

Teodor Antić
Glavni tajnik Ustavnog suda Republike Hrvatske

Prethodno znanstveno priopćenje
UDK 342.565.2

REAGIRANJE USTAVNIH SUDOVA NA NEGATIVNE KRITIKE NJIHOVIH ODLUKA

Sažetak: Autor razmatra pitanje potrebe i načina reagiranja ustavnih sudova na eventualne negativne kritike pojedinih odluka od strane javnosti i medija. Pritom ističe da odluka o tome treba li i kako reagirati na negativnu kritiku ovisi o njezinom sadržaju i ozbiljnosti. Ustavni sud svakako treba na odgovarajući način reagirati na ozbiljne netočne i neopravdane kritike, pazeći pritom da ne naruši slobodu izražavanja niti spriječi mogućnost izjavljivanja kritike. Odgovor na kritiku prikladan je kad je ona posljedica nerazumijevanja funkcioniranja sustava ili uloge ustavnog suda ili se u nekom dijelu temelji na takvom nerazumijevanju, kad je kritika ozbiljna i vjerojatno je da će imati značajnog negativnog utjecaja u društvu ili kad sadrži pogrešne informacije ili obmanjuje. Prije reagiranja na negativnu kritiku potrebno je procijeniti niz okolnosti od kojih ovisi kako će reakcija biti shvaćena i hoće li polučiti željeni učinak.

Ključne riječi: javno mišljenje, ustavni sud, negativna kritika

1. UVOD

Javnost, odnosno javno mišljenje važan su čimbenik u životu i razvoju društva.

Različiti akteri u društvu, osobito politički, često koriste javno mišljenje (javno mnijenje) za potporu svojim stajalištima, kao smjernice pri donošenju važnih odluka, za opravdanje promjena postojećeg stanja ili kao obrazloženje za određeno postupanje.

S druge strane javnost nerijetko nastoji utjecati, a ponekad i diktirati ponašanje tih aktera, pri čemu se najčešće koriste medijima kao posrednicima putem kojih šalju svoje poruke. Javno mišljenje uvijek zadobiva medijsku pozornost te se u sredstvima javnog priopćavanja često može pročitati ili čuti kako je javnost protiv nečega ili za nešto čime se stvara javni pritisak na donositelje odluka.

Takav javni pritisak manje ili više utječe na ponašanje i rad, a ponekad čak i sudbine institucija i pojedinaca na koje se odnose i to bez obzira na to je li on opravdan ili nije odnosno je li javnost u pravu ili nije.

Javnost izvjesno utječe na navike i ponašanje građana kao i na stvaranje javne slike (*imagea*) nekog subjekta kod njih. Stoga se subjekti izloženi javnom mišljenju već uz najblaži pritisak javnosti moraju osobito dobro potruditi oko obrazloženja i opravdanja svojih postupaka i odluka kako bi stekli ili održali „dobar *image*“.

Istodobno, javno mišljenje utječe izravno i na donositelje odluka. Oni, naime, bez dvojbe žele osigurati potporu javnosti. Ona daje legitimnost odlukama ili barem stvara njezin privid. U tom

smislu čak i loša ili pogrešna odluka čini se utemeljenom i pravednom, ako je u skladu s javnim mišljenjem. Ta moć javnog mišljenja može donositelja odluke o određenim situacijama staviti pred ozbiljnu dvojbu: donijeti nepopularnu odluku ili popustiti pritisku javnosti i osigurati njezinu potporu koja se kasnije na neki način može kapitalizirati.

Iako se to najčešće odnosi na donošenje različitih odluka na području politike, pitanje nije bez osnove ni u odnosu na odluke koje donose sudovi.

U društvu zasnovanom na vladavini prava svaki oblik utjecaja na donošenje sudske odluke zabranjen je, a posebice je zabranjeno svako korištenje javnih ovlasti, sredstava javnog priopćavanja i uopće javnih istupanja radi utjecanja na tijek i ishod sudskih postupaka. U praksi, međutim, takve su situacije ipak moguće, što predstavlja ozbiljan rizik za ostvarenje vladavine prava i načela ustavnosti i zakonitosti. Sloboda izražavanja ne predstavlja samo pravo nego obuhvaća i odgovornost pa stoga može biti podvrgnuta ograničenjima, između ostalog, i radi očuvanja i nepristranosti sudbene vlasti.¹ To jednako važi kako u odnosu na zaštitu nepovredivosti sudskog postupka te ograničavanje karaktera i dosega kritike aktivnih postupaka, tako i u odnosu na očuvanje autoriteta sudbene vlasti općenito.² Sva ta ograničenja, međutim, moraju se tumačiti usko te moraju biti opravdana i razmjerna legitimnom cilju koji se njima želi postići.³

Nastavno na pitanje utjecaja javnog mišljenja na donošenje sudskih odluka otvara se i pitanje reakcije sudova na negativne ocjene i kritike njihovih odluka. U tom smislu potrebno je naći odgovore na niz pitanja od kojih ovisi istodobno zadovoljenje načela vladavine prava i nepristranosti sudbene vlasti, s jedne strane, kao i načela slobode izražavanja i slobode medija, s druge strane. Odgovori na ta pitanja ne utječu samo na (ne)odobravanje konkretne odluke nego i na ugled i položaj njezina donositelja.

Problem dodatno dobiva na težini kad je riječ o ustavnim sudovima, a koji su s obzirom na svoju nadležnost koja obuhvaća i odlučivanje o pitanjima od interesa za širok krug ili sve građane, u puno većoj mjeri izloženi javnom mišljenju od ostalih (redovitih i specijaliziranih) sudova.

Međutim, kako nije riječ o temi striktno javnopravne naravi, jer pitanje kojim se bavi nije pitanje prava i njegove primjene, za pravnu teoriju ona očito nije dovoljno atraktivna. Zbog toga u tom dijelu postoji prilična praznina pa u praktičnom postupanju u konkretnim situacijama sudovima često nedostaje teorijski oslonac.

U cilju popunjavanja te praznine i iznalaženja mogućih odgovora i rješenja na pojedina pitanja, u ovom radu analiziram pojam javnog mišljenja te izloženost ustavnih sudova javnom mišljenju i negativnoj kritici. Također razmatram moguće reakcije ustavnih sudova na negativne kritike njihovih odluka te iznosim primjere iz prakse Ustavnog suda Republike Hrvatske. Na kraju iznosim određena vlastita zapažanja proizašla iz obrađenih materijala vezanih za temu.

1 v. Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, „Narodne novine - međunarodni ugovori“, broj 18/97, 6/99 - pročišćeni tekst, 8/99 - ispravak, 14/02 i 1/06), članak 10. stavak 2.

2 Stajalište Europskog suda za ljudska prava u predmetu Barfod protiv Danske (1989.). Cit. prema: *Pravo na slobodu izražavanja prema Europskoj konvenciji o ljudskim pravima (članak 10.)*, INTERIGHTS-ov priručnik za izobrazbu odvjetnika/ca, str. 47, dostupno na: www.cmc.hr/dokument/53, pristup: 5. rujna 2012.

3 Primjerice, u predmetu Observer i Guardian protiv Ujedinjenog Kraljevstva (1991.) Europski sud za ljudska prava utvrdio je da nužnost svakog ograničenja prava na slobodu izražavanja mora biti „uvjerljivo utvrđena“. Isto, str. 50.

2. JAVNO MIŠLJENJE

Iako o javnom mišljenju postoji brojna literatura, definicije tog pojma nisu ujednačene. Dewey pod pojmom javnog mišljenja podrazumijeva sud koji formiraju i podržavaju oni koji sačinjavaju javnost, a odnosi se na javne poslove. Lippmann javno mišljenje definira kao slike u glavama ljudskih bića, slike o sebi samima, o drugima, o njihovim potrebama, ciljevima i odnosima.⁴

U tom smislu pod javnim mišljenjem ili javnim mnijenjem uobičajeno se smatra mišljenje koje o nečem zastupa razmjerno velik broj osoba u određenoj društvenoj zajednici („široka javnost“). Ono nastaje kad mnogo pojedinaca zastupa isto mišljenje o nekoj temi noseći u sebi svijest o preklapanju njihovih mišljenja.

