

Dr. sc. Duška Šarin, sutkinja
Ustavnog suda Republike Hrvatske

USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE KAO INSTITUCIONALNI ZAŠTITNIK LJUDSKIH PRAVA I TEMELJNIH SLOBODA*

UDK: 342 (497.5)

Pregledni rad

Primljeno: 1. XI. 2014.

Rad se općenito bavi ustavnopravnim položajem Ustavnog suda Republike Hrvatske i ustavnom tužbom kao sredstvom zaštite ljudskih prava i temeljnih sloboda. Detaljnije se razmatraju ovlasti Ustavnog suda Republike Hrvatske u postupku u povodu ustavne tužbe te najčešće povrede ustavnih prava u Republici Hrvatskoj kroz prikaz ustavnosudske prakse.

Ključne riječi: *Ustavni sud Republike Hrvatske, zaštita ljudskih prava i temeljnih sloboda, ustavna tužba, povrede ustavnih prava*

1. UVOD

Iako su sadržaj i oblici ustavnog nadzora različiti u različitim pravnim sustavima, danas gotovo nema države Europske unije koja nije ustanovila određeni model ustavnog nadzora.¹ Stoga, nadzor nad ustavnosti pojedinačnih pravnih akata i zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda u postupku u povodu ustavne tužbe, nakon što su u prethodnim postupcima iscrpljeni svi redovni i izvanredni pravni lijekovi, susrećemo u raznim ustavnim sustavima, pa tako i u hrvatskomu.² Općenito gledano, treba reći da je u mnogim europskim postsocijalističkim tranzicijskim državama upravo na ustavno sudstvo prebačena zadaća rješavanja ustavnih konflikata čiji se društveno ekonomski uzroci crpe iz bliže i dalje prošlosti.³ Takvi se primjeri mogu naći poglavito pri ocjeni ustavnosti zakona, ali i pri konkretnoj zaštiti temeljnih ustavnih prava i sloboda. Naročito je rezultat tih procesa stanje „juridizacije“ u kojem se političke odluke sve više prebacuju na

¹ * Rad je izložen na međunarodnoj konferenciji: „Ustavnosudska zaštita ljudskih prava i osnovnih sloboda“/”*Constitutional Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*”, Crna Gora, Budva, 26.-29. studenoga 2014.

Naime, samo Velika Britanija i Nizozemska nemaju posebne sustave ustavnosudske kontrole, iako određena ovlaštenja Gornjeg doma (House of Lords) britanskog parlamenta uključuju pojedine elemente prethodne ustavnosudske kontrole, dok je u Nizozemskoj Vrhovni sud Nizozemske ovlašten odlučivati u stvarima koje su povezane s institucijama Europske unije.

² O modelima takvog nadzora vidi u: Davor Krapac: *Postupak pred Ustavnim sudom Republike Hrvatske – ustrojstvo i proceduralni elementi ustavnog nadzora*, Narodne novine, Zagreb, 2014., str. 6-20.

³ Općenito o problemima, primjerice, Wojciech Sadurski: *Postcommunist Constitutional Courts in Search of Political Legitimacy*, EUI LAW working paper, European University Institute, 2001.

pravnu razinu, te se više ne odlučuje politički u predstavničkim tijelima, već se interpretacije svode na pravnu razinu.⁴

Stoga srednjoeuropski i istočnoeuropski ustavni sudovi, pa tako i hrvatski, predstavljaju vrhovne institucije za rješavanje ustavnih sporova, čime, naravno, djeluju kao najviši tumači ustava i nositelji tranzicije prema europskim standardima. Pri tome treba biti svjestan da ideju o rješavanju političkih sporova i sukoba primjenom prava nije moguće provesti u potpunosti, bez opasnosti da se „juridizacija politike“ ne izvrne u „politizaciju ustavnog sudstva“.^{5 6}

Zadaća je ustavnog suda da, slijedeći juridički model Hansa Kelsena o ustavnom sudovanju,⁷ interpretacijom ustava spriječi samovolju vlasti i razne strukturne aberacije. Upravo tumačenjem ustava u pojedinim odlukama omogućuje se veza između zamišljenog idealnog ustavnog modela društva kojem ono teži i, nasuprot tome, stvarnog života koji je iz niza povijesnih, kulturnih i gospodarskih razloga često daleko od idealnog.⁸ Drugim riječima, takvim pristupom funkcija ustavnog suda kao tumača ustava služi afirmaciji općih mjerila i smjeru za djelovanje javnih vlasti.⁹ Kako bi ostvarili tu zadaću, brojni ustavni sudovi tranzicijskih zemalja ugledaju se na praksu Europskog suda za ljudska prava u Strasbourgu (u daljnjem

⁴ Detaljnije „na kontradiktorni odnos između demokracije i konstitucionalizma, odnosno na pokretanje novog sagledavanja međusobnog odnosa institucija pojedinih grana državne vlasti“ ukazuje Petar Bačić: „Suvremeni konstitucionalizam i „nova“ dioba vlasti“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, (Online), Split, 2009., Vol. 46, No 4, str. 747-779. Vidi Arsen Bačić: *Konstitucionalizam i podjela vlasti u „reaktivnim“ ustavima postkomunističkog razdoblja*, Politička misao, Zagreb, 1992., Vol. XXIX., No. 1, str. 43-55.

⁵ Usp. Jasna Omejec: „Novi europski tranzicijski ustavi i transformativna uloga ustavnih sudova“, u *Dvadeseta obljetnica Ustava Republike Hrvatske*, HAZU, Zagreb, 2011., str. 61-85; Sanja Barić: „Organski zakoni i Ustavni sud Republike Hrvatske u usporednopravnoj perspektivi“, u *Liber amicorum in honorem Jadranko Crnić (1928.-2008.)*, Novi informator, Zagreb, 2009., str. 251-283.

⁶ Primjerice u odluci broj: U-VIIR-4640/2014 od 12. kolovoza 2014. (Narodne novine broj 104/14. i www.usud.hr), donesenoj u postupku pokrenutom na zahtjev Hrvatskog sabora radi utvrđenja je li referendumsko pitanje u skladu s Ustavom Republike Hrvatske (Narodne novine broj 56/90., 135/97., 113/00., 28/01., 76/10. i 5/14.) i jesu li ispunjene pretpostavke iz članka 87. stavaka 1. do 3. Ustava Republike Hrvatske za raspisivanje referenduma, Ustavni sud je istaknuo: „Ustavni sud na kraju ističe da nije sudionik političkih rasprava niti je arbitar u rješavanju političkih sporova koji nastaju u hrvatskom društvu. Za rješavanje nastalih problema ne postoji drugo sredstvo osim svestranog političkog dijaloga vođenog u dobroj vjeri, ma kako neugodan taj dijalog ponekad mogao biti. Uporaba prisilnih sredstava, kao krajnja državna mjera represivne naravi, nije prihvatljiva, osim u očitim stanjima nužde“.

⁷ Vidi opširan prikaz razvitka ustavnog sudovanja od teoretskog koncepta do praktičnog sustava Kurt Heller: *Der Verfassungsgerichtshof. Die Entwicklung der Verfassungsgerichtsbarkeit in Österreich von den Anfängen bis zur Gegenwart*, Verlag Österreich, Wien, 2010.

⁸ Vidi više u: Friedrich August von Hayek: *Politički ideal vladavine prava*, Školska knjiga, Zagreb, 1994.

⁹ O tome općenito vidi u: Jadranko Crnić, Nikola Filipović (ur.): *Ustavni sud u zaštiti ljudskih prava: interpretativna uloga Ustavnog suda*, Biblioteka Pravo 24, Zagreb, Hrvatski pravni centar, Organizator, Hrvatski institut za ljudska prava Novi Vinodolski, Hans Seidel Stiftung, *Deutsche Stiftung für internationale rechtliche Zusammenarbeit e.V.*, 2000. Podrobnije, primjerice, u: Karl Georg Zierlein: „Uloga ustavnih sudova pri interpretaciji pravnih normi“, u *Ustavni sud u zaštiti ljudskih prava: interpretativna uloga Ustavnog suda*, Organizator, Zagreb, 2000., str. 327-346; Jeffrey Goldsworthy: *Constitutional Interpretation*, The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law, 2013., str. 689-715.

tekstu: Europski sud),¹⁰ pa tako čini i Ustavni sud Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: Ustavni sud).

2. USTAVNOPRAVNI POLOŽAJ USTAVNOG SUDA REPUBLIKE HRVATSKE

Ustavom Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: Ustav)¹¹ ustrojen je, uz zakonodavnu, izvršnu i sudbenu vlast, i Ustavni sud kao, uvjetno rečeno, „četvrta vlast“ ili „međuvlast“. Međutim, Ustavni sud nije iznad izvršne, zakonodavne i sudbene vlasti, koje su po načelu diobe vlasti određene kao samostalne i neovisne.¹² Ustavni sud, dakle, nije tijelo kojemu je dopušteno preuzimati ulogu bilo kojeg tijela zakonodavne, izvršne ili sudbene vlasti i umjesto njih donositi odluke ili provoditi odgovarajuće mjere, odnosno presuđivati o tome bi li bilo bolje ili svrsishodnije da su umjesto rješenja koja su nadležna tijela izabrala prihvaćena neka druga. Kad bi Ustavni sud to učinio, prigrabio bi sebi položaj

¹⁰ Detaljna objašnjenja sudske prakse i pravnih stajališta Europskog suda vidi u: Jasna Omejec: *Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda u praksi Europskog suda za ljudska prava, Strasbourški acquis*, Novi informator, Zagreb, 2013.

¹¹ Ustav Republike Hrvatske donesen je na 10. skupnoj sjednici svih vijeća Sabora 21. prosinca 1990. godine, te je proglašen na istoj sjednici drugog dana, dakle, 22. prosinca 1990. godine. Vidi Zapisnik 10. skupne sjednice svih vijeća Sabora, 4/2/JG i 27/5/SN, objavljen u Narodnim novinama broj 56/90. O tome vidi u Duška Šarin: *Nastanak hrvatskoga Ustava*, Narodne novine, Zagreb, 1997. Ustav je mijenjan i dopunjavao Ustavnim zakonom o izmjenama i dopunama Ustava Republike Hrvatske (Narodne novine broj 135/97. i broj 8/98. – pročišćeni tekst), Promjenom Ustava Republike Hrvatske (Narodne novine broj 113/00. i broj 124/00. – pročišćeni tekst), Promjenom Ustava Republike Hrvatske (Narodne novine broj 28/01., broj 41/01. – pročišćeni tekst i broj 55/01. – ispravak pročišćenog teksta), Promjenom Ustava Republike Hrvatske (Narodne novine broj 76/10. i broj 85/10. – pročišćeni tekst), te Promjenom Ustava Republike Hrvatske (narodna ustavotvorna inicijativa), (Narodne novine broj 5/14 – odluka Ustavnog suda broj: SuP-O-1/2014 od 14. siječnja 2014.). Poslije objave posljednjeg pročišćenog teksta Ustava (Narodne novine broj 85/10.), Ustavni sud Republike Hrvatske uputio je 23. ožujka, 2011. Hrvatskom saboru izvješće broj: U-X-1435/2011 o ustavnopravno neprihvatljivim učincima pročišćenih tekstova Ustava Republike Hrvatske, ustavnih zakona, zakona, drugih propisa i općih akata (Narodne novine broj 37/11.). U tom su izvješću naznačeni temeljni problemi koje su u strukturi ustavnog teksta uzrokovali navedeni pročišćeni tekstovi. Budući da nadležni odbor Hrvatskog sabora do predaje rada nije objavio novi pročišćeni tekst Ustava izrađen u skladu s izvješćem Ustavnog suda broj: U-X-1435/2011, u radu se za označavanje članaka Ustava koriste izvornici ustavnih tekstova (Narodne novine broj 56/90., 135/97., 113/00., 28/01., 76/10. i 5/14.).

¹² Ustavni sud je već u rješenju broj: U-I-143/1995 od 15. veljače 1995. (Narodne novine broj 88/09. i 18/95. – ispravak), donesenom u postupku ocjene suglasnosti s Ustavom odredbe Zakona o Državnom sudbenom vijeću (Narodne novine broj 58/93.), naveo: „(...) Ustavnu odredbu o trodiobi vlasti ne treba mehanički shvatiti i tumačiti. Svrha primjene načela o diobi vlasti jest sprječavanje koncentracije ovlaštenja i političke moći (samo) unutar jednog organa (državne vlasti). Ostvarenju te svrhe u suvremenim ustavnim sistemima različito se prilazi, a svodi se na povjeravanje osnovnih državnih funkcija različitim državnim organima, pri čemu su odnosi između državnih organa koji obavljaju različite državne funkcije vrlo različito uspostavljeni u pojedinim državama.

U našem sistemu trodiobe vlasti one se uzajamno nadziru i ograničavaju, ali se i prožimaju.
(...)

Kada bi doista bila riječ o trodiobi vlasti na način kako je shvaća predlagatelj, onda bi teško mogao biti objašnjiv položaj Ustavnog suda Republike Hrvatske koji nije svrstan niti u jednu od triju vlasti, a nadzire sve tri državne vlasti u pogledu ustavnosti i zakonitosti, dakako samo u nadležnostima utvrđenim Ustavom. Ustavni sud hijerarhijski ipak nije iznad njih a niti je njihov dio. (...)

kvazizakonodavno tijela protivno svim odrednicama ustavnog poretka Republike Hrvatske.¹³

Ustavni je sud posebno ustavno tijelo koje ne pripada ni zakonodavnoj ni izvršnoj ni sudbenoj vlasti. Kao ustavno tijelo sui generis,¹⁴ njegov je položaj određen osnovnom zadaćom, to jest apstraktnom kontrolom zakona i podzakonskih akata te zaštitom ustavnih prava i temeljnih sloboda kroz postupak individualne ustavne kontrole.

Za razliku od svih tijela državne (zakonodavne, izvršne i sudbene) vlasti, koja su uređena u glavi IV. Ustava, nadležnost Ustavnog suda, izbor ustavnih sudaca i druga pitanja vezana uz ustavno sudstvo uređeni su u zasebnoj glavi V. Ustava pod nazivom „Ustavni sud Republike Hrvatske“.

Valja napomenuti da Hrvatski sabor bira ustavne suce dvotrećinskom većinom glasova ukupnog broja zastupnika,¹⁵ koju većinu Ustav ne zahtijeva ni za članove Vlade, ni za predsjednika Vrhovnog suda Republike Hrvatske, ni za glavnog državnog odvjetnika Republike Hrvatske.

