

Izlaganje sa znanstvenog skupa
347.991(497.5)
Primljeno: 18. veljače 2002.

Ustavni sud Republike Hrvatske: iskustva i perspektive

JADRANKO CRNIĆ*

Sažetak

Autor razmatra položaj Ustavnog suda u svjetlu aktualnog prijedloga Ustavnog zakona o izmjenama i dopunama Ustavnog zakona o Ustavnom sudu. Ovim bi se prijedlogom zakona promijenile neke ovlasti Ustavnog suda. U kratkom povijesnom prikazu autor pokazuje da hrvatski narod pripada europskom civilizacijskom krugu što dokazuju brojni dokumenti i statuti kojima je uređivana vladavina prava u Hrvatskoj. Prema hrvatskom Ustavu, Ustavni sud ima posebno mjesto. Naime, Ustavni je sud izvan sustava diobe vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudbenu vlast. On je tako posebna ustavna kategorija, kojom se ne mogu baviti zakoni jer se ona bavi zakonima.

U nastavku se navode promjene u nadležnostima i djelovanju suda koje donosi, ili bi trebao donijeti prijedlog novog Ustavnog zakona. Autor zaključuje da je ustavno sudstvo u samoj srži zapadne demokracije i da čuva Ustav koji je živa forma koja se stalno razvija.

Ključne riječi: ustav, ustavni sud, ustavni zakon

Uvod

Pripremajući ovaj referat prisjetio sam se knjige *Prošlost je teško pitanje*. S ovim bih se naslovom mogao suglasiti. No, bojim se da ni sadašnjost, a ni budućnost, nisu lakša pitanja. Na određeni način, to vrijedi za sva područja ljudskog življenja, pa tako i za znanost, zakonodavstvo i praksu, a ništa manje za Ustavni sud. Kod toga mi se, kad je riječ o budućnosti, nametnuo detalj iz posljednjeg poglavlja Sienkiewiceva romana *Quo vadis*. Naime, riječ je o prizoru u kome je Razapeti sam prilazio u sunčanom sjaju. Sve je mistično. Pritom ga sretne Petar i zapita: “Quo vadis, Domine?”. Odgovor bijaše: “Kad ti ostavljaš puk moj, idem u Rim da me drugi put razapnu” (Sienkiewicz, 1979.).

Čini mi se da se u odnosu na današnju temu nameće upravo takvo pitanje: “Quo vadis, Ustavni sude?” Ono u našem svojevrsnome zakonodavnom stampedu, a i praksi,

* *Jadranko Crnić*, sudac, predsjednik Ustavnog suda Republike Hrvatske u mirovini.

na svoj način potiče Ustavni sud da mnogima istim odgovorom postavi isto pitanje (Smerdel, 2001.: 148).¹

Ono je tim aktualnije jer se danas nakon desetogodišnje primjene Ustava iz 1990. (NN, 41/2001., 55/2001.) i Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske iz 1991., (NN, 13/1991.) sa svim promjenama i dopunama jednog i drugoga ustavnog dokumenta, upravo nalazi u saborskom postupku Ustavni zakon o izmjenama i dopunama Ustavnog zakona o Ustavnom sudu. Rasprava je, barem kako sada stvari stoje, zaključena, iako se sveudilj nameću nova pitanja i dvojbe. Očekuje se glasovanje za koje treba skupiti kvorum od dvije trećine svih zastupnika Hrvatskog sabora.

Pristupanje tim izmjenama i dopunama, budu li prihvaćene, ili najvećim dijelom prihvaćene, bitno mijenja neke postupovne odredbe, ali posebno i ovlasti Ustavnog suda. Stoga, iako ih u referatu kanim barem naznačiti (Crnić, 2001.: 1), i dalje će ostati pitanje: “Quo vadis, Ustavni sude?” Odgovor, iako život i praksa uvijek imaju što kazati, znat ćemo tek kad te izmjene i dopune budu donesene (Rodin, 1998.: 643). Stoga, moje izlaganje mora sadržavati i određene spekulacije ili pak, u najmanju ruku, rezerve.

O ustavnom sudstvu u Republici Hrvatskoj

Kao i u nizu drugih zemalja, tako se i u Republici Hrvatskoj, u ostvarivanju pravne države postavilo i pitanje tko treba biti ovlašten odlučiti jesu li zakoni i drugi propisi u skladu s Ustavom. Na to pitanje ima nekoliko odgovora. Ustav Republike Hrvatske opredijelio se za uspostavu posebnog tijela koje odlučuje o suglasnosti zakona s Ustavom, te o suglasnosti drugih propisa s Ustavom i zakonom, koje tijelo – Ustavni sud – uz ostale nadležnosti putem ustavne tužbe 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 Republike Hrvatske, štiti ta prava i slobode.

Kratki povijesni prikaz

Privrženost pravu i vladavini prava jedna je od temeljnih osobina povijesnog bića hrvatskog naroda. O tome svjedoče brojni pravni dokumenti iz najstarije i novije prošlosti.

Oni su dokaz da je hrvatski narod oduvijek pripadao europskom civilizacijskom i kulturnom krugu i da su u njemu uvijek žive moralne, intelektualne i političke snage koje su takvu orijentaciju nosile i poticale. Na to posebno upućuju dokumenti kojima je u Hrvatskoj uređivana vladavina prava, pa tako i brojni statuti: *Vinodolski zakon* iz

¹ Smerdel misli da je “lakoća mijenjanja ustavnih dokumenata ukorijenjena u hrvatskoj pravnoj tradiciji” (Smerdel, 2001.: 1152). Na žalost, tome možemo dodati da je još veća lakoća mijenjanja zakona i pribjegavanja čestoj upotrebi hitnoga zakonodavnog postupka koji je inače poslovnički izniman. O tome još vidi kod Ivice Crnića (2001.: 1177).

1288. godine (Margetić, 1987.), *Statut Grada Splita* (1987.), *Korčulanski statut* (1987.), *Statut Poljički* iz 1333. (1968.), *Senjski statut* iz 1388. i dr. (Margetić/Maršalevska, 1990.).

Ovdje ću tek spomenuti *Vinodolski zakon* iz 1288. godine. To je godina kad su pučani devet vinodolskih općina popisali svoje običaje, dakle one po kojima su živjeli i pretočili ih u prvi, ili barem jedan od prvih, pravnih tekstova na hrvatskom jeziku i pisanih hrvatskim pismom – uglatom glagoljicom, pretočivši ih u zakon (Moguš, 1997.). Bio je to zakon (u osnovi popis običaja)² koji je u biti govorio i o ljudskim pravima, koji je na određeni način sputavao plemiće, feudalce, a štitio pučane. Možda vrijedi spomenuti da je to bio propis koji nije poznao torturu, koji nije poznao “božji sud”.

Prohujala su vremena, prohujali su i mnogi poredci, ali negdje u temeljima pravne misli uvijek je – i u tom propisu – bilo ljudsko dostojanstvo u Kantovu duhu: “Svatko je dužan priznati dostojanstvo svakome”.

Tako ćemo, putovanjem kroz vrijeme doći i do prvoga Ustavnog suda nastalog u tadašnjoj Socijalističkoj Republici Hrvatskoj nakon Drugoga svjetskog rata. Naime, ustavno sudstvo, koje je do tada bilo iznimka, postaje značajna institucija zaštite ustavnosti i zakonitosti u gotovo svim zemljama Europe, ali i u nizu zemalja izvan nje. Dakako, sastav, nadležnost i postupak, ovlaštenja ustavnih sudova razlikuju se od države do države.

