

Dr. sc. Duška ŠARIN (Zagreb)

Značaj donošenja hrvatskog Ustava

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 »Božićnim ustavom«. Bez obzira na to kojem se poretku radilo, ustav predstavlja povijesno i političko polazište s kojeg neko društvo kreće u definiranju posve novih odrednica vlastitog državno-pravnog i sociopolitičkog života. Hrvatska se, stoga, nakon pobjede demokracije našla na pragu epohalnog iskoraka iz cjelokupnog dotadašnjeg obrasca po kojem je bio definiran politički, ekonomski, ideološki, kulturni i duhovni sustav. Već je sadržajem izbornih programa novonastalih političkih stranaka u Hrvatskoj bilo uočljivo da će se Ustav SR Hrvatske iz 1974. morati mijenjati. Tim se izbornim programima izjašnjavalo za razvoj političkog i gospodarskog sustava koji je trebao biti zasnovan na načelima parlamentarizma, tržišnoga gospodarstva te poštovanja čovjekovih prava i pravnosti poretka.

Nakon provedenih izbora i uvođenja višestranačja u politički život, ali i najavljivanog ukidanja društvenog vlasništva, dakle temeljnih uporišta dotadašnjeg političkog sustava, logičan slijed bilo je donošenje novog Ustava. Naime, novim Ustavom trebalo je formalnopravno legalizirati sve političke i ostale promjene, koje je Republika Hrvatska doživjela, a koje se ukratko mogu svesti na uspostavu građanskog poretka i suvereniteta hrvatske države. Jasno je da se to nije moglo postići amandmanskim mijenjanjem Ustava iz 1974. godine, koji je već toliko puta bio mijenjan da je postao nejasan i nerazumljiv pa je bilo teško govoriti o konzistentnom tekstu, a time i o urednom pravnom poretku u Republici Hrvatskoj. Zato je Predsjedništvo Republike, polazeći 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 ustanova, ocijenilo kako je amandmanski način postupnog mijenjanja Ustava nedjelotvoran te da su stvorene pretpostavke za donošenje novog Ustava, koji bi trebao izraziti političke nazore i volju većine pučanstva. Stoga je na prijedlog Predsjedništva Republike Sabor na zasjedanju 25. srpnja 1990. donio odluku o pristupanju radu na novom hrvatskom Ustavu.

Politička i metodologijska polazišta za izradu Ustava, koja su tada usvojena, naznačila su u kojem smjeru treba 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 europske i sjevernoameričke pravne i ustavne tradicije, ali i slijediti pozitivnu hrvatsku državnopravnu tradiciju. Demokracija Ustava trebala je biti izražena ne samo u sadržaju, nego i u načinu njegova donošenja, a s obzirom na to da je Ustav trebao biti po mjeri običnog čovjeka, građanina i naroda, morao ga je taj isti narod i „pisati“, odnosno što je u moguće većoj mjeri sudjelovati u njegovu nastajanju. Ustav je nadalje trebao biti kratak te napisan tako da može proživjeti i nadživjeti sve političke stranke, dakle ne samo tada vladajuću stranku, Hrvatsku demokratsku zajednicu. Većinska je stranka stoga i proklamirala za svoj cilj izradu Ustava trajnije vrijednosti, demokratskog Ustava te narodnog Ustava.

Što se tiče političko-pravnih načela za izradu novog hrvatskog Ustava, može se reći da su ona počivala na načelima višestranačkog parlamentarizma, poštivanja čovjekovih građanskih, političkih, socijalnih i kulturnih prava, vladavini prava i suverenosti hrvatske države te gospodarskoj i političkoj učinkovitosti. Trebalo je izgraditi politički sustav koji će najbolje odgovarati potrebama hrvatskog društva i hrvatske države. Ustav je nadalje trebao stvarati čvrste pretpostavke pravnog poretka zasnovanog na cjelovitoj, demokratskoj, državnoj i društvenoj preobrazbi kojom se Hrvatska, uz slobodu poduzetništva i privatnog vlasništva, odlučno opredijelila postati slobodna i suverena demokratska država. Ustav je trebao uz to poslužiti i kao pravno i političko sredstvo razdruživanja od tadašnje SFRJ i stvaranja samostalne države. Stoga je

