

Hrvatski ustav (1991.) u europskoj pravnoj usporedbi*

PETER HÄBERLE**

Sažetak

Hrvatski ustav pripada pionirskim ustavima u zemljama istočne Europe i njegovo se sadržajno postignuće ne može cijeliti izvan konteksta u kojemu je nastao. On, za razliku od nekih istočnoeuropskih ustava ne uključuje kontekst tranzicijskih iskustava. Autor stoga analizira Hrvatski ustav (1991.) kroz nekoliko težišta za usporedbu: Preambulska kultura u uvodnome članku; Temeljne odredbe i odredbe o temeljnim vrijednostima; Nove teme o temeljnim pravima; Pitanja ustavnog sudstva i drugo. U zaključku autor navodi kako Hrvatski ustav predstavlja dobar temelj za razvoj današnjeg tipa ustavne države.

I. Tekstualna usporedba u europskome kontekstu

Hrvatski ustav (1991.)¹ pripada pionirskim ustavima u zemljama istočne Europe nakon 1989. godine i njegovo redakcijsko i sadržajno postignuće mora se utoliko više cijeliti što se on još nije mogao temeljiti, kao relativno “kasni” poljski ustav iz 1997. godine, na prvim istočnoeuropskim iskustvima. Međutim, on je još i danas tako “mlad” da svako usporedno vrednovanje mora polaziti od ustavnih *tekstova* – ono što judikatura i literatura “dodatno” učine “tijekom vremena” za ustavnu zbilju može tek s godinama sazreti. Koliko god bila važna *kontekstualno* ovisna pravna usporedba u pogledu ustavne države i koliko god imali središnje značenje za žive ustave politika, gospodarstvo i kultura², stupnjeviti model teksta ostaje nezaobilazan.

Ovdje poduzimamo prvo približavanje hrvatskoj ustavnoj državi sa stajališta ustavnoga *teksta*. Pri tome je po ideji usporedbena veličina isto tako cjelina istočnoeuropskoga ustavnog prostora od Estonije do Slovenije, od Ukrajine do Rusije, kao i skup zapadnoeuropskih ustava na današnjemu razvojnom stupnju, npr. u svojim najnovijim verzijama kao u švicarskim kantonalnim ustavima, tamošnjim cjelovitim revizijskim

* Izlaganje za Ustavni sud Hrvatske u Zagrebu (jesen 1998).

** Peter Häberle, Universität Bayreuth / St. Gallen.

¹ Navedeno prema *JöR 45 (1997.)*, 197 i d. (dokumentacija istočnoeuropskih ustava prema P. Häberleu).

² Velike njemačke dnevne novine i te kako se bave Hrvatskom u njezinoj cjelovitosti, npr. Henß, R., An die Bomben erinnert sich noch jeder ganz genau. Krieg in den Köpfen, Marktwirtschaft in den Straßen, Zagreb will eine europäische Metropole werden, *FAZ*, 15. veljače 1998., R 5.

nastojanjima, ili također njemačkih ustavnih promjena i na saveznoj i na pokrajinskoj razini. Zbog nedostatka vremena i prostora to se ne može ovdje uspoređivati, ali se mora formulirati kao postulat. Zapravo bi “cijeli svijet” morao biti usporedbena veličina jer sve ustavne države danas pripadaju jednoj “porodici” i diljem svijeta razmjenjuju svoje tekstove, literaturu i judikaturu. Tako se nedavno javila za riječ Južna Afrika odnosno Kwazulu Natal (1996.) s veoma kreativnim priložima u raspravi o pravnim izvorima, federalizmu, odnosno regionalizmu, temeljnim pravima i državnim zadacima.³

II. Težišta

Ovdje možemo navesti samo neka težišta za usporedbu, kako bismo spoznali dobre i loše strane novoga hrvatskog ustava.

