



**Nacionalno izvješće/ Rapport national / National report /
Landesbericht /национальный доклад**

REPUBLIKA HRVATSKA / REPUBLIC OF CROATIA /
REPUBLIQUE DE CROATIE / REPUBLIK KROATIEN /
РЕСПУБЛИКА ХОРВА́ТИЯ

Ustavni sud Republike Hrvatske
The Constitutional Court of the Republic of Croatia
La Cour Constitutionnelle de la République de Croatie
Das Verfassungsgericht der Republik Kroatien
Конституционный суд Республики Хорватии

Hrvatski / Croatian / Croate /
Kroatisch / хорватский



REPUBLIKA HRVATSKA
USTAVNI SUD

ODGOVORI NA UPITNIK ZA XVII. KONGRES
KONFERENCIJE EUROPSKIH USTAVNIH SUDOVA

(Batumi, 29. lipnja do 1. srpnja 2017.)

Predmet:

"Uloga ustavnih sudova u pridržavanju i primjeni ustavnih načela" /
"Role of Constitutional Courts in upholding and applying
constitutional principles"

Zagreb, listopad 2016.



SADRŽAJ

I. ULOGA USTAVNOG SUDA U DEFINIRANJU I PRIMJENI EKSPLICITNIH I IMPLICITNIH USTAVNIH NAČELA	1
1. Poziva li se ustavni sud ili odgovarajuće tijelo nadležno za ocjenu ustavnosti (u daljnjem tekstu: ustavni sud) na određena ustavna načela (npr. diobe vlasti; međusobne suradnje i uzajamne provjere, vladavine prava, jednakosti i nediskriminacije, razmjernosti, razumnosti, ljudskog dostojanstva itd.) u postupku donošenja ustavnih odluka? Do koje mjere ustavni sud ide u tom pogledu? Uređuje li ustav ili bilo koji drugi pravni akt opseg ustavnog odlučivanja u smislu upućivanja na određene pravne izvore u temeljnom zakonu, a koje ustavni sud može primijeniti u svojem obrazloženju?	1
2. Koja se ustavna načela smatraju organskima u vašoj zemlji? Ima li u ustavu odredaba koje izričito određuju temeljna načela? Postoji li sudska praksa u odnosu na ta temeljna načela? Koliko često se Ustavni sud poziva na ta načela?	2
3. Postoje li implicitna načela koja se smatraju sastavnim dijelom ustava? Ako da, koji su razlozi njihovog postojanja? Kako su ona oblikovana tijekom vremena? Potječu li ona iz određenih pravnih izvora (npr. domaćeg ustavnog prava ili ustavnih načela proizašlih iz međunarodnog odnosno europskog prava; novousvojenih načela ili načela ponovno uvedenih iz ranijih ustava)? Jesu li znanstvenici ili druge društvene skupine doprinijeli razvoju načela koja se podrazumijevaju Ustavom?	3
4. Koju ulogu ustavni sud igra u definiranju ustavnih načela? Kako je ustavni sud tijekom vremena prepoznao temeljna načela? Koju metodu tumačenja (gramatičku, tekstualnu, logičnu, povijesnu, sustavnu, teološku itd.) ili njihovu kombinaciju primjenjuje ustavni sud u definiranju i primjeni tih načela? Koliko se važnosti pridaje <i>travaux preparatoires</i> ustava ili preambuli temeljnog zakona u utvrđivanju i oblikovanju ustavnih načela? Dobivaju li u tom postupku na važnosti opće priznata pravna načela?	5
5. Kakva je pravna narav ustavnih načela? Smatraju li se ona pretečom postojećeg ustavnog okvira? Kakav je naglasak stavio ustavni sud na temeljna načela u odnosu na pojedino ustavno pravo? Tumače li se temeljna načela odvojeno od prava nabrojanih u ustavu ili ih ustavni sud objašnjava u vezi s određenim ustavnim pravom dajući im značaj dopunskih sredstava za tumačenje tog prava? Mogu li temeljna načela bez povezanosti s konkretnom ustavnom normom tvoriti "posebnu osnovu za neustavnost" u vašoj sudskoj praksi? Postoje li uvjeti koji su određeni u pravu u odnosu na sudske akte izvršenja ustavnih načela?	8
6. Koja temeljna načela najviše primjenjuje ustavni sud? Opišite jedno (ili više) ustavnih načela na koja su u velikoj mjeri utjecale ustavne odluke u vašoj nadležnosti. Kakav je doprinos ustavni sud dao u oblikovanju i razvoju tog/tih načela? Molimo, navedite primjere iz prakse ustavnog suda.	11
II. USTAVNA NAČELA KAO VIŠA PRAVILA? JE LI MOGUĆE ODREDITI HIJERARHIJU UNUTAR USTAVA? NEPROMJENJIVE (VJEČNE) ODREDBE USTAVA I SUDSKA KONTROLA USTAVNIH PROMJENA	18
1. Uživaju li ustavna načela određeni stupanj nadmoćnosti u odnosu na druge odredbe u temeljnom zakonu? Kakav je odnos između ustavnih načela i drugih ustavnih odredaba i međunarodnog prava i/ili prava Europske unije? Postoje li odredbe u međunarodnom pravu ili pravu Europske unije koje se smatraju nadmoćnijima od domaćih ustavnih načela? Ako da, kako se takve više međunarodne odredbe primjenjuju u odnosu na domaća ustavna načela? Koje pravno mišljenje prevladava o pridavanju veće vrijednosti određenim ustavnim načelima nego ostalim odredbama temeljnog zakona među znanstvenicima i onima koji ga primjenjuju u Vašoj zemlji?.....	18
2. Kakav je međusobni odnos ustavnih načela? Postoji li hijerarhija među tim načelima? Kakav pristup ima ustavni sud prema određivanju hijerarhije u ustavu? Može li se zaključiti iz sudske prakse ustavnog suda da je sud dao primarni status određenim temeljnim načelima u odnosu na preostala u temeljnom zakonu?.....	20
3. Kako se mijenja ustav u vašoj zemlji? Kakav je postupak za izmjenu ustava propisan temeljnim zakonom? Kako je donesen izvorni ustav i propisuje li izričito nepromjenjive (vječne) odredbe? Postoji li ikakva razlika između prvotnog načina donošenja ustava i postojećeg postupka za izmjenu temeljnog zakona? Jesu li ustavna načela ikad bila podvrgnuta promjenama u vašoj zemlji? Ako da, iz kojih razloga?..	22
4. Treba li postupak izmjene ustava biti podvrgnut sudskoj kontroli ili ga u cijelosti prepustiti političkim akterima? Kakvo je prevladavajuće pravno mišljenje među znanstvenicima i drugim društvenim skupinama u vašoj zemlji?.....	26



5. Propisuje li ustav u Vašoj zemlji ustavnosudsku kontrolu izmjene ustava? Ako da, koji se pravni subjekti mogu obratiti Ustavnom sudu i osporiti ustavnost izmjena temeljnog zakona? Kakav je zakonom propisan postupak donošenja odluke u tom pogledu? 26
6. Je li Ustavni sud ovlašten ocijeniti ustavnost izmjene temeljnog zakona u materijalnom smislu ili mu je povjerena samo kontrola iz postupovnih razloga? U nedostatku izričite ustavne ovlasti, je li ustavni sud ikada ocjenjivao ili tumačio izmjenu ustava? Koji su bili razlozi za zaključivanje ustavnog suda? Postoji li presedan o tome kako je ustavni sud elaborirao svoju nadležnost provođenja sudske kontrole izmjena ustava u materijalnom ili postupovnom smislu? Kakav pravni učinak ima odluka ustavnog suda kojom je utvrđeno da ustavni amandman nije u suglasnosti s Ustavom? Molimo, navedite primjere iz sudske prakse ustavnog suda. 26
7. Postoji li ikakva tendencija povećanja ovlasti u pogledu nadležnosti vašeg ustavnog suda da kontrolira amandmane temeljnog zakona? Zalažu li se znanstvenici ili druge društvene skupine za to? Kako se u tom pogledu gleda na sudsku kontrolu? Hoće li proširivanje ili priznavanje nadležnosti ustavnog suda potaknuti ostvarivanje ustavnih ciljeva ili zaprijetiti njegovoj opstojnosti? Molimo, izložite postojeće rasprave u vašoj nadležnosti. 28

Glavne kratice i akronimi

ESLJP, Europski sud – Europski sud za ljudska prava u Strasbourgu

ESP – Sud pravde Europske unije

EU – Europska unija

EKLJP, Konvencija – Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda

Narodne novine, NN – Službeni list Republike Hrvatske

Promjene Ustava/2010 – Promjene Ustava Republike Hrvatske (Narodne novine broj 76/10.)

RH – Republika Hrvatska

Ustav – Ustav Republike Hrvatske

USRH, Ustavni sud RH, Ustavni sud, Sud – Ustavni sud Republike Hrvatske

UZSRH, UZUS, Ustavni zakon – Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske



I. ULOGA USTAVNOG SUDA U DEFINIRANJU I PRIMJENI EKSPlicitNIH I IMPLICITNIH USTAVNIH NAČELA

- 1. Poziva li se ustavni sud ili odgovarajuće tijelo nadležno za ocjenu ustavnosti (u daljnjem tekstu: ustavni sud) na određena ustavna načela (npr. diobe vlasti; međusobne suradnje i uzajamne provjere, vladavine prava, jednakosti i nediskriminacije, razmjernosti, razumnosti, ljudskog dostojanstva itd.) u postupku donošenja ustavnih odluka? Do koje mjere ustavni sud ide u tom pogledu? Uređuje li ustav ili bilo koji drugi pravni akt opseg ustavnog odlučivanja u smislu upućivanja na određene pravne izvore u temeljnom zakonu, a koje ustavni sud može primijeniti u svojem obrazloženju?**

Ustavni sud Republike Hrvatske poziva se na ustavna načela u svojoj sudskoj praksi u mjeri u kojoj sam, kao neovisno tijelo, ocijeni da je to s obzirom na posebne okolnosti konkretnog predmeta potrebno.

Naime, prema članku 127. Ustava Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: Ustav)¹ važna pitanja za izvršavanje dužnosti i rad Ustavnog suda uređuju se ustavnim zakonom koji se donosi po postupku određenom za promjenu Ustava. Ustavni sud u smislu članka 2. stavka 1. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike hrvatske (u daljnjem tekstu: UZUSRH)² jamči poštovanje i primjenu Ustava i svoje djelovanje temelji na odredbama Ustava i UZUSRH-a. Ustavni sud neovisan je o svim tijelima državne vlasti³. Unutarnje ustrojstvo Suda uređeno je Poslovníkom⁴ koji donosi sam Ustavni sud⁵. Navedene odredbe predstavljaju ustavni temelj neovisnosti Suda i uvjet su za njegovu ulogu "čuvara Ustava".⁶

Nema pozitivno-pravne odredbe ustavne snage (ni u Glavi V. Ustava koja se cijela odnosi na Ustavni sud, ni u UZUSRH-u) koja bi uređivala opseg ustavnog odlučivanja u smislu

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

² Narodne novine broj 99/99., 29/02. i 49/02. - pročišćeni tekst.

³ Članak 2. stavak 2. UZUSRH-a

⁴ Narodne novine broj 181/03., 16/06., 30/08., 123/09., 63/10., 121/10., 19/13., 37/14. i 2/15.

⁵ Članak 127. stavak 3. Ustava i članak 2. stavak 3. UZUSRH-a.

⁶ U odluci Suda broj: U-VIIR-4696/2010 od 20. listopada 2010. (Narodne novine broj 119/10.) u kojoj je Ustavni sud, u postupku utvrđenja jesu li ispunjene pretpostavke za raspisivanje referendum, istaknuo sljedeće:

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

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



upućivanja na vrste pravnih izvora određene u Ustavu koje Ustavni sud može primijeniti u svojim obrazloženjima (*reasoning*). Potrebno je naglasiti da takvo ograničenje ne postoji ni za redovne ni specijalizirane sudove jer je u Glavi IV. Ustava (Ustrojstvo državne vlasti) u Odjeljku 4. (Sudbena vlast) člankom 115. stavkom 3. Ustava propisano: "Sudovi sude na temelju Ustava, zakona, međunarodnih ugovora i drugih važećih izvora prava."

2. Koja se ustavna načela smatraju organskima u vašoj zemlji? Sadrži li ustav odredbe koje izričito određuju temeljna načela? Postoji li sudska praksa u odnosu na ta temeljna načela? Koliko se često Ustavni sud poziva na ta načela?

Ustav izričekom ne određuje koja su načela organska, a koja to nisu. Ustav sadrži odredbe koje govore o vrednotama, načelima i jamstvima. Primjerice Glava II. Ustava sadrži temeljne odredbe (članci od 1. do 13.). U toj se Glavi Ustava izričekom spominje ne samo pojam "načela" (npr. načelo diobe vlasti u članku 4.), već i pojam "vrednota" (npr. poštovanje prava čovjeka, vladavina prava i demokratski višestranački sustav u članku 3.). Povrh toga, pojedine ustavne odredbe sadrže načela iako ona nisu izričekom tako nazvana. Primjerice člankom 5. stavkom 1. Ustava propisano je da zakoni moraju biti u suglasnosti s Ustavom, a ostali propisi i s Ustavom i sa zakonom (drugim riječima rečeno, propisano je načelo ustavnosti i zakonitosti), a članak 1. stavak 1. Ustava određuje Republiku Hrvatsku kao demokratsku i socijalnu državu.

Ustav izričito ne određuje temeljna načela, već u članku 3. Ustava taksativno navodi najviše vrednote ustavnog poretka koje su temelj za tumačenje Ustava. Ta ustavna odredba glasi:

"Članak 3.

Sloboda, jednakost, nacionalna ravnopravnost i ravnopravnost spolova, mirotvorstvo, socijalna pravda, poštovanje 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."

Iako Ustav najviše vrednote ustavnopravnog poretka nije *expressis verbis* odredio kao načela, one to funkcionalno jesu. Riječ je o opće prihvaćenim etičkim vrijednostima u društvu i pravu. Tim je vrednotama Ustav dao regulativnu ulogu *sui generis* određujući ih kao temelj za tumačenje Ustava i s time omogućio da Ustavni sud ustavne odredbe tumači progresivno i dinamično u svjetlu tih "živućih", konceptualno i metodološki složenih, vrijednosnih koncepata. Naime, načela su ta koja sucima omogućuju da prosuđuju ne samo o činjenicama već i o pravu i na taj način kroz primjenu načela sprječavaju neprihvatljive i nepredvidive posljedice primjene određenih pozitivno-pravnih odredaba. Ta odredba daje Ustavu određeni stupanj fleksibilnosti koji on inače ne bi imao.