Kad se još negdje 1960. godine razmatralo uvođenje ustavnog sudstva u pravni poredak tadašnje Socijalističke Republike Hrvatske, bilo je rečeno i ovo:

“Ustavnim sudovanjem, što se unutrašnjeg državnog života tiče, načelo vladavine prava odnosno sudovanje postiže svoju kulminaciju; treću i najvišu fazu u svom razvoju, kojega je prva i osnovna faza bilo civilno i kazneno sudovanje, a druga faza upravno sudovanje. Kao što upravno sudovanje osigurava načelo zakonitosti nad određenim aktima javne vlasti, ustavno sudovanje osigurava načelo ustavnosti, supremaciju ustava nad zakonom i drugim aktima. Ustavnim sudovanjem želi se pravnim sredstvima osigurati da vršenje i samih najviših državnih funkcija bude u skladu s ustavom” (Krbek, 1960.: 6).

Ustavni sud Republike Hrvatske konstituiran je Ustavom SRH iz 1963., kao Ustavni sud Hrvatske. Redovan rad suda započeo je 15. veljače 1964. nakon što je u siječnju 1964. godine donesen Zakon o Ustavnom sudu Hrvatske (NN, 4/1964.)³.

Kasnije je dolazilo do promjena u ustrojstvu i nadležnosti Ustavnog suda Hrvatske, koje su 1974. godine završile odredbama Ustava SRH iz 1974. Godine (NN, 9/1974.)

² Margetić misli da je zanimljiv i “znakovit i sam naziv ‘Vinodolski zakon’. Taj naslov ne znači, kao što to mnogi misle, da je u Vinodolu bio na snazi neki ‘zakon’ u modernom smislu te riječi. Zakon u našoj staroj hrvatskoj terminologiji ima posve drugo značenje. Zakon je pravni običaj (consuetudo), ali to u specifičnom smislu. Ovdje nije riječ o pravnom običaju, koji je zbog dugotrajnog prihvaćanja u određenoj sredini dobio snagu zakona, već onaj pravni običaj koji u trenutku njegova pisanja i zabilježavanja društvo priznaje kao obvezujući” (Margetić, 1998.: 63).

³ Vidi i Rad Ustavnog suda Hrvatske na zaštiti ustavnosti i zakonitosti (1963.-1973.), *Narodne novine*, Zagreb, 1974.

kao i odredbama Odluke o organizaciji Ustavnog suda Hrvatske (*NN*, 22/1983.) i Poslovnika Ustavnog suda Hrvatske (*NN*, 29/1983.).

U osnovi, Ustavni sud je imao nadležnosti u apstraktnoj normativnoj kontroli, time da je ocjenjivao i ustavnost i zakonitost samoupravnih općih akata. Nadležnost za odlučivanje o ustavnosti i zakonitosti pojedinačnih akata gotovo i nije postojala (Crnić, 1994.: 78).

Ustavni sud u 2001. godini

I gdje je danas Ustavni sud Republike Hrvatske? Ili, biblijski: Ustavni sude – tko si?! Ustav, uređujući ustrojstvo državne vlasti, u članku 4., trodiobom (ustavni tripartizam) ograničuje državnu vlast. To je utemeljeno na vječnom iskustvu koje je isticao još Montesquieu u svom djelu *O duhu zakona* naglašujući da je svaki čovjek koji ima vlast sklon tu vlast zloupotrijebiti (Sokol/Smerdel, 1998.: 122, 222; Hayek, 1994.: 6; Smerdel, 1994.: 6; Bačić, 1995.: 162; 2000.: 25).

Državna vlast u Republici Hrvatskoj ustrojena je stoga na načelu diobe vlasti na: zakonodavnu, izvršnu i sudbenu. U toj trodiobi Ustav daje posebno mjesto Ustavnom sudu. Ne svrstava ga ni u jednu od tri državne vlasti. Time, jer je riječ o uređenju neposredno u samom Ustavu (članak 125. do 131. Ustava), omogućuje tumačenje o ustavnoj iznimci prema kojoj je riječ o posebnoj ustavnoj kategoriji kojom se ne mogu baviti zakoni, jer se ona bavi zakonima – a to je Ustavni sud kao zasebno tijelo visoke pravne stručnosti i autoriteta, izdvojeno iz sustava trodiobe vlasti, čija je glavna zadaća – ustavnost i zakonitost.

Time se, u stanovitom smislu, može govoriti ili o četverodiobi vlasti ili, pak, (čini nam se prije) o međuvlasti (Dika, 1993.: 174) koja nadzire sve tri državne vlasti (zakonodavnu, izvršnu i sudbenu) u nadležnostima utvrđenima samim Ustavom. Ona nije hierarhijski nad njima, niti je njihovim dijelom u smislu ustrojstva državne vlasti, a ni u kojem drugom smislu. Ustavna pitanja su pravna pitanja kao i druga, samo s mnogo većom političkom implikacijom. To također karakterizira i položaj Ustavnog suda i ustavnog sudovanja.

Po načinu odlučivanja, po metodi rada, bliska je sudbenoj vlasti, jer, može se reći, sudi i zakonima, te drugim propisima, ali i pojedinačnim aktima putem instituta ustavne tužbe (Bartovčak, 1992.: 3; Momčinović, 1994.: 12; 1993.: 612; Crnić, 1991.a: 959; 1991.b; 1994.: 71; Rodin, 2000.: 795; Krbek, 1960.: 68).

U arhitektonici Ustava, a i ustavnoteorijski, posebnost Ustavnog suda u hrvatskom Ustavu nalazi svoj izraz u biti u karakteru ustavnog organa (Romano, 1951.: 91).

Možda nije ništa tako bitno za opstojnost demokratskog društva kao istinski neovisna sudbena vlast i ustavno sudstvo. Naime, nema vladavine prava ukoliko ga ne primjenjuje ustavno sudstvo i sudstvo, bez ičijih utjecaja, bilo iz sfere drugih dijelova državne vlasti, bilo izvan vladine sfere (Cudahi, 1994.: 899-914).

Jamstvo za takvo djelovanje Ustavnog suda Republike Hrvatske dano je u normama samog Ustava, kao i Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (*NN*,

99/1999.). To su jedini propisi doneseni izvan Ustavnog suda (jer Ustavni sud sam donosi svoj Poslovnik) kojima je uređena organizacija i nadležnost Ustavnog suda.

Drugim zakonom, dakle, onim koji nema značenje Ustavnog zakona, ne može se zadirati ni u organizaciju ni u nadležnosti Ustavnog suda. Pritom treba napomenuti da se Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske donosi, dakle i mijenja, po postupku određenom za promjenu Ustava.⁴ Time je Ustav otklonio dekonstitucionalizaciju nadležnosti Ustavnog suda.

Ustavni sud nije organizacijski, ni hijerarhijski ovisan o nekom drugom ustavnom organu, niti mu može biti podređen.

Krug nadležnosti Ustavnog suda i njegovih ovlaštenja koja izvire izravno iz Ustava čine Ustavni sud jamcem i čuvarom Ustava, najvišim organom ustavnog jamstva, snabdjevenim najvišim autoritetom.

Time je potpuno jasno određen Ustavni položaj Ustavnog suda u odnosu na sve tri vlasti iz čl. 4. Ustava.

“Pisci hrvatskog Ustava prihvatili su, i načelno i kad je riječ o njegovim ovlastima, model ustavnog suda kako je on oblikovan njemačkim Ustavom, smatrajući ga najpotpunijim djelotvornim oblikom zaštite načela ustavnosti i zakonitosti, napose zaštite ljudskih prava, a time i važnim jamcem Ustavom uspostavljenog sustava vladavine prava. Pritom se sigurno za zaštitu ljudskih prava i hrvatske demokracije najvažnijim pokazao ustavni izbor, po uzoru na njemačko rješenje, ustavne tužbe. Prema čl. 125. Ustava (sada članak 128. – nap. J.C.) i čl. 28. do čl. 30. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu, (sada članak 59. do 76. – nap. J.C.) Ustavni sud štiti ustavne slobode i prava čovjeka i građanina, te svatko može podnijeti, nakon što iscrpi druga sredstva pravne zaštite, Ustavnom sudu ustavnu tužbu ako smatra da mu je odlukom tijela sudbene vlasti, izvršne vlasti, ili drugih tijela koja imaju javne ovlasti, povrijeđeno jedno od Ustavom utvrđenih sloboda i prava čovjeka i građanina (Sokol, 1998.: 37).

