

# POLOŽAJ USTAVNOG SUDA REPUBLIKE HRVATSKE S MOTRIŠTA DIOBE VLASTI I USTAVNE GARANCIJE NJEGOVE NEOVISNOSTI

Dr. sc. Duška Šarin \*

UDK: 342.565.2(497.5)

Pregledni znanstveni rad

Prihvaćeno: listopad 2012.

*U ovom se radu razmatraju ustavna autonomija i opće garancije neovisnosti ustavnog sudstva s motrišta diobe vlasti. Podrobnije se obrađuje financiranje (proračun) ustavnih sudova, plaćanje pristojbi u ustavnosudskim postupcima, ovlasti ustavnih sudova s aspekta utvrđivanja njihove neovisnosti, imunitet, inkompatibilitet, razrješenje, materijalna neovisnost i protokolarni položaj ustavnih sudaca, sastav ustavnih sudova i način izbora sudaca i predsjednika ustavnih sudova, javna narav i javna kontrola djelovanja ustavnih sudova te neovisnost i autonomija njihova unutarnjeg ustrojstva.*

*Ključne riječi: načelo diobe vlasti, Ustavni sud, garancije neovisnosti ustavnog suda i ustavnih sudaca*

## 1. UVODNO: O NAČELU DIOBE VLASTI

O značenju diobe vlasti i vladavini prava svjedoči već francuska Deklaracija o pravima čovjeka i građanina od 26. kolovoza 1789. godine kojom je određeno da društvo u kojem nije osigurano jamstvo prava i utvrđena dioba vlasti nema ustav, odnosno nije ustavno.<sup>1</sup>

---

\* Dr. sc. Duška Šarin, sutkinja Ustavnog suda Republike Hrvatske, Trg sv. Marka 4, Zagreb

<sup>1</sup> V. članak 16. *Deklaracije o pravima čovjeka i građanina*, u: Temelji moderne demokratije. Izbor deklaracija i povelja o ljudskim pravima (1215-1989), IRO Nova knjiga, Beograd 1989., str. 139.

Ustavom Republike Hrvatske<sup>2</sup> određeno je da je u Republici Hrvatskoj državna vlast ustrojena na načelu trodiobe vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudbenu vlast, a ograničena je jedino Ustavom zajamčenim pravom na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu.<sup>3</sup> Međutim, trodioba vlasti ne znači da nema utjecaja jedne vlasti na drugu, odnosno da su one potpuno odvojene. Upravo je suština načela diobe vlasti sprječavanje koncentracije ovlaštenja, a time i političke moći unutar jednog tijela državne vlasti. U hrvatskomu sustavu trodiobe vlasti, zakonodavna, izvršna i sudbena vlast uzajamno se nadziru i ograničavaju, ali se i međusobno prožimaju. Na taj je način naglašena potreba za suodlučivanjem, suradnjom i uzajamnom provjerom grana vlasti, jer se time onemogućuje apsolutizacija svake pojedine grane državne vlasti.

Načelo diobe vlasti, dakle, uključuje oblike međusobne suradnje i uzajamne provjere nositelja vlasti propisane Ustavom i zakonom.<sup>4</sup> Time je, uz ostvarenje načela ustavnosti i zakonitosti i druga temeljna načela liberalno-demokratske države, ispunjena pretpostavka za ostvarenje vladavine prava kao jedne od najviših vrednota ustavnog poretka Republike Hrvatske.<sup>5</sup>

---

<sup>2</sup> *Ustav Republike Hrvatske* donesen je na 10. skupnoj sjednici svih vijeća Sabora 21. prosinca 1990. godine, te je proglašen na istoj sjednici drugog dana, dakle, 22. prosinca 1990. godine. V. *Zapisnik 10. skupne sjednice svih vijeća Sabora*, 4/2/JG i 27/5/SN, objavljen u Narodnim novinama, br. 56/90. O tome vidi u Šarin, D., *Nastanak hrvatskoga Ustava*, Narodne novine, Zagreb, 1997. Ustav je mijenjan i dopunjavan *Ustavnim zakonom o izmjenama i dopunama Ustava Republike Hrvatske* (Narodne novine, br. 135/97. i 8/98. - pročišćeni tekst), *Promjenom Ustava Republike Hrvatske* (Narodne novine, br. 113/00. i 124/00. - pročišćeni tekst), *Promjenom Ustava Republike Hrvatske* (Narodne novine, br. 28/01., 41/01. - pročišćeni tekst i 55/01. - ispravak pročišćenog teksta), te *Promjenom Ustava Republike Hrvatske* (Narodne novine, br. 76/10. i 85/10. - pročišćeni tekst). Poslije objave posljednjeg pročišćenog teksta Ustava (Narodne novine, br. 85/10.), Ustavni sud Republike Hrvatske uputio je 23. ožujka. 2011. Hrvatskom saboru izvješće broj: U-X-1435/2011 o ustavnopravno neprihvatljivim učincima pročišćenih tekstova Ustava Republike Hrvatske, ustavnih zakona, zakona, drugih propisa i općih akata (Narodne novine, br. 37/11.). U tom su izvješću naznačeni temeljni problemi koje su u strukturi ustavnog teksta uzrokovali navedeni pročišćeni tekstovi. Budući da nadležni odbor Hrvatskog sabora do predaje rada nije objavio novi pročišćeni tekst Ustava izrađen u skladu s izvješćem Ustavnog suda broj: U-X-1435/2011, u radu se za označavanje članaka Ustava koriste izvornici ustavnih tekstova (Narodne novine, br. 56/90., 135/97., 113/00., 28/01. i 76/10.).

<sup>3</sup> V. članak 4. stavak 1. *Ustava Republike Hrvatske*.

<sup>4</sup> V. članak 4. stavak 2. *Ustava Republike Hrvatske*.

<sup>5</sup> Ustav Republike Hrvatske utvrdio je u članku 3. sljedeće najviše vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske: slobodu, jednakost, nacionalnu ravnopravnost i ravno-

Ustavni sud Republike Hrvatske dosada je u nizu svojih odluka tumačio sadržaj pojedinih odredaba Ustava. Među najznačajnije interpretacije Ustava zasigurno se ubrajaju one učinjene u odnosu na sadržaje načela vladavine prava i načela diobe vlasti.<sup>6</sup> Štoviše, praksa Ustavnog suda pokazuje da je od svih ustavnih načela "načelo vladavine prava prihvaćeno i razrađeno od Ustavnog suda kao temeljni zbirni kriterij u pristupu ustavnoj interpretaciji."<sup>7</sup>

Dosada najpotpunija i najšira ustavna interpretacija načela vladavine prava sadržana je u odluci i rješenju broj U-I-659/1994, U-I-146/1996, U-I-228/1996, U-I-508/1996, U-I-589/1999 od 15. ožujka 2000.<sup>8</sup> Najznačajnija su sljedeća pravna shvaćanja Ustavnog suda o vladavini prava:

"10. (...) Ustavni sud pošao je od stajališta da vladavina prava, kao najviša vrednota ustavnog poretka Republike Hrvatske, sadrži i pitanje o općim obilježjima koje bi zakoni morali imati kako bi s vladavinom prava bili usklađeni. Sud utvrđuje da je za ocjenu ustavnosti osporavanog Zakona to pitanje najvažnije, zbog toga što se vladavina prava ne smije poistovjećivati samo sa zahtjevom za zakonitošću postupanja tijela državne vlasti.

11. Premda pretpostavlja punu ustavnost i zakonitost u smislu članka 5. Ustava, vladavina prava je više od samog zahtjeva za postupanjem u skladu sa zakonom: ona uključuje i zahtjeve koji se tiču sadržaja zakona. Stoga vladavina prava sama po sebi ne može biti pravo u istom smislu u kojem su to zakoni koje donosi zakonodavac. Vladavina prava nije samo vladavina zakona, već vladavina po pravu koja - uz zahtjev za ustavnošću i zakonitošću, kao najvažnijim načelom svakog uređenog pravnog poretka - sadrži i dopunske zahtjeve koji se tiču samih zakonâ i njihova sadržaja.

---

pravnost spolova, mirotvorstvo, socijalnu pravdu, poštivanje prava čovjeka, nepovredivost vlasništva, očuvanje prirode i čovjekova okoliša, vladavinu prava i demokratski višestranački sustav.

<sup>6</sup> Usp. Omejec, J., *Granice ovlasti Ustavnog suda u postupku ocjene suglasnosti zakona s Ustavom*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, Vol. 53, br. 6, 2003., str. 1423 - 1455.

<sup>7</sup> Sokol, S., *Ustavni sud Republike Hrvatske u zaštiti i promicanju vladavine prava*, u: Crnić, J.; Filipović, N. (ur.), *Ustav kao jamac načela pravne države*, Organizator, Zagreb, 2002., str. 24.

<sup>8</sup> Odluka i rješenje Ustavnog suda broj U-I-659/1994, U-I-146/1996, U-I-228/1996, U-I-508/1996, U-I-589/1999 od 15. ožujka 2000. (Narodne novine, br. 31/00.) doneseni su u postupku ocjene suglasnosti s Ustavom pojedinih odredaba *Zakona o Državnom sudbenom vijeću* (Narodne novine, br. 58/93., 49/99.).

11.1. U tom smislu Sud osobito ističe da u pravnom poretku utemeljenom na vladavini prava zakoni moraju biti opći i jednaki za sve, a zakonske posljedice trebaju biti izvjesne za one na koje će se zakon primijeniti. Sud također napominje da zakonske posljedice moraju biti primjerene legitimnim očekivanjima stranaka u svakom konkretnom slučaju u kojem se zakon na njih neposredno primjenjuje.”

U spomenutoj odluci i rješenju Ustavnog suda od 15. ožujka 2000. Ustavni sud utvrdio je i temeljni sadržaj načela diobe vlasti u vezi s ostvarenjem načela vladavine prava:

“12. Nadalje, Sud ističe da je načelo diobe vlasti iz članka 4. Ustava jedno od onih pravila za ustrojstvo državne vlasti koja su korisna utoliko ukoliko služe vladavini prava i brane je. Iako samo po sebi nema neovisnu vrijednost, načelo diobe vlasti jedno je od elemenata vladavine prava, jer sprječava mogućnost koncentracije ovlaštenja i političke moći (samo) u jednom tijelu. Sud pri tom ističe da se odijeljenost triju vlasti ne treba tumačiti mehanički, jer su sve tri državne vlasti funkcionalno isprepletene i međusobno prožete mnoštvom najrazličitijih odnosa i međutjecaja, s pretežitim ciljem uzajamnog nadzora.”<sup>9</sup>

Prema tome, stvarni sadržaj načela diobe vlasti jest ograničenje vlasti. Sukladno tome, “ustavno i zbiljsko ustrojstvo vlasti konkretne države to više primjenjuje načelo diobe vlasti što je unutar njega potpunije izraženo, kroz međusobne ovlasti, ograničenje svih temeljnih državnih organa odnosno vlasti”.<sup>10</sup> “Potreba za integracijom disperziranih vlasti unutar djelatne vlasti Ustavom je zadovoljena, iako je Ustav razdvojio vlasti, očito je i nastojanje

---

<sup>9</sup> Navedeno stajalište Ustavnog suda o granicama i dosezima djelovanja načela diobe vlasti naknadno je potvrdio sam ustavotvorac, jer je Promjenom Ustava Republike Hrvatske iz 2000. u odnose zakonodavne, izvršne i sudbene vlasti uključio oblike međusobne suradnje i uzajamne provjere. Odredba članka 4. stavka 2. Ustava Republike Hrvatske na koju se referira u ovom tekstu (“Načelo diobe vlasti uključuje oblike međusobne suradnje i uzajamne provjere nositelja vlasti propisane Ustavom i zakonom.”), dakle, unesena je u hrvatski Ustav tek 2000. Do Promjene Ustava Republike Hrvatske iz 2000. načelo diobe vlasti također je bilo sadržano u članku 4., ali je glasilo: “U Republici Hrvatskoj državna je vlast ustrojena na načelu diobe vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudbenu.”

