

Snježana Bagić\*

## Javnost djelovanja Ustavnog suda Republike Hrvatske

### Sadržaj

#### 1. Uvod

- 1.1. Vladavina prava i pravna država (kao najviše ustavne vrednote)
- 1.2. Odnos/nesklad između ustavnih vrednota i stvarnog života
2. Izloženost Ustavnog suda javnom mišljenju i eventualnoj negativnoj kritici - općenito
3. Javnost djelovanja Ustavnog suda Republike Hrvatske
  - 3.1. Nadležnost Ustavnog suda Republike Hrvatske
  - 3.2. Javnost djelovanja Ustavnog suda Republike Hrvatske - zakonodavni okvir
4. Iskustvo (praksa) Ustavnog suda Republike Hrvatske
  - 4.1. Ocjena ustavnosti Zakona o mirovinskom osiguranju (ZOMO)
  - 4.2. Ocjena ustavnosti Zakona o posebnom porezu na plaće, mirovine i druge primitke (ZOPP)
  - 4.3. Ocjena postojanja ustavnih pretpostavki za raspisivanje državnog referenduma
  - 4.4. Ocjena ustavnosti Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor (ZOIZ)
5. Zaključak

#### 1. Uvod

##### *1.1. Vladavina prava i pravna država (kao najviše ustavne vrednote)*

U članku 3 Ustava Republike Hrvatske su, kao opće načelo pravnog uređivanja odnosa u državi, utvrđene najviše vrednote ustavnog poretka, između takvih vrednota navodi se i vladavina prava. U političkom smislu, doktrina vladavine prava (*rule of law*) objedinjava u sebi niz načela ustavne vladavine prema kojima su svi nositelji funkcija vlasti podvrgnuti ograničenjima uspostavljenim pravnim poretkom u državi, pod političkim nadzorom predstavničkih tijela, na temelju mandata dobivenog od naroda, što osigurava pružanjem zaštite, nezavisno sudstvo u primjerenom i zakonom propisanom postupku u kojem je osigurano poštivanje prava čovjeka. Oblikovana u engleskoj ustavnoj doktrini 19. stoljeća, ideja vladavine prava vuče korijenje još iz srednjovjekovnih koncepcija (*Henry de Bracton*, umro 1268) po kojima se i sam vladar ima pokoravati Bogu, ali i zakonima.

U pravnom smislu, vladavina prava zahtijeva strogo pridržavanje ustava i zakona od strane svih državnih tijela i pojedinih dužnosnika, kao i od samih građana. Međutim, formalno pridržavanje zakona nije dovoljno sa stajališta vladavine prava. Ustav i zakoni moraju imati određeni sadržaj koji uključuje: diobu vlasti i jamstva ljudskih prava i sloboda, te sustav zaštite tih prava pred

---

\* Autorica je dr. pravnih znanosti i zamjenica predsjednice Ustavnog suda Republike Hrvatske.

nositeljima vlasti i normativnih zahtjeva koji izražavaju ideju ustavne vladavine, iz kojih se izvode sustavi institucija nužnih za održavanje demokratskog političkog poretka i njegov razvitak. Tek ako su ti uvjeti zadovoljeni načelo ustavnosti dobiva svoju punu svrhu i sadržaj unutar demokratskog ustavnog sustava.

U njemačkoj pravnoj doktrini 19. stoljeća nastala je, zasnovana na istim vrijednostima, doktrina pravne države (*Rechtstaat*). Za razliku od prethodno navedene, ova teorija manje je zaokupljena političkim elementima i težište stavlja na nadzakonsku snagu ustavnopravnih normi i hijerarhiju izvora prava koje iz nje slijedi. Pravni sustav shvaća se kao stupnjevito izvedena cjelina, u kojoj se pravne norme dedukcijom izvode iz viših pravnih normi, a cjeloviti je sustav unutar sebe usklađen obvezom pridržavanja ustavnih načela. Težište je na uspostavljanju i održavanju jedinstva pravnog sustava putem hijerarhije pravnih propisa i sustava nadzora kojim se održava jedinstvo sustava.<sup>1</sup>

Razvojem demokratskih sustava tijekom druge polovice 20. stoljeća, doktrina pravne države nadopunjena je dodatnim zahtjevima u pogledu jamstava ljudskih prava i sloboda te osiguravanje njihove zaštite; uslijed čega je temeljna razlika između dviju koncepcija gotovo potpuno potisnuta. Ono što nedvojbeno jeste zajedničko tim koncepcijama je zabrana svake arbitrarnosti (samovolje) pri odlučivanju i postupanju svih državnih tijela, koja mogu intervenirati u odnose među ljudima jedino putem zakona, odnosno na temelju ovlasti dobivenih zakonom.

S motrišta djelotvornosti pravnog sustava ključno je pitanje kako osigurati nadzor na poštivanjem tih načela u svakodnevnom postupanju državnih tijela i ponašanju građana. Ta je zadaća, ako se odnosi na građane, relativno jednostavna. Naime, sustav sudbenih i upravnih tijela, rješavanjem sporova ili primjenom sankcija u slučaju zakonom zabranjenih ponašanja, može osigurati poštivanje pravnog poretka pa i prisilno provesti donesene odluke. Podvrgavanje pak ustavu, i pravu općenito, samih nositelja državne vlasti, konkretno zakonodavnih i izvršnih tijela, jedno je od najtežih i središnjih pitanja političke i ustavnopravne teorije, na kojoj se gradi koncepcija diobe vlasti i uzajamnog nadzora njezinih nositelja, te ustavnosudskog i sudskog nadzora nad nositeljima vlasti.

Na ovome mjestu samo po sebi nameće se pitanje: Zašto su nositelji vlasti (od kojih su neki kreatori ustava) dužni pokoravati se ustavnim odredbama? Najkraći mogući odgovor glasi: Zato što je ustav izraz narodne suverenosti. Donosi ga narod, bilo izravno ili bilo putem svojih izabраниh predstavnika. Zaključno i sažeto se može reći da se na ustavnopravnoj razini radi o izgradnji sustava ustavnopravnih institucija nadzora ustavnosti i zakonitosti, kao i razradi tih ustavnih odredaba zakonima.

### 1.2. Odnos/nesklad između ustavnih vrednota i stvarnog života

Na apstraktnoj razini navedenome se nema što prigovoriti. Međutim, svi znamo da se kvaliteta nekog zakona, hoće li on biti smatran dobrim ili lošim, ocjenjuje prema tome koliko se on djelotvorno i učinkovito primjenjuje u praksi, tj. koliko on odgovara stvarnim potrebama. Sažeto, koliko je ostvaren cilj njegovog donošenja. Naime, zakoni nisu svrha sami sebi već su odraz neke stvarne društvene potrebe, novonastalih ili promijenjenih okolnosti, koje se trebaju pravno urediti; oni su oblik društvenog života. Govorimo o međusobnom prožimanju društvene zbilje i

<sup>1</sup> U Francuskoj je pak razvijena doktrina pravne države (*l'etat de droit*) s posebnostima na području upravnog prava.

pravne norme, ona nastaje radi reguliranja određene društvene potrebe ili odnosa, te nestaje (prestaje važiti ili se mijenja) ako se pokaže da nije za to uopće ili više podobna, zbog promijenjenih društvenih okolnosti. Na djelu je usklađivanje regulatora s društvom.

Jer, pravo nedvojbeno spada u regulatore društva. Zapravo, pravo je najmoćniji i najvažniji društveni regulator. Reguliranje podrazumijeva zadana pravila koja nailaze na odjek u ljudskim srcima i zbog toga su prihvatljiva. Jučer su smatrana prihvatljivim jedna pravila, sutra će to biti druga, a prethodna će postati dio pravne tradicije. Život je uvijek složeniji i slojevitiji, uvijek ispred svojih regulatora, tako da je za stabilnost svakog društva nužno da regulatori pravodobno prepoznaju te pojave i pravodobno reagiraju, kako jaz između života i prava ne bi postao predubok i ugrozio pravnu sigurnost i društvenu stabilnost. Jezgru takvog društva čini Ustav. Ustav je kičma svakog demokratskog društva, u kome se odražavaju ideali vladavine prava i poštivanja temeljnih ljudskih prava i sloboda.

Suvremeno društvo suočava se, međutim, s novim izazovima. Svjedoci smo gospodarske krize i recesije globalnih razmjera, kao posljedice opće globalizacije, za koju (još) nema pouzdanijih naznaka kada će prestati. Globalna financijsko gospodarska kriza za posljedicu ima i krizu suvremene pravne države, i to prije svega, u onom njezinom obliku u kojem se formirala u zapadnoeuropskim državama. Osnovnim ustavnim problemom za državu u takvim uvjetima postaje rješavanje proturječnosti između obveze jamčenja ljudskih prava i građanskih prava i sloboda, i potreba stvaranja uvjeta za (pre)uređivanje svekolikih gospodarskih, socijalnih i drugih društvenih odnosa.