osnovana Ustavotvorna komisija Predsjedništva Republike u koju je imenovano 229 ljudi iz svih društvenih „staleža“, 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. Uz Ustavotvornu komisiju Predsjedništva Republike za izradu Ustava bila je ovlaštena i Komisija za ustavna pitanja Sabora, kao njegovo stalno tijelo. Iako je tekst nacрта Ustava ostao od početka vjeran svojim političkim i metodologijskim polazištima te političko-pravnim načelima, on je ipak mijenjan i u strukturi i u svom sadržaju jer su se tijekom njegove izrade pojavila sporna pitanja vezana uz pojedine ustavne odredbe. No kako je u cijelom procesu izrade novog Ustava najvažniji bio prvi prijedlog Nacrta Ustava – „Krčki ustav“, jer je upravo on poslužio kao osnova za izradu sljedećih prijedloga Nacrta Ustava, Nacrta Ustava koji je bio na javnoj raspravi te u konačnici samog teksta Ustava, potrebno je reći kako je nastao taj „Krčki ustav“.

Radeći doktorsku disertaciju na temu „Ustav Republike Hrvatske iz 1990. – nastanak i temeljna obilježja“ uz mentorstvo prof. Smiljka Sokola, od 1992. do 1995. godine, nastojala sam cjelovito razmotriti stvarni i formalni proces nastajanja Ustava te njegova temeljna obilježja. Istraživala sam autentičnu dokumentaciju sa sjednica vijeća Sabora, Komisije za ustavna pitanja Sabora, Predsjedništva Republike, Ustavotvorne komisije Predsjedništva Republike i njezina Uredničkog odbora, dakle i sve prijedloge Nacrta Ustava, knjige s javne rasprave i drugo, uz znanstvenu i stručnu literaturu te uz članke o sjednicama nadležnih tijela i drugim relevantnim događanjima u postupku stvaranja Ustava objavljenim u dnevnim i tjednim listovima te u *Izvoješćima Hrvatskog sabora*. Do potrebnih podataka i informacija, koji se nisu mogli prikupiti na drugi način, došlo se metodom intervjuiranja. Tako su se, neposredno, u razgovoru s članovima stručnih radnih skupina i nekim drugim osobama, koje su stručno i politički sudjelovale u oblikovanju Ustava Republike Hrvatske, utvrdile relevantne činjenice i detalji vezani uz predmet istraživanja. A jedan od takvih detalja bio je i prvi Nacrt, dakle „Krčki ustav“. Stoga sam, da bih utvrdila kako je taj rad tekao, razgovarala prije svega s g. Vladimirom Šeksom, to je bilo 1994. godine,

koji je u relevantnom razdoblju bio predsjednik Komisije za ustavna pitanja Sabora i predsjednik njezine Radne grupe te član Potkomisije Komisije za ustavna pitanja Sabora, zatim s prof. Smiljkom Sokolom, s kojim sam razgovarala i 1992. i 1994., a koji je u relevantnom razdoblju 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. Razgovarala sam i s dr. Krunislavom Olujićem (1994. godine), koji je tada bio član Radne grupe Komisije za ustavna pitanja Sabora.

Iz te navedene dokumentacije i intervjuja proizlazi da je krčki Nacrt Ustava izradila Radna skupina Komisije za ustavna pitanja Sabora u sastavu: Vladimir Šeks, Smiljko Sokol, Krunislav Olujić i Ljubomir Valković, od 1. do 15. kolovoza 1990. ovdje u Malinskoj na otoku Krku. Sam rad na Nacrtu Ustava odvijao se u jednoj prostoriji hotela Palace u Haludovu, rekao je Smiljko Sokol, i to „tako da smo mi prvo individualno pripremali pojedine odjeljke Nacrta, a onda smo ih temeljito zajednički raspravljali i u toj raspravi mijenjali i nadopunjavali. Gledajući sadržajno prvu verziju odredbi o slobodama i pravima čovjeka i građanina, to je odjeljak II Nacrta, napisao je kolega Šeks. Tu je još doprinos dao kolega Krunislav Olujić, napose kad je riječ o socijalnim pravima i unutar toga posebno o člancima o obitelji, o skrbi za majku i djecu. Što se tiče temeljnih odredbi, njih smo napisali kolega Šeks i ja. Odredbe o ustrojstvu vlasti i međunarodnim odnosima sam ja napisao, kao i odredbe o Ustavnom sudu Republike Hrvatske. O lokalnoj samoupravi nismo napisali ništa, ostavili smo prazan odjeljak VI jer prof. Branko Babac, koji je bio izabran za člana Radne grupe, nije mogao doći. 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“.