<sup>10</sup> Sokol, S., *Načelo diobe ili ograničenja vlasti*, Politička misao, Vol. XXIX, br. 1, 1992., str. 17. Usp. i Bačić, A., *Konstitucionalizam i podjela vlasti u “reaktivnim” ustavima postkomunističkog razdoblja*, Politička misao, Vol. XXIX, br. 1, 1992., str. 43 - 55.

na međuzavisnosti, iako Ustav osigurava autonomiju vlasti, očito je i njegovo nastojanje na recipročnosti.”<sup>11</sup>

Nositelj zakonodavne vlasti u Republici Hrvatskoj je Hrvatski sabor, koji je ujedno predstavničko tijelo građana.<sup>12</sup> Izvršnu vlast obavlja predsjednik Republike koji predstavlja i zastupa Republiku Hrvatsku u zemlji i inozemstvu<sup>13</sup>, i Vlada Republike Hrvatske<sup>14</sup>, dok sudbenu vlast obavljaju sudovi.<sup>15</sup>

## 2. O USTAVNOM SUDU REPUBLIKE HRVATSKE

Uz zakonodavnu, izvršnu i sudbenu vlast Ustav je ustrojio i Ustavni sud kao svojevrsnu “četvrtu državnu vlast” ili “međuvlast”.<sup>16</sup> Međutim, Ustavni sud nije iznad izvršne, zakonodavne i sudbene vlasti, koje su i po načelu diobe vlasti određene kao samostalne i neovisne.

### 2.1. Europsko-kontinentalni model ustavnog sudovanja u Hrvatskoj

Republika Hrvatska prihvatila je klasičan “austrijski”, europsko-kontinentalni model ustavnog sudovanja.<sup>17</sup> Suvremeno ustavno sudovanje europsko-kontinentalnog tipa ima svoje korijene u Ustavu Austrije iz 1920. godine, iako prvotno samo preventivne naravi, a vezuje se u prvom redu uz učenje i djelovanje

---

<sup>11</sup> Bačić, A., *Ustav Republike Hrvatske i problematika podjele vlasti*, Zakonitost, Vol. 45, br. 2-3, 1991., str. 160. Usp. i Šarin, D., *Načelo diobe vlasti i njegova primjena u hrvatskom ustavnom uređenju*, Vladavina prava, Vol. III, br. 6, 1999., str. 157 - 170.

<sup>12</sup> V. članak 70. *Ustava Republike Hrvatske*.

<sup>13</sup> V. članak 94. stavak 1. *Ustava Republike Hrvatske*.

<sup>14</sup> V. članak 107. *Ustava Republike Hrvatske*.

<sup>15</sup> V. članak 115. stavak 1. *Ustava Republike Hrvatske*.

<sup>16</sup> Ustavotvorac uređuje ustavno sudstvo u zasebnoj Glavi V. Ustava, dok ustrojstvo državne vlasti utemeljene na načelu diobe vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudbenu zbirno uređuje u Glavi IV. Ustava.

<sup>17</sup> O različitim modelima ustavnosudske kontrole i o temeljnim značajkama austrijskog, europsko-kontinentalnog modela ustavnog sudovanja, podrobnije Omejec, J., *Pravni učinci ustavnosudske kontrole zakona i drugih propisa*, u: Crnić, J.; Filipović, N. (ur.), *Ustav kao jamac načela pravne države*, Organizator, Zagreb, 2002., str. 95 - 139.

Hansa Kelsena, a podredno i Adolfa Merkla.<sup>18</sup> To je razlog što se naziva još i Kelsenovim modelom ustavnog sudovanja.

Ustavni sudovi utemeljeni na tom modelu ustavnosudske kontrole imaju određena zajednička obilježja. Harutyunyan i Mavčić ih određuju na sljedeći način:

- ustavnosudska kontrola provodi se pod različitim pretpostavkama, što ovisi o konkretnom nacionalnom sustavu pojedine zemlje;
- institucionalno neovisna tijela za provedbu ustavnosudske kontrole ne pripadaju sudbenoj grani vlasti (sudstvu);
- postupci u kojima se odlučuje o predmetima vezanim uz ustavne žalbe/ustavne tužbe izdvojeni su iz nadležnosti redovnih sudova;
- sud ima poseban ustavni položaj, koji karakterizira upravna i financijska autonomija, što je jedna od temeljnih pretpostavki na kojoj se zasniva neovisnost ustavnog sudovanja;
- postoji monopol ustavnosudske kontrole (specijaliziranost u ustavnosudskoj kontroli), odnosno koncentracija ovlasti u jednoj instituciji, najčešće s ovlaštenjem ukidanja zakona koje je donio parlament;
- ustavne suce imenuju najviša politička tijela zemlje;
- jurisdikcija ustavnog suda je posebne prirode: ustavnosudske odluke su pravne i političke naravi, iako mogu imati i samo savjetodavno značenje;
- prevladavajuća je ustavnosudska kontrola zakona;
- ustavnosudska kontrola zakona u pravilu je naknadna, represivna, iako se u manjem broju zemalja ona proširuje i na prethodnu kontrolu zakonskog akta koji još nije promulgiran, odnosno koji još nije stupio na snagu.<sup>19</sup>

Europsko-kontinentalni model ustavnog sudovanja, zastupljen u političkim sustavima većine europskih konstitucionalnih demokracija, ima izvorište u ideji o supremaciji ustava, odnosno o ograničenoj vlasti kao izrazu volje naroda normativno oblikovane u ustavu.

---

<sup>18</sup> Tako Krbek, I., navodi: "Sam termin ustavno sudovanje zaveo je dosljedno u pozitivno pravo prvi put Ustav austrijske Republike nakon I. svjetskog rata (Verfassungsgerichtsbarkeit).", *Ustavno sudovanje*, Izdavački zavod Jugoslavenske akademije, Zagreb, 1960., str. 6.

<sup>19</sup> Harutyunyan, G.; Mavčić, A., *Constitutional Review and its Development in the Modern World (A Comparative Constitutional Analysis)*, Electronic Book, Yerevan-Ljubljana, 1999., str. 15 (dostupno na: [www.concourt.am/armenian/library/cclibrary/1999/009.doc](http://www.concourt.am/armenian/library/cclibrary/1999/009.doc)).

## 2.2. Nadležnosti Ustavnog suda Republike Hrvatske

Kelsenov model ustavne kontrole predviđa poseban sud koji je različit i odvojen od sustava redovnih sudova, s različitim sastavom i različitim pravilima postupanja, a koji ima ovlast ispitivati ustavnost pravnih normi koje je donio nacionalni parlament te poništavati odnosno ukidati takve norme utvrdi li se da su u nesuglasnosti s ustavom.<sup>20</sup> Stoga se i stvarni položaj Ustavnog suda izražava u nadležnostima koje su mu Ustavom dane, odnosno u pravnim učincima ustavnosudskih odluka koje neposredno djeluju u područjima zakonodavne, izvršne i sudbene vlasti.<sup>21</sup>

Ustav Republike Hrvatske iz 1990. godine propisao je da Ustavni sud:

- odlučuje o suglasnosti zakona s Ustavom;
- odlučuje o suglasnosti drugih propisa s Ustavom i zakonom;
- štiti ustavne slobode i prava čovjeka i građanina;
- rješava sukob nadležnosti između tijela zakonodavne, izvršne i sudbene vlasti;
- odlučuje, u skladu s Ustavom, o odgovornosti predsjednika Republike;
- nadzire ustavnost programa i djelovanja političkih stranaka i može, u skladu s Ustavom, zabraniti njihov rad;
- nadzire ustavnost i zakonitost izbora i republičkog referenduma i rješava izborne sporove koji nisu u djelokrugu sudova;
- obavlja i druge poslove određene Ustavom.<sup>22</sup>

Na temelju Ustava Republike Hrvatske iz 1990. donesen je i Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske<sup>23</sup>, koji je detaljnije razradio Ustavom

---

<sup>20</sup> Omejec, J., *O potrebnim promjenama u strukturi hrvatskog ustavnog sudovanja (prilog reformi ustavnog sudovanja)*, Okrugli stol "Hrvatsko ustavno sudovanje *de lege lata* i *de lege ferenda*", Modernizacija prava 10., Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Zagreb, 2009., str. 29.

<sup>21</sup> "To je ujedno pokazatelj uloge Ustavnog suda kao čuvara Ustava, ali i njegova tumača u *res publica semper reformandi*." Crnić, J., *Na trnovitom i zvjezdanom putu vječnog ideala vladavine prava - Republika Hrvatska od Ujedinjenih naroda do Ustavnog suda*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, Vol. 48, br. 6, 1998., str. 730.

<sup>22</sup> O nadležnosti Ustavnog suda i ustavnosudskoj praksi utemeljenoj na Ustavu Republike Hrvatske iz 1990., podrobnije Crnić, J., *Vladavina Ustava - Zaštita sloboda i prava čovjeka i građanina ili kako pokrenuti postupak pred Ustavnim sudom Republike Hrvatske*, Informator, Zagreb, 1994.; te također *idem*, *Ustav Republike Hrvatske - Komentari, objašnjenja, napomene i ustavnosudska praksa*, Narodne novine, Zagreb, 1993.

<sup>23</sup> *Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske*, Narodne novine, br. 13/91. O tome više u Tuđen Mazuth, B., *Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, Komentar*, Informator, Zagreb, 1991.

određene nadležnosti Ustavnog suda. Osim Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, u ustavnopravnom poretku Republike Hrvatske ne postoji nijedan drugi zakon za koji ustavotvorac zahtijeva da bude donesen u postupku u kojem se donosi i sam Ustav, odnosno kojemu ustavotvorac priznaje ustavnu snagu. Stoga je razvidno značenje i uloga koju ustavotvorac daje ustavnom sudovanju u pravnom poretku Republike Hrvatske.

Prva promjena Ustava Republike Hrvatske iz 1990. uslijedila je krajem 1997. godine, donošenjem Ustavnog zakona o izmjenama i dopunama Ustava Republike Hrvatske.<sup>24</sup> Iako se tim izmjenama i dopunama nisu izmijenile odredbe Ustava Republike Hrvatske iz 1990. koje su uređivale nadležnost Ustavnog suda, 1999. godine donesen je novi Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske.<sup>25</sup>

Druga promjena Ustava uslijedila je krajem 2000. godine, donošenjem Promjena Ustava Republike Hrvatske.<sup>26</sup> Tim je promjenama Ustava znatno proširena nadležnost Ustavnog suda, te broj sudaca, koji se s jedanaest povećao na trinaest. Pored dotadašnjih nadležnosti, promjenama su Ustavnom sudu dodijeljene i sljedeće nadležnosti:

- može ocjenjivati ustavnost zakona te ustavnost i zakonitost drugih propisa koji su prestali važiti ako od tog prestanka do podnošenja zahtjeva ili prijedloga za pokretanje postupka nije prošlo više od godine dana;
- prati ostvarivanje ustavnosti i zakonitosti te o uočenim pojavama neustavnosti i nezakonitosti izvješćuje Zastupnički dom Hrvatskog sabora;
- ako Ustavni sud utvrdi da nadležno tijelo nije donijelo propis za izvršenje odredaba Ustava, zakona i drugih propisa, a bilo je dužno takav propis donijeti, o tome obavještava Vladu, a o propisima koje je bila dužna donijeti Vlada, obavještava Zastupnički dom Hrvatskog sabora;
- na prijedlog Vlade Republike Hrvatske, donosi odluku kojom predsjednik Hrvatskog sabora preuzima dužnost privremenog predsjednika Republike u slučaju duže spriječenosti predsjednika Republike uslijed bolesti ili nesposobnosti, a posebno ako predsjednik Republike nije u stanju odlučiti o povjeravanju dužnosti privremenom zamjeniku;
- daje prethodno odobrenje za pritvor i za pokretanje kaznenog postupka protiv predsjednika Republike;

---

<sup>24</sup> V. bilj. 2.

