

Dr. sc. Mato Arlović, Ustavni sud, Republika Hrvatska

Izvorni znanstveni rad
UDK 342.962(497.5)
342.565.2(497.5)
342.722

O NEZAVISNOSTI USTAVNOG SUDA I NJEGOVIH SUDACA*

Sažetak: Za vladavinu prava i pravnu sigurnost od velike je važnosti da ustavni sud i njegovi sudci imaju normama ustavne snage zajamčenu neovisnost. Neovisnost i neutralnost ustavnog suda i njegovih sudaca se prije svega razumijeva u odnosu na druga tijela državne vlasti (zakonodavnu, izvršnu i sudbenu), ali i na sve druge izvanjske utjecaje i eventualne pritiske od bilo kojih centara moći, interesnih skupina, odnosno pojedinaca.

Ustavno zajamčena neovisna i neutralna pozicija ustavnog suda i njegovih sudaca je bitna i značajna, ali razumljivo ne i dovoljna. Za njihovo ostvarenje u realnim društvenim odnosima potrebni su povoljni politički i ekonomsko-socijalni uvjeti, a ponajprije razvijena društvena svijest o ulozi i značenju djelovanja ustavnog suda u osiguranju ustavnosti i zakonitosti, vladavine prava i pravne sigurnosti, što su neupitne ustavno-pravne pretpostavke za razvoj demokratskog ozračja, društva, tolerancije, dijaloga i jednakosti pred zakonom bez ikakve diskriminacije.

Ključne riječi: neovisnost, neutralnost, institucionalna i individualna neovisnost sudaca, vladavina prava i pravna sigurnost

1. UVOD

Položaj, uloga, nadležnost i zadaće ustavnih sudova u Europi - osnovanih po Kelsenovom modelu odavno su "nadržala" njegova "očekivanja"¹ ili dosegnutu "kulminaciju" koju su ostvarili svojim "sudovanjem"². Naime, "Ustavni sudovi modernih država izraz su ideje da se politička ravno-

* Ovaj rad je pripremljen za potrebe tematske rasprave između sudaca ustavnih sudova Republike Hrvatske i Republike Slovenije, održane 3.-4. listopada 2013.g. u Ljubljani. Rad je u svim bitnim elementima autor na toj raspravi usmeno izložio.

Kelsen je smatrao da bi ustavnosudska kontrola pojedinačnih akata redovnih sudova dovela do sukoba nadležnosti do koje bi dolazilo zbog sukoba između izravne i neizravne neustavnosti. Takav njegov stav je imao utjecaja da se ustavnom sudu ne dade u nadležnost kontrola ustavnosti pojedinačnih akata redovnih sudova. Ako se dodatno ima u vidu da zaštita ljudskih prava i temeljnih sloboda od strane ustavnih sudova u to vrijeme nije bila ni u povoju, onda je razumljiv stav La Pergole kojeg citira Omejec J. pišući: "Danas je uloga ustavnih sudova u Europi, međutim, narasla, daleko iznad Kelsenovih očekivanja, vjerojatno kao rezultat složenosti pisanih ustava, gdje široka načela i pragmatične norme koegzistiraju s detaljnim pravilima, a cijeli tekst treba ekspertno i zahtjevno čitanje od strane autoritativnog interpretatora." (Vidjeti njezin rad: "O potrebnim promjenama u strukturi hrvatskog ustavnog sudovanja", u "Hrvatsko ustavno sudovanje, HAZU, Zagreb, 2009.g., str. 31.

2 Krbek je već šezdesetih pisao da se: ustavnim sudovanjem, što se unutrašnjeg državnog života tiče, načelo vladavine prava odnosno sudovanje postiže svoju kulminaciju; treću i najvišu fazu u svom razvoju, kojega je prva i osnovna faza bilo civilno i kazneno sudovanje, a druga faza upravno sudovanje. Kao što upravno sudovanje osigurava načelo zakonitosti nad određenim

teža između zakonodavne, izvršne i sudbene vlasti u parlamentarnom sustavu ne može osigurati samo uzajamnom mogućnošću djelovanja jedne vlasti na drugu, već da je za tu ravnotežu potreban i institucionalan nadzor glede ustavnosti djelovanja tih vlasti.”³ Ostvarivanje ove ideje zahtijevalo je i zahtijeva stalno praćenje i prilagodbu ustavnog sudovanja u povijesnim i društvenim mijenama koje demokratski razvoj suvremenog društva pred njega postavlja. Želeći ostvariti načela i ideale ustavne države koja “u svoje središte stavlja ljudsko dostojanstvo i razvoj osobnosti svakog pojedinca s jedne, ali i slobodu, jednakopravnost svih naroda i država koji na osnovama zajedničkog političkog nasljeđa, tradicije, ideala, slobode i demokracije konstitucionaliziraju i razvijaju suvremenu idealnu ustavnu državu,⁴ i ustavni sudovi su dobivali sve značajnije i opsežnije zadaće i nadležnosti. Današnje Kelsenovo ustavno sudovanje na primjeru hrvatskog karakterizira: “ustavna pitanja u nadležnosti su posebno ustanovljenog ustavnog suda (centralizirana kontrola) s ustavnim sudcima izabranim u posebnom postupku koji ustavnosudsku kontrolu provode prema posebnim postupovnim pravilima (principaliter). Ustavnosudska kontrola naknadna je, represivna. Temeljna je apstraktna kontrola ustavnosti zakona, odnosno ustavnosti i zakonitosti drugih propisa, u kojoj Ustavni sud ima kasacijske ovlasti, ali postoji i konkretna kontrola pojedinačnih akata tijela državne i javne vlasti koja se provodi pomoću instituta ustavne tužbe radi zaštite ljudskih prava i temeljnih sloboda zajamčenih Ustavom. Ustavnosudske odluke obvezne su za sve i dužna ih je poštivati svaka fizička i pravna osoba”.⁵ Zapravo, s kraja dvadesetog i početkom dvadeset prvog stoljeća ustavno sudovanje je zasigurno otvorilo novu stranicu u fazi zaštite ustavnosti i zakonitosti ljudskih prava i sloboda, prava i sloboda manjina te drugih ustavom utvrđenih i zaštićenih vrednota, prava i sloboda na kojima s jedne strane počiva demokratsko društvo, a koje istodobno iz njega za pojedince i društvenu zajednicu proizlaze. Takvo ustavno sudovanje nužno je odredilo temeljnu poziciju ustavnih sudova u okviru institucionalnih tijela, ustavom konstitucionalizirane ustavne države.

Suvremena država zahtijeva da “kao što je za ostvarivanje pravne države potrebno da upravni sudovi sudski kontroliraju upravu, tako i za ustavnu državu mora jamčiti poseban sud koji nadzire ustavnost zakona.”⁶

Sama “ustavna demokracija, pak, traži institucije ustavne države, posebno pritom naglašavajući proceduralnu stabilnost, odgovornost, nezavisnost sudstva, višestupanjski upravni aparat te građanska i politička prava”.⁷ Sva ta i druga pitanja suvremene države uređuje ustav, no on istovremeno uređuje nadzor i kontrolu njihovih međuodnosa te ispunjenje njihovog ustavom i zakonom propisanog djelokruga, polazeći od temeljnog stajališta rade li to u skladu s ustavom i zakonom, sukladno jednom od temeljnih načela koje važi za ustavno pravo, a glasi: “*Non sub homine sed sub lege*” (Ne pod drugim čovjekom nego pod zakonom). Taj “neovisni sudbeni nadzor nad

aktima javne vlasti, ustavno sudovanje osigurava načelo ustavnosti, supremaciju ustava nad zakonom i drugim aktima. Ustavnim sudovanjem želi se, pravnim sredstvima, osigurati da vršenje i samih najviših državnih funkcija bude u skladu s ustavom” (Krbek I.: “Ustavno sudovanje”, Jugoslavenska akademija, Zagreb, 1962.g. str. 6.-7.) O kakvoj bi, tek kulminaciji ustavnog sudovanja pisao Krbek danas, ako se ima u vidu proširenje njihove ustavne nadležnosti, ostaje samo za nagađanje.

3 Krapac D.: “Ustavni položaj Ustavnog suda Republike Hrvatske”, Informator, br. 6208-6209 od 3. i 7.9.2013.g., str. 1.

4 Arlović, M.: “Konstitucionalizacija ustavne države i društveni razvitak”, referat na međunarodnoj konferenciji: “The Constitution - a Basis of Strategy of Development of Society and the State”, Astana, 29.-30. kolovoza 2012.g., str. 22.

5 Omejec J.: “O potrebnim promjenama u strukturi hrvatskog ustavnog sudovanja”, u “Hrvatsko ustavno sudovanje”, HAZU, Zagreb, 2009.g., str. 41.

6 Heinrich S.: “Načelo pravne države u praksi Saveznog ustavnog suda s obzirom na obvezujuću snagu presuda”, u “Ustavni sud u zaštiti ljudskih prava”, Pravo br. 24, Zagreb, 2000.g., str. 243.