Naime, ni ustavne norme ne smiju dolaziti u oštar raskorak sa stvarnošću. Ustav je ono što se mora, a život je ono što postoji. Nije moguće uvijek postići apsolutnu harmoniju između potrebnog i postojećeg (to je ideal kome se teži), ali se mora osigurati optimalan suodnos načela i normi ustava i stvarnosti u svakom razdoblju razvoja zemlje, uključujući i razdoblja globalne krize ili značajnih tranzicijskih razdoblja s kojima su se suočile sve postkomunističke zemlje, uključujući i Republiku Hrvatsku.

Željeni optimalni suodnos nije, međutim, lako postići. Upravo suprotno, u takvim „izvanrednim“ situacijama dolazi nerijetko do nepovjerenja u temeljne vrijednosti i institucije društva. Raste nepovjerenje, netolerancija i otpor prema nositeljima državne vlasti, osobito ako određeni zakoni ili mjere ne odgovaraju očekivanjima javnosti. Iracionalnost, odnosno realna utemeljenost tih očekivanja pri tome je od sekundarnog značenja. Zajednica postaje visoko ispolitizirana pa svaka odluka koje ne odgovara „pravilnoj“ odluci prema očekivanjima određene interesne skupine ili javnom mnijenju postaje predmet oštrih rasprava i napada, osporavajući nerijetko i autoritet i vjerodostojnost institucije koja ju je donijela.

Od toga nije pošteđen ni ustavni sud. Dapače, u takvim situacijama (to potvrđuje i hrvatski primjer) na Ustavni sud se prebacuje „odgovornost“ i traži da svojim autoritetom kao neovisno i samostalno tijelo potvrdi ustavnost/zakovitost odabranog modela ili, suprotno, da ga proglasi, suprotnim temeljnim ustavnim vrijednostima, neustavnim. Za Ustavni sud to je u svakom slučaju osjetljiva situacija jer teško da može donijeti odluku koja može pomiriti međusobno suprotna očekivanja.

Dakako, zadaća Ustavnog suda i nije donositi odluke koje bi (isključivo) bile u skladu s očekivanjima javnosti, ali se ne može poreći da je u takvim izrazito ispolitiziranim, medijski

praćenim slučajevima, Ustavnom sudu otežan rad pa nije pretjerano govoriti i o svojevrsnom obliku utjecaja javnog mnijenja na njegov rad.

## 2. Izloženost Ustavnog suda javnom mišljenju i eventualnoj negativnoj kritici - općenito

U suvremenim uvjetima države koje su prihvatile Kelsenov model ustavnog sudovanja, uz ulogu branitelja i interpretatora ustava, postupno su prihvaćale te razvijale i druge različite nadležnosti ustavnih sudova. Temeljnoj nadležnosti nadzora ustavnosti zakona koje donosi zakonodavna vlast pridodane su mnoge druge nadležnosti.

S obzirom na to, Lopez Guerra razlikuje četiri okvirne grupe nadležnosti suvremenih ustavnih sudova u državama koje su pošle od izvornog Kelsenovog modela konsolidiranog sustava ustavne jurisdikcije:

1. nadzor ustavnosti zakona,
2. rješavanje sukoba nadležnosti između teritorijalnih jedinica u državi,
3. zaštita temeljnih prava zajamčenih ustavom,
4. intervencija u pravne postupke koji se smatraju osobito važnim za politički život države (nadzor političkih stranaka, izbornih postupaka i slično).<sup>2</sup>

Po naravi stvari, svi navedeni predmeti ustavnog sudovanja uvijek, u većoj ili manjoj mjeri, sadrže i političke elemente. Međutim, svrha ustavnog sudovanja upravo je izbjegavanje politizacije. Ustavnom sudu se povjerava nadležnost za odlučivanje o određenom pitanju radi toga da ga riješi prije svega pravnim, a ne političkim rezoniranjem.

U praksi, međutim, u konkretnim je slučajevima ponekad teško ocijeniti što je političko, a što pravno pitanje, jer svako pravno pitanje nosi sa sobom određene političke posljedice po adresate određenog propisa. To proizlazi već iz same naravi ustava kao političko-pravnog akta u odnosu na koji se donose odluke, a koji predstavlja svojevrsnu „poveznicu između prava i politike“ (Luhmann).<sup>3</sup> Stoga je iz ustavnog sudovanja nemoguće potpuno ukloniti svako političko rezoniranje i svesti ga na čisto pravno rezoniranje.<sup>4</sup> Međutim, taj dio političkog rezoniranja nužno mora biti sveden u odgovarajuće granice koje će spriječiti da se ustavni sud pretvori u posebnu političku vlast i da ne zloupotrijebi svoje osnovne sudske funkcije. Poseban aspekt ovog problema osobito je izražen u tranzicijskim državama (što dakle uključuje i Hrvatsku), a kao posljedica opadanja povjerenja u političke institucije i transformativne uloge ustavnog suda.

Ustavni sudovi jamče poštovanje i primjenu ustava u svojoj državi. Oni su ovlašteni kontrolirati ustavnost svih akata tijela državne vlasti i ukinuti zakone koje je donio parlament kao i uredbe i druge propise vlade. Neki ustavni sudovi mogu ukinuti presude redovitih sudova, razriješiti

<sup>2</sup> L. Lopez Guerra, The role and competences of the constitutional court, Report, *The Role of the constitutional court in the consolidation of the rule of law, Proceedings of the UniDem Seminar in Bucharest 8-10 June 1994*, Collection “Science and technique of democracy” No. 10, Venice Commission 1994, s. 14.

<sup>3</sup> D. Vrban, Uprava, dobro vladanje i autopoiesis, *Hrvatska i komparativna javna uprava*, Zagreb 11/2011, s. 419.

<sup>4</sup> Zbog toga se u postupku izbora odnosno imenovanja sudaca ustavnog suda od kandidata, osim odgovarajućeg pravnog iskustva, redovito traži i visok stupanj svijesti i osjećaja za političke učinke odluka ustavnog suda, te se oni ne biraju odnosno imenuju samo iz reda sudaca redovitih sudova i odvjetnika, već i iz reda visokih državnih dužnosnika, profesora i političara, doduše još uvijek samo pravne struke. G. Harutyunyan/A. Mavčić, *The constitutional review and its development in the modern world (a comparative constitutional analysis)*, Yerevan – Ljubljana 1999, s. 235.

predsjednika države prije isteka mandata (*impeachment*), nadzirati političke izbore i izvršavati različite druge ovlasti.

S obzirom na navedeno, ustavni sudovi u svom postupanju potencijalno, ali i stvarno vrlo su često izloženi javnom mišljenju. Ono može biti izraženo kao pritisak prije i tijekom ustavnosudskog postupka i kao ocjena (pozitivna ili negativna) donijete odluke. Osobito se to odnosi na postupke kontrole ustavnosti zakona i drugih (podzakonskih) propisa koji uređuju odnose za koje je javnost posebno zainteresirana, jer se tiču širokog kruga građana i/ili duboko zadiru u njihova prava i interese.

Tako ustavni sud može doći u situaciju da treba provesti postupak kontrole ustavnosti propisa za koji je javno mišljenje već „odlučilo“ da je neustavan i kroz medijsku kampanju jasno poručuje što od njega očekuje. Ustavni sud osnovano može predvidjeti da će, ako odluči u skladu s očekivanjem, biti slavljen, ali ako odluči suprotno, biti kritiziran u rasponu od pogrešnosti odluke preko nekompetencije i nestručnosti, pa sve do korumpiranosti sudaca.

Bez obzira na to koji su razlozi za stvaranje javnog mišljenja u konkretnoj situaciji i u kojoj je mjeri ono utemeljeno na objektivnim informacijama, znanju i stručnosti, s takvim se pritiskom objektivno nije lako nositi. Dodatnu težinu stvara ako javno mišljenje čini stvarno reprezentativan broj građana koji su svi iskreno uvjereni u to da su u pravu i da su pravedni te da se njihova volja ne smije ignorirati.