1) Preambulska kultura u uvodnome članku

Preambule ustava ustavnih država mogu postati “tekstualnim događajem”. Kao već klasična sastavnica ustava one trebaju i žele razumljivim, građanima bliskim jezikom, doslovno “uštimati” svoje adresate, ponajprije građane, poput uvertira i preludija; one žele anticipirati koncentrat ustavnih sadržaja i obraditi državnu, odnosno ustavnu povijest. Te tri osobitosti početak hrvatskoga ustava izvršno zadovoljava. To, doduše, nije preambula po svome izvanjskom obliku, jer je tekst poput “fondements originels” prije pravih članaka 1-142, ali sadržajno ovaj tekst ispunjava funkciju preambule, čak ima prednost što uopće ne ulazi u stariji spor oko normativne snage preambule; ta ona je već, izvanjski gledano, integrativni početni dio ustava! Primjetno je da ovaj temeljni tekst posebno iscrpno opisuje povijest razvoja Hrvatske (slično preambuli makedonskog ustava iz 1991. godine) i predstavlja neku vrstu legitimirajuće “povijesne nastave”⁴, zacijelo zamišljene i prikladne također za školsku djecu – ponovno se pokazuje da ustavi imaju pedagošku dimenziju! Povrh toga, tekst skicira temeljne vrijednosti: “općeprihvaćena načela u suvremenu svijetu”, on također formulira nanovo “pravo na odcjepljenje”, što proizlazi iz suverenosti, i navodi mnoštvo nacionalnih manjina: od Srba do Židova i izjednačava ih s Hrvatima, pozivajući se na OUN i “zemlje slobodnoga svijeta”. Uključivanje najmanje 8 manjina već u uvodnome i temeljnome tekstu hrvatskoga ustava zacijelo je danas jedinstveno u svijetu (ali vidi još preambulu slovačkoga ustava iz 1992. godine) i ostaje visoki ideal koji se svakodnevno iznova postavlja ustavnoj praksi! Uvodni je tekst jedna vrsta koncentrata ustava i u posljednjemu ulomku, koji govori o pravima čovjeka i državljanina te normira odredbu o napretku i blagostanju (“promiče njihov gospodarski i kulturni napredak i socijalno blagostanje”);

³ Potvrde u Häberle, P., *Verfassungslehre als Kulturwissenschaft*, 2. izd. 1998., passim, npr. 320 i d., 715 i d., 803 i d.

⁴ Nacrt hrvatske povijesti od 1848. do 1996./97. godine (“Die Integration Ostslawoniens funktioniert nach Plan, aber Kroatien verhindert die Rückkehr bereits geflohener Serben”) nalazi se u *Die Zeit*, 8. siječnja 1998., 12.

zapravo je riječ o preformuliranju postulata općega dobra, što se sada odnosi na pojedine građane (usp. također čl. 49, st. 3 hrvatskoga ustava).