7 Bačić A.: “Hrvatska i izazovi konstitucionalizma”, Split, 2001.g., str. 79.

aktima sudbene i izvršne vlasti predstavlja, dakle, jamstvo da oni neće prekoračiti granice ustavom određenih svojih nadležnosti”.⁸

Taj zadatak (kao i drugi zadaci kako ih navodim citirajući Omejec J.) povjeren je ustavnim sudovima. Razumljivo, oni su u svakoj zemlji razrađeni i utvrđeni odgovarajućim pravnim aktima za njezin ustavni sud, polazeći od zahtjeva ideala suvremene demokratske ustavne države, vladavine prava, ostvarivanja i zaštite ljudskih i manjinskih prava i sloboda, s jedne strane, a s druge strane vodeći računa o konkretnim realnim društvenim okolnostima i odnosima koji egzistiraju u datoj društvenoj i državnoj zajednici. Dakako da, stoga, postoje u nadležnosti, položaju i zadacima ustavnih sudova, unatoč velikim sličnostima, po pojedinim državama odgovarajuća odstupanja i razlike. No, ono što im je svima imanentno jest da u manjoj ili većoj mjeri, da bi svoje zadatke i poslove mogli obavljati, moraju biti nezavisni i neutralni. Ovo osobito zbog toga što “Ustavni sud je posebni, autonomni državni organ, čija je osnovna nadležnost kontrola ustavnosti zakona. Njemu se dodjeljuje funkcija čuvara ustava, osnovna funkcija kontrole ustavnosti.”⁹ Zbog takve uloge ustavnog suda Crnić J. ga “ne svrstava ni u jednu od tri državne vlasti”, već piše da “se u stanovitom smislu može govoriti ili o četverodiobi vlasti ili pak (čini nam se prije) o međuvlasti koja nadzire sve tri državne vlasti (zakonodavnu, izvršnu i sudbenu) u nadležnostima utvrđenim samim Ustavom.”¹⁰

2. OPĆENITO O NEOVISNOSTI USTAVNOG SUDOVANJA

Općenito uzevši pod neovisnošću se razumijeva takva situacija kad jedan subjekt može odbiti tuđi nalog, diktat, tuđu volju po kojima bi u konkretnoj prilici u određenim pitanjima morao postupiti. On može postupiti tako upravo zato i baš zbog toga što je glede postupanja s njima nezavisan. Zbog toga se i zauzima stajalište da: “Nezavisnost je u najširem smislu karakteristika onog lica, organizacije, organa, uopšte subjekta u političkom, ekonomskom i drugim oblicima društvenog života, koji može da neovisno od tuđe volje odlučuje o svojim postupcima, radnjama, odnosima u koje će stupiti u datoj oblasti života.”¹¹

Već sam u uvodnom dijelu dao naslutiti koliko je, kako bi rekao Crnić J., “važno za opstojnost demokratskog društva ... istinski neovisna sudbena vlast i ustavno sudstvo.”¹²

Neovisnost se u sudovanju redovnih i ustavnih sudova smatra iznimno važnim načelom kojim se osigurava kako sudstvo kao institucija, tako i sudci koji u njima obavljaju svoj posao, ostvaruju zadatke iz njihove nadležnosti, utvrđenih ustavom i zakonom.

Tijekom vremena pravna teorija je glede neovisnosti redovnog i ustavnog sudstva iznjedrila nekoliko važnih općeprihvatljivih stavova koji su npr. u Pravnoj enciklopediji sažeto iskazani riječima: “Smisao ovog načela je u tome što se njime u stvari proglašava za nedozvoljeno uticanje na rad sudova od strane drugih organa, a sudovima se zabranjuje da postupaju pod takvim uticajima ... Sudu se ne smeju upućivati niti se on sme držati pojedinačnih naredaba ili bilo kakvih drugih oblika intervencije pri presuđivanju datog konkretnog spora odnosno slučaja ... Nije do-

8 Krapac D.: “Ustavni položaj Ustavnog suda Republike Hrvatske”, Informator br. 6208-6209 od 4. i 7.9.2013.g., str. 2.

9 Pobrić N.: “Izbor i razrješenje sudija ustavnog suda BiH”, u “Ko bira sudije ustavnog suda”, zbornik radova, uredio Šarčević E., Sarajevo, 2012.g., str. 125.

10 Crnić J.: “Komentar Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske”, Zagreb, 2002.g., str. 25.

11 “Politička enciklopedija”, Beograd, 1975.g., str. 638.

12 Crnić J., kao pod 10. str. 25.

pušteno ni ukazivanje sudu na konkretne okolnosti, od značenja za odlučivanje po shvatanju organa koji takvu sugestiju daje. Načelu sudske neovisnosti protivilo bi se i upućivanje pojedinih mišljenja ili uputstava sudovima o smislu zakonskih ili drugih propisa. Načelo sudske nezavisnosti nalazi svoje opravdanje u društvenom značenju pravosudne funkcije. Sudovi odlučuju o životu, slobodi, imovini i ugledu građana, te je nužno spriječiti nezakonitost njihovih odluka koja bi bila prouzrokovana uticajima drugih organa. Garancije za ostvarivanje načela sudske nezavisnosti leže pre svega, u organizacijskoj odvojenosti sudova od drugih organa.”¹³

Nezavisnost redovnih i ustavnih sudova¹⁴ u obavljanju njihovih zadaća je *condicio sine qua non* ostvarivanju ustavne države, vladavine prava i pravne sigurnosti, zaštite ljudskih i manjinskih prava i sloboda, te ustavnosti i zakonitosti koji se temelje na polazištu da je ustav najviši pravni akt u hijerarhiji pravnih propisa, da zakoni moraju biti s njim u suglasnosti, a ostali propisi i s njim i sa zakonom.¹⁵

Zbog svoje važnosti za ustavnost i zakonitost, za ostvarivanje ustavne države, vladavine prava i pravne sigurnosti, načelo nezavisnosti sudstva je predmet regulacije kako nadnacionalnog, tako i nacionalnog pravnog sustava. U ovom radu neću se baviti regulacijom nezavisnosti redovnog sudstva, već primarno pravnom regulacijom neovisnosti ustavnog sudstva, iako se ovo pitanje može razdvojiti samo radi posvećivanja većeg prostora nezavisnosti ustavnog sudovanja u ovom radu.

Naime, sveukupnost pravne regulative koja čini jedan pravni poredak, a odnosi se na uređivanje neovisnosti ustavnog i redovnog sudovanja u cijelosti, mora se imati u vidu, ne samo kad se provodi, već i kad se teorijski obrađuje, vodeći, dakako, računa o položaju, ulozi i djelokrugu rada redovnog i ustavnog sudovanja te iz toga proizašlih specifičnosti.

3. PRAVNO REGULIRANJE NAČELA NEOVISNOSTI SUDOVANJA

Značenje neovisnosti pravosuđa ogleda se u stajalištu da je to “osnova garancija vladavine prava, demokracije i poštivanja ljudskih prava. ... nezavisnost ima objektivnu i subjektivnu komponentu. Objektivna komponenta je obavezna karakteristika pravosuđa, a subjektivna je pravo pojedinca da imaju svoja prava i slobode utvrđene od strane nezavisnog sudije.”¹⁶ Iz citiranog proizlazi zahtjev da se načelo nezavisnosti redovnog i ustavnog sudovanja mora pravno regulirati. Ono je pravno uređeno kako normama nadnacionalnog, tako i normama nacionalnog pravnog sustava.

¹³ “Pravna enciklopedija”, Beograd 1979.g., str. 1402.

¹⁴ O nezavisnosti sudova uključivo i ustavnih sličnog je mišljenje i T. Flajner. On, kako navodi Pobrić, smatra: “da su osnovni elementi nezavisnosti sudova: institucionalna organizacija suda, procedura izbora sudija, zaštita i garancije nezavisnosti, njihova kompetentnost i sposobnost”. (Vidjeti Pobrić N., navedeni rad pod 9. str. 127.)

¹⁵ Vidjeti pobliže članak 5. stavak 1. Ustava Republike Hrvatske (NN br. 85/10., pročišćeni tekst)

¹⁶ Mišljenje Europske komisije za demokraciju kroz pravo (Venecijanska komisija) o pravnoj sigurnosti i nezavisnosti pravosuđa u Bosni i Hercegovini”, doneseno na 91. plenarnoj sjednici u Veneciji 15.-16.06.2012.g., str. 17. ([http://www.vebuce.coe.int/doces/2012/CDL.AD\(2012\)014.e.asp](http://www.vebuce.coe.int/doces/2012/CDL.AD(2012)014.e.asp))

3.1. NADNACIONALNI IZVORI PRAVNOG UREĐENJA NAČELA NEOVISNOSTI SUDOVANJA

Od nadnacionalnih izvora koji uređuju načelo nezavisnosti sudovanja, svakako treba navesti odgovarajuće odredbe: a) Opće deklaracije o pravim čovjeka;¹⁷ b) Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima;¹⁸ c) Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda;¹⁹ te d) Povelje o temeljnim pravima Europske unije.²⁰ Te odredbe glase:

aa/ Opća deklaracija o pravima čovjeka

“Članak 10.

Svatko ima potpuno jednako pravo na pravično i javno suđenje pred nezavisnim i nepristranim sudom koji će odlučivati o njegovim pravima i obavezama i osnovanosti svake krivične optužbe protiv njega.”

bb/ Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima

“Članak 14. stavak 1.

Svi su jednaki pred sudovima. Svatko ima pravo da zakonom određeni nadležni, nezavisni i nepristrani sud nepristrano i javno ispita njegov predmet i odluči o opravdanosti svake kaznene optužbe koja je protiv njega podignuta ili spora o građanskopravnim pravima i obavezama ...”

cc/ Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda

“Članak 6. stavak 1.

Radi utvrđivanja svojih prava i obveza građanske naravi ili u slučaju podizanja optužnice za kazneno djelo protiv njega svatko ima pravo da zakonom ustanovljeni neovisni i nepristrani sud pravično, javno i u razumnom roku ispita njegov slučaj ...”

dd/ Povelja o temeljnim pravima Europske unije

“Članak 47. stavci 1. i 2.

Svatko čija su prava i slobode, zajamčene pravom Unije, prekršeni, ima pravo na učinkoviti pravni lijek pred sudom, u skladu s uvjetima utvrđenim ovim člankom.

Svatko ima pravo na pravično, javno suđenje u razumnom vremenskom roku pred neovisnim i nepristranim sudom, prethodno osnovanim u skladu sa zakonom. Svatko ima mogućnost da bude savjetovan, branjen i zastupan.”

Pored citiranih pravnih propisa, načelo neovisnosti tretiraju i drugi političko-pravni nadnacionalni izvori. Prije svega to su: a) UN-ova osnovna načela nezavisnog pravosuđa, usvojena rezolucijama Generalne skupštine UN-a broj: 40/32 od 29.11.1985.g. i 30/146 od 13.12.1985.g., zatim b) Europska povelja o statusu sudija, koja je usvojena na multilateralnom sastanku o statutu za sudije u Europi, u organizaciji Vijeća Europe 10.07.1998.g., itd.