O iznimkama kad nije potreban iscrpljeni pravni put, dakle iscrpljena primarna pravna zaštita, jer ustavna je tužba tek supsidijarna zaštita, više vidjeti u ovom radu u poglavlju “O ustavnoj tužbi”.

O nekim nadležnostima Ustavnog suda

Kako bi se potpunije sagledao rad, nadležnosti i problematika Ustavnog suda, korisnim držimo navesti sljedeće:

“Za razumijevanje konkretne uloge i dometa Ustavnog suda u zaštiti i promicanju vladavine prava valja ponajprije ukratko razmotriti temeljne kvantitativne pokazatelje njegova rada od početka 1991. godine pa do danas. Od početka 1991. pa do kraja 2000. godine Ustavni sud je zaprimio ukupno 9.796 predmeta, a od 1. siječnja 2001. do 15. srpnja ove godine još 1.594 predmeta. Od ukupno do kraja 2000. godine zaprimljenih

⁴ Vidi članak 131. stavak 2. Ustava.

9.796 predmeta riješeno je 7.814 ili 79,77%, a ostala su neriješena 1.982 predmeta ili 20,23%.

Samo u okvirnoj analizi broja i strukture zaprimljenih predmeta uočavaju se dvije konstante. Prva je stalno povećanje ukupnog broja zaprimljenih predmeta: 1991. god. bilo ih je 180, 1993. god. 507, 1994. god. 1.108, 1999. god. 1.204, 2000. god. 1.954, 2001. godine do 15. srpnja zaprimljena su već 1.594 predmeta, pa se može očekivati da će se broj predmeta do kraja godine kretati oko 2.500, ako ne i više. Druga je konstanta posebno velik broj zaprimljenih ustavnih tužbi u odnosu na druge predmete, kao i povećanje tog broja posljednjih godina. Od ukupnog, naime, broja zaprimljenih predmeta od početka 1991. god. do kraja 2000. godine, njih 9.796, bilo je 1.777 predmeta ocjene suglasnosti zakona s Ustavom, 1.003 predmeta ocjene suglasnosti drugih propisa s Ustavom i zakonom i 6.391 ustavna tužba, dok su ostatak činili drugi predmeti iz nadležnosti Ustavnog suda. Dok je 1991. godine zaprimljeno samo 25 ustavnih tužbi, taj je broj 1998. porastao na 803, 1999. godine na 925, a 2000. na čak 1.642, dok su u 2001. godini do 15. srpnja zaprimljene 1.134 ustavne tužbe.

Kad je riječ o rješavanju zaprimljenih predmeta, ponajprije valja istaknuti činjenicu da od 1998. godine, usporedno s povećanjem zaprimljenih, ne samo da raste broj riješenih predmeta, nego on godišnje makar i minimalno prelazi broj zaprimljenih predmeta dotične godine. No ostaje problem zaostatka iz prethodnih godina. Tako je 1998. god. zaprimljeno 1.114 predmeta, a riješeno 1.122, 1999. godine zaprimljena su 1.204 predmeta, a riješeno je 1.614, a 2000. zaprimljena su 1.954 predmeta, a riješeno je 1.959 predmeta. Veliko je, međutim, pitanje hoće li se moći nastaviti, odnosno održati, taj trend s obzirom na iznimno povećanje broja predmeta, a napose ustavnih tužbi u 2001. godini.

Vrlo su zanimljivi pa i značajni za ocjenu rada Ustavnog suda podatci o broju usvajanja prijedloga i zahtjeva za ocjenu suglasnosti zakona s Ustavom, suglasnosti drugih propisa s Ustavom i zakonom kao i usvajanja ustavnih tužbi. Od ukupno od početka 1991. do kraja 2000. godine riješenih 1.489 predmeta ocjene suglasnosti zakona s Ustavom u 203 predmeta ili 13,6% donesena je ukidna odluka odgovarajuće odredbe ili odredbi zakona. Od ukupno 832 riješena predmeta ocjene suglasnosti drugih propisa s Ustavom i zakonom u 61 predmetu ili 7,3% donesena je ukidna odluka odgovarajuće odredbe ili odredbi drugog propisa. Od ukupno riješene 4.872 ustavne tužbe usvojena je 431 ili 8,8%. Ne ulazeći u detaljniju analizu tih podataka, pa ni u izvođenje nekih 'velikih' zaključaka, ipak treba istaknuti da oni pokazuju kontinuirano nastojanje Ustavnog suda da se od početka svoga rada 1991. godine pa do danas savjesno i hrabro koristi svojim ustavnim ovlastima zaštite ustavnosti i zakonitosti i temeljnih ljudskih prava i sloboda zajamčenih Ustavom. Ukupnost odluka u tim predmetima čini stvarni doprinos Ustavnog suda zaštiti, pa i promicanju vladavine prava u Republici Hrvatskoj" (Sokol, 2001.: 1167).

Nadležnosti Ustavnog suda propisane su, kako smo to već naprijed kazali, samim Ustavom. Posebno su utvrđene člankom 128. i 129. Ustava koji glase:

članak 128.

Ustavni sud Republike Hrvatske:

- *odlučuje o suglasnosti zakona s Ustavom,*
- *odlučuje o suglasnosti drugih propisa s Ustavom i zakonom,*
- *može ocjenjivati ustavnost zakona te ustavnost i zakonitost drugih propisa koji su prestali važiti ako od tog prestanka do podnošenja zahtjeva ili prijedloga za pokretanje postupka nije prošlo više od godine dana,*
- *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 Republike Hrvatske,*
- *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 političkih stranaka i može, u skladu s Ustavom, zabraniti njihov rad,*
- *nadzire ustavnost i zakonitost izbora i državnog referenduma i rješava izborne sporeve koji nisu u djelokrugu sudova,*
- *obavlja druge poslove određene Ustavom.*

članak 129.

Ako Ustavni sud utvrdi da nadležno tijelo nije donijelo propis za izvršenje odredaba Ustava, zakona i drugih propisa, a bilo je dužno takav propis donijeti, o tome obavještava Vladu, a o propisima koje je bila dužna donijeti Vlada, obavještava Hrvatski sabor.

Pristup Ustavnom sudu

Prije nego što iznesemo neka pitanja koja su se pojavila u svezi s tim odredbama pokazat ćemo da je pristup Ustavnom sudu u tim nadležnostima predviđen vrlo široko, ali na tri osnovna načina:

1.) Prvi način je zahtjev kojim se pokreće postupak pred Ustavnim sudom. Njega mogu pokrenuti točno određene osobe, utvrđene člankom 34. Ustavnog zakona. Taj glasi:

Zahtjev kojim se pokreće postupak pred Ustavnim sudom mogu podnijeti:

- *jedna petina zastupnika Zastupničkog doma ili jedna petina zastupnika Županijskog doma Hrvatskoga državnog sabora,*
- *radno tijelo Zastupničkog doma,*

- *predsjednik Republike Hrvatske,*
- *Vlada Republike Hrvatske za ocjenu suglasnosti propisa s Ustavom i zakonom,*
- *Vrhovni sud Republike Hrvatske, ako pitanje ustavnosti i zakonitosti nastane u postupku pred sudovima,*
- *Pučki pravobranitelj u postupcima iz članka 93. Ustava Republike Hrvatske,*
- *predstavnička tijela jedinica lokalne samouprave i uprave u stvarima iz ustrojstva lokalne samouprave i uprave.*

S obzirom na Promjene Ustava kojima je ukinut Županijski dom (NN, 28/2001.), time i Zastupnički dom, pa je Hrvatski sabor sada jednodoman, treba očekivati promjene i u tekstu predloženih izmjena Ustavnog zakona, pa će tako zahtjev moći podnijeti jedna petina zastupnika Hrvatskoga sabora.