Pri ocjeni javnog mišljenja svakako se ne smije zanemariti činjenica da „imati mišljenje o nečem“ nužno ne znači i „znati nešto o tome“. U njegovu stvaranju mogu manje ili više sudjelovati i predrasude, stereotipi, dezinformacije, neprovjerene glasine, manjak informacija i mnogi drugi posredni čimbenici.

Osim toga, javno mišljenje nije statično i uvijek potpuno jasno nego je vezano uz određene okolnosti, osobe, predmete i različite druge čimbenike. Stvaranje javnog mišljenja složen je proces. U njemu mogu postojati odnosi međuovisnosti, suprotstavljenosti interesa, pripadnosti određenim grupama i društvenom položaju i mnogobrojni drugi odnosi. Na neke od tih čimbenika moguće je utjecati ili ih čak kontrolirati. S obzirom na to, Lippmann ističe kako 20. stoljeće donosi tehnologiju namijenjenu „stvaranju pristanka“ (*the manufacture of consent*) odnosno dovodi do stanja u kojem je moguća kontrola nad javnim mišljenjem čak u svjetskim razmjerima. Pritom kontrola nad javnim mišljenjem podrazumijeva i kontrolu nad ponašanjem javnosti uopće. U tom smislu nastala je i sintagma o „konstruiranju stvarnosti“ što označava situaciju u kojoj ono što se konstruira u očima ljudi postaje stvarnim.⁵

Stoga sama činjenica postojanja javnog mišljenja o nekoj temi ili spornom pitanju istodobno ne znači i da je ono u pravu.

Međutim, pitanje slobode izražavanja pitanje je političke demokracije. Ljudi smiju i trebaju slobodno oblikovati svoje mišljenje i bez ustručavanja braniti svoj stav. Demokracija ne može postojati bez tolerancije i razlika u mišljenju, prava biti u krivu i slobode biti u manjini. Pritom izuzetno važnu ulogu igraju mediji čija se uloga ne sastoji u stvaranju slučajeva i afera ili razotkrivanju nesavjesnih postupaka već je njihova zadaća mnogo veća: omogućiti javnosti da bude upoznata s poslovima javne vlasti, braniti slobodu mišljenja i izražavanja, poticati vrijednosti tolerancije i pluralizma, održavati interes javnosti za javne poslove te promicati etičnost i odgovornost.⁶ Pravo na slobodu izražavanja i sloboda medija predstavljaju jedan od temeljnih stupova demokratskog društva, a sastavni dio slobode medija jest širenje informacija i ideja o stvarima koje su od javnog interesa. Zadaća medija je širiti, a pravo javnosti primati takve informacije.

S druge strane, kad je riječ o obavljanju javnih dužnosti, ono podrazumijeva i preuzimanje obveze da se javnost pravodobno, potpuno i na odgovarajući način izvjesti o tome kako se dužnost izvršava. Stoga prihvaćanje javne dužnosti ne znači samo ugled, poštovanje, slavu i privile-

4 Prema: Skoko B., *Razumijevanje odnosa s javnošću*, Zagreb, 2006., str. 98–99; John Dewey (1859. – 1952.), američki filozof, pedagog i socijalni reformator („The Public and its Problems“ /1927./); Walter Lippmann (1889. – 1974.), američki pisac i novinar („Public Opinion“ /1922./).

5 Inglis F., *Teorija medija*, Zagreb 1997., str. 82.

6 Kregar J., *Pravo javnosti je reči*, dostupno na: <http://nemacenzure.7.forumer.com/viewtopic.php?t=1158>, pristup: 20. srpnja 2012.

gije nego i trpljenje interesa javnosti za sve što jest ili bi moglo biti od interesa za pravilno obavljanje dužnosti.⁷

Fenomenu javnog mišljenja svuda se pridaje velika važnost. Rezultati istraživanja mišljenja javnosti značajno utječu na kreiranje politike, njezinu provedbu i ukupno ponašanje političkog vodstva. Političke strukture svoj radni dan započinju sastankom sa svojim stručnjacima za komunikacijsku strategiju na kojem nastoje proniknuti kako nacija „diše“ i osmisлити kako učinkovito odgovoriti na želje i potrebe narodnih masa ili čak kako kreirati njihove ukuse. U tom smislu javno mišljenje više nije samo subjekt zbivanja već i njegov objekt, potvrđujući Lippmannovu teoriju o „stvaranju pristanka“. Odnosi s javnošću postaju posebna funkcija koja služi uspostavljanju i održavanju komunikacije, razumijevanja, prihvaćanja i suradnje između organizacije i njezine javnosti, uključujući ponekad i upravljanje temama.⁸

Iako je riječ o pojmu koji je teško definirati i nije uvijek jednoznačan, s aspekta njezina udjela i utjecaja na društvena zbivanja, ukupnu javnost može se kategorizirati na pojedine uže grupe.

Tako primjerice postoji podjela na:

1. ne-javnost – ona koju se neki problem ili organizacija ne tiču i koja stoga ne poduzima ništa,
2. latentnu ili prikrivenu javnost – ona koja uočava zajednički problem kao posljedicu djelovanja organizacije, ali ga ne prepoznaje,
3. svjesnu javnost – ona koja uočava i prepoznaje problem, ali ne djeluje i
4. aktivnu javnost – ona koja se suočava s problemom, prepoznaje ga te se organizira da bi raspravljala o njemu i učinila nešto s njim u vezi.⁹

Slična je podjela na:

1. apatičnu (ravnodušnu) javnost, koja je nepažljiva i neaktivna bez obzira na to o kojoj je temi riječ,
2. svestranu javnost, koja je aktivna bez obzira na to o kojoj je temi riječ,
3. jednotemnu javnost – ona koja je (obično gorljivo) aktivna kad je u pitanju jedna određena tema ili ograničen broj srodnih tema,

javnost „vrućih“ tema – koja postaje aktivna tek kad mediji otkriju gotovo sve aktere, a tema postane predmetom široke društvene rasprave.¹⁰

Odnosi s javnošću i javno mišljenje nisu važni samo političkim nego i pravosudnim (u širem smislu) institucijama. To je osobito slučaj kad je riječ o odlukama koje izravno ili posredno utječu na prava i/ili interese većeg broja građana. Posebice je složena situacija kad je potrebno donijeti nepopularnu odluku i kad javno mišljenje izrazi svoj negativan stav bilo prije ili nakon donošenja odluke.

7 U tom smislu sloboda izražavanja odnosi se „...i one kritike koje vrijeđaju, šokiraju ili uznemiravaju, jer to zahtijeva pluralizam, snosljivost i širokogrudnost bez kojih nema demokratskog društva“. Europski sud za ljudska prava, presuda od 23. rujna 1998. u predmetu *Lehideux i Isorni protiv Francuske*, dostupno na: <http://cmiskp.echr.coe.int>, pristup: 16. rujna 2012.

8 Prema definiciji Instituta za odnose s javnošću (*Chartered Institute of Public Relations – CIPR*) pod pojmom odnosi s javnošću podrazumijeva se planiran i održiv napor uspostavljanja i održavanja dobre volje i razumijevanja između organizacije i njezinih javnosti; to je disciplina koja se bavi ugledom organizacije s ciljem pridobivanja razumijevanja i podrške; odnosi s javnošću predstavljaju okvirni ugled – rezultat svega što organizacija radi, što kaže i što drugi kažu o njoj. Theaker A., *Priručnik za odnose s javnošću*, Zagreb 2007., str. 13 i 16.

