



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

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

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

Hrvatski / Croatian / Croate /
Kroatisch /



REPUBLIKA HRVATSKA
USTAVNI SUD

**ODGOVORI NA UPITNIK ZA XIX. KONGRES
KONFERENCIJE EUROPSKIH USTAVNIH SUDOVA
(Kišinjev, 21. - 24. svibnja 2024.)**

Predmet:

**"Oblici i granice sudske suzdržanosti:
slučaj ustavnih sudova"**

Zagreb, siječanj 2024.



SADRŽAJ

I. Pitanja koja ne podliježu sudskom odlučivanju i intenzitet suzdržanosti	3
1. Što u vašoj jurisdikciji obuhvaća pojam "sudska suzdržanost"?	3
2. Postoji li za vaš sud spektar suzdržanosti? Postoje li "zabranjena" područja ili zone bez pravne odgovornosti ili pitanja o kojima vaš sud ne može odlučivati (npr. pitanja koja izazivaju moralne kontroverze, pitanja koja su politički osjetljiva, izazivaju kontroverze u društvu, raspodjelu oskudnih resursa, značajnih financijskih implikacija za vladu, i sl.)?	4
3. Postoje li mjerila koja određuju kada i kako bi se vaš sud trebao suzdržati od odlučivanja (npr. kultura i uvjeti u vašoj državi i povijesna iskustva, apsolutni ili kvalificirani karakter temeljnih prava o kojima je riječ, predmet odlučivanja, uključuje li predmet odlučivanja promjenu društvenih uvjeta i stajališta)?	5
4. Postoje li situacije u kojima se vaš sud suzdržao od odlučivanja nedostatka nadležnosti ili potrebne stručnosti?	7
5. Postoje li predmeti u kojima se vaš sud suzdržao zbog opasnosti od sudske pogreške?	7
6. Postoje li predmeti u kojima se vaš sud suzdržao pozivajući se na institucionalni ili demokratski legitimitet donositelja odluka?	8
7. "Što se više određeni propis odnosi na pitanja iz domene šire društvene politike, to je sud manje spreman intervenirati". Je li to važeći standard za vaš sud? Dijeli li vaš sud stajalište da odluke o pitanjima politike treba donositi kroz demokratske procese, budući da sudovi nisu birani na izborima i nedostaje im demokratski legitimitet za odlučivanje o političkim pitanjima?	8
8. Prihvaća li vaš sud opće načelo suzdržavanja u odlučivanju o pitanjima koja se odnose na kaznenu filozofiju i politike?	9
9. Mogu postojati ograničene okolnosti u kojima vlada ne može sudu otkriti informaciju, posebno u kontekstu nacionalne sigurnosti i tajnih obavještajnih podataka. Je li se vaš sud suzdržao od odlučivanja zbog nacionalne sigurnosti?	10
10. S obzirom na to da sudovi imaju ulogu čuvara ustava, bi li se oni trebali više miješati u politiku (primjenjivati stroži nadzor) kada su vlade pasivne pri uvođenju reformi vezanih uz ljudska prava?	11
II. Donositelj odluka.....	12
11. Suzdržava li se vaš sud od donošenja odluka u odnosu na akte parlamenta više nego na odluke izvršne vlasti? Suzdržava li se vaš sud od donošenja odluka ovisno o stupnju demokratske odgovornosti izvornog donositelja odluke?	12
12. Kakvu važnost vaš sud daje zakonodavnoj povijesti? Koju bi pravnu relevantnost, ako uopće, parlamentarna rasprava trebala imati na sudsku ocjenu usklađenosti ljudskih prava?	13
13. Kontrolira li vaš sud je li donositelj odluka obrazložio odluku i je li ta odluka ona koju bi donio i sud da je bio u poziciji donositelja odluke?	13
14. Suzdržava li se vaš sud od odlučivanja ovisno o tome je li donošenju odluke ili mjere prethodilo detaljno ispitivanje usklađenosti s temeljnim pravima? Koliko duboko to ispitivanje zakonodavca mora biti da bi vaš sud na kraju tom ispitivanju dao određenu težinu?	14



15. Analizira li vaš sud jesu li u parlamentarnoj raspravi kod donošenja mjere u potpunosti bila uključena i suprotna stajališta? Je li dostatno da je provedena opsežna rasprava o općim vrijednostima određenog zakona ili fokus mora biti jasno stavljen na implikacije koje taj zakon ima za ta prava? 14
16. Je li činjenica da je određenu odluku donio zakonodavac ili je ona donesena nakon javne rasprave uvjerljiv dokaz o demokratskom legitimitetu te odluke? 15

III. Opseg prava, zakonitost i razmjernost 15

17. Je li se vaš sud ikada suzdržao od donošenja odluke u fazi definiranja prava, dajući značaj vladinoj definiciji prava ili primjeni te definicije na postojeće činjenice? 15
18. Utječe li priroda temeljnih prava na stupanj suzdržavanja? Smatra li vaš sud da su neka prava ili aspekti prava važnija od drugih, i stoga podliježu strožoj kontroli? 15
19. Postoji li kod vas skala jasnoće kada ispitujete ustavnost nekog zakona? Na koji način utvrđujete je li zakon jasan? Kada primjenjujete pravilo *In claris non fit interpretatio*? 16
20. Koliki je stupanj intenziteta ustavnosudske kontrole u ocjeni testalegitimnog cilja? 16
21. Koji test razmjernosti primjenjuje vaš sud? Primjenjuje li vaš sud sve stupnjeve "klasičnog" testa razmjernosti (tj. prikladnosti, nužnosti i razmjernosti u užem smislu)? 17
22. Prolazi li vaš sud kroz svaku primjenjivu granu testa razmjernosti? 17
23. Postoje li predmeti u kojima je vaš sud prihvatio da osporena mjera udovoljava jednom ili više stupnjeva testa razmjernosti, iako na prvi pogled za to nema dovoljno dokaza? 18
24. Je li uvođenje ocjene razmjernosti u sudsku praksu vašeg suda bilo popraćeno jačanjem doktrine sudske suzdržanosti u donošenju odluka? 18
25. Je li sudska praksa ESLJP-a utjecala na to kako vaš sud pristupa suzdržanosti od donošenja odluka? Je li doktrina slobodne prosudbe ESLJP-a domaći ekvivalent slobodne sudske diskrecije koju dodjeljuje vaš sud? Ako nije, koliko se često pitanja vezana uz područje slobodne prosudbe ESLJP-a preklapaju s pitanjima o vašoj suzdržanosti u donošenju odluka u sličnim predmetima? 19
26. Je li ESLJP osudio vašu državu zbog toga što se vaš sud suzdržao od donošenja odluke u konkretnom slučaju, zbog čega je pravno sredstvo postalo neučinkovito? 20

IV. Ostale specifičnosti 20

27. Koliko se često pitanje sudskog suzdržavanja javlja u predmetima zaštite ljudskih prava o kojima odlučuje vaš sud? 20
28. Je li vaš sud s vremenom postao skloniji suzdržavanju od donošenja odluka? 20
29. Ovisi li suzdržavanje od donošenja odluka od opterećenosti suda predmetima? 21
30. Može li vaš sud temeljiti svoju odluku na razlozima koje nije iznio podnositelj? Može li sud prekvalificirati iznesene razloge pod različitu ustavnu odredbu od one na koju se pozvao podnositelj? 21
31. Može li vaš sud proširiti ocjenu ustavnosti na odredbe koje nisu bile ranije osporene, ali su povezane sa situacijom podnositelja prijedloga? 21



Glavne kratice i akronimi

ESLJP	Europski sud za ljudska prava
EU	Europska unija
Konvencija	Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda
Sud EU	Sud Europske Unije
Ustav	Ustav Republike Hrvatske
UZoUS	Ustavni zakon o Ustavnom sudu RH
Ustavni sud	Ustavni sud Republike Hrvatske
Vrhovni sud	Vrhovni sud Republike Hrvatske

I. Pitanja koja ne podliježu sudskom odlučivanju i intenzitet suzdržanosti

1. Što u vašoj jurisdikciji obuhvaća pojam "sudska suzdržanost"?

Doktrina sudske suzdržanosti *stricto sensu* formalno se ne primjenjuje u hrvatskom ustavnom pravu. Naime, opseg djelovanja Ustavnog suda Republike Hrvatske (dalje u tekstu: Ustavni sud) temelji se na Ustavom propisanim nadležnostima. To znači da Ustavni sud može odlučivati u meritumu samo o onim aktima zakonodavne i izvršne grane vlasti ili redovnih sudova koji potpadaju pod njegovu specifičnu nadležnost i postavljaju ustavnopravno relevantna pitanja. Uz svoju formalno utvrđenu nadležnost, Ustavni sud vodi se i ustavnim vrijednostima iz članka 3. Ustava, koji mu u tumačenju Ustava i zakona dopušta odstupanje od formalnog pristupa. Time se on pomiče iz sfere "negativnog zakonodavca" u sferu "pozitivnog zakonodavca".¹

Što se tiče zakonodavne grane vlasti, na temelju članka 2.4. Ustava ona uživa široku političku slobodu procjene u uređivanju ekonomskih, političkih i društvenih odnosa, pri čemu je izvorno bila ograničena na bavljenje temeljnim ustavnim materijalnim² i postupovnim zahtjevima.³ Međutim, od stupanja na snagu Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (dalje u tekstu: Konvencija) u odnosu na Republiku Hrvatsku, opseg te slobode odlučivanja u pojedinim slučajevima nastavio se mijenjati s obzirom na važnost interesa o kojima je riječ⁴ i primjenu testa razmjernosti.⁵ U slučaju da zakonodavac ili drugi donositelj odluka propusti uzeti u obzir te zahtjeve, Ustavni sud može intervenirati i kroz svoju ustavnopravnu ocjenu dokinuti političke odluke i izbore, i gdje je to prikladno, zamijeniti ih svojim vrijednosnim ocjenama u postupku ocjene ustavnosti zakona i drugih propisa.⁶

¹ Arlović, M., *Međudnos između pozitivnog i negativnog zakonodavca u Republici Hrvatskoj*, Pravni vjesnik : časopis za pravne i društvene znanosti Pravnog fakulteta Sveučilišta J. J. Strossmayera u Osijeku, Vol. 34, br. 3-4, 2015., str. 246. Vidi i Omejec, J., *O potrebnim promjenama u strukturi hrvatskog ustavnog sudovanja* (prilog reformi ustavnog sudovanja), časopis "Hrvatsko ustavno sudovanje" Hrvatske akademije znanosti i umjetnosti, 2009., str. 31.