<sup>25</sup> Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 99/99.

<sup>26</sup> V. bilj. 2.



- odlučuje o žalbi protiv odluke Državnog sudbenog vijeća o razrješenju suca sudačke dužnosti na način i u sastavu određenom Ustavnim zakonom o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, te odlučuje o žalbi protiv odluke Državnog sudbenog vijeća o stegovnoj odgovornosti suca na način i u postupku određenim Ustavnim zakonom o Ustavnom sudu Republike Hrvatske. Ustavni sud dužan je, u oba slučaja, donijeti odluku u roku od 30 dana od dana primitka žalbe, a ta odluka isključuje pravo na ustavnu tužbu.

Unatoč tome što je Ustavom Republike Hrvatske iz 2000. znatno proširena dotadašnja nadležnost Ustavnog suda te iako je tim Ustavom izrijekom određeno da se Ustavnim zakonom o Ustavnom sudu Republike Hrvatske moraju urediti pojedina pitanja vezana uz nove nadležnosti Ustavnog suda, Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske iz 1999. nakon tih ustavnih promjena nije mijenjan niti dopunjavan.

Treća promjena Ustava uslijedila je početkom 2001. godine, donošenjem Promjena Ustava Republike Hrvatske<sup>27</sup>, kojima se nisu mijenjale ustavne odredbe iz 2000. godine, jer je već prethodno znatno proširena nadležnost Ustavnog suda u odnosu na njegovu raniju nadležnost. Promjenama su izvršena samo određena terminološka usklađivanja s Konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda Vijeća Europe, te usklađivanja koja su bila nužna zbog prestanka dvodomnosti parlamenta, odnosno ukidanja Županijskog doma Hrvatskog sabora, a izmijenjena je i dotadašnja numeracija članaka.

Nakon treće promjene Ustava Republike Hrvatske, Odbor za Ustav, Poslovník i politički sustav Hrvatskog sabora inicirao je izmjene i dopune Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske iz 1999. godine. Ustavni zakon o izmjenama i dopunama Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske stupio je na snagu danom proglašenja u Hrvatskom saboru 15. ožujka 2002. godine.<sup>28</sup>

Četvrta promjena Ustava uslijedila je sredinom 2010. godine, donošenjem Promjena Ustava Republike Hrvatske.<sup>29</sup> Tim je promjenama Ustava određeno da suce Ustavnog suda bira Hrvatski sabor dvotrećinskom većinom glasova

---

<sup>27</sup> V. bilj. 2.

<sup>28</sup> *Ustavni zakon o izmjenama i dopunama Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske* objavljen je u Narodnim novinama, br. 29 od 22. ožujka 2002. Pročišćeni tekst Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske objavljen je u Narodnim novinama, br. 49 od 3. svibnja 2002.

<sup>29</sup> V. bilj. 2.

ukupnog broja zastupnika, za razliku od ranijeg određenja da je za izbor potrebna većina glasova ukupnog broja zastupnika. Ta je većina bila određena Ustavnim zakonom o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, a ne samim Ustavom. Nadalje, određeno je da se mandat suca Ustavnog suda produžuje do stupanja na dužnost novog suca u slučaju da do njegova isteka novi sudac nije izabran ili nije stupio na dužnost, a iznimno najdulje do šest mjeseci.

Unatoč stalnom širenju djelokruga poslova Ustavnog suda, apstraktna ustavnosudska kontrola zakona i drugih propisa ostala je njegova najvažnija i najutjecajnija nadležnost.

### 3. USTAVNA AUTONOMIJA USTAVNOG SUDA REPUBLIKE HRVATSKE

Nekoliko temeljnih značajki obilježavaju ustavnu autonomiju današnjeg hrvatskog Ustavnog suda:

- prvo, on djeluje samo na temelju Ustava i Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: Ustavni zakon), koji ima snagu Ustava. Naime, Ustav izriječno propisuje da se Ustavni zakon donosi “po postupku određenom za promjenu Ustava”. Samim Ustavnim zakonom propisano je da “Ustavni sud jamči poštivanje i primjenu Ustava Republike Hrvatske i svoje djelovanje temelji na odredbama Ustava Republike Hrvatske i Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske”<sup>30</sup>;
- drugo, neovisan je o svim tijelima državne vlasti i samostalno raspoređuje sredstva, utvrđena u državnom proračunu, u skladu sa svojim godišnjim proračunom i zakonom, radi funkcioniranja djelatnosti Ustavnog suda<sup>31</sup>;
- treće, unutarnje ustrojstvo Ustavnog suda uređuje se njegovim poslovníkom koji donosi sam Ustavni sud. O primjeni poslovníka brine se predsjednik Ustavnog suda. Tumačenje poslovníka također daje Ustavni sud.<sup>32</sup>

Ustavna autonomija Ustavnog suda izražava se kroz tzv. ustavne garancije neovisnosti Ustavnog suda, koje su izraz i posljedica njegova položaja kao “četvrte državne vlasti” ili “međuvlasti” u Republici Hrvatskoj.

<sup>30</sup> V. članak 127. stavak 2. *Ustava Republike Hrvatske* i članak 2. stavak 1. *Ustavnog zakona*.

<sup>31</sup> V. članak 2. stavak 2. *Ustavnog zakona*.

<sup>32</sup> V. članak 127. stavak 3. *Ustava Republike Hrvatske* i članak 2. stavci 3. i 4. *Ustavnog zakona*.

#### 4. USTAVNE GARANCIJE NEOVISNOSTI USTAVNOG SUDA REPUBLIKE HRVATSKE

Harutyunyan i Mavčič navode sljedeće garancije neovisnosti ustavnog sudstva:

1. financiranje (proračun) ustavnih sudova kao temelj njihove neovisnosti,
2. plaćanje pristojbi u ustavnosudskim postupcima kao izvor financiranja ustavnog sudstva,
3. ovlasti ustavnih sudova kao dokaz njihove neovisnosti,
4. imunitet, inkompatibilitet, materijalna neovisnost i protokolarni položaj ustavnih sudaca,
5. imenovanje/izbor ustavnih sudaca,
6. javna kontrola/javna narav djelovanja ustavnih sudova, osobito:
  - a) javne rasprave,
  - b) objava odluka ustavnih sudova u službenim glasilima i pravnim časopisima,
  - c) protok informacija o ustavnosudskim odlukama preko pojedinih računalnih informacijskih sustava, te
7. ustavna autonomija unutarnjeg ustrojstva ustavnih sudova.<sup>33</sup>

U sljedećim se točkama razmatra svaka navedena garancija i stupanj njezina ostvarenja u Republici Hrvatskoj.

##### 4.1. Financiranje (proračun) ustavnih sudova

Materijalne osnove stvarne autonomije i neovisnosti ustavnih sudova u velikoj mjeri ovise o upravljanju proračunskim sredstvima kojima se financira njihov rad i djelovanje. Najveći broj ustavnih sudova danas u Europi ima samostalan proračun koji je odvojen od državnog proračuna ili je zaseban dio ukupnog državnog proračuna. Bugarska je primjer države u kojoj Ustavni sud ima vlastiti neovisan proračun, koji nije dio državnog proračuna.<sup>34</sup>

<sup>33</sup> Harutyunyan; Mavčič, *op. cit.* u bilj. 19, str. 124 - 151.

<sup>34</sup> Article 3 of the *Constitutional Court Act*, State Gazette No 67/16.08.1991 (Amended and Supplemented - State Gazette, issue No 20 of 25.03.1999, No 25 of 16.03.2001, No 45 of 30.04.2002, No 114 of 30.12.2003; No 23 of 17.03.2006 - Constitutional Court Judgment No 1 of 7.03.2006).

U ostalim europskim državama proračun ustavnih sudova najčešće je dio ukupnog državnog proračuna, pri čemu njegovu godišnju visinu parlamentu u pravilu predlažu sami ustavni sudovi bez posredovanja središnje vlade kao predlagatelja državnog proračuna. Tako Zakon o Ustavnom sudu Republike Slovenije propisuje da sredstva za rad Ustavnog suda određuje Državni zbor na prijedlog Ustavnog suda, a taj ustavnosudski proračun čini dio državnog proračuna. Slovenski Ustavni sud, dakle, nije ovisan o Vladi Republike Slovenije pri predlaganju svoga proračuna, a posve je samostalan u korištenju sredstava koje mu odobri slovenski parlament.<sup>35</sup>

Za razliku od navedenih primjera, proračun hrvatskog Ustavnog suda dio je ukupnog državnog proračuna. Ustavni je sud u odnosu na svoj proračun u jednakom pravnom položaju sa svim ostalim proračunskim korisnicima. To znači da, kao i svi ostali proračunski korisnici, Ustavni sud sastavlja prijedlog svoga godišnjeg proračuna prema općim zahtjevima koje svim korisnicima postavlja Vlada Republike Hrvatske, te ga upućuje Vladi Republike Hrvatske na razmatranje. Ona je, dakle, predlagatelj proračuna Ustavnog suda u sklopu cjelovitog prijedloga državnog proračuna za iduću godinu.

Dosljedno tome, u praksi se na Ustavni sud primjenjuju istovjetna pravila državne riznice o korištenju odobrenih sredstava u državnom proračunu tijekom godine koja se primjenjuju i na sve druge proračunske korisnike. Međutim, čini se da su u području financiranja Ustavnog suda, kao temelja njegove neovisnosti, potrebne promjene u dva smjera:

- prvo, Ustavni sud morao bi dobiti ovlast sam predlagati svoj godišnji proračun Hrvatskom saboru bez posredovanja Vlade Republike Hrvatske (što ne znači nužno njegovo izdvajanje iz ukupnog državnog proračuna), i

- drugo, unatoč proklamiranoj samostalnosti u raspoređivanju vlastitih proračunskih sredstava, zajamčenoj člankom 1. stavkom 2. Ustavnog zakona, potrebna je promjena administrativne prakse u tom pitanju, jer se ta ustavna garancija u praksi ne provodi, odnosno ne ostvaruje u punoj mjeri.

---

<sup>35</sup> *Zakon o Ustavnom sodišču Republike Slovenije*, Uradni list RS, št. 15/94, 51/07 in 64/07 - ur. p. b., 8. člen. Usp. i Mavčič, A., *The Budget of the Constitutional Court, Control and Management with Respect to the Independence and Autonomy of the Court*, Workshop on "The Budget of the Constitutional Court: Control and Management", Kyiv, Ukraine, 19 - 21 January 1998, Council of Europe Venice Commission, CDL-JU(1998)001e-restr, Strasbourg, 8 January 1998.

## 4.2. Plaćanje pristojbi u ustavnosudskim postupcima kao izvor financiranja ustavnog sudstva

Ustavni sudovi u pojedinim europskim državama imaju ovlast naplaćivati posebne pristojbe za podnošenje podnesaka i pokretanje ustavnosudskih postupaka (primjerice, Portugal). One se u pravilu definiraju kao izvor dopunskih financijskih sredstava ustavnih sudova.