9 Tafrá-Vlahovi, M., *Kako ciljati ciljanu javnost*, „Lider“ (specijal) od 30. studenoga 2007., str. 37.

10 Cutlip M. S. i dr., *Odnosi s javnošću*, Zagreb 2003., str. 268–269.

3. IZLOŽENOST USTAVNIH SUDOVA JAVNOM MIŠLJENJU I EVENTUALNOJ NEGATIVNOJ KRITICI

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

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

1. nadzor ustavnosti zakona,
2. rješavanje sukoba nadležnosti između teritorijalnih jedinica u državi,
3. zaštita temeljnih prava zajamčenih ustavom,

intervencija u pravne postupke koji se smatraju osobito važnim za politički život države (nadzor političkih stranaka, izbornih postupaka i slično).¹¹

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

U praksi, međutim, u konkretnim je slučajevima ponekad teško ocijeniti što je političko, a što pravno pitanje, jer svako pravno pitanje nosi sa sobom određene političke posljedice po adrese određenog propisa. To proizlazi već iz same naravi ustava kao političko-pravnog akta u odnosu na koji se donose odluke, a koji predstavlja svojevrsnu „poveznicu između prava i politike“ (Luhmann).¹² Stoga je iz ustavnog sudovanja nemoguće potpuno ukloniti svako političko rezoniranje i svesti ga na čisto pravno rezoniranje.¹³ Međutim, taj dio političkog rezoniranja nužno mora biti sveden u odgovarajuće granice koje će spriječiti da se ustavni sud pretvori u posebnu političku vlast i da ne zloupotrijebi svoje osnovne sudske funkcije. Poseban aspekt ovog problema osobito je izražen u tranzicijskim državama (što dakle uključuje i Hrvatsku), a kao posljedica opadanja povjerenja u političke institucije i transformativne uloge ustavnog suda.¹⁴

Ustavni sudovi jamče poštivanje i primjenu ustava u svojoj državi. Oni su ovlašteni kontrolirati ustavnost svih akata tijela državne vlasti i ukinuti zakone koje je donio parlament kao i uredbe i druge propise vlade. Pritom, kod ocjene ustavnosti i zakonitosti vrednuju validnost odnosa nižih i viših propisa s oblikovnog (formalnog) kao i sa sadržajnog (materijalnog) aspekta, gdje do izražaja dolazi istodobno tumačenje procesnog i materijalnog prava.¹⁵ Osim toga, ustavni sudo-

11 Lopez Guerra L., *The role and competences of the constitutional court*, u: The role of the constitutional court in the consolidation of the rule of law, Proceedings of the UniDem Seminar in Bucharest 8-10 June 1994, Collection *Science and Techniques of democracy* No. 10, Venice Commission, 1994., str. 14.

12 Prema: Vrban D., *Uprava, dobro vladanje i autopoiesis*, Hrvatska i komparativna javna uprava, 2-2011, str. 419.

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

14 O tome opširnije v. Omejec J., *Novi europski tranzicijski ustavi i transformativna uloga ustavnih sudova*, u: Bačić A. (ur.), *Dvadeseta obljetnica Ustava Republike Hrvatske*, Zagreb 2011., str. 61 - 85.

15 Lauc Z., *Regulatorni sustav Republike Hrvatske*, u: Bačić A. (ur.), *Dvadeseta obljetnica Ustava Republike Hrvatske*, Zagreb 2011., str. 214.

vi u pojedinim državama mogu ukidati presude redovitih sudova, razriješiti predsjednika države prije isteka mandata (*impeachment*), nadzirati političke izbore i izvršavati različite druge ovlasti.

S obzirom na navedeno ustavni sudovi u svom postupanju potencijalno, ali i stvarno, vrlo su često izloženi javnom mišljenju. Ono može biti izraženo kao pritisak prije i tijekom ustavnosudskog postupka i kao ocjena (pozitivna ili negativna) donesene odluke.¹⁶

Osobito se to odnosi na postupke kontrole ustavnosti zakona i drugih (podzakonskih) propisa koji uređuju odnose za koje je javnost posebno zainteresirana, jer se tiču najšireg kruga građana i/ili duboko zadiru u njihova prava i interese.

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

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

Kako ustavni sud treba postupiti u toj situaciji?

U odgovoru na ovo pitanje poslužiti ću se parafrazom iz jedne američke filmske drame: *Nije teško postupiti ispravno; teško je zaključiti što je ispravno. A kad to zaključiš, onda ne možeš postupiti drugačije!*¹⁷

U tom smislu nije teško dati odgovor kako ustavni sud treba odlučiti kad se njegova profesionalna ocjena i uvjerenje razlikuju od javnog mišljenja. S obzirom na svoje prostorne i vremenske učinke, odluke ustavnog suda previše su važne da bi u njihovu donošenju stručno mišljenje smjelo odstupiti u korist javnog mišljenja, ma koliko ono bilo široko i snažno, ako ta dva mišljenja nisu jednaka ili su čak suprotna.

Smatram da ovo pitanje ne traži daljnje razmatranje.

No sad slijedi sljedeće pitanje: kako reagirati kad je zbog neslaganja javnog mišljenja odluka ustavnog suda podvrgnuta negativnoj kritici?

16 Tipičan primjer medijskog pritiska već prije donošenja odluke iz iskustva hrvatskog Ustavnog suda medijska je kampanja vođena u proljeće 2012. tijekom ustavnosudskog postupka ocjene (ne)suglasnosti s Ustavom Zakona o kaznenom postupku, „Narodne novine“ broj 152/08., 76/09. i 80/11. (ustavnosudski predmet broj U-I-448/2009. i dr.). Iako je postupak bio još u tijeku, pojedini mediji učestalo su unaprijed prenosili upozorenja Ustavnom sudu da bi ukidanje predmetnog zakona ili pojedinih njegovih odredaba značilo odustajanje od borbe protiv korupcije te da u tom slučaju Hrvatska nema što tražiti u Bruxellesu odnosno da neće ući u Europsku uniju (primjerice: „Sruši li Ustavni sud ZKP, Hrvatska neće ući u EU“, „Jutarnji list“ od 9. svibnja 2012.; „Poništi li Ustavni sud novi ZKP, bit će to kraj borbe protiv korupcije“, „Jutarnji list“ od 10. svibnja 2012.). Pritom se novinski članci uopće nisu bavili sadržajem predmeta odnosno pitanjem jesu li osporene zakonske odredbe možda ipak u suprotnosti s Ustavom, već su se isključivo bavili procjenama političkog učinka eventualne negativne odluke Ustavnog suda, pozivajući se pritom na (navodne) izjave stranih diplomata u Zagrebu.

17 „The Confession“ (1999.), režija: David Hugh Jones.

4. REAKCIJA USTAVNOG SUDA NA NEGATIVNE KRITIKE NJEGOVIH ODLUKA

Niti jedan donositelj odluka bilo koje vrste, pa tako ni ustavni sudovi, ne mogu izbjeći povremene negativne kritike. Ako je riječ o ustavnosudskim postupcima koji se nastavljaju na neke prethodne kontradiktorne postupke, onda je negativna kritika izvjesna, jer je praktično riječ o tzv. igri nultog zbroja (*zero-sum game*) u kojoj dobitak za jednu stranu znači gubitak za drugu stranu. No negativna se kritika može javiti i u drugim postupcima, posebice kad je riječ o temama za koje je javnost osobito zainteresirana, bez obzira na to što je tome razlog i bez obzira je li riječ o jedinstvenom javnom mišljenju ili o javnosti rascijepljenoj na suprotstavljene tabore.

S obzirom na to, svaki ustavni sud trebao bi imati spremnu strategiju koja daje odgovore na pitanja kako unaprijed spriječiti pretpostavljenu lošu kritiku prije donošenja odluke odnosno kako reagirati na izraženu lošu kritiku po donošenju odluke.¹⁸

Same tehnike kojima se to postiže, međutim, vrlo su ograničene, jer niz aktivnosti koje su više ili manje dopuštene u nekim drugim područjima (pregovaranje, lobiranje, ...) u ustavnosudskim postupcima po naravi stvari ne dolaze u obzir.

