

Ustav u srcima

Josip Kregar

If men were angels,
no government
would be necessary.
James Madison

Source:http://www.brainyquote.com/quotes/authors/j/james_madison.html

Gdje je jamstvo da će ustav biti više od puke deklaracije prava i odnosa institucija vlasti, više od crnih slova na papiru? Ustav je zapisan u srcima ljudi, tvrdio je Madison a ne na papiru.

Ustav nije pakt kompromisa političkih stranaka, već je izraz volje da se utvrde načela i osnovne institucije društva. Ustav se - nepravnički - više tiče društva nego države.¹

Zato je osnovno pitanje u čemu je legitimnost takvog visokog akta. U posebnim trenucima za donošenje ustava izabiru se ustavotvorne skupštine, ustanovljavaju tijela koja reprezentiraju narod („od ribara do akademika“). Rasprave su o ustavu obično dugotrajne i otvorene. Obično se ozbiljno razmišlja o političkim dugotrajnim posljedicama ustavnih rješenja. Kod nas danas rasprava o promjeni ustava doista traje dugo ali nije niti otvorena, niti se vodi pred stručnim ili pak običnim ljudima.

1. Referendum

Prvo, potrebno je izmijeniti odredbu članak 141 koja brani Hrvatskoj ulazak u „integracije“ i koja uvjetuje strogim referendumom. Pitanje treba biti

¹ “The central theme ... is that although the subjects of the controversy are not longer referred to as 'state' and 'society' the underlying dilemma - that of proper balance between conflict and consensus - continues. S.M Lipset, Political Sociology u R.Berton i dr., Sociology Today, Harper&Row, 1959, 83

jednostavno jer je odgovor samo da ili ne. Nema trećega. Nema naknadnog kajanja ni povlačenja. Jednom rečeno ne vrijedi čak i kada se priželjkuje da.

(slijedi malo ironije) Velika je mudrost formulirati pitanje. Ono treba biti toliko sugestivno da se svatko posrami i same pomisli da oklijeva kod zaokruživanja. Odluka mora biti tako dobra da se svi vesele, da očekuju bolji život i ne pitaju što to sve košta i da li zapravo treba. Referendumi su uvijek veliko veselje snažnim političkim liderima koji teške odluke formalno prebacuju narodu. I Hitler i Mussolini i De Gaulle voljeli su referendume, a iskustva su takva da još danas u Njemačkoj ne razmišljaju o uvođenju referenduma za bilo što. U Švicarskoj referendumi se održavaju svakih nekoliko mjeseci, no u malim zajednicama i uz velike prethodne rasprave. U Italiji rasprave kao da započnu tek poslije referenduma. U Sjedinjenim Državama (Kalifornija) smatraju da su česti referendumi krivi za proračunske krize. U Irskoj ili Danskoj referendum o europskom ujedinjenju ne uspijeva od prve. U Engleskoj utjecajni Chris Patten drži referendum oblikom ponižavanja parlamenta i nedemokratskim sredstvom. Već i sam stav prema referendumu svojevrsni je referendum.

Šalu na stranu, kako će hrvatski glasači referendumom odlučiti o pridruživanju Europskoj uniji? Za sada su šanse, prema Ustavu, samo teoretske. O udruživanju Republike Hrvatske prethodno odlučuje Hrvatski sabor dvotrećinskom većinom glasova svih zastupnika a sama odluka donosi se na referendumu većinom glasova ukupnog broja birača u državi. Takva formulacija nastala je nesretnom inspiracijom onih koji su narod strašili balkanskim federacijama. Sada Vlada predlaže ustavne promjene u kojima bi se izbrisala ta odredba.