² Poput "klasičnih" temeljnih prava, tj. ustavnih prava, sloboda i vrijednosti, kao što su vladavina prava (odluka br. U-I-659/1994 od 15. ožujka 2000. i odluka br. U-I-722/2009 od 6. travnja 2011.), demokratskog višestranačkog političkog sustava (odluka br. U-I-1203/1999 od 3. ožujka 2000.), pravo na pravni lijek (odluka br. U-I-248/1994 od 13. studenoga 1996.), pravo na rad i pravo na slobodan izbor poziva i zaposlenja.

³ Vrsta postupka, zahtijevana većina za donošenje zakona, i sl.

⁴ ESLJP predmet *Ivinović protiv Hrvatske*, br. 13006/13, presuda od 18. rujna 2014., § 37.

⁵ U odluci br. U-I-1156/1999 od 26. siječnja 2000. Ustavni sud, vodeći se praksom ESLJP-a i oslanjajući se na *argumentum a fortiori*, primijenio je to načelo i prije no što je ono formalno ugrađeno u hrvatski Ustav 2000. godine (vidi Barić, S., *The Transformative Role of the Constitutional Court of the Republic of Croatia: From the ex-Yu to the EU* [Transformativna uloga Ustavnog suda Republike Hrvatske: od Ex Jugoslavije do EU-a], Analitika - Centre for Social research, Working Paper 6/2016, str. 16.) navodeći da "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."

⁶ Burazin L., Gardašević Đ. i Krešić M., *Poustavljenje hrvatskog pravnog poretka*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Zagrebu, str. 246.

2. Postoji li za vaš sud spektar suzdržanosti? Postoje li "zabranjena" područja ili zone bez pravne odgovornosti ili pitanja o kojima vaš sud ne može odlučivati (npr. pitanja koja izazivaju moralne kontroverze, pitanja koja su politički osjetljiva, izazivaju kontroverze u društvu, raspodjelu oskudnih resursa, značajnih financijskih implikacija za vladu, i sl.)?

Ustavni sud neće se upustiti u rješavanje moralnih kontroverzi,⁷ te društvenih, ekonomskih⁸ i političkih pitanja sadržanih u nekom propisu, kao ni u ispitivanje (kvalitete) izabranih zakonodavnih modela, njihove strukture i svrhe, na taj način zadržavajući svoju neutralnost u odnosu na ta pitanja.⁹ Umjesto toga, on će ispitati je li zakonodavac u donošenju političkih odluka poštovao temeljna ustavna načela, poput jednakosti i pravičnosti,¹⁰ je li slijedio legitimni cilj, je li proveo test razmjernosti, odnosno je li uspostavio ravnotežu između sukobljenih temeljnih prava i time ispunio svoju ulogu u zaštiti ljudskih prava,¹¹ te postoji li objektivno i racionalno opravdanje za tu odluku i ciljeve kojima ona teži.¹²

Nadalje, Ustavni sud nije nadležan za definiranje općeg interesa neke mjere već ispituje je li taj opći interes, kako su ga definirale druge grane vlasti, u skladu s ustavnim vrijednostima.¹³ Što su osjetljivija socijalna, ekonomska, politička pitanja o kojima je riječ, to je šira sloboda prosudbe zakonodavca u pogledu mjere koju treba donijeti.¹⁴

⁷ U odluci br. U-I-60/1991 et al. od 21. veljače 2017. o ocjeni ustavnosti Zakona o zdravstvenim mjerama za ostvarivanje prava na slobodno odlučivanje o rađanju djece Ustavni sud izrijekom je naveo da pitanje "kada počinje život" nije u nadležnosti Ustavnog suda. To je pitanje bilo u središtu moralnog sukoba dvaju "tabora" (skupine): protivnika "prava na pobačaj", koji se nazivaju "za život" (*pro life*), i njegovi zagovornici, koji se nazivaju "za izbor" (*pro choice*), koji su bili uključeni u postupak (§§ 41 i 45.1). Bilo kako bilo, u takvim slučajevima, kada među državama članicama Vijeća Europe nema konsenzusa, država uživa široku slobodu prosudbe (predmet *A, B i C protiv Irske* [VV], br. 25579/05, presuda od 16. prosinca 2010., § 233, i *X, Y i Z protiv Ujedinjenog Kraljevstva* [VV], br. 21830/93, presuda od 22. travnja 1997., § 44).

⁸ Posebice uključujući ocjenu gospodarske snage države (odluka br. U-I-673/1996 et al. od 21. travnja 1999., § 2/6).

⁹ Odluka br. U-I-3685/2015 et al. od 4. travnja 2017., § 33.3; za razliku od samog Ustava koji nije (vrijednosno) neutralan (odluka br. U-VIIR-4640/2014 od 12. kolovoza 2014., § 10.1).

¹⁰ Također i u poreznim predmetima, u kojima zakonodavac u pravilu uživa širu slobodu prosudbe (rješenje br. U-I-2012/2007 i U-I-2013/2007 od 17. lipnja 2009.).

¹¹ "[U] svijetlu dinamičke interpretacije Konvencije u skladu sa europskim pravnim standardima" (odluka br. U-I-3941/2015 od 18. travnja 2023. et al., § 24., i odluka br. U-I-448/2009 od 19. srpnja 2012., § 14.).

¹² Odluka br. U-I-6690/2021 i U-I-7062/2021 od 12. travnja 2022., § 12, i U-I-4019/2019 od 4. svibnja 2021., § 23.

¹³ Odluka br. U-I-1694/2017 et al. od 2. svibnja 2018. u kojoj je Ustavni sud posebno naglasio da je njegova zadaća "ograničena na ispitivanje je li ograničenje pojedinačnih prava i sloboda koje je zakonodavac nametnuo nekom svojom mjerom gospodarske politike prekomjerno." (§ 29.7).

¹⁴ Odluka br. U-I-242/2023 et al. od 23. svibnja 2023., §§ 31. i 31.1. To je u skladu s dobro utvrđenom praksom ESLJP-a prema kojoj:

"178. Određena sloboda prosudbe se, u načelu, ostavlja domaćim tijelima u pogledu te ocjene; njezina širina ovisi o nizu čimbenika koje nalaže specifični slučaj. Sloboda prosudbe bit će relativno uska kada je pravo o kojem je riječ presudno za učinkovito uživanje osobnih i temeljnih prava pojedinca. Kad je u pitanju osobito važan aspekt egzistencije ili identiteta pojedinca, sloboda prosudbe koju država uživa bit će ograničena. Ako ne postoji konsenzus među državama članicama Vijeća Europe, bilo u pogledu relativnog značaja interesa o kojem je riječ ili najboljeg načina da se on zaštiti, osobito kada predmet otvara osjetljiva moralna ili etička pitanja, sloboda prosudbe će biti šira [...].

179. Široka sloboda prosudbe u pravilu je Konvencijom omogućena državi kada je riječ o općim mjerama ekonomske ili socijalne strategije. Zbog njihova neposrednog poznavanja društva i njegovih potreba, državna su tijela u načelu u puno boljem položaju od međunarodnog suca odlučiti što je u javnom interesu iz socijalnih ili ekonomskih razloga, a Sud će u načelu poštovati odluku zakonodavca u tom smislu ako ona nije

Nasuprot tome, Ustavni sud neće oklijevati baviti se bilo kojim pitanjem koje potpada u njegovu nadležnost, koliko god ono kontroverzno bilo. To možda najbolje ilustrira primjer bivšeg predsjednika Vlade koji je bio osuđen za više kaznenih djela. Doista, u odnosu na jedno od tih djela, Ustavni sud utvrdio je da se nedavno uvedena ustavna neprimjena zastare na tzv. djela ratnog profiterstva primjenjuje isključivo *pro futuro*, tj. pod uvjetom da za takvo djelo na dan usvajanja te ustavne odredbe nije nastupila zastara.¹⁵ Ustavni sud¹⁶ zbog toga je bio izložen izuzetno žestokoj negativnoj kritici javnosti, iako je tom odlukom zaštitio načelo sigurnosti, zabrane retroaktivnog progona kaznenih djela za koje je nastupila zastara te odredivosti i predvidivosti kaznenih djela i prekršajnih sankcija.

U nekim slučajevima Ustavni sud može naznačiti da postoji alternativa u odnosu na pristup koji je izabrao zakonodavac.¹⁷

U odnosu na raspodjelu oskudnih sredstava, Ustavni sud se u ocjeni ustavnosti Posebnog poreza na plaće, mirovine i ostala primanja,¹⁸ složio s ocjenom Vlade da je "u uvjetima ekonomske krize [koja je dovela do pada državnih prihoda] bilo nužno djelovati na državne prihode kako bi se ispunile tekuće obveze države i osiguralo neometano obavljanje svih državnih funkcija i zadataka i funkcioniranje svih državnih službi, te na taj način poštovale odredbe Ustava i zaštitili interesi Republike Hrvatske. Navedeni cilj trebalo je ispuniti u najkraćem mogućem roku, posebno vodeći pri tom računa, među ostalim, o svim dodatnim izdacima koji bi usporili, umanjili ili produljili, odnosno spriječili, ispunjenje tog cilja."

Jedno od malobrojnih ograničenja koje Ustavni sud postavlja na polje slobodne prosudbe zakonodavca odnosi se na zabranu ugroze same biti prava zajamčenog Ustavom.¹⁹

3. Postoje li mjerila koja određuju kada i kako bi se vaš sud trebao suzdržati od odlučivanja (npr. kultura i uvjeti u vašoj državi i povijesna iskustva, apsolutni ili kvalificirani karakter temeljnih prava o kojima je riječ, predmet odlučivanja, uključuje li predmet odlučivanja promjenu društvenih uvjeta i stajališta)?