2.1. Europsko-kontinentalni ili Kelsenov model ustavnog sudovanja

Kao i mnogobrojne europske države, Republika Hrvatska prihvatila je klasičan „austrijski“, europsko-kontinentalni model ustavnog sudovanja.¹⁶ Šuvremeno ustavno sudovanje europsko-kontinentalnog tipa ima svoje korijene u Ustavu Austrije iz 1920. godine, iako prvotno samo preventivne naravi, a vezuje se u prvom redu uz učenje i djelovanje Hansa Kelsena, a podredno i Adolfa Merkla.¹⁷ To je razlog što se naziva još i Kelsenovim modelom ustavnog sudovanja.¹⁸

¹³ Vidi, primjerice, odluku i rješenje Ustavnog suda broj: U-IP-3820/2009, U-IP-3826/2006 i dr. od 17. studenoga 2009. (Narodne novine broj 143/09. i www.usud.hr) donesene u postupku ocjene suglasnosti s Ustavom pojedinih odredaba Zakona o posebnom porezu na plaće, mirovine i druge primitke (Narodne novine broj 94/09.).

¹⁴ Usp. Smiljko Sokol: „Odnos Ustavnog suda i tijela sudbene vlasti“, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 2000., Vol. 50, br. 1-2, str. 55-64.

¹⁵ Vidi članak 122. Ustava Republike Hrvatske.

¹⁶ Među europskim državama s posebno ustanovljenim ustavnim sudovima, europsko-kontinentalni model ustavnosudske kontrole prihvatile su sljedeće države: Albanija, Andora, Armenija, Austrija, Azerbajdžan, Bjelorusija, Bosna i Hercegovina (s ustavnim sudovima Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske), Bugarska, Crna Gora, Češka, Gruzija, Hrvatska, Italija, Latvija, Litva, Luksemburg, Mađarska, Makedonija, Malta, Moldavija, Njemačka (sa 12 zemaljskih ustavnih sudova), Poljska, Rumunjska, Ruska Federacija (s ustavnim sudovima 21 federalne jedinice), Slovačka, Slovenija, Srbija, Španjolska, Turska i Ukrajina. Među europskim državama s ustavnopravnom kontrolom u nadležnosti najvišeg redovnog suda u zemlji odnosno njegovog zasebnog odjela, austrijski model ustavnosudske kontrole prihvatile su Belgija (Arbitražni sud), Island, Lihtenštajn i Monako. O različitim modelima ustavnosudske kontrole i o temeljnim značajkama austrijskog, europsko-kontinentalnog modela ustavnog sudovanja, podrobnije u Jasna Omejec: „Pravni učinci ustavnosudske kontrole zakona i drugih propisa“, u *Ustav kao jamac načela pravne države*, Organizator, Zagreb, 2002., str. 95-139.

¹⁷ Tako Ivo Krbeč navodi: „Sam termin ustavno sudovanje zaveo je dosljedno u pozitivno pravo prvi put Ustav austrijske Republike nakon I. svjetskog rata (Verfassungsgerichtsbarkheit)“, *Ustavno sudovanje*, Izdavački zavod Jugoslavenske akademije, Zagreb, 1960., str. 6.

¹⁸ Naime, Austrija je prva država u povijesti koja je odmah nakon raspada Austro-Ugarske Monarhije 1920. godine osnovala ustavni sud, a Kelsen je sve do 1930. godine bio sudac tog suda pa se stoga taj model, pored „Kelsenovog“, naziva još i „austrijskim“ modelom ustavnog sudovanja.

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

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

Kelsenov model ustavnog sudovanja, zastupljen u političkim sustavima većine europskih konstitucionalnih demokracija, ima izvorište u ideji o supremaciji ustava, odnosno o ograničenoj vlasti kao izrazu volje naroda normativno oblikovane u ustavu. Drugim riječima, vrhovno načelo svakog suvremenog demokratskog društva koje se zasniva na vladavini prava treba biti supremacija ili vladavina ustava.

2.2. Osnovne nadležnosti Ustavnog suda Republike Hrvatske

Europsko-kontinentalni model ustavne kontrole predviđa poseban sud koji je različit i odvojen od sustava redovnih sudova, s različitim sastavom i različitim pravilima postupanja, a koji ima ovlast ispitivati ustavnost pravnih normi koje je donio nacionalni parlament te poništavati odnosno ukidati takve norme utvrdi li

¹⁹ Gagik Harutyunyan, Arne Mavčič: *Constitutional Review and its Development in the Modern World (A Comparative Constitutional Analysis)*, Electronic Book, Yerevan-Ljubljana, 1999., str. 15 (dostupno na: www.concourt.am/armenian/library/cclibrary/1999/009.doc).

se da su u nesuglasnosti s ustavom.^{20 21} Jedinstvena narav zadaća ustavnog suda osobito se ističe u tome da je on jedino tijelo u državi s direktnom ovlašću da politiku podčinjava pravu, odnosno da političke odluke i djelovanja podvodi pod ustavnopravne zahtjeve. Dakle, može se reći da je ustavni sud temeljna institucija u državi koja određuje granice ovlasti same države u korist prava i pravnih načela. Stoga se i stvarni položaj Ustavnog suda izražava u nadležnostima koje su mu Ustavom dane, odnosno u pravnim učincima ustavnosudskih odluka koje neposredno djeluju u područjima zakonodavne, izvršne i sudbene vlasti.²²

Ustavni sud, kao najviše ustavno tijelo za osiguranje vladavine prava i zaštitu ljudskih prava u Republici Hrvatskoj, jamči poštovanje i primjenu Ustava. Između ostaloga, ovlašten je uklanjati iz pravnog poretka neustavne zakone Hrvatskog sabora,²³ uredbe i druge propise predsjednika Republike Hrvatske i Vlade Republike Hrvatske, pravilnike, naredbe i napatke ministara, te propise svih drugih tijela državne vlasti i pravnih osoba s javnim ovlastima, ali i presude redovnih sudova, uključujući i presude Vrhovnog suda Republike Hrvatske kao najvišeg suda u zemlji, ako se njima krše Ustavom zajamčena ljudska prava i temeljne slobode. Prati ostvarivanje ustavnosti i zakonitosti te o uočenim pojavama neustavnosti i nezakonitosti izvješćuje Hrvatski sabor. Rješava sukob nadležnosti između tijela zakonodavne, izvršne i sudbene vlasti. Odlučuje, u skladu s Ustavom, o odgovornosti predsjednika Republike, nadzire ustavnost programa i djelovanja

²⁰ Jasna Omejec: „O potrebnim promjenama u strukturi hrvatskog ustavnog sudovanja (prilog reformi ustavnog sudovanja)“, u *Hrvatsko ustavno sudovanje de lege lata i de lege ferenda*, HAZU, Zagreb, 2009., str. 29.

²¹ Općenito o ulozi ustavnog suda u državi i društvu vidi u Jan Klučka: „The Role of the Constitutional Court with regard to the Legislator“, Seminar: *The Role of the Constitutional Court in the State and Society*, Kyiv, 11 May 2001, Venice Commission CDL-JU, 2001.; Lech Garlicki: „The Constitutional Court and the Principle of Separation of Power“, Seminar: *The Role of the Constitutional Court in the State and Society*, Kyiv, 11 May 2001, Venice Commission CDL-JU, 2001.

²² „To je ujedno pokazatelj uloge Ustavnog suda kao čuvara Ustava, ali i njegova tumača u res publica semper reformandi.“ Jadranko Crnić: „Na trnovitom i zvjezdanom putu vječnog ideala vladavine prava – Republika Hrvatska od Ujedinjenih naroda do Ustavnog suda“, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, Zagreb, 1998., Vol. 48, br. 6, str. 730.

²³ No, Ustavni sud opetovano naglašava svoj neutralni odnos prema bilo kojem zakonodavnom modelu koji odabere zakonodavac sve dok je taj model prihvatljiv s aspekta Ustava. Dakle, izbor zakonodavnog modela za uređenje pojedinih odnosa u društvu sam po sebi ne podliježe ustavnom nadzoru. Diskrecijske ovlasti, međutim, ne smiju za sobom povlačiti posljedice koje se ne slažu s temeljnim ustavnim vrednotama na kojima se gradi ustavni poredak Republike Hrvatske. Zahtjevi vladavine prava nalažu da, ovisno o okolnostima i predmetu uređenja, systemske zakonodavne promjene budu provedene u skladu s načelom pravedne ravnoteže, sa što manje posljedica za one koje će te promjene pogoditi. U tom smislu postoji zakonodavčeva obveza da uspostavi ravnotežu između općih ili javnih interesa zajednice (zbog kojih se uvodi novi zakonodavni model) i zaštite prava koja su prethodno priznata dotadašnjim nositeljima. Drugim riječima, postoji zakonodavčeva obveza da, ovisno o okolnostima i predmetu uređenja, u prijelaznim zakonskim odredbama ponudi prikladna rješenja za situaciju koja će pogoditi dotadašnje nositelje prava i obveza, osobito onda kad tu situaciju uzrokuje sam zakonodavac svojom intervencijom. Vidi, primjerice, rješenje Ustavnog suda broj: U-I-5612/2011 i dr. od 23. siječnja 2013. (Narodne novine broj 13/13. i www.usud.hr) doneseno u postupku ocjene suglasnosti s Ustavom Zakona o javnim izvršiteljima (Narodne novine broj 139/10., 150/11. i 70/12.) i Zakona o izmjeni Zakona o javnim izvršiteljima (Narodne novine broj 150/11.) i odluku Ustavnog suda broj: U-I-897/2014 od 18. srpnja 2014. (Narodne novine broj 32/14. i 99/14. i www.usud.hr) donesenu u postupku ocjene suglasnosti s Ustavom odredbe Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o obnovi ugrožene spomeničke cjeline Dubrovnika (Narodne novine broj 19/14.).

političkih stranaka i može, u skladu s Ustavom, zabraniti njihov rad, a nadzire i ustavnost i zakonitost izbora i državnog referenduma te rješava izborne sporove koji nisu u djelokrugu sudova.²⁴

Provedbu odluka i rješenja Ustavnog suda osigurava Vlada Republike Hrvatske preko tijela državne uprave.²⁵

Na temelju Ustava Republike Hrvatske iz 1990.²⁶ donesen je i Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske,²⁷ koji je detaljnije razradio Ustavom određene nadležnosti Ustavnog suda.²⁸ Osim Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, u ustavnopravnom poretku Republike Hrvatske ne postoji nijedan drugi zakon za koji ustavotvorac zahtijeva da bude donesen u postupku u kojem se donosi i sam Ustav, odnosno kojemu ustavotvorac priznaje ustavnu snagu.²⁹ Stoga su razvidni značenje i uloga koju ustavotvorac daje ustavnom sudovanju u pravnom poretku Republike Hrvatske.

Iako se promjenama Ustava³⁰ djelokrug poslova Ustavnog suda stalno širio,³¹ apstraktna ustavnosudska kontrola zakona i drugih propisa, te zaštita ustavnih prava i temeljnih sloboda kroz postupak individualne ustavne kontrole, ostale su njegove najvažnije i najutjecajnije nadležnosti.

2.3. Ustavnosudska interpretacija Ustava Republike Hrvatske

Ustav, kao temeljni pravni akt hrvatske države, nije vrijednosno neutralan. Naime, Ustav polazi od temeljnih vrednota na kojima počiva, a prema članku 3. Ustava najviše vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske su: sloboda,

²⁴ Vidi članak 125. Ustava Republike Hrvatske.

²⁵ Vidi članak 31., stavak 3. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (Narodne novine broj 13/91.).

²⁶ O nadležnosti Ustavnog suda i ustavnosudskoj praksi utemeljenoj na Ustavu Republike Hrvatske iz 1990., detaljnije u Jadranko Crnić: *Vladavina Ustava – zaštita sloboda i prava čovjeka i građanina ili kako pokrenuti postupak pred Ustavnim sudom Republike Hrvatske*, Informator, Zagreb, 1994.; Jadranko Crnić: *Ustav Republike Hrvatske – komentari, objašnjenja, napomene i ustavnosudska praksa*, Narodne novine, Zagreb, 1993.

²⁷ Vidi bilješku 25. O tome više u Blanka Tuđen Mazuth: *Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, Komentar*, Informator, Zagreb, 1991.; Jadranko Crnić: *Komentar Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske*, Narodne novine, Zagreb, 2002.

²⁸ A članak 2. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske uređuje i ustavnu ulogu Ustavnog suda i postavlja ograničenja Hrvatskom saboru kad je riječ o aktima kojima se uređuje njegovo djelovanje. Istodobno postavlja zahtjeve za njegovom neovisnošću o svim tijelima državne vlasti i za njegovom financijskom i ustrojstvenom (organizacijskom) autonomijom.

²⁹ U pravnom poretku Republike Hrvatske postoje i Ustavni zakon o suradnji Republike Hrvatske s Međunarodnim kaznenim sudom (Narodne novine broj 32/96.), Ustavni zakon o privremenoj spriječenosti Predsjednika Republike Hrvatske za obavljanje dužnosti (Narodne novine broj 123/99.), Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina (Narodne novine broj 155/02., 47/10., 80/10., 93/11.), ali to nisu „pravni“ ustavni zakoni jer su doneseni po pravilima za organske zakone.

³⁰ Ustav je do danas mijenjan 5 puta, a posljednji put 2014. godine narodnom ustavotvornom inicijativom. Vidi bilješku 11.

³¹ Vidi o tome u Duška Šarin: „Položaj Ustavnog suda Republike Hrvatske s motrišta diobe vlasti i ustavne garancije njegove neovisnosti“, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 2012., Vol. 62, br. 5-6, str. 1385-1388.

jednakost, nacionalna ravnopravnost i ravnopravnost spolova, mirotvorstvo, socijalna pravda, poštovanje prava čovjeka, nepovredivost vlasništva, očuvanje prirode i čovjekova okoliša, ali i vladavina prava i demokratski višestranački sustav, koje kao takve predstavljaju temeljni etički koncept na kojem je ovaj Ustav zasnovan.³²

Ove vrednote ustvari predstavljaju kriterije kroz koje treba prosuđivati svaku ustavnu i drugu pravnu normu u njezinom tumačenju. Isto tako, poseban popis temeljnih vrednota ima funkciju svojevrsnog udžbenika kao kanona ustavnih, državnih temeljnih vrijednosti današnjeg razvojnog stupnja hrvatskog društva.³³ Prema tome, demokracija utemeljena na vladavini prava i zaštiti ljudskih prava jedini je politički model koji Ustav uzima u obzir i jedini na koji pristaje. Štoviše, ljudska prava i vladavina prava u kontekstu hrvatskog Ustava postavljena su tako da su u prvom redu namijenjena za izražavanje moralne predanosti objektivnim principima liberalne demokracije.³⁴ Ipak, valja naglasiti da Ustav čini jedinstvenu cjelinu.³⁵ Kad je riječ o zaštićenim ustavnim dobrima, 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.³⁶ Ustav posjeduje unutarnje jedinstvo i značenje pojedinačnog dijela vezano je uz sve ostale odredbe. Promatra li ga se kao jedinstvo,

³² Opširnije u Arsen Bačić: „Ustav Republike Hrvatske i najviše vrednote ustavnog poretka“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* (Online), 2012., Vol. 49, br. 1, str. 1-21, <http://www.pravst.hr/dokumenti/zbornik/2012103/zb201201.pdf>. Usp. i Arsen Bačić: „Mjesto i uloga ustavnih vrednota u demokratskom konstitucionalizmu“, u *Dvadeseta obljetnica Ustava Republike Hrvatske*, HAZU, Zagreb, 2011., str. 119-165.