Temeljni vrijednosni koncept Ustava čine ne samo načela navedena u članku 3. Ustava, već i ona navedena u drugim odredbama Ustava. Primjerice članak 1. stavak 1. Ustava određuje Republiku Hrvatsku kao jedinstvenu i nedjeljivu demokratsku i socijalnu državu, a stavak 2. tog članka sadrži načelo narodnog suvereniteta.



Ustavni sud uključio je u ustavni identitet Republike Hrvatske najviše vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske, utvrdivši da su to one navedene u člancima 1. i 3. Ustava.⁷

Jedina vrednota koja do sada nije bila predmetom daljnjeg tumačenja u praksi Ustavnog suda jest mir. Sud je u svojoj praksi detaljnije razradio brojna načela pa tako i temeljna, kao što su primjerice: načelo demokracije, načelo narodnog suvereniteta, koncept vladavine prava, koncept socijalne države, poštovanje prava i čovjeka, nepovredivost vlasništva, načelo jednakosti itd.

Zaključno, Ustavni sud poziva se na temeljna načela učestalije od 2000. godine, a redovito od 2008. godine.

3. Postoje li implicitna načela koja se smatraju sastavnim dijelom ustava? Ako da, koji su razlozi njihovog postojanja? Kako su ona oblikovana tijekom vremena? Potječu li ona iz određenih pravnih izvora (npr. domaćeg ustavnog prava ili ustavnih načela proizašlih iz međunarodnog odnosno europskog prava; novousvojenih načela ili načela ponovno uvedenih iz ranijih ustava)? Jesu li znanstvenici ili druge društvene skupine doprinijeli razvoju načela koja se podrazumijevaju Ustavom?

Da, postoje implicitna načela koja se smatraju sastavnim dijelom Ustava. Implicitna se načela pronalaze pri analizi teksta Ustava, odnosno čitanjem Ustava između redaka. Obično je riječ o konceptima visoke razine uopćenosti (primjerice iz koncepta vladavine prava izvire čitav niz implicitnih načela koja su u hrvatski pravni sustav preuzeta iz inozemnih pravnih izvora), a mogu biti "sakrivena" i u relevantnom moralno-političkom kontekstu (primjerice sloboda, ravnopravnost i jednakost).

Razloge za postojanje implicitnih načela treba tražiti u apstraktnosti i statičnosti ustavnih normi s jedne strane, te u specifičnosti i dinamičnosti društva s druge strane. Implicitna načela osiguravaju fleksibilnost Ustava jer omogućavaju tumačenja Ustava prilagođena relevantnim promjenama u društvu te zaštitu temeljnih vrijednosti društva. Ta načela u ustavnosudskoj praksi osiguravaju konzistentnost Ustava s aktualnim (i tuzemnim i inozemnim i međunarodnim) društvenim vrijednostima, okolnostima i očekivanjima. Ustavni sud u svojoj praksi koristi implicitna (i eksplicitna) načela kao smjernice u razumijevanju i tumačenju ustavnih odredaba i kreiranju pravno-obvezujućih odluka. Sud se služi načelima da bi pravno ojačao obrazloženja svojih odluka, a ta su obrazloženja to jača što su načela homogenije definirana u tuzemnoj i inozemnoj ustavnosudskoj praksi te u međunarodnim i regionalnim instrumentima, odnosno tvrdom i mekom međunarodnom pravu. Homogeno definirana načela

⁷ USRH, odluka broj: U-VIIR-1159/2015 od 8. travnja 2015. (Narodne novine broj 43/15.) kojom se utvrđuje da nije u skladu s Ustavom referendumsko pitanje o tzv. *outsourcingu*:

"33.4. U ustavnopravnom poretku Republike Hrvatske kakav je danas na snazi, o tome jesu li referendumsko pitanja u skladu s Ustavom odlučuje Ustavni sud ..., pri čemu ustavotvorac nije izričito naveo pitanja koja su stvar isključive nadležnosti tijela predstavničke demokracije. Ona se izvode iz cjeline Ustava.

Štoviše, i kad je riječ o promjeni samog Ustava, obveza je Ustavnog suda da na temelju općih nadzornih ovlasti ne dopusti održavanje bilo kojeg referenduma 'kad utvrdi takvu formalnu i/ili materijalnu protuustavnost referendumskog pitanja ili tako tešku proceduralnu pogrešku koje prijete narušavanjem strukturalnih obilježja hrvatske ustavne države, to jest njezina ustavnog identiteta, uključujući najviše vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske (članak 1. i članak 3. Ustava)' ... I u tim slučajevima Ustavni sud u svojoj ocjeni polazi od cjeline Ustava."



su ona koja se u praksi razumijevaju i primjenjuju na istovjetan, a ne različit, način. Takva homogena definirana načela osiguravaju (i omogućavaju) usklađenost pojedinačnih ustavnopravnih poredaka (posebno tranzicijskih zemalja) međusobno i s europskim ustavnopravnim poretkom. To su mostovi između međunarodnog i nacionalnog prava koji služe i inkorporaciji međunarodnih pravnih koncepata u nacionalni pravni poredak.

Sažeto, implicitna načela omogućuju progresivno tumačenje Ustava.

U Hrvatskoj implicitna načela potječu iz domaćeg ustavnog prava te iz europskog i međunarodnog prava (uključujući meko pravo kao što su primjerice mišljenja i izvješća o studijama Venecijanske komisije). Međutim, čak i ona načela koja potječu iz domaćeg ustavnog prava svoje sadržajno izvorište u pravilu imaju u regionalnim i međunarodnim izvorima prava, posebno onima koji se odnose na ljudska prava, te u stranoj ustavnosudskoj praksi (posebno praksi Saveznog ustavnog suda Njemačke).

Sažeto, implicitna načela, u pravilu, izvire iz opće priznatih pravnih načela, načela europskog i međunarodnog prava te ljudskih prava. Danas se na mnoga ljudska prava gleda kao na načela (primjerice zabrana diskriminacije i jednakost svih pred zakonom), ali za razliku od implicitnih načela, ljudska prava su kodificirana i nalaze se ili u ustavima ili u poveljama ili u konvencijama iz kojih izvode svoju pravnu snagu.

Jedan od najvećih izvora implicitnih načela je koncept vladavine prava iz kojeg su izvedena brojna takva načela, kao primjerice načelo pravne sigurnosti, legitimnih očekivanja, jasnoće i određenosti zakonskih odredaba, pravičnog suđenja i zabrane arbitarnosti. U hrvatskom Ustavu vladavina prava nije pobliže definirana, već je samo određena kao jedna od najviših vrednota ustavnog poretka. Sadržaj koncepta vladavine prava Ustavni sud definirao je u svojoj praksi (vidi drugi primjer u odgovorima na pitanja I. 6.), i to po uzoru na europski koncept vladavine prava.⁸

Drugi interesantan primjer koji se zbio u hrvatskom ustavnom pravu odnosi se na načelo razmjernosti odnosno njegov prijelaz iz implicitnog (vidi prvi primjer u odgovorima na pitanja I. 6.) u eksplicitno načelo sada sadržano u članku 16. stavku 2. Ustava).

Konačno, znanstvenici su doprinijeli razvoju načela koja se podrazumijevaju Ustavom na različite načine, primjerice: određeni broj ustavnih sudaca u Republici Hrvatskoj izabran je i izabire se iz redova sveučilišnih profesora pravnih znanosti i doktora pravnih znanosti; stručnim pravnim mišljenjima koja Ustavni sud može zatražiti u postupku odlučivanja o konkretnom predmetu⁹; sudjelovanjem u savjetodavnim raspravama koje Ustavni sud održava

⁸ European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) Rule of Law Checklist, CDL-AD(2016)007

⁹ U odluci i rješenju broj: U-I-2414/2011 od 7. studenoga 2012. (Narodne novine broj 126/12.), donesenoj u postupku apstraktne kontrole Zakona o sprječavanju sukoba interesa iz 2012., navedeno je:

"13. (...) Ustavni sud u tom smislu prihvaća mišljenje prof. dr. sc. Branka Smerdela da je Ustavni sud 'dužan pružiti zaštitu hrvatskim ustavnim institucijama i obrazložiti je korektnim pristupom međunarodnim dokumentima i preporukama' kad se preporuke međunarodnih tijela i organizacija tumače tako da 'rezultiraju protuustavnim zakonom, kao u ovom slučaju!'"



kad ocijeni da je to potrebno radi odlučivanja o biti stvari¹⁰; i (tuzemnim i inozemnim) znanstvenim radovima u području prava.

4. Koju ulogu ustavni sud ima u definiranju ustavnih načela? Kako je ustavni sud tijekom vremena prepoznao temeljna načela? Koju metodu tumačenja (gramatičku, tekstualnu, logičnu, povijesnu, sustavnu, teološku itd.) ili njihovu kombinaciju primjenjuje ustavni sud u definiranju i primjeni tih načela? Koliko se važnosti pridaje *travaux préparatoires* ustava ili preambuli temeljnog zakona u utvrđivanju i oblikovanju ustavnih načela? Dobivaju li u tom postupku na važnosti opće priznata pravna načela?

Ustavni sud imao je aktivistički pristup u utvrđivanju i oblikovanju ustavnih načela. O takvom pristupu Suda i o potrebi za takvim pristupom Suda progovorili su znanstvenici.

"Ustavne su odredbe po samoj naravi stvari općenitije i više načelnog značaja od drugih pravnih pravila, te se moraju ispravno tumačiti, u skladu s ustavnim ciljevima političke zajednice, utvrđenim temeljnim vrednotama ustavnog poretka (članak 3. Ustava), ali i cjelinom ustavnog i međunarodnog pravnog poretka, koji je na snazi u Republici Hrvatskoj. (...) Aktivan i nezavisan ustavni sud naprosto ne priznaje postojanje pravnih praznina: njegova je primarna zadaća da ih svojim tumačenjima popuni."¹¹

"(...) Ustavni sud pokazao je namjeru da se okrene profiliranju ustavne demokracije i svojoj vlastitoj izgradnji, osobito u razradi ustavnosudske argumentacije u obrazloženjima svojih odluka. To su potvrdile njegove odluke donesene u postupcima apstraktne kontrole zakona: od izričitog priznavanja načela razmjernosti, preko odluke kojom se snažno štiti autonomija sveučilišta i odluke u kojoj Ustavni sud prvi put progovara o tome što je načelo diobe vlasti i što je vladavina prava, do odluke u kojoj izravno ocjenjuje suglasnost domaćeg zakona s Konvencijom, a ne s Ustavom."¹²

"Kao prvo svijest o aktivističkom djelovanju Ustavnog suda izražavali su sami suci. Prema bivšem predsjedniku Ustavnog suda RH P. Klariću djelovanje te institucije ... osim evolucije prema sve većem aktivizmu korištenjem ustavne interpretacije... karakterizira i primjena određenog stupnja samoograničenja, posebno u graničnim pitanjima zadiranja u politiku i interesne odnose (...)

Drugo, pod neposrednim i posrednim utjecajem Ustavnog suda parlament je novelirao čl. 4. Ustava RH glede načela diobe vlasti, čl. 16. Ustava glede načela razmjernosti, članak 29. Ustava glede prava na pravično suđenje, te Ustavni zakon o Ustavnom sudu RH (kojim su proširene nadležnosti Ustavnog suda posebno s obzirom na uvažavanje razumnog roka trajanja sudskih postupaka glede temeljnih ljudskih prava itd.).

¹⁰ Članak 49. stavak 1. UZSRH-a glasi:

"Ustavni sud održava savjetodavnu raspravu ako ocijeni da je prije odlučivanja o biti stvari potrebna rasprava sa sudionicima u postupku, državnim tijelima, tijelima lokalne i područne (regionalne) samouprave, udrugama, znanstvenicima i drugim stručnjacima."

¹¹ Smerdel, Branko, Ustavno uređenje europske Hrvatske, Narodne novine d.d., Zagreb, lipanj 2013., str. 451.

¹² Smerdel, Branko, Ustavno uređenje europske Hrvatske, Narodne novine d.d., Zagreb, lipanj 2013., str. 452.

Treće, na postojanje sudskog aktivizma u Hrvatskoj ukazuju i komparativna istraživanja ustavnog sudstva (...)"¹³

"Mjeru sudskog aktivizma moguće je utvrditi i kritičkim uvidom u metodologiju i argumentaciju u vezi s ustavnim tumačenjem. (...) Ustavni sud RH je u svojim odlukama postupno razvijao interpretacijski kapacitet u smjeru metodološkog aktivizma. Između nekoliko takvih važnih odluka svakako je najznačajnija ona kojom je ukinut niz odredaba Zakona o Državnom sudbenom vijeću. (...) Proceduralni aktivizam, (...), predstavlja i slučaj širokog tumačenja instituta *ius standi* u Ustavnom zakonu o Ustavnom sudu (1999.). Polazeći od načela jednakosti i vladavine prava suci su odbacivali gramatičko tumačenje Ustava (čl. 125.) i Ustavnog zakon (čl. 62.), opredjeljujući se za stav da "podnositelj ustavne tužbe može biti ne samo građanin (fizička osoba), nego i svaka pravna osoba ('svatko' - v. čl. 28. st. 1. Ustavnog zakona). (...) Od svih oblika suvremenog aktivističkog pristupa najviše pristaša ima supstancijalni (stvarni) aktivizam. (...) Dakle, postoje odluke ustavnog sudstva koje, (...), stvarno doprinose očuvanju demokracije. Ta činjenica omogućava i predstavlja čvrsto opravdanje zaključka o ustavnom sudovanju kao jednoj od temeljnih pretpostavki demokracije. Takva je primjerice i Odluka br. *U-I-177/2002* od 20. travnja 2006. kojom je Ustavni sud RH ukinuo jedan od članaka Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o referendumu i drugim oblicima osobnog sudjelovanja u obavljanju državne vlasti i lokalne i područne (regionalne) samouprave (NN 92/01). Odredbom spomenutog Zakona zakonodavac je propisao mogućnost ocjenjivanja referendumskog pitanja sa zakonom, što je prema mišljenju Ustavnog suda u nesuglasnosti s odredbama čl. 86. st. 1. i 2. Ustava kojima se taksativno navode pitanja o kojima se može raspisati referendum, iz čega proizlazi da je "sadržaj referendumskih pitanja u cijelosti uređen Ustavom i pripada području tzv. ustavnih rezervata (t. 4. Odluke). Osim toga, zakonodavac se je neovlašteno upustio u propisivanje nadležnosti Ustavnog suda (koja se može propisivati samo Ustavom i Ustavnim zakonom o Ustavnom sudu), čime je prekršio čl. 128. Ustava (t. 3. i 4. Odluke). (...) Ustavni sud je u navedenom slučaju zapravo zaštitio prava građana na izjašnjavanje putem referenduma kao "osnovnog oblika neposredne demokracije. (...) U potrazi za odlukama koje ilustriraju supstancijalni aktivizam Ustavnog suda RH na području zaštite ustavnih prava, prvenstveno ukazujemo na odluke vezane uz načelo proporcionalnosti kao opće pravno načelo ustavnog poretka Republike Hrvatske. (...) Međutim, to načelo u vrijeme važenja izvornog teksta Ustava nije bilo 'izričito navedeno kao opće načelo našeg ustavnog prava'. (...) S pojašnjavanjem zahtjeva glede načela proporcionalnosti Ustavni sud nastavio je u odluci od 11. siječnja 2000. godine kojom je ukinuo čl. 8. st. 1. Zakona o ograničavanju upotrebe duhanskih proizvoda (...) U odluci *U-I-902/1999* od 25. siječnja 2000. godine kojom je ukinuo određene odredbe Zakona o visokim učilištima Ustavni sud je utvrdio apsolutno zaštićeni bitni sadržaj autonomije sveučilišta u odnosu na njen širi značaj. Taj se sadržaj može ograničiti tek onda ukoliko zakonodavac dokaže da je 'javni interes da se autonomija sveučilišta ograniči jači od interesa sveučilišta da se autonomija ostvari'."¹⁴

Dakle, Ustavni je sud imao i ima važnu ulogu u definiranju ustavnih načela, a pri tome se koristio svim raspoloživim metodama (primjerice gramatičkom, sistemskom, povijesnom, teleološkom i komparativnom) i tehnikama tumačenja. "Ustavni sud u svom je djelovanju postupno počeo prihvaćati specifična načela za interpretaciju Ustava. Osnovu je našao u

¹³ Bačić, Petar, *Konstitucionalizam i sudski aktivizam*, Pravni fakultet u Splitu, 2010., str. 421-422.

