

## PREDGOVOR: *Za povratak idealima krčkog Nacrta »Božićnog ustava«*

Prof. dr. sc. Branko SMERDEL  
profesor i predstojnik Katedre za ustavno pravo  
Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu

Prvi slobodni i demokratski višestranački izbori, i uzorno provedena mirna smjena vlasti, utemeljena na ustavnim i zakonskim normama, stvorili su novo suglasje političkih snaga o strateškim ciljevima hrvatske politike: stvaranja suverene, demokratske i socijalne države Hrvatske, kao dijela europskih asocijacija i slobodnog svijeta. Taj sam široki savez, pod vodstvom predsjednika Republike dr. Franje Tuđmana, prilikom obilježavanja 20. godišnjice Ustava nazvao „domoljubnom koalicijom“. Jer, zaista, ona je okupila sve one koji su bili spremni braniti Hrvatsku, njezinu demokratski izabranu vlast i ustavno pravo njezina pučanstva na samoodređenje.<sup>1</sup>

Nova je vlast užurbano pristupila izradi novog Ustava, ispravno shvaćenog kao nužan pravni temelj institucionalizacije načela tržišnoga gospodarstva, političkog pluralizma i sustava vladavine prava.

U srpnju su napuštene odrednice Hrvatske kao »socijalističke države« i njezino znamenje te izmijenjena struktura najviših državnih tijela.

---

<sup>1</sup> 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*, 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., 42.

Prijedlog predsjednika Republike za donošenje novog Ustava, s naznakama metodoloških temeljnih odrednica: zaštita prava čovjeka, nacionalnih i pojedinačnih, u najvećoj mogućoj mjeri, u skladu s hrvatskom državnomopravnom tradicijom, kao i s demokratskim normama slobodnog svijeta, usvojila su vijeća Sabora. Visoko stručna radna skupina povukla se u prekrasni hotelski kompleks Haludovo te je, gonjena visokom motivacijom i suglasnošću sudionika, tako intenzivno radila da je već krajem kolovoza Saboru podnijela cjeloviti dokument – krčki nacrt Ustava Republike Hrvatske.

Početak rujna predsjednik Republike imenovao je novu radnu skupinu sa zadaćom da, zajedno sa saborskom, »krčkom skupinom«, temeljitom revizijom Nacrta što ranije sačini Prijedlog Ustava. Rad je entuzijastički nastavljen i u novom sastavu, u državnoj palači u Visokoj ulici u Zagrebu. Pogoršanje političkih prilika zahtijevalo je djelotvornost.<sup>2</sup> Proces je tekao upravo uzorno, uz konzultacije s najširoom javnošću čiji su predstavnici pozvani u Ustavnu komisiju te kroz Uredničko vijeće u kojem su djelovali vođe novih političkih stranaka i opetovano, sve uz stalne konzultacije sa stručnjacima.<sup>3</sup>

Sabor je 21. prosinca 1990. jednoglasno donio Ustav Republike Hrvatske. O važnosti novog Ustava postojala je visoka svijest. Predsjednik Hrvatskog sabora dr. Žarko Domljan pročitao ga je glasno i u cijelosti u Saboru, uz radio i televizijski prijenos. Javnost ga je oduševljeno pozdravila kao »Božićni ustav«, odnosno »svjetovnu Bibliju« hrvatskoga puka. Bilo je i primjedbi protiv religijskih asocijacija vezanih uz Božić i Bibliju. Mi smo se od početka zalagali za naziv »Božićni ustav«, pri čemu bi dodatak »svjetovna Biblija« služio više kao pojašnjenje tog naziva. Zašto?

Nužan uvjet ostvarivanja ustavnih jamstava i vrednota jest vjera u ustav. Rimski *opinio constitutionis*, kao i američka vjera (*faith*) ili čak

---

2 Potres jačine 4,6 stupnjeva, koji je polovicom rujna ozbiljno zatresao Zagreb, kao da je opominjao na žurbu u stvaranju institucija i jačanju sposobnosti obrane nove suverene države.

3 Stručna skupina radila je u sastavu Veljko MRATOVIĆ kao predsjednik, Vladimir ŠEKS, Smiljko SOKOL, Nikola FILIPOVIĆ, Branko SMERDEL i Darko BEKIĆ kao tajnik. Imena navodim jer se, kako je poznato, do danas vodi i intenzivna polemika između bivših savjetnika, dužnosnika, pa čak i ondašnjih vođa oporbe, o tome čiji je utjecaj bio politički najvažniji. Nema sumnje da je ova skupina strogo ograničena na stručnu i znanstvenu ulogu u stvaranju pravnih dokumenata, koja je danas potpuno podcijenjena. Profesor Slaven Letica je obje skupine nazvao običnim pisarima, čak pogrdno, „piždžijama“. Takvo je podcijenjivanje bilo početak potkopavanja pravničke struke, zbog kojeg je hrvatski pravni sustav danas u tragičnom stanju, pretrpan „izvršnim“ propisima koji se ne primjenjuju ili se ni ne mogu primijeniti.

obožavanje (*worship*) Ustava, u običnom govoru znače da zbiljski ustav počiva i održava se na podršci aktivnoga i prosvijetljenoga građanstva, djelovanju demokratski izabranog vodstva. Ustav služi kao sredstvo stvaranja zajednice različitih etniciteta i rasa, vjerskih, agnostičkih i bezvjerskih zajednica, rodnih i inih manjina i najrazličitijih pojedinaca. Vrednote utvrđene »svjetovnom svetom knjigom«, utemeljenom na poštivanju ljudskog dostojanstva, to jest, kako je govorio Stjepan Radić, »čovječanskih načela«, zajedničke su svim članovima zajednice i omogućuju snošljivost, bez obzira na razlike.