³³ O takvom pristupu hrvatskom Ustavu zanimljiva je shvaćanja iznio Peter Häberle u svojem klasičnom djelu *Ustavna država*, u kojem provodi kritičku vrijednosno-politološku analizu pojedinih dijelova Ustava Republike Hrvatske iz 1990. godine. U komparativnoj analizi pojedinih temeljnih odredbi našeg i ustava pojedinih europskih država Häberle ističe gotovo „udžbeničku“ vrijednost odredbi hrvatskog Ustava o temeljnim vrednotama, diobi vlasti, i drugih, pri čemu naglašava da u „...iskazima o temeljnim vrijednostima o pravima čovjeka on je ujedno kompatibilan s Konvencijom o zaštiti prava čovjeka i temeljnih sloboda“. Vidi Peter Häberle: *Ustavna država*, Politička kultura, Zagreb, 2002., str. 260, 261.

³⁴ Vidi, primjerice, odluku Ustavnog suda broj: U-VIIR-4640/2014 od 12. kolovoza 2014., op. cit u bilj. 6.

³⁵ Primjerice u odluci broj: U-I-3597/2010 i dr. od 29. srpnja 2011. (Narodne novine broj 93/11.), donesenoj u postupku ocjene suglasnosti s Ustavom odredbe Ustavnog zakona o izmjenama i dopunama Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina (Narodne novine broj 80/10.), Ustavni sud je naveo: „38. (...) Ustavni sud također je razmatrao polazeći od strukturalnog jedinstva ustavnog teksta iz kojeg proizlazi objektivni poredak vrijednosti koji je Ustavni sud dužan štiti i promicati (...)“.

³⁶ Stoga u postupku ocjene ustavnosti zakona Ustavni sud polazi od sveobuhvatnog pristupa Ustavu, pa njegove odredbe sagledava kao jedinstvenu cjelinu. To pak znači da Ustavni sud i dvije klasične skupine prava zaštićenih Ustavom (skupinu osobnih, građanskih i političkih, odnosno skupinu socijalnih, gospodarskih i kulturnih prava) razmatra kao jedinstvenu cjelinu, odnosno kao koordinirana i jednakovrijedna zaštićena dobra. Vidi, primjerice, odluku i rješenje Ustavnog suda broj: U-IP-3820/2009, U-IP-3826/2009 i dr. od 17. studenoga 2009. (Narodne novine broj 143/09. i www.usud.hr) donesenih u postupku ocjene suglasnosti s Ustavom pojedinih odredaba Zakona o posebnom porezu na plaće, mirovine i druge primitke (Narodne novine broj 94/09.) i rješenje Ustavnog suda broj: U-I-385/2009 i dr. od 18. veljače 2014. (Narodne novine broj 30/14. i www.usud.hr) donesenog u postupku ocjene suglasnosti s Ustavom pojedinih odredaba Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o doprinosima (Narodne novine broj 84/08., 152/08., 94/09., 18/11., 22/12., 144/12. i 148/13.).

Ustav odražava pojedina sveobuhvatna načela i temeljne odlike u vezi s kojima se moraju tumačiti sve njegove pojedinačne odredbe. Stoga se nijedna ustavna odredba ne može izvući iz konteksta i samostalno interpretirati. Drugim riječima, svaka se pojedina ustavna odredba uvijek mora tumačiti u skladu s najvišim vrednotama ustavnog poretka koje su temelj za tumačenje samog Ustava.³⁷

Vršeci svoju ustavnu zadaću, Ustavni sud je dosada u nizu odluka tumačio sadržaj pojedinih odredaba Ustava. Pri tome, među najznačajnije interpretacije Ustava zasigurno se ubrajaju one učinjene u odnosu na sadržaj načela vladavine prava i načela diobe vlasti,^{38 39} a praksa Ustavnog suda pokazuje da je od svih ustavnih načela „načelo vladavine prava prihvaćeno i razrađeno od Ustavnog suda kao temeljni zbirni kriterij u pristupu ustavnoj interpretaciji“.⁴⁰

Najpotpunija ustavna interpretacija načela vladavine prava sadržana je u odluci i rješenju Ustavnog suda broj: U-I-659/1994 i dr. od 15. ožujka 2000.⁴¹ u kojoj je Ustavni sud naveo da je pošao od stajališta da vladavina prava, kao najviša vrednota ustavnog poretka Republike Hrvatske, sadrži i pitanje o općim obilježjima koje bi zakoni morali imati kako bi bili usklađeni s njome. Ustavni sud je utvrdio da je za ocjenu ustavnosti osporavanog zakona to pitanje najvažnije, zbog toga što se vladavina prava ne smije poistovjećivati samo sa zahtjevom za zakonitošću postupanja tijela državne vlasti. Premda pretpostavlja punu ustavnost i zakonitost u smislu članka 5. Ustava, vladavina prava predstavlja više od samog zahtjeva za postupanjem u skladu sa zakonom: ona uključuje i zahtjeve koji se tiču sadržaja zakona. Stoga vladavina prava sama po sebi ne može biti pravo u istom smislu u kojem su to zakoni koje donosi zakonodavac. Vladavina prava nije samo vladavina zakona, već vladavina po pravu koja, uz zahtjev za ustavnošću i zakonitošću, kao najvažnijim načelom svakog uređenog pravnog poretka, sadrži i dopunske zahtjeve koji se tiču samih zakona i njihova sadržaja. U tom je smislu

³⁷ Usp. primjerice shvaćanja o jedinstvenosti ustavnog teksta izražena u rješenju Ustavnog suda broj: U-I-3789/2003 i dr. od 8. prosinca 2010. (Narodne novine broj 142/10. i www.usud.hr) donesena u postupku ocjene suglasnosti s Ustavom pojedinih odredaba Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor (Narodne novine broj 116/99., 109/00., 53/03., 69/03. – pročišćeni tekst, 167/03., 44/06., 19/07. i 20/09.). Analizu interpretacije u odlučivanju Vrhovnog suda SAD-a kroz povijest vidi u Antonin Scalia: *A Matter of Interpretation – Federal Courts and the Law*, Princeton University Press, Princeton New Jersey, 1997., str. 37-47; vidjeti također i komentare Ronalda Dworkina u istoj knjizi, str. 115-127.

³⁸ Usp. Jasna Omejec: „Granice ovlasti Ustavnog suda u postupku ocjene suglasnosti zakona s Ustavom“, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 2003., Vol. 53, br. 6, str. 1423-1455.

³⁹ „Vladavina prava, kao najviša vrednota ustavnog poretka Republike Hrvatske (članak 3. Ustava), premda pretpostavlja punu ustavnost i zakonitost u smislu članka 5. stavka 1. Ustava (‘U Republici Hrvatskoj zakoni moraju biti u suglasnosti s Ustavom, a ostali propisi i s Ustavom i sa zakonom’), nije samo vladavina zakona, već vladavina po pravu koja – uz zahtjev za ustavnošću i zakonitošću, kao najvažnijim načelom svakog uređenog pravnog poretka – sadrži i dopunske zahtjeve koji se tiču samih propisa i njihova sadržaja.“ Vidi rješenje Ustavnog suda broj: U-II-3575/2007, U-II-3182/2010 od 17. svibnja 2011. (Narodne novine broj 63/11. i www.usud.hr).

⁴⁰ Vidi Smiljko Sokol: „Ustavni sud Republike Hrvatske u zaštiti i promicanju vladavine prava“, u *Ustav kao jamac načela pravne države*, Organizator, Zagreb, 2002., str. 24.

⁴¹ Odluka i rješenje Ustavnog suda broj: U-I-659/1994 i dr. od 15. ožujka 2000. (Narodne novine broj 31/00.) doneseni su u postupku ocjene suglasnosti s Ustavom pojedinih odredaba Zakona o Državnom sudbenom vijeću (Narodne novine broj 58/93., 49/99.).

Ustavni sud osobito istaknuo da u pravnom poretku utemeljenom na vladavini prava zakoni moraju biti opći i jednaki za sve, a zakonske posljedice trebaju biti izvjesne za one na koje će se zakon primijeniti. Ustavni je sud također napomenuo da zakonske posljedice moraju biti primjerene legitimnim očekivanjima stranaka u svakom konkretnom slučaju u kojem se zakon na njih neposredno primjenjuje.

Ustavni sud je u istoj odluci i rješenju broj: U-I-659/1994 i dr. utvrdio i temeljno značenje načela diobe vlasti⁴² u smislu članka 4. Ustava:

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

Navedeno stajalište Ustavnog suda o granicama i dosezima djelovanja načela diobe vlasti naknadno je potvrdio sam ustavotvorac, jer je Promjenom Ustava Republike Hrvatske iz 2000. godine⁴³ u odnose zakonodavne, izvršne i sudbene vlasti uključio oblike međusobne suradnje i uzajamne provjere nositelja tih vlasti, propisane Ustavom i zakonom. Time je hrvatski ustavotvorac jasno naznačio da se tumačenje Ustava mora temeljiti na značajkama diobe, a ne potpune razdvojenosti vlasti.⁴⁴

Načelo diobe vlasti Ustavni sud je detaljizirao u odluci broj: U-I-5735/2014 i dr. od 12. kolovoza 2014.,⁴⁵ podsjetivši još jednom na važnost tog načela⁴⁶ i, između ostalog, utvrdivši da:

⁴² O načelu diobe vlasti vidi, primjerice, Smiljko Sokol: *Načelo diobe ili ograničenja vlasti*, Politička misao, Zagreb, 1992., Vol. XXIX, No. 1, str. 3-18; Arsen Bačić: „Ustav Republike Hrvatske i problematika podjele vlasti“, *Zakonitost*, Zagreb, 1991., 2-45, br. 2-3, str. 153-163; Duška Šarin: „Načelo diobe vlasti i njegova primjena u hrvatskom ustavnom uređenju“, *Vladavina prava*, 1999., god. III, br. 6, str. 157-170.

⁴³ Vidi bilješku 11.

⁴⁴ Odredba članka 4., stavka 2. Ustava na koju se referira u ovom tekstu („Načelo diobe vlasti uključuje oblike međusobne suradnje i uzajamne provjere nositelja vlasti propisane Ustavom i zakonom“), dakle, unesena je u hrvatski Ustav tek 2000. godine. Do Promjene Ustava Republike Hrvatske iz 2000. godine načelo diobe vlasti također je bilo sadržano u članku 4., ali je glasilo: „U Republici Hrvatskoj državna je vlast ustrojena na načelu diobe vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudbenu.“ O tome vidi u Branko Smerdel: „Ustrojstvo vlasti Republike Hrvatske – nova ustavna rješenja i njihovi izgledi“, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 2001., Vol. 51, No. 1, str. 5-21.

⁴⁵ Vidi odluku Ustavnog suda broj: U-I-5735/2014 i dr. od 12. kolovoza 2014., (Narodne novine broj 103/14. i www.usud.hr) donesenu u postupku ocjene suglasnosti s Ustavom odredbe Zakona 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., 154/02., 163/03., 16/04., 30/04., 105/04., 187/04., 92/05., 121/05., 151/05., 141/06., 17/07., 34/07., 107/07., 60/08., 38/09. i 150/11. i 22/13.), pojedinih odredaba Uredbe o određivanju štićenih osoba, objekata i prostora te provođenju njihove zaštite i osiguranja (Narodne novine broj 46/13.) i odredbe Odluke o korištenju rezidencijalnih objekata u vlasništvu Republike Hrvatske, klasa: 373-04/12-01/01, ur. broj: 5030120-12-1 od 26. srpnja 2012., koju je donijela Vlada Republike Hrvatske.

⁴⁶ „U sustavu ustrojenom na načelu diobe vlasti ne postoji opća supremacija, ‘vrhovništvo’ jednog od

„17. ... u hrvatskom ustavnom poretku ne postoji opća prevlast jedne grane vlasti nad drugima ili dviju grana nad trećom, a posljedično ni opća prevlast najviših predstavnika tih vlasti jednih nad drugima. (...)“

Važno je napomenuti da je Ustavni sud u odluci i rješenju broj: U-III-6559/2010 od 13. studenoga 2014. godine napravio iskorak u odnosu na tumačenje članka 3. i 5. Ustava, naglasivši da je procjenu svih navodnih povreda ustavnih prava koje je ispitivao u tom ustavnosudskom postupku utemeljio na jednakosti, slobodi, poštovanju prava čovjeka i vladavini prava, kao najvišim vrednotama ustavnog poretka Republike Hrvatske utvrđenima u članku 3. Ustava. „Riječ je, naime, o vrednotama koje prožimaju cijeli tekst Ustava i služe za njegovo tumačenje. Budući da su članak 5., članak 14. i članak 26. Ustava samo posebni normativni vidovi tih vrednota, Ustavni sud je i njih uzeo u obzir u procjeni navodnih povreda ustavnih prava podnositelja.“⁴⁷

Sve do citirane odluke i rješenja, Ustavni sud je isticao da članci 3. i 5. Ustava ne sadrže ljudska prava i temeljne slobode zajamčene Ustavom, koje se štite u ustavnosudskom postupku pokrenutom ustavnom tužbom, na temelju članka 62., stavka 1. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske. Ustavni sud je u svojim odlukama navodio da članak 3. Ustava služi kao smjernica zakonodavcu pri razradi pojedinih ljudskih prava i temeljnih sloboda zajamčenih Ustavom te je i upućen državnim tijelima, a ne neposredno građanima, dok članak 5. uređuje obvezu poštovanja vladavine prava i ne sadrži slobode i prava koja su Ustavom zajamčena fizičkoj ili pravnoj osobi, dakle ne sadrži subjektivna ustavna prava.⁴⁸

Ustavni sud dao je i općenitu interpretaciju ustavnih jamstava, navodeći da ona nisu apsolutna već imaju svoje granice. Primjerice u odluci broj: U-I-763/2009 i dr. od 30. ožujka 2011. Ustavni sud je istaknuo:

„16. Ustavna jamstva, ..., usmjerena su u prvom redu zaštititi prava i sloboda pojedinaca ili društvenih skupina ili pak zaštititi određenih odnosa koji čine društveno-

triju najviših tijela državne vlasti, već ona djeluju ravnopravno, svako u okviru svojih ograničenih ovlasti i svako je podređeno Ustavu. Tako shvaćena dioba vlasti predstavlja, u okviru demokratskog političkog sustava, najdjelotvornije dosad iznađeno i u praksi demokratskih država provjereno sredstvo sprečavanja koncentracije i personalizacije vlasti ...“. Vidi u Branko Smerdel: *Ustavno uređenje europske Hrvatske*, Narodne novine, Zagreb, 2013., str. 192.