2) Temeljne odredbe i odredbe o temeljnim vrijednostima

U okviru takozvanih temeljnih članaka od 1 do 13 nalazi se šarenilo normi – sve do članaka o državnome jeziku, državnim simbolima i normama o glavnome gradu.⁵ Gotovo “poput udžbenika”, ovdje hrvatski ustav skicira samorazumijevanje svoje države. Pri tome se pokazuju novine koje vrijede kao izraz “kooperacijske ustavne države” (čl. 2, st. 5: “prenesene ovlasti”), opći članak o zaštiti prirode i kulture (čl. 2, st. 4), koji već unaprijed upućuje na čl. 52, te izvrsni članak 3 o temeljnim vrijednostima s “najvišim vrednotama ustavnoga poretka” poput slobode, jednakosti, mirotvorstva (!), socijalne pravde, poštivanja prava čovjeka, očuvanja čovjekova okoliša, vladavine prava i demokratskog višestranačkog sustava (v. također čl. 8, st. 1 rumunjskoga ustava iz 1991. godine kao članak o pluralizmu). Ovakav “kanon” ustavnodržavnih temeljnih vrijednosti današnjega razvojnog stupnja teško se može koncentriranje napisati. On se zaokružuje izjašnjavanjem za diobu vlasti u članku 4, prvenstvom ustava prema članku 5, člankom 6 o strankama, itd. Spomenimo posebno obvezu zaštite Hrvata u inozemstvu (čl. 10), (usp. također čl. 25, st. 5 bugarskoga ustava iz 1992. godine), utvrđivanje državnih simbola (čl. 11), članak 12 o državnome jeziku, koji se oprezno otvara prema drugim jezicima i pismima, te odredbu o glavnome gradu (čl. 13). Time je hrvatskome ustavu pošla za rukom sinteza “novih” članaka o ustavnosti i starih iskaza o državnosti, kao što to nalazimo i u drugim istočnoeuropskim ustavima (npr. čl. 1 do 8 makedonskog ustava iz 1991. godine). U iskazima o temeljnim vrijednostima o pravima čovjeka on je ujedno “kompatibilan s Konvencijom o zaštiti prava čovjeka i temeljnih sloboda”⁶ (npr., također u pitanju ukidanja smrtne kazne, čl. 21, st. 2 hrvatskoga ustava).

3) Nove teme o temeljnim pravima

Katalog temeljnih prava (čl. 14 do 69) dojmiljuje se sažetošću i jezgrovitošću, također nizom novina u području zaštite, odnosno u “temama”, dok nedostaju “opći nauci o temeljnim pravima” kao temeljna odredba o ljudskome dostojanstvu (usp. čl. 1 njemačkoga ustava, čl. 10 španjolskoga ustava), jamstva za *ozbiljenje* i *razvoj* temeljnih prava te jamstvo bitnoga sadržaja prema uzorku čl. 19, st. 2 njemačkoga ustava, čl. 53, st. 1, rečenica 3 španjolskoga ustava, čl. 28 kantonalnog ustava Berna iz 1993. godine ili čl. 31, st. 3, rečenica 2 poljskoga ustava, također čl. 36, st. 1 južnoafričkoga ustava. Nasuprot tome, postoji uspio članak o zaštiti manjina i o kulturnoj autonomiji (čl. 14, 15).

⁵ O tome s najnovijim stanjem stupnjevitoga razvoja teksta potvrde u Häberle, P., *Verfassungslehre*, nav. dj., 652 i d.

⁶ 1996. godine Hrvatska je postala 40. članica Vijeća Europe, usp. *FAZ* od 6. studenoga 1996. godine, 7, pošto je ono postavilo katalog zahtjeva čije je ispunjenje Hrvatska zajamčila (npr., ne ograničavati slobodu medija, poštivati prava manjina te omogućiti povratak srpskih izbjeglica).

Pojedinosti:

Osim klasičnih pojedinačnih temeljnih prava kao pretpostavke nevinosti i “*habeas corpus*” (čl. 28 i 29), također slobode javnoga prosvjeda (čl. 42), nalaze se nove teme, kao npr. sloboda i tajnost svih oblika komuniciranja (čl. 36), peticijsko pravo s izričitim pravom na priopćavanje odluka (čl. 64), koje je u Njemačkoj razvijeno tek izricanjem pravorijeka i literaturom (usp. Savezni ustavni sud 2, 225 (229 sl.)), sloboda prometa kapitala (čl. 49, st. 5)⁷, zaštita invalidnih osoba (čl. 57, st. 1 i 2) i, s velikom inovacijskom snagom, nalog da se ne može zabraniti primanje humanitarne pomoći iz inozemstva (st. 3 istoga članka) – iz toga se vidi koliko nova temeljna prava nastaju iz starih ugroznih situacija. Temeljnoppravna obveza skriva se u čl. 63, st. 4: Djeca su dužna brinuti se za stare i nemoćne roditelje. Sloboda znanosti, umjetnosti i kulture zajamčena je u duhu nauka o dvostrukome karakteru temeljnih prava⁸: kao *status negativus* i kao postulat zaštite i promicanja – sve do kvalificiranja tvorevina (“dobra”) kao “duhovnih narodnih vrednota”. I ovdje se vidi koliko su savjetodavni i savjetovani ustavotvorci bili na razini najnovijih razvoja u pogledu temeljnih prava: pridržavaju se općeuropskog standarda, ponekad ga i premašuju.