U slučaju kad se negativna kritika može predvidjeti, najbolje je poduzeti odgovarajuće preventivne aktivnosti koje će je preduhitriti već prije donošenja nepopularne odluke ili će smanjiti i ublažiti negativni učinak nakon njezina donošenja.

U tom smislu ustavni sud najprije treba procijeniti što je u konkretnom slučaju javno mišljenje, tko čini aktivnu javnost i hoće li se njome baviti te hoće li se istodobno baviti i latentnom i svjesnom javnosti prije nego što one postanu aktivne.

Nakon toga ustavni sud treba ocijeniti bi li bilo korisno u tijeku postupka organizirati javnu raspravu radi pribavljanja potpune stručne argumentacije o tome što je u konkretnom slučaju pravilno i dobro. Pritom, ovisno od predmeta postupka i opsega zainteresiranosti i angažiranosti javnosti, javna se rasprava može organizirati sa širom javnosti, zainteresiranom javnosti ili samo stručnom javnosti.

U tijeku postupka sam ustavni sud odnosno njegovi suci trebali bi se u pravilu suzdržavati od izjava i nastupa vezanih uz predmet postupka, jer bi to moglo biti shvaćeno kao prejudiciranje odluke što bi kasnije dodatno moglo ojačati negativnu kritiku.

Na koji će način u javnosti biti primljena odluka ustavnog suda koja ne odgovara očekivanjima javnog mišljenja, u znatnoj mjeri ovisi o tome kako je obrazložena kao i o tome kako su o njoj izvjestili mediji.

Obrazloženje odluke izuzetno je važno, jer o njegovoj kvaliteti zapravo ovise sadržaj i jačina kritike. Obrazloženje treba biti stručno opravdanje odluke, a ne isprika za njezin sadržaj. Dobro obrazloženje sprječava negativnu stručnu kritiku ili omogućuje davanje pravog odgovora na nju, ako je ona neosnovana.

S općom javnošću i medijima situacija može biti drugačija. Kvalitetno obrazloženje s jasnim razlozima i stručnom argumentacijom ponekad ne priječi javnost u negativnoj kritici odluke koja joj nije po volji. Mediji se pritom, za razliku od ustavnog suda, ne moraju suprotstavljati javnom mišljenju čak i kad znaju da ono nije u pravu. Tako u praksi oni nerijetko radi ostvarenja svojih

¹⁸ Kao uzor dobro može poslužiti primjer iz Bosne i Hercegovine gdje je od 2006. godine nadalje čitav niz redovitih sudova u okviru Projekta razvoja sektora pravosuđa donio svoju strategiju za odnose s javnošću u svrhu „poboljšanja kvalitete usluga prema javnosti te ostvarenja specifičnih ciljeva adekvatnog, pravovremenog i planiranog informiranja javnosti, građana, stranaka i medija.“ Riječ je o zajedničkom projektu USAID-a, Visokog sudskog i tužilačkog vijeća BiH i pojedinih sudova s ciljem primjene europskih standarda u sudskoj administraciji. Opširnije o projektu v.: www.hjpc.ba, <http://pravosudje.ba/vstv> i www.usaidjdp.ba, pristup: 20. rujna 2012.

interesa (veće tiraže, bolje prodaje, veće gledanosti) pružaju bezrezervnu potporu negativnom javnom mišljenju i kad je očito da ustavni sud nije pogriješio.

U tim se situacijama postavlja ozbiljno pitanje kako reagirati.

Ustavni sud, prije svega, treba osigurati pravovremenu provedbu redovitih aktivnosti koje se odnose na javnost njegova rada, a koje nisu izravno vezane uz konkretan slučaj: javno proglašenje odluke, objava odluke u službenom glasilu i na web stranici, službeno priopćenje za javnost o donošenju odluke.

Postoji stajalište da je to uvijek dovoljno i da ustavni sud s obzirom na svoje značenje, položaj i profesionalnu superiornost ni u kojim okolnostima ne treba ili čak ne smije činiti ništa više, a osobito ne reagirati na negativne kritike svojih odluka.

Postoji, međutim, i umjerenije mišljenje prema kojem je ignoriranje svake kritike i apsolutno „odgovaranje šutnjom“ pogriješno, jer je učinak toga upravo suprotan svrsi i cilju ustavnog sudovanja: u javnosti se stvara percepcija o superiornoj nedodirljivoj elitističkoj organizaciji koja nikome ni za što ne odgovara, što općenito slabi povjerenje građana u demokratske institucije.

U tom smislu, ako se pojavi negativna kritika odluke ustavnog suda, prije svega treba procijeniti je li potrebno na nju reagirati, a što ovisi o njezinom sadržaju i ozbiljnosti.

Ustavni sud svakako treba na odgovarajući način reagirati na ozbiljne netočne i neopravdane kritike, pazeći pritom da ne naruši slobodu izražavanja niti spriječi mogućnost izjavljivanja kritike. Pod takvom kritikom podrazumijeva se kritika kojom se sudska odluka napada na netočan i/ili obmanjujući način, a koja može značajno naštetiti sudu ili nepovoljno utjecati na obavljanje njegovih ustavnih zadaća.

Odgovor na kritiku prikladan je:

- ukoliko je ona posljedica nerazumijevanja funkcioniranja sustava ili uloge ustavnog suda ili se u nekom dijelu temelji na takvom nerazumijevanju,
- kad je kritika ozbiljna i vjerojatno je da će imati značajnog negativnog utjecaja u društvu,
- kada sadrži pogriješne informacije ili obmanjuje.

Za donošenje konačne odluke o tome hoće li se reagirati na kritiku i na koji će se način to učiniti, potrebno je procijeniti:

- može li odgovor dodatno pojasniti postupak ili razloge za donošenje odluke,
- hoće li odgovor ispraviti pogriješno, netočno ili obmanjujuće informiranje javnosti,
- hoće li odgovor imati odgovarajuće značenje i poslužiti u svrhu informiranja javnosti,
- može li odgovor biti pogriješno shvaćen kao da je pružen radi nekog vlastitog interesa suda (opravdanja, isprike ...),
- može li odgovor dati priliku javnosti da se bolje informira o nekom važnom pitanju koje je bilo predmet postupka ili je za njega na neki način vezano.
- Praktične tehnike odnosno načini koje ustavnom sudu stoje na raspolaganju za reagiranje na negativne kritike njegovih odluka dobro su poznate:
 - zahtjev za objavu ispravka ili odgovora,
 - priopćenje za javnost,
 - konferencija za novinare,
 - intervju,
 - izrada i objava stručnih materijala.

Odluka o tome koji od navedenih načina reagiranja na negativnu kritiku javnosti izabрати u konkretnom slučaju, između ostalog, može ovisiti i o odnosu ustavnog suda s medijima.

Naime, kad su u pitanju teme koje pobuđuju velik interes javnosti te mediji provode kampanju, svakodnevno izvješćuju o njima, moguće su situacije u kojima se priopćenja ustavnog suda ili izjave njegovih sudaca krivo citiraju, interpretiraju ili se sud na neki drugi način loše tretira u medijima. Takav tretman može imati negativan učinak na shvaćanje, ocjenu i prihvaćanje odluke suda.

Za takav negativan prikaz u medijima moguća su tri osnovna objašnjenja:

1. riječ je o pogrješci,
2. vjeruju da pišu (govore) istinu (i spremni su to braniti),
3. postoji loša namjera.

Ako je medij napravio pogrješku i sud to može pokazati, tada svakako treba sastaviti ispravak i tražiti da ga medij na primjeren način objavi. Neki mediji to čak rado čine koristeći ispravke u tekstu kao indirektan pokazatelj novinarske brige za točnost informacija.

Ako u mediju vjeruju da je ono što su objavili istina, treba im na odgovarajući način argumentirano pokazati da nije.

