnim principima liberalne demokracije.<sup>65</sup>

Sažeto, novim Ustavom u Republici Hrvatskoj gradio se pravni sustav koji će se sastojati od pravila koja prihvaća većina, dakle pravna država jer se, zbog važnosti koju je Ustav pridavao materiji koja se odnosila na zaštitu ljudskih prava i sloboda, može konstatirati da se u središtu „Božićnog ustava” nalazio upravo čovjek i njegova temeljna prava.<sup>66</sup>

Treba ponoviti da su u oblikovanju tih odredbi konzultirane međunarodne konvencije o ljudskim pravima, a osobito Opća deklaracija o pravima čovjeka iz 1948. godine, Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima iz 1966. i Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima iz iste godine.<sup>67</sup> Pored toga, mnoge odredbe o ljudskim pravima sadržajno su odgovarale rješenjima koja su sadržavali ustavi modernih demokratskih država Europe (Ustav Španjolske, Ustav Francuske, Ustav Italije) te Ustav Sjedinjenih Američkih Država.<sup>68</sup>

Važnost novog Ustava bila je u tome što je upravo on bio temelj i izvor uspostave samostalne, neovisne, suverene i demokratske hrvatske države. Naime, donošenjem „Božićnog ustava” etabliran je novi ustavni poredak Republike Hrvatske, čime su započeli postsocijalistička država i društvo.

Drugim riječima, „Božićnim ustavom” Republika Hrvatska otvorila je proces demokratske tranzicije cjelokupnog društva. Upravo je Ustav omogućio da se Hrvatska konstituirala kao nacionalna suverena dr-

65 Vidi, primjerice, odluku Ustavnog suda Republike Hrvatske, broj: U-VIIR-4640/2014 od 12. kolovoza 2014. (Narodne novine, broj 104/14. i [www.usud.hr](http://www.usud.hr)).

66 Dakle, kao što je to smatrao i Jadranko Crnić, ustavno uređenje ljudskih prava i temeljnih sloboda upućivalo je da „Božićni ustav” u „brojnim odredbama o temeljnim slobodama i pravima čovjeka i građanina ima svoje izvorište u bogatoj riznici prosvjetiteljskog učenja, da je satkan na ideji da se temeljna prava i slobode ne izvode iz političkog i pravnog poretka, već mu prethode“ (CRNIĆ 1993, 15).

67 Međunarodne konvencije o ljudskim pravima vidi u: HRŽENJAK 1992.

68 U tom smislu je i Zdravko Tomac, član Komisije za ustavna pitanja Sabora i član Potkomisije Komisije za ustavna pitanja Sabora, smatrao da su odredbe o temeljnim slobodama i pravima čovjeka i građanina regulirane „dovoljno široko i u skladu s međunarodnim paktovima koji reguliraju tu materiju“ te da je „Božićni ustav”, općenito gledajući, „dobar Ustav koji se može mjeriti s demokratskim ustavima“. ŠARIN 1997, prilog - Razgovori s članovima stručnih radnih skupina koji su stručno i politički sudjelovali u oblikovanju Ustava Republike Hrvatske, 256.

žava svih njezinih građana te kao država parlamentarne demokracije, ljudskih prava i sloboda, vladavine prava i tržišnoga gospodarstva. Time su postavljeni pravni temelji moderne hrvatske države, tj. osnove za izgradnju novog pravnog poretka i ustroja Republike Hrvatske.

Stoga se može reći da će 1990. godina ostati zabilježena u hrvatskoj povijesti kao godina donošenja prvog demokratskog Ustava neovisne i samostalne Republike Hrvatske. Štoviše, „kraj 1990. doista je predstavljao ‘čudesnu godinu’ u smislu rađanja Republike Hrvatske kao zbiljskog agregata stoljetnih ‘revolucionarnih i evolucijskih procesa’ i dugoočekivane nacionalne varijante ustavnodemokratske države“.<sup>69</sup>

Prvi demokratski Ustav u povijesti hrvatskoga naroda otvorio je, dakle, novu stranicu u izgradnji Republike Hrvatske kao demokratske države utemeljene na načelu diobe vlasti, vladavine prava, socijalne pravde te napose jamčenja najviših standarda ljudskih prava i temeljnih sloboda.<sup>70</sup>