¹⁴ Bačić, Petar, *Konstitucionalizam i sudski aktivizam*, Pravni fakultet u Splitu, 2010., str. 410-420.

jurisprudenciji Europskog suda. Riječ je o načelu teološke interpretacije Ustava, načelu djelotvornosti zaštite ustavnih prava, načelu implicitnih prava i implicitnih ograničenja, načelu demokracije, načelu vladavine prava, načelu pravne sigurnosti, načelu zakonitosti u specifičnom značenju pravnosti državnih akcija, načelu procesne poštenosti, načelu pravedne ravnoteže, načelu razmjernosti i nužnosti, načelu područja slobodne prosudbe države, načelu europskog zajedništva i argumentu 'zajedničke osnove', načelu evolutivne i dinamičke interpretacije Ustava, načelu autonomne interpretacije ustavnih pojmova i načelu zabrane diskriminacije.

Slično tome, zapaža se i postupno prihvaćanje različitih tehnika za utvrđivanje ustavno relevantnog supstrata konkretnog slučaja i za njegovo rješavanje. Osim opće sudske tehnike 'korak po korak', riječ je o primjeni različitih testova u ustavnosudskoj praksi kao što su test opravdanosti, test razmjernosti, test nužnosti u demokratskom društvu i test 'same biti prava' kojima se služi Europski sud pri rješavanju slučajeva."¹⁵

U odnosu na važnost *travaux preparatoires* za utvrđivanje i oblikovanje ustavnih načela u samom tekstu Ustava "[v]rijedi zabilježiti da se je u radnjama koje su prethodile usvajanju Ustava govorilo ponajprije o načelima (principima). Tako npr. dr. Franjo Tuđman podastirući zastupnicima Sabora 'Politička i metodološka polazišta te političko-pravna načela za izradu Ustava Republike Hrvatske' govori o demokratskom i liberalnom načelu, te o desetak političko-pravnih načela koja treba detaljnije razraditi pri izradi Ustava i koja moraju značiti - 'bitne političke i pravne osnove za pisanje Ustava Republike Hrvatske. Riječ je o sljedećim političko-pravnim principima za izradu Ustava RH: 1. Temeljno ishodište i cilj Ustava jesu - čovjekova - ljudska (građanska, politička, socijalna i kulturna) i narodna prava; 2. Vrhovna vlast (suverenitet) u Hrvatskoj izvire iz naroda i pripada narodu; 3. Zakonodavna vlast pripada Saboru; 4. Ustav jamči parlamentarnu demokraciju i vladavinu zakona (pravna država); 5. Pravo na slobodno političko, poduzetničko i društveno udruživanje pripada svim građanima; 6. Pravo vlasništva, tržišno gospodarstveno i slobodno poduzetništvo; 7. Pravo na slobodno sindikalno organiziranje građana (radnika i poslodavaca); 8. Socijalna država - jamstvo socijalnih prava; 9. Jamstvo narodnih prava i sloboda; 10. Osiguranje suverenosti Republike Hrvatske u uređivanju odnosa s drugim narodima i državama'."¹⁶

Izvorišne osnove Ustava (Glava I. Ustava)¹⁷, koje se mogu smatrati preambulom, "imaju političku i pravnu težinu, posebno u tumačenju i razumijevanju Ustava."¹⁸ U dosadašnjoj se praksi Ustavni sud pozivao na te odredbe, ali to nije činio često.¹⁹

¹⁵ Omejec, Jasna, Pitanja odgovornosti i uloga ustavnog sudovanja, Okrugli stol održan 22. studenoga 2012. u palači Akademije u Zagrebu, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Znanstveno vijeće za državnu upravu, pravosuđe i vladavinu prava, Zagreb 2013., str. 83.

¹⁶ Bačić, Arsen, Mjesto i uloga ustavnih vrednota u demokratskom konstitucionalizmu, Okrugli stol održan 16. prosinca 2010. u palači Akademije u Zagrebu na temu Dvadesete obljetnice Ustava Republike Hrvatske, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Znanstveno vijeće za državnu upravu, pravosuđe i vladavinu prava, Zagreb, 2011., str. 155.

¹⁷ Stavak 2. Izvorišnih osnova Ustava: "(...) Republika Hrvatska ustanovljuje se kao nacionalna država hrvatskoga naroda i država pripadnika nacionalnih manjina: (...), koji su njezini državljani, kojima se jamči ravnopravnost s građanima hrvatske narodnosti i ostvarivanje nacionalnih prava u skladu s demokratskim normama OUN-a i zemalja slobodnoga svijeta."

¹⁸ Smerdel, Branko, Ustavno uređenje europske Hrvatske, Narodne novine d.d., Zagreb, lipanj 2013., str. 277.

U odgovorima na prethodna pitanja već je bilo riječi o tome na koji način Ustavni sud prepoznaje temeljna načela. Također u prethodnim je odgovorima (posebno na pitanja I.3.) navedeno da ustavna načela traže opće prihvaćene definicije te da su u pronalaženju takvih definicija opće priznata pravna načela odigrala ključnu ulogu i tako dobila na važnosti.

5. Kakva je pravna narav ustavnih načela? Smatraju li se ona pretečom postojećeg ustavnog okvira? Kakav je naglasak stavio ustavni sud na temeljna načela u odnosu na pojedino ustavno pravo? Tumače li se temeljna načela odvojeno od prava nabrojanih u ustavu ili ih ustavni sud objašnjava u vezi s određenim ustavnim pravom dajući im značaj dopunskih sredstava za tumačenje tog prava? Mogu li temeljna načela bez povezanosti s konkretnom ustavnom normom tvoriti "posebnu osnovu za neustavnost" u vašoj sudskoj praksi? Postoje li uvjeti koji su određeni u pravu u odnosu na sudske akte izvršenja ustavnih načela?

Ustavna načela za razliku od pravnih pravila imaju narav smjernice, opća su i često obuhvaćaju više pravila kao svoje manifestacije (kao što je primjerice slučaj s načelom vladavine prava). Vrednote iz članka 3. Ustava uvedene su da bi se izbjegla arbitrarnost u razumijevanju i tumačenju Ustava s ciljem da te vrednote nadahnjuju tumačenja svake pojedine odredbe Ustava, da usmjeravaju Hrvatski sabor kada u zakonima elaborira prava i slobode, te da rukovode suce redovnih i specijaliziranih sudova u rješavanju konkretnih predmeta, budući da u smislu članka 115. stavka 3. Ustava sudovi sude na temelju Ustava, zakona, međunarodnih ugovora i drugih važećih izvora prava. Nadalje, načela koja su izrijekom navedena u odredbama Ustava (primjerice načelo zabrane diskriminacije i jednakost svih pred zakonom iz članka 14. Ustava i načelo razmjernosti iz članka 16. Ustava) obvezuju sve, uključujući i tri grane državne vlasti. Člankom 5. stavkom 2. Ustava propisano je da se svatko dužan držati Ustava i prava i poštivati pravni poredak Republike Hrvatske. Ustavna načela koja nisu izrijekom navedena u Ustavu već su utvrđena i oblikovana samo u odlukama i rješenjima Ustavnog suda također su, na temelju članka 31. stavka 1. UZSRH-a, obvezatna za sve fizičke i pravne osobe.

Imajući u vidu već navedeno o važnosti *travaux preparatoires* u odgovoru na pitanja I. 4., ustavna se načela mogu smatrati pretečom postojećeg ustavnog okvira u Republici Hrvatskoj. Povrh toga, naglasak na temeljna načela stavljen je i u dva akta koji se odnose na osamostaljenje Republike Hrvatske²⁰, a to su: Deklaracija o proglašenju suverene i samostalne

¹⁹ Sud se, primjerice, pozvao na Izvorišne osnove: u odluci broj: U-II-433/1994 i dr. od 2. veljače 1995. (Narodne novine broj 9/95. i 15/95.) donesenoj u postupku apstraktne kontrole, a kojom je ukinuo pojedine odredbe Statuta Županije Istarske; u odluci broj: U-I-3597/2010 i dr. od 29. srpnja 2011. (Narodne novine broj 93/11.) donesenoj u postupku apstraktne kontrole Ustavnog zakona o izmjenama i dopunama Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina iz 2010. (u kojoj je naveo da citat iz stavka 2. Izvorišnih osnova Ustava u fusnoti 18 određuje "ustavni identitet Republike Hrvatske" ; u odluci broj: U-III-3491/2006 i dr. od 7. srpnja 2010. (Narodne novine broj 90/10.) kojom je utvrdio povredu prava vlasništva u postupku konkretne kontrole.

²⁰ Na referendumu, održanom 19. svibnja 1991. godine glasovalo je 84,94 % birača, od kojih je 93,94 % dalo svoj glas za suverenu i samostalnu državu Hrvatsku. Time je počeo postupak razdruživanja Hrvatske od ostalih republika i Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije. U provedbi odluke donesene na navedenom referendumu, koja po Ustavu obvezuje sva državna tijela, Sabor je 25. lipnja 1991. godine donio ove dvije iznimno važne odluke.



Republike Hrvatske²¹ i Ustavna odluka o suverenosti i samostalnosti Republike Hrvatske; obje objavljene u Narodnim novinama broj 31/91.²² Ta je Ustavna odluka "sve do danas bitno utjecala na razvitak cjelokupnog sustava ustavnih institucija."²³

O tumačenju načela i ustavnih prava, odnosno ustavnih odredaba uopće, Ustavni sud zauzeo je stajalište u rješenju broj: U-I-3789/2003 i dr. od 8. prosinca 2010. (Narodne novine broj 142/10.):

"8.2. (...) Ustav čini jedinstvenu cjelinu. Njemu se ne može pristupiti na način da se iz cjeline odnosa koji se njime ustrojavaju izvlači jedna odredba, pa se ona onda tumači zasebno i mehanički, neovisno o svim ostalim vrijednostima koje su Ustavom zaštićene. Ustav posjeduje unutarnje jedinstvo i značenje pojedinačnog dijela vezano je uz sve ostale odredbe. Promatra li ga se kao jedinstvo, Ustav odražava pojedina sveobuhvatna načela i temeljne odluke u vezi s kojima se moraju tumačiti sve njegove pojedinačne odredbe. Stoga se nijedna ustavna odredba ne može izvući iz konteksta i samostalno interpretirati. Drugim riječima, svaka pojedina ustavna odredba uvijek se mora tumačiti u skladu s najvišim vrednotama ustavnog poretka koje su temelj za tumačenje samog Ustava. To su: sloboda, jednakost, nacionalna ravnopravnost i ravnopravnost spolova, mirotvorstvo, socijalna pravda, poštovanje prava čovjeka, nepovredivost vlasništva, očuvanje prirode i čovjekova okoliša, vladavina prava i demokratski višestranački sustav (članak 3. Ustava)."

To je stajalište Ustavni sud ponovio u odluci i rješenju broj: U-I-3597/2010 i dr. 29. rujna 2011. (Narodne novine broj 93/11.) u kojoj 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 (...)."

²¹ Točka III. Deklaracije glasi:

"III.

Republika Hrvatska jest demokratska pravna i socijalna država, u kojoj su najviše vrednote ustavnoga poretka: sloboda, jednakost, nacionalna ravnopravnost, mirotvorstvo, socijalna pravda, poštivanje prava čovjeka, pluralizam i nepovredivost vlasništva, očuvanje prirodna i čovjekova okoliša vladavina prava i demokratski višestranački sustav. Republika Hrvatska jamči Srbima u Hrvatskoj i svim nacionalnim manjinama koje žive na njezinu tlu poštivanje svih ljudskih i građanskih prava, a osobito slobodu izražavanja i njegovanja nacionalnog jezika i kulture, kao i političkog organiziranja. Republika Hrvatska štiti prava i interese svojih državljana bez obzira na vjersku, etničku i rasnu pripadnost.

Republika Hrvatska jamči, u skladu s pravilima međunarodnoga prava, drugim državama i međunarodnim organizacijama da će u cijelosti i savjesno izvršavati sva prava i obveze kao pravni sljednik dosadašnje SFRJ u dijelu koji se odnosi na Republiku Hrvatsku."

²² Točka VI. Ustavne odluke o suverenosti i samostalnosti Republike Hrvatske glasi: "Prihvaćajući načela Pariške povelje, Republika Hrvatska jamči svima svojim državljanima nacionalna i sva druga temeljna prava i slobode čovjeka i građanina, demokratski poredak, vladavinu prava i sve ostale najviše vrednote ustavnog i međunarodnog pravnog poretka."