Kako ustavni sud treba postupiti u toj situaciji? U odgovoru na ovo pitanje poslužiti ću se parafrazom iz jedne hollywoodske drame: *Nije teško postupiti ispravno; teško je zaključiti što je ispravno. A kad to zaključiš, onda ne možeš postupiti drugačije!*<sup>5</sup> U tom smislu nije teško dati odgovor kako ustavni sud treba odlučiti kad se njegova profesionalna ocjena i uvjerenje razlikuju od javnog mišljenja. S obzirom na svoje prostorne i vremenske učinke odluke ustavnog suda previše su važne da bi u njihovom donošenju stručno mišljenje smjelo odstupiti u korist javnog mišljenja, ma koliko ono bilo veliko i snažno, u slučaju da ta dva mišljenja nisu jednaka ili su čak suprotna.

Smatram da ovo pitanje ne traži daljnje razmatranje.

### 3. Javnost djelovanja Ustavnog suda Republike Hrvatske

#### 3.1. Nadležnost Ustavnog suda Republike Hrvatske

Za razliku od nekih ustavnih sudova, Ustavni sud Republike Hrvatske (Ustavni sud) nije dio sudbene vlasti, već je ustavno tijelo neovisno o svim tijelima državne vlasti. U tom smislu, uz klasičnu trodiobu na zakonodavnu, izvršnu i sudsku vlast, on čini svojevrsnu „četvrtu“ vlast.

Ustavni sud jamči poštovanje i primjenu Ustava Republike Hrvatske<sup>6</sup>, te je ovlašten kontrolirati ustavnost akata tijela svih triju grana vlasti. On je ovlašten ukinuti zakone koje je donio Parlament, uredbe i druge podzakonske propise Vlade i njezinih ministara, kao i sudske odluke, uključujući odluke Vrhovnog suda. Ustavni sud može u određenim slučajevima razriješiti

<sup>5</sup> „The Confession“ (1999), režija: David Hugh Jones.

<sup>6</sup> NN 85/10 - pročišćeni tekst.

dužnosti predsjednika Republike. Osim toga, on je vrhovni kontrolor pravilnosti svih izbornih postupaka (parlamentarnih, predsjedničkih, lokalnih), te državnog referenduma.<sup>7</sup>

### 3.2. Javnost djelovanja Ustavnog suda Republike Hrvatske - zakonodavni okvir

Javno djelovanje Ustavnog suda propisana je Ustavnim zakonom o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, NN 99/99, 29/02 i 49/02 - pročišćeni tekst (u daljnjem tekstu: Ustavni zakon) i Poslovníkom Ustavnog suda Republike Hrvatske, NN 83/14 - pročišćeni tekst (u daljnjem tekstu: Poslovník).

Javno djelovanje Ustavnog suda ostvaruje se:

- a) objavom ustavnosudskih odluka,
- b) izdavanjem zbirke odluka,
- c) nazočnošću predstavnika tiska i drugih sredstava javnog priopćavanja na sjednicama te javnim i savjetodavnim raspravama u Ustavnom sudu,
- d) televizijskim i radio-prijenosom,
- e) dostavom službenih priopćenja sredstvima javnog priopćavanja,
- f) održavanjem konferencija za novinare,
- g) objavom ustavnosudske prakse, te važnijih podataka na službenoj internetskoj stranici Ustavnog suda.<sup>8</sup>

U nastavku teksta prikazat će kako je pojedini od navedenih aspekata "javnog" djelovanja Ustavnog suda normativno propisan, ili kako ga Ustavni sud u svojoj praksi primjenjuje (ili ne primjenjuje), odnosno kako je prilagodio primjenu norme objektivnim potrebama:

(a) *Objava ustavnosudskih odluka.* Ovaj način osiguranja javnog djelovanja Ustavnog suda predviđen je člankom 29 Ustavnog zakona, prema kojem se odluke i rješenja Ustavnog suda donesene u postupku ocjene suglasnosti zakona s Ustavom, odnosno suglasnosti drugih propisa s Ustavom i zakonom, te odluke i rješenja doneseni u ustavnosudskim postupcima za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, objavljuju u Narodnim novinama, službenom glasilu Republike Hrvatske. Ako više odluka ili rješenja počivaju na istoj pravnoj osnovi ili istom ili

<sup>7</sup> Nadležnost Ustavnog suda propisana je čl. 129 Ustava (pročišćeni tekst).

<sup>8</sup> Redoslijed je naveden onako kako je javnost rada Ustavnog suda propisana čl. 4 Poslovníka. Čl. 4 Poslovníka glasi: „(1) Javnost djelovanja Ustavnog suda ostvaruje se:

1. objavom ustavnosudskih odluka, rješenja i izvješća (u daljnjem tekstu: odluke, rješenja i izvješća) u Narodnim novinama (čl. 29. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, NN br. 99/1999., 29/2002., 49/2002. – pročišćeni tekst; u daljnjem tekstu: Ustavni zakon),
  2. izdavanjem zbirke odluka, rješenja i izvješća,
  3. nazočnošću predstavnika tiska i drugih sredstava javnog priopćavanja na sjednici Ustavnog suda te javnim i savjetodavnim raspravama u Ustavnom sudu, osim kad postoje razlozi za isključenje javnosti (čl. 47 st. 3 u vezi s čl. 21 Ustavnog zakona),
  4. televizijskim i radio-prijenosom iz Ustavnog suda (čl. 47 st. 4 Ustavnog zakona);
  5. dostavom službenih priopćenja sredstvima javnog priopćavanja;
  6. održavanjem konferencija za tisak i druga sredstva javnog priopćavanja;
  7. objavom ustavnosudske prakse, te važnijih podataka na internetskim stranicama Ustavnog suda (<http://www.usud.hr>) NN 37/14, [čl. 8, 1. 4. 2014].
- (2) Na Sjednici Ustavnog suda te javnim i savjetodavnim raspravama u Ustavnom sudu mogu biti nazočni samo akreditirani novinari iz čl. 61 ovog Poslovníka“.

sličnom činjeničnom stanju, objavljuje se jedna odluka, odnosno rješenje. O potrebi objave ostalih akata koje Ustavni sud donosi u okviru svojih nadležnosti odlučuje sjednica Ustavnog suda. U praktičnoj primjeni navedene odredbe Ustavnog zakona razlika je, da li je nacrt odluke ili drugog akta uopće dospio na sjednicu suda. Ne dopijevaju, niti je to tako propisano Ustavnim zakonom, sve odluke i drugi akti na sjednicu suda. Na sjednici suda uvijek se odlučuje u predmetima apstraktne kontrole (ocjena suglasnosti zakona i drugih propisa s Ustavom odnosno zakonom). U predmetima individualne ustavnosudske kontrole (ustavne tužbe) odlučuje se samo u onima koje dođu na dnevni red sjednice suda. Riječ je o odlukama u odnosu na koje nije postignuta suglasnost (jednoglasnost) svih šest sudaca jednog od triju vijeća, koja prema Ustavom zakonu odlučuju o ustavnim tužbama; ili za koje jedno od ta tri vijeća zaključi, iako suglasnost nije sporna, da otvara pitanje šireg interesa. Odnosno, da je zbog nepostojanja prakse upitno da o njemu odluku donese sjednica suda, tj. plenum svih sudaca. Zbog toga se u pravilu odluke o ustavnim tužbama donesene na sjednici suda objavljuju u Narodnim novinama, kao i sve odluke u predmetima apstraktne ustavnosudske kontrole. Izuzetak su one u kojima već postoji stabilna ustavnosudska praksa, odnosno u kojima je povodom prijedloga više predlagatelja o istom zakonu, zakonskoj normi ili o drugom propisu Ustavni sud već ranije odlučivao.<sup>9</sup> Međutim, za razliku od odluka o ustavnim tužbama usvojenim na sjednici suda, odluke usvojene na sjednici nekog od triju ustavnosudskih vijeća (od šest sudaca) u pravilu se ne objavljuju u Narodnim novinama. Objavljuju se samo one za koje vijeće ocijeni da se rijetko pojavljuju u ustavnosudskoj praksi, pa ih je radi upoznavanja šire javnosti potrebno objaviti, tj. one za koje nije ustanovljena (stabilna) ustavnosudska praksa i slično. Razlog tome je što se sve odluke Ustavnog suda objavljuju na internetskim stranicama, te su već na taj način dostupne javnosti (v. Podrobnije u nastavku, podtočka 3. 2. (g).