Ako pak postoji loša namjera, treba sačuvati mirnoću, pripremiti odgovor i pokazati netočnost i neopravdanost prikaza.¹⁹

U svakom slučaju, kad je riječ o medijskim napadima i procjeni treba li i na koji način na njih reagirati, treba imati na umu sljedeća dva pravila:

1. ako se reagira pretjerano, riskira se objava novih napada od strane drugih osoba (dijela javnosti) koje ih nisu ni vidjele;
2. u „ratu“ s medijima, reakcija na medijske napade ne može donijeti pobjedu – ako je dobra, ona eventualno može pridonijeti da se izgubi sa što manjom razlikom.²⁰

U odnosu na to tko se u ime ustavnog suda treba obraćati javnosti postoje različite mogućnosti:

- a) uvijek i samo predsjednik ustavnog suda; on/ona već po samoj dužnosti predstavlja ustavni sud pa se za obraćanje javnosti ne mora konzultirati s drugim sucima, što može ovisiti o povodu, temi i konkretnim okolnostima;
- b) svaki sudac ustavnog suda, po vlastitoj odluci (što može biti loša varijanta) ili u dogovoru s predsjednikom i/ili ostalim sucima (što je u svakom slučaju preporučljivo);
- c) sudac koji je obrađivao konkretan predmet (sudac izvjestitelj); po vlastitoj procjeni ili u dogovoru s predsjednikom i/ili ostalim sucima);
- d) posebna osoba ustavnog suda zadužena za odnose s javnošću (glasnogovornik; to može biti netko od sudaca, tajnik ili poseban službenik specijaliziran za te poslove; on se uvijek obraća javnosti u dogovoru s predsjednikom i/ili ostalim sucima)²¹;
- e) kombinacija više ili svih prethodno navedenih mogućnosti.

5. ISKUSTVA USTAVNOG SUDA REPUBLIKE HRVATSKE

Za razliku od ustavnih sudova u nekim drugim državama (primjerice: Njemačkoj), Ustavni sud Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: Ustavni sud) nije dio sudbene vlasti, već je ustavno

¹⁹ Essex W., *Mogu li vas citirati?*, Zagreb 2008., str. 161.

²⁰ Antić, T., *The reaction to negative criticism of court judgements, Report for the 5th Conference of secretaries general of constitutional courts or courts with equivalent jurisdiction, Yerevan, Armenia 13-14 April 2012, Venice Commission*, str. 9, dostupno na: [www.venice.coe.int/docs/2012/CDL-JU\(2012\)003-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2012/CDL-JU(2012)003-e.pdf), pristup: 15. srpnja 2012.

²¹ Primjerice, u praksi hrvatskih redovitih sudova za glasnogovornika u pravilu određuje se jedan od sudaca ili savjetnika u sudu.

tijelo neovisno o svim tijelima državne vlasti. U tom smislu, uz klasičnu trodiobu na zakonodavnu, izvršnu i sudsku vlast, on čini svojevrsnu „četvrtu“ vlast.²²

Ustavni sud jamči poštivanje i primjenu Ustava Republike Hrvatske²³ te je ovlašten kontrolirati ustavnost akata tijela svih triju grana vlasti. On je ovlašten ukinuti zakone koje je donio parlament, uredbe i druge podzakonske propise Vlade i njezinih ministara kao i sudske odluke, uključujući odluke Vrhovnog suda. Ustavni sud može u određenim slučajevima razriješiti dužnosti predsjednika Republike. Osim toga, on je vrhovni kontrolor pravilnosti svih izbornih postupaka (parlamentarnih, predsjedničkih, lokalnih) te državnog referenduma.²⁴

Javnost djelovanja Ustavnog suda ostvaruje se:

- objavom ustavnosudskih odluka,
- izdavanjem zbirki odluka,
- nazočnošću predstavnika tiska i drugih sredstava javnog priopćavanja na sjednicama te javnim i savjetodavnim raspravama u Ustavnom sudu,
- televizijskim i radio-prijenosom,
- dostavom službenih priopćenja sredstvima javnog priopćavanja,
- održavanjem konferencija za novinare,
- objavom ustavnosudske prakse, te važnijih podataka na službenoj internetskoj stranici Ustavnog suda (www.usud.hr).²⁵

Osim toga, za razmatranje ove teme važno je istaknuti da se postupak ocjene ustavnosti zakona pred Ustavnim sudom može pokrenuti na dva načina:

- zahtjevom ovlaštenih predlagatelja utvrđenih zakonom (petina zastupnika i radno tijelo parlamenta kao i predsjednik Republike te pod određenim uvjetima i neki drugi podnositelji – sudovi, pučki pravobranitelj, jedinice lokalne i područne /regionalne/ samouprave),²⁶
- prijedlogom (u naravi inicijativom) koju može podnijeti svaka fizička i pravna osoba, bez obveze dokazivanja bilo kakvog osobnog interesa (*actio popularis*).²⁷

U svojoj praksi Ustavni sud u više navrata odlučivao je u predmetima koji su u javnosti imali velik interes. U nekima od njih već je prije pokretanja postupka kao i tijekom samog postupka postojalo snažno izraženo javno mišljenje, a neke su odluke Ustavnog suda u javnosti bile izrazito negativno primljene.

Ustavni sud, međutim, u pravilu nije službeno reagirao na negativne kritike javnog mišljenja o njegovim odlukama. Umjesto toga predsjednica i suci Ustavnog suda koristili su određene prigode da dodatno pojasne razloge donošenja odluka: davanje intervjua, izlaganje na stručnim i znanstvenim skupovima. Iznimno, Ustavni sud medijima je slao priopćenja, ako je riječ bila o netočnim navodima i tumačenjima koje je trebalo ispraviti.

Općenito se može reći da Ustavni sud ima prilično pasivan stav prema kritikama svojih odluka. Pritom, takav stav kao i povremene reakcije zapravo su spontana ponašanja koja ne proizlaze iz posebne strategije ili plana odnosa s javnošću. Stoga bi radi pravovremenog, primjerenog i

22 O tome opširnije v. Crnić J., *Vladavina ustava*, Zagreb 1994., str. 3.

23 Posljednji pročišćeni tekst objavljen je u „Narodnim novinama“ broj 85/10.

24 Nadležnost Ustavnog suda propisana je člankom 129. Ustava (pročišćeni tekst).

25 Poslovnik Ustavnog suda Republike Hrvatske, „Narodne novine“ broj 181/03., 16/06., 30/08., 123/09., 63/10. i 121/10., članak 4. stavak 1.

26 Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske - pročišćeni tekst, „Narodne novine“ broj 49/02. članci 35. i 36. stavak 1.

27 Isto, članak 38. stavak 1.

potpunog informiranja javnosti korisno bilo razraditi strategiju Ustavnog suda za odnose s javnošću koja bi unaprijed dala barem neke odgovore na pitanja kako unaprijed spriječiti lošu kritiku i kako reagirati kad do nje dođe. Dobra strategija i njezina pravilna primjena izvjesno bi pridonijeli rastu i održanju ugleda Ustavnog suda općenito.

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

a) Ocjena ustavnosti Zakona o mirovinskom osiguranju (ZOMO)²⁸

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

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

U obrazloženju za donošenje odluke Ustavni je sud , između ostaloga, prikazao pravna stajališta i stanje nacionalnih zakonodavstava u pitanju starosne dobi za stjecanje prava na mirovinu u državama članicama Vijeća Europe i Europske unije te ih usporedio sa stanjem u Hrvatskoj. Osim toga, Ustavni sud pozvao se i na praksu Europskog suda za ljudska prava u Strasbourgu te je dao podroban prikaz činjenica, okolnosti i pravnih stajališta izraženih u presudi Velikog vijeća u predmetu *Steck protiv Ujedinjenog Kraljevstva*.²⁹

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

Povrh toga, ponesena kritikom navedenih udruga, sredstva javnog priopćavanja svojim su komentarima dodatno pridonijela negativnoj kritici i ogorčenju javnosti.³⁰ Pritom je dio sredstava javnog priopćavanja objavio dezinformaciju kako je Ustavni sud odredio da će žene umjesto sa 60 godina života ubuduće moći u mirovinu tek sa 65 godina, koliko treba muškarcima.³¹ Predmetnom odlukom, međutim, Ustavni sud uopće nije odredio godine života potrebne za odlazak u mirovinu, jer je to stvar zakonodavca. Tom je odlukom Ustavni sud samo utvrdio da propisivanje različite starosne dobi za ostvarivanje istovjetnih prava ovisno o spolu adresata nije u skladu s Ustavom te da ta dob mora biti jednako postavljena za osobe oba spola, ne određujući pritom kolika ona mora biti.