Kao politički dokument Ustav utvrđuje temeljnu strategiju razvoja političke zajednice u interesu većine njezinih članova. Primjena Ustava, kao vrhovnog pravnog propisa političke zajednice, ima služiti ostvarenju te strategije. Korijen riječi »ustav« u hrvatskom jeziku označava tu primarnu svrhu: *ustava*, brana, prepreka koja pruža zaštitu. Od koga? Od bogatih i moćnih koji su se, otkad je svijeta i vijeka, u svim režimima i pod svim ideologijama, nastojali osloboditi manjih naroda i slobodnog pučanstva te nametnutih ustavnih ograničenja njihove vlasti.

U demokratskim političkim zajednicama ustavi su sredstvo kojima većina bogatu i moćnu manjinu veže »teškim lancima vladavine prava«, pisao je Thomas Jefferson. Ustavnost počiva na uvjerenju kako je vladavina prava najbolji način da svaki pojedinac i njegovi interesi budu zaštićeni u političkom sustavu koji osigurava socijalni mir i održivi razvoj. Cilj je Ustava osigurati da država, svojim monopolom prisile, služi većini, a ne manjini građanki i građana. Američki ustavotvorci pisali su da se »sredstva zla«, to jest državna prisila, moraju se koristiti za dobrobit zajednice i svih njezinih članova.

Početkom 90-ih godina 20. stoljeća opće povjerenje u »novi svjetski poredak« oslanjalo se na ideju »ustavne revolucije«. Taj proturječan pojam označava ideju mirnog i promišljenoga građenja institucionalnih sustava radi osiguranja mira i održivog napretka na svim razinama, domaćoj kao i međunarodnoj. Hrvatski je Ustav donesen kao dio tog procesa.<sup>4</sup>

»Božićni ustav« je, u trenutku kada je usvojen, prihvatio nekoliko

---

4 Prvi među postkomunističkim "novim demokracijama", što se također nerado spominje jer se slabo razumije uloga ustava, zakona i prava u razvoju zajednice.

ključnih strateških obećanja krčkog Nacrta: prvo, neovisnu i slobodnu demokratsku državu, kao ravnopravnu članicu europskih integracija i međunarodne zajednice; drugo, demokratsku i socijalnu državu u kojoj svi njezini građani, i svi ljudi, uživaju prava čovjeka i temeljne slobode; treće, sustav vladavine prava utemeljene na odgovornosti i jednakosti svih pred zakonom. Te ideale nije bilo moguće istodobno ostvariti.

Prvo ih je trebalo raščlaniti i formulirati kao slijed strateških ciljeva. Prvi je cilj ostvaren obranom od agresije i međunarodnim priznanjem hrvatske države. Svi su ostali ciljevi bili dugo podređeni ostvarenju tog cilja. Jamstva nacionalne ravnopravnosti, na kojima je utemeljen originalni ustavni tekst, dugo su zanemarivana, a i danas predstavljaju jedan od prioriteta. Ostvarivanje ljudskih prava i sloboda zahtijevaju, među inim, i ostvarivanje određenih gospodarskih i socijalnih uvjeta. Socijalna država teškom se mukom održava, a njezina je budućnost upitna jer zahtijeva ne samo bogato društvo i uspješno gospodarstvo nego i prosvijećljeno demokratsko vodstvo.

Ustav je tijekom proteklih godina služio prije svega kao sredstvo ostvarivanja tih strategija i politika hrvatske države. Četiri ustavne reforme to dobro pokazuju. Promjene iz 1997. bile su usmjerene na zaštitu Hrvatske kao nacionalne države. Promjene iz 2000. godine bile su u funkciji demokratizacije sustava ustrojstva vlasti. Promjene iz 2001. bile su (nespretno) pokušaj nastavka ustavne revolucije u uvjetima koalicijske vladavine. Promjene iz 2010. godine najvažnijim su svojim dijelom usmjerene na ostvarenje strateškog cilja naznačenog još u originalnom ustavnom Proslovu: očekivanom punopravnom članstvu u Europskoj uniji. Peta reforma iz 2013. pokazuje potencijal ustavnih institucija u rukama oporbeno raspoloženoga građanstva.<sup>5</sup>

Kod svake od tih promjena učinjeni su određeni pomaci na području jamstava ljudskih prava i sloboda te uspostavljanja institucionalnog instrumentarija njihove zaštite.

Obljetnica krčkog Nacrta prilika je da se svim snagama založimo za povratak idealima »Božićnog ustava«: ostvarenju slobodne i demo-

---

5 Dakako, ona je provedena u razdoblju između znanstvenog skupa (2010.) i pripreme ovog teksta za tisak. To ne smatram razlogom da je se ignorira, posebno s obzirom na to da je rezultat referendumu te da pokazuje znatne slabosti ustavnog uređenja referendumskog odlučivanja.

kratske zajednice u kojoj su djelotvorno zaštićena sva prava pojedinaca i manjina. Malinska, Krk i Haludovo bili su u povijesnom razdoblju, koje politologija naziva ustavnim trenutkom, ključno i sudbinsko središte ostvarivanja milenijarnog projekta slobodne i samostalne Hrvatske. Bilo bi itekako vrijedno na to podsjećati buduće naraštaje spomenikom Ustavu i ustavnosti koji bi ukazivao na važnost „krčkog Nacrta“. Za takav spomenik ne mogu zamisliti bolje mjesto od atrija obnovljenog središnjeg luksuznog hotela kompleksa Haludovo koji bi, u vrijeme globalizacije i multikulturalizma, mogao nositi naziv „The Constitution Mall“.