'očigledno bez razumnog utemeljenja'[...].'' (predmet *Pojatina protiv Hrvatske*, br. 18568/12, presuda od 9. veljače 2012., § 76.).

¹⁵ Odluka br. U-III-4149/2014 od 24. srpnja 2015., §§ 123.-124. i 142.-160.

¹⁶ Odnosno postupajući umjesto Vrhovnog suda i Županijskog suda u Zagrebu koji su propustili riješiti prigovor podnositelja o zastari, i sukladno tome utvrditi je li u odnosu na prekršaj o kojem je bilo riječi nastupila zastara.

¹⁷ U odnosu na krojenje izbornih jedinica (rješenje br. U-I-4780/2014 od 24. rujna 2015., § 44.).

¹⁸ Odluka br. U-IP-3820/2009 od 17. studenoga 2009.

¹⁹ Odluka br. U-I-988/1998 et al. od 17. ožujka 2010., u kojoj je Ustavni sud utvrdio da pravo na mirovinu potpada pod članak 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju (§ 14.3), te rješenje br. U-I-949/1995 od 23. studenoga 2005. u kojem je zaključio da različita ograničenja prava na pristup sudu mogu ugroziti samu bit tog prava (§ 4).

U odnosu na povijesni kontekst instituta suzdržanosti, prije promjene Ustava 2000. godine, predsjednik Republike, kao čelnik izvršne grane vlasti, bio je ovlašten, na temelju članka 101.1 Ustava, proglasiti ratno stanje i stanje neposredne ugroženosti neovisnosti, jedinstvenosti i opstojnosti države i donositi s tim u vezi uredbu sa zakonskom snagom. Hrvatska je zapravo imala predsjednički sustav i u to je vrijeme bila usred Domovinskog rata.²⁰ Te su okolnosti zahtijevale da izvršna vlast, tj. predsjednik Republike kao njezin čelnik, bude ovlaštena da brzo reagira na izvanredne okolnosti bez da se prije toga mora obratiti zakonodavnoj grani vlasti.²¹

S pojavom bolesti uzrokovane koronavirusom (COVID-19), izvanredno stanje ponovno je došlo u središte pažnje. U tom smislu Ustavni sud ponovio je²² da je, sukladno člancima 16. i 17.²³ Ustava, odluka o donošenju mjera za borbu protiv pandemije bolesti COVID-19 isključivo u nadležnosti Hrvatskog sabora. U skladu s dobro utvrđenom sudskom praksom, Ustavni sud zadržao je svoju ovlast da kontrolira jesu li ograničenja ustavnih prava nametnuta uvedenim mjerama u skladu s Ustavom, bez obzira na to koji od navedenih članaka Ustava služi kao njihov temelj.

Može se načelno raspravljati da će Ustavni sud, ako bi to bilo potrebno, provesti test razmjernosti ograničenja ne samo kvalificiranih već i nekvalificiranih prava koja podliježu (odnosno neki njihovi aspekti) određenim iznimkama, što nije slučaj sa apsolutnim pravima.

Promjene društvenih uvjeta mogu potaknuti Ustavni sud na kontrolu ustavnosti zakona *proprio motu*. To se primjerice dogodilo s demografskim trendovima koji su doveli do nejednake težine biračkog glasa u različitim dijelovima države, čime je bilo potkopano jamstvo jednakog i općeg biračkog prava iz članka 45. Ustava. Ta je pojava potaknula Ustavni sud da ukine Zakon o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Zastupnički dom Hrvatskog državnog sabora.²⁴

U odnosu na slobodu procjene redovnih sudova i ostalih državnih tijela, Ustavni sud pribjegava djelomičnoj suzdržanosti. Naime, on svojim odlukama ne nadomješta odluke tih tijela, budući da ona bolje mogu procijeniti lokalne potrebe i uvijete s obzirom da su u neposrednom i stalnom kontaktu sa strankama i lokalnim zajednicama.²⁵ Međutim, pri tome su obvezna poštovati

²⁰ Rješenje br. U-I-179/1991 et al. od 24. lipnja 1992. Sud je, među ostalim, utvrdio da ne postoji ustavni zahtjev da se izvanredno stanje mora proglasiti prije donošenja tih propisa. Unatoč tome, postoji doktrinarni argument koji govori suprotno, odnosno da razlozi za suzdržanost nisu postojali, budući da izvanredno stanje nije nikada bilo službeno proglašeno (Barić, *ibid.*, str. 13).

²¹ Nakon završetka Domovinskog rata i uvođenja polupredsjedničkog sustava, ta je ovlast donekle ograničena dopunom članka 101. Ustava iz 2000. godine. Od tada predsjednik Republike može donositi uredbu sa zakonskom snagom u okviru ovlasti koje je dobio od Hrvatskog sabora ili uz supotpis Vlade, ovisno o tome o kojem je izvanrednom stanju riječ. Početni stupanj suzdržanosti Ustavnog suda proizlazi i iz tvrdnje da se od Ustavnog suda "[...] početno očekivalo da pokaže suzdržanost u odnosu na vladajuću politiku i njezine aktere", koja "uloga mu je bila namijenjena Ustavom iz 1990., te Ustavnim zakonom o Ustavnom sudu iz 1991., koji čak nisu precizno razrađivali postupak za izbor sudaca". No unatoč tome "prvi sastav Ustavnog suda nakon osamostaljenja činili su ugledni iiskusni suci i sveučilišni profesori". (Ravlić, S., *Ustavni sud i judicijalizacija politike u Hrvatskoj* u "25. godina od hrvatske neovisnosti - kako dalje?", Centar za demokraciju i pravo Miko Tripalo, 2017., str. 71.-72.).

²² Rješenje br. U-I-1372/2020 et al. od 14. rujna 2020., § 28.

²³ Koji se aktivira u izvanrednim stanjima te stoga za donošenje mjera zahtijeva veću parlamentarnu većinu, s obzirom na to da se ograničenja ljudskih prava mogu temeljiti na nižim standardima od onih usvojenih na temelju članka 16. Ustava. Međutim, ni u kojem se slučaju ta ograničenja mogu primijeniti na odredbe Ustava koje jamče apsolutna ljudska prava i slobode.

²⁴ Odluka br. U-I-4089/2020 et al. od 7. prosinca 2023., § 45.

²⁵ Odluka br. U-III-2000/2021 od 14. rujna 2023., § 27. To se može podvesti pod normativne ili materijalne razloge za suzdržanost (Arnardóttir, O. M., *Rethinking the Two Margins of Appreciation*, *European Constitutional Law Review*,

ustavna i konvencijska prava, za tumačenje kojih Ustavni sud ostaje krajnji autoritet u nacionalnim okvirima. S druge strane, Ustavni sud poštuje neovisnost koju ta tijela uživaju.²⁶ U svakom slučaju, moraju postojati uvjerljivi razlozi da bi Ustavni sud donio odluku umjesto tih tijela, čime bi se zapravo opovrgnula pretpostavka da je pri rješavanju sukoba između dvaju zaštićenih privatnih interesa ravnoteža uspostavljena u skladu s mjerilima utvrđenim u praksi ESLJP-a.²⁷

4. Postoje li situacije u kojima se vaš sud suzdržao od odlučivanja nedostatka nadležnosti ili potrebne stručnosti?

Ustavni sud suzdržao se od odlučivanja zbog nedostatka nadležnosti za ocjenu predmeta međunarodnih ugovora.²⁸ Naime, uloga Ustavnog suda u odnosu na međunarodne ugovore svedena je na provjeru formalne ustavnosti zakona na temelju kojih su ti međunarodni ugovori doneseni. Nadalje, Ustavni sud nema nadležnost odlučivati o stvarima koje su više periferne u odnosu na njegovu primarnu zadaću ocjene ustavnosti, poput kontrole općih akata lokalne i regionalne samouprave,²⁹ poslovnika Vrhovnog suda,³⁰ izbora članova vijeća lokalnih zajednice,³¹ itd.

U odnosu na nedostatak stručnosti, takvih predmeta općenito ne bi trebalo biti, posebice i zbog toga što Ustavni sud može zatražiti mišljenja stručnjaka specijaliziranih za određena područja. Međutim, u izvanrednim okolnostima u kojima se nedostatak stručnog znanja kombinira s nedostatkom vremena, donositeljima odluka može se dati šira sloboda prosudbe koja sa sobom povlači veći stupanj suzdržanosti.³²

5. Postoje li predmeti u kojima se vaš sud suzdržao zbog opasnosti od sudske pogreške?

Uzimajući u obzir drugi dio odgovora na prethodno pitanje vezano uz nedostatak stručnosti, kao i načelo *iura novit curia*, predmeti u kojima bi se Ustavni sud suzdržao od odlučivanja zbog opasnosti od pogreške jednostavno ne postoje. Tim više što se Ustavni sud u

Cambridge University Press, 2016., str. 47, i, u istom stilu, *Blečić v. Croatia*, br. 59532/00, presuda od 29. srpnja 2004., § 63, u kojoj je ESLJP utvrdio da se "[Ustavni sud] priklonio utvrđenjima Vrhovnoga suda utvrdivši da odluka toga suda ne predstavlja povredu ustavnih prava podnositeljice zahtjeva."

²⁶ Tzv. sistemski razlozi za samoograničenje (odluka br. U-III-1662/2023 od 28. ožujka 2023., § 13).

²⁷ Odluka br. U-III-2602/2019 od 26. listopada 2021., § 29., i ESLJP predmeti *Axel Springer AG protiv Njemačke*, br. 39954/08, presuda od 7. veljače 2021., § 88, i *Von Hannover protiv Njemačke* (br. 2), br. 40660/08 i 60641/08, presuda od 7. veljače 2012., § 107.