Druga bitna promjena je ona koja omogućuje svim sudovima da podnesu zahtjev. Naime, do sada je bilo moguće da se oni obrate Vrhovnom sudu s traženjem da Vrhovni sud podnese zahtjev za ocjenu suglasnosti zakona s Ustavom.⁵

Kako se pokazalo da to u biti ne funkcionira⁶, prijedlogom Ustavnog zakona o Ustavnom sudu dano je pravo svim sudovima da podnesu zahtjev kad je riječ o pitanju ustavnosti i zakonitosti nastalom u postupku pred bilo kojim od sudova.

U zaštiti lokalne samouprave predlaže se unošenje nove odredbe članka 34a Ustavnog zakona o pravu na zahtjev, prema kojoj:

Članak 34a

⁵ Prema članku 35. Ustavnog zakona:

“(1) Ako sud u postupku utvrdi da zakon koji bi trebalo primijeniti nije suglasan s Ustavom, zastat će s postupkom i zatražiti da Vrhovni sud Republike Hrvatske podnese Ustavnom sudu zahtjev za ocjenu ustavnosti zakona s Ustavom.

(2) Ako sud u postupku utvrdi da drugi propis koji bi trebalo primijeniti nije suglasan s Ustavom, odnosno zakonom, taj propis neće primijeniti, o čemu će izvijestiti Vrhovni sud Republike Hrvatske.”

Prema članku 24. Zakona o sudovima:

“Ako sud smatra da zakon koji treba u postupku primijeniti nije suglasan Ustavu, zastat će s postupkom i zatražiti od Vrhovnog suda Republike Hrvatske da podnese Ustavnom sudu Republike Hrvatske zahtjev za ocjenu ustavnosti zakona.

Ako Vrhovni sud nađe da nema osnove za pokretanje postupka pred Ustavnim sudom Republike Hrvatske ili ako u roku od 60 dana od prijema prijedloga iz stavka 1. ovoga članka ne podnese zahtjev za ocjenu ustavnosti zakona, niži sud primijenit će postojeći zakon.

Ako sud u postupku nađe da drugi propis, koji bi trebalo primijeniti u postupku, nije suglasan Ustavu ili zakonu, taj propis neće primijeniti, i o tomu će izvijestiti Vrhovni sud Republike Hrvatske.”

⁶ U gotovo desetgodišnjem razdoblju, unatoč zahtjevu sudova Vrhovnom sudu, u svega dvama ili trima slučajevima Vrhovni sud je prihvatio te zahtjeve i zahtijevao pokretanje postupka ocjene suglasnosti zakona s Ustavom, odnosno drugog propisa s Ustavom i zakonom. Pritom je u nizu slučajeva bilo riječ o propisima koji su utvrđeni i bez prijedloga Vrhovnog suda (ali mnogo kasnije) nesuglasnim Ustavu.

(1) *Ako predstavničko tijelo jedinice lokalne ili područne (regionalne) samouprave u Republici Hrvatskoj smatra da zakon kojim se uređuje ustrojstvo, djelokrug ili financiranje jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave nije u skladu s Ustavom, ima pravo podnijeti zahtjev Ustavnom sudu za ocjenu suglasnosti tog zakona ili pojedinih njegovih odredaba s Ustavom.*

(2) *O zahtjevu iz stavka 1. ovoga članka Ustavni sud dužan je odlučiti po hitnom postupku, a najkasnije u roku od 30 dana od dana zaprimanja zahtjeva.*

2.) Drugi način obraćanja Ustavnom sudu jest prijedlog. Svaka fizička i pravna osoba ima pravo predložiti pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti zakona s Ustavom i ocjenu suglasnosti drugih propisa s Ustavom i zakonom.⁷

Pritom nije potrebno da ima bilo kakav pravni interes. U postupku za donošenje izmjena i dopuna Ustavnog zakona razmatra se ipak unosenje odredbe prema kojoj bi podnositelj prijedloga morao imati pravni interes.

Bitna je razlika između zahtjeva i prijedloga.

Dok je podnošenjem zahtjeva postupak već pokrenut, o pokretanju postupka, kad je riječ o prijedlogu, Ustavni sud tek odlučuje rješenjem hoće li prihvatiti prijedlog i pokrenuti postupak.⁸

3) Treći način je ovlast Ustavnog suda da i sam može pokrenuti postupak za ocjenu suglasnosti zakona s Ustavom i ocjenu suglasnosti drugih propisa s Ustavom i zakonom.⁹

Ocjena ustavnosti zakona koji su prestali važiti

Ustav je u članku 128. alineja 3. ovlastio Ustavni sud da može ocjenjivati ustavnost zakona, te ustavnost i zakonitost drugih propisa koji su prestali važiti ako od tog prestanka do podnošenja zahtjeva ili prijedloga za pokretanje postupka nije prošlo više od godine dana.

U svezi s tim nadležnostima pojavili su se i prigovori da se odluke o suglasnosti zakona s Ustavom ili suglasnosti drugih propisa s Ustavom i zakonima ne mogu zasnivati na Temeljnim odredbama Ustava.¹⁰

Odgovor Ustavnog suda u cjelokupnoj njegovoj praksi je sljedeći: Mogu se temeljiti.

Temeljne odredbe Ustava su neodvojiv dio Ustava. Kad se vrijeđa Temeljne odredbe, npr. čl. 3. Ustav o najvišim vrednotama ustavnog poretka¹¹, tada se vrijeđa Ustav.

⁷ Vidi članak 36. stavak 1. Ustavnog zakona.

⁸ Vidi članak 42. Ustavnog zakona.

⁹ Vidi članak 36. stavak 2. Ustavnog zakona.

¹⁰ To su odredbe članka 1. do 13. Ustava.

Naime, Ustav Republike Hrvatske u cjelini projicira viziju društvenog poretka koji se temelji na vrijednostima jednakosti, slobode, pravde, dostojanstva i povezanih socijalnih i moralnih vrijednosti. O tim vrednotama se ne govori samo u Temeljnim odredbama Ustava nego i u njegovim drugim dijelovima. Vrijedi podsjetiti da se one nalaze u normativnom dijelu Ustava što samo po sebi obvezuje na mnogo ekstenzivnije tumačenje njihova sadržaja i značenja. Upravo zato, umjesto formalističkog stila i pristupa koji je karakterizirao djelatnost i ustavnosudske institucije prije stjecanja hrvatske neovisnosti, novi se pristup Ustavnog suda, koji je i u našim uvjetima dobio povjerenje ustavotvorca, ali i javnosti, treba temeljiti na širokoj i dubokoj ekspoziciji i eksplikaciji moralnih temelja, koji će pristup prije ili kasnije postati neizbježan.

Razmatrajući ovu vrstu nadležnosti, treba upozoriti na vrlo osjetljiv odnos Ustavnog suda i Hrvatskog sabora.

Na funkcionalno pragmatičkoj razini odnosa Ustavnog suda i zakonodavnog tijela valja istaknuti da većina slučajeva ispitivanja ustavnosti zakona od Ustavnog suda, napose ukidnih odluka kad sud utvrdi neustavnost određene zakonske odredbe, ima, bez obzira na svu pravnu utemeljenost i argumentaciju, i određenu političku konotaciju. To ne proizlazi samo iz činjenice što se u tom slučaju Ustavni sud suprotstavlja volji većine u zakonodavnom tijelu, nego napose zbog toga što je u pravilu riječ, uz ostalo, i o određenom, u javnosti više ili manje spornom, interesnom pitanju koje je samim time, s obzirom na posljedice ovakvog ili onakvog njegovog pravnog rješavanja, politički prieporno.