Iako je, dakle, bila riječ o nerazumijevanju kao i o netočnom odnosno pogrješnom informiranju javnosti, Ustavni sud na kritike nije službeno reagirao. Na taj način propustio je priliku pojasniti razloge za donošenje svoje odluke te ispraviti pogrješne navode. Nije bilo real-

28 Odluka U-I-1152/2000 i dr. od 18. travnja 2007., dostupno na: www.usud.hr, pristup: 16. srpnja 2012.

29 Presuda Velikog vijeća broj 65731/01 i 65900/01 od 12. travnja 2006.

30 Primjerice: „Novi udar na status žena“ („Novosti“ od 7. svibnja 2007.).

31 Primjerice: „I žene u mirovinu sa 65 godina života“ („Glas Slavonije“ od 19. travnja 2007.), „Ustavni sud je odlučio da i muškarci i žene u mirovinu idu sa 65 godina, ocijenivši da su sadašnje odredbe «seksističke»“ („Vjesnik“ od 20. travnja 2007.).

no očekivati da će građani, bilo iz „Narodnih novina“ ili sa web stranice Ustavnog suda, čitati izrazito opširnu odluku punu stručnih izraza, teorijskih razrada i komparativne prakse. U konkretnom slučaju primjerena reakcija na negativnu kritiku mogla je biti iskorištena da se na sažet i jednostavan način najšira javnost potpuno i točno informira o vrlo važnom pitanju za sve građane.

b) Ocjena ustavnosti Zakona o posebnom porezu na plaće, mirovine i druge primitke (ZOPP)³²

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

Zahtjev za ocjenu ustavnosti ZOPP-a pokrenuo je predsjednik Republike. No osim njegovog zahtjeva, Ustavni sud u kratkom roku zaprimio je još i 110.662 prijedloga različitih fizičkih i pravnih osoba za pokretanje postupka ustavnosti ZOPP-a. Predmetni je zakon, naime, izazvao veliko nezadovoljstvo građana te su neki sindikati, udruge građana i druge organizacije organizirale kampanju objavljivanjem tipiziranog obrasca prijedloga za pokretanje postupka te kolektivnog prikupljanja i slanja prijedloga Ustavnom sudu. Uz to, mediji su neprekidno kritički negativno komentirali ZOPP, iznosili svoja jednostrana i isključiva stajališta te sugerirali kakva bi ocjena Ustavnog suda trebala biti.³³

Na taj se način već tijekom samog postupka stvorio snažan pritisak na Ustavni sud i njegove suce.

Zbog velikog interesa javnosti i navedenih pritisaka predsjednica Ustavnog suda održala je konferenciju za novinare³⁴ već tijekom postupka na kojoj je istaknula da Ustavni sud u svom odlučivanju općenito, pa tako ni u ovom predmetu, neće provoditi politiku nijedne stranke, sindikata ili nevladine organizacije, već će jedino mjerilo njegova rada biti Ustav tumačen u skladu s europskim pravnim standardima.

U tom smislu Ustavni je sud proveo vrlo opsežan postupak u kojem je:

- pribavio očitovanje i radne materijale Hrvatskog sabora (donositelja ZOPP-a),
- pribavio očitovanje Vlade Republike Hrvatske (predlagatelja ZOPP-a),
- pribavio pisana stručna mišljenja znanstvenih savjetnika Ustavnog suda,
- održao savjetodavnu javnu raspravu na kojoj su sudjelovali predstavnici podnositelja zahtjeva, pozvani predlagatelji, predstavnici Hrvatskog sabora, predstavnici Vlade Republike Hrvatske i pozvani znanstvenici iz područja ustavnog prava, financijskog prava, socijalne politike i filozofije politike,
- održao više savjetodavnih radnih sastanaka sa znanstvenim savjetnicima Ustavnog suda s Katedre za radno i socijalno pravo i Katedre za europsko javno pravo Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu o pojedinim konkretnim pitanjima vezanim uz određene aspekte osporenog ZOPP-a,
- putem Venecijanskog foruma pribavio očitovanja 21 države članice Vijeća Europe i tri države nečlanice s podacima o odgovarajućim mjerama koje su poduzele zbog globalne gospodarske i financijske krize, a koje su usporedive sa zakonskom mjerom iz ZOPP-a,

32 Odluka i Rješenje U-IP-3820/2009 i dr. od 17. studenoga 2009., dostupno na: www.usud.hr, pristup: 16. srpnja 2012.

33 Primjerice: „*Stručni savjet Ustavnom sudu: harač treba pasti*“ (tportal.hr, 16. listopada 2009.).

34 Konferencija za novinare održana 19. kolovoza 2009. u prostorima Ustavnog suda.

- koristio mjerodavnu sudsku praksu Europskog suda za ljudska prava u Strasbourgu i praksu njemačkog Saveznog ustavnog suda koja ima univerzalno značenje za rasvjetljavanje pitanja vezanih uz poreznu politiku u socijalnoj državi, odnosno za rasvjetljavanje obveza zakonodavca u primjeni načela porezne jednakosti i pravednosti.

Vodeći se razlozima zbog kojih se osporavala ustavnost ZOPP-a, Ustavni sud u postupku ocjene proveo je test razmjernosti u kojem je redom tražio odgovore na sljedeća pitanja:

- a) Koji je cilj zakonodavac želio postići donošenjem ZOPP-a i je li taj cilj legitiman?
- b) Pridonosi li ZOPP ostvarivanju legitimnog cilja i čini li dio ukupnih mjera javne politike koje zajedno djeluju u smjeru njegova ostvarivanja?
- c) Je li porezna mjera propisana ZOPP-om razmjerna cilju kojeg je zakonodavac želio postići?
- d) Predstavlja li porezna mjera propisana ZOPP-om prekomjeran teret za njegove adresate?

Nakon provedenog postupka Ustavni sud donio je odluku kojom je utvrdio da u odnosu na razloge osporavanja ne postoji nesuglasnost ZOPP-a s Ustavom. U obrazloženju odluke Ustavni sud na 45 stranica teksta detaljno je objasnio razloge za donošenje takve ocjene. Odluka je ukratko i usmeno obrazložena na javnoj sjednici Ustavnog suda na kojoj su bili nazočni i brojni novinari.

Međutim, odluka je ipak izazvala veliko nezadovoljstvo i kritike, pri čemu se malo tko osvrnuo na obrazloženje i ustavnopravne razloge za njezino donošenje.

Sredstva javnog priopćavanja tom su se prigodom posebice negativno izražavala o radu Ustavnog suda.³⁵ Jednako su tako snažno reagirali i sindikati.³⁶

S obzirom na to da je javnost bila na odgovarajući način informirana o tijeku postupka te potpuno i jasno informirana o razlozima donošenja odluke, Ustavni sud nije neposredno reagirao na kritike. Predsjednica Ustavnog suda osvrnula se na te kritike tek mnogo kasnije na konferenciji za novinare povodom isteka druge godine svog predsjedničkog mandata.³⁷

c) Ocjena postojanja ustavnih pretpostavki za raspisivanje državnog referenduma³⁸

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

Sindikati su se protivili tim izmjenama te su pokrenuli kampanju prikupljanja potpisa birača za raspisivanje referenduma na kojem bi se građani izjasnili o tome jesu li za zadržavanje (tada) važeće zakonske odredbe. U toj kampanji prikupljeno je 717.149 valjanih potpisa što je više od zakonom propisanog minimuma (10% birača) te je Organizacijski odbor Hrvatskom saboru podnio zahtjev za raspisivanje referenduma.