⁴⁷ Vidi odluku i rješenje Ustavnog suda broj: U-III-6559/2010 od 13. studenoga 2014. (Narodne novine broj 142/14 i www.usud.hr).

⁴⁸ Vidi, primjerice, odluku Ustavnog suda broj: U-III-1125/1999 od 13. ožujka 2000. (Narodne novine broj 38/00.) u kojoj je Ustavni sud naveo: „17.1. Međutim, u odredbi članka 3. Ustav ne utvrđuje slobode i prava čovjeka i građanina (ustavna prava). Naime, u članku 3. Ustav utvrđuje najviše vrednote ustavnog poretka koje se razrađuju i određuju u drugim odredbama Ustava, a posebice u onima kojima se jamče slobode i prava čovjeka i građanina. Odredba članka 3. Ustava služi kao osnova za tumačenje Ustava i kao smjernica zakonodavcu pri razradi ustavnih prava građana te je i upućena državnim tijelima, a ne neposredno građanima.“

17.2. Odredba iz stavka 2. članka 5. Ustava određuje obvezu svakog da se drži Ustava i poštuje pravni poredak. Ta ustavna odredba, kojom se uređuje obveza poštivanja vladavine prava, ne sadrži slobode i prava koja su Ustavom zajamčena fizičkoj ili pravnoj osobi (subjektivna ustavna prava).

17.3. Dakle, odredbe članka 3. i 5. stavak 2. Ustava sadrže najviše vrednote, odnosno temeljna načela na kojima je utemeljen ustavni poredak Republike Hrvatske te su u svom sadržaju uopćene i ne pružaju ustavna jamstva pojedincu (subjektu).“

gospodarski temelj društva ili njegovu nadgradnju. Ona nisu izraz osobnosti i ljudskog dostojanstva pojedinca, već izraz preuzete obveze države skrbiti o određenom pravu ili slobodi pojedinca ili društvene skupine ili određenom društvenom odnosu te im pružiti djelotvornu pravnu zaštitu. Ta se preuzeta obveza ugrađuje u temeljnu normu u obliku ustavnog jamstva države. Stoga se ustavna jamstva u pravilu prosuđuju u odnosu na putove djelotvornog ostvarenja i zaštite samog predmeta jamstva, ali i na djelotvornost institucija koje su odgovorne za njegovo ostvarenje i zaštitu.

Prava i slobode te odnosi koji su predmet ustavnog jamstva u pravilu nisu apsolutni, već su podložni općim ograničenjima koja su predviđena u članku 16. Ustava, ali i posebnim ograničenjima koja su imanentna samo pojedinim Ustavom zaštićenim dobrima, sadržanima u ustavnim odredbama kojima se ta dobra uređuju.⁴⁹

Stajalište o ograničenju ustavnih jamstava Ustavni je sud ponovio i u odluci broj: U-I-722/2009 od 6. travnja 2011., navodeći:

„25.3. (...) U odnosu na prvo pitanje treba istaknuti da Ustavom zajamčena samostalnost i neovisnost odvjetništva nije apsolutna. Kao i druga ustavna jamstva, i ona ima svoje granice. Ustavno jamstvo je Ustavom određena i preuzeta obveza države skrbiti o određenom ustavnom dobru, društvenom odnosu ili posebnoj društvenoj skupini, pri čemu je ta zaštita voljom ustavotvorca, po svom opsegu i obvezatnosti, dignuta na razinu koja je imanentna ustavnim pravima i ustavnim slobodama. Ustavna jamstva ne proizlaze iz dostojanstva i osobnosti svakog pojedinca već se njihovo ishodište za uređenje treba tražiti u volji ustavotvorca, i njegovim posebnim interesima. (...)“⁵⁰

3. USTAVNA TUŽBA KAO SREDSTVO ZAŠTITE USTAVNIH PRAVA

Nadzor ustavnosti pojedinačnih pravnih akata i zaštitu temeljnih ustavnih prava u povodu podnesenih ustavnih tužbi, nakon što su u prethodnim postupcima iscrpljeni svi redovni i izvanredni pravni lijekovi, susrećemo u raznim ustavnim sustavima, pa tako i u hrvatskom.⁵¹

Kao što je navedeno, pored odlučivanja o ustavnosti zakona i ustavnosti i zakonitosti podzakonskih akata, zaštita ljudskih prava i temeljnih sloboda predstavlja jednu od najvažnijih zadaća Ustavnog suda. Danas je najopsežnija

⁴⁹ Odluka Ustavnog suda broj: U-I-763/2009 i dr. od 30. ožujka 2011. (Narodne novine broj 39/11 i www.usud.hr) donesena je u postupku ocjene suglasnosti s Ustavom pojedinih odredaba Zakona o poljoprivrednom zemljištu (Narodne novine broj 152/08., 25/09., 153/09. i 21/10.).

⁵⁰ Vidi odluku Ustavnog suda broj: U-I-722/2009 od 6. travnja 2011. (Narodne novine broj 44/11. i www.usud.hr) donesenu u postupku ocjene suglasnosti s Ustavom Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći u cjelini, kao i njegovih pojedinih odredaba (Narodne novine broj 62/08.).

⁵¹ Vrlo detaljno o postupku pred Ustavnim sudom te odgovorima „na pojedina pitanja o ustrojstvu i djelovanju hrvatskog Ustavnog suda, otvarajući kod nekih od njih i pogled na rješenja u poredbenom pravu“, vidi u Davor Krapac: *Postupak pred Ustavnim sudom Republike Hrvatske – ustrojstvo i proceduralni elementi ustavnog nadzora*, op. cit. u bilj. 2. Vidi i Dubravko Ljubić: *Ustavnosudska zaštita temeljnih ljudskih prava i sloboda – ustavna tužba (ustavna žalba)*, doktorska disertacija, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2011. Usp. Jadranko Crnić: *Vladavina Ustava – zaštita sloboda i prava čovjeka i građanina ili kako pokrenuti postupak pred Ustavnim sudom Republike Hrvatske*, op. cit. u bilj. 26.

nadležnost Ustavnog suda upravo provedba konkretne kontrole pojedinačnih akata tijela upravne i javne vlasti, uključujući presude sudova pa odlučivanje o ustavnim tužbama obuhvaća oko 85 % predmeta iz njegove nadležnosti. Ustavna tužba, međutim, ne predstavlja ni redovni niti izvanredni pravni lijek, već posebno, dodatno pravno sredstvo.

Iako su ustavnu tužbu tvorcima hrvatskog Ustava zamislili tek kao iznimno sredstvo zaštite temeljnih ustavnih prava i sloboda, činjenica je da je od uvođenja 1990. ustavna tužba zbiljski prerasla u pravno sredstvo koje se gotovo redovito podnosi u svim vrstama postupaka nakon što je iscrpljen redovni put pravne zaštite, uključujući i izvanredna pravna sredstva, bez obzira na stvarno postojanje povreda ustavnih prava u prethodno provedenim postupcima.⁵² Zato je i praksa Ustavnog suda vrlo restriktivna, pa je ukupni broj ustavnih tužbi koje se usvajaju oko 4 %, ⁵³ dok ih se približno 50 % odbacuje iz raznih razloga, a nešto manje od 46 % odbija.⁵⁴

Ustavnim zakonom o Ustavnom sudu Republike Hrvatske razrađuju se pretpostavke podnošenja ustavne tužbe koje su u osnovi određene Ustavom. Sukladno članku 62. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, svatko može podnijeti Ustavnom sudu ustavnu tužbu⁵⁵ ⁵⁶ ako smatra da su mu

⁵² Naime, u najvećem broju slučajeva u biti se radi o klasičnim žalbama ili revizijama koje se upućuju Ustavnom sudu kao da je on redovni sud.

⁵³ Iako je ranijih godina Ustavni sud usvajao i više od 5 % ustavnih tužbi, to je još uvijek veći postotak od europskog prosjeka, jer se prosjek usvajanja ustavnih tužbi u Europi kreće od 2 do 3 %.

⁵⁴ Statistički podaci o svim zaprimljenim i riješenim predmetima vode se i obrađuju u Tajništvu za ustavnosudsko poslovanje Ustavnog suda Republike Hrvatske.

⁵⁵ Ovdje valja reći da se upravo zbog navedene jezične formulacije članka 62. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske pojavila dilema u stručnoj i široj javnosti o tome tko je sve ovlašten podnijeti ustavnu tužbu te posebno imaju li i tijela državne vlasti odnosno pravne osobe javnog prava pravo podnositi ustavne tužbe. Iako Ustavni sud općenito ima vrlo ekstenzivan pristup kruga ovlaštenika na podnošenje ustavne tužbe, rasprave koje su vođene na Ustavnom sudu rezultirale su sve restriktivnijim stavom o aktivnoj legitimaciji tijela državne vlasti za podnošenje ustavne tužbe, te je na kraju zauzet načelan stav da su država odnosno njezina tijela kada nastupaju *iure imperii* i jamci zaštite ljudskih prava i temeljnih sloboda fizičkih i pravnih osoba te kao takva državna tijela nemaju aktivnu legitimaciju za podnošenje ustavne tužbe kojom bi tražila od Ustavnog suda zaštitu istih takvih prava. Međutim, prevladava shvaćanje da bi tijelima državne vlasti odnosno pravnim osobama javnog prava kad nastupaju *iure gestionis*, štiteći svoju imovinu u sudskim postupcima, bilo dozvoljeno podnijeti ustavnu tužbu zbog zaštite vlasništva sukladno članku 48. Ustava. Općenito o problematici ovlaštenja pojedinih osoba na podnošenje ustavne tužbe vidi u Dubravko Ljubić: *Ustavnosudska zaštita temeljnih ljudskih prava i sloboda – ustavna tužba (ustavna žalba)*, op. cit. u bilj 51, str. 34-345. O novijoj praksi Ustavnog suda vidi Davor Krapac: *Postupak pred Ustavnim sudom Republike Hrvatske – ustrojstvo i proceduralni elementi ustavnog nadzora*, op. cit. u bilj. 2, str. 194-200.

⁵⁶ Ovdje valja spomenuti i jedinice lokalne samouprave, odnosno njihovu sposobnost da budu nositelji ustavnih prava, a time i stranke u postupcima zaštite tih prava pred Ustavnim sudom. Naime, imajući u vidu sadržaj članka 62. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, jedinice lokalne samouprave, kao nositelji javne vlasti na lokalnoj razini, zbog svojih ustavnih funkcija i djelatnosti, u prvom su redu obveznici zaštite ljudskih prava i temeljnih sloboda, a ne nositelji tih prava i sloboda. To priječi jedinice lokalne samouprave da traže zaštitu Ustavnog suda, ali im ne priječi da svoja prava ostvaruju pred redovnim sudovima. Takvo stajalište zastupa i Europski sud. (Tako je, primjerice, u predmetu *Ayuntamiento de Mula protiv Španjolske* [Odluka od 1. veljače 2001., zahtjev br. 55346/00] Europska komisija proglasila zahtjev općinskog vijeća nedopuštenim.) Međutim, jedinice lokalne samouprave pod određenim su pretpostavkama ipak ovlaštene podnijeti ustavnu tužbu, ali samo ako

pojedinačnim aktom tijela državne vlasti, tijela jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave ili pravne osobe s javnim ovlastima, kojima je odlučeno o njegovim pravima i obvezama ili o sumnji ili optužbi zbog kažnjivog djela, povrijeđeno ljudsko pravo ili temeljna sloboda zajamčena Ustavom, odnosno Ustavom zajamčeno pravo na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu. Ako je zbog povrede ustavnih prava dopušten drugi pravni put, ustavna tužba može se podnijeti tek nakon što je taj pravni put iscrpljen. Valja istaknuti da je u stvarima u kojima je dopušten upravni spor, odnosno revizija u parničnom ili izvanparničnom postupku, pravni put iscrpljen nakon što je odlučeno i o tim pravnim sredstvima.

Pored općih uvjeta za pokretanje postupka u povodu podnesene ustavne tužbe, na temelju članka 63., stavka 1. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, Ustavni sud će pokrenuti postupak po ustavnoj tužbi i prije no što je iscrpljen pravni put, u slučaju kad o pravima i obvezama stranke ili o sumnji ili optužbi zbog kažnjivog djela nije u razumnom roku odlučio sud ili u slučaju kad se osporenim pojedinačnim aktom grubo vrijeđaju ustavna prava, a potpuno je razvidno da bi nepokretanjem ustavnosudskog postupka za podnositelja ustavne tužbe mogle nastati teške i nepopravljive posljedice.

Treba skrenuti pozornost i na članak 67. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske koji je u postupku odlučivanja o ustavnoj tužbi omogućio donošenje privremene mjere. Naime, iako ustavna tužba u pravilu ne sprečava primjenu osporavanog akta, dakle nema suspenzivni učinak, po prijedlogu podnositelja ustavne tužbe Ustavni sud može privremenom mjerom odgoditi ovrhu do donošenja odluke, ako bi ovrha prouzročila podnositelju tužbe štetu koja bi se teško mogla popraviti, a pri tome odgoda nije suprotna javnom interesu niti bi se odgodom nanijela nekome veća šteta.⁵⁷ Budući da Ustavni sud može odgoditi ovrhu do donošenja svoje odluke, odgoda poprima specifičan privremeni pravozaštitni učinak usklađen s očuvanjem pravomoćnosti spornog pojedinačnog akta i s omogućavanjem Ustavnom sudu da donese pravilnu odluku. Interes podnositelja ustavne tužbe za privremenu odgodu ovrhe spornog pojedinačnog akta je relativno velik, unatoč tome što oni najčešće imaju na raspolaganju mogućnosti zakonske odgode izvršenja rješenja upravnog tijela odnosno ovrhe

se njome traži zaštita protiv neustavnih zahvata u njihovo ustavno pravo na lokalnu samoupravu (tzv. komunalna ustavna tužba). Prethodno stajalište odgovarajuće se primjenjuje i na županije, kao jedinice područne (regionalne) samouprave u smislu članka 129., stavka 2. Ustava. Vidi rješenje Ustavnog suda broj: U-III-462/2010 od 10. rujna 2013. (Narodne novine broj 120/13. i www.usud.hr).

