



XVIIe Congrès de la Conférence des Cours constitutionnelles européennes
XVIIth Congress of the Conference of European Constitutional Courts
XVII. Kongress der Konferenz der Europäischen Verfassungsgerichte
XVII Конгресс Конференции европейских конституционных судов

Sažetak / Summary / Synthèse / Kurzfassung / резюме

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

XVII. KONGRES KONFERENCIJE EUROPSKIH USTAVNIH SUDOVA

Uloga ustavnih sudova u pridržavanju i primjeni ustavnih načela

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

Izvješće Ustavnog suda Republike Hrvatske

SAŽETAK

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

Članak 3. Ustava Republike Hrvatske (dalje u tekstu: Ustav) glasi: "Sloboda, jednakost, nacionalna ravnopravnost i ravnopravnost spolova, mirotvorstvo, socijalna pravda, poštivanje prava čovjeka, nepovredivost vlasništva, očuvanje prirode i čovjekova okoliša, vladavina prava i demokratski višestranački sustav najviše su vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske i temelj za tumačenje Ustava." Tim je vrednotama Ustav dao regulativnu ulogu *sui generis* i s time omogućio da Ustavni sud ustavne odredbe tumači progresivno i dinamično u svjetlu tih "živoćih", konceptualno i metodološki složenih, vrijednosnih koncepata.

Ustavni sud Republike Hrvatske (dalje u tekstu: Ustavni sud) imao je aktivistički pristup u utvrđivanju i oblikovanju ustavnih načela. Istovremeno Sud je razvijao i interpretacijski kapacitet u smjeru metodološkog aktivizma prihvaćajući postepeno specifična načela za interpretaciju Ustava (primjerice načela teleološke interpretacije, evolutivne i dinamične interpretacije te autonomne interpretacije ustavnih pojmova). Osnovu je našao u jurisprudenciji Europskog suda za ljudska prava. O potrebi za takvim pristupom Ustavnog suda afirmativno su progovorili i znanstvenici.

Pod neposrednim i posrednim utjecajem Ustavnog suda Hrvatski sabor novelirao je: članak 4. Ustava u odnosu na načelo diobe vlasti; članak 16. Ustava u odnosu na načelo razmjernosti;¹ članak 29. Ustava u odnosu na pravo na pravično suđenje; te Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske radi proširenja nadležnosti Ustavnog suda za odlučivanje o povredama razumnog roka trajanja sudskih postupaka².

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

¹ Primjerice odluku broj: U-I-1156/1999 od 26. siječnja 2000. o ukidanju pojedinih odredaba Zakona o ograničavanju uporabe duhanskih proizvoda iz 1999., Ustavni sud utemeljio je na načelu razmjernosti iako u vrijeme donošenja te odluke načelo razmjernosti nije bilo izrijekom navedeno u Ustavu. Nakon toga, načelo razmjernosti uvedeno je u Ustav Promjenama Ustava iz 2000.

² Članak 63. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, Narodne novine broj 99/99., 29/02. i 49/02. - pročišćeni tekst.

predmeta, budući da u smislu članka 115. stavka 3. Ustava sudovi sude na temelju Ustava, zakona, međunarodnih ugovora i drugih važećih izvora prava.

Ustavni sud poziva se na ustavna načela u svojoj praksi u mjeri u kojoj sam, kao neovisno tijelo, ocijeni da je to, s obzirom na posebne okolnosti konkretnog predmeta, potrebno. Sud je tumačio 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, 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. Najviše vrednote ustavnog poretka ne čine izravan, samostalan ustavni temelj za pružanje zaštite u postupcima pokrenutim u povodu ustavne tužbe (konkretna kontrola), ali se moraju uzeti u obzir u vezi s drugim jamstvima sloboda i prava.

Odluke Ustavnog suda (uključujući i one utemeljene samo na načelima) stvaraju obvezna pravila ponašanja u društvenoj zajednici, omogućavajući na taj način oživotvorenje vrijednosti utjelovljenih u Ustavu. Vladavina prava, načelo pravne sigurnosti, načelo zakonitosti, načelo jasnoće i preciznosti zakonskih odredaba, načelo zabrane diskriminacije i jednakosti svih pred zakonom, te načelo pravičnosti 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 učestalo pojavljivala u praksi Ustavnog suda (primjerice demokracija i socijalna država).

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

Stajalište je Ustavnog suda, zauzeto u skladu s člankom 3. Ustava, da se svaka pojedina ustavna odredba mora tumačiti u skladu s najvišim vrednotama ustavnog poretka. 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.

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.