Načelni odgovor s jedne je strane doktrina o samoograničenju suda koja je oblikovana još u praksi Vrhovnog suda SAD-a, a prema kojoj su suci dužni, kako je to u nas isticao Krbek, “skrupulozno paziti da ostanu u okviru sudske funkcije, a ne da ovu prijeđu i da sebi prisvajaju nadležnost neke nadparlamentarne vlasti” (Krbek, 1960.: 12). S tom doktrinom u uskoj je svezi i postavka o političkim pitanjima koja bi sud trebao izbjegavati u svom djelovanju, ograničavajući se na pitanja primjene prava (Smerdel, 1998.: 106; Sokol, 2001.).

S druge strane – sudski aktivizam.

Možda, tek kao kratke naznake, još par riječi o nekim dvojabama, a i rješenjima u postupcima pred Ustavnim sudom.

Desetogodišnja praksa otvorila je mnoga pitanja. U početku u prvom Ustavnom zakonu o Ustavnom sudu (*NV*, 13/1991.) bile su malobrojne odredbe koje su se odnosile na postupak pred Ustavnim sudom, a i sam Ustav nije imao dostatnih odredbi, ukoliko ih Ustav uopće može imati.

¹¹ Vidi članak 3. Ustava Republike Hrvatske glasi: “Sloboda, jednakost, nacionalna ravnopravnost i ravnopravnost spolova, mirotvorstvo, socijalna pravda, poštivanje prava čovjeka, nepovredivost vlasništva, očuvanje prirode i čovjekova okoliša, vladavina prava i demokratski višestranački sustav najviše su vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske i temelj za tumačenje Ustava”.

Stvaranje ustavnog običaja

Razmjerno malobrojne postupovne odredbe prepustile su mnoge odgovore ustavnosudskoj praksi. Koliko god to paradoksalno zvuči, ti nedostaci uređenja postupka pred Ustavnim sudom imali su određene prednosti, jačali su ustavnosudsku praksu, te umjesto petrificiranih propisa omogućili stvaralačku ulogu Ustavnog suda u samooblikovanju pravila postupka.

Na tom putu Ustavnog suda kroz Scilu i Haribdu nedostatno uređenog postupka ostalo je pitanje treba li se prikloniti sirenskom zovu prevladavajućeg značenja propisanog prava ili pak onom značenja ustavnosudske prakse. Činilo se da se ne treba odazvati ni jednom od njih, ali da ipak zov sudske prakse treba u suzdržanoj mjeri pretočiti u Ustavni zakon o Ustavnom sudu kao jedini propis kojim se uređuje postupak pred Ustavnim sudom (čl. 131. Ustava).

Nisu, međutim, samo postupovne odredbe bile predmetom svojevrsnoga ustavnosudskog aktivizma, nego su to bile i neke druge u Ustavu nedostatne odredbe odnosno nedovoljno jasne, koje je Ustavni sud tada svojom ustavnom interpretacijom protumačio (Sokol, 2000.: 17).

Načelo razmjernosti (proporcionalnosti)

Tako se, primjerice, Ustavni sud sreo s pitanjem proporcionalnosti, razmjernosti. Prva značajnija odluka bila je 1997. godine kad je Ustavni sud donio odluku o ukidanju nekih odredaba Zakona o privremenom preuzimanju i upravljanju određenom imovinom (NN, 73/1995., 7/1996.). Zakon je oglašen neustavnim stoga što, između ostalog, nije bio racionalno usmjeren na postizanje legitimnih, zakonom propisanih, regulatornih ciljeva (zaštita napuštene imovine). Ustavni je sud izrazio shvaćanje da se zakonom mogu utvrditi samo takva ograničenja ustavnih sloboda i prava koja su primjerena svrsi ograničenja i koja ne dovode u pitanje samo ustavno pravo.

Ovime je izražena ideja o tzv. jamstvu bitnog sadržaja ustavnih prava, koje je u njemačkome Temeljnomo zakonu propisano člankom 19. Prema tom shvaćanju, temeljna se prava smiju ograničavati, ali nikada u tolikoj mjeri da njihov bitni sadržaj bude iscrpljen.

Nešto kasnije u predmetu iz 1998. godine, Sud je ponovno primijenio načelo proporcionalnosti, ovaj puta implicitno. Tako:

“Pri odlučivanju o mjerama osiguranja nazočnosti okrivljenika sud mora paziti da se ne primjenjuje teža mjera ako se ista svrha može postići blažom mjerom. Sud će po službenoj dužnosti ukinuti te mjere ili ih zamijeniti blažim mjerama ako su prestali zakonski uvjeti za njihovu primjenu, ili ako su nastupili uvjeti da se ista svrha može postići blažom mjerom” (članak 87. novog ZKP-a, a slično i članak 173. dosadašnjeg ZKP-a).¹²

¹² Odluka Ustavnog suda br. U-III-1162/1997 od 2. prosinca 1998., NN, 156/1998.

U razvijenom obliku primjenu načela proporcionalnosti nalazimo u Odluci Ustavno-
ga suda od 21. travnja 1999. godine.¹³

Govoreći o zakonskom pravu prvokupa u kontekstu ocjene ustavnosti Zakona o naknadi za imovinu oduzetu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine (NN, 92/1996.), Sud je najprije priznao zaštitu interesa prijašnjih, izvornih vlasnika nacionaliziranih stanova kao legitimni regulatorni cilj i potvrdio pravo prvokupa od stanara koji su otkupili takav stan po nekomercijalnoj, zakonom propisanoj cijeni. Međutim, smatra Sud, taj interes izvornog vlasnika bilo je moguće zaštititi blažim sredstvima od onih koja je propisao zakon. Tako:

“Vremenski neograničeno pravo prvokupa nije u srazmjeru s ciljem koji se Zakonom želi ostvariti ...”

Ovime je Ustavni sud jasno formulirao kontrolu racionalnosti zakonodavne regulacije, ipak, zadržavajući je i ovoga puta na razini zakonom propisanih ciljeva. Međutim, iznimno je značenje ove odluke u tome što je njome Ustavni sud uzdignuo načelo proporcionalnosti na razinu općeg načela ustavnoga prava. Naveo je i ovo:

“Ustav predviđa mogućnost ograničavanja sloboda i prava čovjeka i građanina (npr. u članku 16. stavku 2. članka 43., članku 50. stavku 3. članka 59., stavku 2. članka 60.). No, svako ograničenje (čak i kad je neophodno i zasnovano na Ustavu) predstavlja iznimno stanje, jer odstupa od općih pravila o ustavnim slobodama i pravima. Zbog toga ograničenja trebaju biti ne samo zasnovana na Ustavu, već razmjerna cilju i svrsi koje se zakonom želi postići, tj. taj se cilj odnosno svrha mora postići sa što manjim zadiranjem u ustavna prava građana (dakako, ako se ograničenja mogu odrediti stupnjevito). Ovo pravilo o proporcionalnosti ograničenja cilju i svrsi koje se zakonom žele postići je opće ustavno načelo, koje je imanentno svim Ustavnim odredbama o slobodama i pravima čovjeka i građanina.”

“Ovime je Ustavni sud u ustavnopravni poredak Republike Hrvatske jasno uveo shvaćanje da i ograničenja temeljnih prava imaju svoje granice, i to ne samo one izričite, propisane člancima 16. i 17. Ustava¹⁴, te posebnim odredbama vezanim uz konkretna ustavna prava, već i granice imanentne ustavu – izvedene iz općih načela ustavnog prava koje prožimaju čitav hrvatski pravni poredak i koja se, s obzirom da predstavljaju normativna pravna načela (*rechtssatzförmige Prinzipien*) moraju izravno primjenjivati. Sud jasno izvodi svoj stav iz restriktivne interpretacije iznimaka, te postulira zaštitu ustavnih sloboda i prava kao opće pravilo, odnosno opće načelo ustavnopravnog poretka.