⁵⁷ Nasuprot ovom rješenju iz članka 67., stavka 2. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske koje se primjenjuje pri odlučivanju o ustavnim tužbama, u postupku odlučivanja o ustavnosti zakona sukladno članku 45. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, Ustavni sud može na vlastiti poticaj odlučiti da, do donošenja konačne odluke, privremeno obustavi izvršenje pojedinačnih akata ili radnji koje se poduzimaju na osnovi zakona ili drugog propisa, čija se suglasnost s Ustavom, odnosno zakonom ocjenjuje, ako bi njihovim izvršenjem mogle nastupiti teške i nepopravljive posljedice. Razlika je očito postavljena jer se postupak ocjene ustavnosti zakona vodi u krajnjoj liniji zbog javnog interesa, a ove odluke imaju učinak erga omnes, dok se postupak u povodu ustavnih tužbi vodi zbog privatnog, individualnog interesa podnositelja gdje odluke imaju učinak inter partes, pa je u njihovim rukama ovlaštenje da Ustavnom sudu predlože privremenu mjeru. Usp. Branko Smerdel: *Ustavno uređenje europske Hrvatske*, op. cit. u bilj. 46, str. 438.

građanskih ili kaznenih presuda. Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske ne traži da te mogućnosti budu iscrpljene prije podnošenja prijedloga za odgodu ovrhe spornog pojedinačnog akta, pa se sa stajališta podnositelja ustavne tužbe odgoda ovrhe privremenom mjerom javlja kao „*akcesorni*“ oblik pravne zaštite, koji je doduše privremen i ovisi o konačnoj odluci hoće li se ili ne usvojiti ustavna tužba i tako definitivno pružiti pravna zaštita.⁵⁸

Općenito, dakle, treba razlikovati dvije situacije. Prva je ukoliko se radi o postupku u povodu ustavne tužbe nakon što je pravni put iscrpljen, čime su ispunjeni uvjeti za podnošenje ustavne tužbe. Druga je ukoliko se radi o postupku u povodu ustavne tužbe i prije no što je iscrpljen pravni put u slučaju kada se osporenim pojedinačnim aktom grubo vrijeđaju ustavna prava, a potpuno je razvidno da bi nepokretanjem ustavnosudskog postupka za podnositelja ustavne tužbe mogle nastati teške i nepopravljive posljedice. Poslovnik Ustavnog suda Republike Hrvatske, koji donosi i tumači sam Ustavni sud i kojim su uređeni unutarnje ustrojstvo i način obavljanja poslova iz djelokruga Ustavnog suda,⁵⁹ za ove dvije situacije predviđa da i predmeti nose dvije različite signature: „U-III“ i „U-III B“.⁶⁰

3.1. Ovlasti Ustavnog suda Republike Hrvatske u postupku u povodu ustavne tužbe

Granice nadležnosti Ustavnog suda postavljene su Ustavom. Sukladno tome, Ustavni sud, u postupku u povodu ustavne tužbe, ne obnaša nadležnosti žalbenog suda niti Vrhovnog suda Republike Hrvatske već utvrđuje je li u postupku odlučivanja o pravima i obvezama podnositelja ustavne tužbe došlo do ustavno nedopuštenog zadiranja u temeljne slobode i prava čovjeka i građanina, odnosno je li povrijeđeno ustavno pravo podnositelja.⁶¹

⁵⁸ Vidi Davor Krapac: *Postupak pred Ustavnim sudom Republike Hrvatske – ustrojstvo i proceduralni elementi ustavnog nadzora*, op. cit. u bilj 2, str. 259; Jadranko Crnić: *Komentar Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske*, op. cit. u bilj 27, str. 274-277.

⁵⁹ Vidi članak 127., stavak 3. Ustava i članak 2., stavke 3. i 4. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske.

⁶⁰ Sukladno članku 54. Poslovnika Ustavnog suda Republike Hrvatske (Narodne novine broj 181/03., 16/06., 30/08., 123/09., 63/10., 121/10., 19/13., 37/14. i 83/14. – pročišćeni tekst) predmeti u postupku pokrenutom ustavnom tužbom nakon što je iscrpljen redoviti put pravne zaštite, uključujući i izvanredne pravne lijekove kao i upravni spor, nose signaturu „U-III“, dok predmeti u postupku u povodu ustavne tužbe i prije no što je iscrpljen pravni put u slučaju kad se osporenim pojedinačnim aktom grubo vrijeđaju ustavna prava, a potpuno je razvidno da bi nepokretanjem ustavnosudskog postupka za podnositelja ustavne tužbe mogle nastati teške i nepopravljive posljedice nose signaturu „U-III B“. Naime, svih 17 oznaka ustavnosudskih predmeta, kao i oznaka za podneske građana koji se odnose na pitanja o kojima Ustavni sud ne provodi postupak, navedeno je u citiranom članku 54. Poslovnika Ustavnog suda Republike Hrvatske. Kako je navedeno, oznaka U-III odnosi se na postupak pokrenut ustavnom tužbom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda zajamčenih Ustavom, dok se primjerice oznaka U-I odnosi na postupak za ocjenu suglasnosti zakona s Ustavom, a oznaka U-II na postupak za ocjenu suglasnosti drugih propisa s Ustavom i zakonom.

⁶¹ Vidi članak 125. Ustava i članak 62., stavak 1. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske.

Stoga su i ovlasti Ustavnog suda u vezi s pitanjima primjene materijalnog prava, činjeničnih utvrđenja i ocjene dokaza kvalitativno drukčije.⁶²

Ustavni se sud, u pravilu, ne upušta u pitanje jesu li sudovi pravilno i potpuno utvrdili činjenično stanje, ne upušta se ni u ocjenu dokaza niti u pravnu ocjenu sudova. Za njega su relevantne činjenice o čijem postojanju ovisi ocjena o povredi ustavnog prava, a pogrešna primjena materijalnog prava nije, sama po sebi, ustavno valjani razlog za podnošenje ustavne tužbe.

Ustavni sud ispituje relevantne činjenice o čijem postojanju ovisi ocjena o povredi ustavnog prava. Utvrdi li da je u konkretnom slučaju došlo do povreda postupovnih pravila (primjerice: stranci u postupku nije bila dana mogućnost dati svoj iskaz; ili mogućnost raspravljati na ročištu odnosno na raspravi o provedenim dokazima i sl.), takva povreda znači i povredu ustavnih prava koja se štite institutom ustavne tužbe.

Ustavni sud ispituje i pogrešnu primjenu materijalnog prava ako ona istodobno znači i povredu ustavnog prava. Pojedinačni akt (sudbene, upravne vlasti ili drugih tijela javnih ovlasti) nezakonit je, ako je rezultat pogrešne primjene materijalnog prava. Svaka nezakonitost, međutim, ne mora uvijek istodobno biti i povreda ustavnog prava. Stoga Ustavni sud, u toj fazi ispitivanja ustavne tužbe, ispituje sadrži li ustavna tužba ustavnopravne razloge za sumnju da je, uslijed pogrešne primjene materijalnog prava, moglo doći do povrede ustavnog prava. U slučaju utemeljenosti takvih razloga, Ustavni sud će u daljnjoj fazi prići ispitivanju (ne) osnovanosti istih u vezi s povredom ustavnog prava (odlučivanje o meritumu zahtjeva iz ustavne tužbe).⁶³

Najzad, govoreći o primjeni zakona (materijalnog prava), treba nešto reći i o obvezi tumačenja mjerodavnih zakona i drugih propisa i njihovoj primjeni u skladu s važnim načelima koja su sastavnice najviših ustavnih vrednota. Naime, svaki pojedinačni akt nadležnog tijela kojim se odlučuje o pravima i obvezama građana mora biti donesen u skladu s Ustavom i mjerodavnim zakonima pri čemu je važno mjerodavni zakon tumačiti i primjenjivati u skladu s odgovarajućim vrijednostima koje štiti Ustav. Pri tome, treba imati na umu da je zadaća sudova da tumače pravne norme polazeći od cilja i svrhe koji je zakonodavac želio postići njihovim propisivanjem te da u skladu s tako utvrđenom svrhom primjenjuju mjerodavnu normu u skladu sa specifičnim okolnostima konkretnog slučaja. Koju će metodu interpretacije sud primijeniti, stvar je njegovog odabira i nije predmet ocjene Ustavnog suda, pod uvjetom da način na koji je sud tumačio i primijenio

⁶² Opširnije, primjerice, Davor Krapac: „Pretpostavke za pokretanje i vođenje ustavnosudskog postupka zaštite individualnih ustavnih prava i sloboda: Pravni okviri i stvarne granice („procesnost“) hrvatskog modela ustavne tužbe“, u *Hrvatsko ustavno sudovanje de lege lata i de lege ferenda*, HAZU, Zagreb, 2009., str. 169-207; Velimir Belajec: „Ustavne osnove za podnošenje ustavne tužbe“, u *Ustavni sud u zaštiti ljudskih prava – interpretativna uloga Ustavnog suda*, Organizator, Zagreb, 2000., str. 97-113; Mihajlo Dika: „Marginalije uz institut ustavne tužbe“, *Zbornik Ljubljansko-zagrebskega kolokvija*, Ljubljana, 1993., str. 38-45.

⁶³ Usp. primjerice odluku Ustavnog suda broj: U-III-1097/1999 od 13. ožujka 2000. (Narodne novine broj 38/00.) kojom se Ustavni sud očitovao o svojim ovlastima u postupcima u povodu ustavnih tužbi.

mjerodavno materijalno pravo u svakom pojedinom slučaju ima racionalnu osnovu i objektivno opravdanje.⁶⁴

Dakle, kad je riječ o tumačenju i primjeni materijalnog prava u konkretnim slučajevima, ovlast je Ustavnog suda, vezana uz ispitivanje jesu li nadležni sudovi i druga nadležna tijela pravilno protumačili i primijenili pravo, ograničena. On u pravilu neće dovoditi u pitanje ocjene sudova i drugih nadležnih tijela osim ako nisu arbitrarne ili na drugi način očito nerazumne. To opće pravilo primjenjuje se na sve materijalne odredbe Ustava koje sadrže ustavna prava.

Naime, članak 115., stavak 3. Ustava propisuje da sudovi sude na temelju Ustava, zakona, međunarodnih ugovora i drugih važećih izvora prava. U tim okvirima, a s obzirom na članak 125., alineju 4. Ustava,⁶⁵ zadaća je Ustavnog suda osigurati da sudovi tumače i primjenjuju domaće pravo na način da svojim odlukama ne dovode do povreda ljudskih prava i temeljnih sloboda stranaka zajamčenih Ustavom. Prema tome, nije zadaća Ustavnog suda presuđivati umjesto nadležnih sudova o pravima i obvezama stranaka u sudskim postupcima niti se baviti pogreškama o činjenicama ili o pravu koje su navodno napravili domaći sudovi, osim ako i u mjeri u kojoj one mogu povrijediti ljudska prava i temeljne slobode zaštićene Ustavom na koje podnositelji ukazuju u ustavnim tužbama. Ustavni sud u tom smislu svoje odluke zasniva na činjenicama utvrđenima u postupku koji je prethodio ustavnoj tužbi, osim ako podnositelj ustavne tužbe ne iznese ozbiljne, relevantne i dostatne razloge zbog kojih je od tog pravila potrebno odstupati.

3.2. Najčešće povrede ustavnih prava

Premda su u praksi moguće povrede niza Ustavom zajamčenih prava, daleko najčešće su povrede prava na pravično suđenje, odnosno različitih aspekata tog prava (članak 29., stavak 1. Ustava). Naime, može se reći da se zasigurno 90 % povreda ustavnih prava odnosi na pravično suđenje. Ne samo da podnositelji ustavnih tužbi smatraju da im je upravo to pravo povrijeđeno, već i Ustavni sud, između ostalih istaknutih povreda, najčešće prvo ispituje eventualno postojanje povreda u postupcima pred sudovima i na temelju toga ocjenjuje je li postupak, razmatran kao jedinstvena cjelina, bio vođen na način koji je podnositelju

⁶⁴ Tako Ustavni sud u odluci broj: U-III-3124/2008 od 8. travnja 2009. (Narodne novine broj 54/09. i www.usud.hr) navodi: „Poštivanje načela i vrednota ustavnog poretka Republike Hrvatske, utvrđenih napose u člancima 3., 5., 19. stavku 1. i 117. stavku 3. Ustava, nalaže zakonodavcu i tijelima nadležnim za provođenje postupaka, u kojima se neposrednom primjenom zakona i drugih propisa odlučuje o pravima i obvezama građana, da se rukovode tim načelima i vrednotama i u skladu s njima postupaju. Slijedom navedenog, svaki pojedinačni akt nadležnog tijela (tijela državne uprave, sudbenog tijela ili pravne osobe s javnim ovlastima), kojim se odlučuje o pravima i obvezama neke osobe, mora biti donesen u skladu s Ustavom i zakonskim odredbama, ali i u skladu sa svrhom zakona, odnosno pojedinih njegovih pravnih instituta koji se na određeni slučaj primjenjuju, a koja proizlazi iz Ustava.“

⁶⁵ Naime, člankom 125., alinejom 4. Ustava određeno je da Ustavni sud odlučuje povodom ustavnih tužbi protiv pojedinačnih odluka državnih tijela, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te pravnih osoba s javnim ovlastima kad su tim odlukama povrijeđena ljudska prava i temeljne slobode, kao i pravo na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu zajamčeni Ustavom.

osigurao pravično suđenje. Pored povreda prava na pravično suđenje, česte su i povrede prava na slobodu (članak 22. Ustava), povrede prava vlasništva (članak 48., stavak 1. Ustava), povrede prava na poštovanje doma (članak 34., stavak 1. Ustava), povrede prava na poštovanje obiteljskog života (članak 35. Ustava) te povrede prava na rad (članak 54., stavak 1. Ustava).

3.2.1. Povrede (različitih aspekata) prava na pravično suđenje

Kao što je navedeno, povrede prava na pravično suđenje, odnosno povrede pojedinih aspekata tog prava, predstavljaju najčešće povrede ustavnih prava koje ocjenjuje Ustavni sud.

Postupci pred sudovima moraju biti, u skladu s vladavinom prava, koja se može poistovjetiti i s dobrim radom pravosuđa pa bi prava, zajamčena Ustavom i međunarodnim pravnim aktima, koja obvezuju Republiku Hrvatsku, bila iluzorna i teorijska, a ne stvarna i učinkovita kad ne bi postojala obveza sudbene vlasti da u postupku primijeni sva postupovna i materijalnopravna jamstva pravičnog suđenja, koja su u tom smislu i opisana.

Ustavni sud u svojim odlukama opetovano ističe da je sadržaj ustavnog prava zajamčenog člankom 29., stavkom 1. Ustava ograničen na jamstva pravičnog suđenja. Sukladno tome, ocjenjujući navode ustavne tužbe sa stajališta tog ustavnog prava, Ustavni sud ispituje eventualno postojanje povreda u postupcima pred sudovima i na temelju toga ocjenjuje je li postupak, razmatran kao jedinstvena cjelina, bio vođen na način koji je podnositelju osigurao pravično suđenje.