Prvo, u okviru hrvatskog pravnog sustava prihvaćen je monistički pristup međunarodnim ugovorima. Članak 134. Ustava 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 međunarodna načela koja su često sadržana u međunarodnim ugovorima, ali i na ona načela koja su u svojoj praksi razvila međunarodna tijela (primjerice Europski sud za ljudska prava) u čijoj je nadležnosti tumačenje i primjena određenog međunarodnog ugovora.

Drugo, Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava u Hrvatskoj ima zapravo kvaziustavni položaj, koji joj je priznao Ustavni sud kroz svoju praksu.

Treće, primjena prava Europske unije uređena je člankom 141.c Ustava. Člankom 141.c stavkom 2. Ustava propisano je da se pravni akti i odluke koje je Republika Hrvatska prihvatila u institucijama Europske unije primjenjuju u skladu s pravnom stečevinom Europske unije. Stajalište je pravne teorije da članak 141.c stavak 2. Ustava predstavlja ustavnopravno prihvaćanje temeljnih načela na kojima se pravo Europske unije zasniva. Ustavni sud do sada nije imao priliku tumačiti odredbe članka 141.c Ustava. Međutim, u odluci broj: U-VIIR-1159/2015 od 8. travnja 2015. Ustavni sud naveo je da je Ustav po svojoj pravnoj snazi iznad prava Europske unije.

Ustav nije odredio ni međusobni odnos ustavnih načela ni njihovu hijerarhiju. 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. Pored toga, iz Ustava i prakse Ustavnog suda razvidno je da se načela 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 vladavine prava) mogli bismo ih, u odnosu na tu cjelinu čiji su dio, teoretski promatrati i kao načela niže hijerarhijske razine.

Ustav Republike Hrvatske može se promijeniti na dva načina: prvi je promjena Ustava odlukom redovnoga zakonodavnog predstavničkog tijela, odnosno Hrvatskog sabora koji konačnu odluku o promjeni Ustava donosi dvotrećinskom većinom glasova svih zastupnika; a drugi je raspisivanje fakultativnog ustavotvornog referenduma, odnosno raspisivanjem referenduma o prijedlogu za promjenu Ustava, ako tako odluči Hrvatski sabor ili predsjednik Republike ili svojim potpisima zahtijeva deset posto od ukupnog broja birača. Na referendumu o promjeni Ustava odlučuje se većinom birača koji su pristupili referendumu. Odluka donesena na referendumu je obvezatna.

Ustav ne propisuje nepromjenjive (vječne) odredbe. Unatoč tome, Ustavni sud posrednim je 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 vječnosti³.

Ustavni sud nije 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 ocjenjivanja ustavnosti izmjena Ustava te zauzeo

³ 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. Nakon toga, u odluci broj: U-VIIR-1159/2015 od 8. travnja 2015. (kojom utvrđuje da referendumsko pitanje 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 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.

stajalište da nije nadležan ocjenjivati materijalne odredbe Ustava, ali je nadležan ocjenjivati je li Ustav donesen, mijenjan ili dopunjavan sukladno odredbama Ustava⁴.

U svojoj je novijoj praksi Ustavni sud naznačio mogućnost promjene svog stajališta o nenadležnosti za ocjenu ustavnosti materijalnog sadržaja propisa koji ima snagu Ustava⁵. Povrh toga, u jednoj je novijoj odluci⁶ Ustavni sud 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. U navedenoj je odluci Ustavni sud uspio protumačiti ustavni amandman iz 2010. tako da ne bude prijetnja strukturalnim obilježjima hrvatske ustavne države, to jest njezinom ustavnom identitetu, uključujući najviše vrednote ustavnog poretka (u ovom slučaju: vladavini prava).

Zaključno, tendencija povećavanja ovlasti u pogledu nadležnosti Ustavnog suda da kontrolira amandmane Ustava postoji. Pored evolucije stajališta Ustavnog suda u pogledu kontrole izmjena Ustava, za proširenje nadležnosti Ustavnog suda i na kontrolu materijalne ustavnosti promjena Ustava otvoreno se zalažu prije svega pravni znanstveni krugovi.

⁴ Rješenje broj: U-I-1631/2000 od 28. ožujka 2001. Stajalište Suda da nije nadležan za ocjenu ustavnosti materijalnog sadržaja propisa koji ima snagu Ustava izraženo je u rješenjima broj: U-I-597/1995 od 9. veljače 2000., U-I-2860/2009 od 13. travnja 2010. i dr.

⁵ Vidi sudsku praksu navedenu u bilješki 3.

⁶ Odluka broj: U-III-4149/2014 od 24. srpnja 2015.