¹³ Odluka i Rješenje Ustavnog suda br. U-I-673/1996 od 21. travnja 1999., NN, 39/1999.

¹⁴ Članak 17. Ustava glasi: “U doba ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti države, te velikih prirodnih nepogoda pojedine slobode i prava zajamčena Ustavom mogu se ograničiti. O tome odlučuje Hrvatski sabor dvotrećinskom većinom svih zastupnika, a ako se Hrvatski sabor ne može sastati, na prijedlog Vlade, i uz supotpis predsjednika Vlade, Predsjednik Republike. Opseg ograničenja mora biti primjeren naravi pogibelji, a za posljedicu ne može imati nejednakost osoba s obzirom na rasu, boju kože, spol, jezik, vjeru, nacionalno ili socijalno podrijetlo. Niti u slučaju neposredne opasnosti za opstanak države ne može se ograničiti primjena odredbi Ustava o pravu na život, zabrani mučenja, surovog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja, o pravnoj određenosti kažnjivih djela i kazni, te o slobodi misli, savjesti i vjeroispovijedi.”

Ovdje treba primijetiti da je u promjene Ustava (da li i takvim djelovanjem Ustavnog suda) ušlo izričito načelo proporcionalnosti tako da članak 16. Ustava sadržava novi stavak 2. koji glasi:

“Svako ograničenje slobode ili prava mora biti razmjerno naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju.”

Pravo na pošteno suđenje

Ustavni je sud interpretirao propis članka 29. Ustava o pravu na pravedno suđenje svakom tko je osumnjičen ili optužen zbog kaznenog djela, tako da je proširio to pravo tako da svatko ima pravo da zakonom utvrđeni neovisni i nepristrani sud pravedno i u razumnom roku (Omejec, 2000.: 131; Vajić, 2001.: 981) odluči o njegovim pravima i obvezama ili o sumnji ili optužbi zbog kažnjivog djela. To je proširenje na sve vrste postupaka. Ono je ušlo u novelirani članak 29. stavak 1. Ustava.¹⁵

Pritvor

Još prije ovih odluka Ustavni sud, koji je najprije smatrao da nije dopuštena zasebna ustavna tužba o rješenju o određivanju pritvora, izmijenio je to stajalište i dopustio ustavnu tužbu i protiv rješenja o pritvoru smatrajući da je tim rješenjima iscrpljen pravni put i da ima mjesta ustavnoj tužbi.

O ustavnoj tužbi

Zastanimo opet kod Ustava. Vidjet ćemo da se značajan dio od njegova 147. članka odnosi, izravno ili neizravno, na zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda.

Nadležnost Ustavnog suda za odlučivanje o ustavnim tužbama utvrđena je u članku 128. alineja 4. Ustava prema kome 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 Republike Hrvatske.

Ta je nadležnost pretočena u članke 59. do 76. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske.

U toj nadležnosti povremeno se pokušava dovesti u dvojbu nadležnost Ustavnog suda da u postupku po ustavnoj tužbi, dakle postupku propisanim Ustavnim zakonom o Ustavnom sudu, temeljem čl. 128. alineja 4. Ustava i članka 59. Ustavnog zakona o

¹⁵ Članak 29. stavak 1. Ustava glasi: “Svatko ima pravo da zakonom ustanovljeni neovisni i nepristrani sud pravično i u razumnom roku odluči o njegovim pravima i obvezama, ili o sumnji ili optužbi zbog kažnjivog djela”.

Ustavnom sudu ispituje u pogledu povrede ustavnih prava¹⁶ i u odnosu na odluke sudbene vlasti.

Članak 59. Ustavnog zakona glasi:

(1) *Svaka fizička i pravna osoba može podnijeti Ustavnom sudu ustavnu tužbu ako smatra da joj je odlukom sudbene, upravne vlasti, ili drugih tijela koja imaju javne ovlasti, povrijeđeno jedno od njezinih Ustavom utvrđenih sloboda i prava čovjeka i građanina (u nastavku: ustavno pravo).*

(2) *Ako je zbog povrede ustavnih prava dopušten drugi pravni put, ustavna tužba može se podnijeti tek nakon što je taj pravni put iscrpljen.*

(3) *U stvarima u kojima je dopušten upravni spor, odnosno revizija u parničnom ili izvanparničnom postupku, pravni put je iscrpljen nakon što je odlučeno i o tim pravnim sredstvima.*

(4) *Ustavni sud iznimno može pokrenuti postupak po ustavnoj tužbi i prije negoli je iscrpljen pravni put ako utvrdi da je potpuno razvidno da se pobijanim aktom, odnosno nedonošenjem akta u razumnom roku grubo vrijeđaju ustavna prava ili slobode i da bi nepokretanjem postupka za podnositelja tužbe mogle nastupiti teške i nepopravljive posljedice (Crnić, 2001.: 83).*

U praksi se pokušavalo tvrditi da se odlukama Ustavnog suda o presudama sudbene vlasti poriče da je Vrhovni sud Republike Hrvatske najviši sud.

Mislimo da nitko ne poriče, niti bi smio poricati da je prema odredbi čl. 118. Ustava u sudbenoj vlasti Vrhovni sud Republike Hrvatske najviši sud. Ne bi, međutim, trebalo biti sporno da je Ustav sam Ustavnom sudu dao u nadležnost dužnost da pod određenim pretpostavkama, štiti ustavne slobode i prava i u odnosu na odluke sudbene vlasti. Time se ne zadire ni u samostalnost ni u neovisnost sudbene vlasti, time se samo ostvaruje slovo i riječ, nalog Ustava Ustavnom sudu da, ali samo onda ako je povrijeđeno ustavno pravo (ljudska prava i temeljne slobode), donese svoju odluku.

O tome se, dok je Ustav takav kako sada glasi i Ustavni zakon koji se donosi jednako kao i Ustav takav kakav jest, ne može dvojiti (Belajec, 1997.: 23; Momčinović, 1997.: 71).

Nikome se, dakako, ne može odreći pravo da *de constitutione ferenda*, dakle ne *de lege ferenda*, nego *de constitutione ferenda*, razmišlja i na drugi način. Ali, dok je ustavna naredba takva kakva iz Ustava proističe, dotle se o takvoj dužnosti Ustavnog suda ne može dvojiti, niti joj se suprostavljati.

Kako Ustavni sud nije sud pune jurisdikcije, Ustav i Ustavni zakon mu omogućuju poštovanje onih odluka u kojima se jedino Ustavni sud iskazuje kao tumač i čuvar Ustava i tijelo kojemu je izvan svake hijerarhije povjerena bezuvjetna zaštita ustavnih sloboda i prava čovjeka i građanina, tijelo čije ustavnopravno stajalište o povredi Ustavom

¹⁶ Ovdje treba primijetiti da je pojam ustavnih prava Ustavni sud u svojoj prijašnjoj praksi tumačio vrlo široko. U novom sastavu restringirao je (po našem mišljenju više nego što je bilo potrebno) ustavne osnove za podnošenje ustavne tužbe. U novijoj praksi restrikcije se ipak smanjuju. Vidi o tome kod Belajec (2000.: 97).

utvrđenih ljudskih prava i temeljne slobode tužitelja ne podliježe ničijoj daljnjoj kontroli bilo koje vrste.

O tome se stoga ne može dopustiti rasprava ni pred sudovima kojima Ustavni sud ukida odluku ili pred drugim tijelima kojima Ustavni sud vraća predmet na ponovni postupak. Oni o tim ustavnopravnim stajalištima Ustavnog suda nisu ovlašteni raspravljati u nastavku postupka, oni ih moraju primijeniti i izvršiti.

