

Ustavni sud Republike Hrvatske

Mato_Arlovic@usud.hr

UDK: 341.231.14(497.5)

342.4(497.5)

Pregledni članak

USTAVNI ODGOVOR NA NASLIJEĐE TOTALITARIZMA U REPUBLICI HRVATSKOJ

Sažetak

Totalitarni sustavi vlasti, onako kako ih poima i definira političko-pravna i filozofska teorija, nastali su i obilježavaju XX. stoljeće. U svojoj biti određuje ih potpuna (totalna) vladavina režima nad svakidašnjim životom građana kontrolirajući njihova djelovanja. Zapravo se može reći da totalitarizam kao model političkoga oblika vladanja zahtijeva neograničeno vodstvo nad onima kojima vlada: na njihovom političkom egzistencijom, nad svijetom njihove svakidašnjice i nad svijesću svakog pojedinca. Totalitarni sustavi vladavine kao totalna vladavina režima, neovisno o njihovoj ideološkoj različitosti, glavno su obilježje i desnoga i lijevoga totalitarizma. O njima i njihovim razlikama bit će, ukratko, riječi u ovome radu, ponajprije stoga što su tijekom XX. stoljeća oba totalitarizma kao sustavi vlasti vladajućih režima bili prisutni i na prostoru Republike Hrvatske. Antipod, odnosno negacija totalitarizma, model je vladanja koji počiva na sustavu vladanja u ustavom konstitucionaliziranim demokratskim državama, vladavine prava, zajamčenih i zaštićenih ljudskih i manjinskih prava i sloboda. Tako konstitucionalizirani demokratski modeli vlasti u društvenim i državnim zajednicama ne samo da su ustavno-pravni odgovor na totalitarne sustave vladanja nego u svojoj esenciji oni ga negiraju i tamo gdje je postojao, u cijelosti ga ukidaju. Dakako, ako je konstitucionalizacijom postignuta demokratska država ljudskih prava i sloboda, podjele vlasti (na vertikalnoj i vodoravnoj razini) vladavine prava, demokratskih (višestranačkih) izbora, prava na političku participaciju, ustavno-sudsku kontrolu vlasti i (pravom) ustavnosti i zakonitosti, jednakost svih pred zakonom i jednaka primjena zakona (prava) od nadležnih tijela na istovrsne slučajeve itd. K tomu valja dodati da se pod ovom konstitucionalizacijom razumijeva cjelovito – formalno i funkcionalno postignuće. Republika Hrvatska je svojim Ustavom i na njemu uspostavljenim ustavnopravnim poretком utvrdila sustav ideala, vrjednota, ciljeva i načela i njima učinkovito odgovorila na naslijeđa totalitarizma u cijelosti, i to tako da je u formalnopravnom smislu ne samo s njime raščistila već ga u cijelosti ukinula. Dakako, ostaje za raspravu i znanstveno propitivanje u kojoj je mjeri u funkcionalnom smislu ostvaren njezin ustavnopravni poredak kojim je konstitucionalizirana Hrvatska kao demokratska ustavna država vladavine prava te

zaštićenih ljudskih i manjinskih prava i sloboda. O tim pitanjima bit će riječi u ovome radu, naravno u mjeri koju on dopušta s obzirom na njegov karakter, svrhu i cilj.

Ključne riječi: totalitarizam, demokracija, demokratska ustavna država, vladavina prava, konstitucionalizam, ljudska prava i slobode, najviše vrijednote ustavnoga poretka

CONSTITUTIONAL RESPONSE TO THE INHERITANCE OF TOTALITARISM IN THE REPUBLIC OF CROATIA

Abstract

Totalitarian governmental systems, in the way in which the political, juristic and philosophical theory apprehends and defines them, have originated in and have marked the 20th century. At their foundation, they are determined by a complete (total) reign of the regime over the everyday life of citizens, controlling their actions. It can actually be said that totalitarianism as a model of political rule “demands an absolute leadership over those ruled upon: over their political existence, over their everyday world and over the consciousness of every individual”. Totalitarian systems of governance as “a total rule of the regime”, regardless of their ideological differences is the basic characteristic of the right- and left-wing totalitarianisms. This paper will shortly examine them and their differences. Primarily, because they both were present on the territory of the Republic of Croatia as governmental system during the 20th century. The antipode, i.e. the negation of totalitarianism is the model of governance which rests upon the system of governance in constitutional democratic states, upon the rule of law, and upon the guaranteed human and minority rights and freedoms. In this way, the constitutional democratic models of government in social and state communities are not only the constitutional and legal answer to the totalitarian systems of governance, but in its essence, they deny it and completely abolish it in places it used to exist. Clearly, this is done if by constitutionalisation the democratic state of human rights and freedoms, separation of powers (on a vertical and horizontal level), rule of law, democratic (multiparty) elections, right to political participation, judicial and constitutional control of government and constitutionality and legality, equality before the law and equal implementation of law from the authorities to equivalent cases, etc. is achieved. It is good to add that this constitutionalisation implies a complete – formal and functional achievement. The Republic of Croatia has established a system of ideals, values, goals and principles by its Constitution and the judicial and constitutional order that derived from it, and therefore successfully reacted to the inheritance of totalitarianism on the whole, and in such a way that in a formally legal sense she did not only break all bonds with it but has completely abolished it. Clearly, it needs to be discussed to what extent has her constitutional progress been made in a functional sense by which Croatia has been constitutionalised as a democratic state of rule of law and human and minority rights and freedoms. These questions will be discussed in this paper, of course to such an extent which will be allowed according to its character, purpose and goal.

Key words: totalitarianism, democracy, democratic constitutional state, rule of law, constitutionalism, human rights and freedoms, highest values of constitutional order

1. O pojmu i vrstama totalitarnih sustava i njegova razgraničenja s demokratskim sustavom

1.1. O pojmu totalitarnih sustava

Etimološki izraz *totalitarizam* ima svoje izvorište u latinskoj riječi *totus*, kojom se označava *sav, cijel, potpun*, a u novolatinskom *potpunost*, odnosno *cjelovitost*.¹ Neki autori izvorište pojma *totalitarizam* pronalaze u talijanskome jeziku² dok treći smatraju da on „potiče od ‘totaliteta’³ i kao reč izražava ideju o nečemu što obuhvata i prekriva sve.”⁴

Naši jezikoslovci Anić i Goldstein izraz *totalitarizam* izvode iz riječi *total* kojom se, po njima, pored ostaloga, izražava „ukupnost svih dijelova, cjelokupnost, sve zajedno.”⁵ U političkom poimanju oni totalitarizam određuju kao „politički način vladavine u kojoj država pod vlašću jedne stranke ili osobne diktatorske vlasti kontrolira i nastoji usmjeravati kompletan javni život, s drastičnim ograničenjima osobnih i građanskih sloboda i prava, uz primjenu političkog terora.”⁶

Kod političkih i pravnih teoretičara postoji suglasje da je ovaj pojam novijega datuma, i da se javlja u dvadesetim i tridesetim godinama prošloga dvadesetoga stoljeća.⁷ Prema W. Merkelu prvi ga je upotrijebio i kroz svoje političke rasprave u javni prostor uveo „1923. liberalni opozicijski političar Giovanni Amendola kad je u Mussolinijevoj Italiji govorio kao o sistema totalitario.”⁸

Koristeći ovaj pojam u pragmatične političke svrhe radi ostvarivanja svojih ideoloških i političkih ciljeva, Mussolini mu je namijenio „pozitivno značenje, označavajući fašističku državu kao stata totalitario.”⁹ Polazeći od takva poimanja totalitarizma, Mussolini je, kako ističe P. Brooker, „opisao fašističku državu kao totalitarnu u tom smislu da je sve u državi, ništa nije izvan države i ništa nije protiv države.”¹⁰

¹ Usp. „totalitarizam”, *Politička enciklopedija*, Beograd, 1975.

² Vidi isto, str. 36.

³ Totalitet kao filozofski pojam izražava i „fundamentalni termin Hegelove filozofije i bitna je oznaka apsolutne ideje, izražava potpunost univerzuma gdje je svaki član obuhvaćen u sustavnu cjelinu bitaka apsolutnost.” Vladimir ANIĆ, *Veliki rječnik hrvatskog jezika*, Zagreb, 2003., str. 1607.

⁴ Đovani SARTORI, *Demokratija. Šta je to?*, Podgorica, 2001., str. 170.

⁵ Vladimir ANIĆ – Ivo GOLDSTEIN, „totalitarizam”, *Rječnik stranih riječi*, Zagreb, 2007., str. 585.

⁶ Isto, str. 586.

⁷ Vidi Đ. SARTORI, *n. dj.*, str. 166.; Wolfgang MERKEL, *Transformacija političkih sustava: uvod u teoriju i empirijsko istraživanje transformacije*, Zagreb, 2011., str. 36., Paul BROOKER, „Autoritarni režimi”, Daniele CARAMANI (ur.), *Komparativna politika*, Zagreb, 2013., str. 113., *Pravna enciklopedija*, Beograd, 1979., str. 145.