U takvim sustavima sami ustavni sudovi u pravilu imaju ovlast osloboditi pojedinog podnositelja od plaćanja pristojbi.<sup>36</sup> Razlozi za oslobođenje od plaćanja pristojbe ponekad su taksativno navedeni već u samim mjerodavnim zakonima (primjerice, u članku 52. turskog Zakona o organizaciji i sudskim postupcima pred Ustavnim sudom br. 2940 od 12. studenoga 1983.).<sup>37</sup>

Ipak, većina država u pravilu ne predviđa obvezu plaćanja pristojbi u postupcima pred ustavnim sudovima. Iznimka je propisivanje obveze njihova plaćanja u slučaju zlorabe procesnih ovlasti koju čini stranka (Slovenija), odnosno obveze plaćanja troškova ustavnosudskog postupka u slučaju frivolnih podnesaka (Austrija, Gruzija, Njemačka, Malta, Portugal, Španjolska, Švicarska).<sup>38</sup>

<sup>36</sup> Tako članak 39. Saveznog ustavnog zakona o Ustavnom sudu Ruske Federacije (Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. N 1-ФКЗ "О Конституционном Суде Российской Федерации" с изменениями от 8 февраля, 15 декабря 2001 г., 7 июня 2004 г., 5 апреля 2005 г., 5 февраля 2007 г., 2 июня 2009 г.), koji nosi naziv "Государственная пошлина" propisuje: "Обращения в Конституционный Суд Российской Федерации оплачиваются государственной пошлиной: - запрос и ходатайство - в размере пятнадцати минимальных размеров оплаты труда; - жалоба юридического лица - в размере пятнадцати минимальных размеров оплаты труда; - жалоба гражданина - в размере одного минимального размера оплаты труда. Конституционный Суд Российской Федерации своим решением может освободить гражданина, с учетом его материального положения, от уплаты государственной пошлины либо уменьшить ее размер. (...)."

<sup>37</sup> *Turkish Law of the Organisation and Trial Procedures of the Constitutional Court No. 2940 of 12 November, 1983*, cit. prema Mavčić, *op. cit.* u bilj. 35.

<sup>38</sup> Tako, primjerice, članak 34. Zakona o Ustavnom sudu Republike Slovenije propisuje: "(1) V postopku pred ustavnim sodiščem nosi vsak udeleženec svoje stroške, če ustavno sodišče ne odloči drugače. (2) Če udeleženec zaradi neopravičene odsotnosti ali zaradi nepripravljenosti ali iz drugih razlogov ne da za odločanje sodišča potrebnih podatkov in je zato potrebno preložiti obravnavo, lahko ustavno sodišče sklene, da se obravnava preloži na stroške udeleženca." Članak 34.a istog zakona propisuje: "(1) Ustavno sodišče lahko udeleženca v postopku ali njegovega pooblaščenca kaznuje z denarno kaznijo od 100

U hrvatskom sustavu ustavnog sudovanja ne postoji zakonska obveza plaćanja pristojbi u ustavnosudskim postupcima. Ipak, postoje dvije ovlasti Ustavnog suda koje otvaraju pravnu mogućnost da sam sud nametne financijski teret stranci, odnosno strankama.

Prvo, članak 23. Ustavnog zakona propisuje da “u ustavnosudskom postupku svaki sudionik snosi svoje troškove postupka, ako Ustavni sud ne odluči drukčije”. To znači da Ustavni sud ima diskrecijsku ovlast odrediti da sudionik ustavnosudskog postupka plati troškove postupka protivnoj stranci. U dosadašnjoj praksi, međutim, tu ovlast Ustavni sud nije iskoristio ni u jednom slučaju.

Drugo, članak 80. Ustavnog zakona propisuje da “Ustavni sud može narediti da podnositelj tužbe koji nije uspio s tužbom, naknadi troškove postupka pred Ustavnim sudom, ako ih je prouzročio svojom krivnjom”. Takvim se rješenjem hrvatsko ustavno sudstvo ubraja u skupinu ustavnih sudova koji imaju ovlast sankcionirati zlouporabe procesnih ovlaštenja koje čine sudionici ustavnosudskih postupaka, odnosno ovlast sankcionirati frivolne podneske. U dosadašnjoj praksi, međutim, ni tu ovlast Ustavni sud nije iskoristio ni u jednom slučaju.

Razlozi zbog kojih Ustavni sud dosada nije koristio dodijeljene mu ovlasti naplaćivanja troškova ustavnosudskih postupaka mogu biti različiti, no jedan od njih zasigurno je vezan uz stvarno nepostojanje tehničkih mogućnosti njihove naplate. Naime, Ustavnom sudu, kao korisniku državnog proračuna u sustavu državne riznice, nikada nije dodijeljen račun za te namjene niti je određena svrha tih potencijalnih sredstava.

### 4.3. Ovlasti ustavnog sudstva kao dokaz njegove neovisnosti

Tradicionalno učenje o ustavnom sudstvu ističe da ustavni sudovi nemaju nikakve pozitivne ovlasti u odnosu na zakonodavca. Oni mogu biti samo “negativni zakonodavci”, i to samo u ograničenom opsegu, budući da je zadaća ustavnih sudova ograničena određenim pravima koja su rezervirana za zakonodavstvo i za izvršnu vlast kroz, primjerice, načelo samoograničenja ili doktrinu političkog pitanja. To je učenje danas prevladano.

---

eurov do 2.000 eurov, če zlorablja pravice, ki jih ima po tem zakonu. (2) Ustavno sodišče lahko pooblaščenca udeleženca v postopku, ki je odvetnik, kaznuje z denarno kaznijo iz prejšnjega odstavka, če vloga ne vsebuje bistvenih sestavin, ki so določene z zakonom.”

Suvremeni ustavnosudski nadzor danas više nije ograničen na puku funkciju kasacije, pa tzv. pozitivne odluke ustavnih sudova sve više dobivaju na značenju. Oblik "pozitivne odluke" imaju sve vrste tzv. žalbenih odluka (*appellate decisions*) u kojima ustavni sudovi instruiraju zakonodavca (izrijeckom ili prešutno, s vremenskim ograničenjem ili bez njega) da prihvati određene propise u nekom pravnom području. Takve ovlasti ustavnih sudova, iako u različitom opsegu i obliku, susreću se u Austriji, Italiji, Mađarskoj, Njemačkoj, Poljskoj i Portugalu. Štoviše, portugalski Ustavni sud ima izričitu ustavnu ovlast da identificira postojanje neustavnosti zbog propusta (*omission*).<sup>39</sup>

Ustavni sudovi danas imaju i ovlast davanja smjernica (*guidelines*) zakonodavcu ili drugom donositelju propisa o tome kako treba djelovati u budućnosti. One mogu biti sadržane u obrazloženjima gotovo svih odluka koje ustavni sudovi donose, neovisno o tome je li riječ o odlukama s kasacijskim, anulacijskim ili deklaratornim učincima.

Konačno, danas su iznimno važne i tzv. interpretativne odluke (*interpretative decisions*) ustavnih sudova, u kojima oni svojom interpretacijom pojedinih zakona ili drugih propisa osiguravaju da će njihova primjena u budućnosti biti u skladu s ustavom. Ipak, ustavni sudovi u odnosu prema zakonodavnoj vlasti u pravilu poštuju načelo samoograničenja (*principle of self-restraint*): njihova interpretacija ne smije prelaziti zadane granice, odnosno ne smije biti takva da izravno mijenja sadržaj i smisao odredbi koje se tumače.<sup>40</sup>

Praksa hrvatskog Ustavnog suda pokazuje da se on danas služi svim vrstama tzv. "pozitivnih odluka" u odnosu prema zakonodavcu i drugim ovlaštenim donositeljima propisa.

Štoviše, iako nije izravno nadležan za utvrđivanje neustavnosti "propustom nadležnih tijela", on svoju ovlast praćenja ostvarivanja ustavnosti i zakonitosti koristi i u situacijama kad uoči da je zakonodavac neko pitanje ili neki odnos propustio urediti, iako je to bio dužan učiniti s aspekta ostvarivanja ustav-

---

<sup>39</sup> Članak 283. *Ustava Portugalske Republike* (Sedma verzija [2005.] u skladu s Ustavnim zakonom br. 1/2005.) nosi naziv "Neustavnost propustom" i glasi: "1. Na zahtjev predsjednika Republike, pučkog pravobranitelja ili, ako je prekršeno jedno ili više prava autonomnih regija, predsjednikâ zakonodavnih skupština autonomnih regija, Ustavni sud ocjenjuje i provjerava bilo kakvo nepridržavanje ovog Ustava zbog propusta da se donesu zakonske mjere koje su potrebne da bi se ustavne odredbe mogle provoditi. 2. Kad god Ustavni sud utvrdi da je došlo do neustavnosti propustom, on o tome izvješćuje nadležno tijelo."

<sup>40</sup> Usp. Harutyunyan; Mavčič, *op. cit.* u bilj. 19, str. 120 i 129.

nosti pravnog poretka.<sup>41</sup> Dobar je primjer izvješće Hrvatskom saboru broj: U-X-1457/2007 od 18. travnja 2007. (Narodne novine, br. 43/07.), u kojemu je Ustavni sud, uočivši u postupku ocjene ustavnosti Zakona o mirovinskom osiguranju pojavu neustavnosti, utvrdio sljedeće:

“3. (...) Polazeći od članka 61. Ustava koji priznaje dvije zajednice obitelji (bračnu i izvanbračnu), a uvažavajući pravnu narav i svrhu obiteljske mirovine u sustavu mirovinskog osiguranja (...), Ustavni sud utvrđuje da bi ZMO-om trebale biti uređene i pretpostavke za stjecanje prava na obiteljsku mirovinu ne samo bračnim udovicama, odnosno udovcima, već i izvanbračnim udovicama, odnosno udovcima.”

Recentni primjer prakse Ustavnog suda koji je vezan uz pitanje “sudskog aktivizma” je odluka broj: U-VIIR-4696/2010 od 20. listopada 2010. (Narodne novine, br. 119/10.) u kojoj je Ustavni sud, u postupku utvrđenja jesu li ispunjene pretpostavke za raspisivanje referenduma, utvrdio sljedeće:

“25.1. (...) U situaciji kad mjerodavne odredbe ZoRef-a nisu u potpunosti razrađene, što otvara mogućnost da svrha, zbog koje su se u konkretnom slučaju skupljali potpisi birača, ne bude pravilno ostvarena, ustavna je obveza Ustavnog suda da - tumačeći Ustav i ZoRef u svjetlu najviših vrednota ustavnog poretka Republike Hrvatske (članak 3. Ustava) - utvrdi pravilo za konkretan slučaj. Nije, dakle, riječ o općem pravnom pravilu koje bi vrijedilo za sve istovrsne slučajeve, jer takvo pravilo može donijeti samo Hrvatski sabor kao vrhovno predstavničko tijelo građana i nositelj zakonodavne vlasti u Republici Hrvatskoj (članak 70. /71./ Ustava).

Nasuprot zakonodavcu, Ustavni sud, kao ‘čuvar Ustava’, dužan je brinuti se za ostvarenje najviših vrednota ustavnog poretka Republike Hrvatske na način da posredstvom svojih posebnih institucionalnih ovlasti kompenzira slabosti nedostatno razvijene demokratske države utemeljene na proklamiranoj vladavini prava, što uključuje i njezin nedostatno razvijen i nesavršen pravni okvir. Rješavanjem složenih konflikata koji se javljaju u društvenom životu zajednice unutar nedostatno razvijenog i nesavršenog pravnog poretka, Ustavni sud ispunjava svoju ustavnu zadaću uravnoteživanja vrijednosno-normativnog i pozitivno-pravnog okvira države. (...)

---

<sup>41</sup> Članak 104. *Ustavnog zakona* propisuje: “(1) Ustavni sud prati ostvarivanje ustavnosti i zakonitosti te o uočenim pojavama neustavnosti i zakonitosti izvješćuje Hrvatski sabor. (2) Izvješće iz stavka 1. ovoga članka utvrđuje sjednica Ustavnog suda. (3) Izvješće iz stavka 1. ovoga članka dostavlja se u pisanom obliku predsjedniku Hrvatskoga sabora, koji o njemu izvješćuje Hrvatski sabor.”



25.3. (...) Ustavni sud u tom svjetlu posebno naglašava da načelo vladavine prava, kao najviša vrednota ustavnog poretka Republike Hrvatske (članak 3. Ustava), zahtijeva da se državni život ne temelji na arbitrarnosti, nego na unaprijed propisanim pravnim pravilima koja su opća, predvidljiva i za njihove adresate izvjesna u pogledu nastupajućih pravnih posljedica. U tim je okvirima potrebno sagledavati i rješenja koja su danas propisana ZoRef-om, pojedinačno i u njihovoj ukupnosti, radi njihova što hitnijeg usklađivanja s pravnim standardima Venecijanske komisije, sadržanima u njezinu Kodeksu dobre prakse na referendumima, ali i postizanja pravne koherentnosti referendumskog prava u domaćem pravnom poretku.”