(b) *Izdavanje zbirki odluka, rješenja i izvješća* Na temelju članka 59 Poslovnika, Ustavni sud može izdavati zbirke odluka, rješenja i izvješća prema samostalnom izboru sudaca. Sredstva za izdavanje zbirki osiguravaju se u državnom proračunu. Ako se zbirke pripremaju u okviru stručnog projekta Ustavnog suda, sredstva za izdavanje zbirki mogu se osigurati i iz sredstava iz kojih se financiraju projekti. Prvi Izbor odluka Ustavnog suda tiskan je u prosincu 2010. godine. Taj prvi Izbor odluka obuhvaća odluke Ustavnog suda donesene u razdoblju od 1996. do 2009. godine, dakle, razdoblje od 14 godina. S obzirom da za tako dugo razdoblje nije bilo jednostavno sačinuti odabir najvažnijih odluka, te da se zbog svoje brojnosti sve odluke koje su u tom vremenu bile objavljene u Narodnim novinama nisu mogle obuhvatiti, odabrane su samo one koje su u tom razdoblju bile publicirane u Biltenu o ustavnosudskoj praksi Venecijanske komisije.<sup>10</sup> Ustavni sud nastavio je s godišnjim izdavanjem Izbor odluka (2010, 2011, 2012, 2013. i 2014. godine). U godišnjake se uvrštavaju odluke koje su objavljene u Narodnim novinama, kao i one koje po procjeni uredništva to zaslužuju (zbog načelnih stajališta Ustavnog suda, specifičnosti problematike i sl.). Sva izdanja osim Izbor odluka iz 2013. godine bila su dvojezična (hrvatsko/engleski). Zbog nedostatka novčanih sredstava Izbor odluka za 2013. godinu tiskan je samo na hrvatskom jeziku. Izbor odluka koncipiran je na način da se započinje s

<sup>9</sup> Postupak ocjene ustavnosti zakona pred Ustavnim sudom može se pokrenuti na dva načina:

- zahtjevom ovlaštenih predlagatelja utvrđenih zakonom (petina zastupnika i radno tijelo parlamenta kao i predsjednik Republike te pod određenim uvjetima i neki drugi podnositelji – sudovi, pučki pravobranitelj i dr.)
- prijedlogom (u naravi inicijativom) koju može podnijeti svaka fizička i pravna osoba, bez obveze dokazivanja bilo kakvog osobnog interesa (*actio popularis*).

<sup>10</sup> Bulletin on Constitutional Case - Law, Venice Commission, Constitutional Justice.

odlukama donesenim u predmetima apstraktne kontrole, postupku ocjene suglasnosti zakona s Ustavom, ocjene suglasnosti drugih propisa s Ustavom i zakonom, a potom slijede odluke donesene u predmetima ustavnosudske kontrole, odluke donesene u postupku zaštite ljudskih prava i temeljnih sloboda u povodu ustavne tužbe i dr.. Za svaku odluku daju se osnovni podaci (broj odluke, datum, ime podnositelja/predlagatelja, ključne riječi, pravne osnove i izreka). Nakon toga slijedi sentenca i sažetak. Na kraju Izbora odluka nalazi se zakonsko i pojmovno kazalo na hrvatskom i engleskom jeziku.

(c) *Nazočnost predstavnika tiska i drugih sredstava javnog priopćavanja na sjednicama te javnim i savjetodavnim raspravama na Ustavnom sudu.* Prema stavku 3 članka 47 Ustavnog zakona predstavnici tiska i drugih sredstava javnog priopćavanja mogu biti nazočni na sjednici i javnoj raspravi te drugim skupovima u Ustavnom sudu. U odnosu na sjednice suda, Ustavni sud je od 2007. do 10. travnja 2013. godine, u primjeni ove odredbe Ustavnog zakona, sredstva javnog priopćavanja (akreditirane novinare za praćenje sjednica Ustavnog suda) obavještavao pismenim putem (o datumu održavanja i dnevnom redu). Nakon toga datuma, a u skladu sa zaključkom Kolegija sudaca (te vezano za provedbu Zakona o pravima na pristup informacijama, NN 25/13), dnevni redovi, kao i zapisnici, ne samo svake sjednice Ustavnog suda, već i svih ustavnosudskih vijeća objavljuju se na internetskim stranicama Ustavnog suda. Dnevni redovi objavljuju se nekoliko dana (u pravilu pet dana) prije njihovog održavanja tako da su svi zainteresirani, uključujući i predstavnike sredstava javnog priopćavanja, s njima pravodobno upoznati. Stoga je ocijenjeno da nema više potrebe posebno pismenim putem obavještavati novinare akreditirane za praćenje sjednica Ustavnog suda o njihovom održavanju.<sup>11</sup>

Izuzetak su situacije kada se ocijeni da postoje posebni razlozi za isključenje javnosti (članak 4 Poslovnika u vezi s člancima 47 stavak 3 i 21 Ustavnog zakona). U takvoj situaciji prema članku 21 Ustavnog zakona sudac (izvjestitelj) je dužan u izvješću o predmetu navesti razloge zbog kojih ocjenjuje da je nužno isključiti javnost. U svojoj dosadašnjoj praksi hrvatski Ustavni sud još ni u jednom slučaju nije ocijenio da takvi razlozi postoje. Što se tiče javnih i savjetodavnih rasprava, Ustavni sud održava savjetodavnu raspravu ako ocijeni da je prije odlučivanja o biti stvari potrebna rasprava sa sudionicima u postupku, državnim tijelima, tijelima lokalne i područne (regionalne) samouprave, udrugama, znanstvenicima i drugim stručnjacima. Savjetodavnu raspravu može sazvati i sudac izvjestitelj, s time što je o njezinom održavanju dužan izvijestiti predsjednika suda (članak 49 Ustavnog zakona). Za razliku od savjetodavne rasprave, javnu raspravu može zakazati samo predsjednik suda, i to kada se prethodno na sjednici suda (dakle, kada se jednoglasno ili većinom glasova svih sudaca) zaključi da je za odlučivanje o biti stvari nužno provesti javnu raspravu (članak 50 Ustavnog zakona).<sup>12</sup> Na javnu raspravu, kao i savjetodavnu, pozivaju se sudionici u postupku i predstavnici državnih tijela, tijela lokalne i područne (regionalne) samouprave i udruga, kao i osobe za koje se ocijeni da je njihovo sudjelovanje potrebno (članak 50 Ustavnog zakona). Javnu raspravu vodi predsjednik suda, a o

<sup>11</sup> Od 2007. do 10. 04. 2013. održano je 76 sjednica Ustavnog suda. Od 10. 04. 2013. do 01. 07. 2015. održano je 69 sjednica Ustavnog suda.

<sup>12</sup> Istina, sudac izvjestitelj u pojedinom predmetu ovlašten je u izvješću uz predmet, odnosno nacrtu odluke navesti može li se o predmetu odlučiti bez javne rasprave ili treba zakazati javnu raspravu. U praksi se suci gotovo nikad ne koriste tom mogućnošću. Zapravo, nije mi poznat ni jedan slučaj da su oni tu mogućnost iskoristili. Osim toga, u praksi se odluka o potrebi održavanja javne rasprave ukazuje nužnom prije izrade nacrtu odluke, tako da sudac izvjestitelj u pravilu priredi predreferat (predizvješće) i prezentira ga na sjednici ili vijeću sudaca radi donošenja odluke o potrebi održavanja javne rasprave.



činjenicama i pravnom stanju u predmetu izvješćuje sudac izvjestitelj. O tijeku javne rasprave vodi se zapisnik. Zapisnik vodi savjetnik Ustavnog suda koji je sa sućem surađivao u obradi predmeta. Javna rasprava se stenografira ili snima, ako predsjednik Ustavnog suda ne odluči drugačije. Snimka javne rasprave prilaže se uz zapisnik. Kad Ustavni sud smatra da je predmet raspravljen u mjeri da se može donijeti odluka, predsjednik Ustavnog suda priopćava da je rasprava zaključena (članci 51 i 52 Ustavnog zakona). Ustavnu ovlast za održavanje savjetodavnih i javnih rasprava, Ustavni sud je u svojoj dosadašnjoj praksi izuzetno rijetko koristio. Tako je do sada održao svega dvije javne rasprave na temelju članka 50 Ustavnog zakona, po jednu u predmetu apstraktne i individualne ustavnosudske kontrole. Kad je riječ o apstraktnoj kontroli, javna rasprava je održana u predmetu U-I-3597/2010 i dr. u kojem je odlučivano o ustavnosti Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina; i U-I-120/2011 i dr. u kojem je odlučivano o ustavnosti Zakona o izboru zastupnika u Hrvatski sabor.<sup>13</sup> U odnosu na individualnu ustavnosudsku kontrolu javna rasprava je održana u predmetu U-III-702/2009 u kojem je Ustavni sud zaključio da pitanja koja su se pojavila prije donošenja odluke u tom predmetu zahtijevaju širu raspravu i da su od javnog interesa. Riječ je bila o otkazu radnog odnosa vjeroučitelja, pa se u širem smislu postavljalo pitanje odvojenosti crkve od države, slobode vjeroispovijesti, podnormiranosti ustavnih odredaba koje razrađuju ta pitanja i sl.<sup>14</sup> Uz navedeno, u praksi je Ustavni sud održao jednu savjetodavnu raspravu, ali tako da je kombinirao članke 49 i 50 Ustavnog zakona, te ju je nazvao savjetodavna javna rasprava. Riječ je o predmetu U-IP-3820/2009 i dr. u kojem je ocjenjivao ustavnost Zakona o posebnom porezu na plaće, mirovine i druge primitke.<sup>15</sup> Skreće se pozornost da na sjednici suda u skladu s člankom 4 u vezi s člankom 61 Poslovnika, kao i na javnim i savjetodavnim raspravama mogu biti nazočni samo akreditirani novinari koji potpišu izjavu o čuvanju tajnosti osobnih podataka o fizičkim osobama i odgovarajućih podataka o pravnim osobama i drugim osobama o kojima se raspravlja.<sup>16</sup>