⁸ W. MERKEL, *n. dj.*, str. 36.

⁹ Isto, str. 36.

¹⁰ P. BROOKER, *n. dj.*, str. 113.

Politološki se teoretičari proučavanjem totalitarizma ozbiljnije počinju baviti tek nakon svršetka Drugoga svjetskoga rata. Među njima su po svojem utjecaju na definiranje ovoga pojma i njegova razgraničenja od drugih oblika političke vladavine osobito poznati Arendt, Friedrich, Brezenski te Sartori, Merkel i Brooker.

Djelo koje je pokrenulo raspravu o totalitarizmu je *Poreklo totalitarizma*, koje je napisala i 1951. objavila Hannah Arendt. Smatra se da je ona „najvažnija filozofska utemeljiteljica teorije totalitarizma.“¹¹ Ona je povukla crtu razgraničenja razlikujući „autoritarne sustave od totalitarnih prema različitom uništavanju osobne slobode: autoritarna vladavina, pisala je 1995., ograničuje slobodu, a totalitarna je vladavina ukida.“¹²

Merkel W. piše da su Friedrich i Brezinski utvrdili kriterije koje diktatorski oblici vladavine moraju ispunjavati da bi se mogli nazvati totalitarizmima. Prema tim kriterijima mora postojati:

1. *ideologija koja nadsvoduje cijeli sustav*: ona obuhvaća sve životno važne aspekte ljudskoga postojanja; ideologija ima *telos*, obično neku vrstu idealnoga stanja
2. *jedna jedina masovna stranka*: njome obično upravlja jedan vođa i po pravilu je organizirana kao centralističko-hijerarhijska zapovjedna struktura; često je izvan, odnosno iznad državnoga aparata s kojim je uvelike isprepletena
3. *sustav terora*: izgradile su ga i kontroliraju ga stranka i tajna služba
4. *medijski monopol*: režim ima potpun monopol nad svim medijima masovnoga komuniciranja
5. *monopol nad oružanim snagama*: samo režim ima monopol nad oružjem za borbu
6. *centralističko upravljanje gospodarstvom*: režim kontrolira cijelo gospodarstvo i upravlja njime.

Nadalje, Merkel ističe da „Friedrich i Brezinski naglašavaju da se tih šest zajedničkih obilježja ne smije promatrati izolirano jednih od drugih.“¹³

Slično kriterijima kako su ih postavili Friedrich i Brezinski, transformaciji diktature u totalitarizam pristupa i Sartori pišući: „U početku je Friedrich (...) propisivao pet karakteristika: službena ideologija, masovna partija koju kontrolirše oligarhija, monopol na oružje, monopol na instrumente komunikacije, teroristički sistem policije. Ali malo kasnije (...) lista je dopunjena šestom karakteristikom: privreda di-

¹¹ W. MERKEL, *n. dj.*, str. 36.

¹² *Isto.*

¹³ W. MERKEL, *n. dj.*, str. 38. – 39.

rigovana iz centra. (...) Ipak, ostaje problem šeste karakteristike: planske privrede. Lako je zaključiti da ju je Friedrich u početku izostavio, jer nije bila primjenjiva na nacističku Nemačku, a da ju je kasnije uključio, jer je bila potrebna za razumijevanje komunističkog totalitarizma.¹⁴

Na temelju teorijskih postavki H. Arendt, Friedricha i Brzinskog te njihovih obilježja koja mora ispuniti diktatorska vlast da bi se mogla zvati totalitarizmom, odnosno totalitarnom vlašću te na temelju proučavanja stvarnih sustava vlasti koje su egzistirale kroz povijest, različiti su autori definirali pojam totalitarizma kao sustav vlasti te izvršili podjelu na oblike njihova iskazivanja.

Tako Brooker smatra da je „prvi naraštaj politoloških teoretičara totalitarizma (posebice Arendt, Friedrich i Brzezinski) opisao ga je kao nov i vrlo ambicioniziran tip diktature. Za razliku od prethodnih tipova, on je nastojao preobraziti prirodu ljudi totalitarizmom organizacijom svih aspekata života i službenom ideologijom koja nije samo opravdavala i usmjeravala preobrazbu ljudske prirode, nego je osiguravala i psihološka sredstva za njezinu provedbu (...) unutrašnju kontrolu srca i uma pomagale su izvanjske kontrole koje su primjenjivale režimska stranka i druge organizacije, a osobito teror koji je provodila tajna policija.“¹⁵

Sartori u optici označavanja totalitarizma kao političkoga sustava koji udovoljava svim Friedrich-Brezinski karakteristikama, smatra da ga „otkriva zatvaranjem u kapsulu sveg života unutar države, kapilarnu dominaciju političke moći nad ukupnim ekstrapolitičkim životom čoveka (...) ako se predlog sve u državi uzme za ozbiljno i primeni do kraja sa sredstvima prinude na raspolaganju savremenoj vlasti, onda zaista dolazimo do posljednjeg napada na postojanje kao privatnost (...) do uništenja svega što je spontano, nezavisno, diferencirano i autonomno u životu ljudskih kolektivita. Sve u svemu do velike političke kasarne u kojoj država proždire društvo.“¹⁶

Merkel u svome pristupu totalitarizmu kao sustavu vlasti polazi od teze da „totalitarne sustave obilježava trajna, odozgo, inscenirana, kontrolirana i ritualizirana mobilizacija.“¹⁷ Takva mobilizacija ima svoje uporište u „etatističkoj i akcijskoj perspektivi.“ „Iz te dvostruke etatističke i akcijske perspektive totalitarizma se može definirati kao načelo onoga oblika političke vladavine koji zahtijeva neograničeno vodstvo nad onima kojima vlada: nad njihovom političkom egzistencijom, nad svijetom njihove svakidašnjice i nad sviješću svakog pojedinca. (...) Teorijska srž pojma jest, dakle, neograničen dispozicijski zahtjev vlastodržca kao dominantno načelo vla-

¹⁴ Đ. SARTORI, *n. dj.*, str. 171.

¹⁵ P. BROOKER, *n. dj.*, str. 113.

¹⁶ Đ. SARTORI, *n. dj.*, str. 173.

¹⁷ W. MERKEL, *n. dj.*, str. 30.

davine. Prvenstveni nositelj vlasti nije država. Štoviše, vladavinu ideološki legitimiraju ('besklasno društvo', 'superiornost vlastite rase i vlastitog naroda', jedinstvo vjere i politike) i proglašavaju obvezatnom za sve pojedince totalitarna svjetonazorska stranka ili njezin vođa¹⁸, zaključuje Merkel.

Iz tako definiranog totalitarističkog sustava vlasti Merkel nadalje izvodi esenciju totalitarnoga režima pa piše: „Bit totalitarnog režima ponajprije, dakle, čini totalna vladavina režima nad svakidašnjim životom građana, kontrola njihovog djelovanja, mišljenja i zamisli.“¹⁹

Kako se može razabrati iz izloženih definicija totalitarnih političkih sustava, među navedenim autorima nema različitosti u bitnim postavkama, naravno, ako pod bitnim podrazumijevamo temeljna obilježja totalitarizma, kako su ih utvrdili Friedrich i Brezinski, osim u pogledu šestoga obilježja, odnosno planskoga gospodarstva. No, neki od njih priznaju svoje dvojbe glede definicije totalitarnih političkih sustava, pa i sam Friedrich. Međutim, ta dvojba i nije odlučujuća pri određivanju je li neki od političkih sustava totalitaran ili ne. Uostalom, do te je spoznaje došao i Friedrich pa je za njega bilo neosporno da je nacionalsocijalistički politički sustav u Njemačkoj bio totalitaran iako ga nije obilježavalo centralističko plansko gospodarstvo. Ako imamo u vidu navedenu distinkciju, onda bi se s pravom moglo reći da su u svojoj biti izložene definicije totalitarizma, danas manje ili više općeprihvaćene, neovisno o tome definira li se totalitarizam kao totalitarni sustav vlasti, totalitarna država i/ili politički sustav koji dominira kao režim vlasti u državi. To na kraju krajeva potvrđuju suvremene političko-pravne, filozofske i sociološke teorije prihvaćajući definiranje totalitarizma u njegovoj srži vrlo slično kao i u enciklopedijskim izdanjima. Radi potvrde izloženoga navest ćemo kako je totalitarizam definiran, primjerice, u političkoj i pravnoj enciklopediji.

Politička enciklopedija smatra da totalitarizam „označava ideologiju ili praksu sveobuhvatne intervencije u društvene odnose od strane države ili neke druge političke ili vjerske organizacije. Totalitarizam se može ostvariti samo uz pomoć organizirane prinudne sile koja faktički može sebi podrediti sve aktere društvenog života. Tako je u osnovi pojave totalitalizirana država koja hoće da bude sve.“²⁰

Pravna enciklopedija definira da je „totalitarizam politički pravac koji zavodi totalitarnu državu, kao i učenje o takvoj totalitarnoj državi i njenoj ulozi u društvu. Totalitarna je ona država koja svojim pravnim poretком trajno prodire ne samo u

¹⁸ Isto, str. 36.