²³ Smerdel, Branko, Zadaće pravne znanosti i pravničke struke na dvadesetu obljetnicu "Božićnog Ustava" - ustavni izbor i procesi ostvarivanja najviših ustavnih vrednota i strateških ciljeva Republike Hrvatske, Okrugli stol održan 16. prosinca 2010. u palači Akademije u Zagrebu na temu Dvadesete obljetnice Ustava Republike Hrvatske, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Znanstveno vijeće za državnu upravu, pravosuđe i vladavinu prava, Zagreb, 2011., str. 47 - 48.



Povrh toga, u odluci i rješenju broj: U-IP-3820/2009, U-IP-3826/2009 i dr. od 17. studenoga 2009. (Narodne novine broj 143/09.) Ustavni sud je naveo:

"11. (...) 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."

U pogledu odnosa temeljnih načela i pojedinih ustavnih prava te načina tumačenja tih načela u odnosu na pojedina ustavna prava, Ustavni sud tumačio je u pojedinim slučajevima načela samostalno, a u pojedinim slučajevima u vezi s određenim ustavnim pravima. Naime, ima predmeta u kojima je ocjena ustavnosti određenog zakona (apstraktna kontrola) ovisila jedino o njegovoj suglasnosti s određenim načelom (a da to načelo nije bilo u vrijeme odlučivanja Suda izrijekom propisano Ustavom - vidi prvi primjer u odgovorima na pitanja I. 6.), ali u postupcima zaštite ljudskih prava i temeljnih sloboda (konkretna kontrola), Ustavni sud tumačio je načela samo ako su ona bila na bilo koji način povezana s pojedinim ustavnim pravom (primjeri za oba slučaja navedeni su i u odgovoru na pitanja I. 6.). Najviše vrednote ustavnog poretka ne čine izravan, samostalan ustavni temelj za pružanje zaštite u povodu ustavne tužbe (konkretna kontrola), ali se moraju uzeti u obzir u vezi s drugim jamstvima sloboda i prava²⁴. U brojnim odlukama u području konkretne kontrole Sud je zauzeo stajalište²⁵ da vrednote iz članka 3. Ustava, odnosno načela primjerice iz članka 5., 19.

²⁴ U odluci i rješenju broj: U-III-6559/2010 od 13. studenoga 2014. (Narodne novine broj 142/14.) Sud je istaknuo:

"124. Podnositelj se u ustavnoj tužbi poziva i na prava zajamčena sljedećim člancima Ustava: člankom 14. (jamstvo jednakosti svih pred zakonom), člankom 18. stavkom 1. (jamstvo prava na žalbu protiv pojedinačnih pravnih akata donesenih u postupku prvog stupnja pred sudom ili drugim ovlaštenim tijelom) i člankom 26. (jamstvo jednakosti stranaca s hrvatskim državljanima pred sudovima i drugim državnim i inim tijelima koja imaju javne ovlasti).

Poziva se i na članak 3. Ustava u kojem su navedene temeljne vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske, članak 5. stavak 2. Ustava koji nalaže da je 'svatko dužan držati se Ustava i prava i poštivati pravni poredak Republike Hrvatske', te na članak 116. stavak 1. Ustava koji određuje da Vrhovni sud, kao najviši sud, osigurava jedinstvenu primjenu prava i ravnopravnost svih u njegovoj primjeni.

124.1. Ustavni sud naglašava da je procjenu svih navodnih povreda ustavnih prava koje je ispitivao u ovom 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."

²⁵ Primjerice odluka broj: U-III-1125/1999 od 13. ožujka 2000. (Narodne novine broj 38/00.), relevantni dio koje glasi:

"17. Konačno, tužitelji u ustavnoj tužbi ističu povredu načela ustavnog poretka Republike Hrvatske iz članka 3. Ustava te povredu stavka 2. članka 5. Ustava.

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).



stavka 1. i 115. stavka 3. Ustava ne sadrže ljudska prava i temeljne slobode u smislu članka 62. stavka 1. UZSRH-a²⁶, a čiju zaštitu, sukladno odredbi članka 125. alineje 4. Ustava, Ustavni sud pruža kad odlučuje o ustavnim tužbama podnositelja. Naime, u tim se postupcima podnositelji ustavnih tužbi moraju pozvati na određeno ustavno pravo koje smatraju povrijeđenim, a ne samo na načelo.

Nema odredbe u ustavnom pravu koja bi "određivala uvjete u odnosu na sudske akte izvršenja ustavnih načela". "Odluke ustavnog suda - zbog svoje obvezujuće snage - stvaraju obvezna pravila ponašanja u društvenoj zajednici, omogućavajući na taj način oživotvorenje vrijednosti utjelovljenih u ustavu."²⁷

Naime, prema članku 31. UZUSRH-a odluke i rješenja Ustavnog suda obvezatni su i dužna ih je poštovati svaka fizička i pravna osoba (stavak 1.). Sva tijela državne vlasti i lokalne i područne (regionalne) samouprave dužna su u okviru svog ustavnog i zakonskog djelokruga provoditi odluke i rješenja Ustavnog suda (stavak 2.). Vlada Republike Hrvatske osigurava preko tijela državne uprave provedbu odluka i rješenja Ustavnog suda (stavak 3.). Povrh toga, kada u postupku konkretne kontrole Ustavni sud ustavnu tužbu usvoji i osporeni akt ukine, pri donošenju novog akta, nadležno sudbeno ili upravno tijelo, tijelo jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave ili pravna osoba s javnim ovlastima obvezni su poštovati pravna stajališta Ustavnog suda izražena u odluci kojom se ukida akt kojim je povrijeđeno ustavno pravo podnositelja ustavne tužbe (članak 77. stavak 2. UZUSRH-a). Konačno, Ustavni sud može sam odrediti tijelo kojem povjerava provedbu i način provedbe svoje odluke odnosno rješenja (članak 31. stavci 4. i 5. UZUSRH-a).

6. Koja temeljna načela najviše primjenjuje ustavni sud? Opišite jedno (ili više) ustavnih načela na koja su u velikoj mjeri utjecale ustavne odluke u vašoj nadležnosti. Kakav je doprinos ustavni sud dao u oblikovanju i razvoju tog/tih načela? Molimo, navedite primjere iz prakse ustavnog suda.

Vladavina prava, načelo pravne sigurnosti, načelo zakonitosti, načelo jasnoće i preciznosti zakonskih odredaba, načelo zabrane diskriminacije i jednakosti svih pred zakonom, te načelo poštenosti postupka su načela koja se najčešće susreću u praksi Ustavnog suda. Osim toga, pojedina su načela imala izniman značaj za pravni i politički život u zemlji, iako se nisu

17.3. Dakle, odredbe članaka 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)."

²⁶ Članak 62. stavak 1. UZSRH-a glasi: "Svatko može podnijeti Ustavnom sudu ustavnu tužbu ako smatra da mu je pojedinačnim aktom tijela državne vlasti, tijela jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave ili pravne osobe s javnim ovlastima, kojim 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 (u daljnjem tekstu: ustavno pravo)."

²⁷ Omejec, Jasna, Novi europski tranzicijski ustavi i transformativna uloga ustavnih sudova, Okrugli stol održan 16. prosinca 2010. u palači Akademije u Zagrebu na temu Dvadesete obljetnice Ustava Republike Hrvatske, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Znanstveno vijeće za državnu upravu, pravosuđe i vladavinu prava, Zagreb, 2011., str. 81.



učestalo pojavljivala u sudskoj praksi Suda (primjerice demokracija i socijalna država). U odgovorima na pitanja I. 4. navedena su određena načela i odluke Suda u odnosu na njih, a dijelovi iz tih odluka citiraju se u nastavku teksta.

Isto tako, doprinos Ustavnog suda u oblikovanju i razvoju načela već je detaljno prikazan u odgovorima na pitanja I. 3. i I. 4. Sažeto, u svojoj je praksi Ustavni sud utvrdio i oblikovao niz načela (drugi do peti primjer) i tako ih inkorporirao u pravni poredak Republike Hrvatske. Prvi se primjer odnosi na predmet u kojem je Sud odluku o ukidanju pojedinih odredaba zakona utemeljio na načelu razmjernosti iako u vrijeme donošenja te odluke načelo razmjernosti nije bilo izrijekom navedeno u Ustavu.

Primjer 1. – Odluka broj: U-I-1156/1999 od 26. siječnja 2000. (Narodne novine broj 14/00.) – apstraktna kontrola odredaba Zakona o ograničavanju uporabe duhanskih proizvoda iz 1999.:

"Iako u Ustavu Republike Hrvatske načelo razmjernosti nije izravno normirano, ne može se negirati njegov ubikvitetni značaj. Ovaj Sud polazi od stajališta da su temeljne slobode i prava čovjeka i građanina, uređena Ustavom, načelno neograničena. Svako ograničenje tih sloboda i prava mora biti propisano zakonom, a ograničenja moraju biti razmjerna legitimnom cilju koji se njima želi postići. To posredno proizlazi iz odredbi članka 17. Ustava, koje uređuju mogućnost ograničenja temeljnih sloboda i prava zajamčenih Ustavom u tzv. izvanrednim stanjima u zemlji. U članku 17. stavku 2. Ustava, naime, izričito je propisano da opseg ograničenja Ustavom zajamčenih sloboda i prava mora biti primjeren naravi pogibelji, uz istodobnu zabranu nedopustivih posljedica, to jest onih do kojih ne smije doći primjenom navedenih ograničenja.

Sukladno tome, u situaciji kada Ustav izričito obvezuje na primjenu zahtjeva razmjernosti (testa proporcionalnosti) u izvanrednim stanjima, ovaj Sud smatra da taj zahtjev tim više vrijedi za vrijeme "redovitog stanja" u zemlji."

Primjer 2. – Odluka i rješenje broj: U-I-659/1994 U-I-146/1996, U-I-228/1996, U-I-508/1996, U-I-589/1999 od 15. ožujka 2000. (Narodne novine broj 31/00.) – apstraktna kontrola odredaba Zakona o Državnom sudbenom vijeću iz 1999. (definiranje načela vladavine prava i načela diobe vlasti):

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

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

(...)

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."

Primjer 3. – Odluka i rješenje broj: U-IP-3820/2009, U-IP-3826/2009 i dr. od 17. studenoga 2009. (Narodne novine broj 143/09.) – apstraktna kontrola Zakona o posebnom porezu na plaće, mirovine i druge primitke iz 2009. (tumačenje načela zabrane diskriminacije i jednakost svih pred zakonom, definiranje koncepta socijalne države, tumačenje socijalne pravde kao sastavnog dijela koncepta socijalne države, tumačenje načela porezne pravednosti i jednakosti itd.):

"12. (...) Članak 14. stavak 1. Ustava zabranjuje diskriminaciju. Ovlast Ustavnog suda da proširuje opseg zabranjenih osnova diskriminacije proizlazi iz samog sadržaja članka 14. stavka 1. Ustava koji te osnove nabroja samo egzemplifikativno, što je razvidno iz normativnog izričaja koji glasi: 'ili drugim osobinama'. U odnosu na predmet ovog ustavnosudskog postupka Ustavni sud utvrđuje da zabranjena osnova diskriminacije može u određenim okolnostima i pod određenim pretpostavkama biti i djelatnost kojom se osoba bavi (v. točku 12.2.).

Ustavni sud također utvrđuje da ustavno jamstvo jednakosti svih pred zakonom (članak 14. stavak 2. Ustava), koje je poseban izraz jednakosti kao najviše vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske (članak 3. Ustava), ne zahtijeva jednak doprinos svakog građanina u podmirenju javnih troškova. To jamstvo zahtijeva da svaki građanin u skladu sa svojim gospodarskim mogućnostima bude na jednak način obvezan u pogledu financiranja općih državnih i javnih zadaća.

Iz načela jednakosti pred zakonom za zakonodavca, ovisno o predmetu uređenja, proizlaze različite obveze koje idu od jednostavne zabrane proizvoljnog postupanja do strogog vezanja načelom razmjernosti. Nejednako postupanje može se negativno odraziti na ostvarivanje Ustavom zaštićenih ljudskih prava i temeljnih sloboda. Članak 14. stavak 2. Ustava stoga zahtijeva da se prema skupini adresata zakonskih normi, odnosno onima na koje se zakon odnosi, u usporedbi s nekom drugom skupinom ne postupa drugačije ako među obje skupine ne postoje razlike takve vrste i težine da se različito postupanje može opravdati. Detaljnija mjerila nije moguće pobliže odrediti na apstraktan i generalan način, već samo u odnosu na pojedina konkretna pravna područja.

(...)

13.1. Socijalna država konstitutivni je element europskog ustavnog identiteta, što potvrđuje i Ustav Republike Hrvatske. On se ubraja u skupinu tzv. socijalno svjesnih ustava.

Pravna znanost (*Arsen Bačić, Prava izgubljena u tranziciji, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, broj 1-2/2005.*) ističe da socijalna država ima karakter ustavnog i normativnog koncepta i predstavlja ustavni oblik organizacije države dobrobiti i to onog tipa koji zahtijeva ostvarenje socijalnih prava zajamčenih Ustavom i vodeću ulogu državne i javne vlasti u poduzimanju gospodarskih i socijalnih mjera. Socijalne države u Europi ne samo da imaju obvezu suzdržavanja od povreda temeljnih prava nego i prisilnu, pozitivnu obvezu njihove zaštite i promicanja.



Koncept socijalne države načelno ispunjava tri funkcije: - on omogućuje različite oblike pozitivnih mjera državne i javne vlasti u gospodarskom području, kao što su primjerice državni intervencionizam i 'upravljanje odozgo' (dirižizam); - on obvezuje državnu i javnu vlast da utječe, odnosno da se miješa u tržišnu funkciju, kako bi se osiguralo ostvarenje temeljnih socijalnih prava, ostvarila socijalna sigurnost i izjednačile ili umanjile ekstremne socijalne razlike; - on zabranjuje rastakanje temeljnih struktura države dobrobiti ili radikalno ograničenje priznatih socijalnih prava.

Ustavni karakter socijalnih prava, kao temeljnih prava zajamčenih Ustavom, upućuje na dva osnovna zahtjeva socijalne države: - državna i javna vlast dužna je slijediti politiku pravedne i jednake redistribucije nacionalnih resursa kako bi izjednačila ekstremne nejednakosti; - zakonodavna i izvršna vlast pravno su obvezne postizati sklad između ograničenih sredstava državnog proračuna i socijalnih ciljeva koji su postavljeni u Ustavu.