(d), (e) i (f) *Televizijski i radio prijenos, dostava službenih priopćenja sredstvima javnog priopćavanja, održavanje konferencije za novinare.* Televizijski i radio prijenos moguć je samo uz dozvolu predsjednika suda (članak 47 stavak 4 Ustavnog zakona). U praksi je on po naravi stvari tražen samo za predmete u kojima je postojao veliki interes javnosti i o kojima su se vodile polemike u stručnoj, političkoj i drugoj zainteresiranoj javnosti, od kojih se neki obrađuju i u ovom radu. U svim slučajevima predsjednik suda dao je dozvolu za televizijski i radio prijenos.<sup>17</sup>

O potrebi objave službenog priopćenja Ustavnog suda o pojedinoj odluci, rješenju i izvješću ili o tijeku ustavnosudskog postupka koji još nije okončan; odnosno o određenom događaju u Ustavnom sudu ili o pitanju vezanom uz položaj Ustavnog suda ili sudaca Ustavnog suda od šireg značenja za javnost, odlučuje predsjednik Ustavnog suda (članak 60 Poslovnika). U praksi se predsjednik suda ovim načinom komunikacije sa javnošću izuzetno rijetko koristio, tako da takvih priopćenja gotovo da i nema. Konačno, i u odnosu na službena priopćenja, ni održavanje

<sup>13</sup> Riječ je o zakonskim odredbama dvaju zakona koje su bile međusobno povezane. O potonjem zakonu v. detaljnije podtočku 4.4.

<sup>14</sup> Odluka U-III-702/2009 od 22. 05. 2013, NN 29/13.

<sup>15</sup> O tome predmetu v. detaljnije podtočku 4.2.

<sup>16</sup> Obveza čuvanja tajnosti podataka traje do objave odluke, odnosno rješenja o ustavnoj tužbi na internetskoj stranici Ustavnog suda, a najkasnije 30 dana od dana njezina odnosno njegova donošenja ako do isteka tog roka odluka ne bude objavljena odnosno rješenje ne bude objavljeno - o objavi na internetskim stranicama v. detaljnije podtočku 3.2. g).

<sup>17</sup> To se odnosi i na predmete koji se obrađuju u podtočkama 4.2, 4.3. i 4.4.

konferencije za novinare nije uobičajeni način komunikacije Ustavnog suda sa sredstvima javnog priopćavanja i zainteresiranom javnošću. U dosadašnjoj praksi takvu konferenciju predsjednik Ustavnog suda sazvaio je samo jedanput.<sup>18</sup>

g) *Objava ustavnosudske prakse te važnijih podataka na službenoj internetskoj stranici Ustavnog suda.* Do stupanja na snagu izmjena i dopuna Poslovnika 2014. godine,<sup>19</sup> isto kao i kod objave u Narodnim novinama,<sup>20</sup> na internetskim stranicama Ustavnog suda objavljivale su se samo odluke Ustavnog suda za koje se ocijenilo da će interesirati širu javnost ili da o njima ne postoji dostatna praksa. Međutim, nakon stupanja na snagu izmjena i dopuna Poslovnika, na internetskim stranicama objavljuju se sve odluke Ustavnog suda. Navedeno se odnosi kako na predmete apstraktne, tako i na predmete individualne ustavnosudske kontrole (članak 55 a Poslovnika). S tim što se odluke i rješenja donesene u povodu ustavnih tužbi objavljuju na internetskim stranicama Ustavnog suda nakon što Ustavni sud primi dostavnicu kojom se potvrđuje da je adresat primio odluku odnosno rješenje. U svim ostalim slučajevima, rok objave je u pravilu pet dana od dana donošenja odluke. Iznimno, ti akti mogu se objaviti na internetskim stranicama Ustavnog suda odmah nakon što budu doneseni. O tome odlučuje sjednica Ustavnog suda, odnosno sjednica nadležnog vijeća. U tom slučaju objavljeni tekst podliježe kasnijoj lekturi i redakciji, što se posebno naznačuje na odgovarajućem mjestu na internetskoj stranici na kojoj je akt objavljen (članak 55 b Poslovnika).

#### 4. Iskustvo (praksa) Ustavnog suda Republike Hrvatske

U svojoj praksi Ustavni sud je u više navrata odlučivao u predmetima koji su u javnosti imali velik interes. U nekima od njih već je prije pokretanja postupka kao i tijekom samog postupka postojalo snažno izraženo javno mišljenje, a neke su odluke Ustavnog suda u javnosti bile izrazito negativno dočekane. Ustavni sud, međutim, u pravilu nije službeno reagirao na negativne kritike javnog mišljenja o njegovim odlukama. Umjesto toga predsjednica i suci Ustavnog suda koristili su određene prigode da dodatno pojasne razloge donošenja odluka: davanje intervjua, izlaganje na stručnim i znanstvenim skupovima. Iznimno, Ustavni sud je medijima slao priopćenja, ako je riječ bila o netočnim navodima i tumačenjima koje je trebalo ispraviti.

U nastavku iznosim četiri karakteristična primjera negativne kritike javnosti odluka iz novije prakse ustavnog suda.

##### 4.1. Ocjena ustavnosti Zakona o mirovinskom osiguranju (ZOMO)<sup>21</sup>

Postupak je pokrenut na inicijativu više fizičkih osoba koje su, između ostalog, osporavale ustavnost odredbi ZOMO koje su propisivale različitu starosnu dob za odlazak u mirovinu za muškarce u odnosu na žene.

<sup>18</sup> V. detaljnije u podtočki 4.2.

<sup>19</sup> Poslovnička odluka o izmjeni i dopuni Poslovnika Ustavnog suda Republike Hrvatske, NN 37/14.

<sup>20</sup> V. detaljnije podtočku 3.2. a).

<sup>21</sup> Odluka U-I-1152/2000 i dr. od 18. 04. 2007, dostupno na: [www.usud.hr](http://www.usud.hr).

Ustavni sud je u postupku utvrdio da te odredbe nisu u skladu s Ustavom jer odstupaju od najviših vrednota i temeljnih jamstava ustavnog poretka Republike hrvatske. „(...) *jednakost (...) i ravnopravnost spolova (...) najviše su vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske i temelj za tumačenje Ustava.*“ čl. 3 Ustava; „*Svatko u Republici Hrvatskoj ima prava i slobode, neovisno o (...) spolu (...). Svi su pred zakonom jednaki.*“ čl. 14 Ustava. Pritom, uvažavajući činjenicu da usklađenje tih odredbi s Ustavom zahtjeva reformu velikog, izuzetno složenog i vrlo osjetljivog sustava mirovinskog osiguranja, a koju nije moguće provesti u kratkom roku, Ustavni sud je odredio da predmetne odredbe ZOMO prestaju važiti 31. prosinca 2018. godine.

U obrazloženju za donošenje odluke Ustavni sud je, između ostalog, prikazao pravna stajališta i stanje nacionalnih zakonodavstava u pitanju starosne dobi za stjecanje prava na mirovinu u državama članicama Vijeća Europe i Europske unije, te ih usporedio sa stanjem u Hrvatskoj. Osim toga, Ustavni sud se pozvao i na praksu Europskog suda za ljudska prava u Strasbourgu te dao podroban prikaz činjenica, okolnosti i pravnih stajališta izraženih u presudi Velikog vijeća u predmetu *Steck protiv Ujedinjenog Kraljevstva*.<sup>22</sup>

Iako opširno, argumentirano i jasno obrazložena, odluka Ustavnog suda, u javnosti je izazvala pravu oluju. Osobito je bila žestoka reakcija nevladinih udruga za ženska prava (B.a.b.e., Roda i dr.), koje su tu odluku proglašavale „skandaloznom“, „licemjernom“, „socijalno neosjetljivom“, „feminističkom“ i slično.