Tada je Vlada Republike Hrvatske odustala od izmjena predmetne zakonske odredbe i povukla prijedlog zakona iz parlamentarne procedure.

35 Primjerice: „*Dar premijerki od Jasne Omejec i deset ustavnih sudaca*“ („Jutarnji list“ od 18. studenoga 2009.), „*Državne financije važnije od pravde*“ („Novi list“ od 18. studenoga 2009.), „*Država važnija od pravde*“ („Glas Slavonije“ od 20. studenoga 2009.), „*Strogo kontroliran sud*“ („Novi list“ od 21. studenoga 2009.).

36 Primjerice: „*Sud potvrdio otimačinu*“ (prema: Business.hr, 18. studenoga 2009.), „*Ustavni suci vratili su dug HDZ-u koji ih je imenovao*“ (prema: „Večernji list“ od 19. studenoga 2009.).

37 Konferencija za novinare održana 7. srpnja 2010. u prostorima Ustavnog suda.

38 Odluka U-VIIR-4696/2010 od 20. listopada 2010., dostupno na: www.usud.hr, pristup: 16. srpnja 2012.

Međutim, Organizacijski odbor tražio je od Hrvatskog sabora raspisivanje referenduma, bez obzira na odustajanje Vlade od izmjena zakona. Javnost i mediji podržali su taj zahtjev stvarajući snažan politički pritisak, a sindikati su pritom isticali prilično borbene parole.³⁹

Hrvatski je sabor od Ustavnog suda zatražio ocjenu o postojanju ustavnih pretpostavki za raspisivanje državnog referenduma u navedenim okolnostima.

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

Na osnovi provedenog postupka Ustavni sud donio je odluku kojom je utvrdio da su u konkretnom slučaju povlačenjem predmetnog prijedloga zakona iz zakonodavnog postupka prestale postojati pretpostavke za raspisivanje referenduma.

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

Iako od strane pravne struke ocijenjena pozitivno, odluka je ipak uzburkala javnost. Osobito jaki u kritici bili su sindikati koji su javno prijetili peticijom za raspisivanje izvanrednih izbora, generalnim štrajkom i prosvjedima širom Hrvatske pa sve do najave zahtjeva za ukidanje Ustavnog suda. Odluka je negativno bila komentirana i u pojedinim medijima.⁴⁰

Službenih reakcija Ustavnog suda na te kritike, međutim, nije bilo. Tek kasnije predsjednica Ustavnog suda u jednom od svojih intervjuja osvrnula se na kritike javnosti vezane za taj predmet.⁴¹

Iako je predmetna odluka sukladna ne samo pravnoj već i elementarnoj logici, izostanak pravodobne i izravne reakcije Ustavnog suda na negativne kritike rezultirao je time da se ona u javnosti u različitim kontekstima još i danas povremeno navodi kao primjer pogrešne odluke koja „dokazuje“ pristranost Ustavnog suda i njegovu podložnost političkoj vlasti.

d) Ocjena ustavnosti Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor (ZOIZ)⁴²

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

Kako se radilo o politički vrlo važnom i posebno osjetljivom pitanju ostvarivanja prava nacionalnih manjina i istodobno presedan u izbornim sustavima, Ustavni sud proveo je opsežan postupak u kojem je, između ostaloga:

- pribavio očitovanja Vlade Republike Hrvatske (kao predlagatelja Zakona),

39 Primjerice: „Ako ne bude referenduma, ubojito ćemo odgovoriti“, prema: Danas.hr, 20. listopada 2010.

40 Primjerice: „Mudri vode u Ustavnom sudu“ („Večernji list“ od 22. listopada 2010.), „Sindikati kreću u obranu neposredne demokracije“ („Vjesnik“ od 22. listopada 2010.).

41 TV kanal Z1, emisija „Gledaj dalje“, intervju s Mladenkom Šarić, 28. prosinca 2010.

42 Odluka U-I-120/2011 od 19. srpnja 2011., dostupno na: www.usud.hr, pristup: 16. srpnja 2012.

- pribavio pisana stručna mišljenja katedri za ustavno pravo pravnih fakulteta,
- održao savjetodavnu javnu raspravu na kojoj su sudjelovali predlagatelji postupka ocjene, predstavnici Hrvatskog sabora i Vlade, ministar uprave i ministar pravosuđa te predstavnici akademske zajednice,
- održao stručnu raspravu s članovima Hrvatske udruge za ustavno pravo.

Nakon provedenog postupka Ustavni sud utvrdio je da osporene odredbe ZOIZ-a nisu u skladu s Ustavom zbog toga što ustavnopravno nije dopušteno u okviru općeg izbornog sustava unaprijed zakonom jamčiti i određivati broj zastupničkih mjesta za bilo koju manjinu po bilo kojoj osnovi (nacionalnoj, etničkoj, jezičnoj ...), jer to po naravi stvari uzrokuje narušavanje jednakog biračkog prava unutar tog sustava. Jednako tako utvrdio je da osporene odredbe ZOIZ-a o dopunskom glasu pripadnika nacionalnih manjina u konkretnim okolnostima nemaju prihvatljivo opravdanje, jer ne osiguravaju veći stupanj integracije nacionalnih manjina u politički život od onog koji je već prethodno bio postignut, a istodobno u daleko većem stupnju narušavaju jednakost biračkog prava nego što su to činile pozitivne mjere koje su prethodno bile na snazi.⁴³ Stoga je Ustavni sud ukinuo navedene odredbe ZOIZ-a.

Odluka je naišla na snažnu negativnu kritiku pojedinih predstavnika nacionalnih manjina koji su se našli pogođeni gubitkom statusa omogućenog ukinutim odredbama. S obzirom na osjetljivost materije, nije bio problem „uzbuditi“ dio pripadnika nacionalnih manjina kao i međunarodnu zajednicu te iskoristiti medije za stvaranje određenog političkog pritiska.⁴⁴

Ustavni sud, međutim, ni u ovom slučaju nije službeno reagirao. To, međutim, u konkretnom slučaju nije imalo posljedica, jer je ipak bila riječ o relativno uskim interesima koji nisu uspjeli duže održati zainteresiranost šire javnosti.

6. UMJESTO ZAKLJUČKA

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

U obavljanju poslova iz svoje nadležnosti ustavni sud ne smije zanemariti javno mišljenje, jer je javnost glavni oslonac i izvor ustavne snage kojom građanstvo može pod nadzorom držati svoje upravljače. Javno mišljenje, međutim, ne smije biti odlučujući čimbenik na temelju kojeg ustavni sud donosi odluke.

Kad odluka ustavnog suda doživi naročito snažne negativne kritike, potrebno je utvrditi koji su razlozi tome. Pritom je važno na temelju objektivne analize odgovoriti na dvije međusobno vezane grupe pitanja:

1. koji je razlog za negativne kritike javnosti: dezinformiranje i manipuliranje od strane užih grupa, nedovoljno poznavanje i prihvaćanja pravnog i ustavnog okvira, gubitak povjerenja u institucije ili nešto drugo?
2. treba li i kako reagirati na negativne kritike javnosti: općenito i u konkretnom slučaju, institucionalno i neformalno, kratkoročno i dugoročno ...?

Za precizne odgovore na ta pitanja bilo bi potrebno provesti stručna i znanstvena istraživanja o broju i tipu medija koji se bave područjem vladavine prava i pravnog okvira u kojem djeluju

⁴³ Riječ je o sustavu posebnih izbornih jedinica za pripadnike nacionalnih manjina u kojem imaju zajamčenu odgovarajuću zastupljenost u parlamentu na temelju posebnog Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina („Narodne novine“, br. 155/02).