¹⁹ Isto, str. 37.

²⁰ Politička enciklopedija, str. 1082.

privrednu vlast, nego i u sve druge oblasti društvenog života, podrazumijevajući tu i porodične odnose, ideološka i religijska ubeđenja, naučna i umetnička shvatanja, estetička merila i načela, jednom rečju u interese i život privatnih lica i to u mnogo većem stepenu nego što je to slučaj u bilo kojoj drugoj državi. Totalitarna država sistemski podređuje društvo svojoj organiziranoj sili, izdiže se iznad njega i stavlja se van domašaja njegove kontrole. U takvoj državi pojedinac je razoružan pred državom. Država regulira svaki vid njegove egzistencije kada i kako joj se prohtje. Pojedinac više nema zone slobode u kojima može ostvarivati svoje potencije mimo države. Država je sve, iz nje sve potiče u nju sve utiče.²¹

2. Kratko o vrstama totalitarizma

Primjenjujući pojmovno određenje totalitarizma i na njemu zasnovana sustava vlasti, politološka je teorija na analizi sustava vlasti u XX. stoljeću izdiferencirala tri oblika, odnosno vrste totalitarnoga sustava vlasti. Po Merkelu to su: a) fašistički, b) komunistički i c) teokratski totalitarni sustavi.

Kao povijesni primjer fašističkoga totalitarnoga sustava Merkel uzima nacionalsocijalistički sustav vlasti Njemačke u vremenu od 1938. do 1945.²² Po njemu u ovom totalitarnom sustavu „pristup vlasti mora biti potpuno zatvoren, vlast je strukturirana monistički, pretendira se na totalni opseg vlasti, a način vladanja je teroristički.“ Osim toga, za ovaj totalitarni sustav vlasti uz navedeno „inače vrijede svi karakteristični elementi koji su navedeni uz tip fašističkog autoritarnog sustava.“²³

Krajnje ekstremni oblici totalitarnih režima vlasti bili su u nacističkoj Njemačkoj i fašističkoj Italiji. Na žalost, u ovaj tip političkoga sustava, uz neke druge, ubraja se i fašistički ustaški režim vlasti u Nezavisnoj Državi Hrvatskoj u povijesnom razdoblju od 1941. do 1945.

Oni su počivali na ideologiji koju su zagovarali „ideolozi fašizma i nacionalsocijalizma“ kao „konceptija društvenog i političkog sistema koji je autoritaran, antiindividualistički, antiliberalan, i koji je u odnosu na pojedinca isticao apsolutni primat države (tzv. države moći tj. države koja je neograničena i čija je osnovna preokupaci-

²¹ *Pravna enciklopedija*, str. 1459.

²² Uz nacionalsocijalistički sustav Njemačke kao primjer totalitarnog sustava, Merkel kao primjer uzima i Mussolinijev fašistički sustav te ustaški sustav Nezavisne Države Hrvatske. Vidi W. MERKEL, *n. dj.*, napose stranice 32. i 36.

²³ W. MERKEL, *n. dj.*, str. 41.

ja širenje njene sopstvene moći) ili folka koji se izražava posredstvom državne partije a u čije ime je zaveden totalitarni režim.“²⁴

Iako je za prostor Europe teokratski totalitarni režim općenito marginalan, pogotovo u suvremenu vremenu egzistiranja sekularnih država, ipak ćemo izložiti i njegovo pojmovno određenje, napose što on egzistira u nekim državama,²⁵ a u nekim društvima i državama koje su na samim europskim granicama nastoji se izboriti kao službeni oblik vlasti.²⁶

Teokratski totalitarni režimi „s obzirom na svoju pretenziju na opseg vlasti (...) osobito u islamskoj varijanti, mogu se svrstati u totalitarne sustave. (...) Religija se, kao u islamističkom fundamentalizmu, instrumentalizira u sveobuhvatnu ideologiju političke legitimacije. Zahvaljujući mulama, islamistički fundamentalizam raspolaže kapilarnim organizacijskim sustavom koji se može promaknuti kao funkcionalni ekvivalent komunističkih i fašističkih partijskih organizacija u kontroli oblika života i svijesti podanika vlasti.“²⁷

Komunistički totalitarni sustavi su drukčiji. U tom sustavu „pristup vlasti potpuno je zatvoren. Komunistička partija ima, prema ustavu, isključivu vodeću ulogu. Pristup vlasti de facto kontrolira politbiro komunističke partije, odnosno njegov generalni sekretar uz pomoć partije. Vlast je strukturirana monistički i nema začetaka političkoga, društvenoga ili privrednog pluralizma. Pretendira se na potpunu vlast koja seže do svijesti podanika.“²⁸

Uobičajeno se kao staljinistički model vlasti u bivšem SSSR-u smatra izvornim (najboljim) primjerom totalitarističke komunističke vladavine. No, u taj se tip vladavine uračunavaju i druge socijalističke zemlje u kojima su vlast obnašale komunističke partije. U njih se najčešće ubraja i bivša SFRJ, dakle i sve sadašnje novonastale države njezinim raspadom. Doduše, u tom pristupu kod nekih teoretičara postoje dvojbe o tome u kojoj je mjeri titoističko-komunistički sustav vlasti bio autoritaran ili totalitaran. No, polazeći od obilježja teorijskoga modela totalitarnoga sustava vlasti, može se izvući zaključak da je titoističko-komunistički sustav vlasti, uz puno elemenata autoritarne vlasti, po definiciji bio totalitaran.

²⁴ *Politička enciklopedija*, str. 1083.

²⁵ Kao najpoznatija država sa teokratskim totalitarnim sustavom navodi se u pravilu Islamska Republika Iran.

²⁶ Na samoj granici Europe prisutne su takve ideje npr. u Turskoj.

²⁷ W. MERKEL, *n. dj.*, str. 41.

²⁸ *Isto*, str. 40.

3. O razlikovanju između totalitarnoga i demokratskoga sustava

Na dijametralno suprotnoj točki od totalitarizma i totalitarne države nalazi se demokracija i demokratska ustavna država vladavine prava.²⁹ Naime, kada bi na pravcu koji prikazuje kontinuum političkih sustava vlasti smjestili demokratski i totalitarni sustav, onda bi ta dva oblika političke vlasti bila na suprotnim (početnim i završnim) točkama toga pravca, gdje bi totalitarizam izražavao ekstreman oblik političkoga sustava autokratske vlasti u odnosu na demokraciju i demokratske političke sustave. No, i tada treba imati u vidu Merkelovo upozorenje: „Ako se politički sustavi smjeste na kontinuum koji se proteže od idealne demokracije do potpunog totalitarizma, na njega se ne mogu unijeti samo dva temeljna tipa: demokracija i autokracija. Na toj se osi i demokracija i autokracija opet mogu podijeliti na podtipove: autokracija na autoritarne i totalitarne režime, s jedne, a demokracija na poliarhiju i defektnu demokraciju, s druge strane. Idealna demokracija pritom ostaje utopijski idealni tip, kao uostalom i potpuni totalitarizam.“³⁰

Jedna od ključnih točaka razgraničenja između totalitarizma i demokratskog sustava vlasti jest sam pristup vlasti. Politolozi s pravom smatraju da je u demokracijama „pristup vlasti otvoren, struktura vlasti je pluralistička, pretenzija na opseg vlasti je ograničena, vlast se obavlja u skladu s pravnom državom, a pravo na vlast temelji se na načelu narodne suverenosti.“³¹

Ustavnopravni teoretičari polaze od ustavne države pa pišu: „U demokratskoj ustavnoj državi građani i ljudi, njihovo ljudsko dostojanstvo su kulturnoantropološka premisa: oni daju sami sebi ustav, kao što to niz novijih istočnonjemačkih ustavnih tekstova izvrsno naznačava (npr. preambula brandenburškog ustava iz 1992. godine).“³²

Slijedeći navedenu Häberleovu tezu, Arsen i Petar Bačić ističu da za demokratske ustavne države veliku ulogu imaju ustavi: „Jedna od dominantnih tema suvremenog političkog i pravnog diskursa ističe da ustavi afirmiraju i osiguravaju prava i slobode koje su od središnjeg značaja za demokraciju“,³³ s jedne strane, a s druge strane polazeći od Hayekove teze da ustav slobode imao potrebu „ograničenja vladavine većine, ograničavanja zakonodavne vlasti, odnosno politička doktrina podjele vla-

²⁹ Vidi Đ. SARTORI, *n. dj.*, str. 173. – 177.

³⁰ W. MERKEL, *n. dj.*, str. 27.

³¹ *Isto*, str. 11.

³² Peter HÄBERLE, *Ustavna država*, Zagreb, 2002., str. 21.