Povrh toga, ponesena kritikom navedenih udruga, sredstva javnog priopćavanja svojim su komentarima dodatno pridonijela negativnoj kritici i ogorčenju javnosti.<sup>23</sup> Pritom je dio sredstva javnog priopćavanja objavio dezinformaciju kako je Ustavni sud odredio da će žene umjesto sa 60 godina života ubuduće moći u mirovinu tek sa 65 godina, koliko treba muškarcima.<sup>24</sup> Predmetnom odlukom, međutim, Ustavni sud uopće nije odredio godine života potrebne za odlazak u mirovinu, jer je to stvar zakonodavca. Tom je odlukom Ustavni sud samo utvrdio da propisivanje različite starosne dobi za ostvarivanje istovjetnih prava ovisno o spolu adresata nije u skladu s Ustavom, te da ta dob mora biti jednako postavljena za osobe oba spola, ne određujući pritom kolika ona mora biti.

Ustavni sud, međutim, na kritike nije službeno izravno reagirao.

#### 4.2. Ocjena ustavnosti Zakona o posebnom porezu na plaće, mirovine i druge primitke (ZOPP)<sup>25</sup>

U srpnju 2009. godine Hrvatski sabor usvojio je zakon kojim je kao mjeru za ublažavanje ekonomske i financijske krize uveo poseban (dodatni) porez na plaće, mirovine i druge primitke, s vremenski ograničenim važenjem do 31. prosinca 2010. godine.

Zahtjev za ocjenu ustavnosti ZOPP-a pokrenuo je predsjednik Republike. No osim predsjednikovog zahtjeva, Ustavni je sud u kratkom roku zaprimio i 110.662 prijedloga

<sup>22</sup> Presuda Velikog vijeća od 12. 04. 2006, zahtjev br. 65731/01 i 65900/01.

<sup>23</sup> Primjerice: Novi udar na status žena, *Novosti*, Vinkovci 07. 05. 2007.

<sup>24</sup> Primjerice: I žene u mirovinu sa 65 godina života, *Glas Slavonije*, Osijek 19. 04. 2007; Ustavni sud je odlučio da i muškarci i žene u mirovinu idu sa 65 godina, ocijenivši da su sadašnje odredbe «seksističke», *Vjesnik*, Zagreb 20. 04. 2007.

<sup>25</sup> Odluka i rješenje U-IP-3820/2009 i dr. od 17. 11. 2009, dostupno na: [www.usud.hr](http://www.usud.hr).

(inicijative) za pokretanje postupka ustavnosti ZOPP-a.<sup>26</sup> Predmetni je zakon, naime, izazvao veliko nezadovoljstvo građana, te su neki sindikati, udruge građana i druge organizacije organizirale kampanju objavljivanjem tipiziranog obrasca prijedloga za pokretanje postupka te kolektivnog prikupljanja i slanja prijedloga Ustavnom sudu. Uz to, mediji su neprekidno kritički negativno komentirali ZOPP, iznosili svoja jednostrana i isključiva stajališta te sugerirali kakva bi ocjena Ustavnog suda trebala biti.<sup>27</sup> Na taj se način već tijekom samog postupka stvorio snažan pritisak na Ustavni sud i njegove suce.

Zbog velikog interesa javnosti i navedenih pritisaka predsjednica Ustavnog suda održala je konferenciju za novinare<sup>28</sup> već tijekom postupka, na kojoj je istaknula da Ustavni sud u svom odlučivanju općenito, pa tako ni u ovom predmetu, neće provoditi politiku nijedne stranke, sindikata ili nevladine organizacije; već će jedino mjerilo njegova rada biti Ustav tumačen u skladu s europskim pravnim standardima.

U tom smislu Ustavni je sud proveo vrlo opsežan postupak u kojem je pribavio očitovanje i radne materijale Hrvatskog sabora (donositelja ZOPP-a), očitovanje Vlade Republike Hrvatske (predlagatelja ZOPP-a), kao i pisana znanstvena mišljenja znanstvenih savjetnika Ustavnog suda. Zatim je održao savjetodavnu (javnu) raspravu na kojoj su sudjelovali predstavnici podnositelja zahtjeva, pozvani predlagatelji, predstavnici Hrvatskog sabora, predstavnici Vlade Republike Hrvatske i pozvani znanstvenici iz područja ustavnog prava, financijskog prava, socijalne politike i filozofije politike. Ustavni sud je također održao više savjetodavnih radnih sastanaka sa znanstvenim savjetnicima Ustavnog suda s Katedre za radno i socijalno pravo i Katedre za europsko javno pravo Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu o pojedinim konkretnim pitanjima vezanim uz određene aspekte osporenog ZOPP-a. Također je putem Venecijanskog foruma pribavio očitovanja 21 države članice Vijeća Europe i tri države nečlanice s podacima o odgovarajućim mjerama koje su poduzele zbog globalne gospodarske i financijske krize, a koje su usporedive sa zakonskom mjerom iz ZOPP-a. Mjerodavna sudska praksa Europskog suda za ljudska prava u Strasbourgu i praksa njemačkog Saveznog ustavnog suda je također korištena od strane Ustavnog suda. Te prakse imaju univerzalno značenje za rasvjetljavanje pitanja vezanih uz

<sup>26</sup> Prigovori podnositelja zahtjeva i predlagatelja temeljili su se na tvrdnjama da ZOPP ne poštuje načela pravednosti, jednakosti i razmjernosti u podmirivanju javnih troškova jer najviše tereti i ugrožava egzistenciju građana s najmanjim primanjima. Stoga je u suprotnosti s čl. 51 st. 1 Ustava kojim je propisano da je svatko dužan sudjelovati u podmirivanju javnih troškova, u skladu sa svojim gospodarskim mogućnostima, kao i konceptom Republike Hrvatske kao socijalne države (čl. 1 Ustava).

USRH je nekoliko mjeseci doslovce bio zagušen samo unosom svih tih prijedloga; a budući bi pojedinačna dostava odluke i rješenja svakom podnositelju zahtijevala veliki dodatni administrativni angažman, i znatne financijske troškove, to se dostava smatrala izvršenom objavom odluke u Narodnim novinama, a odluka je sadržavala poseban dio - Dodatak I, uz odluku sa popisom imena i adresama svih podnositelja.

<sup>27</sup> Primjerice: Stručni savjet Ustavnom sudu: harač treba pasti ([www.tportal.hr](http://www.tportal.hr)).

Čl. 1 ZOPP-a glasio je: (1) *Ovim se Zakonom, u uvjetima gospodarske krize u Republici Hrvatskoj, određuje poseban porez na plaće, mirovine, i druge primitke za razdoblje od dana stupanja na snagu ovoga Zakona do 31. 12. 2010. godine na načelima pravednosti, jednakosti i razmjernosti na temelju kojih je svatko dužan sudjelovati u podmirivanju javnih troškova razmjerno svojim mogućnostima.(...).*

Prema čl. 5 Zakona poseban porez na plaće, mirovine i druge primitke plaćao se po stopi od 2% na ukupan iznos plaće (ili drugog primitka) između 3.000,00 do 6.000,00 kuna, dok se na iznos iznad 6.000,00 kuna plaćao po stopi od 4%. Na iznose plaće (i drugih primitaka) ispod 3.000,00 kuna nije se plaćao poseban porez - na njih se Zakon nije odnosio.

<sup>28</sup> 19. 08. 2009.

poreznu politiku u socijalnoj državi, odnosno za rasvjetljavanje obveza zakonodavca u primjeni načela porezne jednakosti i pravednosti.

Vodeći se razlozima zbog kojih se osporavala ustavnost ZOPP-a, Ustavni sud u postupku ocjene proveo je test razmjernosti u kojem je redom tražio odgovore na sljedeće pitanja: Koji je cilj zakonodavac želio postići donošenjem ZOPP-a i je li taj cilj legitiman? Pridonosi li ZOPP ostvarivanju legitimnog cilja i čini li dio ukupnih mjera javne politike koje zajedno djeluju u smjeru njegova ostvarivanja? Je li porezna mjera propisana ZOPP-om razmjerna cilju kojeg je zakonodavac želio postići? Predstavlja li porezna mjera propisana ZOPP-om prekomjeran teret za njegove adresate?