Nešto je drukčija slika u pogledu “općih temeljnih prava”⁹. Nema opće odredbe o ljudskome dostojanstvu što unaprijed “dirigira” pojedinačna temeljna prava (usp. također čl. 19, st. 1 slovačkoga ustava iz 1992. godine), samo poseban nalog da se sa svakim uhićenikom i osuđenikom mora postupati čovječno i poštivati njegovo dostojanstvo (čl. 25, st. 1). Također ne postoji jamstvo *ozbiljenja* temeljnih prava kao u čl. 11 talijanskog ustava (1947.) ili u čl. 9, st. 3 španjolskog ustava; isto tako nedostaje jamstvo *razvoja* temeljnih prava kao kasnije u čl. 10 estonskoga ustava iz 1992. godine.¹⁰ Nema ni jamstva bitnog sadržaja za temeljna prava, ali mu se, zacijelo, približava u učinku čl. 16 sa svojim preciznim ogradama. Zanimljiva je također apsolutna zaštita temeljnih prava u izvanrednome stanju (čl. 17, st. 3; usp. i čl. 54, st. 4 makedonskoga ustava iz 1991. godine).

4) U širem smislu

U dosegu Sabora hrvatski ustav uspostavlja “procureur du peuple” (čl. 93), možda potaknut austrijskim “narodnim odvjetnikom”. Teorijski pruža taj pučki pravobranitelj zaštitu temeljnih prava u širem smislu u duhu “*status activus processualis*”.¹¹ Time je

⁷ Iz pravne specijalne literature, npr. Manssen, G./Banaszak, B., *Wandel der Eigentumsordnung in Mittel- und Osteuropa*, 1998.; Letowska, E., *Liberal Concept of Human Rights in Cultural and Castion Europe*, 1998.

⁸ O tome Hesse, K., *Grundzüge*, nav. dj., 127 i d.; Häberle, P., *Wesensgehaltgarantie*, 3. izd. 1983. 70 i d.

⁹ Iz literature: Stern, K., *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. III./2, 1994.

¹⁰ O tim jamstvima: Häberle, P., *Verfassungslehre*, nav. dj., 734 i d. Usp. također dokumentaciju u *JöR 43 (1995.)*, 306 i d. (Estonski ustav iz 1992. godine).

¹¹ O tome moj teorijski prijedlog u: *Grundrechte im Leistungsstaat, VVDStRL 30 (1972.)* 43 id., 86 i d., 121 i d.; također u *Die Verfassung des Pluralismus*, 1980., 163 i d.

skandinavski ombudsman nastavio svoj svjetski pobjednički pohod (usp. također čl. 159 slovenskoga ustava iz 1991. godine).

5) Pitanja ustavnoga sudstva

Hrvatski je ustav uspostavio, možda prema austrijskom i njemačkom uzoru, daleko-sežno ustavno sudstvo (čl. 122 do 127). To se iskazuje u širokim kompetencijama. Čl. 127 upućuje na izvršni “ustavni zakon”. Stranoga promatrača zanima mnogo toga: npr. pitanje je li u njemu predviđena mogućnost izdvojenoga mišljenja. Zanimljivo je izričito pravilo imuniteta u čl. 123, st. 2, kojim se sada toliko bavi ukrajinski ustavni sud.¹² Budući da se ustavno sudstvo s punim pravom može smatrati završnim kamenom u svodu pravne države, a njime se služe gotovo sve nove i stare ustavne države, upravo i u istočnoj Europi,¹³ sada sve zavisi od toga kako Ustavni sud u Zagrebu može dobiti autoritet kod moćnika i postati postupno “građanski sud *par excellence*”, poput njemačkoga Saveznog ustavnog suda.