Valja napomenuti da je stav da se jamstva prava na pravično suđenje primjenjuju i na sudski postupak pred upravnim sudom (upravni spor), uređen člankom 19., stavkom 2. Ustava, Ustavni sud prvi put iznio tek 2007. godine.⁶⁶ Naime, pravila i sredstva dokazivanja čine dio cjeline postupovnih pravila upravnog postupka, sadržanih u Zakonu o općem upravnom postupku⁶⁷ i kao takva neodvojiva su sastavnica postupovnih jamstava pravičnog suđenja, zaštićenih Ustavom. Stoga, Ustavni sud štiti ustavno jamstvo pravičnog suđenja (odlučivanja) ispitujući eventualno postojanje postupovnih povreda u postupcima pred sudovima i drugim državnim tijelima, odnosno tijelima koja imaju javne ovlasti.⁶⁸

Ustavni sud također napominje da članak 29., stavak 1. Ustava osigurava svakome pravo da od suda zatraži i dobije djelotvornu sudsku zaštitu u vezi sa svojim pravima ili obvezama. Riječ je o „pravu na sud“, kojemu je važan aspekt i **pravo na pristup sudu**. Naime, načelo prema kojemu mora postojati mogućnost obraćanja sucu pripada u općepriznata temeljna načela prava. Bilo bi nezamislivo

⁶⁶ Vidi odluku Ustavnog suda broj: U-III-1001/2007 od 7. srpnja 2010. (Narodne novine broj 99/10. i www.usud.hr).

⁶⁷ Zakon o općem upravnom postupku (Narodne novine broj 47/09.)

⁶⁸ Pružajući tu zaštitu, Ustavni sud, dakle, sagledava cjelokupan postupak kao jedinstvenu cjelinu te ocjenjuje je li on bio vođen na način koji podnositelju osigurava pravično suđenje (odlučivanje), odnosno je li tijekom postupka počinjena povreda takvog značenja da postupak kao cjelinu čini nepravičnim za podnositelja.

da se u pravnom poretku utemeljenom na vladavini prava strankama priznaju mnogobrojna procesna jamstva u postupku koji je u tijeku, a da se pritom ne štiti ono što zapravo omogućuje korištenje tim jamstvima. To je pristup sudu. Obilježja pravičnosti, javnosti i brzine sudskog postupka nemaju nikakvu vrijednost ako sudskog postupka uopće nema.⁶⁹

Međutim, pravo na pristup sudu nije i ne može biti apsolutno. To pravo je podvrgnuto ograničenjima i uvjetima jer po samoj svojoj naravi zahtijeva regulaciju države. Stoga zakonodavac u uređenju prava na pristup sudu ima izvjesnu slobodu procjene, osobito kad je riječ o pretpostavkama koje se tiču dopuštenosti ulaganja pravnih sredstava. Postavljeni uvjeti i ograničenja, međutim, ne smiju umanjiti pristup sudu na takav način ili do takve mjere da bude narušena sama bit prava na sud. Nadalje, takvi se uvjeti i ograničenja neće smatrati suglasnima s člankom 29., stavkom 1. Ustava ako nisu propisani radi ostvarenja legitimnog cilja ili ne postoji razuman odnos razmjernosti između načina na koji su primijenjeni i cilja koji se njima nastojao postići.⁷⁰

Ustavni sud smatra da zahtjevi načela pravičnog postupka uključuju način na koji se dokazi izvode i predlažu te ocjene je li postupak u svojoj cjelini, uključujući i način na koji su dokazi predloženi i izvedeni, pravičan u smislu članka 29., stavka 1. Ustava i članka 6., stavka 1. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (u daljnjem tekstu: Konvencija).⁷¹

Značenje prava na „dobro pravosuđe“ i pravično suđenje u demokratskom društvu nužno uključuje jednakost sredstava stranaka u postupku („jednakost oružja“), to jest obvezu suda da svakoj strani u postupku dade mogućnost iznošenja svojih razloga u uvjetima koji je ne stavljaju u položaj očite neravnopravnosti u odnosu na protivnu stranu.

Prema ustaljenoj praksi Ustavnog suda, jedan od aspekata prava na pravično suđenje jest i **pravo na procesnu ravnopravnost** (*equality of arms* – „jednakost oružja“), koje je sadržajno blisko načelu saslušanja stranaka u domaćem pravu.⁷² Prema tom načelu, svaka od stranaka treba imati „razumnu mogućnost da u postupku brani svoja prava pod uvjetima koji ju ne stavljaju u bitno nepovoljniji položaj u odnosu na njenog protivnika“.⁷³ Iz prava na jednakost oružja izvode se i pojedina prava u odnosu na izbor i izvođenje dokaza.

⁶⁹ Usp. *mutatis mutandis*, predmet Europskog suda *Golder protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, presuda, 21. veljače 1975., zahtjev br. 4451/70, § 35.).

⁷⁰ Vidi, primjerice, odluku Ustavnog suda broj: U-III-3020/2006 od 26. ožujka 2014. (www.usud.hr).

⁷¹ 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.).

⁷² Vidi, primjerice, odluku Ustavnog suda broj: U-III-4609/2013 od 10. rujna 2014. (www.usud.hr).

⁷³ Usp. praksu Europskog suda, primjerice, predmet *Kaufman protiv Belgije*, odluka, 9. prosinca 1986., zahtjev br. 10938/84; predmet *Perić protiv Hrvatske*, presuda, 27. ožujka 2008., zahtjev br. 34499/04.

Važan dio jamstva pravičnog postupka, na koji Ustavni sud u svojim odlukama upozorava, jest i **načelo kontradiktornosti**.⁷⁴ Upravo zbog povrede ovog aspekta pravičnosti postupka, Europski sud je u predmetu *Maravić Markeš protiv Hrvatske* utvrdio (između ostalih) i povredu članka 6., stavka 1. Konvencije.⁷⁵

Sastavni dio prava na pravično suđenje jest i pravo optuženika na suđenje pred zakonom ustanovljenim neovisnim i nepristranim sudom. **Nepriistranost suda/suca** podrazumijeva da sud i njegov sastav jamče dovoljno sigurnosti, kojom isključuju svaku opravdanu sumnju u nepristranost suda. Navedeno stajalište Ustavni sud izrazio je u odluci broj: U-III-5423/2008 od 28. siječnja 2009.,⁷⁶ u kojoj je istaknuto da se (ne)pristranost suda provjerava primjenom subjektivnog i objektivnog testa. Međutim, prije nego što se pristupi provođenju testa sa subjektivnog i objektivnog aspekta, potrebno je utvrditi u kojoj fazi postupka je podnositelj imao saznanje o postojanju elemenata koji ukazuju na eventualno postojanje nepristranosti nekog suca te je li taj prigovor isticao tijekom postupka.⁷⁷

Najzad, ustavno pravo na pravično suđenje, propisano člankom 29., stavkom 1. Ustava, jamči **zaštitu od arbitrarnosti** u odlučivanju sudova i drugih državnih tijela. Obrazloženja sudskih odluka odnosno odluka drugih nadležnih tijela koja ne sadrže ozbiljne, relevantne i dostatne razloge za ocjenu kakva je odlukom dana, upućuju na zaključak o arbitrarnosti u postupovnom i/ili materijalnopravnom smislu. Međutim, u svojim odlukama Ustavni sud naglašava da je primarna zadaća redovnih sudova, a ne Ustavnog suda, tumačiti i primjenjivati pravo na konkretne sudske predmete. Zadaća Ustavnog suda nije ni da se bavi pogreškama o činjenicama ili pravu koje je navodno počinio redovni sud, osim ako i u mjeri u kojoj one mogu povrijediti ljudska prava i temeljne slobode zaštićene Ustavom. Ustavni sud u tom smislu ponavlja da nije njegova zadaća preuzeti ulogu viših sudova, koji su prvi pozvani rješavati probleme tumačenja domaćeg prava. Kad bi bilo tako, Ustavni sud djelovao bi kao sud trećeg ili četvrtog stupnja i ne bi poštovao ustavna ograničenja koja su nametnuta njegovu djelovanju. Zadaća

⁷⁴ Vidi, primjerice, odluku Ustavnog suda broj: U-III-6296/2013 od 6. ožujka 2014. (Narodne novine broj 36/14. i www.usud.hr).

⁷⁵ Naime, Europski sud je u predmetu *Maravić Markeš protiv Hrvatske* (presuda, 9. siječnja 2014., zahtjev br. 70923/11) naveo „... Iz toga slijedi da u ovom slučaju poštovanje prava na pošteno suđenje, zajamčeno člankom 6., stavkom 1. Konvencije, zahtijeva da se podnositeljici zahtjeva da prilika da se upozna s odgovorom koji je dostavila suprotna strana i da na njega da primjedbe (vidi Steck-Risch i dr., citirano, § 58.). Međutim, podnositeljica zahtjeva nije dobila takvu priliku. Taj nedostatak nije ispravljen ni činjenicom da je podnositeljica zahtjeva mogla podnijeti i jest podnijela ustavnu tužbu Ustavnom sudu, budući da taj sud ne provodi cjelovito preispitivanje predmeta (vidi Steck-Risch i dr., citirano, § 56., i točku 18. presude).“

⁷⁶ Vidi odluku Ustavnog suda broj: U-III-5423/2008 od 28. siječnja 2009. (Narodne novine broj 16/09. i www.usud.hr).

⁷⁷ Načelno stajalište Ustavnog suda u odnosu na nepristranost suda/suca vidi u odluci Ustavnog suda broj: U-III-6360/2010 od 15. listopada 2014., točka 5.1. (Narodne novine broj 133/14. i www.usud.hr).

Ustavnog suda ograničena je na ispitivanje jesu li učinci takve interpretacije sudova suglasni s Ustavom s aspekta zaštite ljudskih prava i temeljnih sloboda.⁷⁸

3.2.2. Ostale (česte) povrede ustavnih prava

Vrlo su česte i povrede **prava na slobodu** (članak 22. Ustava) te Ustavni sud u svojim odlukama posebno ističe kako je pravo na slobodu temeljno ljudsko pravo i da Ustav sadrži načelo nepovredivosti slobode čovjeka, koja se može ograničiti samo pod uvjetima propisanim Ustavom. Najviše takvih povreda odnosi se na tzv. pritvorske predmete, odnosno predmete u kojima je određen pritvor/istražni zatvor, a što s aspekta zaštite ljudskih prava predstavlja posebno osjetljivu mjeru oduzimanja osobne slobode čovjeka. Istražni zatvor se, naime, određuje prije no što je pravomoćnom sudskom presudom osobi utvrđena krivnja, pa u razdoblju istražnog zatvora još uvijek u cijelosti važi ustavna pretpostavka nedužnosti, zajamčena člankom 28. Ustava.⁷⁹

Ovdje valja reći da je Ustavni sud do 1998. godine štiti ustavno pravo na slobodu tek nakon pravomoćnog okončanja kaznenog postupka. Međutim, u odluci broj: U-III-1162/1997. od 2. prosinca 1998. Ustavni sud je naveo:

„Suprotno dosadašnjem stajalištu Ustavni sud Republike Hrvatske smatra kako je, radi učinkovite zaštite ustavnog prava na slobodu, ljudsko dostojanstvo i prava uhićenika, ustavna tužba dopuštena.

(...)

O eventualnoj povredi ustavnih prava određivanjem ili produljenjem pritvora treba se odlučivati onda kada su ta prava povrijeđena. Ako bi se zaštita tog prava odgodila do završetka kaznenog postupka, onda ta zaštita, budući da je ispitivanje postojanja zakonskih uvjeta i razloga za određivanje ili produljenje pritvora odvojeno od ispitivanja činjenica i okolnosti na osnovi kojih će se donijeti meritorna odluka i ne može imati utjecaja na odluku suda o glavnoj stvari, ne bi imala nikakav učinak.“

⁷⁸ Vidi, primjerice, odluke Ustavnog suda broj: U-III-944/2014 od 11. lipnja 2014. (www.usud.hr); broj: U-III-1848/2011 od 3. srpnja 2014. (www.usud.hr); broj: U-III-2170/2014 od 24. rujna 2014. (www.usud.hr).

⁷⁹ Ustavni sud, u svojim odlukama, ponavlja da istražni zatvor, kao zakonska mjera oduzimanja temeljnog ljudskog prava na osobnu slobodu u razdoblju prije donošenja pravomoćne sudske presude o krivnji, nije kazna niti se za okrivljenika smije pretvoriti u kaznu. Stoga je istražni zatvor dopušteno odrediti samo u slučaju u kojem postoji visok stupanj vjerojatnosti utvrđenja krivnje i izricanja kazne, to jest u kojem postoji „osnovana sumnja“ da je osoba počinila kazneno djelo te, načelno, samo u cilju osiguranja pokretanja i provođenja kaznenog postupka. Pri odlučivanju o istražnom zatvoru, dužnost je nadležnog suda poštovati načelo razmjernosti i umjesto mjere istražnog zatvora, koju je ovlašten odrediti, naložiti provođenje blaže mjere ako se njome može postići ista svrha. Nadalje, pri odlučivanju o istražnom zatvoru, posebno o njegovom trajanju, vodit će se računa o razmjeru između težine počinjenog kaznenog djela, kazne koja se prema podacima kojima raspolaže sud može očekivati u postupku i potrebe određivanja i trajanja istražnog zatvora. Primjerice, u odluci broj: U-III-887/2008 od 5. ožujka 2008. (Narodne novine broj 34/08.) Ustavni sud je detaljno naveo praksu i stajališta Vrhovnog suda Republike Hrvatske, Ustavnog suda i Europskog suda (o pravu na slobodu, u smislu članka 5., stavka 1. Konvencije) u primjeni pritvorske osnove iz članka 102., stavka 1., točke 3. Zakona o kaznenom postupku iz 1997. godine (Narodne novine broj 110/97.). Vidi i odluku Ustavnog suda broj: U-III-6727/2014 od 9. listopada 2014. (www.usud.hr).

Česte su i povrede **prava vlasništva** (članak 48., stavak 1. Ustava),⁸⁰ koje Ustavni sud na ustavnopravnoj razini štiti na način da priječi tijelima državne vlasti ograničavanje ili oduzimanje tog prava, osim ako je ograničavanje ili oduzimanje zasnovano na zakonu. U slučaju zadiranja u vlasništvo od strane drugih pravnih subjekata (fizičkih ili pravnih osoba) radi se, u pravilu, o imovinskim sporovima privatnog prava. Ustavni sud ispituje i takvu odluku sudbene i druge vlasti kada ocijeni da je osporena odluka, prosuđujući je kroz zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda zajamčenih Ustavom, utemeljena na nepravilnom ili neprihvatljivom pravnom stajalištu ili je tako pogrešna i bez razboritog pravnog obrazloženja da ju je moguće ocijeniti samovoljnom.