Istraživanja javnog mnijenja pokazuju da je strah opravdan, a da rješenje nije pronađeno u tome da će glasovati samo glasači u Republici Hrvatskoj. Problem zapravo nije u načinu računanja većine, već u dugogodišnjem (politički motiviranom problemu) nesređenih biračkih popisa. Činjenica da na popisima postoje davno pokojni, nikad postojeći ili lažno prijavljeni birači. U situaciji u kojoj u Hrvatskoj ima više birača nego živih ljudi. Ne radi se o biračima „dijaspora“ već očitom višku od nekoliko stotina tisuća birača. Birački popisi nisu usklađeni sa stvarnim stanje, iz različitih razloga prebivalište se prijavljuje

fiktivno, deseci osoba nalaze se na istoj adresi iako u stvarnosti žive i van zemlje. Takvih grešaka ima svugdje no kod nas one se vremenom gomilaju. Zlobnici kažu ali ne dokazuju da se radi o masovnim izbornim pronevjerama, no već i sama odstupanja ili pojedinačni skandali narušavaju legitimnost izbora.

Problem je sasvim matematske naravi. Uz održanja klauzule (ma u kojem obliku!) o potrebnoj većini za izlazak na izbor („kvorum“) zakonitost referendumata dolazi u pitanje, a uspjeh je upitan. Stvarno mora izaći daleko veći broj od propisanog da bi se postigla većina uz takve fiktivne popise. U odnosu na ukupan broj birača (a takav uvjet valjda neće ostati!) bilo bi stvarno nemoguće dobiti većinu za.

Dakle: zalažem se za ukidanje odredbe o uvjetu od 51 izašlih birača za ispravnost referendumata (čl.141 st.4). Još bolje bilo bi ukidanje cijelog članka 141. Ustava, i preciznije uređivanje zakona o referendumu. Anahrona odredba o apsolutnoj zabrani „ulaženja u saveze s drugim državama u kojem bi udruživanje dovelo, ili moglo dovesti do obnavljanja jugoslavenskog državnog zajedništva, odnosno neke balkanske državne u bilo kojem obliku“, bila je rezultat svojevrsne panike u određenom povijesnom trenutku. Mislim da više nema razloga za takvu odredbu.

Referendum i sklapanje braka imaju izvjesnu sličnost. Pred oltarom se ne očekuje odgovor možda, oklijevanje, „pa ne znam baš sad ..“, „možda“. U tom trenutku svi se smiješe, mlada je crvena u licu a mladoženja bijel ko' kreda. Majke od radosti plaču. Pitanja od čega će živjeti, čija je beba, što sve to košta i da li zapravo treba, neprikladna su i uvredljiva. Za taj trenutak treba se prepustiti osjećajima a ne razumu. Sličnost referendumata i vjenčanja postoji. Referendum za priključenje Europskoj uniji izgleda kao vjenčanje u kojem se može desiti da pred samim oltarom kažemo ne. Lošu demokraciju ne popravља referendum, loš izbor supružnika ne popravља dobro vjenčanje. A sve to košta.

2. Glasovanje izvan Republike Hrvatske

Druga važna okolnost zapravo nema izravnu vezu s promjenama Ustava u tehničkom smislu. Radi se o činjenici da prema postojećim izbornom modelu, oporba ima velike teškoće u dobivanju većine, budući da izborni popisi nisu

sređeni i da u posebnoj jedinice glasuju Hrvati van Hrvatske. Takozvana „dijaspora“ smatra se realnom rezervom HDZ- u izborima, i realnim hendikepom za oporbu u izbornom procesu. Izbori s hendikepom nisu poštteni (fair) izbori i raspoloženje javnosti je u korist ukidanja biračkog prava dijaspora (Hrvata van domovine).

Oporba svoju podršku ustavnim promjenama vjerojatno uvjetuje promjenama u tom biračkim pravu, a HDZ bez glasova oporbe ne može izmijeniti Ustav.

Situacija podsjeća na neprekidni šah i stalno ponavljanje pozicije. I dok u šahu nakon trećeg ponavljanja poteza dolazi do remija, u političkom životu trebalo bi doći do kompromisa. Nažalost kompromisni prijedlozi do sada su loši: glasovanje samo u Hrvatskoj, smanjenje biračkih mjesta u BiH, glasovanje samo u diplomatskim predstavništvima, glasovanje poštom. Svako od predloženih rješenja ima načelne ili praktične zamjerke. Nepredvidivo je kako će svaki prijedlog biti tehnički izveden, te je kompromis teško ostvariv bez jasnog i pravednog rješenja.