⁴⁴ Primjerice: „Korak nazad u geto“, „Novosti“ od 5. kolovoza 2011.

institucije društva, o temama kojima se bave, naslovima i izvorima, okvirima i pristupima (novinarski, kritički, informativni, provokativni, senzacionalistički, istraživački) i slično. Međutim, takvih istraživanja, na žalost, nema.

Jednako tako, može se generalno utvrditi da su medijski programi i sadržaji koji bi se bavili područjem vladavine prava, načelima ustavnosti i zakonitosti, ljudskim pravima i slobodama te ustavnim sudovanjem na razumljiv i građaninu prihvatljiv način vrlo rijetki, osobito oni specijalizirani.

U takvoj situaciji Ustavni sud Republike Hrvatske kao i ustavni sudovi drugih država, tražeći odgovore na pitanja treba li i na koji način reagirati na negativne kritike svojih odluka, suočavaju se od slučaja do slučaja s istim dvojabama i istim rizicima. Pritom svaki pojedini slučaj nosi svoju pouku i iskustvo koje se može iskoristiti u nekom budućem slučaju.

U tom smislu, dok se ne nađu pravi odgovori, ne preostaje ništa drugo nego postupati po pravilu: *Pokušaj ponovno, pogriješi ponovno, ali pogriješi bolje.*

LITERATURA

Antić T. *The reaction to negative criticism of court judgements, Report for the 5th Conference of secretaries general of constitutional courts or courts with equivalent jurisdiction, Yerevan, Armenia 13-14 April 2012, Venice Commission, 2012.*, dostupno na:

[www.venice.coe.int/docs/2012/CDL-JU\(2012\)003-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2012/CDL-JU(2012)003-e.pdf)

Crnić J. *Vladavina ustava*, Informator, Zagreb, 1994.

Cutlip M.S. i dr. *Odnosi s javnošću*, Mate, Zagreb, 2003. (prijevod djela: *Effective Public Relations /1952/*)

Essex W. *Mogu li vas citirati?*, Hrvatska udruga za odnose s javnošću, Zagreb, 2008. (prijevod djela: *Can I Quote You on That? /2006/*)

Harutyunyan G. / Mavčić A. *The constitutional review and its development in the modern world (a comparative constitutional analysis)*, Hayagitak, Yerevan – Ljubljana 1999.

Inglis F. *Teorija medija*, Barbat i AGM, Zagreb, 1997. (prijevod djela: *Media Theory: an Introduction /1990/*)

Kregar J. *Pravo javnosti je reći*, 2005., dostupno na:

<http://nemacenzure.7.forumer.com/viewtopic.php?t=1158>

Lauc Z. *Regulatorni sustav Republike Hrvatske*, u: Bačić A. (ur.), *Dvadeseta obljetnica Ustava Republike Hrvatske*, HAZU, Zagreb, 2011., str. 213 – 263

Lopez Guerra L. *The role and competences of the constitutional court, Report*, u: *The Role of the constitutional court in the consolidation of the rule of law, Proceedings of the UniDem Seminar in Bucharest 8-10 June 1994, Collection "Science and technique of democracy" No. 10, Venice Commission: 12 – 19, 1994.*, dostupno na: [www.venice.coe.int/docs/1994/CDL-STD\(1994\)010-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/1994/CDL-STD(1994)010-e.asp)

Omejec J. *Novi europski tranzicijski ustavi i transformativna uloga ustavnih sudova*, u: Bačić A. (ur.), *Dvadeseta obljetnica Ustava Republike Hrvatske*, HAZU, Zagreb, 2011., str. 61 – 85

Pravo na slobodu izražavanja prema Europskoj konvenciji o ljudskim pravima (članak 10.), INTE-RIGHTS-ov priručnik za izobrazbu odvjetnika/ca, 2007., dostupno na: www.cmc.hr/dokument/53

Skoko B. *Razumijevanje odnosa s javnošću*, Millenium promocija, Zagreb, 2006.

Tafra-Vlahović M. *Kako ciljati ciljanu javnost?*, Lider – specijal, 30/11/2007., str. 36 – 37

Theaker A. *Priručnik za odnose s javnošću*, Hrvatska udruga za odnose s javnošću, Zagreb, 2007. (prijevod djela: *The Public Relations Handbook /2006/*)

Vrban D. *Uprava, dobro vladanje i autopoiesis*, Hrvatska i komparativna javna uprava br 2, 2011., str. 411 – 434

AKTI USTAVNOG SUDA REPUBLIKE HRVATSKE

Odluka broj U-I-1152/2000 i dr. od 18. travnja 2007.

Odluka i Rješenje broj U-IP-3820/2009 i dr. od 17. studenoga 2009.

Odluka broj U-VIIR-4696/2010 od 20. listopada 2012.

Odluka broj U-120/2011 od 19. srpnja 2011.

URL

<http://cmiskp.echr.coe.int>

<http://pravosudje.ba/vstv>

www.cmc.hr

www.hjpc.ba

www.usaidjsdp.ba

www.usud.hr

Teodor Antić, Secretary General of the Constitutional Court of the Republic of Croatia

REACTION OF CONSTITUTIONAL COURTS TO NEGATIVE CRITICISM ON THEIR DECISIONS

Summary

The author considers the issues of necessity and ways of reacting of constitutional courts to possible negative pieces of criticism by the public and mass-media regarding the decisions of the courts. In this sense it has been emphasized that decision to react to negative piece of criticism depends on the content and seriousness of the criticism. The constitutional court surely needs to react properly to serious incorrect and unjustified pieces of criticism and at the same time paying attention not to violate freedom of expression and not to prevent a possibility for a piece of criticism to be expressed. The reply to a piece of criticism is appropriate if the criticism results from lack of comprehension of how the system functions or what the role of constitutional court is or if it is partly based on such lack of comprehension, when the piece of criticism is serious and could have significant negative impact on the society, when it contains wrong items of information or when it is even deceptive. Before reacting to negative piece of criticism, it is necessary to evaluate a series of circumstances which the reaction understanding and effect will depend on.

Key words: public opinion, constitutional court, negative piece of criticism

Teodor Antić, Obersekretär des Verfassungsgerichts der Republik Kroatien

REAKTION DER VERFASSUNGSGERICHTE AUF NEGATIVE KRITIKEN IHRER ENTSCHEIDUNGEN

Zusammenfassung

Der Autor erörtert in diesem Beitrag die Fragen der Notwendigkeit und der Art von Reaktionen der Verfassungsgerichte auf eventuelle negative Kritiken ihrer Urteile seitens der Öffentlichkeit und der Medien. Es wird hervorgehoben, dass die Entscheidung darüber, ob und wie auf eine negative Kritik zu reagieren, von deren Inhalt und Ernsthaftigkeit abhängig ist. Das Verfassungsgericht sollte auf ernsthafte unrichtige und ungerechtfertigte Kritiken auf eine entsprechende Weise reagieren, wobei darauf aufgepasst werden sollte, dass die Äußerungsfreiheit nicht verletzt sowie die Möglichkeit der Kritikaussage nicht verhindert wird. Eine Antwort auf die Kritik ist dann zweckmäßig, wenn die Kritik eine Folge des Unverstehens der Funktionierens oder der Rolle des Verfassungsgerichts ist oder wenn sie teilweise auf diesem Unverstehen beruht; wenn die Kritik ernsthaft ist und wenn es zu erwarten ist, dass sie einen negativen Einfluss in der Gesellschaft ausüben wird, oder wenn sie falsche Informationen enthält oder irreführend ist. Vor der Reaktion auf die negative Kritik ist es erforderlich, eine Reihe von Umständen und Tatsachen zu kennen, die darauf wirken können, wie die Reaktion verstanden wird und ob sie den erwünschten Erfolg erzielen wird.

Schlüsselwörter: öffentliche Meinung, das Verfassungsgericht, negative Kritik