Na taj se način građanima osigurava ona najmanja mjera dobrobiti koju dopuštaju gospodarski resursi zemlje. Prema tome, temeljna socijalna prava uspostavljaju poštovanje i zadovoljenje 'početnog minimuma' potreba koje su povezane s uvažavanjem dostojanstva svake osobe, što uključuje i davanja koja prelaze egzistencijski minimum, ali su danas u socijalnom i kulturnom smislu sama po sebi razumljiva (primjerice, škole). Takav je minimum obvezujući za državnu vlast.

Budući da te zadaće proizlaze iz ustavnog koncepta socijalne države, njihovo je ispunjavanje neposredno vezano uz načelo vladavine prava (članak 3. Ustava), jer se u socijalnoj državi socijalno djelovanje državnih vlasti mora provoditi u pravnom obliku i uz ispunjenje zahtjeva koje pred zakonodavca postavlja načelo vladavine prava.

13.2. Socijalna je pravda najviša vrednota ustavnog poretka Republike Hrvatske i temelj za tumačenje Ustava (članak 3. Ustava). Ustavni sud u svojoj je ustavnosudskoj praksi potvrdio da članak 3. Ustava ima i dodatnu funkciju: osim što služi kao temelj za tumačenje Ustava, članak 3. Ustava istodobno je i smjernica zakonodavcu pri razradi pojedinih ljudskih prava i temeljnih sloboda zajamčenih Ustavom.

Socijalna je pravda sastavna komponenta koncepta socijalne države, jer takva država zahtjeva uspostavu i očuvanje socijalne pravde. Stoga povreda koncepta socijalne države nastaje kada pomoć, osigurana onima kojima je potrebna, ne odgovara zahtjevima socijalne pravde, bilo da je pokrivenost nekim socijalnim davanjima pogrešno ograničena, bilo da je socijalna zaštita jedne socijalne skupine zanemarena.

13.3. Navedene doktrinarne postavke o socijalnoj državi i socijalnoj pravdi dobivaju osobit izraz u ustavnosudskom nadzoru zakonodavne djelatnosti koji provode ustavni sudovi. On proizlazi iz sljedećeg temeljnog problema: kako odrediti granicu na kojoj se konstitucionalizacija socijalnih prava sukobljava s demokracijom? Riječ je o problemu koji je smješten na samom raskrižju dva osnovna pitanja političke filozofije koja su važna i za suvremenu ustavnu politiku: na raskrižju pitanja demokracije i pitanja distributivne pravde.

Taj je problem na osobit način prisutan u radu ustavnih sudova u svim postupcima u kojima oni nadziru ustavnost zakona koji se bave javnim politikama, osobito onom socijalnom. Navedena je granica, naime, ujedno i granica dopuštene ustavnosudske kontrole zakonodavne djelatnosti s aspekta socijalne države (članak 1. Ustava) i socijalne pravde (članak 3. Ustava).

(...)



Sažeto, dakle, sadržaj koncepta socijalne države, načelo socijalne pravde, pa i Ustavom priznata socijalna prava apstraktne su naravi, iako različitih razina apstrakcije. To je razvidno iz činjenice da sva Ustavom predviđena socijalna prava ustavotvorac prepušta na uređenje i razradu zakonodavcu, pri čemu je to ovlaštenje najčešće izričito, jer sam Ustav za primjenu neke "socijalne" norme izrijeком traži donošenje zakona. Stoga se ustavne odredbe o socijalnoj državi i socijalnoj pravdi, pa i Ustavom priznatim socijalnim pravima, ne mogu primjenjivati neposredno. Da bi se mogle primijeniti, potrebna je njihova prethodna zakonska razrada, a vrlo često i njihova daljnja konkretizacija putem donošenja provedbenih propisa za izvršenje mjerodavnih zakona.

(...)

15.1. Na značenje i domašaj načela porezne pravednosti i jednakosti u odnosu na zakonodavnu djelatnost, kao i na granice ovlasti ustavnog suda u kontroli te djelatnosti, ukazuje dugogodišnja ustaljena praksa Saveznog ustavnog suda Savezne Republike Njemačke koja je - zbog usporedivih ustavnih osnova - primjenjiva i u hrvatskom ustavnopravnom poretku:

'Zakonodavac je vezan načelom porezne pravde, koje slijedi iz čl. 3. st. 1. Temelnog zakona (BVerfGE 13, 181 [202]). Primjena ove norme temeljnog prava svaki put počiva na usporedbi životnih odnosa, koji nisu jednaki u svim, nego uvijek u pojedinim elementima. Koji su elementi mjerodavni za životne odnose koje treba urediti kako bi se prema njima postupalo jednako ili nejednako, načelno odlučuje zakonodavac (...). Pri utvrđivanju poreznih osnova zakonodavac ima široku slobodu odlučivanja. Ona završava tek tamo gdje jednako ili nejednako postupanje prema reguliranim činjeničnim stanjima više nije spojivo s načinom promatranja koji je usmjeren prema zamisli pravde, gdje, dakle, nedostaje očigledan razlog za jednako ili nejednako postupanje. Savezni ustavni sud provjerava samo poštovanje ovih vanjskih granica zakonodavčeve slobode (zabrana proizvoljnosti), ali ne je li zakonodavac u konkretnom slučaju pronašao najsvrsishodnije, najracionalnije i najpravednije rješenje.' BVerfGE 26, 302 (Einkommensteuergesetz) - rješenje Drugog senata od 9. srpnja 1969. - 2 BvL 20/65, u postupku ocjene § 23. stavka 1. Zakona o porezu na dohodak u verziji od 15. kolovoza 1961. /BGBI. I, s. 1254/).

Navedena je načelna stajališta Savezni ustavni sud Savezne Republike Njemačke kasnije detaljnije razrađivao u svojoj praksi. Jedna od važnijih razrada načela porezne jednakosti i pravednosti sadržana je u odluci Drugog senata od 4. prosinca 2002. - BVerfGE 107, 27 (Einkommensteuergesetz) - 2 BvR 400/98, 2 BvR 1735/00 [50], koja se bavila porezom na dohodak:

'b) Načelna sloboda zakonodavca da odredi činjenična stanja onih stručnih područja s kojima zakon povezuje iste pravne posljedice i koje time kvalificira kao pravno identične (usp. BVerfGE 75, 108 [157]; 105, 73 [125 i dalje] – tamo i u vezi sljedećeg), za područje poreznog prava, a osobito propisa o porezu na dohodak, ograničena je u prvom redu dvjema usko međusobno povezanim direktivama: propisivanjem smjernica poreznog opterećenja prema načelu financijske sposobnosti (*durch das Gebot der Ausrichtung der Steuerlast am Prinzip der finanziellen Leistungsfähigkeit*) i propisivanjem dosljednosti (*durch das Gebot der Folgerichtigkeit*). Prema njima, u interesu ustavnopravno zahtijevane porezne jednakosti (*steuerlicher Lastengleichheit*) (usp. BVerfGE 84, 239 [268 i dalje]) treba težiti za tim da se porezni obveznici iste financijske sposobnosti jednako porezno opterećuju (horizontalna porezna pravednost), dok (u slučaju vertikalne porezne pravednosti) porezno opterećivanje višeg dohotka u usporedbi s poreznim opterećenjem nižeg dohotka mora biti primjereno (*angemessen*) (usp. BVerfGE 82, 60 [89]; 99, 246 [260]). Doduše, zakonodavac kod



utvrđivanja poreznih predmeta i određivanja porezne stope ima velik manevarski prostor za odlučivanje, ali u skladu s imperativom što razmjernijeg opterećenja svih poreznih obveznika on mora kod oblikovanja polaznog porezno-pravnog činjeničnog stanja jednom donesenu odluku o opterećivanju dosljedno provoditi u skladu s poreznom jednakošću (usp. BVerfGE 84, 239 [271]; 93, 121 [136]; 99, 88 [95]; 99, 280 [290]; 101, 132 [138]; 101, 151 [155]). Za izuzetke od takvog dosljednog provođenja potreban je poseban stvarni razlog (usp. BVerfGE 99, 88 [95]; 99, 280 [290]) ...'

(...)"

Primjer 4. – Odluka i rješenje broj: U-I-902/1999 od 26. siječnja 2000. (Narodne novine broj 14/00.) – apstraktna kontrola Zakona o visokim učilištima iz 1996. (definiranje autonomije sveučilišta):

"... Sud je zauzeo načelno stajalište da članak 67. Ustava sadrži:

- *ustavno utvrđenje da je autonomija nužna za samo postojanje sveučilišta, jer sveučilište, kao ustanova koja stvara nove znanstvene spoznaje i uvodi studente u znanosti, može postojati samo u mjeri u kojoj samostalno uređuje svoje ustrojstvo i djelovanje. To je ostvarivo samo u slučaju ako je sveučilište organizacijski i funkcionalno neovisno o drugim tijelima koja imaju vlast ili drugu moć da utječu na uređenje ustrojstva i na djelovanje sveučilišta;*

- *ustavno utvrđenje da sveučilište ima pravo samostalno odlučivati o svom ustrojstvu i djelovanju, u skladu sa zakonom, što znači da odlučivanje o ustrojstvu i djelovanju pripada, silom ustavne odredbe, u područje akademske samouprave (domaine reserve) sveučilišta.*

Pri razmatranju konkretnog sadržaja autonomije sveučilišta, temeljenog na prethodno navedenim ustavnim utvrđenjima, pred Ustavnim su se sudom postavila tri pitanja:

- *prvo*, u odnosu prema kojim subjektima Ustav jamči autonomiju sveučilišta, to jest prema kojim se institucijama i drugim tijelima sveučilište pojavljuje kao autonomno,

- *drugo*, tko ulazi u krug subjekata koji su obuhvaćeni autonomijom sveučilišta,

- *treće*, do kojih granica može postojati autonomija sveučilišta u odnosu prema tijelu koje sveučilište osniva i tijelima koja ocjenjuju njegov rad odnosno prema tijelima koja ga podupiru, a čije su ovlasti imanentne njihovom položaju osnivatelja, stručnog nadzornika ili pak podupiratelja dotičnog sveučilišta.

Razmatrajući odgovor na prvo pitanje, Sud je zauzeo stajalište da autonomija sveučilišta, zajamčena člankom 67. Ustava, uključuje autonomiju sveučilišta prema izvansveučilišnim institucijama i drugim tijelima koja uređuju ustrojstvo i djelovanje sveučilišta ili mogu utjecati na njihovo uređenje (primjerice, prema tijelima državne vlasti ili drugim javnopravnim i /rjeđe/ privatnopravnim osobama koje se mogu pojaviti kao osnivatelji sveučilišta ili pak oni koji ga podupiru). Nadalje, Sud je zauzeo stajalište da autonomija sveučilišta uključuje i autonomiju svakog pojedinog sveučilišta u odnosu prema drugim sveučilištima istoga ili drugog sveučilišnog sustava u zemlji, te autonomiju svakog pojedinog visokog učilišta različitog od sveučilišta (primjerice, fakulteta unutar sveučilišta) u odnosu prema svim drugim istovrsnim visokim učilištima istoga sveučilišnog sustava, uz pridržaj prava na vlastitu akademsku samoupravu prema upravnim tijelima sveučilišta u čijem se sastavu nalazi.



Razmatrajući odgovor na drugo pitanje, Sud je zauzeo stajalište da autonomija obuhvaća sveučilište odnosno drugo visoko učilište unutar sveučilišnog sustava, ali i autonomija svake pojedine članice sveučilišta, to jest svakog pojedinog fakulteta ili drugih ustrojbenih jedinica unutar pojedinog sveučilišta, te autonomiju svih djelatnika određene znanosti unutar cjelokupnog sveučilišnog i/ili znanstvenog sustava u Republici Hrvatskoj. Stoga se treba smatrati da su pod jedinstveni pojam "autonomije sveučilišta" podvedeni svi navedeni subjekti.

U odgovoru na treće pitanje, Sud je zauzeo stajalište da postoje određena ograničenja autonomije sveučilišta, koja proizlaze iz činjenice da je autonomija sveučilišta u suvremenim državama u znatnoj mjeri ograničena ovlastima onih o kojima sveučilište ovisi, to jest o njegovim osnivateljima, podupirateljima i tijelima koja provode stručni nadzor nad njegovim radom. Njihov utjecaj najčešće se izražava u pravilima koja svaki od njih nameće sveučilištu, bilo tako što su mu zakonom nadređena, bilo tako što uvjetuju potporu ili pozitivna izvješća o radu sveučilišta prihvaćanjem ili provedbom njihovih pravila. Sukladno navedenom, Ustavni je sud zauzeo stajalište da se ustavnost osporavanih odredaba Zakona o visokim učilištima može ocjenjivati samo uz istodobno uvažavanje činjenice da je autonomija sveučilišta u stvarnosti neizbježno ograničena pravima i stvarnom moći osnivatelja, ali i onih koji podupiru sveučilište ili pak nad njegovim radom provode stručni nadzor."

Primjer 5. - Odluka broj: U-I-722/2009 od 6. travnja 2011. (Narodne novine broj 44/11.) - apstraktna kontrola Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći iz 2008. (tumačenje vladavine prava, pravne sigurnosti te određenosti i jasnoće zakonskih odredaba):

"1) Načelna stajališta o kvaliteti pravnih normi u svjetlu vladavine prava

5. ... zahtjevi pravne sigurnosti i vladavine prava iz članka 3. Ustava traže da pravna norma bude dostupna adresatima i za njih predvidljiva, tj. takva da oni mogu stvarno i konkretno znati svoja prava i obaveze kako bi se prema njima mogli ponašati. (...)

5.1. Ustavni sud smatra nespornim da adresati pravne norme ne mogu stvarno i konkretno znati svoja prava i dužnosti te predvidjeti posljedice svojeg ponašanja ako pravna norma nije dovoljno određena i precizna. Zahtjev za određenošću i preciznošću pravne norme predstavlja 'jedan od temeljnih elemenata načela vladavine prava' ... i ključan je za postanak i održanje legitimiteta pravnog poretka. On osigurava da demokratski legitimirani zakonodavac samostalno zakonom razrađuje temeljna prava i slobode, da izvršna i upravna vlast raspoložu jasnim zakonskim i podzakonskim regulatornim mjerilima za svoje odluke te da sudbena vlast i sudovi mogu provoditi kontrolu zakonitosti pravnog poretka (...). Kad se taj zahtjev ne poštuje, neodređeni i neprecizni zakoni ustavnopravno nedopušteno delegiraju dijelove ovlasti zakonodavca na subjektivno rješavanje od upravnih i sudbenih vlasti.