Nakon provedenog postupka Ustavni sud donio je odluku kojom je utvrdio da u odnosu na razloge osporavanja ne postoji nesuglasnost ZOPP-a s Ustavom. U obrazloženju odluke Ustavni je sud na 45 stranica teksta detaljno objasnio razloge za donošenje takve ocjene. Odluka je ukratko i usmeno obrazložena na (javnoj) sjednici ustavnog suda na kojoj su bili nazočni i brojni novinari.<sup>29</sup> Međutim, odluka je ipak izazvala veliko nezadovoljstvo i kritike, pri čemu se malo tko osvrnuo na obrazloženje i ustavnopravne razloge. Sredstva javnog priopćavanja tom su se prigodom posebice negativno izražavala o radu Ustavnog suda.<sup>30</sup> Jednako su tako snažno reagirali i sindikati.<sup>31</sup>

S obzirom na to da je javnost bila na odgovarajući način informirana o tijeku postupka te potpuno i jasno informirana o razlozima donošenja odluke, Ustavni sud nije neposredno reagirao na kritike. Predsjednica Ustavnog suda osvrnula se na te kritike tek mnogo kasnije na konferenciji za novinare povodom isteka druge godine svog predsjedničkog mandata.<sup>32</sup>

#### 4.3. Ocjena postojanja ustavnih pretpostavki za raspisivanje državnog referenduma<sup>33</sup>

<sup>29</sup> U navedenoj odluci Ustavni sud, u bitnome, utvrdio je sljedeće:

„Ustavni sud smatra nespornom i činjenicu da je prije donošenja ZoPPPM-a Vlada Republike Hrvatske poduzela određene mjere javne politike usmjerene na zaštitu stabilnosti financijskog sustava nužne za obavljanje Ustavom određenih zadaća države:

Ustavni sud nije nadležan vrednovati svrsishodnost, racionalnost i djelotvornost navedenih mjera, poduzetih tijekom 2009. godine u uvjetima gospodarske krize u zemlji, ni pojedinačno ni u njihovoj ukupnosti.

*On svoju zadaću ispunjava utvrđenjem, utemeljenim na činjeničnom supstratu, da ZoPPPM nedvojbeno doprinosi stabilizaciji državnog financijskog sustava u uvjetima gospodarske krize (poseban je porez već u kolovozu 2009. uzrokovao smanjenje prosječne mjesečne isplaćene neto plaće za 2,9% u Republici Hrvatskoj) i da čini jednu u nizu mjera javne politike koje su usmjerene tom istom cilju. Čini se da nijedna od poduzetih mjera nije usmjerena na proizvođenje učinaka suprotnih postavljenom cilju, pa se ukupnost poduzetih mjera u tom smislu može smatrati koherentnom i usklađenom“.*

<sup>30</sup> Primjerice: Dar premijerki od Jasne Omejec i deset ustavnih sudaca, *Jutarnji list*, Rijeka 18. 11. 2009; Državne financije važnije od pravde, *Novi list*, Rijeka 18. 11. 2009; „Država važnija od pravde“, *Glas Slavonije*, Osijek 20. 11. 2009; Strogo kontroliran sud, *Novi list*, 21. 11. 2009.

<sup>31</sup> Primjerice: Sud potvrdio otimačinu, [www.business.hr](http://www.business.hr), Ustavni suci vratili su dug HDZ-u koji ih je imenovao, *Večernji list*, Zagreb 19. 11. 2009.

<sup>32</sup> Konferencija za novinare predsjednice Ustavnog suda, 07. 07. 2010.

<sup>33</sup> Odluka U-VIIR-4696/2010 od 20. 10. 2010, dostupno na: [www.usud.hr](http://www.usud.hr).

U svibnju 2010. godine Vlada Republike Hrvatske podnijela je Hrvatskom saboru na usvajanje prijedlog izmjena Zakona o radu, kojima se, između ostalog, produženo trajanje kolektivnog ugovora u slučaju kad stranke nakon isteka roka na koji je sklopljen ne uspiju sklopiti novi ugovor, ograničava na šest mjeseci (prema tada važećem zakonu to vremensko ograničenje nije postojalo, već je sklopljeni kolektivni ugovor produženo važio i nakon isteka roka sve dok se ne sklopi novi).

Sindikati su se protivili tim izmjenama te su pokrenuli kampanju prikupljanja potpisa birača za raspisivanje referenduma, na kojem bi se građani izjasnili o tome jesu li za zadržavanje (tada) važeće zakonske odredbe. U toj kampanji prikupljeno je 717.149 valjanih potpisa što je više od zakonom propisanog minimuma (10% birača), te je Organizacijski odbor Hrvatskom saboru podnio zahtjev za raspisivanje referenduma. Tada je Vlada Republike Hrvatske odustala od izmjena predmetne zakonske odredbe i povukla prijedlog zakona iz parlamentarne procedure. Međutim, Organizacijski odbor tražio je od Hrvatskog sabora raspisivanje referenduma, bez obzira na odustajanje Vlade od izmjena zakona. Javnost i mediji podržali su taj zahtjev stvarajući snažan politički pritisak, a sindikati su pritom isticali prilično borbene parole.<sup>34</sup> Hrvatski sabor je od Ustavnog suda zatražio ocjenu o postojanju ustavnih pretpostavki za raspisivanje državnog referenduma u navedenim okolnostima.<sup>35</sup>

Svjestan velikog interesa javnosti, Ustavni je sud proveo opsežan postupak u kojem je, između ostaloga, pribavio očitovanja Vlade Republike Hrvatske i Organizacijskog odbora, pisana stručna mišljenja znanstvenih savjetnika Ustavnog suda kao i stajališta Venecijanske komisije utvrđena u Kodeksu dobre prakse o referendumima iz 2009. godine.

Na osnovu provedenog postupka Ustavni sud je donio odluku kojom je utvrdio da su u konkretnom slučaju povlačenjem predmetnog prijedloga zakona iz zakonodavnog postupka prestale postojati pretpostavke za raspisivanje referenduma. U opširnom obrazloženju svoje odluke Ustavni je sud naveo kako je povlačenjem prijedloga zakona iz zakonodavne procedure Vlada praktički uvažila volju birača izraženu u njihovih 717.149 valjanih potpisa, te da je tim postupkom Vlade ostvaren cilj radi kojega su birači dali svoje potpise za raspisivanje referenduma. U takvoj pravnoj situaciji, prema stajalištu Ustavnog suda, provedbi referenduma nedostajao bi svaki pravni smisao, te objektivno i razumno opravdanje.

Iako ju je pravna struka ocijenila pozitivno, odluka je, ipak, uzburkala javnost. Osobito jaki u kritici bili su sindikati koji su javno prijetili peticijom za raspisivanje izvanrednih izbora, generalnim štrajkom i prosvjedima širom Hrvatske, pa sve do najave zahtjeva za ukidanje Ustavnog suda.<sup>36</sup> Odluku je negativno komentirana i u pojedinim medijima.<sup>37</sup>

<sup>34</sup> Primjerice: Ako ne bude referenduma, ubojito ćemo odgovoriti, [www.danas.hr](http://www.danas.hr), 20. 10. 2010.

<sup>35</sup> Nadležnost Ustavnog suda da utvrđuje jesu li ispunjene pretpostavke iz čl. 86 (87) st. 1 do 3 Ustava za raspisivanje referenduma u slučaju kad deset posto od ukupnog broja birača u Republici Hrvatskoj zatraži njegovo raspisivanje propisana je u članku 95 Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske. On glasi: „Članak 95: (1) Na zahtjev Hrvatskoga sabora Ustavni sud će, u slučaju kad deset posto od ukupnog broja birača u Republici Hrvatskoj zatraži raspisivanje referenduma, utvrditi je li sadržaj referenduskog pitanja u skladu s Ustavom i jesu li ispunjene pretpostavke iz čl. 86 st. 1 do 3 Ustava Republike Hrvatske za njegovo raspisivanje. (2) Odluku iz st. 1. ovoga članka Ustavni sud će donijeti u roku od 30 dana od dana zaprimanja zahtjeva.“

Dakle u konkretnom slučaju sporno je bilo samo formalno pitanje postojanja pretpostavki za njegovo raspisivanje.  
<sup>36</sup> Na jednom internetskom blogu (<http://www.tvrtkodolic.blogger.index.hr/post/pad-hrvatske-drzave/4965081.aspx>, očitavanje 16. 01. 2013) sažete su reakcije na odluku Ustavnog suda vezanu uz referendum o Zakonu o radu. Pod

Službenih reakcija Ustavnog suda na te kritike, međutim, nije bilo. Tek kasnije predsjednica Ustavnog suda u jednom od svojih intervjuja osvrnula se na kritike javnosti vezane za taj predmet.<sup>38</sup>

#### 4.4. Ocjena ustavnosti Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor (ZOIZ)<sup>39</sup>

Prijedloge za ocjenu ustavnosti izmjena i dopuna ZOIZ podnijelo je više predlagatelja, osporavajući, između ostalog, ustavnost odredbi prema kojima birači – pripadnici nacionalnih manjina imaju dvostruko pravo glasa (glasuju za „opću listu“ i posebnu „manjinsku listu“); osim pripadnika srpske nacionalne manjine koji nemaju to pravo (mogu glasovati ili za „opću listu“ ili za svoju posebnu „manjinsku listu“), ali imaju zajamčena tri mjesta u Hrvatskom saboru.