### *Zaključak*

Nakon provedenih prvih višestranačkih izbora i konstituiranja novog Sabora najviše predstavničko tijelo Republike Hrvatske donijelo je Odluku da se pristupi donošenju novog Ustava. U vezi s tim, Komisija za ustavna pitanja Sabora zadužila je svoju Radnu grupu da priredi prijedlog Nacrta Ustava, što je ona i učinila od 1. do 15. kolovoza 1990. u Malinskoj na otoku Krku. Na osnovi tog „Krčkog ustava“ nastavila je raditi Ustavotvorna komisija Predsjedništva Republike, odnosno njezina Radna skupina. Iako je tekst prijedloga Ustava ostao dosljedan političkim i metodologijskim polazištima te političkopравnim načelima koja je predložilo Predsjedništvo Republike, ipak je sukcesivno mijenjan, i to ne samo u svojoj strukturi, nego i u sadržaju dograđivanjem i preciziranjem pojedinih ustavnih odredbi. Međutim, unatoč tome što je između

69 BAČIĆ 2011a, 14.

70 Upravo je ustavno prihvatanje obveze poštivanja ljudskog dostojanstva kao temeljnog ustavnog principa, odnosno zabrane ograničenja odredaba Ustava o pravu na život, zabrani mučenja, surovog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja, uz nepovredivost temeljnog načela vladavine prava (pravnoj određenosti kažnjivih djela i kazni) i slobodnog demokratskog poretka (slobodi misli, savjesti i vjeroispovijedi), razlog da je “Božićni ustav” pripadao zajednici ustava slobodnih država Europe i svijeta. Usp. KOSTADINOV 2011, 320. i dalje.

prvog Prijedloga nacрта Ustava i „Božićnog ustava“ postojalo još šest prijedloga Ustava, temeljna opredjeljenja postavljena „Krčkim ustavom“ nisu mijenjana.

To razdoblje, tijekom kojeg je nastajao „Božićni ustav“, zasigurno je jedno od najvažnijih u novijoj povijesti Republike Hrvatske jer je ustavno oblikovanje novog identiteta Hrvatske, kao jasno distanciranje od bivšeg jugoslavenskog sustava u ideološkom, političkom i federalnom pogledu, bio velik korak prema konstituiranju suverene demokratske države. Naime, u to se vrijeme Hrvatska nalazila na povijesnoj prekretnici kada su sve hrvatske slobode ovisile o hrvatskoj neovisnosti te je ona morala biti izražena u novom Ustavu. Upravo je to i bio razlog zašto je Ustav trebao biti donesen u relativno kratkom roku.<sup>71</sup>

Sažeto, Ustavom je trebalo osigurati pravni temelj za ozbiljenje prava na samoodređenje hrvatskog naroda i državnu suverenost Republike Hrvatske (koja uključuje i pravo na odcjepljenje i na udruživanje) u uređivanju odnosa s drugim narodima i državama. Ustav je, dakle, trebao poslužiti kao pravno, ali i političko sredstvo za ostvarivanje prava na samoodređenje i uspostavu nezavisne države. Bez donošenja Ustava Republike Hrvatske od 22. prosinca 1990. ne bi bilo ni referendumu o samoodređenju održanog 19. svibnja 1991.<sup>72</sup> ni Deklaracije o proglašenju suverene i samostalne Republike Hrvatske od 25. lipnja 1991. godine.<sup>73</sup> Naime, „Božićni ustav“ bio je njihov pravni i pravopolitički temelj jer su ti akti izvedeni upravo iz njega. Time je postignut osnovni politički cilj novog Ustava, a to je utemeljenje i zaštita nedjeljivog i neprenosivog suvereniteta hrvatskog naroda i hrvatske države.<sup>74</sup>

U svakom slučaju, da nije donesen takav Ustav, ne samo da ne bismo imali demokraciju, nego ni državu. Stoga je posebna važnost i vrijednost „Božićnog ustava“, koji je, kao što je rečeno, svoje ishodište imao

71 Iako je formalno razdoblje u kojem je nastajao novi Ustav bilo od srpnja do prosinca 1990. godine, može se reći da je on počeo već posljednjim amandmanima na Ustav SR Hrvatske (Amandmani LXIV do LXXV) kojima je stvoren prostor za temelje novog ustavnog uređenja Republike Hrvatske.