³³ Arsen BAČIĆ – Petar BAČIĆ, *Ustavna demokracija i sudovi*, Split, 2009., str. 31.

sti, posebno podjela vlasti između zakonodavne i izvršne vlasti, bila je najvažnije sredstvo konstitucionalizma.³⁴ Zbog toga zaključuju: „Slobodu modernog čovjeka osigurava pojam (ustavnog) legaliteta koji konstituira granicu i ograničenja čistih i jednostavnih demokratskih načela. Iako su sloboda i legalitet dugo povezani, ta veza nikad nije bila značajnija nego danas. To je zato što je depersonalizacija vlasti do koje dolazimo vladavinom prava a ne ljudi jedini način kojim ljudi uspijevaju graditi politički sustav koji neće ponoviti represiju kao svoju temeljnu odrednicu.“³⁵

Zapravo, demokratsku ustavnu državu vladavine prava na pojavnj razini najlakše uočavamo i prepoznavamo analizom njezina ustava: „Ustav određuje obvezujuću snagu osnovnih prava, te odricanje od svake ustavne promjene koja bi urušavala bitna načela političkog sustava (politička demokracija, vladavina prava, podjela vlasti, narodni suverenitet, socijalna država, federalizam) kao i posebnu ulogu saveznog ustavnog suda kao čuvara ustavnog poretka.“³⁶

Poseban utjecaj na stvaranje i ustroj demokratske ustavne države vladavine prava putem ustava ustavotvorci ostvaruju u procesu napuštanja totalitarnog i njegove zamjene demokratskim sustavom vlasti. U tim i takvim situacijama ustav je onaj pravni instrument kojim se osigurava „poseban korak ka demokraciji (...) dakle, prijelaz političke vlasti s jedne osobe ili skupine osoba u niz institucionalnih pravila koja moraju priznati svi i koja moraju jednako vrijediti za sve, to jest za one koji vladaju i one kojima se vlada.“³⁷

U takvoj su se situaciji našle sve zemlje koje su devedesetih provodile svoju tranziciju iz komunističkog (totalitarnog sustava) u demokratski sustav, pa i Republike Hrvatska. Taj je proces u Republici Hrvatskoj bio predodređen provođenjem prvih višestranačkih izbora i na temelju njihova rezultata konstituiranjem prve višestranačke vlasti. Višestranačka demokracija, i na njoj utemeljena vlast, odmah je bjelodano potvrdila da su nekompatibilne sa socijalističko-komunističkim ustavom. Ukazala se nužna potreba za donošenjem novoga ustava Republike Hrvatske, kojim će se ustavno pravno urediti društvena i državna zajednica sukladno idealima, ciljevima i vrijednotama demokratskoga sustava vlasti. Sukladno tomu mora se definitivno raskinuti s totalitarnim političkim sustavom i totalitarnom državom, prelaskom na demokratski politički sustav vlasti i demokratsku ustavnu državu vladavine prava, socijalne pravednosti, propisanih i zaštićenih ljudskih prava i sloboda, podjele vlasti, narodne suverenosti itd.

³⁴ Arsen Bačić, *Hrvatska i izazovi konstitucionalizma*, Split, 2001., str. 36.

³⁵ Isto, str. 42.

³⁶ Isto, str. 61.

³⁷ W. MERKEL, *n. dj.*, str. 92.

Da bi to ostvarila, Republika Hrvatska se usmjerila prema donošenju novoga ustava. Donošenjem novoga ustava 1990. godine Republike Hrvatska dala je jasne i neupitne odgovore ne samo o svojoj državnosti, teritorijalnoj cjelovitosti i suverenosti nego i prihvaćanju vrijednota, načela i ideala demokratske, ustavne države vladavine prava i o neprihvatljivosti vrijednota, načela i ideala totalitarnih društava i država s totalitarnim režimima vlasti.

4. Ustav RH iz 1990. i njegov odgovor totalitarnim sustavima

Društvene reforme koje su započele još za vrijeme trajanja sustava vlasti u Socijalističkoj Republici Hrvatskoj na političkom planu kulminirale su provođenje prvih demokratskih višestranačkih izbora 1990. godine. Nakon njihova provođenja i uspostave vlasti na temelju rezultata višestranačkih izbora bilo je jasno da je u Hrvatskoj prekoračena prva i najvažnija stuba na putu njezina prevođenja iz totalitarnoga u demokratski poredak. Drugi važan korak u definitivnom napuštanju totalitarnoga političkoga sustava i totalitarnoga ustavnopravnoga poretka te njihove zamjene demokratskim političkim sustavom i demokratskom državom bila je povezana s donošenjem novoga Ustava Republike Hrvatske na temelju kojeg se izvršila cjelovita tranzicija iz totalitarnog u demokratski ustavnopravni poredak.

Hrvatski ustavotvorac je odmah, već u početnoj fazi rada na donošenju novoga ustava, jasno iskazao svoju namjeru donošenja ustava kojim će urediti Republiku Hrvatsku kao modernu demokratsku državu, ljudskih prava i sloboda te vladavine prava. Upravo zbog toga to ne može biti „neki formalni, utopijski, apstraktni ustavni tekst koji bi bio izvan vremena i prostora, već stvarni, realni ustav koji će jamčenjem ljudskih i građanskih prava, jamčenjem vladavine zakona i prava, a ne vladavine isključivih ideja i ljudi što je do sada bio slučaj, postati temeljnim i trajno vrijednosnim pravnim dokumentom hrvatskog naroda.“³⁸

Za izradu takva teksta ustava utvrđena su metodologijska polazišta temeljena na četirima polazištima:

1. ustav Republike Hrvatske mora slijediti pozitivnu hrvatsku državnu pravnu tradiciju
2. povratak europskoj i oslonac na sjevernoameričku pravnu i ustavnu tradiciju

³⁸ Franjo TUĐMAN, „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. 3., objavljen u *Izveštima Hrvatskog sabora*, god. I., 1990., br. 3.

3. stvoriti ustav po mjeri običnoga čovjeka – građanina i naroda

4. stvoriti ustav trajnije vrijednosti.³⁹

Polazeći od navedenih metodologijskih polazišta te njihovom daljnjom razradom prihvaćena su političko-pravna načela na kojima se treba zasnivati novi ustav Republike Hrvatske. Ta su načela zapravo svojevrstan političko-pravni temelj za pisanje novoga ustava. Njih je u svome izlaganju u ime Predsjedništva Republike Hrvatske posebice istaknuo predsjednik dr. sc. Franjo Tuđman obrazlažući podneseni prijedlog odluke o donošenju novoga ustava Republike Hrvatske na zajedničkoj sjednici svih vijeća Sabora, održanoj 25. srpnja 1990. godine.

Ustav Republike Hrvatske treba se temeljiti na sljedećim političko-pravnim načelima:

- temeljno ishodište i cilj ustava jesu čovjekova, ljudska (građanska, politička, socijalna i kulturna) i narodna prava
- vrhovna vlast (suverenost) u Hrvatskoj izvire iz naroda i pripada narodu
- zakonodavna vlast pripada Saboru
- ustav jamči parlamentarnu demokraciju i vladavinu zakona (pravna država)
- pravo na političko, poduzetničko i društveno udruživanje pripada svim građanima
- pravo na vlasništva, tržišno gospodarstvo i slobodno poduzetništvo
- pravo na slobodno sindikalno organiziranje građana (radnika i poslodavaca)
- socijalna država – jamstvo socijalnih prava
- jamstvo narodnih prava i sloboda
- osiguravanje suverenosti Hrvatske u određivanju odnosa s drugim narodima i državama.⁴⁰

Na temelju metodologijskih polazišta i izloženih političko-pravnih načela izrađen je i 22. prosinca 1990. donesen novi Ustav Republike Hrvatske No, bilo bi pomalo nepravедno zanemariti utjecaj konstitucionalističke ustavnopravne teorije i na njegovo definiranje i prihvaćanje kao i, u krajnjoj liniji, na pisanje te donošenje konačnoga teksta Ustava Republike Hrvatske.

³⁹ Isto, str. 3. – 4.

⁴⁰ Isto, str. 4. – 5.

Dakako, ne bilo kojeg, već novog (tada se još vodila bitka za dominantnu poziciju između ustavnih teoretičara), dakle teorije „suvremenog modernog konstitucionalizma.“⁴¹

Na utjecaj suvremenog modernog (novog) konstitucionalizma na konačan sadržaj teksta Ustava Republike Hrvatske veliki doprinos imali su naši teoretičari konstitucionalizma koji su bili članovi Komisije za ustavna pitanja Sabora, imenovani iz reda javnih, znanstvenih i stručnih radnika, napose Arsen Bačić, Zlatko Crnić, Davor Krapac, Branko Smerdel, Smiljko Sokol, Zdravko Tomac. Njihove ideje i teorijske spoznaje konstitucionalizma, pa i one koje su preuzeli od europskih i sjevernoameričkih konstitucionalista, našle su plodan prostor u izradi novoga Ustava Republike Hrvatske, tim više što su ih dobro prihvatili ključni pripadnici političkih elita, koji su sudjelovali u pisanju, predlaganju, raspravljanju i donošenju novoga Ustava Republike Hrvatske 1990. godine.