Ovdje bi mnogo toga našlo mjesta: npr. pitanje idealnosti i realnosti *komunalne samouprave*, koja u Njemačkoj i Švicarskoj ima tako veliko demokratsko težište (usp. čl. 128 do 130 hrvatskoga ustava), pitanje uloge drugoga doma (Županijski dom: čl. 70, 81) u usporedbi sa Slovenijom (čl. 96 do 101 slovenskog ustava iz 1991. godine) ili položaj predsjednika države, iz kojega je do pojedinosti prepoznatljiv francuski uzor (čl. 94). Ovdje samo još jedna – pozitivna – riječ o članku 41. On, doduše, utvrđuje *odvojenost države i crkve* i oblikuje pri tome element tipičnoga “vjerskoga ustavnog prava” u istočnoj Europi. On ipak izričito ostavlja prostor javnome djelovanju i korporativnim aspektima opsežne vjerske slobode. Škole, učilišta i dobrotorne ustanove, itd., uživaju također zaštitu i pomoć države. Time je “vjersko ustavno pravo” zaštićeno u svojim korporativnim i institucijskim dimenzijama – to je zreo stupanj teksta: ne vlada “laicističko” mišljenje odvojenosti koje prenaglašava negativnu vjersku slobodu.

III. Kritika i pitanja, izgledi i kraj

Na kraju nekoliko kritičkih razmišljanja: Kao što se vidi, 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. Možda se smije upitati, ne bi li se *regionalizam* (čl. 131) na ustavnome stupnju morao još jače dograditi – s njime imaju poteškoća gotovo sve istočnoeuropske zemlje. Model jedinstvene države (čl. 1, st. 1 hrvatskoga ustava) suviše je jak; razlog je tome, zacijelo, i briga zbog (novih) odcjepljenja, odnosno razlaza pojedinih regija

¹² O tome moja obrada: Die Verfassung der Ukraine im europäischen Rechtsvergleich, *DÖV* 1998., 761 i d. – u ovome svesku II., 6.

¹³ Iz literature: Frowein, J.A./Marauhn, T., *Grundfragen der Verfassungsgerichtsbarkeit in Mittel- und Osteuropa*, 1998.; Milacic, S. (ured.), *La Démocratie constitutionnelle en Europe centrale et orientale*, 1998.

(tako, npr., u Ukrajini).¹⁴ Onoliko koliko se Hrvatska stabilizira (npr. uspjesima u nogometu!)¹⁵, može misliti na snažnu dogradnju regionalnoga ustrojstva, za koje se čak Italija mora boriti. Sam ustav pomaže dobro gdje pruža kulturnu autonomiju za manjine i već na početku uvelike misli na manjine (usp. također čl. 12, st. 2, čl. 15, st. 2). Regionalizam kao element *vertikalne diobe vlasti* može, na koncu, postati integracijskim činiteljem političke zajednice. Hrvatski zakon iz 1991. godine razlog je za optimizam.¹⁶

Posljednje je pitanje *Europa*. Hrvatski se ustav doduše usuđuje, kao što je pokazano, na otvaranje prema međunarodnoj zajednici, odnosno porodici naroda (usp. također čl. 133 i 134), ali nema još izričitoga članka o Europi poput Portugala ili Njemačke. Nacionalno europsko ustavno pravo¹⁷ u duhu Europe kao državnoga cilja ili pozivanja na Konvenciju o zaštiti prava čovjeka i temeljnih sloboda (ne tek u gore navedenom zakonu iz 1991. godine: čl. 1) – usp. čl. 3 češkoga ustava iz 1992. godine¹⁸ – također OESS, srednjoročno su bliski. Hrvatska bi se tada mogla posve vratiti u Europu, odnosno “proživjeti svoj europski identitet”.¹⁹

Preveo s njemačkoga
Tomislav Martinović

¹⁴Paralelna pitanja (povijesno) za Sloveniju obrađuje Karner, S., Repressionen, Säuberungen, Deportationen, Vertreibungen, Morde, Die deutsche Volksgruppe in Slowenien, *FAZ*, 19. veljače 1998., 11.