72 Vidi Odluku o raspisivanju referendumu (Narodne novine, broj 21/91.).

73 Deklaracija o proglašenju suverene i samostalne Republike Hrvatske (Narodne novine, broj 31/91.).

74 Naime, „Ustav iz 1974. godine je malo odškrinuo vrata, ali teško bi bez donošenja Božićnog ustava i drugih ključnih odluka i dokumenata međunarodna zajednica priznala hrvatsku samostalnost. Svi ti državotvorni dokumenti, uz Ustav, snažno su utjecali da se prihvati politička volja hrvatskog naroda i da dođe do samostalne Hrvatske“ (ŠEKS 2015, 62).

u „Krčkom ustavu“, u tome što je upravo on omogućio političko i institucionalno oblikovanje suverene i samostalne hrvatske države.

Na kraju, ako se želi dati najkraća ocjena „Božićnog ustava“ s aspekta današnjeg hrvatskog pravnog i političkog trenutka, valja reći da je primjena Ustava, unatoč dosadašnjih pet izmjena i dopuna,<sup>75</sup> pokazala da se on potvrdio i kad je riječ o demokratičnosti i kad je riječ o učinkovitosti cjelovitog državnopravnog sustava koji je okvirno utemeljio. Naime, „Božićni ustav“ potvrdio se svojim političkopравnim načelima te se najvećim dijelom svojih odredbi pokazao kao dobra osnovica pravnog i političkog sustava kojem se težilo.<sup>76</sup>

Ukratko, može se zaključiti da je „Božićni ustav“ imao prekretničku, povijesnu ulogu u izgradnji hrvatske demokracije i državnosti jer je omogućio punu suverenost i samostalnost hrvatske države, kao i demokratske slobode i jednakost svih građana, čime je u konačnici stvorena demokratska projekcija slobodnog društva za budućnost.<sup>77</sup> „Božićni ustav“ uspio je, dakle, osigurati kontinuitet te razvoj državnopravnog sustava proteklih 25 godina od njegova donošenja kako bi Republika Hrvatska, kao suvremena europska država utemeljena na vladavini prava koja osigurava zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda svih svojih državljana, postala ravnopravna članica međunarodne zajednice demokratskih država.

75 Ustav je mijenjan i dopunjavao Ustavnim zakonom o izmjenama i dopunama Ustava Republike Hrvatske (Narodne novine, broj 135/97. i broj 8/98. - pročišćeni tekst), Promjenom Ustava Republike Hrvatske (Narodne novine, broj 113/00. i broj 124/00. - pročišćeni tekst), Promjenom Ustava Republike Hrvatske (Narodne novine, broj 28/01., broj 41/01. - pročišćeni tekst i broj 55/01. - ispravak pročišćenog teksta), Promjenom Ustava Republike Hrvatske (Narodne novine, broj 76/10. i broj 85/10. - pročišćeni tekst) te Promjenom Ustava Republike Hrvatske (narodna ustavotvorna inicijativa) (Narodne novine, broj 5/14. - odluka Ustavnog suda, broj: SuP-O-1/2014 od 14. siječnja 2014.). Nakon objave posljednjeg pročišćenog teksta Ustava (Narodne novine, broj 85/10.) Ustavni sud Republike Hrvatske uputio je 23. ožujka 2011. Hrvatskom saboru izvješće broj: U-X-1435/2011 o ustavnopravno neprihvatljivim učincima pročišćenih tekstova Ustava Republike Hrvatske, ustavnih zakona, zakona, drugih propisa i općih akata (Narodne novine, broj 37/11.). U tom su izvješću naznačeni temeljni problemi koje su u strukturi ustavnog teksta uzrokovali navedeni pročišćeni tekstovi. Razmatranje izmjena i dopuna „Božićnog ustava“, kao i s time povezanih problema, ostaje, međutim, predmet drugog rada.