Nadalje, ustaljeno stajalište Ustavnog suda je da se vlasništvo u smislu članka 48., stavka 1. Ustava „mora vrlo široko tumačiti“, jer obuhvaća „načelno sva imovinska prava“, što uključuje i gospodarske interese koji su po naravi stvari vezane uz imovinu, ali i legitimna očekivanja stranaka da će njihova imovinska prava, zasnovana na pravnim aktima, biti poštovana, a njihovo ostvarenje zaštićeno.⁸¹ Ustavni sud u svojim odlukama podsjeća i na ustaljeno pravno stajalište Europskog suda koji priznaje da se legitimna očekivanja stranaka pod određenim pretpostavkama moraju smatrati „imovinom“ pod zaštitom članka 1. Protokola br. 1. Konvencije, koji uređuje zaštitu vlasništva.⁸²

Među češće povrede spadaju i povrede **prava na poštovanje doma** (članak 34., stavak 1. Ustava). Ustavni sud u tim ustavnosudskim postupcima u prvom redu ispituje je li sporni stan dom podnositelja ustavne tužbe, zatim, jesu li se nadležne vlasti umiješale u ostvarivanje prava podnositelja na poštovanje njegovog doma te je li miješanje bilo opravdano. Da bi mogao utvrditi je li miješanje bilo opravdano, Ustavni sud mora redom ispitati: je li ono bilo „u skladu sa zakonom“, je li imalo cilj koji je bio legitiman, je li bilo razmjerno cilju koji se želio postići,

⁸⁰ Načelna pravna stajališta o ustavnom jamstvu prava vlasništva Ustavni je sud izrazio u odluci broj: U-I-763/2009 i dr. od 30. ožujka 2011. (Narodne novine broj 39/11 i www.usud.hr) donesenoj u postupku ocjene suglasnosti s Ustavom pojedinih odredaba Zakona o poljoprivrednom zemljištu (Narodne novine broj 152/08., 25/09., 153/09. i 21/10.). Međutim, u odluci broj: U-IIIB-1373/2009 od 7. srpnja 2009. (Narodne novine broj 88/09.) Ustavni sud prvi je put detaljnije iznio sadržaj triju ustavnih pravila o vlasništvu, polazeći od načelnih pravnih stajališta Europskog suda o zaštiti vlasništva u smislu članka 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju, prikazanih u predmetu *Kopecský protiv Slovačke* (presuda, Veliko vijeće, 28. rujna 2004., zahtjev br. 44912/98, 2004-IX).

⁸¹ Vidi odluke Ustavnog suda broj: U-III-3928/2011 od 17. rujna 2014. (www.usud.hr); broj: U-IIIB-1373/2009 od 7. srpnja 2009. (Narodne novine broj 88/09. i www.usud.hr); broj: U-III-661/1999 od 13. ožujka 2000. (Narodne novine broj 38/99.); broj: U-III-72/1995 od 11. travnja 2000.; broj: U-III-551/1999 od 25. svibnja 2000.; broj: U-III-476/2000 od 14. lipnja 2000.; broj: U-III-1425/2006 od 10. rujna 2009.; broj: U-III-689/2008 od 27. listopada 2010.; broj: U-III-3871/2009 od 13. svibnja 2010. (Narodne novine broj 68/10 i www.usud.hr).

⁸² Pojam 'legitimnih očekivanja' u kontekstu članka 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju Europski je sud prvi put spomenuo u presudi *Pine Valley Developments LTD i ostali protiv Irske* od 29. studenoga 1991., zahtjev br. 12742/87, § 51. Usp. presudu Velikog vijeća u predmetu *Kopecský protiv Slovačke* od 28. rujna 2004., zahtjev br. 44912/98, 2004-IX, § 45.; odluku Velikog vijeća o dopuštenosti zahtjeva u predmetu *Gratzinger i Gratzingerova protiv Češke Republike* od 10. srpnja 2002., zahtjev br. 39794/98, 2002-VII, § 73. i 74.

odnosno je li razmjerno naravi potrebe za ograničenjem u konkretnom slučaju, te je li bilo „nužno u demokratskom društvu“ u svrhe ostvarenja tog cilja.⁸³

Gubitak doma najekstremniji je oblik miješanja u pravo na poštovanje doma, ali unatoč tome, to pitanje ne nameće se automatski u svakom sporu vezanom uz prisilno iseljenje, već je stranka dužna pozvati se (istaknuti) na povredu tog prava. Međutim, ukoliko se tijekom postupka pred građanskim sudovima istakne prigovor miješanja (zadiranja, upletanja) u njezino pravo na poštovanje doma mjerom prisilnog iseljenja, mora se osigurati da nezavisni sud ocijeni razmjernost i razumnost takve predložene mjere bez obzira na (ne)postojanje pravne osnove.⁸⁴

Pri tome Ustavni sud, u svojim odlukama, napominje da su sudovi dužni ispitati te navode iako stranka nije izrijeком navela mjerodavnu ustavnu odnosno konvencijsku odredbu (članak 34. Ustava odnosno članak 8. Konvencije), već to proizlazi iz njezinih navoda koji u svojoj biti predstavljaju pozivanje na pravo na dom (primjerice, da u stanu boravi dugi niz godina, da uredno plaća najamninu te da ishod parničnog postupka predstavlja za nju egzistencijalno pitanje).

Relativno česte povrede su i povrede **prava na poštovanje obiteljskog života** (članak 35. Ustava) kojeg jamstva je temeljna svrha zaštita pojedinaca od neosnovanog miješanja države u njihovo pravo na nesmetan obiteljski život. Polazeći od postavke da država uživa široku slobodu prosudbe pri izboru mjera koje će omogućiti štovanje obiteljskog života iz članka 35. Ustava, Ustavni sud u postupku ispitivanja eventualnih povreda navedenog ustavnog jamstva u konkretnom slučaju uvijek vodi računa o pravičnoj ravnoteži koju valja postići između suprotstavljenih interesa pojedinca i zajednice u cjelini.⁸⁵

⁸³ Europski sud dao je tumačenje sadržaja prava na dom zaštićenog člankom 8. Konvencije u hrvatskim predmetima *Bjedov protiv Hrvatske* (presuda, 29. svibnja 2012., zahtjev br. 42150/09, § 57), *Orlić protiv Hrvatske* (presuda, 21. lipnja 2011., zahtjev br. 48833/07) i *Paulić protiv Hrvatske*, (presuda, 22. listopada 2009., zahtjev br. 3572/06), koje tumačenje je Ustavni sud prihvatio te svoja stajališta o ustavnom pravu na poštovanje doma u smislu članka 34., stavka 1. Ustava izrazio primjerice u odlukama broj: U-III-46/2007 od 22. prosinca 2010., točke 9. do 11.4. (Narodne novine broj 12/11. i www.usud.hr); broj: U-III-405/2008 od 21. veljače 2012., točke 20. do 25.3. (Narodne novine broj 38/12. i www.usud.hr); broj: U-III-1422/2006 od 6. lipnja 2012., točke 10. do 13. (Narodne novine broj 68/12. www.usud.hr); broj: U-III-2073/2010 od 4. ožujka 2014., točke 15. do 20. (Narodne novine broj 41/14. www.usud.hr).

⁸⁴ Usp. *McCann protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, presuda, 13. svibnja 2008, zahtjev br. 19009/04, § 50.

⁸⁵ Ustavni sud, naime, u svojim odlukama podsjeća da u odnosu na poštovanje obiteljskog života država ima negativne i pozitivne obveze. Negativne obveze obuhvaćaju dužnost države da se suzdrži od miješanja u obiteljski život pojedinaca, osim u slučajevima propisanim zakonom (članak 61., stavak 2. Ustava) i u skladu s načelom razmjernosti (članak 16. Ustava), razmatranim u svjetlu pravila koja vrijede u demokratskoj državi (članak 1., stavak 1. Ustava). Pozitivne obveze obuhvaćaju dužnost države da aktivno djeluje radi ostvarivanja pretpostavki za poštovanje i djelotvornu zaštitu obiteljskog života svojih građana, pa i onda kada to pretpostavlja uređivanje privatnih odnosa među njima. Te su obveze izrijeком propisane u člancima Ustava koje uređuju socijalna prava. Kad je riječ o pozitivnim obvezama države, Ustavni sud primjećuje, međutim, da je ustavni pojam „štovanja“ obiteljskog života neodređen. Stoga se uvijek mora voditi računa da se tumačenja obveze države na „štovanje“ tog života mogu razlikovati od slučaja do slučaja. Ustavni sud smatra da država ima široko područje slobode prosudbe pri uređivanju tog pitanja odnosno pri odlučivanju o tome koje aktivnosti ili mjere treba poduzeti radi ostvarivanja ustavnog jamstva iz članka 35. Ustava, pri čemu se uvažavaju i postojeće mogućnosti društvene zajednice i njezinih pojedinaca. Pozitivne obveze države na temelju članka 8. Konvencije, između ostalog, uključuju sve što je usmjereno ka ostvarivanju prava roditelja na ostvarenje obiteljske zajednice sa svojim djetetom, odnosno

Najzad, u ustavnosudskoj praksi susreće se i značajniji broj ustavnih tužbi podnesenih zbog povrede **prava na rad** (članak 54., stavak 1. Ustava). Ustav je, naime, prihvaćajući standarde jamstva ljudskih prava utvrđenih međunarodnim dokumentima, u članku 54., stavku 1. Ustava odredio da svatko ima pravo na rad i slobodu rada. Pravo na rad ne znači jamstvo zaposlenja. Ono u tržišnim uvjetima prije svega znači pravo i slobodu pojedinca poduzimati gospodarske djelatnosti u punoj slobodi i pod jednakim uvjetima sa svim ostalim građanima.⁸⁶ Međutim, prema ustaljenom stajalištu Ustavnog suda, pod pravom na rad i slobodu rada podrazumijeva se i pravo pojedinca da mu radni odnos ne prestane na način suprotan od onog utvrđenog mjerodavnim zakonom. Sadržaj ovog prava jest i pružanje zaštite zakonom utvrđenih prava građana, koja iz njihovog rada proizlaze, uključujući i zaštitu u vezi s prestankom radnog odnosa ako je taj prestanak suprotan zakonu.⁸⁷

Stoga se može reći da se ustavno pravo na rad i slobodu rada ostvaruje u skladu s Ustavom na način propisan zakonom, ali i drugim propisima kojima su utvrđena prava, obveze i odgovornosti po osnovi rada. Prema tome, to ustavno pravo povrijeđeno je ako radni odnos prestane u protivno zakonom propisanom postupku, odnosno protivno slučajevima predviđenima zakonom i općim aktom poslodavca, zbog čega i odluke donesene u takvom postupku nisu zakonite.⁸⁸

Ustavni sud, dakle, u postupku u povodu ustavne tužbe, ocjenjujući je li u osobitim okolnostima konkretnog slučaja došlo do povrede određenog Ustavom zajamčenog prava, ispituje sve aspekte pojedinih ustavnih prava sukladno praksi Europskog suda.

Na kraju valja reći da je tijelo kojemu je odlukom o podnesenoj ustavnoj tužbi ukinuta odluka, pri ponovnom odlučivanju vezano pravnim shvaćanjem Ustavnog suda izraženim u obrazloženju njegove odluke.⁸⁹ Štoviše, i odluke deklaratorne

mjere koje će im, u okviru realnih mogućnosti, ostvariti „sjedinenje“ sa svojim djetetom (vidi predmet *Johansen protiv Norveške*, presuda, 7. kolovoza 1996., zahtjev br. 17383/90). Međutim, obveza domaćih vlasti na poduzimanje takvih mjera nije apsolutna. Priroda i opseg mjera ovisit će o okolnostima svakog slučaja uz obvezu vođenja računa o pravima i interesima svih uključenih, a posebice o najboljim interesima djeteta i ostvarivanju njegovih prava. Konačno, Ustavni sud smatra da u svim postupcima koji se odnose na skrb o djeci središnje mjesto moraju imati najbolji interesi djeteta. Stoga se uključivanje djeteta u sustav socijalne skrbi države uvijek mora promatrati kao privremena mjera koja će biti obustavljena čim to okolnosti budu dopuštale ili će se smatrati privremenom sve do onog trenutka kad se osnovano zaključi da ne postoji alternativno rješenje koje bi bilo u najboljem interesu djeteta. Vidi, primjerice, odluke Ustavnog suda broj: U-III-2182/2014 od 17. lipnja 2014. (www.usud.hr); broj: U-III-3666/2012 od 09. listopada 2014. (www.usud.hr); broj: U-III-6284/2011 od 28. rujna 2014. (www.usud.hr).

⁸⁶ Vidi, primjerice, odluku Ustavnog suda broj: U-III-228/1999 od 17. siječnja 2000.

⁸⁷ Vidi, primjerice, odluke Ustavnog suda broj: U-III-4495/2007 od 8. svibnja 2008.; broj: U-III-657/2011 od 17. lipnja 2014. (www.usud.hr). Usp. i odluke Ustavnog suda broj: U-III-1513/2000 od 4. veljače 2004. (www.usud.hr); broj: U-III-1309/2000 od 26. svibnja 2004. (www.usud.hr); broj: U-III-2005/2001 od 17. lipnja 2004. (www.usud.hr).

⁸⁸ Vidi, primjerice, odluku Ustavnog suda broj: U-III-842/1995 od 15. lipnja 2001.

⁸⁹ Vidi članke 31., stavak 1., 76. stavak 1. i 77. stavak 2. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske u kojem se izričekom propisuje da su pri donošenju novog akta nadležno sudbeno ili upravno tijelo, tijelo jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave ili pravna osoba s javnim ovlastima obvezni poštovati pravna stajališta Ustavnog suda izražena u odluci kojom se ukida akt kojim je povrijeđeno ustavno pravo podnositelja ustavne tužbe.

naravi obvezuju sva tijela državne vlasti, uključujući i sudove, koji su dužni, u okviru svoje nadležnosti, poduzeti sve radnje potrebne za otklanjanje povreda ustavnih prava koje je Ustavni sud utvrdio i naveo u obrazloženju.⁹⁰

4. ZAKLJUČAK

Iako su sadržaj i oblici ustavnog nadzora različiti u različitim pravnim sustavima, danas gotovo da nema države Europske unije koja nije ustanovila određeni model ustavnog nadzora. Stoga, nadzor ustavnosti pojedinačnih pravnih akata i zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda u postupku u povodu ustavne tužbe, nakon što su u prethodnim postupcima iscrpljeni svi redovni i izvanredni pravni lijekovi, susrećemo u raznim ustavnim sustavima, pa tako i u hrvatskom.