Nadnacionalni izvori pravnog uređenja nezavisnosti sudovanja imaju više značenja od koja su tri, svakako, najznačajnija. Prije svega se radi o tome da se ova regulacija (kao i pravno uređenje drugih pravnih načela i vrednota) preuzima u nacionalnu pravnu regulaciju radi usklađiva-

17 Službeni list SFRJ br. 7/1971. g.

18 Službeni list SFRJ br. 71/1976.g.

19 Narodne novine - Međunarodni ugovori br. 18/1997. i 6/1999., pročišćeni tekst te 8/1999. - ispravak

20 Dokument br. 2010/C 83/02.

nja domaćeg pravnog sustava s međunarodnopravnim obvezama koje je preuzela država - članica pristupajući i prihvaćajući pojedine nadnacionalne pravne dokumente. Drugo značenje ogleđa se u prihvaćanju stajališta da se na jedinstven način pravno regulira ovo, kao i druga pravna načela u nadnacionalnom i nacionalnom pravnom sustavu te da se time kao treće osigura njihova jedinstvena interpretacija, primjenama i provedbama u postupanju pred sudovima - nacionalnim i/ili nadnacionalnim. Pogotovo u situacijama kad pojedini nadnacionalni pravni izvor voljom države članice postane sastavnim dijelom njezinog unutarnjeg pravnog poretka i kad mu on svojim ustavom odredi pravnu snagu, a time i mjesto u hijerarhijskoj strukturi pravnih propisa njezinog pravnog poretka.²¹ Treće, njihovim preuzimanjem i razradom u zakonima i drugim propisima unutar nacionalnog pravnog sustava.

3.2. NACIONALNI IZVORI PRAVNOG UREĐENJA NAČELA NEZAVISNOG SUDOVANJA U REPUBLICI HRVATSKOJ

Osim nadnacionalnih izvora kojim uređuje načelo nezavisnosti pravosuđa, a provode se u Republici Hrvatskoj, Republika Hrvatska je svojim pravnim poretkom i sama uredila ovo načelo. Ključni izvori pravnog uređenja načela neovisnosti sudova koje je donijela Republike Hrvatska su: 1) Ustav Republike Hrvatske;²² b) Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske²³ i c) Zakon o sudovima.²⁴

Ustavom Republike Hrvatske, sukladno načelu podjele vlasti, u glavi IV. Ustrojstvo državne vlasti, pod točkom 4. regulirana je sudbena vlast i to člancima 118.-124., dok je u točki 5. ustavno pravo člankom 125. uređeno državno odvjetništvo kao dio pravosuđa, ali koji nije sastavni dio sudbene vlasti.²⁵

Ustav Republike Hrvatske u posebnoj glavi V. "Ustavni sud Republike Hrvatske" i to odredbama članaka 126.-132. uređuje položaj, djelatnost i zadaće Ustavnog suda, izbor, razrješenje i mandat ustavnih sudaca te druga pitanja bitna za Ustavni sud i njegove sudce. Ovo zbog toga što Ustav Republike Hrvatske u ustavnopravnom poretku dodjeljuje zasebno mjesto Ustavnom sudu Republike Hrvatske, o čemu je već prethodno bilo riječi. Zapravo, ustavotvorac dodjeljivanjem posebne glave V. Ustavni sud Republike Hrvatske nedvojbeno i bez svake sumnje želi izdvojiti i jasno pokazati da on nije sastavni dio triju vlasti koje, temeljem podjele vlasti, obilježavaju državu vladavine prava, proizašlu iz višestranačke demokracije. Pored toga, on time želi iskazati svoje stajalište o posebnoj ulozi i značenju Ustavnog suda koji, kao posebno ustavno tijelo, jamči poštivanje i primjenu Ustava. Zato je, tumačeći, primjenjujući i poštujući Ustav, dužan postupiti u sukladnosti s njim, s jedne strane, a s druge sva druga tijela, nositelji moći, interesne grupe i pojedinci, moraju poštivati njegovu neovisnost, neutralnost i samostalnost, upravo stoga jer mu to jamči sam Ustav.

21 Tako je npr. Republika Hrvatska člankom 141. svog Ustava propisala: "Međunarodni ugovori koji su sklopljeni i potvrđeni u skladu s Ustavom i objavljeni, a koji su na snazi, čine dio unutarnjeg pravnog poretka Republike Hrvatske, a po pravnoj su snazi iznad zakona. Njihove se odredbe mogu mijenjati ili ukidati samo uz uvjete i na način koji su u njima utvrđeni, ili suglasno općim pravilima međunarodnog prava.

22 Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine br. 85/10., pročišćeni tekst

23 Ustavni zakon o ustavnom sudu Republike Hrvatske, NN br. 49/02., pročišćeni test

24 Zakon o sudovima, Narodne novine br. 28/13.

25 Vidjeti detaljnije navedene odredbe Ustava Republike Hrvatske, NN br. 85/10., pročišćeni tekst

Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske svojim se sadržajem u cijelosti odnosi na uređenje pitanja koja se odnose na Ustavni sud Republike Hrvatske. Upravo u tome se i ogleda jedna od specifičnosti koju priznaje te važnosti koju ustavnopravni poredak dodjeljuje Ustavnom sudu Republike Hrvatske.

Naime, položaj u ustavnopravnom sustavu, zadaće, djelokrug, kao i druga pitanja od značenja za njegovo ustrojstvo i rad u cijelosti su uređeni normama ustavnog prava.

To je jedan od bitnih elemenata koji osiguravaju neovisnost Ustavnog suda Republike Hrvatske, poglavito ako se ima u vidu složenost postupka i potreban broj glasova u odlučivanju kod donošenja normi, odnosno pravnih akata s ustavnom snagom. No, o tome više kasnije kad budem pisao o neovisnosti Ustavnog suda i njegovih sudaca u Republici Hrvatskoj. Sada se vratimo na pitanja pravnih normi koje uređuju neovisnost sudbene vlasti. Osim što je posebnim odredbama u glavi V. Ustava i Ustavnim zakonom o Ustavnom sudu uređena neovisnost i neutralnost Ustavnog suda i njegovih sudaca, Ustav Republike Hrvatske sadrži odgovarajući broj odredaba koje razrađuju neovisnost i neutralnost sudbene vlasti. One su validna ustavnopravna osnova za donošenje i sadržajnu razradu ovih načela u pojedinim zakonima i njihovim člancima, kojima se uređuje sudbena vlast.

Ustav Republike Hrvatske u članku 118. stavku 2. propisuje da je sudbena vlast “samostalna i neovisna”. Nadalje, člankom 122. propisan je imunitet sudaca, a člankom 123. stalnost sudačke dužnosti, te postupak, uvjeti i razlozi kako sudac može biti razriješen od sudačke dužnosti, ali i prava, i postupak zaštite svojih prava.

Posebno je člankom 124. utvrđeno ustavno tijelo, Državno sudbeno vijeće, koje “je samostalno i neovisno tijelo koje osigurava samostalnost i neovisnost sudbene vlasti u Republici Hrvatskoj”, te njegove ovlasti i djelokrug.

Zakon o sudovima u prvom poglavlju Opće odredbe uređuje samostalnost i neovisnost redovnih sudova i to kako institucije, tako i njihovih sudaca. Osobito su za pravnu regulaciju neovisnosti redovnih sudaca bitne odredbe članaka 2., 4. stavka 1., 6., 8., 9. i 10. Zakona o redovnim sudovima.

4. NAČELO NEOVISNOSTI SUDOVA - TEORIJSKE I PRAKTIČNE PRETPOSTAVKE

Nezavisnost sudstva može se razmatrati kao neovisnost institucije - suda, zatim kao neovisnost sudca kao osobe koja obavlja posao suđenja te u “korelacijskom odnosu” u kojem se oni nalaze.²⁶

Neovisnost sudbene vlasti po svom sadržaju, opsegu i obilježjima u bitnom, s teorijskog aspekta su jednake za redovne i ustavne sudove. Ona se razlikuje između redovnih i ustavnih sudova zapravo u dvije bitne odrednice. Prvo, što se načelo neovisnosti kod ustavnog suda supstancijalno proteže pored zakonodavne i izvršne vlasti i na sudbenu vlast, kao jednu od grana vlasti u njezinoj trodiodi. Drugo, u višoj hijerarhijskoj poziciji pravnih propisa koji reguliraju nezavisnost ustavnog sudovanja, u odnosu na sudbenu vlast. Ovakva pozicija Ustavnog suda osobito dolazi do izražaja u konkretnim ustavnosudskim sporovima povodom ustavnih tužbi, kada Ustavni sud na temelju njih razmatra i utvrđuje jesu li ili nisu tijela sudbene vlasti svojim odlukama povrijedi-

26 Šire kod Lauc Z.: “Novo uređenje statusa sudaca Ustavnog suda: Od načina izbora do materijalnih osnova njihova rada”, u “Hrvatsko ustavno sudovanje”, HAZU, Zagreb, 2009.g., str. 307.

la ljudska prava i slobode podnosioca ustavne tužbe. Naravno, ukoliko utvrdi povredu ljudskih prava i sloboda, tada će Ustavni sud svojom odlukom usvojiti ustavnu tužbu, ukinuti i/ili poništiti odluku sudbene vlasti. Time je sasvim razvidno da se njegova Ustavom propisana uloga u zaštiti ljudskih prava i sloboda, prava i sloboda manjina, proteže i na sudbenu vlast.

Načelo nezavisnosti suda i sudaca pa tako i ustavnog suda i njegovih sudaca proizlazi iz stava da oni (sudovi) “ne smiju biti pod ničijim spoljnim uticajem, niti uticajem upravne vlasti, naročito vlade, ni pod uticajem političara, ni pod uticajem ekonomskih potentata i faktora uopšte. Oni stoje samo pod zakonom, zakon reguliše njihov položaj, u zakonu oni nalaze izvor za svoje presude i rešenja.”²⁷ Drugim riječima, “samo pravo utvrđeno i doneseno u obliku propisa od ustavom određenih i nadležnih tijela i kako sudci protumače i razumije u zajedničkoj svijesti zajednice njegov je jedini gospodar”, potencirao je Loewenstein K.²⁸

Sama nezavisnost sudova (redovnih i ustavnih) te njihovih sudaca može se podijeliti na institucionalnu i individualnu.