Ustavni sud je u izvješću broj: U-X-80/2005 od 1. lipnja 2006. (Narodne novine, br. 64/06.), koje je upućeno Hrvatskom saboru zbog uočene pojave neustavnosti u završnim odredbama brojnih zakona, koja se očitovala u razlikovanju dana stupanja na snagu zakona i dana početka njihove primjene, utvrdio obvezujuća pravna stajališta, te istaknuo:

“4. (...) Sukladno prethodnim navodima, Ustavni sud izvješćuje Hrvatski sabor o potrebi izmjene dosadašnje zakonodavne prakse radi njezina usklađivanja s člankom 89. stavcima 1. i 3. Ustava Republike Hrvatske, na način da u svim zakonima propisuje samo njihovo stupanje na snagu koje će ujedno značiti i početak njihove primjene.”

Nadalje, Ustavni sud je u više svojih odluka izrazio stajalište o političkim pitanjima. Primjerice, u rješenju broj: U-I-3522/2005 od 2. veljače 2010. (Narodne novine, br. 25/10.) Ustavni sud je u postupku ocjene suglasnosti s Ustavom pojedinih odredaba Zakona o privatizacijskim investicijskim fondovima, naveo:

“7. Nakon analize prijedloga za ocjenu suglasnosti osporenih članaka Zakona s Ustavom nameće se zaključak da predlagatelj osporava pojedine elemente modela privatizacije na koji se odlučio zakonodavac, suprotstavljajući prihvaćenom modelu svoja stajališta.

Člankom 2. stavkom 4. alinejom 1. Ustava propisana je ovlast Hrvatskog sabora da samostalno, u skladu s Ustavom i zakonom, odlučuje o uređivanju gospodarskih, pravnih i političkih odnosa u Republici Hrvatskoj.

Polazeći od navedene ustavne samostalnosti zakonodavca u uređivanju pojedinih pravnih odnosa, stajalište je Ustavnog suda da u okviru te samostalnosti i Ustavom mu utvrđene nadležnosti treba tumačiti pravo zakonodavca da propiše postupak privatizacije, odredi uvjete pod kojima se privatizacija

provodi kao i subjekte koji u njoj sudjeluju. Pitanje privatizacije odnosno modela privatizacije koji će biti primijenjen gospodarsko je i političko pitanje koje je, u okviru navedene samostalnosti, u nadležnosti zakonodavca.

Stoga, ustavnosudska ocjena suglasnosti osporenog Zakona s Ustavom u konkretnom slučaju ne podrazumijeva ocjenu odabranog modela privatizacije odnosno njegovih glavnih elemenata, osobito ne njegovu opravdanost i svrhovitost. Eventualno postojanje drugačijeg rješenja u odabiru modela privatizacije još uvijek ne znači da osporeni članci Zakona nisu u suglasnosti s Ustavom.<sup>42</sup>

Najzad, Ustavni sud izrazio je stajalište i o pitanjima gospodarske i socijalne politike. Tako je u rješenju broj: U-I-3610/2010 i dr. od 15. prosinca 2010. (Narodne novine, br. 4/11) u postupku ocjene suglasnosti s Ustavom pojedinih odredaba Zakona o smanjenju mirovina određenih, odnosno ostvarenih prema posebnim propisima o mirovinskom osiguranju, naveo:

“24. (...) Ustavni sud ističe da je zakonodavac slobodan procijeniti opravdava li različitost i u kojoj mjeri, u inače sličnim situacijama, različito uređenje prava i obveza, pri čemu opseg njegovih ovlasti ovisi o predmetu zakonskog uređenja i s njim povezanim činjenicama i okolnostima. Ustavni sud također podsjeća na svoje ustaljeno stajalište da u odnosu na opće mjere gospodarske i socijalne politike zakonodavac ima široko područje slobodne procjene, pa je Ustavni sud dužan poštovati izbor zakonodavne politike.”

#### 4.4. Imunitet, inkompatibilitet, razrješenje, materijalna neovisnost i protokolarni položaj ustavnih sudaca

##### 4.4.1. Imunitet ustavnih sudaca

Najveći broj ustavotvoraca izrijeком priznaje ustavnim sucima tzv. parlamentarni imunitet (Bugarska, Češka Republika, Italija, Slovenija, Španjolska, Francuska, itd.).

Suci hrvatskog Ustavnog suda uživaju imunitet kakav imaju i zastupnici u Hrvatskom saboru.<sup>43</sup> Sudac Ustavnog suda ne može biti pozvan na kaznenu od-

<sup>42</sup> V. i rješenje Ustavnog suda broj U-I-628/1999., U-I-882/1999. od 12. srpnja 2001. i rješenje Ustavnog suda broj: U-I-323/2004 od 9. lipnja 2004.

<sup>43</sup> V. članak 123. stavak 2. *Ustava Republike Hrvatske*. O imunitetu zastupnika u Hrvatskom saboru vidi članak 75. *Ustava Republike Hrvatske*. O imunitetu neodgovornosti (freedom

govornost, pritvoren ili kažnjen za izraženo mišljenje ili glasovanje u Ustavnom sudu, a ne može biti ni pritvoren niti se protiv njega može pokrenuti kazneni postupak bez odobrenja Ustavnog suda. Međutim, sudac Ustavnog suda može biti pritvoren bez odobrenja toga suda ako je zatečen da čini kažnjivo djelo za koje je propisana kazna zatvora u trajanju dužem od pet godina. U takvu slučaju državno tijelo, koje je suca Ustavnog suda pritvorilo, dužno je o tome odmah obavijestiti predsjednika Ustavnog suda.

Konačno, Ustavni sud može odlučiti da sudac protiv kojeg je pokrenut kazneni postupak ne obavlja dužnosti u Ustavnom sudu dok taj postupak traje.<sup>44</sup>

Valja naglasiti da iako imunitet štiti suca od kaznene odgovornosti za izraženo mišljenje ili glasovanje u Ustavnom sudu, te od pritvaranja i pokretanja kaznenog postupka bez odobrenja Ustavnog suda, to ne znači da on neće odgovarati za počinjeno kazneno djelo. Glede toga možemo zaključiti da se osim ustavnih jamstva neovisnosti sudaca Ustavnog suda, te uspostavljanja njihova autoriteta nasuprot nositelja izvršne i zakonodavne vlasti ipak ide za tim da se utvrđena jamstva ne smiju zlorabiti na štetu ustavnog poretka Republike Hrvatske, a time i jednakosti svih građana pred zakonom.<sup>45</sup>

#### 4.4.2. Inkompatibilitet ustavnih sudaca

Posebno obilježje dužnosti ustavnog suca jest njezina nespojivost s određenim aktivnostima ili djelovanjima. U gotovo svim državama dužnost ustavnog suca spojiva je sa znanstvenim, stručnim i umjetničkim djelovanjima. Smatra se, naime, da aktivnosti sudaca ustavnih sudova ne smiju biti zatvorene unutar "četiriju zidova" njihove institucije, odnosno da njihove znanstvene i stručne aktivnosti moraju biti javne i doprinositi transparentnosti ustavnog sudstva te pluralizmu mišljenja.<sup>46</sup>

U Republici Hrvatskoj djelovanje Ustavnog suda je javno.<sup>47</sup> U tom svjetlu, svaka znanstvena i stručna, ali i humanitarna, kulturna, sportska i druga dje-

---

of speech and debates) i imunitetu nepovredivosti (freedom of arrest and molestation) više u Šarin, D., *Odnos sudbene vlasti i ustavnoga sudovanja s motrišta diobe vlasti*, Vladavina prava, Vol. III, br. 3-4, 1999., str. 87 - 108.

<sup>44</sup> V. članak 4. *Ustavnog zakona*.

<sup>45</sup> V. članak 14. *Ustava Republike Hrvatske*.

<sup>46</sup> Usp. Harutyunyan; Mavčić, *op. cit.* u bilj. 19, str. 129.

<sup>47</sup> V. članak 3. *Ustavnog zakona*.

latnost suca Ustavnog suda također je izraz te javnosti, što izrijekom utvrđuje članak 10. Ustavnog zakona:

“(1) Suci Ustavnog suda ne mogu obavljati nikakvu drugu javnu ili profesionalnu dužnost.

(2) Sveučilišni nastavnik (docent, izvanredni i redoviti profesor) pravnih znanosti izabran za suca Ustavnog suda može, izvan radnog odnosa i u smanjenom opsegu, nastaviti obavljati nastavu i znanstveni rad kao sveučilišni nastavnik pravnih znanosti.

(3) U smislu ovoga Ustavnog zakona ne smatra se javnom, odnosno profesionalnom dužnošću ni druga znanstvena i stručna djelatnost, niti člansko djelovanje u institutima i udrugama pravnika, kao ni u humanitarnim, kulturnim, sportskim i drugim udrugama.”

S druge strane, međutim, dužnost ustavnog suca ni u jednoj zemlji nije spojiva s političkim i stranačkim aktivnostima. Članak 16. hrvatskog Ustavnog zakona u tom smislu propisuje:

“Sudac Ustavnog suda ne smije biti član nijedne političke stranke niti svojim javnim djelovanjem i postupanjem smije iskazivati osobnu naklonost prema bilo kojoj političkoj stranci.”

#### 4.4.3. Razrješenje ustavnih sudaca prije isteka mandata

Neovisan položaj sudaca Ustavnog suda potvrđen je i ustavnim navođenjem točno određenih razloga zbog kojih sudac može biti razriješen dužnosti prije isteka vremena za koje je izabran, i to samo ako zatraži da bude razriješen, ako bude osuđen na zatvorsku kaznu, ili ako trajno izgubi sposobnost da obavlja svoju dužnost.<sup>48</sup> Postojanje navedenih razloga utvrđuje sam Ustavni sud<sup>49</sup> u skladu s odredbom članka 12. Ustavnog zakona, kojom je određeno:

“(1) Ako sudac Ustavnog suda zatraži da bude razriješen dužnosti, a Hrvatski sabor ne donese odluku o tom zahtjevu u roku od tri mjeseca od dana podnošenja zahtjeva, sucu Ustavnog suda dužnost prestaje po sili Ustavnog zakona istekom roka od tri mjeseca od dana podnošenja zahtjeva.

(2) Sud koji je izrekao zatvorsku kaznu dužan je bez odgode dostaviti pravomoćnu osudu Ustavnom sudu, koji će o tome odmah izvijestiti predsjednika Hrvatskoga sabora.

<sup>48</sup> V. članak 124. *Ustava Republike Hrvatske* i članak 11. stavak 1. *Ustavnog zakona*.

<sup>49</sup> V. članak 11. stavak 2. *Ustavnog zakona*.

(3) Prijedlog da se pokrene postupak radi utvrđivanja trajnog gubitka sposobnosti suca Ustavnog suda da obavlja svoju dužnost Ustavnom sudu podnosi njegov predsjednik.

(4) Postupak radi utvrđivanja trajnog gubitka sposobnosti predsjednika Ustavnog suda, Ustavnom sudu predlažu tri njegova suca.

(5) Odluku o prijedlogu iz stavka 4. ovoga članka donosi Ustavni sud većinom glasova svih sudaca.”