¹⁵Riječ o temi *nogomet* u koordinatama općega nauka o državi, nauka o ustavu moram zadržati za *raspravu*, pri čemu građu može pružiti ne samo masovni sportski događaj kao pobjeda Hrvata nad Njemačkom u Parizu 1998. godine (danas nogometna utakmica nacionalne momčadi očito pripada temama koje, kao nekada himne, ratničke pobjede ili godišnjice bitaka, združuju narod u duhu integracijskoga nauka jednoga *R. Smenda*). Čak jedan tako klasično republikanski narod kao Francuzi odnedavno je ponukan da nogometnu pobjedu iz 1998. godine obrađuje u kontekstu političke filozofije. Usp. tezu bivšega ministra unutarnjih poslova Pasquea: “Svjetsko je prvenstvo pokazalo da u našoj zemlji integracija uspijeva 90%... Kada je Francuska jaka, može biti velikodušna” (navod prema *FAZ*, 21. srpnja 1998.). To treba poslužiti kao argument da 70.000 takozvanih *sans papiers* dobiju dozvolu boravka! J. Altwegg pisao je krajem srpnja 1998. godine u *FAZ* o “preporodu nacije iz sportskoga duha”. A. Finkielkrautova takozvana gradnja svjetskoga prvaka ima i rečenicu: “Još više od nogometne pobjede naša je pobjeda ‘droit du sol’, gostoljubivosti i raznolikoga porijekla” (navod prema *FAZ*, 22. srpnja 1998., 35). Uostalom, sljedeće su natuknice referentne: odgoj za *fair play* u sportu, također za sposobnost da se može izgubiti, jednakost izgleda u nacionalnome, odnosno regionalnome natjecanju (i momčadi malih država pobjeđuju velike: tako Iran SAD u Francuskoj 1998. godine), povratak nacionalnoga identiteta (Njemačka u Bernu, 1954. godine) te odgoj za “momčadski duh”. Odnedavno postoji čak “ekonomska analiza dopinga” (*FAZ*, 8. kolovoza, 15), kao što bi uopće također valjalo načiniti popis negativnih strana sporta (neredi “huligana”).

¹⁶Navod prema *JöR 45 (1997.)*, 212 i d.

¹⁷O tome moj prilog *Europaprogramme neuerer Verfassungen und Verfassungsentwürfe*, u *FS Everling 1995.*, 355 i d. – ovdje 1, 7.

¹⁸Navod prema *JöR 44 (1996.)*, 458 i d.

¹⁹Hrvatski je ministar vanjskih poslova *Granić* rekao da je za napredovanje na putu u Europu Hrvatskoj nužno učvršćivanje demokratskih i tržišnogospodarskih struktura te da je integracija Hrvatske u Europu zadatak s povijesnom dimenzijom (navod prema *FAZ*, 23. veljače 1998., 7).

Peter Häberle

*THE 1991 CROATIAN CONSTITUTION IN THE EUROPEAN LEGAL
COMPARISON*

Summary

The Croatian Constitution belongs into the category of pioneer constitutions in the Eastern European countries and its content-related achievement cannot be appraised outside the context in which it has been merged. Unlike some other Eastern European constitutions, it does not include the context of transitional experience. Consequently, the author analyzes the 1991 Croatian Constitution via several foci of comparison: The Preamble culture in the introductory article, Basic provisions and fundamental values provision, fundamental human rights, constitutional court, and others. In the conclusion, the author claims that the Croatian Constitution is a solid foundation for developing today's type of constitutional state.