Institucionalna nezavisnost se često naziva i stvarnom supstancijalnom nezavisnošću, dok se individualna nezavisnost poima kao osobna, odnosno personalna neovisnost jer je primarno vezana uz osobe sudaca.²⁹

Institucionalna nezavisnost je primarno usmjerena na neovisnost ustavnih sudova od ostalih grana državne vlasti. Gore opisana institucionalna nezavisnost kad se odnosi na redovne sudove naziva se i vanjskom institucionalnom neovisnošću, koja se razlikuje od tzv. unutrašnje institucionalne neovisnosti. Naime, unutrašnja institucionalna neovisnost se odnosi na međusobne odnose sudova (redovnih) unutar istog pravosudnog sustava.³⁰ Pitanje kvaziunutanje neovisnosti unutar ustavnog sudovanja sve jače i jače kao posebni oblik “kuca na vrata”. Radi se o čitavom nizu već otvorenih pitanja ili pitanja i problema koji se otvaraju u međusobnim odnosima između nacionalnih ustavnih sudova i Europskog suda za ljudska prava u Strasbourgu, a za članice Europske unije i njihovog odnosa pojedinačno i zajedno spram Europskog suda u Luksemburgu. Ova pitanja i problemi te potreba traženja odgovora na njih jako će se potencirati prihvaćanjem i stupanjem na snagu Protokola 16., zatim njime propisanih novih odnosa i mogućnosti u zaštiti prava za pravne subjekte, s jedne strane, te s druge strane otvaranjem novih odnosa između gore navedenih sudskih institucija, ali i redovnih sudova država članica, polazeći od mogućnosti i prava njihovog postupanja prema nacionalnim ustavnim sudovima i/ili nadnacionalnim i to izravno, npr. kroz traženje tzv. prethodnog mišljenja. Radi se o vrlo izazovnom, istovremeno zahtjevnom pitanju koje se riječju može svrstati u problematiku institucionalne unutarnje nezavisnosti. No, o tom potom.

Prema već navedenom Mišljenju (vidi fusnotu 16.) Venecijanske komisije “institucionalna nezavisnost se može ocijeniti preko četiri kriterija. Prvi kriterij je nezavisnost u upravnim stvarima, što znači da bi sudstvu trebalo biti dopušteno da radi i bude zaduženo za svoju upravu i donosi odluke bez vanjskih utjecaja. Također bi trebalo biti samostalno u odlučivanju o raspodjeli predmeta. Drugi kriterij je da sudstvo mora biti nezavisno u financijskim pitanjima. Pravosuđe mora dobiti dovoljna sredstva za pravilno obavljanje funkcija i mora imati ulogu u odlučivanju kako se ta sredstva doznachavaju. Treći kriterij je da sudstvo treba imati nezavisno ovlaštenje

27 Kostić L.M.: “Komentar Ustava - Jugoslavensko ustavno pravo”, Beograd, 2000. g., str. 187.

28 Loewenstein K.: “Political Power and the Governmental Process”, Chicago, 1957., str. 228., navedeno prema Simović M.: “O jamstvima nezavisnosti ustavnih sudova”, u “Ko bira sudije ustavnog suda”, uredio Šarčević E., Sarajevo, 2012.g., str. 252.

29 Vidjeti npr. kod Simović M.: “O jamstvima nezavisnosti ustavnih sudova”, Zbornik “Ko bira sudije ustavnog suda”, redio Šarčević E., Sarajevo, 2012.g., str. 250-252.

30 Vidjeti šire Mišljenje (navedeno u fusnoti 16.) Venecijanske komisije, str. 17.

za donošenje odluka. Pravosuđe mora biti slobodno da odlučuje u predmetima bez vanjskog uplitanja. Njegove odluke se moraju poštovati (tj. provoditi), a ne bi trebalo biti otvoreno za reviziju od strane nesudskih vlasti. Četvrti kriterij je da sudstvo treba odrediti da li je isključivo nadležno u određenom predmetu.³¹

Individualna ili osobna neovisnost odnosi se na nezavisnost sudca kao pojedinca u obavljanju njegovih profesionalnih dužnosti. Sudci moraju biti neovisni i nepristrani. Načelo nezavisnosti sudca razumijeva da je zabranjen “svaki oblik utjecaja na donošenje sudskih odluka, a posebno svaki oblik prisile prema sudcima, zloupotreba javnih ovlasti i osobnog utjecaja te korištenje medija i javnih istupanja na način suprotan načelima demokratskog društva, a koje ima za cilj utjecaj na tijek i ishod sudskih postupaka”,³² vrijeme donošenja i sadržaj sudskih odluka. Zapravo, individualna nezavisnost sudca podrazumijeva skup propisanih jamstava koja će ga u postupku suđenja i donošenja sudske odluke štiti od svih vanjskih utjecaja, a s druge strane mu osigurati “najširi mogući okvir koji omogućava sudijama da donesu presudu zasnovanu na relevantnim činjenicama, iznijetim na sudu, u skladu s pravom i samo na osnovu svog ličnog tumačenja pravnih tekstova.”³³

Prema već navedenom Mišljenju Venecijanske komisije, individualna nezavisnost ima više aspekata. Ona ih je kao posebno bitne za konkretno Mišljenje istakla četiri. Zbog njihovog značaja za sveobuhvatno razumijevanje navodim ih u cijelosti, kako slijedi: “Prvi aspekt je: imenovanje i promovisanje sudija. Sve odluke koje se tiču profesionalne karijere sudija moraju počivati na objektivnim kriterijima, bez ikakvog predubedenja i diskriminacije. Izbor sudija i njihovo promovisanje moraju počivati na zaslugama (stručne kvalifikacije, lični integritet); Drugi aspekt je: sigurnost mandata i financijska sigurnost. Mandat sudije mora biti adekvatno osiguran zakonom, a u idealnom slučaju, treba da završi penzionisanjem sudije. Adekvatna nagrada i pristojni uslovi rada također moraju biti garantovani. Do promjene u garancijama može da dođe samo u izuzetnim okolnostima. Treći aspekt je: nezavisno odlučivanje. Sudija kao pojedinac mora biti slobodan da odlučuje u predmetima bez ikakvog vanjskog uticaja. Četvrti aspekt odnosi se na prava sudija. Kao i ostali pojedinci, sudija uživa niz ljudskih prava; međutim, neka od tih prava (sloboda udruživanja, sloboda izražavanja, itd.) su ovdje od posebnog značaja, zato što im ova prava mogu pomoći u osiguranju njihove vlastite nezavisnosti. S druge strane, određena osnovna prava sudijama su donekle ograničena: na primjer, sloboda izražavanja ograničena je obavezom čuvanja tajne, koja spada u načelo nepristranosti.”³⁴

Načelo institucionalne (suda) i individualne (sudca) nezavisnosti prati načelo nepristranosti. Ostvarivanje ova dva načela su “temeljni preduvjeti za poštivanje načela vladavine prava u svakoj demokratskoj državi. Bez neovisnosti i nepristranosti jednostavno nema sudovanja, a posebno ustavnog sudovanja. Ustavni sudac svoju funkciju mora obnašati neovisno, na osnovi ustava i zakona te vlastite procjene činjenica, bez ikakvog pritiska ili utjecaja sa strane.”³⁵

U proučavanju ova dva načela po pravilu se polazi od teze da: “Idealu sudijske nezavisnosti sasvim odgovara ideal sudijske odgovornosti, koji podrazumeva odgovarajuće mehanizme kojima

31 Već citirano Mišljenje Venecijanske komisije pod 16., str. 18.

32 “Pravni leksikon”, Zagreb, 2007.g., str. 836.

33 Flajner T.: “Nezavisnost sudstva”, Beograd, 2009.g., str. 94.

34 Kao pod 31.

35 Zuparević S.: “Sloboda interpretacije ustavom propisanih uvjeta za izbor sudaca Ustavnog suda BiH”, u Zborniku “Ko bira sudije ustavnog suda?”, uredio: Šarčević E., Sarajevo, 2012.g., str. 181.

se obezbeđuje da se sudije isključivo rukovode valjanim razlozima (*appropriate considerations*) u donošenju odluka”.³⁶

Načelo nepristranosti razumijeva da sudac (sud) ne smije biti opterećen predrasudama u pogledu odluke koju donosi.

Nepristranost po prirodi stvari ima svoju subjektivnu i objektivnu dimenziju.³⁷ Zbog toga kod ispitivanja i odlučivanja je li neki sudac i/ili sud bio pristran i time povrijedio načelo nepristranosti, mora se utvrditi razlika između subjektivnog i objektivnog u pristranosti. Naime, subjektivni element se odnosi na osobnu pristranost sudca, odnosno članova sudskog vijeća “i ona se pretpostavlja dok se ne dokaže suprotno. Da je neki sudija pristran zbog opterećenosti predrasudama, moguće je zaključiti samo kada to postane sasvim jasno na osnovu njegovog stava tokom postupka ili iz sadržaja presude.” Za razliku od subjektivnog, objektivni element u pristranosti mora se odrediti tek nakon provođenja testa. Testiranjem se mora odgovoriti na pitanje: postoje li objektivne činjenice i okolnosti u konkretnom slučaju odvojene od osobnog ponašanja sudca koje mogu dovesti do potvrde da je bilo pristranosti u postupku i donošenju odluke za taj konkretni predmet spora.³⁸

5. NEOVISNOST I NEPRISTRANOST USTAVNOG SUDA REPUBLIKE HRVATSKE

Zbog svoje važnosti u ustavnopravnom poretku, značenja za njegovo ostvarivanje na demokratskim načelima na kojima je utemeljena i počiva ustavna država, vladavina prava i pravna sigurnost, Ustavni sud mora biti nezavisan, samostalan i nepristran ustavni organ. Razumije se samo po sebi da nezavisnost i nepristranost Ustavnog suda podrazumijeva kako institucionalnu, tako i individualnu - personalnu - nezavisnost i nepristranost njegovih sudaca. Nadalje, nezavisnost i nepristranost Ustavnog suda podrazumijeva najširi stupanj institucionalne nezavisnosti, odnosno zabranu bilo kakvog utjecaja na njegovo postupanje i odlučivanje.³⁹ Isto tako nezavisnost i nepristranost Ustavnog suda zahtijeva za njegove sudce osobnu nezavisnost i nepristranost koja pretpostavlja da su oni slobodni u najširem smislu te riječi u obavljanju svojih profesionalnih dužnosti, odnosno da nisu vezani bilo čijim uputama niti moraju polagati račune bilo

36 Van Berg 6: “Establishing and Maintaining Judicial Intependence”, New York, 2008., str. 101., navedeno prema Simović M.: “O jemstvima nezavisnosti ustavnih sudova”, Zbornik, “Ko bira sudije ustavnog suda”, uredio: Šarčević E., Sarajevo, 2012.g., str. 252.

37 O pitanju nepristranosti vidjeti presude Europskog suda za ljudska prava; Hanschildt protiv Danske, od 24.5.1989.g., zahtjev br. 10486/83.g.