²⁸ Rješenje br. U-I-825/2001 od 14. siječnja 2004., br. U-I-1583/2000 i U-I-559/2001 od 24. ožujka 2010., i br. U-I-6738/2010 od 11. srpnja 2013. Unatoč tome, Ustavni sud neizravno je izveo svoju nadležnost za ocjenu zakona sa međunarodnim ugovorima, s obzirom da neusklađenost međunarodnih ugovora sa odredbama međunarodnog prava predstavlja povredu vladavine prava zajamčenu člankom 3. Ustava (odluke br. U-I-920/1995, U-I-950/1996, U-I-262/1998 i U-I-322/1998 od 15. srpnja 1998. i br. U-I-745/1999 od 8. studenoga 2000.).

²⁹ Rješenje br. U-II-5157/2005 od 5. ožujka 2012., a iznimka od pravila su statuti jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (§ 3).

³⁰ Odluka br. U-I-6950/2021 od 12. travnja 2022., § 16.

³¹ Odluka br. U-VIIA-921/2002 od 30. travnja 2002.

³² Vidi izdvojeno podupiruće mišljenje suca Šeparovića (predsjednik Ustavnog suda) i suca Mlinarića u odluci i rješenju br. U-II-7149/2021 et al. od 15. veljače 2022., § 6.

svojoj praksi po potrebi oslanja na praksu uglednih ustavnih sudova poput Saveznog ustavnog suda Njemačke, Ustavnog suda Austrije i Ustavnog suda Mađarske.³³

6. Postoje li predmeti u kojima se vaš sud suzdržao pozivajući se na institucionalni ili demokratski legitimitet donositelja odluka?

Najbolji primjer za suzdržanost Ustavnog suda pozivom na demokratski legitimitet donositelja odluka je predmet u kojem je odlučivao³⁴ o prijedlogu udruge građana koja je osporavala očitovanje Ministarstva pravosuđa i uprave kojim ono nije udovoljilo zahtjevu udruge da sudjeluje u postupku provođenja provjere i vjerodostojnosti potpisa za predloženi državni referendum.³⁵ Ustavni sud utvrdio je da parlament ne samo da je imao ovlast provjeriti ispravnost i vjerodostojnost prikupljenih potpisa (i posljedično ovlastiti nadležno ministarstvo da provede tu provjeru), već je to njegova dužnost. U suprotnom, došlo bi do negiranja demokratskog legitimiteta Hrvatskog sabora.

7. "Što se više određeni propis odnosi na pitanja iz domene šire društvene politike, to je sud manje spreman intervenirati". Je li to važeći standard za vaš sud? Dijeli li vaš sud stajalište da odluke o pitanjima politike treba donositi kroz demokratske procese, budući da sudovi nisu birani na izborima i nedostaje im demokratski legitimitet za odlučivanje o političkim pitanjima?

Kad je riječ o mjerama gospodarske i socijalne politike, zakonodavac ima relativno široko područje diskrecije, tako da Ustavni sud u pravilu poštuje izbor zakonodavca u tom području.³⁶ To je u općenitim crtama već navedeno u odgovoru na pitanje br. 2. Međutim u kontekstu specifičnih pitanja radnog prava, Ustavni sud utvrdio je da u potrazi za pravednom ravnotežom interesa između radnika i poslodavca, koji uključuje osjetljiva društvena, ekonomska i politička pitanja, zakonodavac u načelu uživa širu slobodu procjene u odabiru mjera kojima će regulirati slobodu udruživanja u sindikate i zaštitu interesa njihovih članova.³⁷

Sudovi ne smiju dovoditi u pitanje diskrecijske ovlasti drugih grana vlasti u primjeni politika toliko dugo dok su one u skladu sa zakonom.³⁸ To, međutim, ne znači da sudovi, iako u

³³ Tako je u odluci br. U-I-763/2009 et al. od 30. ožujka 2011. Ustavni sud usvojio pravnu definiciju Saveznog ustavnog suda Njemačke (*Bundesverfassungsgericht* (BVerfG)) u odnosu na pojam "dostojanstvo", dok je u odluci br. U-IP-3820/2009 et al. od 17. studenoga 2009. naveo da je ustaljena praksa BVerfG-a primjenjiva u hrvatskom ustavnom poretku s obzirom na "usporedive ustavne osnove", te se pozvao na smjernice tog suda o uspostavi razmjernosti opterećenja u poreznim pitanjima. U tom pogledu važna poredbena građa mogu biti i odluke drugih sudova. Tako primjerice predsjednik Vrhovnog suda SAD-a, Marshall u presudi *Cohens protiv Virđžinije* (19 U.S. (6 Wheat.) 264, 404, (1821)) kaže: "Sudbena vlast za razliku od zakonodavne ne može izbjeći neku mjeru zbog toga što se ona približila granicama ustava. Ne možemo je izbjeći samo zato što je dvojbena. Kakve god dvojbe bile, s kojim god poteškoćama se predmet bavi, ako se pred nama nalazi mi o njemu moramo odlučiti."

³⁴ Odluka br. U-VIIR-3260/2018 od 18. prosinca 2018., § 9.6.

³⁵ Referendum se odnosio na otkazivanje Konvencije Vijeća Europe o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u obitelji.

³⁶ Odluka br. U-I-2665/2009 i U-I-3118/2011 od 30. siječnja 2014., § 10.

³⁷ Odluka br. U-I-242/2023 od 23. svibnja 2023., § 31.

³⁸ Odluka Vrhovnog suda RH br. I Kž-Us-76/2020-15 od 7. srpnja 2021., § 49., navedena u odluci Ustavnog suda br. U-III-6870/2021 od 18. travnja 2023., § 169., kojom je odbijena ustavna tužba podnesena protiv spomenute odluke.

državama s kodificiranim pravom sudovi ne odlučuju o pitanjima politika,³⁹ nemaju određenu slobodu u tumačenju relevantnih propisa.⁴⁰

Ipak, moglo bi općenito biti teško jasno odgovoriti na pitanje trebaju li (i) sudovi odlučivati o pitanjima politike, budući da "[prema primjedbama suca Traynora sa Vrhovnog suda Kalifornije] 'se ne smijemo pogrešno voditi klišejom da je politika pitanje zakonodavstva a ne sudova. Uvijek postoji neko područje koje zakonodavstvo ne pokriva, u kojem sudovi moraju ili revidirati stara pravila, ili donositi nova. U tom procesu politika je često prikladan, a ponekad i osnovni temelj.' Čak i ako je neko područje detaljno regulirano, politika može biti čimbenik u procesu donošenja sudskih odluka; iako se utvrđena i primijenjena politika može smatrati zakonodavnim, a ne sudskim izborom naj mudrijeg rješenja. [...] U smislu motivirajućih pravičnih i praktičnih razloga koji stoje iza razvitka pravnih načela, politika igra konstantnu, iako obično nevidljivu ulogu u postupku odlučivanja. Politika, u smislu da je pravda i cilj i namjera svih pravnih sustava i postupaka, je duh koji vitalizira slovo zakona. [⁴¹] Temeljna svrha svih pravnih sustava zapadne civilizacije je osigurati pravedna rješenja praktičnih sporova čovječanstva. Pokušaj razumijevanja, objašnjavanja i primjene prava bez pozivanja na tu temeljnu postavku značilo bi promašiti samu bit pravnih sustava i pravosudnog procesa. Iako zakoni i presedani doista čine tijelo prava, 'politika' - ili pravda - njegova su duša."⁴² U svjetlu tih razmatranja bilo bi *a fortiori* teško reći da sudovi nemaju demokratski mandat za odlučivanje o pitanjima politike, budući da su to tijela "osnovana u skladu s voljom zakonodavne vlasti",⁴³ i kao takvi imaju "legitimitet koji se u demokratskom društvu traži za odlučivanje o pojedinačnim slučajevima".⁴⁴

8. Prihvaća li vaš sud opće načelo suzdržavanja u odlučivanju o pitanjima koja se odnose na kaznenu filozofiju i politike?

Ustavni sud se uglavnom suzdržava od odlučivanja o pitanjima kaznenih politika. U svojoj odluci br. U-I-448/2009 et al. od 19. srpnja 2012.⁴⁵ zauzeo je sljedeće stajalište:

"[...] o kaznenoj politici su nadležni odlučivati Hrvatski sabor i Vlada Republike Hrvatske, svaki u okviru svoje nadležnosti, a ne Ustavni sud. Drugim riječima, zakonodavac u okvirima Ustava samostalno i slobodno odabire i uređuje normativni okvir ili zakonodavni model kaznenog procesnog i materijalnog prava radi zaštite individualnih, društvenih i državnih dobara od kaznenih djela ovisno o ciljevima koje kaznenom politikom želi postići.

Sloboda izbora normativnog okvira ili zakonodavnog modela kaznenog procesa pretpostavlja i zakonodavčevu ovlast da na odgovarajući način uređuje organizaciju i nadležnost policije te tijela kaznenog progona i kaznenih sudova, uključujući i njihov međusobni odnos.

³⁹ Poput, primjerice, organizacije pravosudnog sustava (vidi odluku br. U-III-5684/2013 od 11. svibnja 2017., § 16, i ESLJP predmeti *Coëme i ostali protiv Belgije*, br. 32492/96 et al., presuda od 22. lipnja 2000., § 98.).

⁴⁰ Odluke br. U-I-3941/2015 et al. od 18. travnja 2023., § 22.

⁴¹ Tate, A. Jr., "Policy" in *Judicial Decisions*, Louisiana Law Review, Vol. 20, 1959., str. 65.-67.

⁴² *Ibid.* 74.-75.

⁴³ ESLJP predmet *Mutu i Pechstein protiv Švicarske*, br. 40575/10 i 67474/10, presuda od 2. listopada 2018., § 138.

⁴⁴ *Loc. cit.*

⁴⁵ U toj odluci ocjenjivao je ustavnost Zakona o kaznenom postupku (dalje u tekstu: ZKP).

Ustavni sud nije ovlašten miješati se u pitanja državne kaznene politike, a s time ni u normativni okvir ili zakonodavni model kaznenog procesa kao njegov pravni izraz. Odabir je po sili Ustava u isključivoj nadležnosti zakonodavca."