Razlozi zbog kojih sudac Ustavnog suda može biti razriješen dužnosti prije isteka vremena na koje je izabran utvrđeni su, primjerice, i Ustavom Francuske<sup>50</sup> i Španjolske.<sup>51</sup>

#### 4.4.4. Materijalna neovisnost ustavnih sudaca

Materijalna neovisnost ustavnih sudaca smatra se važnom garancijom neovisnosti ustavnog sudstva. Harutyunyan i Mavčič navode najčešće elemente kojima se izražava njihova materijalna neovisnost. To su:

- 1) sustav plaća i doplataka,
- 2) priznavanje vremena u kojem se obnaša dužnost ustavnog suca u ukupan radni staž osobe,
- 3) socijalno i zdravstveno osiguranje,
- 4) drugi osobni primici i naknade (putni troškovi, troškovi službenih putovanja, naknada za “topli obrok”, naknada za odvojeni život, naknada

---

<sup>50</sup> Članak 57. *Ustava Francuske* propisuje da je dužnost člana Ustavnog vijeća inkompatibilna s dužnošću člana vlade ili domova parlamenta, a da će druge inkompatibilnosti biti određene organskim zakonom, v. <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/english/constitution/constitution-of-4-october-1958.25742.html>. Za druge inkompatibilnosti v. Ordinance N° 58-1067 Constituting an Institutional Act on the Constitutional Council, as amended by Ordinance n° 59-223 of February 4th 1959 and Institutional Acts n°s 74-1101 of December 26th 1974, 90-383 of May 10th 1990, 95-63 of January 19th 1995, 2007-223 of February 21st 2007, 2008-695 of July 15th 2008, 2009-403 of April 15th 2009, 2009-1523 of December 10th 2009, 2010-830 of 22 July 2010, no. 2011-333 of 29 March 2011 and no. 2011-410 of 14 April 2011, [http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank\\_mm/anglais/en\\_ordinance\\_58\\_1067.pdf](http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/anglais/en_ordinance_58_1067.pdf).

<sup>51</sup> V. članak 159. stavak 4. *Ustava Španjolske*, [http://www.senado.es/constitu\\_i/indices/consti\\_ing.pdf](http://www.senado.es/constitu_i/indices/consti_ing.pdf).

za godišnji odmor, troškovi najma stana u mjestu sjedišta ustavnog suda u slučaju kad je mjesto stanovanja suca izvan mjesta njegova sjedišta, troškovi stručnog usavršavanja, naknada za dugogodišnju službu (*long-service bonus*), otpremnina pri odlasku u mirovinu, i sl.),

- 5) plaćeni godišnji odmor i pravo na odsustvovanje s posla određeni broj plaćenih radnih dana zbog osobnih razloga,
- 6) prava nakon prestanka dužnosti ustavnog suca (povratak na prethodno radno mjesto u državnoj ili javnoj službi pod propisanim pretpostavkama, pravo na plaću u određenom razdoblju nakon prestanka mandata u slučaju nezaposlenosti, i sl.).<sup>52</sup>

Čini se da su upravo garancije neovisnosti ustavnog sudstva vezane uz materijalnu neovisnost ustavnih sudaca najslabije uređene u pravnom poretku Republike Hrvatske. One, naime, nisu predmet uređenja ni Ustava ni Ustavnog zakona.<sup>53</sup>

Zakonodavac je materijalna davanja ustavnih sudaca uredio u Zakonu o obvezama i pravima državnih dužnosnika.<sup>54</sup> Adresati tog zakona nisu suci i drugi pravosudni dužnosnici, jer se njihov materijalni položaj uređuje posebnim Zakonom o plaćama sudaca i drugih pravosudnih dužnosnika.<sup>55</sup>

Ubrajanje sudaca Ustavnog suda u skupinu državnih dužnosnika, u koju se u prvom redu ubrajaju nositelji zakonodavne, izvršne i upravne vlasti, ne doprinosi ostvarivanju neovisnosti ustavnog sudstva, a izravno je štetno za percepciju javnosti, odnosno za stupanj njezina povjerenja u Ustavni sud kao neovisno i nepristrano tijelo kojemu je temeljna ustavna zadaća upravo kontrola

---

<sup>52</sup> Harutyunyan; Mavčić, *op. cit.* u bilj. 19, str. 132 i dalje. Usp. i Lauc, Z., *Novo uređenje statusa sudaca Ustavnog suda: Od načina izbora do materijalnih osnova njihova rada*, Okrugli stol "Hrvatsko ustavno sudovanje de lege lata i de lege ferenda", Modernizacija prava 10., Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Zagreb, 2009., str. 277 - 341.

<sup>53</sup> Ustavni zakon sadrži o tome samo jednu odredbu (članak 14. stavak 1.) koja propisuje: "(1) Sudac Ustavnog suda kome je prestala sudačka dužnost zbog isteka mandata ima pravo na mirovinu pod istim uvjetima kako je to određeno za zastupnike u Hrvatskom saboru."

<sup>54</sup> *Zakon o obvezama i pravima državnih dužnosnika*, Narodne novine, br. 101/98., 135/98., 105/99., 25/00., 73/00., 30/01., 59/01., 114/01., 153/02., 154/02., 163/03., 16/04., 30/04., 105/04., 187/04., 92/05., 121/05., 151/05., 135/06., 141/06., 17/07., 34/07., 82/07., 107/07., 60/08., 38/09., 71/10. i 150/11.

<sup>55</sup> *Zakon o plaćama sudaca i drugih pravosudnih dužnosnika*, Narodne novine, br. 10/99., 25/00., 30/01., 59/01., 114/01., 116/01., 64/02., 153/02., 154/02., 17/04., 8/06., 34/07., 134/07., 146/08., 155/08., 39/09., 155/09., 14/11., 154/11. i 12/12.

tih vlasti. Stoga se čini nužnim što prije materijalni položaj ustavnih sudaca urediti zasebno i samostalno od svih drugih vlasti, izravnim uređivanjem tog njihova položaja u Ustavnom zakonu.

#### 4.4.5. *Protokolarni položaj ustavnih sudaca*

Ustavni sudovi u svim su zemljama obuhvaćeni državnim protokolom ili imaju svoj vlastiti protokol izjednačen po položaju s protokolima najviših tijela zakonodavne i izvršne vlasti. Tako i članak 7. Poslovnika Ustavnog suda Republike Hrvatske propisuje:

“Kad Ustavni sud organizira određeno međunarodno savjetovanje ili kao domaćin ostvaruje bilateralnu i multilateralnu suradnju s međunarodnim sudovima, drugim ustavnim sudovima, odnosno najvišim nacionalnim sudovima koji imaju položaj ustavnog suda u drugim zemljama, na postupak prijema i boravka stranih sudionika u Republici Hrvatskoj primjenjuje se Državni protokol.”<sup>56</sup>

### 4.5. **Sastav i izbor/imenovanje ustavnih sudaca**

#### 4.5.1. *Sastav ustavnih sudova*

Europske pravne standarde za sastav ustavnih sudova postavila je Venecijanska komisija Vijeća Europe. Ona preporučuje da kriterij za sastav ustavnog suda bude struktura društva u kojem taj sud djeluje, tako da on odražava pluralizam društva, odnosno njegove filozofske, etničke, socijalne, političke, vjerske i pravne elemente. Venecijanska komisija nadalje preporučuje da je dobro osigurati zastupljenost svih državnih vlasti - zakonodavne, izvršne i sudske - u osobama izabраниh sudaca, kao i zastupljenost nacionalnih manjina ako one predstavljaju više od 8 % ukupnog stanovništva, te odgovarajuću zastupljenost žena. Prema mišljenju te komisije, uloga ustavnog suda je posebna, pa se stoga i njegov sastav mora razlikovati od sastava redovnih sudova. Zato je vrlo poželjno u sastavu suda imati sveučilišne profesore prava, kao i osobe koje su radile u

---

<sup>56</sup> *Poslovnik Ustavnog suda Republike Hrvatske*, Narodne novine, br. 181/03., 16/06., 30/08., 123/09., 63/10. i 121/10.

tijelima izvršne vlasti, jer se time osigurava raznovrstan pristup istom pravnom problemu koji jamči dobro izbalansirane odluke ustavnog suda.<sup>57</sup>

Sastav hrvatskog Ustavnog suda u cijelosti zadovoljava navedene standarde. Ustavni sud čini trinaest sudaca koje bira Hrvatski sabor dvotrećinskom većinom glasova ukupnog broja zastupnika iz reda istaknutih pravnika, osobito sudaca, državnih odvjetnika, odvjetnika i sveučilišnih profesora pravnih znanosti, na način i u postupku propisanim ustavnim zakonom. Mandat suca Ustavnog suda traje osam godina, a produžuje se do stupanja na dužnost novog suca u slučaju da do njegova isteka novi sudac nije izabran ili nije stupio na dužnost, a iznimno najdulje do šest mjeseci.<sup>58</sup>

Ustavni zakon dodatno propisuje da za suca Ustavnog suda može biti izabrana osoba koja je hrvatski državljanin, diplomirani pravnik s najmanje 15 godina radnog iskustva u pravnoj struci i koja se u toj struci istakla znanstvenim ili stručnim radom ili svojim javnim djelovanjem. Osoba koja je stekla doktorat pravnih znanosti i ispunjava druge navedene uvjete može se izabrati za suca Ustavnog suda ako ima najmanje 12 godina radnog iskustva u pravnoj struci.<sup>59</sup>

Sukladno navedenom, "vidljivo je nastojanje zakonodavca da osigura takav sastav Ustavnog suda čiji će se autoritet temeljiti na prvom mjestu na stručnim osobinama te statusu i ugledu postignutom stručnim i znanstvenim radom, a ne angažiranjem u politici. Osobni sastav Ustavnog suda od velike je, a moglo bi se kazati i presudne važnosti za uspostavljanje njegova autoriteta nasuprot nositeljima izvršne vlasti odnosno funkcionarima zakonodavne vlasti. Bez takvog autoriteta, sud neće moći ispuniti svoju Ustavom određenu ulogu."<sup>60</sup>

---

<sup>57</sup> Usp. *Vademecum on Constitutional Justice*, CDL-JU(2007)012, Council of Europe Venice Commission, Strasbourg, 11 May 2007; *The Composition of Constitutional Courts*, European Commission for Democracy through Law, CDL-STD(1997)020, Science and technique of democracy No. 20, Strasbourg : Council of Europe Publishing, December 1997.

<sup>58</sup> V. članak 122. stavak 1. *Ustava Republike Hrvatske*.

<sup>59</sup> V. članak 5. *Ustavnog zakona*.

<sup>60</sup> V. Sokol, S.; Smerdel, B., *Ustavno pravo*, Školska knjiga, Zagreb, 1992., str. 67. Usp. i Sokol, S.; Smerdel, B., *Ustavno pravo*, Narodne novine, Zagreb, 2009., str. 182.



#### 4.5.2. Izbor ustavnih sudaca

Za razliku od sastava hrvatskog Ustavnog suda koji zadovoljava europske standarde, današnji model izbora sudaca Ustavnog suda podložan je kritici u dijelu koji se odnosi na postupak predlaganja kandidata za tu dužnost.<sup>61</sup>

Danas u Europi postoje tri temeljna modela izbora sudaca ustavnih sudova.

Prvi je model izravnog imenovanja. To je slučaj s Francuskom u kojoj tijela ovlaštena za imenovanje članova francuskog Ustavnog vijeća imaju potpunu diskrecijsku slobodu, pa po troje članova imenuju predsjednik Francuske Republike te predsjednici obaju domova francuske Nacionalne skupštine. Čak i predsjednika Ustavnog vijeća imenuje predsjednik države između izabranih članova. Povrh toga, to je jedina zemlja u kojoj bivši predsjednici države *de iure* postaju članovi Ustavnog vijeća doživotno.

Drugi je izborni sustav, a izborno tijelo je parlament. Ako je parlament dvodoman ustavne suce biraju ili oba doma ili samo donji dom. Riječ je o sustavu zastupljenom u Crnoj Gori, Hrvatskoj, Mađarskoj, Njemačkoj, Poljskoj, Portugalu, Sloveniji, Rusiji, itd. U Crnoj Gori, Sloveniji i Rusiji kandidate za suce ustavnih sudova predlaže predsjednik države.