38 Vidjeti kod Simović M.: “O jemstvima nezavisnosti ustavnih sudova”, Zbornik: “Ko bira sudije ustavnog suda”, uredio: Šarčević E., Sarajevo, 2012.g., str. 253.

39 Pišući o nezavisnosti suda i sudaca općenito, a što se može po mom mišljenju s još višim stupnjem primijeniti na ustavni sud i njegove sudce, Grubač M. piše: “To je nezavisnost prema predstavnicima legislative i egzekutive (također kad su u pitanju ustavni sudovi i njegovi suci i prema sudbenoj vlasti, prim. M.A.), kao i prema svakom drugom uticaju. Zabrana uticaja na sud ne odnosi se samo na državne organe, nego i na sve druge (političke organizacije, sredstva javnog informiranja, javno mnijenje, stranke u postupku i dr.). Zabrana obuhvata sve vidove uticanja i miješanja u sudsku djelatnost, neposredno ili posredno, otvoreno ili prikriveno, naredbom ili sugestijom, nagovorom i molbom ili pritiskom i prijetnjom, ukazivanjem na relevantne okolnosti slučaja ili na posljedice odluke, ispoljavanjem mišljenja o smislu zakonskih propisa ili izdavanjem obaveznih uputstava o tumačenju pravnih normi, uzurpacijom sudskih kompetencija i sl.”. Vidjeti njegov rad: “Krivično procesno pravo, Uvod i procesni subjekti”, Beograd, 2004.g., str. 83. navedeno prema Simović M.: “O jemstvima nezavisnosti ustavnih sudova”, Zbornik, “Ko bira sudije ustavnog suda?”, uredio Šarčević E., Sarajevo 2012.g., str. 250.

kome te da su zaštićeni od bilo čijih pritisaka i utjecaja.⁴⁰ Drugim riječima da su u obavljanju svojih poslova i izvršenju svojih dužnosti vezani samo Ustavom i drugim propisima koji u skladu s ustavom uređuju pitanja koja se tiču njih, njihova postupanja, odlučivanja, itd.

Zbog takvog ustavno-pravnog, političkog i uopće demokratskog značenja za društvenu i državnu zajednicu, u svakoj državi u kojoj on postoji nastoji se nizom odredbi ustavne (rjeđe zakonske) snage propisati i zajamčiti nezavisnost, samostalnost i neutralnost ustavnog suda i njegovih sudaca. U Republici Hrvatskoj su i ta pitanja, kao i sva ostala koja se tiču položaja, zadaće, nadležnosti Ustavnog suda, izbora i razrješenja, statusa, prava i obveza ustavnih sudaca te druga pitanja od značaja: neovisnost, samostalnost i neutralnost, kako za Ustavni sud, tako i za ustavne sudce, propisana Ustavom Republike Hrvatske i Ustavnim zakonom o Ustavnom sudu.

Već smo istakli veliko značenje koje se ogleda u činjenici da su sva pitanja važna za ustanovljenje, položaj, zadaće i nadležnosti Ustavnog suda Republike Hrvatske uređena normama ustavne snage, koje su donesene u postupku propisanom za promjenu, odnosno donošenje Ustava.⁴¹ No, on ima iznimnu važnost i za načelo nezavisnosti, samostalnosti i neutralnosti, kako ustavnih sudaca, tako i Ustavnog suda. To se očituje barem u nekoliko aspekata. Prvo, takav pristup je jasno razgraničio Ustavni sud kao ustavno tijelo od svih drugih tijela državne vlasti (zakonodavne, izvršne i sudbene). Drugo, on je složenošću postupka moguće promjene ovih normi jasno poručio da tako Ustavom utvrđenu poziciju Ustavnog suda želi zadržati, a ako ju je potrebno mijenjati da se tada toj promjeni zbog njezinog značenja u ustavno-pravnom demokratskom poretku mora pristupiti maksimalno ozbiljno i s dužnom pažnjom, te da za takvu promjenu treba osigurati *in ultima linea* kvalificiranu 2/3 većinu. Zapravo je u tom kontekstu nužno promatrati kako ustavne norme navedenih pravnih akata, koje neizravno reguliraju nezavisnost, samostalnost i neutralnost Ustavnog suda i njegovih sudaca, tako i onih koje to čine izravno, dakle, direktno.

Podjelu na ustavne norme koje izravno, odnosno neizravno uređuju načela neovisnosti, samostalnosti i neutralnosti treba ipak uzeti uvjetno, primarno iz didaktičkih, a ne supstancijalnih razloga. Razlozi tome leže u činjenici da se ni jedno ustavno načelo (pa i pojedini institut) koje on uređuje ne bi smjelo u primjeni i interpretaciji promatrati isključivo - odvojeno, bez povezanosti s cjelinom ustavnog sadržaja. Naprosto zbog toga što: "Ustav čini jedinstvenu cjelinu. Njemu se ne može pristupiti na način da se iz cjeline odnosa koji se njime ustrojavaju izvlači jedna odredba, pa se ona onda tumači zasebno i mehanički, neovisno o svim ostalim vrijednostima koje su Ustavom zaštićene. Ustav posjeduje unutarnje jedinstvo i značenje pojedinačnog dijela vezano je uz sve ostale odredbe. Promatra li ga se kao jedinstvo, Ustav odražava pojedina sveobuhvatna načela i temeljne odluke u vezi s kojima se moraju tumačiti sve njegove pojedinačne odredbe. Stoga se ni jedna ustavna odredba ne može izvući iz konteksta i samostalno interpretirati." (Viđjeti: Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske broj. U-I-3789/2003 i dr. od 8. listopada 2010.g.)

Kao neizravne odredbe, koje reguliraju ili utječu na ostvarivanje načela samostalnosti, nezavisnosti i neutralnosti ustavnog sudovanja, mogu se uzeti odredbe članaka 3., 5. st. 1. i 129. Tako najviše vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske, koje su i temelj za tumačenje Ustava, služe kao osnova i za tumačenje sadržaja, opsega i dosega samostalnosti, nezavisnosti i neutralnosti Ustavnog suda i njegovih sudaca, naprosto jer su to načela uređena normama ustavnog karaktera te se njihovo tumačenje valja temeljiti na najvišim vrednotama ustavnog poretka.⁴²

40 Isto, str. 253.-254.

41 Članak 132. st. 2. Ustava Republike Hrvatske

42 Članak 3. Ustava Republike Hrvatske

Načelo ustavnosti i zakonitosti treba jamčiti da se zakonom ili drugim propisom ne mogu mijenjati, dopunjavati, umanjivati i/ili ukidati ova načela, odnosno kad bi se donio takav propis, on ne bi bio u suglasnosti s Ustavom.⁴³

Člankom 129. Ustava uređena je nadležnost Ustavnog suda Republike Hrvatske.⁴⁴ Iz sadržaja nadležnosti sasvim je razvidno da Ustavni sud Republike Hrvatske ima ovlasti i dužnosti glede zaštite ustavnosti i zakonitosti, zaštite ljudskih prava i sloboda, prava na lokalnu i područnu samoupravu, rješavanja sukoba nadležnosti te drugih pitanja koje se *volens nolens* tiču svih tijela vlasti u državi te svih demokratskih i drugih vrednota koji čine ustavno-pravni poredak koji konstitucionalizira suvremenu, demokratsku Republiku Hrvatsku, kao društvenu i državnu zajednicu. Istovremeno je sam Ustavni sud ostao neovisan o svim tijelima državne vlasti.

Ustav Republike Hrvatske, doduše, ne sadrži odredbe koje *expressis verbis* propisuju nezavisnost, samostalnost i neutralnost Ustavnog suda Republike Hrvatske. One su sadržane u Ustavnom zakonu o Ustavnom sudu Republike Hrvatske. No, osim što Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske sadrži odredbu koja izrijekom utvrđuje načela nezavisnosti, neutralnosti i samostalnosti, on sadrži i odredbu koja propisuje njegovu temeljnu zadaću. Zbog važnosti te odredbe za sadržaj ovog rada u cijelosti ju navodim. Radi se o članku 2. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, koji glasi:

- “1. 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.
2. Ustavni sud je neovisan o svim tijelima državne vlasti, te samostalno raspoređuje sredstva, utvrđena u državnom proračunu, u skladu sa svojim godišnjim proračunom i zakonom radi funkcioniranja djelatnosti Ustavnog suda.
3. Unutarnje ustrojstvo Ustavnog suda uređuje se Poslovníkom Ustavnog suda Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: Poslovník).
4. O primjeni Poslovníka brine se predsjednik Ustavnog suda. Tumačenje Poslovníka daje Ustavni sud.” (sve podcrtao M.A.)

Navedena odredba je veoma značajna jer jasno utvrđuje da iznad Ustavnog suda nema drugog tijela koje bi u odnosu na njega imalo bilo kakav utjecaj ili naredbodavnu moć, odnosno kome bi on polagao račune za svoj rad. No, iznad njega je Ustav i Ustavni zakon, on svoje djelovanje temelji na njihovim odredbama, s jedne strane, a sam jamči poštivanje i primjenu Ustava, s druge strane. Time je jasno povučena linija razgraničenja glede bilo kakvog mogućeg narušavanja njegove neovisnosti, samostalnosti i neutralnosti. Ova načela su samo omeđena njegovom obvezom da poštuje i primjenjuje Ustav pa, stoga, svoje djelovanje temelji na odredbama Ustava i Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske. Naravno, to podrazumijeva da Ustavni sud Republike Hrvatske ostvaruje svoje djelovanje po pojedinim ustavnim ovlastima iz svoje nadležnosti. To čini jamčeci poštivanje i primjenu Ustava Republike Hrvatske, dakle i u skladu s najvišim vrednotama ustavnog poretka koje su temelj za njegovo tumačenje. Sinergijski promatrano, članci 3. i 129. Ustava Republike Hrvatske s člankom 2. stavcima 1. i 2. Ustavnog zakona čine sadržajni dio načela institucionalne nezavisnosti, samostalnosti i neutralnosti, iako to Ustav u ove dvije odredbe izrijekom ne navodi. Međutim, bilo bi, po mojem mišljenju, pogrešno shvatiti da se sadržaj ovih načela iscrpljuje u cijelosti s njima. Naime, čitav niz odredbi Ustava i Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske odnosi se na sadržaj ostvarivanja ovih