Kao izričaj dominantnoga stajališta modernoga suvremenoga konstitucionalizma o ulozi ustava i njegova sadržaja glede ustroja i razvoja moderne demokratske ustavne države ljudskih prava i sloboda te vladavine prava, koji je koherentan s Ustavom Republike Hrvatske, smatramo onaj koji je u svome znanstvenome radu izložio A. S. Sweet pišući o ustavu trećega tipa: „Jedan od najvažnijih razvoja u globalnoj politici posljednjih pedeset godina bila je konsolidacija ustava trećeg tipa kao standarda bez suparnika. Poanta nije u tome da su svi ustavi trećeg tipa jednaki: činjenica je da nema dva ustava koji su potpuno jednaki. No, važna je široka globalna konvergencija u vjerovanjima da se samo ustavi trećeg tipa smatraju ‘dobrim’ ustavima. Ta se konvergencija naziva novim konstitucionalizmom ...

Nauk novog konstitucionalizma uključuje sljedeće:

- Državne institucije uspostavljaju se pisanim ustavom i svoje ovlasti izvode isključivo iz njega.
- Taj ustav pripisuje konačnu vlast narodnu posredstvom izbora ili referenduma.

⁴¹ Petar Bačić piše: „Kad govorimo o suvremenom ili modernom konstitucionalizmu mislimo na skup pravnih i političkih ideja koje su se u zapadnom svijetu razvijale od pojave prosvjetiteljstva sve do današnjih dana. To su koncepti koji čine osnovnu ustavnodemokratske političke i pravne misli: dioba i ograničenje državne vlasti, priznavanje i zaštita određenih osobnih prava ... te predstavnička vladavina. Te pojmove možemo promatrati i kao pokazatelje ustavnog razvoja svake suvremene države i društva. Stvarnu ustavnodemokratsku prirodu određenog sustava moguće je procijeniti upravo po mjeri u kojoj priznaje, štiti i razvija navedena temeljna načela.“ Petar Bačić, *Konstitucionalizam i sudski aktivizam: ustavna demokracija između vladavine većine i protuvećinskog argumenta*, Split, 2010., str. 78.

- Prakticiranje javne vlasti, uključujući zakonodavnu vlast, zakonito je samo ako je u skladu s ustavnim pravom.
- Ustav jamči katalog prava i sustav ustavnog sudstva za obranu tih prava.
- Sam ustav specificira kako se može revidirati.⁴²

Polazeći od svoga određenja, koje je, pored ostaloga, temeljeno i na teorijskom nauku suvremenoga modernoga konstitucionalizma, hrvatski se ustavotvorac odlučio svojim Ustavom iz 1990. ustrojiti demokratsku ustavnu državu ljudskih prava i sloboda, narodnoga suvereniteta, podjele vlasti i vladavine prava itd.

Ustav koji treba ustavnopravno ustrojiti takvu državu po naravi stvari mora počivati na oprječnu sustavu ideala, vrjednota i načela od onoga koji čini osnovu totalitarnih političkih režima i totalitarne države.

Analizom teksta Ustava Republike Hrvatske iz 1990., kao cjeline na načelnoj i pojedinačnoj razini, moguće je uočiti izravne i neizravne odgovore o neprihvatanju, odnosno razlazu s totalitarnim sustavima.

Na načelnoj razini moguće je izvući nekoliko odgovora kojima Ustav Republike Hrvatske na izravan i neizravan način ne prihvaća, odnosno odbacuje totalitarnu državu. Između ostaloga, najbitnije je sljedeće:

Prvo, Ustav u preambuli izrijekom utvrđuje da se Republika Hrvatska uspostavlja na „temelju državne suverenosti u razdoblju drugoga svjetskoga rata, izraženoj nasuprot proglašenja Nezavisne Države Hrvatske (1941.) u odlukama Zemaljskog antifašističkog vijeća narodnog oslobođenja Hrvatske (1943.), a potom u Ustavu Narodne Republike Hrvatske (1947.) i poslije u ustavima Socijalističke Republike Hrvatske (1963. – 1990.). Na povijesnoj prekretnici odbacivanja komunističkog sustava...“⁴³

Iz citirana teksta jasno proizlazi da je hrvatski ustavotvorac odlučan svojim Ustavom iz 1990. definitivno raskinuti i s desnim i s lijevim totalitarizmom.⁴⁴

Osim toga, Ustav u preambuli daje dodatne čvrste argumente kojima potkrepljuje iskazane konstatacije. Tako on u zadnjem (četvrtom) stavku preambule *ekspresis*

⁴² A. Stone SWEET, „Ustavi i sudska vlast“, D. CARAMANI, *n. dj.*, str. 165.

⁴³ „Izvorišne osnove Ustava Republike Hrvatske“, *Narodne novine*, 1990., 56., st. 1., al. 12. te st. 2., prva rečenica

⁴⁴ Istini za volju, hrvatski ustavotvorac u Izvorišnim osnovama Ustava ne upotrebljava pojam totalitarizma (ni lijevog ni desnog), ali je nedvojbeno iskazao svoju namjeru odbacivanja političkih sustava koji su u navedenu razdoblju bili na vlasti u Republici Hrvatskoj. Ti sustavi su u političkoj i ustavnopravnoj teoriji definirani kao totalitarni, neovisno o prisutnim dvojabama kod nekih teoretičara (Merkel, Sartori) u kojoj je mjeri Titov politički sustav bio autoritaran i/ili totalitaran, odnosno kad je koji od tih oblika za vrijeme svoje egzistencije dominirao. Komunistički sustav, kao totalitaran sustav koji je egzistirao u Socijalističkoj Republici Hrvatskoj, Republika je Hrvatska odredila i utvrdila u „Deklaraciji o osudi zločina počinjenih tijekom totalitarnog komunističkog poretka u Hrvatskoj 1945. – 1990. godine“, *Narodne novine*, 2006., 76.,

verbis navodi: „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.“⁴⁵

Iz navedena teksta razvidno je da se već u preambuli jasno očituje volja ustavotvorca da se hrvatskim Ustavom ustroji i razvija Republika Hrvatska kao suverena i demokratska država u kojoj su zajamčene slobode i prava čovjeka i državljanina. Dakle, potpuno suprotno od totalitarnih država koje nisu demokratske i u kojima su ljudska prava i slobode bitno ograničene, a u njegovu najekstremnijem obliku ukinute. Osim toga, vlast je u skladu s voljom hrvatskoga naroda i svih građana, izraženoj na slobodnim izborima, što je nezamislivo u totalitarnom sustavu.

Drugo, već iz citirana teksta preambule može se zaključiti da se pojam „hrvatskog naroda“ u ostvarivanju vlasti na temelju slobodno provedenih izbora ne smije i ne može shvatiti u etničkom smislu, nego da ga se kao politički pojam treba razumijevati u građanskom – državljanskom smislu. To Ustav jasno precizira u 2. stavku 1. članka propisujući: „U Republici Hrvatskoj vlast proizlazi iz naroda i pripada narodu kao zajednici slobodnih i ravnopravnih državljana.“⁴⁶ Navedena odredba Ustava nesporno potvrđuje da je u njemu prihvaćeno načelo narodnoga suvereniteta kao pravni temelj suvremenih demokratskih sustava.⁴⁷

Ova odredba o narodnom suverenitetu „odnosi se na sve državljane Republike Hrvatske, bez razlikovanja s obzirom na nacionalnu pripadnost ili druge značajke. Demokracija je vladavina većine, ali uz osiguravanje i zaštitu jednakih prava (svim) manjinama.“⁴⁸

Treće, svoje određenje da Republiku Hrvatsku Ustavom ustroji kao suvremenu i demokratsku državu, hrvatski ustavotvorac najsnažnije izražava propisujući najviše vrijednote ustavnoga poretka Republike Hrvatske.⁴⁹ Najviše vrijednote ustavnoga

⁴⁵ „Izvorišne osnove...“, st. 4.

⁴⁶ „Ustav Republike Hrvatske“, čl. 1., st. 2.

⁴⁷ Vidi Smiljko SOKOL – Branko SMERDEL, *Ustavno pravo*, Zagreb, 1995., str. 116. – 120.

⁴⁸ Branko SMERDEL, *Ustav Republike Hrvatske*, Zagreb, 2010., str. 96.