Treći, hibridni sustav predstavlja zapravo kombinaciju imenovanja i izbora ustavnih sudaca. Primjerice, u Austriji predsjednik države imenuje suce na temelju prijedloga koji podnose federalne vlade i oba doma parlamenta. U Bugarskoj 1/3 ustavnih sudaca imenuje parlament, 1/3 imenuje predsjednik države, a 1/3 biraju suci dvaju vrhovnih sudova zajedno. U Češkoj predsjednik države imenuje suce uz suglasnost Senata, dakle jednog doma parlamenta. U Italiji 1/3 ustavnih sudaca bira posebno tijelo sastavljeno od članova izabranih iz tri najviša suda u zemlji, 1/3 bira parlament na zajedničkoj sjednici oba doma, a 1/3 sudaca imenuje predsjednik države. U Španjolskoj kralj imenuje ustavne suce koje predlažu oba doma parlamenta, Vlada i Opće sudbeno vijeće.<sup>62</sup>

Iako su različiti, svim je modelima zajedničko jedno obilježje: kandidate za suce ustavnih sudova predlažu i biraju/imenuju predstavnici najviših tijela državne vlasti.

To nije slučaj u Hrvatskoj.

<sup>61</sup> Usp. Podolnjak, R., *Izbor sudaca Ustavnog suda Republike Hrvatske u komparativnoj perspektivi*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, Vol. 57, br. 3, 2007., str. 547 - 575.

<sup>62</sup> Usp. Lauc, *op. cit.* u bilj. 52, str. 299 - 303.

Postupak kandidiranja sudaca Ustavnog suda i predlaganja za izbor Hrvatskom saboru provodi Odbor za Ustav, Poslovnik i politički sustav Hrvatskog sabora (u daljnjem tekstu: nadležni odbor) objavom poziva u "Narodnim novinama" pravosudnim institucijama, pravnim fakultetima, odvjetničkoj komori, pravničkim udrugama, političkim strankama, drugim pravnim osobama i pojedincima da predlože kandidate za izbor jednog ili više sudaca Ustavnog suda. Pojedinaac se može i sam predložiti za kandidata.

Nadležni odbor, uz svoj prijedlog, dostavlja Hrvatskom saboru listu svih kandidata koji ispunjavaju uvjete za izbor suca Ustavnog suda. Zastupnici Hrvatskog sabora glasuju pojedinačno o svakom predloženom kandidatu, a izabranim sucem Ustavnog suda smatra se kandidat za kojeg je glasala dvo-trećinska većina od ukupnog broja zastupnika Hrvatskog sabora.<sup>63</sup>

Europsko-kontinentalni model ustavnog sudovanja polazi od postavke da je izbor ustavnih sudaca isključiva odgovornost države, to jest najviših državnih (političkih) institucija, pa postupak izbora sudaca Ustavnog suda s obilježjima javnog natječaja, kakav je prihvaćen u Republici Hrvatskoj, ne postoji ni u jednoj drugoj državi koja je prihvatila taj model.

Ustavni sud je u svojoj praksi odlučivao o ustavnoj tužbi izabrane sutkinje Ustavnog suda protiv presude Upravnog suda Republike Hrvatske broj: Zpa-13/2008-29 od 15. listopada 2008. kojom je uvažen zahtjev kandidatkinje za suca Ustavnog suda za zaštitu ustavom zajamčenog prava i slobode čovjeka i građanina iz članka 66. Zakona o upravnim sporovima i poništena odluka Hrvatskog sabora o izboru tri suca Ustavnog suda, klasa: 021-13/08-08/20 od 9. svibnja 2008., u dijelu u kojem je za sutkinju Ustavnog suda izabrana podnositeljica ustavne tužbe.

U toj odluci, broj: U-III-443/2009 od 30. travnja 2009. (Narodne novine, br. 65/09.), Ustavni sud naveo je:

"Ad 8.2. (...) d) Nesporno je da se odluka Hrvatskog sabora o izboru sudaca Ustavnog suda može ispitivati sa stajališta ustavnosti i zakonitosti postupka i načina donošenja, ali u različitim stupnjevima i sa stajališta ispunjavanja uvjeta propisanih člankom 5. stavkom 1. Ustavnog zakona, što ovisi o naravi samog propisanog uvjeta (hrvatski državljanin, diplomirani pravnik, najmanje 15 godina radnog iskustva u pravnoj struci, u pravnoj struci istaknuti znanstveni ili stručni rad ili u pravnoj struci istaknuto javno djelovanje).

<sup>63</sup> V. članak 122. stavci 1. i 2. *Ustava Republike Hrvatske* i članak 6. *Ustavnog zakona*.

Ako su ispunjeni navedeni uvjeti propisani člankom 5. stavkom 1. Ustavnog zakona, politička volja izražena tijekom glasovanja ne može biti predmetom ni sudske ni ustavnosudske kontrole.

Ispunjavanje uvjeta koji se odnose na hrvatsko državljanstvo i zvanje diplomiranog pravnika dokazuje se odgovarajućim javnim ispravama. O načinu na koji se dokazuje ispunjavanje ostalih uvjeta iz članka 5. stavka 1. Ustavnog zakona Ustavni sud se očituje u nastavku.”

Međutim na pitanje: je li dopuštena provjera kvalifikacije da se osoba koja se kandidira za suca Ustavnog suda u pravnoj struci “istakla znanstvenim ili stručnim radom ili svojim javnim djelovanjem”, Ustavni sud je odgovorio:

“Ad 8.3. (...) Prema stajalištu Ustavnog suda, riječ je u prvom redu o vrijednosnoj ocjeni Hrvatskog sabora. Takva kvalitativna provjera stoga zahtijeva nužan pravni oprez, jer može doći u koliziju s političkom voljom parlamenta izraženom tijekom glasovanja o kandidatu za suca Ustavnog suda. Ona ne smije uzurpirati volju i nadležnost parlamenta te se mora ograničiti samo na provjeru jesu li u kandidaturi sadržane činjenice iz kojih se može izvesti zaključak da je kandidat osoba koja se u pravnoj struci istaknula znanstvenim ili stručnim radom ili svojim javnim djelovanjem (primjerice, objava stručnih članaka, sudjelovanje na domaćim i inozemnim stručnim skupovima). Ocjena o tome jesu li te činjenice dostatne da dovedu do zaključka o kandidatu koji se u pravnoj struci istaknuo znanstvenim ili stručnim radom ili svojim javnim djelovanjem, kao i sama ocjena tih činjenica u isključivoj su nadležnosti Hrvatskog sabora. To proizlazi iz članka 6. stavka 5. Ustavnog zakona prema kojem prijedlog nadležnog odbora Hrvatskog sabora mora sadržavati obrazloženje iz kojeg je razvidno zašto je pojedinom kandidatu dao prednost pred ostalim kandidatima.”

#### *4.5.3. Izbor predsjednika ustavnog suda*

Neovisan položaj ustavnog suda nadalje simbolizira način izbora odnosno imenovanja njegova predsjednika. Jednoglasno je prihvaćeno stajalište da se najveći stupanj neovisnosti postiže u slučaju kad sami ustavni suci među sobom biraju predsjednika ustavnog suda (Italija, Belgija, Slovenija, Španjolska).

Ipak, mnoge države danas još nisu dosegle taj stupanj. Predsjednika ustavnog suda još uvijek najčešće biraju ili imenuju ovlaštena tijela izvan ustavnog

suda (parlament, predsjednik države), kao što se to čini u Austriji, Crnoj Gori, Francuskoj, Njemačkoj, Poljskoj itd.<sup>64</sup>

Hrvatski ustavotvorac u tom je pitanju izabrao rješenje koje jamči najveći stupanj neovisnosti ustavnog sudstva.<sup>65</sup> Ustavni sud sam bira predsjednika između svojih članova, na vrijeme od četiri godine, tajnim glasovanjem.<sup>66</sup> Kandidat se smatra izabranim ako dobije većinu od ukupnog broja sudaca Ustavnog suda.

#### 4.6. Javna narav i javna kontrola djelovanja ustavnih sudova

Javna narav aktivnosti ustavnih sudova ponegdje je deklarirana već u samim ustavima, ali najčešće u zakonima o ustavim sudovima. Javnost djelovanja ustavnih sudova ostvaruje se na različite načine.

##### 4.6.1. Javne rasprave i sjednice ustavnog suda

U ustavnom sudstvu prevladavaju načela javne naravi ustavnosudskih rasprava (*public nature of court hearings*) i javne naravi donošenja ustavnosudskih odluka (*public nature of delivering decisions*). Javnost djelovanja ustavnih sudova predstavlja oblik kontrole ili nadzora nad nepristranošću i pravovaljanošću postupka odlučivanja.

Iznimke su najčešće propisane mjerodavnim zakonima, a odnose se na tzv. zakonske rezerve (*legal reservations*): isključenje javnosti rezervirano je za zaštitu interesa maloljetnika ili javnog interesa, najčešće javnog morala.<sup>67</sup>

Već je rečeno da hrvatski Ustavni zakon izrijeком propisuje da je djelovanje Ustavnog suda javno.<sup>68</sup> To se odnosi i na javnost naravi ustavnosudskih rasprava i na javnost naravi donošenja ustavnosudskih odluka.

Ustavni sud na sjednici može zaključiti da će o biti stvari odlučiti na temelju javne rasprave. Javnu raspravu zakazuje predsjednik Ustavnog suda. Na javnu raspravu pozivaju se sudionici u postupku i predstavnici državnih tijela, tijela

---

<sup>64</sup> Harutyunyan; Mavčić, *op. cit.* u bilj. 19, str. 21.

<sup>65</sup> Usp. Sokol; Smerdel, *Ustavno pravo* (2009.), *op. cit.* u bilj. 60, str. 183.

<sup>66</sup> V. članak 122. stavak 3. *Ustava Republike Hrvatske* i članak 15. *Ustavnog zakona*.

<sup>67</sup> Harutyunyan; Mavčić, *op. cit.* u bilj. 19, str. 134 i dalje.

<sup>68</sup> V. članak 3. *Ustavnog zakona*.

lokalne i područne (regionalne) samouprave i udruga, kao i osobe sudjelovanje kojih je na javnoj raspravi potrebno. Izostanak pozvanih sudionika u postupku i drugih pozvanih osoba ne sprječava Ustavni sud da nastavi postupak i donese odluku, ako ocijeni da za to postoje uvjeti. U opravdanim slučajevima Ustavni sud može odgoditi javnu raspravu i zakazati novu.<sup>69</sup>

Na javnim raspravama, ali i na sjednicama Ustavnog suda na kojima se donose odluke te na drugim skupovima u Ustavnom sudu mogu biti nazočni predstavnici tiska i drugih sredstava priopćavanja. Za televizijski i radio-prijenos iz Ustavnog suda potrebna je dozvola predsjednika Ustavnog suda.<sup>70</sup>

Sukladno načelu zakonskih rezervi, ako postoje razlozi za isključenje javnosti u postupku sudac Ustavnog suda koji je izvjestitelj u dotičnom predmetu to navodi u izvješću pripremljenom za sjednicu Ustavnog suda.<sup>71</sup>

#### 4.6.2. *Objava odluka ustavnih sudova u službenim glasilima, pravnim časopisima i preko računalnih informacijskih sustava*

Osim navedenog, javnost djelovanja hrvatskog Ustavnog suda ostvaruje se:

1. objavom ustavnosudskih odluka, rješenja i izvješća u "Narodnim novinama"<sup>72</sup>,
2. izdavanjem zbirki odluka, rješenja i izvješća,
3. dostavom službenih priopćenja sredstvima javnog priopćavanja,
4. održavanjem konferencija za tisak i druga sredstva javnog priopćavanja, i
5. objavom ustavnosudske prakse, te važnijih podataka na službenim web-internetskim stranicama Ustavnog suda (<http://www.usud.hr>).<sup>73</sup>

Osim toga, od 1992. sažeci najvažnijih odluka Ustavnog suda objavljuju se u *Bulletin on Constitutional Case Law* Venecijanske komisije Vijeća Europe na engleskom i francuskom jeziku, a te su odluke sadržane i u europskoj bazi podataka *CODICES*.