43 Vidjeti pobliže čl. 5. st. 1. Ustava Republike Hrvatske

44 Ustav Republike Hrvatske (NN br. 85/10. - pročišćeni tekst)

načela i kad se ona razmatraju samo kao institucionalna nezavisnost Ustavnog suda.⁴⁵ A o institucionalnoj nezavisnosti je, prije svega, riječ kad je u pitanju citirani članak 2., osobito njegovim stavcima 1., 2. i 3. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu. Usput budi rečeno po svom obuhvatu institucionalna nezavisnost Ustavnog suda Republike Hrvatske, kako ju propisuje citirani članak 2. Ustavnog zakona obuhvaća sva četiri kriterija koja za nju ističe u svom već citiranom Mišljenju Venecijanska komisija. On, naime, propisuje institucionalnu neovisnost Ustavnog suda, kao: a) neovisnost u donošenju odluka, i to neovisno i slobodno bez bilo čijeg, po bilo kojoj osnovi vanjskog uplitanja. Uz to, ako se ima u vidu i članak 31. Ustavnog zakona⁴⁶, koji propisuje obvezatnost odluka Ustavnog suda *erga omnes*, te obvezu svih tijela državne vlasti, te tijela lokalne i regionalne samouprave da ih provode, uz mogućnost Ustavnog suda da sam odredi tijelo kojemu povjerava te način kako će provesti njegove odluke i rješenja te da one nisu otvorene za reviziju od bilo kojeg drugog tijela u Republici Hrvatskoj, onda je sasvim razvidno da je po ovom kriteriju njegova institucionalna nezavisnost propisana cjelovito i sveobuhvatno; b) nezavisnost u određivanju nadležnosti. Naime, samo je Ustavni sud sukladno Ustavu i Ustavnom zakonu o Ustavnom sudu, polazeći od svoje nadležnosti iz članka 129. Ustava te zadaće iz članka 2. stavka 1. ovlašten odlučiti je li ili nije nadležan odlučivati u konkretnom slučaju; c) nezavisnost u administrativnim pitanjima, koja je neupitna jer je samo Ustavni sud ovlašten da uređuje svoje unutarnje ustrojstvo, vodi svoju ustavno-sudsku upravu, bez bilo čijeg utjecaja te sam sukladno Ustavnom zakonu i svojem Poslovniku vrši raspodjelu predmeta za konkretno ustavno-sudsko postupanje i odlučivanje; d) nezavisnost u financijskim pitanjima, koja je po svom sadržaju i opsegu izriječno propisana člankom 2. stavkom 2. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske.

Individualna (osobna) nezavisnost ustavnih sudaca Ustavnog suda Republike Hrvatske propisana je odredbama, kako Ustava, tako i Ustavnog zakona o Ustavnom sudu. Ona se ostvaruje kroz postupak izbora sudaca Ustavnog suda, sigurnost mandata i financijsku sigurnost, nezavisnost u odlučivanju sudca kao pojedinca te kroz prava i obveze sudaca Ustavnog suda Republike Hrvatske, itd. Svaki od istaknutih, kao i drugi elementi koji čine bit individualne neovisnosti, samostalnosti i neutralnosti, sam po sebi čini posebni ustavno-pravni institut i posebnu tematsku cjelinu, koji su za analitičko razmatranje i kritičko promatranje pa i preispitivanje veoma interesantni zbog prirode i namjene ovog rada s jedne strane, a s druge zbog obuhvata i sadržaja ovih elemenata individualne neovisnosti, samostalnosti i neutralnosti, nažalost, svaki od njih ponaosob neće biti obrađen, iako to zaslužuju. Možda, u nekom drugom dosta opsežnijem radu nego što je ovaj. Ovdje se oni navode samo na načelnoj razini i to polazeći od njihovog normativnog sadržaja.

Dakako, ova četiri aspekta (od mnogobrojnih mogućih), koje kao bitne cijeni Venecijanska komisija (vidjeti već navedeno citirano njezino Mišljenje), individualne nezavisnosti sudaca Ustavnog suda Republike Hrvatske cjelovito su regulirana pojedinim odredbama Ustava i Ustavnog zakona.

Izbor sudaca Ustavnog suda⁴⁷ je reguliran od utvrđivanja tijela koje provodi postupak izbora, pokretanja postupka za izbor, utvrđivanja uvjeta i kriterija kojima moraju udovoljiti kandidati, predlaganje, pa sve do prava na samoprijavlivanje, odnosno predlaganje kao kandidata, pre-

45 Iako se ovdje iz metodoloških i teorijskih razloga pravi razlikovanje između institucionalne i individualne neovisnosti ustavnog suda i njegovih sudaca, valja imati u vidu da se ona ponekad isprepliću pa ih je teško, a možda i štetno razdvajati jer zapravo se ispoljavaju i djeluju u svom korelacijskom odnosu. Takav slučaj pored inog proizlazi iz članka 29. st. 1. Ustava Republike Hrvatske.

46 Vidi detaljnije članak 31. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (NN br. 49/02. - pročišćeni tekst)

47 Vidjeti pobliže članak 126. Ustava Republike Hrvatske osobito u vezi s člancima 5. i 6. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske

ko određivanja tijela koje provodi postupak, utvrđivanja kandidata koji se predlažu Hrvatskom saboru za izbor, itd., itd. Prema nekim stajalištima ovo pitanje u državama nastalim na području bivše SFRJ najpreciznije je uredila upravo Republika Hrvatska.⁴⁸

Radi zaštite od mogućeg utjecaja na nepristranost u obavljanju poslova sudca Ustavnog suda, Ustavnim zakonom je propisano da sudci Ustavnog suda ne mogu obavljati nikakvu drugu javnu ili profesionalnu djelatnost, uz navođenje poslova i djelatnosti koje se mogu obavljati jer se u smislu Ustavnog zakona ne smatraju javnom, odnosno profesionalnom dužnošću.⁴⁹

Isto tako je propisana zabrana pripadanja političkim strankama, odnosno djelovanje suca koje bi iskazivalo "osobnu naklonost prema bilo kojoj političkoj stranci."⁵⁰

Mandat i njegova sigurnost propisani su dužinom trajanja, imunitetom, kriterijima, uvjetima te postupkom za prestanak mandata, itd. Osobito je važno za sigurnost mandata naglasiti da postojanje razloga za razrješenje sudca Ustavnog suda, odlučivanje o nastupanju trajnog gubitka sposobnosti sudca Ustavnog suda, njegovo udaljenje iz suda, odluke o imunitetu kao i druga pitanja koja se tiču mandata i imuniteta sudaca donosi Ustavni sud i njegova tijela.⁵¹ Na nezavisnost, samostalnost i neutralnost Ustavnog suda Republike Hrvatske značajni utjecaj ima pravo sudaca Ustavnog suda da sami biraju svog predsjednika.⁵²

Nezavisnost i samostalnost sudaca Ustavnog suda u odlučivanju tijekom vođenja postupka pred Ustavnim sudom uređene su odredbama Ustavnog zakona i Poslovníkom Ustavnog suda. Što se pak tiče odlučivanja glasovanjem o odlukama i rješenjima, koje su u rješavanju ustavno-pravnog pitanja pred Ustavnim sudom, ustavnom sudcu je osigurana neovisnost i samostalnost u odlučivanju sve do prava na izdvojeno mišljenje, koje ima pravo i obvezu obrazložiti i objaviti ga u skladu s Ustavnim zakonom o Ustavnom sudu Republike Hrvatske.⁵³

Financijska sigurnost sudaca Ustavnog suda ostvaruje se pravom na plaću te pravom na mirovinu "pod istim uvjetima kako je to određeno za zastupnike u Hrvatskom saboru".⁵⁴

6. O NEKIM PRIMJERIMA UGORŽAVANJA NEOVISNOSTI I NEUTRALNOSTI USTAVNOG SUDA (I SUDACA) REPUBLIKE HRVATSKE

Temeljem izloženog može se s pravom zaključiti da su na ustavno-pravnoj normativnoj razini relativno dobro i na visokoj razini uređena načela nezavisnosti, samostalnosti i neutralnosti, kako Ustavnog suda Republike Hrvatske, tako i njegovih sudaca, dakle, njihova institucionalna i individualna nezavisnost. Moglo bi se reći, normativno gledano, da su ispunjene i pravno uređene gotovo sve pretpostavke za djelotvorni rad Ustavnog suda Republike Hrvatske u skladu s načelima nezavisnosti, samostalnosti i neutralnosti. Dakako, to ne znači da nema nikakvih nedostataka i poteškoća u njihovom normiranju, a osobito u ostvarivanju u realnom životu.

48 Vidjeti primjerice Simović D.: "Slabost institucionalnih garantija nezavisnosti Ustavnog suda Srbije", Zbornik, "Ko bira sudije ustavnog suda?", uredio Šarčević E., Sarajevo, 2012.g., str. 276.

49 Vidjeti čl. 10. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske

50 Članak 16. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske

51 Vidjeti pobliže članke 11., 12. i 13. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske

52 Članak 15. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske

53 Vidjeti čl. 27. st. 4. i 5. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske

54 Članak 14. st. 1. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske

Najčešće kritičke opaske te prijedlozi za otklanjanje nedostataka vežu se uz izbor sudaca Ustavnog suda. One dolaze, kako iz reda znanstvenika i stručnjaka pravnika koji se kao svojom užom specijalnošću bave ustavnim pravom, tako i iz reda javnih i političkih čimbenika.⁵⁵ Najčešće se one odnose na model izbora sudaca, osobito glede isticanja i predlaganja kandidata, tijela koja bi ih trebala birati te kojom kvalificiranom većinom glasova bi se trebali birati.⁵⁶

Jedan dio pitanja i problema koji egzistiraju ozbiljno utječu na financijsku sigurnost, pa time na individualnu i institucionalnu nezavisnost sudaca i Ustavnog suda. Prije svega ona proizlazi iz činjenice da normativno i stvarno nije dosljedno do kraja izrađena procedura odredbe članka 2. stavka 2. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske.

Naime, još uvijek se financijska sredstava za rad i funkcioniranje Ustavnog suda utvrđuju u Državnom proračunu koji donosi Hrvatski sabor na prijedlog Vlade Republike Hrvatske. U postupku utvrđivanja prijedloga Državnog proračuna Vlada Republike Hrvatske se preko Ministarstva financija doduše konzultira s Ustavnim sudom, ali nije dužna njegovo mišljenje i prijedloge usvojiti. Posljedica je znana. Pravdajući se financijskim i ekonomskim teškoćama, izazvanim sve prisutnijom recesijom, i Ustavnom sudu Republike Hrvatske se iz godine u godinu smanjuju proračunska sredstva, iako je, s druge strane priljev predmeta koje mora rješavati iz godine u godinu veći.