5.2. Zahtjev za određenošću i preciznošću pravne norme ima pozitivni i negativni smisao. U pozitivnom smislu zahtjev za određenošću i preciznošću pravne norme znači da građani moraju moći iz njezina izričaja stvarno i konkretno znati svoja prava i obaveze kako bi im mogli prilagoditi svoje ponašanje. Ako to ponašanje reguliraju dvije ili više pravnih normi, njihov donositelj mora osigurati njihovu jasnoću i predvidljivost i u pogledu sadržaja svake od njih i u pogledu učinka koji one stvaraju u svojem međuodnosu (zaključak njemačkog Saveznog ustavnog suda 1 BvF 3/92 od 3. ožujka 2004., § 107).

Pozitivni smisao zahtjeva za određenošću i preciznošću pravne norme, međutim, nije ispunjen ako građani, kao savjesne i razumne osobe, nagađaju o njezinu smislu i sadržaju, a njezini se primjenjivači često razilaze u njezinu tumačenju i primjeni u konkretnim

slučajevima. Prijeporna tumačenja neke pravne norme, koja rezultiraju neujednačenom praksom upravnih i sudskih tijela, predstavljaju sigurnu naznaku pogrešaka i nedostataka u njezinoj određenosti.

Negativni smisao zahtjeva za određenošću i preciznošću pravne norme upućene tijelu državne vlasti znači da njezin izričaj mora vezati to tijelo tako da mu ne dopušta postupanje izvan svrhe određene njezinim sadržajem. To je važno i za postupanje tijela državne i javne uprave i za postupanje tijela sudbene vlasti. Prva smiju postupati samo na temelju dovoljno jasnih zakonskih mjerila koja ih pravno vezuju ili im pak dopuštaju određeni stupanj slobodne prosudbe (najčešće u obliku diskrecijske ocjene). U suprotnom bi ono ugrozilo slobodu građana od samovolje i zlouporabe državne vlasti, posebice u slučajevima mjera i radnji koje se poduzimaju prema njima bez njihova prethodnog znanja. Druga moraju kontrolirati zakonitost akata i postupanje primjenjivača pravnih normi na temelju jasnih i preciznih pravnih mjerila. Pri tome, nedostaci u preciznosti pravne norme mogu onemogućiti nadzor nad primjenom načela razmjernosti, odlučnog za ustavnopravno ograničenje prava ili slobode građana (članak 16. stavak 2. Ustava)."

II. USTAVNA NAČELA KAO VIŠA PRAVILA? JE LI MOGUĆE ODREDITI HIJERARHIJU UNUTAR USTAVA? NEPROMJENJIVE (VJEČNE) ODREDBE USTAVA I SUDSKA KONTROLA USTAVNIH PROMJENA.

1. Uživaju li ustavna načela određeni stupanj nadmoćnosti u odnosu na druge odredbe u temeljnom zakonu? Kakav je odnos između ustavnih načela i drugih ustavnih odredaba i međunarodnog prava i/ili prava Europske unije? Postoje li odredbe u međunarodnom pravu ili pravu Europske unije koje se smatraju nadmoćnijima od domaćih ustavnih načela? Ako da, kako se takve više međunarodne odredbe primjenjuju u odnosu na domaća ustavna načela? Koje pravno mišljenje prevladava o pridavanju veće vrijednosti određenim ustavnim načelima nego ostalim odredbama temeljnog zakona u akademskoj zajednici i praksi u Vašoj zemlji?

Prethodno je već u odgovorima (v. I.2., I.5. i I.6.) navedeno da su vrednote iz članka 3. Ustava temelj za tumačenje Ustava te da je Ustavni sud zauzeo stajalište da se svaka pojedina ustavna odredba mora tumačiti u skladu s tim vrednotama. U tom smislu stvara se dojam o određenom stupnju nadmoćnosti najviših vrednota ustavnog poretka u odnosu na druge odredbe Ustava, ali Ustavni sud u svojoj praksi uvijek naglašava da polazi od sveobuhvatnog pristupa Ustavu te da njegove odredbe sagledava kao jedinstvenu cjelinu. O tom su pitanju progovorili i znanstvenici: "Ustav Republike Hrvatske, po uzoru na neke moderne europske ustave, u članku 3. utvrđuje najviše vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske, kao sažetak etičkog shvaćanja na kojem se temelji Ustav i time kao osnovu za tumačenje cjeline ustavnog teksta i njegovih pojedinih odredbi: (...) Najveći se dio tih pojmova detaljnije razrađuje u ustavnim odredbama koje jamče određena ljudska prava i temeljne slobode. Ali sama odredba članka 3. služi kao temelj tumačenja ostalih ustavnih odredaba, i time kao uputa zakonodavcu pri razradi pojedinih sloboda i prava. (...) Ona također na najbolji mogući način ukazuje kako se zaštita prava čovjeka ne može izdvojiti od ostalih temeljnih načela ustavnog sustava, već ovisi o usklađenoj primjeni cjeline tog sustava. Riječju, zaštita ljudskih prava neodvojiva je od razvitka demokratskih političkih institucija, neovisnog sudstva i općenito zahtjeva vladavine



prava koje sažimaju ustavne odredbe o najvišim vrednotama ustavnog poretka. U pojedinim slučajevima dolazi do proturječja između temeljnih vrednota, pa je potrebno pronaći pravu mjeru ravnoteže između njih."²⁸

Odnos ustavnih načela i uopće ustavnih odredaba prema međunarodnom pravu i/ili pravu Europske unije može se promatrati kroz ustavne odredbe, pravnu doktrinu i praksu Ustavnog suda (vidi i primjere navedene u odgovoru na pitanje II. 6.).

Prvo, u okviru hrvatskog pravnog sustava prihvaćen je monistički pristup međunarodnim ugovorima.²⁹ Ustav propisuje da međunarodni ugovori imaju veću pravnu snagu od zakona koje donosi parlament, pa u slučaju nesukladnosti nacionalnog zakona s nekim međunarodnim ugovorom sudovi i druga tijela s državnim i javnim ovlastima obvezna su primijeniti taj međunarodni ugovor. To se pravilo odnosi i na Konvenciju koja je u Hrvatskoj samoizvršujući međunarodni ugovor. Pravilo se odnosi i na međunarodna načela koja su često sadržana u međunarodnim ugovorima (primjerice članak 7. Konvencije), ali i na ona koja su u svojoj praksi razvila međunarodna tijela (primjerice ESLJP) u čijoj je nadležnosti tumačenje i primjena određenog međunarodnog ugovora.

Drugo, Konvencija u Hrvatskoj ima zapravo kvaziustavni položaj, koji joj je priznao Ustavni sud kroz svoju sudsku praksu.

Treće, primjena EU prava uređena je člankom 141.c Ustava koji glasi:

"Članak 141.c.

Ostvarivanje prava koja proizlaze iz pravne stečevine Europske unije, izjednačeno je s ostvarivanjem prava koja su zajamčena hrvatskim pravnim poretkom.

Pravni akti i odluke koje je Republika Hrvatska prihvatila u institucijama Europske unije primjenjuju se u Republici Hrvatskoj u skladu s pravnom stečevinom Europske unije.

Hrvatski sudovi štite subjektivna prava utemeljena na pravnoj stečevini Europske unije.

Državna tijela, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te pravne osobe s javnim ovlastima izravno primjenjuju pravo Europske unije."

Ustavni sud do sada nije imao priliku tumačiti naprijed navedene ustavne odredbe. Pravna teorija smatra da "[n]avedena načela stvaraju konkretne obveze za redovne sudove i Ustavni

²⁸ Smerdel, Branko, Ustavno uređenje europske Hrvatske, Narodne novine d.d., Zagreb, lipanj 2013., str. 290-291.

²⁹ Članak 134. Ustava glasi:

"Članak 134.

Međunarodni ugovori koji su sklopljeni i potvrđeni u skladu s Ustavom i objavljeni, a koji su na snazi, čine dio unutarnjega pravnog poretka Republike Hrvatske, a po pravnoj su snazi iznad [domaćih] zakona. ..."



sud".³⁰ Stajališta pravne teorije o značenju i postignućima pojedinih odredaba sadašnjeg članka 141.c Ustava navode se niže u tekstu pod navodnicima.³¹

Članak 141.c stavak 1. Ustava "deklaratorni je izričaj dvaju načela koja su formulirana u praksi Europskog suda - načela ekvivalencije i načela djelotvornosti. Oba načela ugrađena su u same temelje pravnog poretka EU i dobro utvrđena u praksi Europskog suda. Riječ je o procesnim načelima koja obvezuju redovne i ustavne sudove."

Članak 141.c stavak 2. Ustava "može se shvatiti kao norma koja implicitno omogućuje izravni učinak i nadređenost prava EU hrvatskom pravu. Ta su načela ugrađena u same temelje prava EU i konstituiraju njen pravni poredak kao izvoran i autonoman." Stoga se članak 145. stavak 2. Ustava "ne smije shvatiti na banalan način kao puko kolizijsko pravilo, već kao ustavnopravno prihvaćanje temeljnih načela na kojima se pravo EU zasniva. Ta načela prožimaju nacionalne pravne poretke država članica i bez njihovog prihvaćanja članstvo u EU nije moguće."

Članak 141.c stavak 2. Ustava "otvara hrvatski pravni sustav pravnom poretku EU i time ga diferencira od pravnog poretka međunarodnog prava. On, između ostaloga, predstavlja nacionalni pravni izričaj načela izravnog učinka i nadređenosti prava EU nacionalnom pravu, ali u sebi sadrži i ostala načela prava EU, koja se kristaliziraju u praksi europskog prava".

Članak 141.c stavak 3. Ustava "treba shvatiti kao posebni izričaj i dodatnu razradu čl. 134. Ustava koji propisuje da međunarodni ugovori čine dio unutarnjeg pravnog poretka i da su nadzakonske snage".

Članak 141.c stavak 4. Ustava "propisuje tzv. izravni administrativni učinak". Naime, obvezu izravne primjene prava EU imaju ne samo hrvatski sudovi već i državna tijela, tijela jedinica područne (regionalne) samouprave te pravne osobe s javnim ovlastima.

Praksa Ustavnog suda u odnosu na pravo Europske unije skromna je zbog vrlo kratkog razdoblja u kojem je Hrvatska punopravna država članica EU. Međutim, u odluci broj: U-VIIR-1159/2015 od 8. travnja 2015. Ustavni sud izrijekom je naveo da je Ustav po svojoj pravnoj snazi iznad prava Europske unije.³²

2. Kakav je međusobni odnos ustavnih načela? Postoji li hijerarhija među tim načelima? Kakav pristup ima ustavni sud prema određivanju hijerarhije u ustavu? Može li se iz sudske prakse ustavnog suda zaključiti da je sud dao

³⁰ Tamara Čapeta; Siniša Rodin (2011) Osnove prava Europske unije, 2 izdanje, Zagreb: Narodne novine d.d., str. 150.

³¹ Ibid., str. 151-153.

³² Relevantan dio te odluke glasi:

"45. Ustavni sud na kraju ocjenjuje da u ovom ustavnosudskom postupku nije potrebno ispitivati materijalnoppravnu suglasnost referendurnskog pitanja s pravom Europske unije jer je Ustav po svojoj pravnoj snazi iznad prava Europske unije. Drugim riječima, s obzirom na točke I. i II. izreke ove odluke, ne postoje razlozi da se ispitivanje provede i s aspekta prava koje u Republici Hrvatskoj važi na temelju osnivačkih ugovora u svjetlu članka 141.c Ustava."

primarni status određenim temeljnim načelima u odnosu na preostala u temeljnom zakonu?

Ustav nije izrijekom odredio ni međusobni odnos ustavnih načela ni njihovu hijerarhiju. Pored navođenja načela i vrednota (v. odgovor na pitanja I.2.) u Glavi II. Ustava (Temeljne odredbe, članci od 1. do 13.), u Ustavu se načela navode i u Glavi III. (Zaštita ljudskih prava i temeljnih sloboda, članci od 14. do 69.) kao primjerice: načelo zabrane diskriminacije i jednakost svih pred zakonom (članak 14.), načelo razmjernosti (članak 16. stavak 2.), načelo zakonitosti upravnih akata (članak 19. stavak 1.), načelo presumpcije nedužnosti (članak 28.), načelo pravičnosti postupka (članak 29.), načelo *nullum crimen nulla poena sine lege* i načelo primjene blaže kazne (članak 31. stavak 1.), te načelo ljudskog dostojanstva (članak 35.).

Očigledno je da se u Ustavu načela navode na različitim razinama apstrakcije, odnosno da određena načela predstavljaju daljnju razradu temeljnih načela, to jest "vrednota" iz članka 3. Ustava. Primjerice načelo zabrane diskriminacije i jednakosti svih pred zakonom (članak 14.), jednakost državljana Republike Hrvatske i stranaca pred sudovima i drugim državnim i inim tijelima koja imaju javne ovlasti (članak 26. Ustava), te načelo jednakosti i pravednosti u oporezivanju (članak 51. stavak 2. Ustava) predstavljaju razradu vrednote jednakosti iz članka 3. Ustava. Također, načelo zakonitosti upravnih akata (članak 19. stavak 1.) i načelo *nullum crimen nulla poena sine lege* (članak 31. stavak 1.) predstavljaju razradu načela zakonitosti iz članka 5. stavka 1. Ustava u različitim granama prava, a jamstvo³³ ravnopravnosti pripadnika svih nacionalnih manjina (članak 15. stavak 1.) izraz je vrednote nacionalne ravnopravnosti iz članka 3. Ustava.

Pored toga, načela se međusobno razlikuju po svom obuhvatu. Primjerice načelo pravne sigurnosti, legitimnih očekivanja, jasnoće i određenosti zakonskih odredaba, pravičnog suđenja i zabrane arbitrarnosti čine jezgru vladavine prava. Budući da su dio cjeline (načela

³³ Ustavni sud protumačio je ustavna jamstva u odluci broj U-I-763/2009 i dr. od 30. ožujka 2011. (Narodne novine 39/11.):

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

Stajalište o ograničenju ustavnih jamstava Ustavni je sud ponovio u odluci broj: U-I-722/2009 od 6. travnja 2011. (Narodne novine broj 44/11.):

"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. (...)"



vladavine prava) mogli bismo ih u odnosu na tu cjelinu čiji su dio teoretski promatrati i kao "načela niže hijerarhijske razine".

U svojoj praksi Ustavni sud je, u skladu s formalnom strukturom Ustava, utvrdio koje vrednote i načela čine jezgru ustavnog poretka (v. fusnotu 7). Sud je, također, utvrdio da najviše vrednote ustavnog poretka prožimaju cijeli tekst Ustava i služe za njegovo tumačenje, kao i da su pojedina načela (primjerice načelo zabrane diskriminacije i jednakosti svih pred zakonom iz članka 14. Ustava) samo posebni normativni vidovi tih vrednota (v. fusnotu 24).