Dakle, kao što je rečeno, odredbe o temeljnim slobodama i pravima čovjeka i građanina, kao i ostale odredbe, napisao je g. Vladimir Šeks, koji je u razgovoru istaknuo: „... 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 i napose ustavnim rješenjima demokratskih europskih država. Ali koristio sam i neka rješenja ustavnog nacrtu Stjepana Radića. Osobito sam ponosan da je prihvaćeno moje 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. Posebice je značajno da su prihvaćeni moji 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.“

Krunislav Olujić izjavio je da je Radna grupa Komisije za ustavna pitanja Sabora izradila „Krčki ustav“ u 15 dana radeći u dvije smjene, prijedpodnevnj i poslijepodnevnj, te da je „... rečeni tekst sadržavao i obrazloženje, jer smo istovremeno, mi koji smo bili zaduženi za izradu pojedinih dionica, pisali i obrazloženje za odnosni dio teksta kojeg smo mi bili autori. Temeljne slobode i prava čovjeka i građanina jedan su od značajnih dijelova Ustava na kojem je gospodin Šeks najviše radio, koristeći u izradi tih odredaba Pakt o ljudskim pravima i međunarodne dokumente, stoga mogu tvrditi da, kad je riječ o tom dijelu Ustava, da je on utemeljen na najboljim tradicijama međunarodnog prava i iskustvima drugih zemalja u reguliranju temeljnih sloboda i prava čovjeka i građanina“. Na kraju je Krunislav Olujić rekao: „Kad bih danas prosuđivao tko je imao ključnu ulogu pri donošenju hrvatskog Ustava, onda bih mogao ustvrditi da je to ova Radna skupina koja je došla izraditi prvi prijedlog Nacrta Ustava i da je doista taj tekst poslužio kao osnova za izradu Ustava i da je u svojem najvećem dijelu našao mjesto i u tekstu samog hrvatskog Ustava.“

Naime, svi autori „Krčkog ustava“ rekli su tom prilikom da je on predstavljao 70-80 posto konačnog teksta Ustava, a to sam i sama utvrdila radeći na spomenutoj disertaciji usporedbom svih članaka „Krčkog ustava“, Nacrta Ustava koji je bio na javnoj raspravi i konačnog teksta Ustava. Stoga se može konstatirati da, bez obzira na sve usvojene pri-

mjedbe i sugestije, „Krčki ustav“ nije doživio bitnije promjene, izuzev odredaba o izvorišnim osnovama i lokalnoj samoupravi i upravi koje on nije ni sadržavao s obzirom na to da je upravo taj dio trebao napisati prof. Babac, no on nije mogao doći tada u Malinsku zbog zbivanja oko balvan-revolucije. Isto tako, taj prvi krčki Nacrt nije sadržavao odredbe koje se odnose na Županijski dom kao drugi dom Sabora jer je prvobitno bila zamišljena jednodomna struktura parlamenta. Dakle, iako između krčkog Nacrta i samog Ustava postoji određena strukturalna i sadržajna razlika, nije bilo ni očekivano 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 kroz raspravu u Saboru. No, 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 dr. Žarko Domljan: „Ta osnova je u međuvremenu, što je razumljivo, dograđivana i precizirana, ali su temeljna opredjeljenja ostala ista.“

Zaključno se može reći da je razdoblje od srpnja do prosinca 1990. godine, tijekom kojeg je nastajao najviši zakon Republike Hrvatske, zasigurno jedno od najznačajnijih u njezinoj novijoj povijesti. Upravo je ustavno oblikovanje novog identiteta Hrvatske, kao jasno distanciranje od bivšeg jugoslavenskog sustava u ideološkom, političkom i federalnom pogledu, bio značajan korak prema konstituiranju suverene i suvremene demokratske države. Naime, bez Ustava od 22. prosinca 1990. ne bi bilo ni referenduma o samoodređenju u svibnju 1991. ni Deklaracije o proglašenju suverene i samostalne Republike Hrvatske od 25. lipnja 1991. godine. 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 u „Krčkom ustavu“, u tome što je upravo on omogućio političko i institucionalno oblikovanje samostalne, suverene hrvatske države.