Individualna nezavisnost sudaca ostvaruje se i adekvatnom nagradom za obavljanje djelatnosti sudca, zatim osiguranjem pristojnih uvjeta rada te jamstvom takvih materijalno-financijskih i radnih uvjeta. Nažalost, unatoč tomu što je Ustavom propisano da se Ustavnim zakonom o Ustavnom sudu uređuju i druga pitanja (generalna klauzula koju valja tumačiti kao sva preostala pitanja, uz ona koja su enumerativno pobrojana) “važna za izvršavanje dužnosti i rad Ustavnog suda Republike Hrvatske ...”,⁵⁷ pitanja koja se odnose na adekvatnu nagradu za rad, materijalni i drugi uvjeti rada nisu njime uređeni (izuzetak je samo pitanje prava na mirovinu koje je doduše uređeno člankom 14., ali upućujućom normom koja po načelu analogije utvrđuje da sudac nakon isteka mandata “ima pravo na mirovinu pod istim uvjetima kako je to određeno za zastupnike Hrvatskog sabora”,⁵⁸ čime ga se svodi na poziciju političkog dužnosnika zakonodavne vlasti.

Sva ostala pitanja, koja su vezana uz materijalnu osnovu za rad ustavnih sudaca, kao i nagrade za njihov rad, uređena su “običnim” zakonom koji se odnosi na državne dužnosnike.⁵⁹ Time su sudci Ustavnog suda izjednačeni s državnim dužnosnicima, odnosno nositeljima političkih funkcija. Takva regulacija dovodi ustavne sudce u istovjetnu situaciju u kojoj su državni dužnosnici pa svaka izmjena materijalnih uvjeta, visine nagrada i drugo za državne dužnosnike automatski pogađa sudce Ustavnog suda. Razumije se samo po sebi da se u takvim odnosima ne može govoriti o financijskoj sigurnosti koja bi trebala osigurati i individualnu nezavisnost ustavnih sudaca. Dapače, točnije je da se postiže obratno, tim više kad se ima u vidu da je nastupom recesije već u ožujku 2009. došlo do izmjene i dopune Zakona o obvezama i pravima državnih dužnosnika, ko-

55 Vidjeti npr. radove Podolnjak R.: “Izbor sudaca Ustavnog suda Republike Hrvatske u komparativnoj perspektivi”, Zbornik PFZ, 3. Zagreb, 2007.g., Omejec J.: “O potrebnim promjenama u strukturi hrvatskog ustavnog sudovanja”, u “Hrvatsko ustavno sudovanje”, HAZU, Zagreb, 2009.g., ili Lauc Z.: “Novo uređenje statusa sudaca Ustavnog suda: od načina izbora do materijalnih osnova njihovog rada”, u “Hrvatsko ustavno sudovanje”, HAZU, Zagreb, 2009.g., itd.

56 Promjenom Ustava Republike Hrvatske 2010.g. utvrđeno je da sudce Ustavnog suda Republike Hrvatske bira Hrvatski sabor 2/3 većinom glasova od ukupnog broja njegovih zastupnika, vidjeti njegov članak 126. (NN br. 85/10. - pročišćeni tekst)

57 Vidjeti poblize čl. 132. st. 1. Ustava Republike Hrvatske (NN br. 85/10. - pročišćeni tekst)

58 Članak 14. st. 1. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (NN br. 49/02. - pročišćeni tekst)

59 Radi se o Zakonu o obvezama i pravima državnih dužnosnika, “Narodne novine” broj 101/98., 135/98., 105/99., 25/00., 73/00., 131/00., 30/01., 59/01., 114/01., 153/02., 163/03., 16/04., 30/04., 187/04., 121/05., 151/05., 141/06., 17/07., 107/07., 60/08. i 38/09.

jim je propisano da "osnovicu za obračun plaće dužnosnika određuje Vlada Republike Hrvatske posebnom odlukom."⁶⁰ Prije navedene izmjene i dopune, osnovica je bila uređena samim zakonom. S obzirom na takvo rješenje, nastupila je neprihvatljiva pravna situacija jer su plaće sudaca Ustavnog suda postale ovisne o volji izvršne vlasti, čime je bitno povrijeđeno načelo njihove individualne nezavisnosti. Ako se, pak, ima u vidu da je to više puta do danas učinjeno, s jedne strane, a s druge strane da sudci redovnih i izvanrednih sudova ne podliježu statusu dužnosnika (političara) pa se za njih plaća i druga primanja određuju njihovim posebnim zakonom,⁶¹ te da se njima nije smanjivala plaća, došlo se do paradoksalne situacije, po prvi put predsjednik i sudci Vrhovnog suda imaju veću plaću od predsjednika i sudaca Ustavnog suda Republike Hrvatske iako je potonji kontrolor i njihovih odluka.

Posebni oblik utjecanja na nezavisnost, samostalnost i neutralnost Ustavnog suda i njegovih sudaca nastupa u slučajevima kad on mora raditi u krnjem sastavu jer se ne želi ili ne može popuniti upražnjeno mjesto izborom novih sudaca nakon što je prethodnim po bilo kojoj osnovi pretao mandat. Zapravo se takva situacija može tumačiti i za nju se može reći da je to jasna poruka vladajuće većine da Ustavni sud, uostalom kao i druga tijela nadzora, odnosno kontrole, za nju predstavlja samo nužno zlo. Radi se bez sumnje s jedne strane o neodgovornom odnosu nositelja političke vlasti prema Ustavnom sudu, ali i prema ispunjenju svojih ustavom utvrđenih obveza. Nažalost, rad u krnjem sastavu nije nepoznat Ustavnom sudu Republike Hrvatske, pa i sada radi u krnjem sastavu, jer mu fali jedan sudac kojeg već više od dvije godine nije izabrao Hrvatski sabor. Dakle, ni onaj u prethodnom ni ovaj u sadašnjem mandatnom sastavu.

Moguće je uočavati i druga pitanja koja mogu biti validna osnova iz koje proizlazi ugrožavanje načela individualne nezavisnosti, samostalnosti i neutralnosti ustavnih sudaca. Pored inih, navest ću primjera radi još dvije. Prva je situacija koja nastupa iz mogućeg taktiziranja i samoograničenja sudaca Ustavnog suda kad postoji mogućnost njihovog reizbora. Tada postoji mogućnost, smatraju mnogi, da će sudci u reizboru "svojom kooperativnošću nastojati da obezbede novi izbor. Ova strepnja je posebno opravdana kod sudija mlađe starosne dobi, kojima nakon okončanja izbornog mandata preostaje još dug vremenski period do starosne mirovine" Osobno se priklanjam ovima koji upozoravaju da zabrana reizbora nije jamstvo da će sudci biti nezavisni u obavljanju svoje funkcije.⁶² Posebni, veoma štetni oblik ugrožavanja individualne neovisnosti sudaca Ustavnog suda proizlazi iz takvog stupnja njihovog samoograničavanja u postupanju i odlučivanju koje se s pravom može nazvati autocenzurom. Ona u osnovi proizlazi iz poslušničkog, dodvorničkog mentaliteta pojedinaca, koji svojom kooperativnošću, susretljivošću i pojačanom pozornošću nastoje djelovati tako da to bude po volji i/ili očekivanjima nositelja političke (zakonodavne, izvršne) vlasti ili sudbene vlasti, odnosno stvarnih nositelja moći (financijske, korporativne, ekonomske, itd.) i/ili interesa kroz formalne ili neformalne interesne grupe, odnosno moćne i utjecajne pojedince.

Drugi mogući primjer povezan je uz onemogućavanje sudaca i predsjednika Ustavnog suda u pravnom reguliranju i ostvarivanju prava tzv. štice osoba na istovrsnoj osnovi i na način koji pripada njihovom rangu i koji je paritetan rangu drugih državnih dužnosnika. Tako je npr. pred-

60 Vidjeti pobliže Zakon o izmjeni Zakona o obvezama i pravima državnih dužnosnika (NN br. 38/09.)

61 Radi se o Zakonu o plaćama sudaca i drugih pravosudnih dužnosnika (NN br. 10/99., 25/00., 30/01., 59/01., 114/01., 116/01., 64/02., 153/02., 154/02., 17/04., 8/06., 142/06., 34/07., 146/08., 155/08., 39/09. i 155/09.)

62 Tako npr. Garlicki Lech ističe da "u slučaju nepostojanja reizbora, sudije mogu nastojati da se, u toku vršenja svoje funkcije, povežu s nosiocima političke vlasti da bi obezbedile uhlebljenje nakon isteka svog mandata", navedeno prema Simović D.: "Slabost institucionalnih garantija nezavisnosti Ustavnog suda Srbije", Zbornik, "Ko bira sudije ustavnog suda?", uredio Šarčević E., Sarajevo, 2012.g., str. 275.

sjednica Ustavnog suda po opsegu i sadržaju zaštite štíćene osobe stavljena, suprotno njenom Ustavom utvrđenom rangu i Ustavom utvrđenom položaju, ispod ranga predsjednika Vlade, Sabora i predsjednika Republike Hrvatske. Svaki komentar je izlišan, osim možda da su i ovom odlukom predstavnici aktualne vlasti htjeli pokazati kako je Ustavni sud Republike Hrvatske za njih samo “nužno zlo”.