⁴⁹ Najviše vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske propisane su u članku 3. Ustava iz 1990. Članak 3. glasi: „Sloboda, jednakost, nacionalna ravnopravnost, mirotvorstvo, socijalna pravda, poštivanje prava čovjeka, nepovredivost vlasništva, očuvanje prirode i čovjekova okoliša, vladavina prava i demokratski višestranački sustav najviše su vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske“. Ovaj članak je u promjenama hrvatskog Ustava 2000.g. dopunjen vrednotom „ravnopravnost spolova“ te ustavnom obvezom da su najviše vrednote ustavnog poretka temelj za tumačenje Ustava. Tim dopunama najviše vrednote ustavnog poretka postale su osnova kako formalnog tako i funkcionalnog ustavnog poretka Republike Hrvatske kao demokratske društvene i državne zajednice. U tom smislu ona svaka za sebe i sve zajedno čine najčvršću liniju razgraničenja demokratskog političkog sustava Hrvatske od bilo kojeg oblika totalitarnih sustava.

poretka temelj su formalnoga Ustava, kao i one koje su njime priznate kao temelj na kojem hrvatsko društvo počiva i treba se nadalje razvijati u realnim životnim situacijama, dakle i kao funkcionalni ustavni poredak.⁵⁰ Da je to tako napose će doći do izražaja usvajanjem dopune ovoga članka prilikom promjene Ustava, kada je propisano da su najviše vrjednote ustavnoga poretka i temelji za tumačenje Ustava Republike Hrvatske. Prema toj odredbi jasno je da Ustav priznaje samo one društvene odnose koji počivaju i razvijaju se na ovim vrjednotama.

Naime, on njih priznaje kao najviše vrjednote ustavnoga poretka Republike Hrvatske. Posve je razumljivo i neupitno da su ove vrjednote i u formalnom i u svom supstancijalnom smislu potpuno oprječne sustavu vrjednota na kojima počivaju totalitarni politički sustavi i totalitarne države.

Četvrto, već u preambuli i poglavlju o temeljnim odredbama Ustava pored odredbe koja propisuje najviše vrjednote ustavnoga poretka nalaze se odredbe sadržane u preambuli i pojedinim člancima ovoga poglavlja koje karakteriziraju i u bitnom određuju Hrvatsku kao modernu demokratsku ustavnu državu vladavine prava. To su odredbe koje se odnose na narodnu suverenost (o čemu je već bilo govora), na podjelu vlasti, na načela ustavnosti i zakonitosti i poštivanju ustavnoga poretka, političkim strankama, nacionalnim i drugim manjinama itd. Sve su ove odredbe, s jedne strane, utemeljene na najvišim vrjednotama ustavnoga poretka. S druge strane, razrađene su u posebnim poglavljima, potpoglavljima i u njima sadržanim člancima. Sukladno namjeni ovoga rada na njih ćemo se osvrnuti samo u onoj mjeri koliko je nužno istaknuti bitnu razliku između demokratskoga i totalitarnoga sustava jer upravo te razlike uz već navedene čine temelj ustavnoga odgovora Republike Hrvatske na totalitarne sustave.

Treće poglavlje Ustava uređuje temeljne slobode i prava građana i obuhvaća sljedeća potpoglavlja: „Zajedničke odredbe“, „Osobne i političke slobode i prava“ te „Gospodarska, socijalna i kulturna prava“. Iako nije izravno naznačeno u posebnom i/ili u zadnjem potpoglavljju, ovo potpoglavlje obuhvaća i čl. 69. kojim se regulira pravo na zdrav život te dužnosti države da građanima osigura pravo na zdrav okoliš, ali i obvezu fizičkih i pravnih osoba da, prema svojim ovlastima i djelatnostima, osobito skrbe o zaštiti zdravlja ljudi, prirode i ljudskoga okoliša.

Osim za slučaj izvanrednih okolnosti⁵¹ sva ljudska prava i slobode mogu se ograničiti samo zakonom i to sukladno ustavom propisanim uvjetima i kriterijima sadr-

⁵⁰ O formalnom i funkcionalnom ustavu vidi Neil MACCORMICK, *Institucije prava: ogled iz teorije prava*, Zagreb, 2014., str. 73. – 78.

⁵¹ Vidi „Ustav Republike Hrvatske“, čl. 69.

žanima u članku 16. Ustava Republike Hrvatske iz 1990.⁵² Prema 3. stavku 17. članka Ustava ne može se ograničiti primjena 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 pa ni u slučaju neposredne opasnosti za opstanak države. Prema svojoj opširnosti III. poglavlje obuhvaća više od trećine sadržaja Ustava. I ta činjenica ukazuje koliko je Ustav Republike Hrvatske kao demokratske države posvećen uređenju i zaštiti ljudskih prava i sloboda i to bez diskriminacije na bilo kojoj razini.⁵³ Razumljivo, jer njihovu uređivanju i zaštiti Ustav pristupa polazeći od teze da se ljudska (uključivo i manjinska) prava i slobode ne izvode iz političkoga i pravnog poretka, nego mu prethode. Drugim riječima, da ona ljudskom biću pripadaju samom činjenicom da je ljudsko biće. Takav pristup hrvatskoga ustavotvorca ljudskim pravima i slobodama (uključivo i manjinska prava i slobode) najbolji je i, reklo bi se, odlučujući ustavni i demokratski odgovor totalitarnim sustavima. Na toj se osnovi najbolje iščitava oprječnost između demokratskoga i totalitarnoga sustava.

Navedenu tvrdnju dodatno potvrđuju sljedeća načela: a) zabranjena je svaka diskriminacija građana Republike Hrvatske, čija je jednakost zajamčena zakonom;⁵⁴ b) zajamčena je ravnopravnost pripadnika nacionalnih manjina uz jamstvo kulturne autonomije, slobode izražavanja nacionalne pripadnosti te služenja svojim jezikom i pismom;⁵⁵ c) zajamčeno je pravo na ustavnosudsku zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda⁵⁶; d) utvrđuje se osobna odgovornost koja se ne može opravdati višim nalogom za svakoga tko se „ogriješi o odredbe ovog Ustava o temeljnim slobodama i pravima čovjeka i građanina.“⁵⁷

Peto, ustroj državne vlasti temelji se na jamstvima zaštite ljudskih prava i sloboda te na demokratskoj tečevini i vrjednoti vladavine prava koja se izražava kroz načelo podjele vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudbenu. Ustavno uređenje državne vlasti

⁵² Članak 16. *Ustava Republike Hrvatske* iz 1990. glasi: „Slobode i prava mogu se ograničiti samo zakonom da bi se zaštitila sloboda i prava drugih ljudi te pravni poredak, javni moral i zdravlje.“ Promjenom Ustava 2000. ovaj članak je dopunjen stavkom 2. koji glasi: „Svako ograničenje slobode ili prava mora biti razmjerno naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju.“ Navedenom odredbom ustavotvorac je propisao sukladno najvišim vrednotama ustavnog poretka ograničenja ljudskih prava i sloboda koje za svaki konkretni slučaj mora biti razmjerno naravi potrebe, odnosno da ograničenje ne smije biti prekomjerno potrebi zaštite ustavnog dobra. Naime, svaka prekomjernost bi zapravo dovela do povrede ljudskih prava i sloboda. Pored toga sukladno vrjednoti vladavine prava ustavotvorac je propisao da se ljudska prava i slobode mogu ograničiti samo zakonom, čime je onemogućena politička samovolja.

⁵³ Vidi „Ustav Republike Hrvatske“, čl. 14.

⁵⁴ *Isto*

⁵⁵ Čl. 15. u vezi s „Ustav Republike Hrvatske“, čl. 12., st. 2.

⁵⁶ Vidi „Ustav Republike Hrvatske“, čl. 125.

⁵⁷ Vidi *isto*, čl. 20.

na načelu diobe utvrđeno je odredbama u IV. poglavlju. Naime, podjela vlasti razumijeva, s jedne strane, njezino ustavno-pravno ograničenje, a s druge strane ustavnu pretpostavku bitnu za zaštitu ljudskih prava i sloboda. Još je slavni Montesquieu u svojoj knjizi *O duhu zakona* upozorio „da je svaki čovjek koji ima neograničenu vlast sklon da je zlouporabi, pa je stoga koncentracija vlasti u jednim rukama jednaka tiraniji.“⁵⁸ Zapravo, podjela vlasti treba osigurati da svaka grana vlasti obavlja svoje zadaće sukladno ustavu, zakonu i pravu, i to po strožim kriterijima nego što je to za fizičke i pravne osobe privatnoga prava. I dok fizičke (građani) i pravne osobe privatnoga prava mogu činiti sve što im ustavnopravni poredak ne zabranjuje, državna tijela i drugi nositelji javne vlasti (javna uprava, pravne osobe s javnim ovlastima i sl.) mogu činiti samo ono na što ih ustavnopravni poredak ovlašćuje. Dakako, smisao načela diobe vlasti nije i ne može biti utemeljen na pežorativnom stajalištu da sastavnice državne vlasti (zakonodavna, izvršna i sudbena) djeluju neovisno jedna od drugoj. Smerdel stoga s pravom upozorava:

Smisao načela diobe vlasti nije organizacijsko i funkcionalno odvajanje triju temeljnih grana vlasti koje bi onda, kako se često pogrešno tumači, djelovale neovisno jedna od drugoj. Takvo odvajanje ne samo što nije uopće moguće provesti, već bi sam takav pokušaj djelovao razorno na jedinstvo pravnog sustava i djelotvornost vlasti. Nasuprot takvim idejama, smisao je primjene diobe vlasti u tome da organizacijski omogući uzajamnu provjeru i ravnotežu između nositelja najviših državnih funkcija. Pored horizontalne dimenzije, gdje se uređuju odnosi između nositelja zakonodavne, izvršne i sudbene grane vlasti, dioba obuhvaća i vertikalnu dimenziju, odnose između središnje vlasti i lokalne samouprave utemeljene na ustavnoj razdiobi ovlasti, sukladno načelu ustavno zajamčenog prava na lokalnu samoupravu.⁵⁹

Šesto, polazeći od prihvaćenog koncepta po kojem je Ustav u hijerarhijskoj strukturi hrvatskog ustavnopravnog sustava najviši pravni akt te, s druge strane, istodobno i najviše pravo, unatoč načelu podjele vlasti, ostaje poseban ustavni položaj Ustavnoga suda Republike Hrvatske u odnosu na sve tri grane državne vlasti i on nije sastavni dio nijedne od njih. Za razliku od njih u sadržajnoj strukturi Ustava RH, Ustavni je sud pozicioniran zasebno u V. glavi:

Takvim pristupom ustavotvorac je Ustavnom sudu Republike Hrvatske, kao ustavnom tijelu, namijenio položaj koji je s jedne strane pandan ukupnoj državnoj vlasti – zakonodavnoj, izvršnoj i sudbenoj, uključivo (prošireno) ustavna tijela, kao što su: Predsjednik Republike Hrvatske, Državno sudbeno vijeće, Državno odvjetništvo i Pučki pravobranitelj. S druge strane, takvim pristupom ustavotvorac je istodobno povukao liniju razgraničenja između Ustavnog suda Republike Hrvatske kao ustavnog tijela prema svima njima.⁶⁰

⁵⁸ B. SMERDEL, *n. dj.*, str. 100.

⁵⁹ *Isto*, str. 100.

⁶⁰ Mato ARLOVIĆ, „Međuodnos Ustavnog suda Republike Hrvatske i sudbene vlasti u Republici Hrvatskoj“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, Split, god. 52., 2015., br. 2., str. 375.

To se najbolje razabire iz ustavnoga položaja, zadaća i nadležnosti Ustavnoga suda kako ih je normama ustavne snage⁶¹ uređio hrvatski ustavotvorac.

Zapravo, Ustavnom sudu Republike Hrvatske namijenjena je uloga u Häberleovu smislu „čuvara ustava“ te Ustavom utvrđenog tijela koje „jamči poštivanje i primjenu Ustava Republike Hrvatske i svoje djelovanje temelji na odredbama Ustava Republike Hrvatske i Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske.“⁶² Polazeći od citiranog, valja iščitavati i razumijevati stajališta iskazana u mišljenju br. 598/2010 od 20. listopada 2010. Europske komisije za demokraciju putem prava (Venecijanska komisija) koje glasi: „26. (...) postojanje odvojenih glava u ustavu za ‘redovne’ sudove i Ustavni sud ne može značiti da Ustavni sud nije sud. Suprotno tome, postojanje posebne glave služi tome da se naglasi njegov osobiti status u odnosu prema svim državnim institucijama koje obnašaju državnu vlast, naglašavajući specifičnu svrhu i nadležnost Ustavnog suda.“⁶³

Njegova je temeljna zadaća jamčiti poštivanje i primjenu Ustava, odnosno da polazeći od najviših vrjednota ustavnoga poretka tumači Ustav i osigura njegovu primjenu kao najvišeg akta i najvišega prava za sve i svakoga, uključivo i tijela državne i druge javne vlasti, poštujući njihov ustavom utvrđeni djelokrug, zatim ustavom zajamčena i zaštićena ljudska (i manjinska) prava i slobode te vladavinu prava utemeljenu na načelu ustavnosti i zakonitosti.

Instrumenti za ostvarivanje takve zadaće Ustavnoga suda Republike Hrvatske propisani su Ustavom kao njegove nadležnosti,⁶⁴ koje mu *in ultima linea* omogućuju da u slučajevima povrede ustavnopravnih normi kojima je ustrojen demokratski sustav ustavne države vladavine prava nakon provedena postupka donese pravorijek kojim će ga zaštititi.

Za ostvarivanje toga zadatka sve su nadležnosti Ustavnoga suda u manjoj ili višoj mjeri značajne. No, možda ipak valja ukazati na četiri koje su od osobitog značaja za zaštitu demokratskoga društvenoga sustava vlasti u demokratskoj državi:

- a) *Odlučivanje o suglasnosti zakona s Ustavom i suglasnosti drugih propisa s Ustavom i zakonom.* Ovom svojom nadležnošću Ustavni sud na načelu ustavnosti i za-

⁶¹ Položaj, zadaće i nadležnost Ustavnog suda Republike Hrvatske uređeni su isključivo normama ustavne snage. Te norme su sadržane u Ustavu Republike Hrvatske, te u Ustavnom zakonu o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, koji se sukladno članku 132. stavku 2. Ustava Republike Hrvatske „donosi po postupku određenom za promjenu Ustava“. Vidi „Ustav Republike Hrvatske“, *Narodne novine*, 2010., 85.

⁶² „Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske“, *Narodne novine*, 2002., 49., čl. 2., st. 1. – pročišćen tekst.

⁶³ *Venecijanska komisija*, mišljenje br. 598., 2010. X. 2010.

⁶⁴ U Ustavu Republike Hrvatske iz 1990. nadležnost Ustavnog suda Republike Hrvatske propisana je u članku 125.

konitosti izravno doprinosi realizaciji vrjednote vladavine prava kao jedne od bitnih vrjednota na kojima počiva i uz pomoć kojih se realizira Ustavom propisan ustroj demokratske ustavne države.⁶⁵

- b) *Odlučivanje na temelju ustavnih tužbi o zaštiti Ustavom zajamčenih ljudskih prava i sloboda i prava na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu* koja su, eventualno, povrijeđena pojedinačnim odlukama „državnih tijela, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te pravnih osoba s javnim ovlastima.“⁶⁶ Ustavno jamstvo zaštite ljudskih prava i sloboda te prava na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu, zatim propisivanje i odlučivanje o njihovoj zaštiti na temelju ustavne tužbe jedan je od značajnijih pokazatelja kojim hrvatski ustavotvorac preko Ustava odgovara neprihvatanjem totalitarnih sustava (i desnih i lijevih) jasno preferira i ustavnopravno uređuje demokratski sustav te štiti i razvija ljudska prava i slobode kao i prava lokalne i regionalne samouprave. Za razliku od takva demokratskoga sustava totalitarni sustavi ograničavaju ova prava u blažoj verziji, a u konačnoj ih verziji u cijelosti zabranjuju.
- c) *Ustavni sud je neovisno, samostalno i neutralno državno tijelo visokog autoriteta* i kao takvo čuvar je Ustava i „rješava sukob nadležnosti između tijela zakonodavne, izvršne i sudbene vlasti, čime osigurava ostvarivanje ustavom propisanog sustava vlasti koji počiva na načelu podjele vlasti, kada i ako dođe do njegove povrede.
- d) *Ustavni je sud nadležan za nadziranje ustavnosti programa i djelovanja političkih stranaka te, sukladno Ustavu, može zabraniti njihov rad.*⁶⁷

Ova nadležnost, uz nadležnost Ustavnoga suda da sukladno Ustavu odlučuje „o odgovornosti predsjednika Republike“⁶⁸, izravno potvrđuje poziciju Ustavnoga suda kao čuvara Ustava te odgovornost za poštivanje i provedbu Ustava Republike Hrvatske i u formalnom i funkcionalnom smislu, dakle onoga što se temelji na najvišim vrjednotama ustavnoga poretka i osnova su njegovu tumačenju. Zapravo, Ustavni je sud Republike Hrvatske nadležan da, sukladno Ustavu, kontrolira ustavno utemeljene demokratske programe te djelovanje političkih stranaka s pravom da može

⁶⁵ Vrjednota vladavine prava iz članka 3. ostvaruje se realizacijom načela ustavnosti i zakonitosti propisano člankom 5. Ustava Republike Hrvatske.

⁶⁶ „Ustav Republike Hrvatske“, *Narodne novine*, 2000., 113., čl. 128. al. 4. Naime ova nadležnost Ustavnog suda Republike Hrvatske u tekstu kako je citirano usvojena je u promjeni Ustava 2000. i do danas je na snazi.

⁶⁷ Vidi „Ustav Republike Hrvatske“, 1990., čl. 125., al. 6. Ova odredba Ustava je preživjela sve njegove dosadašnje promjene te je i sada na snazi. Vidi „Ustav Republike Hrvatske“, 2010., čl. 129., al. 8.