Međutim, ta je diskrecijska ovlast ograničena zahtjevima propisanih Ustavom, posebice onima koji izvire iz vladavine prava i zaštite određenih drugih ustavnih vrijednosti i dobara,⁴⁶ kao i Konvencijom u pogledu zaštite ljudskih prava.⁴⁷

9. Mogu postojati ograničene okolnosti u kojima vlada ne može sudu otkriti informaciju, posebno u kontekstu nacionalne sigurnosti i tajnih obavještajnih podataka. Je li se vaš sud suzdržao od odlučivanja zbog nacionalne sigurnosti?

Na temelju članka 25. UZOUS-a svatko je dužan Ustavnom sudu na njegov zahtjev dati isprave i obavijesti potrebne za vođenje postupka. Ta je odredba obvezujuća i ne ostavlja prostor za izuzetke. Prema tome, vlada ne može zanijekati otkrivanje Ustavnom sudu bilo kakve informacije, čak ni iz razloga nacionalne sigurnosti.

Međutim, Ustavni sud rijetko se u tom smislu pozivao na tu odredbu, budući da ustavne tužbe čine većinu predmeta koji se tiču pitanja nacionalne sigurnosti (od kojih su najčešći predmeti koji se tiču prava stranaca na ulazak i boravak na hrvatskom teritoriju) i da su, u vezi s potonjim, redovni (upravni) sudovi također nadležni tražiti i dobiti tajne podatke. Umjesto toga, u tim je postupcima Ustavni sud sankcionirao utvrđenja redovnih sudova o sadržaju sigurnosne provjere utemeljene na pitanjima nacionalne sigurnosti⁴⁸ i ograničio se na ispitivanje jesu li ti sudovi poštovali utvrđenu sudsku praksu i načelna stajališta koja je Ustavni sud utvrdio u odnosu na razmjernost ograničenja postupovnih jamstava na kontradiktorni postupak i prava na obrazloženu sudsku odluku u cilju ostvarenja legitimnog cilja zaštite nacionalne sigurnosti.

U istom kontekstu (pravo stranaca na ulazak i boravak na teritoriji država članica Europske unije), Ustavni sud se u ocjeni legitimnog cilja Zakona o strancima suzdržao od definiranja pojma "nacionalna sigurnost" i s njim povezanog pojma "javni poredak",⁴⁹ budući da se ta dva koncepta moraju tumačiti u skladu sa značenjem koji im je pripisao Sud EU-a s ciljem da osigura njihovo jedinstveno tumačenje na teritoriju cijele Europske unije.

U odnosu na pitanja nacionalne sigurnosti u kontekstu prava na slobodu izražavanja u vezi s pravom na pristup informacijama, Ustavni sud provjerava opravdanost miješanja u ta prava uključujući i je li ograničenje bilo propisano zakonom, razmjerno naravi potrebe u konkretnom slučaju te nužno u slobodnom i demokratskom društvu te služi li ono nekoj od Ustavom propisanih legitimnih svrha.⁵⁰ Tako je do sada Ustavni sud podržao utvrđenje Ureda Vijeća za

⁴⁶ Kao što je pravna sigurnost objektivnog pravnog poretka, dostupnost, predvidivost i sigurnost kaznenopravnih normi, poštovanje prava optuženika i žrtve kao i postupovna jednakost stranaka u kaznenim postupcima (*ibid.*, § 10, o odluka br. U-I-3843/2007 od 6. travnja 2011., § 14).

⁴⁷ Izvješće br. U-X-5464/2012 od 12. lipnja 2014., posebice § 12.3.

⁴⁸ Kojeg provodi Ured Vijeća nacionalne sigurnosti (UVNS).

⁴⁹ Odluka br. U-I-1007/2012 et al. od 24. lipnja 2020., § 16.

⁵⁰ Odluka br. U-III-4572/2018 od 10. ožujka 2020., § 6.2.

nacionalnu sigurnost da bi neovlašteno otkrivanje tajnih podataka moglo naštetiti vrijednostima iz članka 6. Zakona o tajnosti podataka.⁵¹

Ustavni sud se u postupcima ocjene ustavnosti i zakonitosti pozivao i na nacionalnu sigurnost kada je ograničavao polje slobodne procjene Vlade. Naime, tvrdio je da bilo kakvo pretjerano suženo tumačenje ovlasti Vlade pri procjeni je li energetska kriza aktualno nastupila ili neposredno prijeti moglo onemogućiti Vladu da svojim operativnim izborima pravovremeno reagira na tu krizu.⁵²

10. S obzirom na to da sudovi imaju ulogu čuvara ustava, bi li se oni trebali više miješati u politiku (primjenjivati stroži nadzor) kada su vlade pasivne pri uvođenju reformi vezanih uz ljudska prava?

U odnosu na pasivnost Vlade i zakonodavca Ustavni sud ima dva glavna instrumenta na raspolaganju: a) praćenje ostvarivanja ustavnosti i zakonitosti na temelju članka 125. Ustava u vezi s člankom 104. UZOUS-a te izvještavanje Hrvatskog sabora o uočenim pojavama neustavnosti i zakonitosti, te b) pokretanje postupka ocjene ustavnosti i zakonitosti *ex officio*, na temelju članka 38.2 UZOUS-a, kao nadogradnja instrumenta pod (a).

Ustavni sud koristio se spomenutim instrumentima, od kojih je prvi autoritativne prirode, u više prilika, npr.:

- u odnosu na Zakon o sudovima, za kojeg je utvrdio da ne pruža potpunu zaštitu prava na suđenje u razumnom roku, iako je pri tom prethodno napomenuo da strožu kontrolu može obaviti samo u kontekstu pojedinačnog slučaja koji se osporava ustavnom tužbom,⁵³
- u odnosu na Zakon o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Zastupnički dom Hrvatskog državnog sabora,⁵⁴
- u odnosu na Zakon o poljoprivrednom zemljištu i drugim propisima o provedbi određenih mjera za ruralni razvoj, u kojem je Ustavni sud utvrdio nepostojanje pravne zaštite protiv odluka Agencije za plaćanja u poljoprivredi, ribarstvu i ruralnom razvoju, kako na zakonodavnoj razini tako i na razini sudske prakse.⁵⁵

Uz navedene instrumente, Ustavni sud koristio je i druge vrste postupaka kako bi potaknuo zakonodavca i lokalnu samoupravu na provođenje reformi vezanih uz ljudska prava. Tako je, primjerice, u postupku kontrole ustavnosti referendumskog pitanja⁵⁶ o dopuni Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina (UZOPNM), Ustavni sud⁵⁷ naredio Vijeću grada Vukovara da u

⁵¹ Točnije, neovisnost, cjelovitost i sigurnost Hrvatske, njezini međunarodni odnosi, obrambena sigurnost i sigurnosno-obavještajni sustav, sigurnost građana, osnove gospodarskog i financijskog sustava, znanstvena otkrića, pronalasci i tehnologije od važnosti za nacionalnu sigurnost države.

⁵² Odluka br. U-II-3321/2023 od 14. studenoga 2023., § 11.

⁵³ Izvješće br. U-X-4090/2020 od 23. veljače 2021.

⁵⁴ Za više detalja vidi odgovor na pitanje br. 3 naprijed u tekstu.

⁵⁵ Odluke br. U-I-4220/2020 od 20. listopada 2020., §§ 12 i 13, br. U-II-359/2015 i U-II-912/2017 od 20. prosinca 2020., §§ 22 i 23, kao i br. U-II-2466/2015 od 20. prosinca 2020., §§ 21 i 22.

⁵⁶ Referendumska pitanja o prijedlozima zakona podložna su strožoj kontroli ustavnosti od zakona (Odluka br. U-VIIR-1159/2015 od 8. travnja 2015., § 13.2).

⁵⁷ Odluka br. U-VIIR-4640/2014 od 12. kolovoza 2014., § 32.

svom Statutu, među ostalim, izrijekom propiše i uredi i) pojedinačna prava pripadnika nacionalnih manjina na službenu uporabu svoga jezika i pisma te ii) javnopravne obveze tijela državne i javne vlasti koje proizlaze iz Zakona o službenoj uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina, u opsegu koji ne ugrožava samu bit tih prava. Sud je nadalje obvezao parlament da usvoji dopune UZoPNM-a kojima će urediti prikladan pravni mehanizam za slučajeve kad predstavnička tijela jedinica lokalne samouprave ne provode obveze iz tog zakona.

U drugom je predmetu Ustavni sud obvezao parlament da u određenom roku modernizira tzv. "zakon o pobačaju" na način da propiše edukativne i preventivne mjere koje će jamčiti pobačaj kao izuzetak, a ne pravilo.⁵⁸

Nadalje, Ustavni sud je u postupku ocjene ustavnosti i zakonitosti Odluke o uvođenju, praćenju i vrednovanju primjene Kurikuluma zdravstvenog odgoja u osnovnim i srednjim školama iskazao razumijevanje za najbolji interes djeteta i na koji bi se način trebali primjenjivati obrazovni programi koji će omogućiti razvitak svakog djeteta u skladu s njegovim najboljim interesima. Također je dao smjernice Ministarstvu znanosti, obrazovanja i sporta za proceduralno i materijalno uređenje prihvatljivog okvira za donošenje nove odluke koja bi trebala slijediti naznačene ciljeve.⁵⁹

Konačno, u kontekstu ustavne tužbe, Ustavni sud naredio je Vladi da u roku od pet godina prilagodi kapacitete Zatvora u Zagrebu potrebama smještaja osoba lišenih slobode vodeći računa o standardima vijeća Europe i sudske prakse ESLJP-a.⁶⁰ To je učinio nakon što je utvrdio povredu zabrane nečovječnog i ponižavajućeg ponašanja iz članaka 23. i 25. Ustava i članka 3. Konvencije.

II. Donositelj odluka

11. Suzdržava li se vaš sud od donošenja odluka u odnosu na akte parlamenta više nego na odluke izvršne vlasti? Suzdržava li se vaš sud od donošenja odluka ovisno o stupnju demokratske odgovornosti izvornog donositelja odluke?