76 Predsjednik Franjo Tuđman još je prigodom svečanog proglašenja „Božićnog ustava“ naveo da je „Ustav za sada tek svečana zbirka ili sveta knjiga naših želja, uvjerenja i načela, a ne još stvarni, pravni, društveni i životni poredak kome težimo“ te naglasio da se „svi zajedno od ovog trenutka nalazimo pred velikim povijesnim ispitom - ispitom pretvaranja, široj javnosti tek načelno poznatog Ustava u opće dobro ili kako bih to volio vjerovati u ‘svjetovnu Bibliju’ svakog i svih državljana Hrvatske“ (TUĐMAN 1990c, 12).

77 Usp. ŠEKS 2011, 36-37.

### *Literatura*

ARNOLD, Rainer, Ustavi, ustavni sudovi i tumačenje ustava na presjeku prava i politike, *Regionalna konferencija ustavnih sudaca „Ustavno sudstvo u teoriji i praksi“*, Beograd 27. - 28. listopada 2009. (arhiv Ustavnog suda Republike Hrvatske)

BAČIĆ, Arsen, Zahtjevi konstitucionalizma, pitanje interpretacije i Ustavni sud Republike Hrvatske, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu XXXV* (1998) 1-2: 69-85.

BAČIĆ, Arsen, Ustavne promjene i dileme konstitucionalizma, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu XLVI* (2009) 4: 649-666.

BAČIĆ, Arsen, I. Otvaranje okruglog stola, u: *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), 2011a., 13-18.

BAČIĆ, Arsen, Mjesto i uloga ustavnih vrednota u demokratskom konstitucionalizmu, u: *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), 2011b., 119-165.

CRNIĆ, Jadranko, *Ustav Republike Hrvatske: komentari, objašnjenja, napomene i ustavnosudska praksa*, Zagreb: Narodne novine, 1993.

CVRČIĆ, Renata – VALKOVIĆ, Ljubomir, Pregled prijedloga i primjedbi istaknutih na Prijedlog Nacrta Ustava Republike Hrvatske, Zagreb, 29. 11. 1990. (privatna arhiva autorice)

DIMITRIJEVIĆ, Nenad, *Ustavna demokratija shvaćena kontekstualno*, Beograd: Fabrika knjiga, 2007.

DOMLJAN, Žarko, Proglašavanje Amandmana LXIV do LXXV na Ustav SR Hrvatske na četvrtoj zajedničkoj sjednici svih vijeća Sabora održanoj 25. srpnja 1990., *Izvešća Hrvatskoga sabora I* (1990) 3: 23.

DOMLJAN, Žarko, S novim Ustavom Hrvatska će se uvrstiti među naj-slobodnije zemlje svijeta, *Zapisnik 8. Zajedničke sjednice svih vijeća Sabora Republike Hrvatske*, str. 3/2/HLJ, *Izvešća Hrvatskoga sabora I* (1990) 11: 3-4.

DOMLJAN, Žarko, Novi će Ustav imati trajnu vrijednost, *Izvešća Hrvatskoga sabora I* (1990) 15: 19-21.

GÖNENC, Levent, *Prospects for Constitutionalism in Post-Communist Countries*, Hauge – London – New York, Martinus Nijhoff Publishers, 2002.

GRUBIĆ, Nado, Geneza ideje narodnog suvereniteta, *Zbornik Pravnog fakulteta u Rijeci* 8 (1987): 79-91.

HÄBERLE, Peter, Hrvatski ustav (1991.) u europskoj pravnoj usporedbi, *Politička misao* XXXVII (2000) 1: 49-55.

HÄBERLE, Peter, *Ustavna država*, Zagreb: Politička kultura, 2002.

HOLMES, Stephen, *Passions and Constraint: On the Theory of Liberal Democracy*, Chicago: The University of Chicago Press, 1995.

HRŽENJAK, Juraj, *Međunarodni i evropski dokumenti o ljudskim pravima: čovjek i njegove slobode u pravnoj državi*, Zagreb: Informator, 1992.

KREGAR, Josip – SMERDEL, Branko – ŠIMONOVIĆ, Ivan, Novi Ustav Hrvatske: nastanak, osnovne ideje i institucije, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* XLI (1991) 2-3: 129-149.