Svako bi drugo stajalište vodilo pravnoj nesigurnosti, poigravanju pravima građana, ping-pong pravima, ping-pong sudovanju, a u kranjoj konzekvenciji ping-pong demokraciji. Ono bi bilo suprotno pojašnjujućoj i stabilizirajućoj funkciji ustavnosudske judikature. Bilo bi to, kao što to pokazuje i praksa ustavnih sudova svijeta, kršenje Ustava.

O tome je u praksi Saveznoga Ustavnog suda Savezne Republike Njemačke izriječkom rečeno da je nepoštovanje obveznosti prema stavu Saveznoga Ustavnog suda kršenje Ustava. Smatra se povrijeđenim čl. 20. stavak 3. Temeljnog zakona (Ustava) koji veže izvršnu i sudbenu vlast, uz zakon i pravo (Stresemann, 1997.: 49).

O ustavnoj tužbi i njezinom značenju navodimo i sljedeće:

“Ustavna tužba je krajnje sredstvo koje ima omogućiti traženje zaštite ustavnih sloboda i prava, a ne redoviti ili izvanredni pravni lijek” (Sokol/Smerdel, 1998.: 119).

“Sve veća privlačnost ustavnopravnog sudovanja leži u moralnoj snazi koju je ono steklo u očima građana koji se uzdaju u Sud radi osiguranja ostvarivanja sloboda i prava putem poštovanja Ustava” (La Pergola, 1994.: 7-14).

“Ovlašćivanje posebnoga ustavnog suda za rješavanje tužbi koje se odnose na povredu ustavnih prava pojedinca može intenzivirati zaštitu tih prava te naglasiti njihovu ustavnu vrijednost” (Steinberger, 1993.: 28).

Nepotrebno je reći da Ustavnom sudu nije svrha zamijeniti redovne sudove u zaštiti tih prava. Upravo je zbog toga tako teško povući jasnu crtu između redovnog i ustavnog sudovanja. U pravnim sustavima u kojima postoji ustavna tužba, raspon materije koja se štiti (prava ili vrste akata koji mogu biti predmetom ustavne tužbe) nije uvijek jednak u svim zemljama.

“Iako je prvenstvena funkcija ustavne tužbe svakako zaštita individualnih ustavnopravno zajamčenih subjektivnih prava, ona istodobno štiti i Ustav kao dio objektivnoga pravnog poretka” (Steinberger, 1993.: 78 i d.).

U tom se smislu ustavno sudovanje na području sloboda oslanja na niz načela i kriterija koji nadmašuju individualne interese onih koji podnose ustavne tužbe, ispunjujući širu funkciju integracije i ostvarivanja temeljnih prava.

“Putem individualne ustavne tužbe Sud može utjecati na postupanje sudbene, izvršne i zakonodavne vlasti u svim pitanjima koja se tiču temeljnih prava” (Lopez Guerra, 1993.: 22 i d.).

Zaštita ljudskih prava jednodušno se smatra bitnom za samo postojanje i opstanak demokratske države. Ustavno sudovanje do sada je igralo iznimno značajnu ulogu na

tom području svojim doprinosom konkretnom definiranju temeljnih prava te ocjenom, gdje je to potrebno, njihove kompatibilnosti.

“Križa pravne države u modernom industrijskom društvu neumitno se ispoljava i na ustavnom sudstvu. Onaj tko cjelokupni pravni poredak promatra kao neki nedokučiv monstrum, zasigurno će imati izvjesnih prigovora i na ustavno sudstvo. Ili će, pak, od ustavnog sudstva očekivati, što ono ne može pružiti: slijediti prastaru sliku mudroga suca, koji za svaki slučaj uvijek ima na raspolaganju jedino ispravno rješenje.

I pored svih ovih teškoća, moderna zapadna demokracija ne može se zamisliti bez ustavnog sudstva. Posebno, ostvarenje ideje ljudskih prava jedva da se može zamisliti bez djelovanja ustavnog sudstva. Najplemenitiji zadatak koji imaju pravni poredak i organi koji ga provode, tj. zaštitu slabijeg, zaštitu manjina, u posebnoj je mjeri i zadatak ustavnog sudstva. To se ne može dovoljno često naglasiti” (Adamovich, 1996.: 3).

Cjelokupni rad Ustavnog suda pokazuje da je ustavna država, takoreći, uvijek na putu. Razvija se “tijekom vremena”, kao što to, unatoč neizostavnoj misli odredbi o pravnoj sigurnosti, postaje i unatoč pravnoj trijadi pravde, pravne sigurnosti i svrhovitosti, unatoč svoj statički i stabilnosti potrebne predvidljivosti pravne države. Možda bi, kako god to paradoksalno zvuči, mogli govoriti o ustavnoj državi, kao *res publici semper reformandi*. To je ujedno pokazatelj uloge Ustavnog suda kao čuvara Ustava, ali i njegovog tumača u *res publici semper reformandi*. Tu bi se mogli pozvati i na prof. Häberlea, na njegov članak “Ustav kao kultura” i njegovu misao u tom članku: “on je najljepše izrečen u Goetheovoj slici da je Ustav ‘izražen oblik koji se živeći razvija’, koju je H. Heller ponovno upotrijebio” (Häberle, 2000.: 3).

Takav položaj Ustavnog suda nije lako ostvariti. On je također dio ostvarivanja pravne države, on se stvara. Mogli bismo govoriti, posebno s obzirom na sve veće obraćanje građana i pravnih osoba Ustavnom sudu, i o sve većoj privlačnosti ustavnopravnog sudovanja. Ona leži u moralnoj snazi koju stiče u očima građana, kad se uzdaju u Ustavni sud radi osiguranja ostvarivanja sloboda i prava putem poštovanja Ustava¹⁷.

¹⁷ U ovom članku iznijet je tek dio problematike o položaju i radu Ustavnog suda. Treba očekivati da će predstojeće promjene Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske svojim izmjenama i dopunama značajno pridonijeti ostvarivanju ideje vladavine prava, što prije svega znači i pravne sigurnosti.