Ne postoji pravilo u odnosu na razinu suzdržavanja od donošenja odluka koja bi ovisila o tome je li riječ o aktu parlamenta ili odluci izvršne vlasti. Drugim riječima, preispitivanje odluka koje je donijela bilo zakonodavna bilo izvršna vlast temelji se na istim mjerilima, pod uvjetom da je izvršna vlast zakonodavcu dostatno obrazložila temelj za zadiranje u temeljna prava i slobode. Ustaljeno stajalište Ustavnog suda je da zakonodavac ima ustavnu ovlast odlučivanja o javnim politikama, pri čemu uživa široku slobodu procjene, ali i isključivu odgovornost za svrsishodnost propisanih zakonskih mjera.⁶¹

⁵⁸ Rješenje br. U-I-60/1991 et al. od 21. veljače 2017., točka II. izreke i § 50.

⁵⁹ Odluka br. U-II-1118/2013 od 22. svibnja 2013. Vidi također Arlović, M., *Ustavnopravni okvir ustavnosudskog aktivizma u Republici Hrvatskoj*, zbornik s međunarodne konferencije "Constitutional Court between Negative Legislator and Positive Activism", Sarajevo, 2014., str. 204 i bilj. 93.

⁶⁰ Odluka br. U-III-4182/2008 i U-III-678/2009 od 17. ožujka 2009., točka IV. izreke i § 23.

⁶¹ Rješenje br. U-I-1634/2023 od 19. prosinca 2023., § 10.2.

Međutim, prošla zdravstvena i energetska kriza pokazala nam je da donošenje odluka za borbu protiv takvih kriza nije inherentna zakonodavnoj, već izvršnoj vlasti, budući da se odluke moraju žurno donijeti, a specifična znanja ima relativno uski krug stručnjaka.⁶²

Donošenjem novog Zakona o upravnim sporovima 2012. godine ponešto je sužena nadležnost Ustavnog suda za kontrolu podzakonskih propisa, s obzirom da je Visoki upravni sud od tada nadležan ocjenjivati zakonitosti općih akata, među ostalim, pravnih osoba s javnim ovlastima i pravnih osoba koje pružaju javne usluge, tj. općih akata dijela izvršne vlasti.

U ocjeni nužnosti osporene mjere za ostvarenje njezina cilja, Ustavni sud također je bio voljan prihvatiti iskustvo izvršne vlasti koje je stečeno u borbi protiv bolesti COVID-19.⁶³

12. Kakvu važnost vaš sud daje zakonodavnoj povijesti? Koju bi pravnu relevantnost, ako uopće, parlamentarna rasprava trebala imati na sudsku ocjenu usklađenosti ljudskih prava?

U ocjeni ustavnosti zakona Ustavni sud uzima u obzir zakonodavnu povijest⁶⁴ kako bi mogao ispitati legitimnost cilja kojem teži određena mjera te njezinu opravdanost i razmjernost u odnosu na ljudska prava. Tako je u odluci br. U-I-2826/2023 od 11. srpnja 2023. (§ 13.) dao prednost amandmanu glavne oporbene stranke na osporeni zakon ističući da bi, za razliku od ostalih nepravilnosti koje ukazuju na nomotehničku pogrešku, odbijanje tog amandmana moglo indicirati namjeru zakonodavca da određenu skupinu pravosudnih dužnosnika⁶⁵ isključi od mogućnosti da postanu suci prvostupanjskih sudova i na taj način dovede do povrede prava na dostupnost radnog mjesta i dužnosti pod jednakim uvjetima iz članka 54.2 Ustava.

13. Kontrolira li vaš sud je li donositelj odluka obrazložio odluku i je li ta odluka ona koju bi donio i sud da je bio u poziciji donositelja odluke?

Ustavni sud kontrolira obrazloženost odluke, pogotovo u odnosu na cilj koji se njome želi postići, tj. je li donositelj mjere iznio dostatne i relevantne razloge, pogotovo ako je riječ o donošenju zakona po hitnom postupku.⁶⁶ Sud posebno pazi na to sadrži li odluka dostatne i objektivne razloge, pogotovo ako se članovi sličnih ili istovrsnih skupina tretiraju različito u sličnim situacijama,⁶⁷ i kad je riječ o ograničenjima sloboda i prava.

Provjera je li odluka baš takva kakvu bi donio sam Ustavni sud da je bio donositelj odluke tražilo bi od Ustavnog suda izricanje vrijednosnih sudova koji bi na kraju zamijenili politički izbor donositelja odluke, pretvarajući ga tako u "pozitivnog zakonodavca".⁶⁸

⁶² Odluka br. U-II-7149/2021 od 15. veljače 2022., § 39.2.

⁶³ Odluka br. U-II-5571/2021 et al. od 21. prosinca 2021., § 14.

⁶⁴ Oslanja se na *travaux préparatoires* Hrvatskog sabora i na, između ostalog, i audio snimke parlamentarnih rasprava, amandmane zakona koje je predložila i Vlada i opozicija te izvješća parlamentarnih odbora.

⁶⁵ Odnosno, državnih odvjetnika.

⁶⁶ Odluka br. U-I-4537/2013 i U-I-4686/2013 od 21. travnja 2015., § 11., u kojoj je Ustavni sud utvrdio da se neće zadovoljiti pokušajima Vlade da opravda odluku naknadno u postupku ustavnosudske kontrole.

⁶⁷ S tim u vezi jedan od dopuštenih, odnosno objektivnih i razumnih razloga jest "ispravljanje postojećih nejednakosti među tim skupinama" (odluka br. U-I-2665/2009 i U-I-3118/2011 od 30. siječnja 2014., § 10.).

⁶⁸ Vidi bilješku 1 naprijed u tekstu.

14. Suzdržava li se vaš sud od odlučivanja ovisno o tome je li donošenju odluke ili mjere prethodilo detaljno ispitivanje usklađenosti s temeljnim pravima? Koliko duboko to ispitivanje zakonodavca mora biti da bi vaš sud na kraju tom ispitivanju dao određenu težinu?

Ustavni sud može izvršavati svoju nadležnost u odnosu na usklađenost mjere ili odluke s temeljnim pravima neovisno o tome koliko je detaljna i duboka bila procedura njezina donošenja. Međutim, u predmetima vezanim uz pravo Europske unije, Ustavni sud prihvatio je stajališta i argumentaciju Suda EU-a o usklađenosti nacionalnih propisa s temeljnim pravima.⁶⁹

15. Analizira li vaš sud jesu li u parlamentarnoj raspravi kod donošenja mjere u potpunosti bila uključena i suprotna stajališta? Je li dostatno da je provedena opsežna rasprava o općim vrijednostima određenog zakona ili fokus mora biti jasno stavljen na implikacije koje taj zakon ima za ta prava?

Ustavni sud nije u načelu nadležan analizirati sadržaj parlamentarnih debata u smislu jesu li u nju uključena i suprotna stajališta te je li ona fokusirana na opće vrijednosti ili na implikacije tog zakona na ta prava. Umjesto toga Ustavni sud ispituje je li opravdan cilj koji zakonodavac slijedi te u tom smislu uzima u obzir elemente zakonodavne procedure (zakonodavnu povijest) koja je dovela do usvajanja određenog zakona.

Međutim, Ustavni sud primijetio je alarmantnu tendenciju donošenja zakona u žurnom postupku te našao da bi se time mogla potkopati sama bit parlamentarizma, odnosno standardi koji su inherentni demokratskoj proceduri, posebice zahtjev za opsežnom javnom raspravom.⁷⁰ Stoga donošenje zakona u žurnom postupku mora biti izuzetak, i mora biti opravdan posebnim i uvjerljivim razlozima. Ne čini se da je pri tome Ustavni sud razlikovao opće vrijednosti i implikacije koje taj zakon ima za ta prava.

Odličan primjer noviji je predmet⁷¹ u kojem je Ustavni sud u postupku ocjene ustavnosti, oslanjajući se na praksu ESLJP-a,⁷² ukinuo institut "vjerodostojnog tumačenja zakona" u nadležnosti parlamenta,⁷³ a koji se do tada jako rijetko koristio. Ustavni je sud utvrdio da taj institut ne udovoljava zahtjevima vladavine prava, diobe vlasti, samostalnosti i neovisnosti sudbene vlasti kao i zaštite prava na pravično suđenje jer se donosi u "reduciranoj" parlamentarnoj proceduri, nema potrebna procesna jamstva za sve političke subjekte, odredbe kojim je taj institut propisan smještene su u dijelu saborskog Poslovnika u kojem se propisuje postupak donošenja (internih) akata Sabora, a ne u dio koji propisuje postupak donošenja zakona te da je kroz taj institut parlament (retroaktivno) intervenirao u sudske postupke u tijeku u kojima sudovi trebaju primijeniti zakon s vjerodostojnim tumačenjem.

⁶⁹ Odluka br. U-I-3678/2017 et al. od 3. studenoga 2020.

⁷⁰ Odluka br. U-I-3685/2015 et al. od 4. travnja 2017., § 11.10., i Izvješće br. U-X-99/2013 od 23. siječnja 2013., § 6. Nadalje, nepoštivanje postupovnih zahtjeva EU prava, kao što je obveza savjetovanja s Europskom centralnom bankom na temelju Odluke Vijeća br. 98/415/EC, također se, s ustavnopravnog aspekta, može smatrati povredom demokratske procedure (Odluka br. U-I-3685/2015, § 24.4).

⁷¹ Odluka br. U-I-4957/2015 11. srpnja 2023.

⁷² Predmet *Stran Greek Refineries i Stratis Andreadis protiv Grčke*, br. 13427/87, presuda od 9. prosinca 1994., i *Cicero i ostali protiv Italije*, br. 29483/11, presuda od 30. siječnja 2000.

⁷³ I ugradio ih u svoj Poslovnik koji ima snagu zakona.

16. Je li činjenica da je određenu odluku donio zakonodavac ili je ona donesena nakon javne rasprave uvjerljiv dokaz o demokratskom legitimitetu te odluke?