3. Kako se mijenja ustav u vašoj zemlji? Kakav je postupak za izmjenu ustava propisan temeljnim zakonom? Kako je donesen izvorni ustav i propisuje li izričito nepromjenjive (vječne) odredbe? Postoji li ikakva razlika između prvotnog načina donošenja ustava i postojećeg postupka za izmjenu temeljnog zakona? Jesu li ustavna načela ikad bila podvrgnuta promjenama u vašoj zemlji? Ako da, iz kojih razloga?

Ustav izrijeком određuje dva načina promjene: prvi je promjena Ustava odlukom redovnoga zakonodavnog predstavničkog tijela, odnosno Hrvatskog sabora (članci 136. do 139. Ustava); a drugi je raspisivanje fakultativnog ustavotvornog referendum (članak 87. Ustava).

a) Promjena Ustava odlukom Hrvatskog Sabora

Pravo da predloži promjenu Ustava ima najmanje jedna petina zastupnika Hrvatskog sabora, predsjednik Republike i Vlada Republike Hrvatske. Nakon što ovlaštenu predlagatelj podnese inicijativu, Hrvatski sabor raspravlja i načelno odlučuje većinom glasova svih zastupnika hoće li se pristupiti promjeni Ustava ili ne.

Ako Hrvatski sabor načelno prihvati nužnost pristupanja izmjeni Ustava, izrađuje se nacrt promjene ustava koji Sabor utvrđuje većinom glasova svih zastupnika.

Konačnu odluku o promjeni Ustava Hrvatski sabor donosi dvotrećinskom većinom glasova svih zastupnika.

Promjenu Ustava proglašava Hrvatski sabor.

b) Promjena Ustava odlukom birača (ustavotvorni referendum)

S druge strane, ustavne odredbe određuju i mogućnost promjene Ustava primjenom referendum, odnosno raspisivanjem referendum o prijedlogu za promjenu Ustava, ako tako odluči Hrvatski sabor ili predsjednik Republike ili svojim potpisima zahtijeva deset posto od ukupnog broja birača.

Sabor odlučuje o raspisivanju referendum samostalno i za tu odluku Ustav ne propisuje nikakvu posebnu većinu, pa se za odluku u smislu članka 82. Ustava traži većina glasova ukoliko je na sjednici nazočna većina zastupnika. U slučaju građanske inicijative za promjenu Ustava, Hrvatski sabor dužan je raspisati referendum o promjeni Ustava kada to zatraži svojim potpisima najmanje deset posto od ukupnog broja birača u Republici Hrvatskoj.



Predsjednik Republike može raspisati referendum o prijedlogu promjene Ustava samo na prijedlog Vlade i uz supotpis predsjednika Vlade. Na referendumu o promjeni Ustava odlučuje se većinom birača koji su pristupili referendumu. Odluka donesena na referendumu je obvezatna.

Ustav Republike Hrvatske, koji je danas na snazi, donesen je 22. prosinca 1990. (Narodne novine broj 56/90.) i do sada je mijenjan pet puta, i to prva četiri puta odlukom Hrvatskog sabora, a peti put referendumom.

Ustav izrijeком ne propisuje nepromjenjive (vječne) odredbe Ustava. Usprkos tome, u priopćenju broj: Sus-1/2013 od 14. studenoga 2013. Ustavni sud prvi je put ukazao na mogućnost promjene svojeg stajališta o tome da u hrvatskom Ustavu ne postoji klauzula vječnosti i da nije nadležan za materijalnu kontrolu ustavnosti ustavnih amandmana (u konkretnom slučaju, u obliku referenduskog pitanja³⁴). Relevantni dio priopćenja glasi:

"5. Na temelju članka 125. alineje 9. Ustava i članka 2. stavka 1. u vezi s člankom 87. alinejom 2. Ustavnog zakona, Ustavni sud ima opću ustavnu zadaću jamčiti poštovanje Ustava i nadzirati ustavnost državnog referenduma sve do formalnog okončanja referenduskog postupka.

Sukladno tome, nakon što na temelju narodne ustavotvorne inicijative Hrvatski sabor donese odluku o raspisivanju državnog referenduma, a da prije toga nije postupio po članku 95. stavku 1. Ustavnog zakona, Ustavnom sudu ne prestaju opće nadzorne ovlasti nad ustavnošću tako raspisanog referenduma.

Međutim, uvažavajući ustavotvornu ulogu Hrvatskog sabora kao najvišeg zakonodavnog i predstavničkog tijela u državi, Ustavni sud ocjenjuje da se općim nadzornim ovlastima u takvoj situaciji smije koristiti samo iznimno, kad utvrdi takvu formalnu i/ili materijalnu protuustavnost referenduskog pitanja ili tako tešku proceduralnu pogrešku koje prijete narušavanjem strukturalnih obilježja hrvatske ustavne države, to jest njezina ustavnog identiteta, uključujući najviše vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske (članak 1. i članak 3. Ustava)."

Nakon toga, u odluci broj: U-VIIR-1159/2015 od 8. travnja 2015. (kojom utvrđuje da referenduskopitanje o tzv. *outsourcingu* nije u skladu s Ustavom), Ustavni sud je izravnije naveo načelno pravno stajalište o tome da Ustav sadržava odredbe koje izražavaju ustavni

³⁴ U članku 125. alineji 9. Ustava propisano je da Ustavni sud "nadzire ustavnost i zakonitost izbora i državnog referenduma", a u članku 2. stavku 1. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu propisano je da "Ustavni sud jamči poštivanje i primjenu Ustava Republike Hrvatske". Na tim je osnovama Ustavni sud u svojoj praksi izgradio doktrinu o svojim "općim nadzornim ovlastima" u zaštiti Ustava. Naime, Ustavni sud nadležan je nadzirati ustavnost i zakonitost provođenja državnog referenduma i poduzimati potrebne mjere odgovarajućom primjenom odredaba koje ga ovlašćuju da nadzire ustavnost i zakonitost izbora. U okviru tih ovlasti, Ustavni sud nadležan je i za prethodnu kontrolu (materijalne) ustavnosti referenduskog pitanja u slučaju kad referendum zatraži potreban broj birača, to jest 10 % od ukupnog broja birača u Republici Hrvatskoj (tzv. referendum građanske inicijative ili narodni ustavotvorni referendum). Iz kontrole materijalne ustavnosti Ustavnog suda izuzeta su referendumska pitanja koja na državni referendum stavljaju ovlaštena državna tijela (Hrvatski sabor i predsjednik Republike), neovisno o tome je li riječ o zakonodavnom ili ustavotvornom referendumu. U tim se slučajevima nadležnost Ustavnog suda svodi na formalni ustavotvorni nadzor.)

identitet hrvatske države i da bi Ustavni sud iznimno mogao posegnuti za svojim općim nadzornim ovlastima ako bi strukturalna obilježja hrvatske ustavne države bila u opasnosti:

"33.4. U ustavnopravnom poretku Republike Hrvatske kakav je danas na snazi, o tome jesu li referendumski pitanja u skladu s Ustavom odlučuje Ustavni sud (...), pri čemu ustavotvorac nije izrijekom naveo pitanja koja su stvar isključive nadležnosti tijela predstavničke demokracije. Ona se izvode iz cjeline Ustava.

Štoviše, i kad je riječ o promjeni samog Ustava, obveza je Ustavnog suda da na temelju općih nadzornih ovlasti ne dopusti održavanje bilo kojeg referenduma 'kad utvrdi takvu formalnu i/ili materijalnu protuustavnost referendumskog pitanja ili tako tešku proceduralnu pogrešku koje prijete narušavanjem strukturalnih obilježja hrvatske ustavne države, to jest njezina ustavnog identiteta, uključujući najviše vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske (članak 1. i članak 3. Ustava)' (v. točku 5. Priopćenja Ustavnog suda o narodnom ustavotvornom referendumu o definiciji braka, broj: SuS-1/2013 od 14. studenoga 2013., 'Narodne novine' broj 138 od 18. prosinca 2013.). I u tim slučajevima Ustavni sud u svojoj ocjeni polazi od cjeline Ustava."

"Zaključno, čini se da je Ustavni sud posrednim putem, preko svojih ovlasti da nadzire ustavnost referendumskih pitanja, uspio doći do ustavne interpretacije koja otvara vrata postavci da u hrvatskom Ustavu postoje vrijednosti koje se moraju smatrati hrvatskom klauzulom vječnosti, iako ona nije izrijekom sadržana u ustavnom tekstu."³⁵

Ustav je izvorno donesen odlukom Hrvatskog sabora.

Naime, nakon prvih slobodnih višestranačkih izbora održanih 1990. godine u Republici Hrvatskoj i obavljenog prijenosa vlasti na pobjedničku stranku, Hrvatski sabor, prema odredbama o promjeni Ustava, donio je u srpnju 1990. godine, amandmane (amandmani 64.-71., Narodne novine broj 31/90.) na tada važeći Ustav Socijalističke Republike Hrvatske iz 1974. godine (Narodne novine broj 8/74.). Predsjednik Republike Franjo Tuđman podnio je 25. srpnja 1990. Saboru formalnu inicijativu da se pristupi radu na donošenju novog Ustava Republike Hrvatske. Sabor je prihvatio inicijativu. Rad na pripremi ustavnog teksta odvijao se po dva kolosijeka, djelovanjem Sabora Republike Hrvatske, odnosno saborske Komisije za ustavna pitanja, te djelovanjem Predsjedništva Republike Hrvatske. Nacrt ustavnog teksta pripremali su stručnjaci, a nakon javne rasprave o nacrtu, Hrvatski sabor donio je Ustav i proglasio ga 22. prosinca 1990. na temelju tada važećeg Ustava Republike Hrvatske (Narodne novine broj 8/74. i 31/90.).

Promjenama Ustava bile su obuhvaćene, među ostalima, i odredbe koje uređuju vrednote i načela. U pogledu ustavnih načela bitna je Promjena Ustava 2000. godine kojom je:

- dopunjen članak 3. Ustava³⁶ na način da su najviše vrednote ustavnog poretka određene kao "temelj za tumačenje Ustava" te je dodana još jedna vrednota – "ravnopravnost spolova";

³⁵ Jasna Omejec, Veliki njemački ustav i nepromjenjiva ustavna načela u praksi Saveznog ustavnog suda, str. 30-31.

³⁶ Članak 2. Promjena Ustava Republike Hrvatske (Narodne novine broj 113/2000.).



- članku 4. Ustava dodan stavak 2.³⁷ kojim je propisano da načelo diobe vlasti uključuje i oblike međusobne suradnje i uzajamne provjere nositelja vlasti propisane Ustavom i zakonom (*checks and balances*); i
- izrijekom uvedeno (novim stavkom 2. članka 16. Ustava) načelo razmjernosti³⁸.

U odnosu na *travaux preparatoires* za izmjenu članka 3. Ustava potrebno je istaknuti da su tijekom priprema izmjene Ustava iz 2000. godine pisci Stručnih osnova za promjenu Ustava vezano uz vrednote naveli sljedeće:

"Cjelina ustavnih vrednota koje su nabrojene u čl. 3. Ustava temeljni je okvir postojanja ustavnog prava Republike Hrvatske. Zahvaljujući ustavnim vrednotama kao što su npr. 'sloboda', 'jednakost', 'višestranačje', građani Republike Hrvatske su na posljednjim izborima iskazali koliko jasnu predanost cilju obnove, afirmacije i zbiljske emancipacije dostojanstva građanina koji odlučuje, toliko i potvrdi Hrvatske kao ustavnodemokratske države dostojne najboljih atributa u ovoj oblasti. U tom smislu ustavne vrednote nisu samo vrelo pokretačke snage građanskih vrlina pojedinaca, već i izvor ustavnog i zakonitog djelovanja državnih i drugih tijela kojima je realizacija Ustava primarna zadaća. Ustavne funkcije koje imaju državna tijela, prije svega zakonodavna, izvršna itd. ali i funkcije svih ostalih subjekata javnog prava nisu ništa drugo do realizacija orijentacija u značenjima koja moraju biti data ustavnim vrednotama u svekolikim i uvijek posebnim okolnostima.

Dopuna čl. 3. Ustava koja određuje da su 'ustavne vrednote ... temelj za tumačenje Ustava i zakona' ima za svoj cilj i svrhu jačanje konstitucionalizma te olakšati opću orijentaciju u primjenjivanju Ustava. No ova bi dopuna posebno olakšala ustavne nadležnosti Ustavnog suda RH, a posebno njegovo pravo da odlučuje o 'suglasnosti zakona s ustavom'.³⁹

Promjenama Ustava iz 2000. godine usklađen je i izričaj članka 29. Ustava (pravo na pravično suđenje) s izričajem članka 6. Konvencije.⁴⁰

Načelo zabrane diskriminacije sadržano u članku 14. stavku 1. Ustava bilo je dva puta podvrgnuto manjim jezičnim izmjenama koje nisu zadirale u sadržaj i smisao tog načela.⁴¹

Izmjenama su zbog jezičnog uređenja teksta Ustava bila, također, podvrgnuta i neka ustavna prava koja predstavljaju razradu vrednota navedenih u članku 3. Ustava, kao primjerice članak 26. Ustava kojim je propisano da su svi državljani Republike Hrvatske i stranci jednaki pred sudovima i drugim državnim i inim tijelima koja imaju javne ovlasti.⁴²

³⁷ Članak 3. stavak 2. Promjena Ustava Republike Hrvatske (Narodne novine broj 113/2000.).

³⁸ Članak 8. Promjena Ustava Republike Hrvatske (Narodne novine broj 113/2000.).

³⁹ Materijali radne skupine predsjednika Republike koja je izradila stručni prijedlog Promjene Ustava u 2000. godini (v. na http://www.predsjednik.hr/Download/2003/09/10/radna_skupina.doc)

⁴⁰ Članak 10. Promjena Ustava Republike Hrvatske ("Narodne novine" broj 113/2000.).

⁴¹ Članak 3. stavak 1. Ustavnog zakona o izmjenama i dopunama Ustava Republike Hrvatske (Narodne novine broj 135/1997.) i članak 4. Promjena Ustava Republike Hrvatske (Narodne novine broj 28/2001.).

⁴² Članak 6. Promjena Ustava Republike Hrvatske (Narodne novine broj 28/2001.).