Kako se radilo o politički vrlo važnom i posebno osjetljivom političkom pitanju prava nacionalnih manjina i istodobno presedan u izbornim sustavima, Ustavni je sud proveo opsežan postupak u kojem je, između ostaloga pribavio očitovanja Vlade Republike Hrvatske (kao predlagatelja zakona) i pisana stručna mišljenja katedri za ustavno pravo pravnih fakulteta. Zatim je održao savjetodavnu (javnu) raspravu na kojoj su sudjelovali predlagatelji postupka ocjene, predstavnici Hrvatskog sabora i Vlade, ministar uprave i ministar pravosuđa, te predstavnici akademske zajednice; kao i stručnu raspravu s članovima Hrvatske udruge za ustavno pravo.

Nakon provedenog postupka Ustavni sud je utvrdio da osporene odredbe ZOIZ-a nisu u skladu s Ustavom zbog toga što ustavnopravno nije dopušteno u okviru općeg izbornog sustava unaprijed zakonom jamčiti i određivati broj zastupničkih mjesta za bilo koju manjinu po bilo kojoj osnovi (nacionalnoj, etničkoj, jezičnoj ...), jer to po naravi stvari uzrokuje narušavanje jednakog biračkog prava unutar tog sustava. Jednako tako utvrdio je da osporene odredbe ZOIZ-a o dopunskom glasu pripadnika nacionalnih manjina u konkretnim okolnostima nemaju prihvatljivo opravdanje, jer ne osiguravaju veći stupanj integracije nacionalnih manjina u politički život od onog koji je već prethodno bio postignut, a istodobno u daleko većem stupnju narušavaju jednakost biračkog prava nego što su to činile pozitivne mjere koje su prethodno bile na snazi. Stoga je Ustavni sud ukinuo navedene odredbe ZOIZ-a.

Odluka je naišla na snažnu negativnu kritiku pojedinih predstavnika nacionalnih manjina koji su se našli pogođeni gubitkom statusa omogućenog ukinutim odredbama. S obzirom na osjetljivost materije, nije bio problem „uzbuditi“ dio pripadnika nacionalnih manjina kao i međunarodnu zajednicu te iskoristiti medije za stvaranje određenog političkog pritiska.<sup>40</sup>

---

nazivom „Pad hrvatske države“ napisao je: „Sindikati su komentirali da je to *lakrdijaška odluka lakrdijaškog tijela*, donesena u manipulativnom postupku i da će oni 'znati ubojito odgovoriti'. Predsjednik HUS-a Ozren Matijašević traži ukidanje Ustavnog suda. 'Ustavni sud u pravilu donosi odluke suprotne volji građana, što je logično ako znamo kako su (ustavni) suci sjeli u svoje fotelje.' Prema Ustavu, građani imaju pravo odlučivati o svakom pitanju iz djelokruga Sabora, a u ovom slučaju to im nije omogućeno. Ustavni suci ispali su teške nezalice, koje ne poznaju osnove prava. Trebali su ispitati da li je zahtjev sindikata za referendumom proveden u granicama Ustava i zakona, a oni su otišli korak dalje i donijeli političku odluku da se referendum ne održi“.

<sup>37</sup> Primjerice: Mudri vođe u Ustavnom sudu, *Večernji list*, Zagreb 22. 10. 2010; Sindikati kreću u obranu neposredne demokracije, *Vjesnik*, Zagreb 22. 10. 2010.

<sup>38</sup> TV kanal Z1, emisija Gledaj dalje, intervju s Mladenkom Šarić, 28. 12. 2010.

<sup>39</sup> Odluka U-I-120/2011 od 19. 07. 2011, dostupno na: [www.usud.hr](http://www.usud.hr).

<sup>40</sup> Primjerice: *Korak nazad u geto*, *Novosti*, Vinkovci 05. 08. 2011.

Ustavni sud, međutim, ni u ovom slučaju nije službeno reagirao.

## 5. Zaključak

Odluke ustavnih sudova takve su naravi i imaju takve učinke da u određenim okolnostima mogu doživjeti negativne kritike javnosti.

U obavljanju poslova iz svoje nadležnosti Ustavni sud ne smije zanemariti javno mišljenje, jer je javnost glavni oslonac i izvor ustavne snage kojom građanstvo može pod nadzorom držati svoje upravljače. Javno mišljenje, svakako, ne smije biti odlučujući čimbenik na temelju kojeg Ustavni sud donosi odluke. Međutim, mora se uzeti u obzir, kako bi se javnost pripremila i odluke suda za koje se unaprijed zna da će biti predmet posebnog javnog interesa obrazložile šire, odnosno izvan okvira samog teksta obrazloženja odluke, kako bi se javnost bolje upoznala s razlozima kojima se sud rukovodio pri donošenju određene odluke.

Sigurno je jedno, u takvoj situaciji univerzalnog recepta nema. Od države do države, od suda do suda, od predmeta do predmeta, ustavni sudovi stalno će se suočavati s istim dvojabama i istim rizicima. To svakako ne znači da Ustavni sud, unatoč svemu navedenom, smije posustati u izvršavanju svoje ustavne zadaće. Međutim, ove realnosti i ograničenja mora imati u vidu i uzimati u obzir kako bi osigurao djelotvorniju provedbu i poštovanje svojih odluka.

Naime, vraćajući se na početak rada (v. točku 1.2), korisno je podsjetiti da odluke ustavnog suda - zbog svoje obvezujuće snage - stvaraju obvezna pravila ponašanja u društvenoj zajednici, onemogućavajući na taj način oživotvorenje vrijednosti utjelovljenih u ustavu. Polazeći od društvene realnosti Zorkin, međutim, upozorava: „Ustav je ono što treba biti. Život je ono što postoji. Nije moguće postići apsolutnu harmoniju između potrebnog i postojećeg, ali vi se svim snagama morate potruditi da optimizirate odnos između te dvije veličine i pritom stalno biti svjesni da 'optimalan' ne znači 'idealan'.“<sup>41</sup>

Zadaća je ustavnih sudova, osobito u europskim postsocijalističkim i postkomunističkim državama, u koje spada i Hrvatska, postupno usmjeravati, u optimalnoj mjeri, pravni poredak prema idealima utjelovljenim u njihovim novim tranzicijskim ustavima, usprkos tome što je sud u pojedinom slučaju unaprijed „svjestan“ da će njegova odluka, osobito u početku, biti predmetom nerazumijevanja, negativnih osuda i kritike.

Na tom putu vidim dvije ozbiljne „opasnosti“. Prvo, ustavni sudovi moraju se bezuvjetno pokoravati zahtjevu da je njihov rad utemeljen na načelu samoograničenja. Ustavnosudska odluka - koja bi predstavljala Zorkinovu idealnu „pravnu umotvorinu“, ali ne bi odražavala ravnotežu između onog „idealnog“ i onog „realnog“ - bila bi utopija ili bi pak život u konkretnoj društvenoj zajednici pretvorila u „pakao realnog kaosa“, ma koliko god bila savršena u oživotvorenju najviših ideala zapisanih u ustavu. U tome se, međutim, odmah krije i druga „opasnost“: da u pokušaju pronalaženja optimalnih rješenja i u nastojanju da u svjetlu ustavnih vrijednosti postignu pravičnu ravnotežu između prava pojedinca i općih interesa društvene zajednice ustavni sudovi ne skliznu u nedopustiv politički konformizam. U tom kontekstu, stvaran (otvoreni ili prikriveni) utjecaj na rad ustavnih sudova - političkih struktura (vladajućih i

<sup>41</sup> V. Zorkin, Rule of Law and Legal Awareness, *The World Rule of Law Movement and Russian Legal Reform*, Moscow 2009.



opozicijskih, parlamentarnih i izvanparlamentarnih), predstavnika civilnog društva, sindikata, medija, bilo kojih drugih institucionalnih ili izvaninstitucionalnih društvenih skupina, odnosno drugih nositelja različitih individualnih ili skupnih, ali uvijek parcijalnih interesa - najveća je opasnost. Ako bi prvi slučaj vodio u „pakao realnog kaosa“, onda bi drugi slučaj vodio u pakao amoralne vladavine anonimnih nositelja različitih prikrivenih interesa. U oba bi slučaja posljedice bile pogubne - i za građane i za društvenu zajednicu u cjelini.