U postupku kontrole ustavnosti referendumskog pitanja,⁷⁴ Ustavni sud utvrdio je opće karakteristike zakonodavne procedure koje se moraju poštovati, točnije, da je riječ o "proceduri koju, naime, obilježava neprekidni proces usuglašavanja i korigiranja teksta nacrtu zakona, koji uključuje radnu skupinu eksperata kao stručnog nositelja projekta, smjernice resornog ministarstva, međuresorne razmijene stajališta o nacrtu zakona, rasprave na Vladinim tijelima, provjeru Ureda za zakonodavstvo, javnu raspravu i rasprave na matičnim i zainteresiranim odborima Hrvatskog sabora te višestranačku parlamentarnu debatu."⁷⁵

Ustavni sud također je utvrdio da zakoni doneseni u postupcima koji nisu u skladu s duhom parlamentarizma ne ispunjavaju povjerenje građana i istovremeno umanjuju njihovo povjerenje u demokratske institucije. Također je naveo da se u postupcima donošenja zakona u Republici Hrvatskoj moraju poštovati standardi inherentni demokratskim procedurama, osobito široke javne rasprave, kao i duh parlamentarizma izražen u ustavnim postulatima o Republici Hrvatskoj kao demokratskoj višestranačkoj državi u kojoj je Hrvatski sabor predstavničko tijelo građana i nositelj zakonodavne vlasti.⁷⁶

III. Opseg prava, zakonitost i razmjernost

17. Je li se vaš sud ikada suzdržao od donošenja odluke u fazi definiranja prava, dajući značaj vladinoj definiciji prava ili primjeni te definicije na postojeće činjenice?

Ustavni sud složio se s odlukom ministra zdravstva o proglašenju epidemije bolesti COVID-19,⁷⁷ koja se pak naslanjala na odluku Svjetske zdravstvene organizacije o proglašenju pandemije te bolesti. Iako ta nacionalna odluka sama po sebi nije sadržavala nikakvu definiciju prava niti ju je primjenjivala na postojeće činjenice, poslužila je kao temelj za (navodno) miješanje izvršne vlasti u razna prava, poput prava na slobodu okupljanja, prava na poštovanje privatnog života, prava na zdravstvenu skrb, itd.

18. Utječe li priroda temeljnih prava na stupanj suzdržavanja? Smatra li vaš sud da su neka prava ili aspekti prava važnija od drugih, i stoga podliježu strožoj kontroli?

Stupanj suzdržavanja može ovisiti o tome je li riječ o apsolutnim ili kvalificiranim pravima. Štoviše, kao što proizlazi iz odgovora na sljedeće pitanje, nadzor bi trebao biti stroži u kaznenim predmetima, u kojima se postavljaju veći zahtjevi za jasnoćom i preciznošću pravnih normi. U određenim slučajevima ograničavanje jednog aspekta prava traži rezerviraniji pristup u

⁷⁴ Tzv. preventivna ili *a priori* ustavnosudska kontrola koja zahtijeva stroži nadzor ustavnosti od tzv. represivne ili *a posteriori* ustavnosudske kontrole upravo zbog nepostojanja takve parlamentarne procedure (Odluka br. U-VIIR-1158/2015 od 21. travnja 2015., § 24.2).

⁷⁵ *Loc. cit.*

⁷⁶ Izvješće br. U-X-99/2013 od 23. siječnja 2013., §§ 6. i 7.

⁷⁷ Rješenje br. U-II-1800/2021 od 8. lipnja 2021.

ispitivanju od drugih, poput pasivnog aspekta prava zajamčenih člankom 3. Protokola br. 1 uz Konvenciju (pravo biti biran) u odnosu na aktivni aspekt (pravo birati).⁷⁸

19. Postoji li kod vas skala jasnoće kada ispituju ustavnost nekog zakona? Na koji način utvrđujete je li zakon jasan? Kada primjenjujete pravilo *In claris non fit interpretatio*?

Jasnoća i preciznost pravne norme općenito je uvjetovana zahtjevom pravne sigurnosti koja proizlazi iz vladavine prava zajamčene člankom 3. Ustava. Jasnoća i preciznost imaju za cilj sprječavanje arbitrarnosti u tumačenju i primjeni prava, odnosno otklanjanje neizvjesnosti adresata u pogledu konačnog učinka zakonske norme koja se na njih izravno primjenjuje te im tako omogućuje postupanje u skladu s legitimno predvidivim učincima primjene prava u pojedinačnom slučaju. Samo zakon koji udovoljava tim zahtjevima ima "kvalitetu zakona". To od Ustavnog suda traži da se ne zadržava na formi nego da zadire "ispod površine" i nadzor provodi vodeći računa o realitetima koji su stvoreni uvođenjem relevantne norme ili zakona.⁷⁹

Ustavni sud naglašava da je poštovanje zahtjeva za određenost i preciznošću pravne norme još važnije u kaznenom pravu, u kojem - zbog intenziteta ograničenja ljudskih prava i temeljnih sloboda - načelo zakonitosti iz članka 31.1. Ustava sadrži čak četiri pojedinačna zahtjeva: pisanu zakonsku normu, *lex scripta*; zabranu analogije, *lex stricta*; precizne zakonske opise kaznenih djela, *lex certa* i zabranu retroaktivnog djelovanja, *lex praevia*.⁸⁰ Zahtjev za "kvalitetom zakona" također znači da, u slučaju kada je kazneno djelo utemeljeno na nedovoljno jasnoj odredbi, mora postojati tumačenje koje je sposobno pojasniti značenje inače nedovoljno jasne odredbe i mora proistjecati iz dosljedne prakse (sudske prakse) domaćih tijela.⁸¹

20. Koliki je stupanj intenziteta ustavnosudske kontrole u ocjeni testalegitimnog cilja?

Ustavni sud prvenstveno kontrolira ima li zakon legitimni cilj.⁸² Potom će utvrditi je li taj cilj jasan, jer bi u suprotnom moglo doći do narušavanja načela pravne sigurnosti i vladavine prava.⁸³ Ako Ustavni sud utvrdi da proklamirani legitimni cilj nije jasan, može intervenirati, među

⁷⁸ Odluka br. U-I-1397/2015 od 24. rujna 2015., § 40, i ESLJP predmet *Cernea protiv Rumunjske*, br. 43609/10, predmet od 27. veljače 2018., § 37.

⁷⁹ Odluka br. U-I-448/2009 od 19. srpnja 2012., § 72.1.

⁸⁰ Odluka br. U-I-722/2009 od 6. travnja 2011., § 5.1.

⁸¹ ESLJP predmet *Žaja protiv Hrvatske*, br. 37462/09, presuda od 4. listopada 2016., § 103.

⁸² Ustavni sud to zove "test elementarne legitimnosti zakonodavnog cilja" (odluka br. U-I-2826/2023 od 11. srpnja 2023., § 13.).

⁸³ Odluka br. U-I-448/2009 et al. od 19. srpnja 2012., §§ 225. i 225.1. Zanimljivo je da je na europskoj razini povećana razina kontrole ESLJP-a u odnosu na test legitimnog cilja selektivna, tj. ne primjenjuje se na sve države, već se čini više koncentrirana na određene države južne i istočne Europe, zbog značajnih razlika u omjeru povreda legitimnog cilja u odnosu na ostale povrede (utvrđene u odnosu na države) nakon 2010. između, s jedne strane, zapadnih i sjevernih država, i južnih i istočnih država, s druge strane (vidi Orcan, N.U., *Legitimate Aims, Illegitimate Aims and the E.Ct.H.R.: Changing Attitudes and Selective Strictness*, University of Bologna Law Review, Vol. 7, 2022., str. 10. i 11.).

ostalim, na način da zakonodavca uputi kako da dopuni/razjasni tako nejasno definirani cilj.⁸⁴ Smatra se da nacionalno zakonodavstvo za implementaciju EU prava slijedi legitiman cilj.⁸⁵

21. Koji test razmjernosti primjenjuje vaš sud? Primjenjuje li vaš sud sve stupnjeve "klasičnog" testa razmjernosti (tj. prikladnosti, nužnosti i razmjernosti u užem smislu)?

Precizan opseg testa razmjernosti koji provodi Ustavni sud ovisi o vrsti postupka i o temeljnim pravima i slobodama o kojima je riječ.⁸⁶

U kontekstu ocjene ustavnosti zakona, Ustavni sud stoga primarno ocjenjuje ispunjava li zakon "opće" načelo razmjernosti iz članka 16.2. Ustava, tj. je li postojao legitiman cilj u javnom interesu za njegovo donošenje, ako jest, je li bio nužan, prikladan i razmjern u užem smislu za ostvarenje legitimnog cilja koji se nastojao postići tako da se njime ne stavlja prekomjeran teret na njegove adresate.⁸⁷

U odnosu na ustavne tužbe, primjena načela razmjernosti u osnovi je jednaka i odgovara praksi ESLJP-a, a uključuje sljedeće korake: postojanje legitimnog cilja propisanog zakonom, prikladnost, nužnost i razmjernost u užem smislu. Međutim, Ustavni sud u tim postupcima test razmjernosti primjenjuje samo kao alternativu (ako stanje predmeta to dopušta), budući da su ga primarno, u skladu s načelom supsidijarnosti, dužni provoditi redovni sudovi.

22. Prolazi li vaš sud kroz svaku primjenjivu granu testa razmjernosti?

Ustavni sud redovito primjenjuje sve grane testa razmjernosti u odnosu na ograničenja prava - postojanje legitimnog cilja u javnom/općem interesu (propisanog zakonom); njegovu nužnost, prikladnost i razmjernost u užem smislu, tj. pitanje je li adresatima mjere nametnut prekomjeran teret.

Međutim, Ustavni sud ne ispituje nužnost i razmjernost zakonskih mjera opće/generalne naravi na temelju kojih ovlaštena osoba ili tijelo donosi konkretne odluke/mjere, koje pak mogu biti predmet posebnih ustavnosudskih postupaka.⁸⁸ Nadalje, test razmjernosti na temelju članka 16. Ustava čini se strožim nego onaj koji se provodi na temelju članka 17. Ustava.⁸⁹ Konačno, opseg testa razmjernosti u području kaznenog prava može varirati.⁹⁰

⁸⁴ Odluka br. U-I-448/2009 et al. od 19. srpnja 2012., § 225.1.

⁸⁵ Odluka br. U-I-1007/2012 od 26. lipnja 2020. et al., § 15.