4. Treba li postupak izmjene ustava biti podvrgnut sudskoj kontroli ili ga u cijelosti treba prepustiti političkim akterima? Kakvo je prevladavajuće pravno mišljenje akademske zajednice i drugih društvenih skupinama u vašoj zemlji?

Stajališta Ustavnog suda o pitanju sudske kontrole izmjene Ustava navedena su u odgovoru na pitanja II. 6.

Znanstvenici, kao i skupine aktivno angažirane u zaštiti demokracije, pravne države i ljudskih prava, sudeći prema objavljenim člancima (primjerice citat u odgovoru na pitanja II. 7.), smatraju da postupak izmjene ustava treba biti podvrgnut kontroli Ustavnog suda, a ne u cijelosti prepušten političkim akterima.

5. Propisuje li ustav u Vašoj zemlji ustavnosudsku kontrolu izmjene ustava? Ako da, koji se pravni subjekti mogu obratiti ustavnom sudu i osporiti ustavnost izmjena temeljnog zakona? Kakav je zakonom propisan postupak donošenja odluke u tom pogledu?

Ustav ne propisuje ustavnosudsku kontrolu izmjena Ustava.

6. Je li ustavni sud ovlašten ocijeniti ustavnost izmjene temeljnog zakona u materijalnom smislu ili mu je povjerena samo kontrola iz postupovnih razloga? U nedostatku izričite ustavne ovlasti, je li ustavni sud ikada ocjenjivao ili tumačio izmjenu ustava? Koji su bili razlozi za zaključivanje ustavnog suda? Postoji li presedan o tome kako je ustavni sud elaborirao svoju nadležnost provođenja sudske kontrole izmjena ustava u materijalnom ili postupovnom smislu? Kakav pravni učinak ima odluka ustavnog suda kojom je utvrđeno da ustavni amandman nije u suglasnosti s Ustavom? Molimo, navedite primjere iz sudske prakse ustavnog suda.

Ustavni sud nije izrijekom ni na temelju Ustava ni na temelju Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske ovlašten ocjenjivati ustavnost amandmana na Ustav u materijalnom smislu, a ni iz postupovnih razloga. U nedostatku takve ustavne ovlasti, Ustavni sud nekoliko je puta odlučivao o svojoj nadležnosti za ocjenjivanje ustavnosti izmjena Ustava.

"U rješenju broj: U-I-207/1990 od 20 srpnja 1990. Ustavni sud utvrdio je da nije ovlašten ocjenjivati odredbe Ustava i ustavnih amandmana 'kako u pogledu njihovog sadržaja tako ni u pogledu načina njihovog usvajanja'. No, poslije je promijenio stajalište pa je u rješenju broj: U-I-1631/2000 od 28. ožujka 2001. prvo utvrdio da Ustavni sud nije nadležan ocjenjivati materijalne odredbe Ustava 'jer ne postoji ni pravna ni faktična mogućnost za ocjenjivanje materijalne suglasnosti ustavnih odredaba niti s jednim višim pravnim aktom, budući da je Ustav temeljni i najviši pravni akt države', ali je nadodao 'međutim, predmet ustavnosudske ocjene može biti postupak donošenja i promjene Ustava u smislu je li Ustav donesen, mijenjan ili dopunjavao sukladno odredbama Ustava' (...). Već i u rješenju broj: U-I-597/1995 od 9. veljače 2000. (u kojem je predmet ocjene bio UZUS) Ustavni sud izrazio je stajalište da

nije nadležan za ocjenu ustavnosti materijalnog sadržaja propisa koji ima snagu Ustava. Isto je stajalište izrazio i u rješenjima broj: U-I-699/2000 od 14. travnja 2000., U-I-729/2001 od 6. lipnja 2001., U-I-778/2002 od 10. srpnja 2002., U-I-2860/2009 od 13. travnja 2010.⁴³ Također i u rješenju broj: U-I-453/2015 od 17. veljače 2015. (Narodne novine broj 27/15.),⁴⁴ kojim je odbacio prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske.

Međutim, "Ustavni sud je u novijoj odluci broj: U-III-4149/2014 od 24. srpnja 2015. prvi put progovorio i o ustavnim amandmanima koji su već postali integralni dio Ustava. Polazeći od holističkog pristupa ustavnom tekstu, protumačio je opseg i domašaj članka 5. Promjene Ustava iz 2010. godine (Narodne novine broj 76/10.). Tim je ustavnim amandmanom u članak 31. Ustava (*načelo nullum crimen, nulla poena sine lege*) dodan novi stavak 4., kojim je propisano nezastarijevanje kaznenih djela ratnog profiterstva i kaznenih djela iz procesa pretvorbe i privatizacije.

U navedenoj je odluci Ustavni sud istaknuo da se 'ustavne odredbe, a osobito ustavni amandmani naknadno uneseni u ustavni tekst, moraju tumačiti u duhu cjelokupnog pravnog poretka oblikovanog u Ustavu tako da njihovo tumačenje izvire iz cjeline odnosa koji se njime ustrojavaju' (točka 80.). Stoga je 'potrebno precizno određenje opsega i domašaja članka 5. Promjene Ustava/2010 (novog stavka 4. članka 31. Ustava), kako ni tumačenje ni primjena te ustavne promjene iz 2010. ne bi proturječili najvišim vrednotama ustavnog poretka, u ovom slučaju ustavnom načelu zakonitosti u kaznenom pravu, kao esencijalnom elementu vladavine prava u demokratskom društvu (članak 31. stavak 1. u vezi s člankom 3. Ustava)' (točka 81.). Sažeto, novi stavak 4. članka 31. Ustava ne može se 'razmatrati zasebno i odvojeno od stavka 1. tog istog članka jer samo zajedno s njim čini smislenu normativnu cjelinu, a ne može se izdvajati ni iz cjelokupnog teksta Ustava kao jedinstvene cjeline' (točka 154.).

Razmatrajući dispoziciju 'ne zastarijevaju' u novom stavku 4. članka 31. Ustava (koji je unesen u ustavni tekst člankom 5. Promjene Ustava/2010), kao i kasniju zakonsku dispoziciju (kojom se razrađuje navedena ustavna odredba) da se kazneni progon za kaznena djela ratnog profiterstva 'može poduzeti i nakon isteka rokova za zastaru kaznenog progona', Ustavni sud je u odluci broj: U-III-4149/2014 zaključio:

'117. (...) te se dispozicije (i ustavna i zakonska) moraju tumačiti i primjenjivati tako da u cijelosti budu usklađene s temeljnim vrijednostima na kojima počiva nacionalni Ustav, tako da njihov krajnji ishod ne dovede do neustavnih posljedica.

⁴³ Krapac Davor; Trgovac Sanja (2014) Postupak pred Ustavnim sudom Republike Hrvatske, Ustrojstvo i proceduralni elementi ustavnog nadzora, Zagreb: Narodne novine d.d., str.155

⁴⁴ Relevantni dio iz tog rješenja glasi:

"4. Ustavni sud u svojoj je dosadašnjoj praksi zastupao stajalište da nije nadležan ocjenjivati materijalne odredbe Ustava ili zakona koji imaju snagu Ustava. Ovo iz razloga što ne postoji ni pravna ni faktična mogućnost za ocjenjivanje materijalne suglasnosti takvih odredaba ni s jednim višim pravnim aktom, budući da je Ustav temeljni i najviši pravni akt države. Stoga se ne bi moglo govoriti o nadležnosti bilo kojeg tijela za odlučivanje o materijalnoj ustavnosti takvih odredaba, uključujući Ustavni sud. Sukladno tome, predmet ustavnosudske ocjene može biti postupak donošenja i promjene Ustava odnosno ustavnog zakona, ali samo u okviru ocjene jesu li navedeni akti doneseni, mijenjani ili dopunjavani u postupku i na način propisan Ustavom. Ta pravna stajališta Ustavni sud izrazio je, primjerice, u rješenju broj: U-I-597/1995 i dr. od 9. veljače 2000., rješenju broj: U-I-699/2000 od 14. lipnja 2000. i rješenju broj: U-I-1631/2000 od 28. ožujka 2001. ('Narodne novine' broj 27/01.)."



To znači da se treba uvažavati kontekst i vrijeme donošenja novog stavka 4. članka 31. Ustava, a da polazište pri tumačenju i primjeni ustavne dispozicije 'ne zastarijevaju', zajedno s kasnijom zakonskom dispozicijom da se kazneni progon 'može poduzeti i nakon isteka rokova za zastaru kaznenog progona' (članak 1. ZoNKZ-RPiPP-a), mora biti pravilo: vladavina prava zahtijeva od države da se ne miješa retroaktivno u slučajeve u kojima je već prije nastupila zastara kaznenog progona. Riječ je o garantivnoj funkciji kaznenog zakonodavstva koja je inherentni dio ustavnog načela zakonitosti (članak 31. stavak 1. Ustava) i kao takva je ugrađena u same temelje hrvatskog ustavnog poretka.

U suprotnom bi bila riječ o neprihvatljivom zadiranju države u objektivnu sferu pravne predvidljivosti kaznenog progona, suđenja i penalizacije, a pod određenim okolnostima i u ustavna jamstva poštenog suđenja pojedinaca optuženih za kaznena djela iz novog stavka 4. članka 31. Ustava.'

U navedenoj je odluci Ustavni sud uspio protumačiti ustavni amandman iz 2010. godine (članak 5. Promjene Ustava/2010) tako da ne bude prijetnja strukturalnim obilježjima hrvatske ustavne države, to jest njezinom ustavnom identitetu, uključujući najviše vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske (u ovom slučaju: vladavini prava). Nije poznato što bi Ustavni sud učinio da je utvrdio suprotno, to jest da taj ustavni amandman narušava strukturalna obilježja hrvatske ustavne države, a nije ga moguće zadržati u okvirima Ustava nijednom metodom ustavne interpretacije."⁴⁵

7. Postoji li ikakva tendencija povećanja ovlasti u pogledu nadležnosti vašeg ustavnog suda da kontrolira amandmane temeljnog zakona? Zagovaraju li to akademska zajednica ili druge društvene skupine? Kako se u tom pogledu gleda na sudsku kontrolu? Hoće li proširivanje ili priznavanje nadležnosti ustavnog suda potaknuti ostvarivanje ustavnih ciljeva ili zaprijetiti njegovoj opstojnosti? Molimo, izložite postojeće rasprave u vašoj nadležnosti.

Da, tendencija povećavanja ovlasti u pogledu nadležnosti Ustavnog suda da kontrolira amandmane Ustava postoji. Pored evolucije stajališta Ustavnog suda u pogledu kontrole izmjena Ustava, prikazane u odgovoru na pitanja II. 6., za proširenje nadležnosti Ustavnog suda i na kontrolu materijalne ustavnosti promjena Ustava otvoreno se zalažu prije svega pravni znanstveni krugovi, kao i određene institucije aktivne u zaštiti demokracije, pravne države i ljudskih prava. S time bi se, prema mišljenju određenih autora, potaknulo ostvarivanje ustavnih ciljeva i zaštitio ustavni identitet Republike Hrvatske. Na takvo se proširenje nadležnosti Ustavnog suda Republike Hrvatske, u kontekstu suvremene ustavne doktrine i primjera zemalja u kojima ustavni sudovi tu kontrolu već provode, otvoreno pozivaju znanstvenici kao primjerice profesorica ustavnog prava na Pravnom fakultetu u Zagrebu, dr. sc. Biljana Kostadinov:

"Držimo da se ustavni identitet Republike Hrvatske, vlastita strukturalna načela Ustava RH, nisu iza ili iznad već *unutar Ustava RH*. (...)

⁴⁵ Jasna Omejec, Veliki njemački ustav i nepromjenjiva ustavna načela u praksi Saveznog ustavnog suda, str. 31 - 32.



Ustavno prihvaćanje obveze poštivanja ljudskog dostojanstva kao temeljnog ustavnog principa i najviše vrednote Ustava RH, uz nepovredivost temelja načela vladavine prava i slobodnog demokratskog poretka (iz članka 17. stavak 3.), razlog je da naš Ustav pripada zajednici ustava slobodnih država Europe i svijeta. U Republici Hrvatskoj članak 17. st. 3. Ustava RH osnova je za tumačenje Ustava i odlučivanje o materijalnoj ustavnosti ustavnih promjena. Kontrolu materijalne ustavnosti ustavnih promjena Ustavni sud Republike Hrvatske može vršiti pozivom na članak 17. st. 3. Ustava RH i interpretacijom svojih nadležnosti prema Ustavu RH i Ustavnom zakonu o Ustavnom sudu RH, na način kako postupaju Savezni ustavni sud Njemačke u gore navedenom primjeru.

Kada će korak prema kontroli materijalne ustavnosti ustavnih promjena i na čiji zahtjev (na vlastitu inicijativu ustavnih sudaca ili na zahtjev Hrvatskog sabora) učiniti naš Ustavni sud ostaje današnja hrvatska enigma.

Ističemo da europski ustavni sudovi (primjerice, Italije, Njemačke, Austrije i Češke) nadziru materijalnu ustavnost ustavnih promjena, iako takva ovlast nije izričito određena u ustavima tih država.

(...)

Držimo da je svrha "materijalne jezgre ustava", uz koju se vezuje "zapovijed nepromjenjivosti" kao *pravni i politički jamac Ustava*, otežavanje taktičke izmjene ustava u svrhu dnevne politike od strane trenutne parlamentarne većine i predstavlja ustavni identitet čija je zaštita u ustavnoj demokraciji, za razliku od tradicionalno shvaćene demokracije, povjerena upravo Ustavnom sudu. Ustavni identitet Republike Hrvatske utvrđen je u Ustavu RH i ne ovisi o shvaćanju i poimanju Ustava od strane Hrvatskog sabora kada on donosi ustavne promjene.

Ne možemo se pozivati na ustavnopravnu tradiciju Hrvatske u otklanjanju takve kontrole, jer suvremena ustavna doktrina navodi, što smo u uvodu rada i pokazali, da je materijalna kontrola ustavnosti ustavnih promjena rezultat modernog razvitka političkih sustava: demokracije shvaćene kao zaštita temeljnih uprava čiji je prirodni zaštitnik ustavno sudstvo.

Ovlast autentične interpretacije Ustava i ustavnog identiteta omogućava nametanje određenog političkog pogleda na razvoj Ustava i cjelokupne politike."⁴⁶

⁴⁶ Kostadinov, Biljana, Ustavni identitet, Okrugli stol održan 16. prosinca 2010. u palači Akademije u Zagrebu na temu Dvadesete obljetnice Ustava Republike Hrvatske, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Znanstveno vijeće za državnu upravu, pravosuđe i vladavinu prava, Zagreb, 2011., str. 320 - 322.