Paradoksalni obrati nisu rijetki u društvima manjkave političke kulture, uspavane javnosti i aktivnih spin-doktora. Sličnost sa šahom tu prestaje, veći i jači nekad pomiješa figure i obori ploču ako mu ne ide, a uz to doda da su velemajstori nevažni a međunarodna natjecanja nepotrebna.

Političko manipuliranje ustavnom promjenom je opasno. Opet citiram Medisona: „ne odvajajte ustav od njegovog povijesnog smještaja. Ako to učinite, izvrćete i onemogućavate Ustav, što može samo završiti u iskrivljenoj, nepoželjnoj formi nelegitimne vlasti.“² Odgovornost za kompromis moguća je samo uz pretpostavku potpunog otvaranja rasprava o njegovoj izmjeni, jasnom i otvorenom sučeljavanju stavova, a ne uz zatvorene sjednice i višeočne dogovore.

² Do not separate text from historical background. If you do, you will have perverted and subverted the Constitution, which can only end in a distorted, bastardized form of illegitimate government.

James Madison Source:http://www.brainyquote.com/quotes/authors/j/james_madison.html

3. Mali prijedlozi

Već kod započinjanja rasprave, bez obzira što od samog početka postoji ideja marginalizacije uloge ustavno-pravne struke, pojavile su se različite ideje o malim zahvatima u Ustav. U tu kategoriju spadaju prijedlozi da se služba javnog bilježništva uvrsti u ustav, da se reformulira – pojača – zaštita nezavisnosti pravosuđa i tužiteljstva.

Ne slažem se s tim prijedlozima. Njihov motiv nije popravljavanje odnosa institucija i zaštita prava već interesni stav i lobiranje dobro informiranih pravnika. Suprotno, mislim da bi se trebale pojačati odredbe o društvenoj odgovornosti sudske vlasti i ublažiti odredbe o zaštiti prava, a posebno mi se čini opravdanim nakon promjena kaznenog postupka, državno odvjetništvo i formalno uklopiti u sustav ministarstva pravosuđa. Takav položaj tužiteljstva odgovara njegovom političkom položaju (samo je situacija čista i odgovornost jasnija), kako je učinjeno u mnogim zemljama. Pribojavam se nastavljanja situacije u kojoj je odgovornost nejasna a faktična samostalnost malena (osobito uz rizik političke instrumentalizacije kaznenog aparata). To bi mislim bilo dobro, iako razumijem poteškoće sadašnjih djelatnika koji moraju, manevrirati između pritiska politike, javnosti i medija i braniti načela zakonitosti i profesionalizma. No tu raspravu tek treba otvoriti i spreman sam prihvatiti argumente protiv.

U malim izmjenama – jer javne rasprave pokazale su tu potrebu – treba izmijeniti i odredbe članka 38. koje se odnose na pravo na dostupnost informacija. Sadašnja odredba temelji se na anakronoj formulaciji zabrane cenzure – zabrane koja je po sebi dobra – ali ne formulira aktivno pravo građana na otvorenu vlast, pravo na dostupne informacije u posjedu javne vlasti. To tim prije što je u prethodnom članku precizno zajamčeno pravo privatnosti. Slično tome, ako se želi pojačati odgovornost javne vlasti ustavnu zaštitu trebaju i odredbe o sprječavanju sukoba interesa.

*

*

*

Hrvatska je u čudnom političkom previranju. Političke stranke kao da su se svojevolumno rastresle u vođene male skupine , civilno društvo je u krizi, a čak i sportski savezi su više ne drže cjelovitima. To će neki označiti kao vrijeme za promjene, ali pri mijenjanju ustava treba biti oprezan. Na to upozorava zatvorenost rasprava, stranački karakter prijedloga i moguće neželjene posljedice. Kada se radi o vlasti Ustav je sredstvo njenog ograničavanja a ne promocije.