KOSTADINOV, Biljana, Ustavni identitet, u: *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., 305-337.

LETICA, Slaven, *Obećana zemlja: politički antimemoari*, Zagreb: Globus International (Biblioteka Ex ungue leonem), 1992.

LEVINSON, Sanford (ed.), *Responding to Imperfection: The Theory and Practice of Constitutional Amendment*, New Jersey: Princeton University Press, 1995.

OMEJEC, Jasna, Novi europski tranzicijski ustavi i transformativna uloga ustavnih sudova, u: *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., 61-85.

PREUSS, Ulrich K. 'Patterns of Constitutional Evolution and Change in Eastern Europe', u: *Constitutional Policy and Change in Europe*, eds. Joachim J. HESSE & Nevil JOHNSON, Oxford: Oxford University Press, 1995, 95-128.

SMERDEL, Branko, Zakon o izboru i opozivu odbornika i zastupnika SR Hrvatske, *Naše teme* XXXIV (1990) 3-4: 435-448.

SMERDEL, Branko, Zadaće pravne znanosti i pravničke struke na dvadesetu obljetnicu „Božićnog Ustava“: ustavni izbor i procesi ostvarivanja najviših ustavnih vrednota i strateških ciljeva Republike Hrvatske, u: *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.

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 Zagradiensis*), 2009.



ŠARIN, Duška, *Ustav Republike Hrvatske iz 1990. – nastanak i temeljna obilježja*, doktorska disertacija, Zagreb: Biblioteka Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, Nacionalna i sveučilišna knjižnica u Zagrebu, 1995.

ŠARIN, Duška, *Nastanak hrvatskoga Ustava*, Zagreb: Narodne novine, 1997.

ŠEKS, Vladimir, *Ustav Republike Hrvatske iz 1990. kao temelj i izvor uspostave samostalne, neovisne i demokratske hrvatske države*, u: *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., 29-40.

ŠEKS, Vladimir, *Kako sam pisao Božićni Ustav*, *Globus*, 18. 12. 2015., br. 1306, str. 52-62.

TOMAC, Zdravko, *Iza zatvorenih vrata: tako se stvarala hrvatska država*, Zagreb: Organizator, 1992.

TUĐMAN, Franjo, *Nove ustavne promjene veliki su korak prema izradbi novoga demokratskoga Ustava Republike Hrvatske - izlaganje na drugoj zajedničkoj sjednici svih vijeća Sabora održanoj 28. - 29. lipnja 1990. godine*, *Izvešća Hrvatskoga sabora I* (1990) 1: 2.

TUĐMAN, Franjo, *Politička i metodologijska polazišta te političko-pravna načela za izradu Ustava Republike Hrvatske*, *Zapisnik 3. zajedničke sjednice svih vijeća Sabora održane 25. srpnja 1990.*, str. 5/HV, *Izvešća Hrvatskoga sabora I* (1990) 3: 3-5.

TUĐMAN, Franjo, *Nalazimo se pred velikim povijesnim ispitom*, *Izvešća Hrvatskoga sabora I* (1990) 15: 7-18.

Duška ŠARIN

## **The significance and circumstances of the adoption of the Constitution of the Republic of Croatia**

### Summary

The significance of the adoption of a new constitution for the rule of law as such including, then, the Republic of Croatia is dealt with in this paper in general. The constitutional factors that have led to the commencement of the work on the new Croatian Constitution in 1990 are discussed on a principal basis as well as the starting points and principles for drawing up the Constitution. The creation and significance of the First Proposal of a Draft of the Constitution – the Constitution of Krk – are analysed since it was exactly that document that was to serve as the basis for drawing up the later proposals of a Draft of the Constitution as well as the final text of the “Christmas Constitution”. The significance and basic values of the “Christmas Constitution” are discussed specially and, as a conclusion, an assessment of it is given from the perspective of the present-day Croatian legal and political moment.

Keywords: adoption of new constitution, starting points and principles for the creation of constitution, first Proposal of a Draft of the Constitution – “Constitution of Krk”, “Christmas Constitution”.