7. ZAKLJUČAK

Ustavni sud je institucija koja u demokratskom društvu ustavne države vladavine prava jamči poštivanje i ostvarivanje ustavno-pravnog poretka te zaštitu njime utvrđenih ljudskih i manjinskih prava i sloboda. Zbog svoje važnosti Ustavni sud i njegovi sudci nisu ustavno-pravno, hijerarhijski i organizacijski ovisni niti podređeni nekom drugom državnom tijelu ili bilo kojem drugom centru društvene moći. Oni su podređeni samo Ustavu i normama ustavnog karaktera za koje jamči poštivanje i provedbu. Ustavni sud, njegovi sudci, kao i samo ustavno sudovanje moraju biti nezavisni, samostalni i neutralni, naprosto iz razloga što je to uvjet za ostvarivanje i funkcioniranje ustavne države, vladavine prava i pravne sigurnosti. Ta neovisnost, samostalnost i neutralnost mora biti osigurana, kako od zakonodavne, izvršne i sudbene vlasti, tako i “od moćnih interesnih grupa i pojedinaca”.⁶³

Što se tiče normativnog ustavno-pravnog reguliranja neovisnosti, samostalnosti i neutralnosti Ustavnog suda i njegovih sudaca u Republici Hrvatskoj, uz ranije primjedbe, možemo reći da je najveći broj institucionalnih pretpostavki za postojanje i djelotvorni rad Ustavnog suda Republike Hrvatske dobro uređen normama ustavnog karaktera. Nažalost, na nižoj praktičnoj i/ili zakonodavnoj razini to se ponekad svjesno, a još češće nesvjesno onemogućuje u ostvarivanju ili se zakonskim normiranjem derogira, odnosno opstruira, čime se ne samo narušava načelo nezavisnosti Ustavnog suda i njegovih sudaca, već se ugrožava i sama vladavina prava te iz nje proizašla pravna sigurnost u društvenoj i državnoj zajednici.

Što se tiče neovisnosti, samostalnosti i neutralnosti ustavnog sudstva u Republici Hrvatskoj, s pravom se može reći da je protekom vremena u tome postignut značajan uspjeh i napredak. No, u ovom radu sam pokazao da još uvijek postoje nerazumijevanja glede položaja, zadaća i uloge ustavnog sudovanja u ostvarivanju istinskog demokratskog društva. Čak, što više, ukazao sam i na neke oblike ugrožavanja načela neovisnosti ustavnog sudovanja. Neophodno je što prije, radi posebne uloge ustavnog sudovanja u razvoju demokratskog društva, postići pravu «ravnotežu između pune neovisnosti i pune odgovornosti snažnog ustavnog suda».⁶⁴ No, da bismo to postigli, moramo ustavno-sudskoj neovisnosti prići svjesni da je “kompleksna u tolikoj mjeri da se ona ne može sagledavati kao vrednota za sebe, već ju treba promatrati kao instrument kojemu svrhu daju druge vrednote, a među ustavnim vrednotama to je prije svega vladavina prava”.⁶⁵

63 Hrvatin B.: “Sudstvo i odvjetništvo, kao prirodni partneri, trebaju dalje razvijati i neovisnost i odgovornost”, *Odvjetnik* br. 3-4/2008.g., str. 21.

64 Omejec J.: “Neovisnost Ustavnog suda Republike Hrvatske”, referat s Regional Conference of Constitutional Courts, 10-13. Juna 2010.g., Ohrid, Republic of Macedonia, privatna arhiva, str. 29.

65 Bačić A.: “Ustavne promjene i dileme konstitucionalizma”, *Zbornik, PFS, god., 46., br. 4. (2009), str. 662.*

8. LITERATURA

1. Arlović, Mato: "Konstitucionalizacija ustavne države i društveni razvitak", referat na Međunarodnoj konferenciji: "The Constitution - a Basis of Strategy of Development of Society and the State", Astana, 29-30. kolovoza 2013.g.
2. Bačić, Arsen: "Ustavne promjene i dileme konstitucionalizma", Zbornik, PFS, god. 46, br. 4/2009. g.
3. Bačić, Arsen: "Hrvatska i izazovi konstitucionalizma", Split, 2001.g.
4. Crnić, Jadranko: "Komentar Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, Zagreb, 2002. g.
5. Flajner, T.: "Nezavisnost sudstva", Anali Pravnog fakulteta, Beograd, br. 4/2009.g.
6. Heinrich, Schoeller: "Načelo pravne države u praksi Saveznog ustavnog suda s obzirom na obvezujuću snagu presuda", Zbornik "Ustavni sud u zaštiti ljudskih prava", Pravo 24., Zagreb, 2000.g.
7. Hrvatin, Branko: "Sudstvo i odvjetništvo, kao prirodni partneri, trebaju dalje razvijati i neovisnost i odgovornost", odvjetnik br. 3-4/2008.g.
8. Kostić, L.M.: "Komentar Ustava - Jugoslavensko ustavno pravo", Beograd, 2000.g.
9. Krapac, Davor: "Ustavni položaj Ustavnog suda Republike Hrvatske", Informator, br. 6208.-6209., od 4. i 7.9.2013.g. Krbek I.: "Ustavno sudovanje", JAZU, Zagreb, 1962.g.
10. Lauc, Zvonimir: "Novo uređenje statusa sudaca Ustavnog suda: od načina izbora do materijalnih osnova njihova rada", u "Hrvatsko ustavno sudovanje", HAZU, Zagreb, 2009.g.
11. Omejec, J.: "O potrebnim promjenama u strukturi hrvatskog ustavnog sudovanja" u "Hrvatsko ustavno sudovanje", HAZU, Zagreb, 2009.g.
12. Omejec, J.: "Neovisnost Ustavnog suda Republike Hrvatske", referat s "Regional Conference of Constitutional Courts, 10.-13. juna 2010.g. Ohrid, Republic of Macedonia
13. Pobrić, Marko: "Izbor i razrješenje sudija Ustavnog suda BiH", u Zborniku "Ko bira sudije ustavnog suda?", uredio Šarčević E., Sarajevo, 2012.g.
14. Podolnjak, Robert: "Izbor sudaca Ustavnog suda Republike Hrvatske u komparativnoj perspektivi", Zbornik, PFZ, br. 3/2007.g.
15. "Politička enciklopedija", Beograd, 1975.g.
16. "Pravni leksikon", Zagreb, 2007.g.
17. "Pravna enciklopedija", Beograd, 1979.g.
18. Sinović, Darko: "Slabost institucionalnih garantija nezavisnosti Ustavnog suda Srbije", u Zborniku "Ko bira sudije ustavnog suda?", uredio Šarčević E., Sarajevo, 2012.g.
19. Simović, Miodrag: "O jemstvima nezavisnosti ustavnih sudova", u Zborniku "Ko bira sudije ustavnih sudova?", uredio Šarčević E., Sarajevo, 2012.g.
20. Šarčević Edin - urednik: «Ko bira sudije ustavnog suda?», Zbornik radova, Sarajevo 2012.g.
21. Vanberger, G.: "Establishing and Maintaining Judicial Independence, New York, 2008.g.
22. Zuparevi, Samir: "Sloboda interpretacije ustavom propisanih uvjeta za izbor sudaca Ustavnog suda BiH", u Zborniku "Ko bira sudije ustavnog suda?", uredio Šarčević E., Sarajevo, 2012.g.
23. "Mišljenje Europske komisije za demokraciju kroz pravo (Venecijanska komisija) o pravnoj sigurnosti i nezavisnosti pravosuđa u Bosni i Hercegovini", doneseno na 91. plenarnoj sjednici u Veneciji, 15.-16.06.2012.g. ([http://www.venice.coe.int/doces/2012/CDL-AD\(2012\)014-e.asp](http://www.venice.coe.int/doces/2012/CDL-AD(2012)014-e.asp))

24. Ustav Republike Hrvatske
25. Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske
26. Opća deklaracija o pravima čovjeka
27. Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima
28. Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda
29. Povelja o temeljnim pravima Europske unije
30. Zakon o sudovima
31. Zakon o obvezama i pravima dužnosnika
32. Zakon o plaćama sudaca i drugih pravosudnih dužnosnika

Mato Arlović, Ph. D., Judge of the Constitutional Court of the Republic of Croatia

ON INDEPENDENCE OF CONSTITUTIONAL COURT AND ITS JUDGES

Summary

It is of great importance for the rule of law and legal security that the Constitutional court and its judges have guaranteed independence enhanced by norms of constitutional power. Independence and neutrality of the Constitutional court and its judges is implied first of all in relation not only to other state authorities (legislative, executive and judicial) but to all other external influences and possible pressures deriving from any centre of power, interest groups i.e. individuals.

The constitutionally guaranteed independent and neutral position of the Constitutional Court and its judges is essential and important but clearly not sufficient. Favourable political and economic-social conditions are necessary for its realization in real social relations but mostly developed social awareness of the role and significance of the Constitutional Court activities in securing constitutionality and legality, rule of law, legal security as constitutional-legal presumptions to developing democratic environment, society, tolerance, dialogue and equality before the law without any discrimination.

Key words: Independence, neutrality, institutional and individual independence of judges, rule of law and legal security

Dr. Mato Arlović, der Richter am Verfassungsgericht der Republik Kroatien

ÜBER DIE UNABHÄNGIGKEIT DES VERFASSUNGSGERICHTES UND DESSEN RICHTER

Zusammenfassung

Für die Herrschaft des Rechts und die rechtliche Sicherheit ist es von großer Bedeutung, dass dem Verfassungsgericht und dessen Richtern die Unabhängigkeit durch verfassungskräftige Normen gewährleistet wird. Die Unabhängigkeit und die Neutralität des Verfassungsgerichtes und dessen Richter wird vor allem in Bezug auf andere Körperschaften der Staatsgewalt (gesetzgebende, vollziehende und rechtsprechende Gewalt), aber auch auf andere äußere Einflüsse und eventuelle Zwangsversuche verschiedener Machtzentren, Interessengruppen bzw. Einzelner, betrachtet.

Die durch die Verfassung garantierte unabhängige und neutrale Position des Verfassungsgerichtes und dessen Richter ist wichtig, selbstverständlich aber nicht genug. Für deren Verwirklichung in realen gesellschaftlichen Verhältnissen sind auch angemessene politische und ökonomisch-soziale Bedingungen notwendig, in erster Linie ein angemessen entwickeltes gesellschaftliches Bewusstsein über die Position und die Bedeutung der Rolle des Verfassungsgerichtes in der Sicherung der Verfassungsmäßigkeit und Gesetzesmäßigkeit, Herrschaft des Rechts und rechtlicher Sicherheit, die die unbestrittenen verfassungsrechtlichen Voraussetzungen für die Entfaltung der demokratischen Atmosphäre in der Gesellschaft, der Toleranz, des Dialogs und der Gleichheit vor dem Gesetz unter Ausschluss jeglicher Diskriminierung darstellen.

Schlagwörter: Unabhängigkeit und die Neutralität, institutionelle und individuelle Unabhängigkeit der Richter, Herrschaft des Rechts und rechtliche Sicherheit