Kao i mnogobrojne europske države, Republika Hrvatska prihvatila je europsko-kontinentalni ili Kelsenov model ustavnog sudovanja koji ima izvorište u ideji o supremaciji ustava, odnosno o ograničenoj vlasti kao izrazu volje naroda normativno oblikovane u ustavu, a ustavni je sud temeljna institucija u državi koja određuje granice ovlasti same države u korist prava i pravnih načela.

Ustavom je ustrojen, uz zakonodavnu, izvršnu i sudbenu vlast, i Ustavni sud kao, uvjetno rečeno, „četvrta vlast“ ili „međuvlast“. Međutim, Ustavni sud nije iznad izvršne, zakonodavne i sudbene vlasti, koje su po načelu diobe vlasti određene kao samostalne i neovisne. Kao ustavno tijelo sui generis, njegov je položaj određen osnovnom zadaćom, to jest apstraktnom kontrolom zakona i podzakonskih akata te zaštitom ustavnih prava i temeljnih sloboda kroz postupak individualne ustavne kontrole.

Budući da Ustav posjeduje unutarnje jedinstvo, i značenje pojedinačnog dijela vezano je uz sve ostale odredbe, svaka se pojedina ustavna odredba uvijek mora tumačiti u skladu s najvišim vrednotama ustavnog poretka koje su temelj za tumačenje samog Ustava. Vršeci svoju ustavnu zadaću, Ustavni sud je dosada u nizu odluka tumačio sadržaj pojedinih odredaba Ustava. Pri tome, među najznačajnije interpretacije Ustava zasigurno se ubrajaju one učinjene u odnosu na sadržaj načela vladavine prava i načela diobe vlasti, a praksa Ustavnog suda pokazuje da je dao i tumačenje ustavnih jamstava u postupcima individualne ustavne kontrole.

Danas je, naime, najopsežnija nadležnost Ustavnog suda upravo provedba konkretne kontrole pojedinačnih akata tijela upravne i javne vlasti, uključujući presude sudova, pa odlučivanje o ustavnim tužbama obuhvaća oko 85 % predmeta iz njegove nadležnosti. Ustavna tužba, međutim, ne predstavlja ni redovni niti izvanredni pravni lijek, već posebno, dodatno pravno sredstvo, a Ustavnim zakonom o Ustavnom sudu Republike Hrvatske razrađene su pretpostavke podnošenja ustavne tužbe koje su u osnovi određene Ustavom.

⁹⁰ Vidi, primjerice, odluku Ustavnog suda broj: U-III-3063/2007 od 4. listopada 2011. (Narodne novine broj 124/11. i www.usud.hr).

I granice nadležnosti Ustavnog suda postavljene su Ustavom pa Ustavni sud, u postupku u povodu ustavne tužbe, ne obnaša nadležnosti žalbenog suda niti Vrhovnog suda Republike Hrvatske već utvrđuje je li u postupku odlučivanja o pravima i obvezama podnositelja ustavne tužbe došlo do ustavno nedopuštenog zadiranja u temeljne slobode i prava čovjeka i građanina, odnosno je li povrijeđeno ustavno pravo podnositelja. Stoga su i ovlasti Ustavnog suda u vezi s pitanjima primjene materijalnog prava, činjeničnih utvrđenja i ocjene dokaza kvalitativno drukčije.

Premda su u praksi moguće povrede niza Ustavom zajamčenih prava, najčešće su povrede prava na pravično suđenje, odnosno različitih aspekata tog prava, osobito prava na pristup sudu, prava na procesnu ravnopravnost (*equality of arms* – „jednakost oružja“), načela kontradiktornosti, nepristranosti suda/suca, te zaštite od arbitrarnosti (članak 29., stavak 1. Ustava). Pored povreda prava na pravično suđenje, česte su i povrede prava na slobodu (članak 22. Ustava), povrede prava vlasništva (članak 48., stavak 1. Ustava), povrede prava na poštovanje doma (članak 34., stavak 1. Ustava), povrede prava na poštovanje obiteljskog života (članak 35. Ustava) te povrede prava na rad (članak 54., stavak 1. Ustava).

Ustavni sud, dakle, u postupku u povodu ustavne tužbe, ocjenjujući je li u osobitim okolnostima konkretnog slučaja došlo do povrede određenog Ustavom zajamčenog prava, ispituje sve aspekte pojedinih ustavnih prava sukladno praksi Europskog suda za ljudska prava u Strasbourgu.

LITERATURA

Bačić, Arsen: *Konstitucionalizam i podjela vlasti u „reaktivnim“ ustavima postkomunističkog razdoblja*, Politička misao, Zagreb, 1992., Vol. XXIX., No. 1, str. 43-55.

Bačić, Arsen: „Mjesto i uloga ustavnih vrednota u demokratskom konstitucionalizmu“, u *Dvadeseta obljetnica Ustava Republike Hrvatske*, HAZU, Zagreb, 2011., str. 119-165.

Bačić, Arsen: „Ustav Republike Hrvatske i problematika podjele vlasti“, *Zakonitost*, Zagreb, 1991., 2-45, br. 2-3, str. 153-163.

Bačić, Arsen: „Ustav Republike Hrvatske i najviše vrednote ustavnog poretka“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* (Online), 2012., Vol. 49, br. 1, str. 1-21, <http://www.pravst.hr/dokumenti/zbornik/2012103/zb201201.pdf>.

Bačić, Petar: „Suvremeni konstitucionalizam i „nova“ dioba vlasti“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* (Online), Split, 2009., Vol. 46, No. 4, str. 747-779.

Barić, Sanja: „Organski zakoni i Ustavni sud Republike Hrvatske u usporednopravnoj perspektivi“, u *Liber amicorum in honorem Jadranko Crnić (1928. – 2008.)*, Novi informator, Zagreb, 2009., str. 251-283.

Belajec, Velimir: „Ustavne osnove za podnošenje ustavne tužbe“, u *Ustavni sud u zaštiti ljudskih prava – interpretativna uloga Ustavnog suda*, Organizator, Zagreb, 2000., str. 97-113.

Crnić, Jadranko: *Komentar Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske*, Narodne novine, Zagreb, 2002.

Crnić, Jadranko: *Vladavina Ustava – zaštita sloboda i prava čovjeka i građanina ili kako pokrenuti postupak pred Ustavnim sudom Republike Hrvatske*, Informator, Zagreb, 1994.

Crnić, Jadranko: *Ustav Republike Hrvatske – komentari, objašnjenja, napomene i ustavnosudska praksa*, Narodne novine, Zagreb, 1993.

Crnić, Jadranko: „Na trnovitom i zvjezdanom putu vječnog ideala vladavine prava – Republika Hrvatska od Ujedinjenih naroda do Ustavnog suda“, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, Zagreb, 1998., Vol. 48., br. 6, str. 717-732.

Crnić, Jadranko; Filipović, Nikola (ur.): *Ustavni sud u zaštiti ljudskih prava: interpretativna uloga Ustavnog suda*, Biblioteka Pravo 24, Zagreb, Hrvatski pravni centar, Organizator, Hrvatski institut za ljudska prava Novi Vinodolski, Hans Seidel Stiftung, Deutsche Stiftung für internationale rechtliche Zusammenarbeit e.V., 2000.

Dika, Mihajlo: „Marginalije uz institut ustavne tužbe“, *Zbornik Ljubljansko-zagrebskega kolokvija*, Ljubljana, 1993., str. 38-45.

Garlicki, Lech: „The Constitutional Court and the Principle of Separation of Power“, Seminar: *The Role of the Constitutional Court in the State and Society*, Kyiv, 11 May 2001, Venice Commission CDL-JU, 2001.

Goldsworthy, Jeffrey: *Constitutional Interpretation*, The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law, 2013., str. 689-715.

Häberle, Peter: *Ustavna država*, Politička kultura, Zagreb, 2002.

Harutyunyan, Gagik; Mavčič, Arne: *Constitutional Review and its Development in the Modern World (A Comparative Constitutional Analysis)*, Electronic Book, Yerevan-Ljubljana, 1999., str. 15 (dostupno na: www.concourt.am/armenian/library/cclibrary/1999/009.doc).

Hayek, Friedrich August, von: *Politički ideal vladavine prava*, Školska knjiga, Zagreb, 1994.

Heller, Kurt: *Der Verfassungsgerichtshof. Die Entwicklung der Verfassungsgerichtsbarkeit in Österreich von den Anfängen bis zur Gegenwart*, Verlag Österreich, Wien, 2010.

Klučka, Jan: „The Role of the Constitutional Court with regard to the Legislator“, Seminar: *The Role of the Constitutional Court in the State and Society*, Kyiv, 11 May 2001, Venice Commission CDL-JU, 2001.

Krapac, Davor: *Postupak pred Ustavnim sudom Republike Hrvatske – ustrojstvo i proceduralni elementi ustavnog nadzora*, Narodne novine, Zagreb, 2014.

Krapac, Davor: „Pretpostavke za pokretanje i vođenje ustavnosudskog postupka zaštite individualnih ustavnih prava i sloboda: Pravni okviri i stvarne granice („procesnost“) hrvatskog modela ustavne tužbe“, u *Hrvatsko ustavno sudovanje de lege lata i de lege ferenda*, HAZU, Zagreb, 2009., str. 169-207.

Krbek, Ivo: *Ustavno sudovanje*, Izdavački zavod Jugoslavenske akademije, Zagreb, 1960.

Ljubić, Dubravko: *Ustavnosudska zaštita temeljnih ljudskih prava i sloboda – ustavna tužba (ustavna žalba)*, doktorska disertacija, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2011.

Omejec, Jasna: „Granice ovlasti Ustavnog suda u postupku ocjene suglasnosti zakona s Ustavom“, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 2003., Vol. 53, br. 6, str. 1423-1455.

Omejec, Jasna: *Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda u praksi Europskog suda za ljudska prava, Strasbourgški acquis*, Novi informator, Zagreb, 2013.

Omejec, Jasna: „Novi europski tranzicijski ustavi i transformativna uloga ustavnih sudova“, u *Dvadeseta obljetnica Ustava Republike Hrvatske*, HAZU, Zagreb, 2011., str. 61-85.

Omejec, Jasna: „O potrebnim promjenama u strukturi hrvatskog ustavnog sudovanja (prilog reformi ustavnog sudovanja)“, u *Hrvatsko ustavno sudovanje de lege lata i de lege ferenda*, HAZU, Zagreb, 2009., str. 23-167.

Omejec, Jasna: „Pravni učinci ustavnosudske kontrole zakona i drugih propisa“, u *Ustav kao jamac načela pravne države*, Organizator, Zagreb, 2002., str. 95-139.

Sadurski, Wojciech: *Postcommunist Constitutional Courts in Search of Political Legitimacy*, EUI LAW working paper, European University Institute, 2001.

Scalia, Antonin: *A Matter of Interpretation – Federal Courts and the Law*, Princeton University Press, Princeton New Jersey, 1997.

Smerdel, Branko: „Ustrojstvo vlasti Republike Hrvatske – nova ustavna rješenja i njihovi izgledi“, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 2001., Vol. 51, No. 1, str. 5-21.

Smerdel, Branko: *Ustavno uređenje europske Hrvatske*, Informator, Zagreb, 2013.

Sokol, Smiljko: *Načelo diobe ili ograničenja vlasti*, Politička misao, Zagreb, 1992., Vol. XXIX, No. 1, str. 3-18.

Sokol, Smiljko: „Odnos Ustavnog suda i tijela sudbene vlasti“, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 2000., Vol. 50, br. 1-2, str. 55-64.

Sokol, Smiljko: „Ustavni sud Republike Hrvatske u zaštiti i promicanju vladavine prava“, u *Ustav kao jamac načela pravne države*, Organizator, Zagreb, 2002., str. 15-28.

Šarin, Duška: *Nastanak hrvatskoga Ustava*, Narodne novine, Zagreb, 1997.

Šarin, Duška: „Načelo diobe vlasti i njegova primjena u hrvatskom ustavnom uređenju“, *Vladavina prava*, 1999., god. III, br. 6, str. 157-170.

Šarin, Duška: „Položaj Ustavnog suda Republike Hrvatske s motrišta diobe vlasti i ustavne garancije njegove neovisnosti“, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 2012., Vol. 62, br. 5-6, str. 1379-1412.

Tuđen Mazuth, Blanka: *Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, Komentar*, Informator, Zagreb, 1991.

Zierlein, Karl Georg: „Uloga ustavnih sudova pri interpretaciji pravnih normi“, u *Ustavni sud u zaštiti ljudskih prava: interpretativna uloga Ustavnog suda*, Organizator, Zagreb, 2000., str. 327-346.

Propisi

1. Ustav Republike Hrvatske (Narodne novine broj 56/90., 135/97., 113/00., 28/01., 76/10. i 5/14.)

2. Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (Narodne novine broj 13/91.)

3. 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.)

4. Zakon o općem upravnom postupku (Narodne novine broj 47/09.)

5. Zakon o kaznenom postupku (Narodne novine broj 110/97.)

6. Poslovnik Ustavnog suda Republike Hrvatske (Narodne novine broj 181/03., 16/06., 30/08., 123/09., 63/10., 121/10., 19/13., 37/14. i 83/14. – pročišćeni tekst)

7. Odluke i presude Europskog suda za ljudska prava navedene u radu

8. Odluke i rješenja Ustavnog suda Republike Hrvatske navedene u radu

CONSTITUTIONAL COURT OF THE REPUBLIC OF CROATIA AS INSTITUTIONAL PROTECTOR OF HUMAN RIGHTS AND FUNDAMENTAL FREEDOMS

This paper in general deals with the constitutional legal position of the Constitutional Court of the Republic of Croatia and with constitutional lawsuit as a means of protecting human rights and fundamental freedoms. The powers of the Constitutional Court of the Republic of Croatia are considered in detail in constitutional lawsuit proceedings and mostly in the violation of constitutional rights in the Republic of Croatia by demonstrating constitutional courtpractice. Although the violation of a range of constitutionally protected rights is possible, the most common violations are in fair trial, that is, the various aspects of that right in terms of access to court, right to procedural equality (equality of arms), principles of contradiction, impartiality of court/judge, and protection from arbitrariness (article 29 section 1 of the Constitution). Apart from violation of rights to fair trial, violations of right to freedom (article 22 of the Constitution), violations of right to ownership (article 48 section 1 of the Constitution), right to inviolability of the home (article 34 section 1 of the Constitution), violations of the right to respecting family life (article 35 of the Constitution) and violation of the right to work (article 54, section 1 of the Constitution) are frequent. The Constitutional Court therefore in proceedings in constitutional court lawsuit enforcement proceedings, assess whether in special circumstances of a particular case violation of a certain constitutional Right has occurred and examines all aspects of certain constitutional rights according to the Practice of the European Court for Human Rights in Strasbourg.

Key words: *Constitutional Court of the Republic of Croatia, protection of human rights and fundamental freedoms, constitutional lawsuit, violations of constitutional rights*