⁶⁸ Isto, čl. 125., al. 5.

zabraniti njihov rad ako se on ne bi temeljio na demokratskim načelima. Još točnije, ako njihovo djelovanje ne bi bilo sukladno najvišim vrijednotama ustavnoga poretka, odnosno Ustava Republike Hrvatske kao cjeline. Cjelovita nadležnost Ustavnoga suda uz već prethodno iskazane ustavne institute koji uz temeljne vrijednote čine esencijalnu građu njegove strukture, jasno i nedvojbeno ukazuju na to da je riječ o Ustavu koji utemeljuje demokratski sustav vlasti i kojem ne samo da je stran svaki (desni, lijevi ili drugi) totalitarizam nego ga on u svom supstancijalnom smislu ne prihvaća i zabranjuje. U tom smislu s pravom se može reći za Ustav Republike Hrvatske da je on najviši pravni akt i najviše pravo u zemlji, da je on strateški akt koji utvrđuje i propisuje najviše vrijednote i načela ustavnoga poretka na kojima se ustrojava društvena i državna zajednica te da on ustrojava i legitimira Hrvatsku pred unutrašnjom i međunarodnom javnošću kao demokratsku državu vladavine prava i ustava, zaštićenih i ustavom zajamčenih ljudskih (i manjinskih) prava i sloboda, koji je utemeljen na najvišem demokratskom europskom baštinjenju zajedničkih vrijednota, ideala i sloboda koje štite i razvijaju demokratsko društvo i u njemu slobodu za sve i svakog zasnovanu na vladavini prava, jamstvu i zaštiti ljudskoga dostojanstva.

Umjesto zaključka

Ustav Republike Hrvatske od svog donošenja 1990. godine više je puta mijenjan (pet puta) i dopunjavan. Unatoč relativno učestalim promjenama potrebno je ukazati na dva obilježja (važna za ovaj rad) koja ih prate.

Prvo, temeljne vrijednote ustavnoga poretka na kojima počiva ustavno uređenje nisu ukidane, ali jesu dopunjene 2000. jednom novom vrijednotom koja se odnosi na ravnopravnost spolova. Slično je i s ustavnim načelima koja su temelj za razradu temeljnih vrijednota u supstancijalnom (sadržajnom) dijelu Ustava. I ona su proširivana i dopunjavana, ali tako da dalje razvijaju i na višu razinu podižu demokratski kapacitet ustavne države i u njoj sustava vladanja.

Drugo, sve izmjene i dopune Ustava Republike Hrvatske s ustavnopravnog gledišta dodatno su jačale demokratski sustav vlasti u cijelosti negirajući totalitarne sustave. S druge pak strane, iz teksta Ustava otklanjane su sve one odredbe koje bi izravno ili neizravno mogle biti oslonac bilo kakvu obliku autoritarne vlasti, njezinu napretku i jačanju. Sva ta pitanja u ovom radu ne će se posebice obrađivati, nego samo enumerativno navesti polazeći od kriterija njihova doprinosa demokratskom sustavu, dakako, prema danas važećem tekstu Ustava Republike Hrvatske objavljenog kao pročišćen tekst u *Narodnim novinama* br. 85/2010.

To je prije svega dopuna članka 3 kojim su propisane najviše vrijednote ustavnoga poretka Republike Hrvatske. One su a) dopunjene, kako je već rečeno, novom vrijednotom o ravnopravnosti spolova, ali i b) ustavnom obvezom da su te vrijednote temelj za tumačenje Ustava.⁶⁹

Dorađeno je i dopunjeno načelo ustavnosti i zakonitosti i to utvrđivanjem dužnosti za sve da se moraju „držati Ustava i prava i poštivati pravni poredak Republike Hrvatske.“⁷⁰

Propisana je obveza koja nalaže da unutrašnji ustroj političkih stranaka mora biti sukladan temeljnim ustavnim demokratskim načelima.

Članak 9., stavak 2. Ustava dopunjen je tako da ustavno pravno jača provedbu međunarodnoga prava i pravne stečevine Europske unije.⁷¹

Podjela vlasti u državi dodatno je specificirana poštujući načelo horizontalne i vertikalne podjele vlasti.⁷²

U dijelu koji govori o ljudskim pravima i slobodama formulacijom „svatko“ svakom je čovjeku koji se nalazi na području Republike Hrvatske ustavno zajamčena zaštita njegovih ljudskih prava i sloboda. Dodatno su ojačani instrumenti koji trebaju osigurati zaštitu od moguće zloporabe ograničenja ljudskih prava kada se za takvo ograničenje ispune ustavne pretpostavke bilo u tzv. redovnim, bilo u izvanrednim okolnostima.

Ojačana su i prava pripadnika nacionalnih (i drugih) manjina. Nacionalnim su manjinama proširena i konkretizirana prava i slobode koje ostvaruju primjenom tzv. pozitivne diskriminacije. Građanima je ustavno utvrđeno pravo da na temelju građanske inicijative odlučuju na referendumu o svim pitanjima iz nadležnosti predsjednika Republike Hrvatske i Hrvatskog sabora, sukladno Ustavu i zakonu.

Također, ukinut je polupredsjednički, a dodatno razvijen parlamentarni sustav.

Dopunama su proširene i konkretizirane ustavne odredbe koje se odnose na sudbenu vlast i pravosuđe u cjelini radi daljnjeg jačanja njihove neovisnosti i samostalnosti, ali i radi provođenja reformi u tom području koje trebaju doprinijeti daljnjem širenju temelja za ostvarivanje vladavine prava.

Proširene su i dopunjene odredbe o Ustavnom sudu Republike Hrvatske: proširene su i precizirane njegove nadležnosti, propisani su uvjeti i postupci izbora sudaca te dodatno ojačana njegova neovisnost.

⁶⁹ Č., Ustav Republike Hrvatske”, 2010., čl. 3.

⁷⁰ Isto, čl. 5., st. 2.

⁷¹ Isto.

⁷² Isto, čl. 4.

Posebno su izvršene dopune Ustava kojima se Republici Hrvatskoj i njezinim građanima omogućuje, sukladno Ustavu i pravu EU-a, ravnopravna suradnja s tijelima, građanima i pravnim osobama Europske unije itd.

Navedenim i drugim izmjenama i dopunama Ustava Republike Hrvatske neosporno je ojačala i proširila se ustavna osnova demokratskog kapaciteta u Republici Hrvatskoj za razvoj demokratskog društva u ustavnoj državi vladavine prava. Istodobno Hrvatska je ovakvim svojim Ustavom omogućila sebi i svojim građanima da u cijelosti baštini, koristi ih i razvija zajedničke ideale, vrijednote, načela i slobode današnjega demokratskoga svijeta, prije svega onoga koji je dominantan i čini temelj današnje Europske unije.

Pored inog, to je onaj sustav ideala, vrijednota, načela i sloboda koji u cijelosti odbacuje i ne prihvaća svaki oblik totalitarne vladavine. To je, u odnosu na desne totalitarizme, Europa jasno iskazala svojim odnosom prema talijanskome fašizmu Mussolinijeva sustava vlasti i/ili Hitlerovu nacionalsocijalizmu još svojim doprinosom da se oni pobijede u Drugom svjetskom ratu. Svoj stav prema tzv. lijevim komunističkim totalitarnim političkim sustavima Europa je iskazala dvjema rezolucijama koje je donijela Parlamentarna skupština vijeća Europe: *Rezolucija Vijeća Europe 1481 o potrebi međunarodne osude zločina totalitarnih komunističkih režima* donesena je 25. siječnja 2006., a 30. lipnja 2006. donesena je i *Rezolucija Vijeća Europe 1096 o mjerama razvrgavanja naslijeđa bivših totalitarnih komunističkih režima*.

Republika Hrvatska prihvatila je ove rezolucije kao članica Vijeća Europe, a od 1. srpnja 2013. i kao članica Europske unije. Ona ih je ugradila u svoj političko-pravni demokratski sustav donošenjem *Deklaracije o osudi zločina počinjenih tijekom totalitarnog komunističkog poretka u Hrvatskoj 1945. – 1990. godine*.⁷³

Ovom se *Deklaracijom* Republika Hrvatska (bez obzira na neke dvojbe teoretičara) jasno odredila prema komunističkom totalitarizmu smatrajući da je on u Hrvatskoj egzistirao u razdoblju od 1945. do 1990. godine. Osim toga, *Deklaracija* je razradila (polazeći od hrvatskih posebnosti) sadržaje iz navedenih rezolucija Parlamentarne skupštine Vijeća Europe. Cjelokupnim svojim sadržajem ona je, sukladno Ustavu Republike Hrvatske i navedenim rezolucijama, odgovorila o neprihvatljivosti i javnoj osudi komunističkoga totalitarnoga sustava u Hrvatskoj.

⁷³ *Narodne novine*, 2006., 76.