---

<sup>69</sup> V. članak 50. *Ustavnog zakona*.

<sup>70</sup> V. članak 47. *Ustavnog zakona*.

<sup>71</sup> V. članak 21. *Ustavnog zakona*.

<sup>72</sup> V. članak 29. *Ustavnog zakona*.

<sup>73</sup> V. članak 4. *Poslovnika Ustavnog suda Republike Hrvatske*.

#### 4.7. Neovisnost i ustavna autonomija unutarnjeg ustrojstva ustavnih sudova

Većina europskih država danas dopušta organizacijsku autonomiju ustavnih sudova. To znači da sami ustavni sudovi, svojim poslovnikom, uređuju svoje unutarnje ustrojstvo. Riječ je gotovo bez izuzetaka o slobodi ustrojavanja stručnih službi unutar ustavnog suda u najboljem interesu službe na čijem je čelu, u pravilu, glavni tajnik ustavnog suda.

Sukladno tome, i hrvatski je ustavotvorac izrijekom propisao da se unutarnje ustrojstvo Ustavnog suda uređuje njegovim poslovnikom.<sup>74</sup>

### 5. ZAKLJUČAK

Ustavom Republike Hrvatske ustrojen je, uz zakonodavnu, izvršnu i sudbenu vlast, i Ustavni sud Republike Hrvatske kao, uvjetno rečeno, “četvrta vlast” ili “međuvlast”.

Ustavni je sud posebno ustavno tijelo koje ne pripada ni zakonodavnoj ni izvršnoj ni sudbenoj vlasti. Kao ustavno tijelo *sui generis*<sup>75</sup>, njegov je položaj određen osnovnom zadaćom, to jest apstraktnom kontrolom zakona i podzakonskih akata te zaštitom ustavnih prava i temeljnih sloboda kroz postupak individualne ustavne kontrole.

Nekoliko temeljnih značajki obilježavaju ustavnu autonomiju današnjeg hrvatskog Ustavnog suda. Prvo, on djeluje samo na temelju Ustava i Ustavnog zakona, koji ima snagu Ustava. Drugo, neovisan je o svim tijelima državne vlasti i samostalno raspoređuje sredstva, utvrđena u državnom proračunu, u skladu sa svojim godišnjim proračunom i zakonom, radi funkcioniranja djelatnosti Suda. Treće, unutarnje ustrojstvo Ustavnog suda uređuje se njegovim poslovnikom koji donosi sam Ustavni sud. O primjeni poslovnika brine se predsjednik Ustavnog suda. Tumačenje poslovnika također daje Ustavni sud.

Ustav i Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske sadrže i druge garancije neovisnosti ustavnog sudstva i ustavnih sudaca.

---

<sup>74</sup> V. članak 127. stavak 3. *Ustava Republike Hrvatske*.

<sup>75</sup> Usp. Sokol, S. *Odnos Ustavnog suda i tijela sudbene vlasti*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, Vol. 50, br. 1-2, 2000., str. 55 - 64.

Usporedbom općih garancija koje važe u većini europskih država s onima koje važe u hrvatskom pravnom poretku dolazi se do zaključka da u tom području još uvijek postoje problemi koju zahtijevaju bolja ili naprednija rješenja.

Čini se da tri problema zahtijevaju bezodložno rješavanje. Riječ je o načinu izbora sudaca Ustavnog suda, načinu odlučivanja o godišnjem proračunu Ustavnog suda i usklađivanju administrativne prakse u skladu s ustavnom autonomijom Ustavnog suda da samostalno raspoređuje proračunska sredstva te o zasebnom uređenju materijalnog položaja ustavnih sudaca u Ustavnom zakonu, odvojenom od onog državnih dužnosnika u zakonodavnoj, izvršnoj i upravnoj grani vlasti.

### Summary

Duška Šarin \*

## POSITION OF THE CONSTITUTIONAL COURT OF THE REPUBLIC OF CROATIA FROM THE POINT OF VIEW OF SEPARATION OF POWERS AND THE CONSTITUTIONAL GUARANTEE OF ITS INDEPENDENCE

*Along with legislative, executive and judicial government, the Constitution had established the Constitutional court of the Republic of Croatia (hereinafter: Constitutional court) as kind of 'fourth state government' or 'inter-government'. The real position of the Constitutional court is seen in the authorities given to it by the Constitution, i.e. in legal impacts of constitutional-judicial decisions that directly act in areas of legislative, executive, and judicial government.*

*Constitutional autonomy of the Constitutional court is shown through the so called constitutional guarantees of the independence of the Constitutional court, that are expression and consequence of its position as the 'fourth state government' or 'inter-government' in the Republic of Croatia. Harutyunyan and Mavčič state the following guarantees of the independence of the constitutional court: 1. financing (budget) of constitutional courts as basis of their independence, 2. payment of fees in constitutional-judicial proceedings as source of financing of the constitutional court, 3. authorities of the constitutional courts*

---

\* Duška Šarin, Ph. D., Judge of the Constitutional Court of the Republic of Croatia, Trg sv. Marka 4, Zagreb

*as proof of their independence, 4. immunity, incompatibility, material independence and protocol position of constitutional judges, 5. appointment / choosing of constitutional judges, 6. public control / public form of actions of constitutional courts, especially: a) public discussions, b) publication of decisions of the constitutional courts in official gazettes and legal magazines, c) flow of information about constitutional-judicial decisions through individual computer information systems, and 7. constitutional autonomy of the internal organisation of the constitutional courts.*

*By comparing the general guarantees that are valid in most European countries with those valid in Croatian legal system we come to the conclusion that there still exist problems in that area that demand better or more advanced solution. It seems that three problems demand immediate solution.*

*In the area of financing of the Constitutional court, as basis of its independence, changes are necessary in two directions: first, the Constitutional court should get the authority to propose its own annual budget to the Croatian Parliament without the mediation of the Government of the Republic of Croatia (which does not necessarily mean its separation from the total state budget), and, secondly, despite the proclaimed independence in allocating its own means from the budget, as guaranteed by article 2, paragraph 2 of the Constitutional Act on the Constitutional court of the Republic of Croatia, it is necessary to change the administrative practice in that area, since that constitutional guarantee is not implemented in practice, or is not implemented in full measure.*

*Furthermore, it seems that the guarantees of independence of the constitutional court connected with the material independence of the constitutional judges are regulated the least in the legal system of the Republic of Croatia. They are not the subject of regulations neither of the Constitution nor the Constitutional Act. There is therefore the need for a separate regulation of the material position of constitutional judges in the Constitutional Act, separated from those of state officials in legislative, executive and judicial government.*

*Finally, in difference to the structure of the Croatian Constitutional court that satisfies the European standards, the current model of choosing the judges for the Constitutional court is being criticised in the part that relates to the process of proposing the candidates for the duty.*

*Key words: principle of separation of powers, Constitutional court, guarantees of independence of Constitutional court and Constitutional judges*



## Zusammenfassung

Duška Šarin \*

**DIE POSITION DES VERFASSUNGSGERICHTES DER REPUBLIK KROATIEN VOR DEM LICHT DER GEWALTENTEILUNG UND DER VERFASSUNGSGARANTIE SEINER UNABHÄNGIGKEIT**

*Neben der gesetzgebenden, vollziehenden und rechtsprechenden Gewalt hat die Verfassung auch das Verfassungsgericht der Republik Kroatien (in der Folge: das Verfassungsgericht) als eine Art „vierte Staatsgewalt“ oder „Zwischengewalt“ eingerichtet. Die reale Position des Verfassungsgerichtes spiegelt sich in den Zuständigkeiten wieder, die ihm kraft Verfassung gegeben sind, beziehungsweise in den unmittelbaren Rechtswirkungen der verfassungsgerichtlichen Entscheidungen auf dem Gebiet der Legislative, Exekutive und Judikative.*

*Die Verfassungsautonomie des Verfassungsgerichtes schlägt sich auch in den sogenannten Verfassungsgarantien der Unabhängigkeit des Verfassungsgerichtes nieder, die Ausdruck und Folge seiner Position als „vierte Staatsgewalt“ oder „Zwischengewalt“ in der Republik Kroatien sind. Harutyunyan und Mavčič nennen folgende Garantien der Unabhängigkeit der Verfassungsgerichtsbarkeit: 1. die Finanzierung (Haushalt) der Verfassungsgerichte als Grundlage ihrer Unabhängigkeit, 2. die Entrichtung von Gebühren in verfassungsgerichtlichen Verfahren als Finanzquelle der Verfassungsgerichtsbarkeit, 3. die Befugnisse der Verfassungsgerichte als Nachweis ihrer Unabhängigkeit, 4. Immunität, Inkompatibilität, materielle Unabhängigkeit und protokollarische Position der Verfassungsrichter, 5. Ernennung/Wahl der Verfassungsrichter, 6. öffentliche Kontrolle/Öffentlichkeit der Tätigkeit der Verfassungsgerichte, insbesondere a) öffentliche Verhandlung, b) Verkündung der Entscheidungen der Verfassungsgerichte in Amtsblättern und juristischen Zeitschriften, c) Verbreitung von Informationen über verfassungsgerichtliche Entscheidungen durch bestimmte elektronische Informationssysteme sowie 7. Verfassungsautonomie des internen Aufbaus der Verfassungsgerichte.*

*Anhand des Vergleichs der allgemeinen Garantien, die in der kroatischen Rechtsordnung gelten, mit jenen in den meisten europäischen Staaten wird der Schluss gezogen, dass es auf diesem Gebiet immer noch Probleme gibt, die bessere oder fortschrittlichere Regelungen erfordern. Drei Probleme verlangen unverzügliche Abhilfe.*

---

\* Dr. Duška Šarin, Richterin am Verfassungsgericht der Republik Kroatien, Trg sv. Marka 4, Zagreb

*Im Bereich der Finanzierung des Verfassungsgerichts als Grundlage seiner Unabhängigkeit sind Veränderungen in zweierlei Richtung erforderlich: Als Erstes muss dem Verfassungsgericht die Befugnis eingeräumt werden, seinen Jahreshaushalt eigenständig ohne Vermittlung der Regierung der Republik Kroatien dem Kroatischen Parlament zur Bewilligung zu unterbreiten (was nicht zwangsläufig seinen Ausschluss aus dem Gesamtstaatshaushalt bedeutet), und zweitens muss die administrative Praxis, in der die Verfassungsgarantie der proklamierten Selbstständigkeit bei der Verwendung der eigenen Haushaltsmittel nach Art. 2. Abs. 2 des Verfassungsgesetzes über das Verfassungsgericht der Republik Kroatien nicht oder nicht in vollem Umfang umgesetzt wird, geändert werden.*

*Außerdem scheint die Gewährleistung der Unabhängigkeit der Verfassungsgerichtsbarkeit im Zusammenhang mit der materiellen Unabhängigkeit der Verfassungsrichter in der kroatischen Rechtsordnung die ungeeignetste Regelung zu haben. Weder die Verfassung noch das Verfassungsgesetz befassen sich damit. Demnach ist es erforderlich, die materielle Lage der Verfassungsrichter im Verfassungsgesetz zu regeln, also getrennt von der staatlichen Amtsträger in der Legislative, Exekutive und Administration.*

*Abschließend ist zu sagen, dass die Besetzung des kroatischen Verfassungsgerichts den europäischen Standards entspricht, während das derzeitige Auswahlverfahren für Verfassungsrichter im Bereich des Kandidierungsverfahrens kritisiert wird.*

*Schlüsselwörter: Gewaltenteilungsprinzip, Verfassungsgericht, Gewährleistung der Unabhängigkeit des Verfassungsgerichts und der Verfassungsrichter*