Literatura

- Adamovich, L., 1996.: Ustavni sud Republike Austrije – prošlost – sadašnjost – vizije, nastupno predavanje, Osijek
- Sienkiewicz, H., 1979.: *Quo vadis*, Kršćanska sadašnjost, Zagreb
- Bačić, A., 1995.: *Ustavno pravo – teorija i interpretacija*, Pravni fakultet u Splitu, Split
- Bačić, A., 2000.: Vladavina prava i institucije kontrole ustavnosti zakona, u: *Ustavni sud u zaštiti ljudskih prava, interpretativna uloga Ustavnog suda*, Hrvatski institut za ljudska prava Novi Vinodolski, Zagreb
- Belajec, V., 1997.: Obvezujuće odluke Ustavnog suda, u: *Aktualne teme ustavnog sudstva*, Hrvatski institut za ljudska prava Novi Vinodolski, Zagreb
- Belajec, V., 2000.: Ustavne osnove za podnošenje ustavne tužbe, u: *Ustavni sud u zaštiti ljudskih prava, interpretativna uloga Ustavnog suda*, Hrvatski institut za ljudska prava Novi Vinodolski, Zagreb
- Bartovčak, Z., 1992.: O zaštiti ustavnih prava i sloboda putem ustavne tužbe, *Odvjetnik*, 9-12
- Crnić, I., 2001.: Vladavina prava – stanje i perspektive sudbene vlasti u Republici Hrvatskoj, *Zbornik Pravnog fakulteta*, 6
- Crnić, J., 1991.: Pretpostavke zaštite ustavnih sloboda i prava čovjeka i građanina ustavnim tužbom, *Informator*, 4188
- Crnić, J., 1994.: Konstitucionata žalba v konstitucionopravnata sistema na Republika Hrvatija, *Pravna mislja*, Bugarska akademija nauka, Institut za pravne nauke, Sofija, 4
- Crnić, J., 1994.: *Vladavina Ustava*, Informator, Zagreb
- Crnić, J., 1991.: Ustavna tužba – zaštita ustavnih sloboda i prava čovjeka i građanina, *Zakonitost*, 9-10
- Crnić, J., 2001.: Neka razmišljanja uz Prijedlog za utvrđivanje Nacrta Ustavnog zakona o izmjenama i dopunama Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, *Hrvatska pravna revija*, 7
- Crnić, J., 2001.: Ustavna tužba – iscrpljeni pravni put pretpostavka podnošenja ustavne tužbe, *Hrvatska pravna revija*, 8
- Dika, M., 1993.: Marginalije uz institut ustavne tužbe, *Zbornik Ljubljansko-zagrebskega kolokvija*, Ljubljana
- Häberle, P., 2000.: Ustav kao kultura, *Politička misao*, 3
- Hayek, F., 1994.: *Politički ideal vladavine prava*, Školska knjiga, Zagreb
- Korčulanski statut iz 1214. godine*, JAZU i dr., Zagreb, 1987.
- Krbek, I., 1960.: *Ustavno sudovanje*, Izdavački zavod JAZU, Zagreb
- La Pergola, A., 1994.: Le rôle de la cour constitutionnelle dans la consolidation de l'Etat de droit, *Dokumenti Europskog povjerenstva za demokraciju putem prava*, Bukurešt, 8-10. lipnja
- Lopez Guerra, L. 2000.: Uloga i nadležnost ustavnog suda, u: *Ustavni sud u zaštiti ljudskih prava, interpretativna uloga Ustavnog suda*, Hrvatski institut za ljudska prava Novi Vinodolski, Zagreb

- Margetić, L., 1987.: *Vinodolski zakon*, Novi Vinodolski
- Margetić, L. / Apostolova Maršavelska, M., 1990.: *Hrvatsko srednjovjekovno pravo, Vrela s komentarom*, Narodne novine, Zagreb
- Margetić, L., 1998.: *Vinodolski zakon*, Adamić, Vitagraf, Rijeka
- Moguš, M., 1997.: Filološki pogled na starohrvatske pravne spomenike, *Informator*, 4474
- Momčinović, H., 1993.: Odluka arbitraže i ustavna tužba, *Zakonitost*, Zagreb, 8-12
- Momčinović, H., 1994.: Ustavna tužba, *Privreda i pravo*, 1-2
- Momčinović, H., 2000.: Obvezatnost pravnih stajališta Ustavnog suda izrečenih u ukidnoj odluci u povodu rješavanja o ustavnoj tužbi, u: *Ustavni sud u zaštiti ljudskih prava, interpretativna uloga Ustavnog suda*, Hrvatski institut za ljudska prava Novi Vinodolski, Zagreb
Narodne novine, 4/1964.
Narodne novine, 9/1974.
Narodne novine, 22/1983.
Narodne novine, 29/1983.
Narodne novine, 13/1991.
Narodne novine, 92/1996.
Narodne novine, 156/1998.
Narodne novine, 39/1999.
Narodne novine, 99/1999.
Narodne novine, 28/2001.
Narodne novine, 41/2001.
Narodne novine, 55/2001.
- Omejec, J., 2000.: Razumni rok, u: *Ustavni sud u zaštiti ljudskih prava, interpretativna uloga Ustavnog suda*, Hrvatski institut za ljudska prava Novi Vinodolski, Zagreb
- Rad Ustavnog suda Hrvatske na zaštiti ustavnosti i zakonitosti (1963.-1973.)*, Narodne novine, Zagreb, 1974.
- Rodin, S., 1996.: Kontrola ustavnosti i dioba vlasti, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 2
- Rodin, S., 1998.: Osnovni parametri reforme Ustavnog zakona o Ustavnom sudu, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 6
- Rodin, S., 2000.: Temeljna prava i dopuštenost ustavne tužbe, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 5
- Smerdel, B. (ur.), 1994.: *Ustav Sjedinjenih Američkih Država, Pan Liber*, Osijek
- Smerdel, B., 2001.: Hrvatski pravni sustav i ustavno načelo vladavine prava, *Zbornik Pravnog fakulteta*, 6
- Smerdel, B., 2001.: Ustrojstvo vlasti nakon ustavnih promjena: Nova ustavna rješenja i njihovi izgledi, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 1
- Sokol, S. / Smerdel, B., 1998.: *Ustavno pravo*, Informator, Zagreb

- Sokol, S., 1998.: Ustavnopravna zaštita ljudskih prava u Republici Hrvatskoj, *Zbornik izlaganja u povodu 50-e obljetnice Opće deklaracije o ljudskim pravima UN*, Zagreb
- Sokol, S., 2000.: Ustavna interpretacija Ustavnog suda u kontroli ustavnosti zakona, *Ustavni sud u zaštiti ljudskih prava, interpretativna uloga Ustavnog suda*, Hrvatski institut za ljudska prava Novi Vinodolski, Zagreb
- Sokol, S., 2000.: Ustavna interpretacija Ustavnog suda u kontroli ustavnosti zakona, Ustavni sud u zaštiti ljudskih prava, interpretativna uloga Ustavnog suda, Hrvatski institut za ljudska prava Novi Vinodolski/Zagreb
- Sokol, S., 2001.: Ustavni sud Republike Hrvatske u zaštiti i promicanju vladavine prava, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 6
- Sokol, S., 2001.: Ustavni sud Republike Hrvatske u zaštiti i promicanju vladavine prava, *Znanstveni skup: Ostvarenje vladavine prava u hrvatskom pravnom sustavu*, Zagreb
- Statut Grada Splita, Srednjvjekovno pravo Splita*, drugo (dotjerano) izdanje, Književni krug, Split, 1987.
- Steinberger, H., 1993.: *Modèles de juridiction constitutionnelle*, Vijeće Europe
- Steinberger, H., 2000.: Odluke ustavnog suda i njihovi učinci: *Ustavni sud u zaštiti ljudskih prava, interpretativna uloga Ustavnog suda*, Hrvatski institut za ljudska prava Novi Vinodolski, Zagreb
- Stresemann, C., 1997.: Obvezujuće odluke Ustavnog suda, u: *Aktuelne teme ustavnog sudstva*, Hrvatski institut za ljudska prava Novi Vinodolski, Zagreb
- Vajić, N., 2001.: Duljina sudskog postupka u Hrvatskoj i praksa Europskog suda za ljudska prava, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 5

Jadranko Crnić

*CONSTITUTIONAL COURT OF THE REPUBLIC OF CROATIA:
EXPERIENCES AND PROSPECTS*

Summary

The author looks into the position of the Constitutional Court in the light of the proposed Constitutional Law on amendments and modifications of the Constitutional Law on the Constitutional Court which would change some powers of the Constitutional Court. A short historical review shows that the Croatian people belong to the European civilisational setting, as evidenced by numerous documents and statutes that have regulated the rule of law in Croatia. According to the Croatian Constitution, the Constitutional Court is assigned a special place. Namely, the Constitutional Court is outside the system of the division of power into the legislative, the executive and the judiciary; it is a special constitutional category that cannot be under the scrutiny of law since it scrutinizes laws.

The author goes on to enumerate the changes in the jurisdiction and the operation of the Court envisaged in this new proposal of the Constitutional Law. The author concludes that constitutional courts are the very core of western democracy and that they protect constitutions as a constantly developing living form.

Key words: constitution, constitutional court, constitutional law



Mailing address: Josipa Zorića 28, HR 10370 Dugo Selo.
E-mail: jadranko.crnic@hck.hr