⁸⁶ Uglavnom se ne provodi u predmetima koji se odnose na zabranu mučenja i surovog ili ponižavajućeg postupanja i ili kažnjavanja iz članka 17.3. Ustava i članka 3. Konvencije (vidi Harris, O'Boyle i Warbrick, *Law of the European Convention on Human Rights*, 5th ed., str. 12), uz iznimku npr. uvjeta u pritvoru.

⁸⁷ Odluka br. U-I-3685/2015 et al. od 4. travnja 2017., § 27., i br. U-I-1694/2017 et al. od 2. svibnja 2018., § 30.

⁸⁸ Rješenje br. U-I-1372/2020 et al. od 14. rujna 2020, § 29.1.

⁸⁹ Odluka i rješenje br. U-II-7149/2021 od 15. veljače 2022., § 39.2.

⁹⁰ Ovisno o, primjerice, vrsti pritvora o kojem je riječ (odluka br. U-III-1157/2015 od 23. ožujka 2015., § 28., i ESLJP predmet *James, Wells i Lee protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, br. 25119/09, 57715/09 i 57877/09, presuda od 18. rujna 2012., § 195.).

23. Postoje li predmeti u kojima je vaš sud prihvatio da osporena mjera udovoljava jednom ili više stupnjeva testa razmjernosti, iako na prvi pogled za to nema dovoljno dokaza?

U predmetu *Dragojević protiv Hrvatske*⁹¹ ESLJP je utvrdio da "svaki pojedinac u nadležnosti hrvatskih vlasti, kada se oslanja na relevantne odredbe nacionalnog prava [⁹²], mora biti uvjeren da će ovlasti tajnog nadzora biti podvrgnute prethodnoj sudskoj kontroli i provedene na temelju detaljnog sudskog naloga koji ispravno navodi nužnost i proporcionalnost bilo koje takve mjere." Potom je sud dalje utvrdio da "iako [je izdavanje četiriju naloga za tajni nadzor od suca istrage u odnosu na podnositelja, bez navođenja stvarnih detalja koji se temelje na specifičnim činjenicama predmeta i osobitim okolnostima koje bi ukazivale na osnovanu sumnju da su kaznena djela počinjena te da nije moguće istragu provesti na drukčiji, manje intruzivan način] očigledno bilo u suprotnosti s pretpostavkama mjerodavnog domaćeg prava i [...] navedene sudske prakse Ustavnog suda,⁹³[...], čini se da je odobreno kroz praksu Vrhovnog suda i kasnije podržano od strane Ustavnog suda", kao i da je pristup prema kojem "nedostatak obrazloženja naloga za tajni nadzor, suprotno članku 182.1. Zakona o kaznenom postupku, može biti nadoknađen retroaktivnim specifičnim obrazloženjem u pogledu relevantnih pitanja u kasnijoj fazi postupka time što će se od suda zatražiti da iz spisa izuzme dokaze dobivene na taj način [...] kasnije prihvatio i Ustavni sud, koji je u svojoj Odluci br. U-III-2781/2010 od 9. siječnja 2014. utvrdio da je, u slučaju kad nalozi za tajni nadzor ne sadrže obrazloženje, u određenim uvjetima obrazloženje moguće navesti u prvostupanjskoj presudi ili odluci vezanoj uz zahtjev za izuzimanjem nezakonito dobivenih dokaza [...]" Stoga bi se taj zaključak ESLJP-a mogao protumačiti na način da Ustavni sud nije u mjerodavno vrijeme trebao zahtijevati da nužnost i razmjernost tih mjera bude navedena već u obrazloženju razloga za uvođenje mjera nadzora.

24. Je li uvođenje ocjene razmjernosti u sudsku praksu vašeg suda bilo popraćeno jačanjem doktrine sudske suzdržanosti u donošenju odluka?

Može se tvrditi da je ocjena razmjernosti zapravo prethodila doktrini sudske suzdržanosti. Doista, kao što je već navedeno, Ustavni sud pokazivao je suzdržanost već i u svojim ranim odlukama.⁹⁴

⁹¹ Br. 68955/11, presuda od 15. siječnja 2015., §§ 92. i 96.

⁹² Prema kojem mjere nadzora određuje sudac istrage pisanim nalogom koji mora sadržavati: raspoložive podatke o osobi protiv koje se mjere primjenjuju, činjenice iz kojih proizlazi potreba njihova poduzimanja te rok njihova trajanja koji mora biti primjeren ostvarenju njezinoga cilja kao i način, opseg i mjesto provođenja mjere (članak 182. (1) Zakona o kaznenom postupku (Narodne novine br. 110/1997, 27/1998, 58/1999, 112/1999, 58/2002, 143/2002 i 62/2003)).

⁹³ Odluka br. U-III-4286/2007 od 10. prosinca 2007. i odluka br. U-III-857/2008 od 1. listopada 2008.

⁹⁴ Usporedi odgovore na pitanja br. 2. i 3. kao i bilješke br. 5 i 20.

25. Je li sudska praksa ESLJP-a utjecala na to kako vaš sud pristupa suzdržanosti od donošenja odluka? Je li doktrina slobodne prosudbe ESLJP-a domaći ekvivalent slobodne sudske diskrecije koju dodjeljuje vaš sud? Ako nije, koliko se često pitanja vezana uz područje slobodne prosudbe ESLJP-a preklapaju s pitanjima o vašoj suzdržanosti u donošenju odluka u sličnim predmetima?

Budući da "[domaća sloboda procjene ide ruku pod ruku s europskim nadzorom [...]]",⁹⁵ utjecaj prakse ESLJP-a na način na koji Ustavni sud pristupa suzdržanosti ojačao je u posljednjih dvadeset godina kako u predmetima kontrole ustavnosti tako i u predmetima u povodu ustavnih tužbi. S tim u vezi treba imati na umu da "iako se sloboda prosudbe obično smatra funkcionalnom metodom suzdržanosti koja se primjenjuje na odnos između domaćih i međunarodnih jurisdikcija, on je u svojoj biti hibrid ili varijacija klasične institucionalne norme ustavne suzdržanosti koju nacionalni sudovi iskazuju prema drugim granama vlasti, posebice zakonodavnoj vlasti."⁹⁶

Općenito govoreći, domaća sloboda prosudbe posljedica je načela supsidijarnosti koju sada jamči Protokol br. 15 uz Konvenciju, i na nju može utjecati razina zajedničkog jezika između država članice Vijeća Europe kao i konsenzus koji se ogledava u specijaliziranim međunarodnim instrumentima.⁹⁷ Isto tako, širina slobode prosudbe ovisi o tome koliko je aspekt nekog prava blizu njegovoj jezgri kao i o njegovom apsolutnom ili kvalificiranom karakteru.⁹⁸ Međutim, budući da ESLJP autonomno tumači Konvenciju i njezine koncepte, u tom pogledu može doći do razilaženja.⁹⁹

Nadalje, Ustavni sud pozvao se na praksu ESLJP-a¹⁰⁰ kada je zaključio da je sloboda prosudbe uža ako osporena zakonodavna mjera predstavlja miješanje u samu bit prava zaštićenih Ustavom i Konvencijom.¹⁰¹

Kada je riječ o ustavnim tužbama, shvaćanje Konvencije kao izravno primjenjivog "kvazi-ustavnog" instrumenta, omogućilo je pojedincima da se u ustavnim tužbama pozivaju na povredu Konvencije.¹⁰² Zbog toga se sloboda prosudbe Ustavnog suda u velikoj mjeri preklapa sa onom ESLJP-a. Tako primjerice, u predmetima lišavanja poslovne sposobnosti¹⁰³ Ustavni sud dijeli stajalište ESLJP-a da se ta mjera mora poduzimati samo u iznimnim okolnostima.

⁹⁵ ESLJP predmet *Krušković protiv Hrvatske*, 46185/08, presuda od 21. lipnja 2011., § 29.

⁹⁶ Spano R., *The Future of the European Court of Human Rights - Subsidiarity, Process-Based Review and the Rule of Law*, Human Rights Law Review, Vol. 18, Issue 3, rujun 2018., str. 490.

⁹⁷ ESLJP predmet *Demir i Baykara protiv Turske* [VV], br. 34503/97, presuda od 12. studenoga 2008., § 85.

⁹⁸ ESLJP predmet *Muhammad i Muhammad protiv Rumunjske*, br. 80982/12, § 12. Vidi i Spano, *ibid.*, str. 484.

⁹⁹ ESLJP predmet *Micallef protiv Malte*, br. 17056/06, presuda od 15. listopada 2009., § 48.

¹⁰⁰ ESLJP predmeti *National Union of Rail, Maritime and Transport Workers protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, br. 31045/10, presuda od 8. travnja 2004., §§ 86. i 87., i *Sørensen i Rasmussen protiv Danske* [VV], br. 52562/99 i 52620/99, presuda od 11. siječnja 2006., § 58.

¹⁰¹ Posebno odluka br. U-I-242/2023 od 23. svibnja 2023. koja se tiče prava na udruživanje.

¹⁰² Imajući u vidu da povreda odredbi Konvencije i njezinih protokola ujedno znači i povredu Ustava (odluka br. U-I-745/1999 od 8. studenoga 2000., § 8.) te da je praksa ESLJP-a sastavni dio konvencijskog sustava (ESLJP predmet br. 51166/10, *Habulinec i Filipović protiv Hrvatske*, presuda od 4. lipnja 2013., § 30.).

¹⁰³ Odluka i rješenje br. U-I-3941/2015 et al. od 18. travnja 2023., § 69.3, U-III-1380/2014 od 20. svibnja 2015., § 12., U-III-4536/2012 od 14. siječnja 2016., § 8., i U-III-4928/2020 od 18. ožujka 2021., § 11.1.

26. Je li ESLJP osudio vašu državu zbog toga što se vaš sud suzdržao od donošenja odluke u konkretnom slučaju, zbog čega je pravno sredstvo postalo neučinkovito?

ESLJP je u predmetu *Project-Trade d.o.o. protiv Hrvatske*¹⁰⁴ utvrdio da odluka o restrukturiranju i sanaciji komercijalne banke nikada nije bila predmet sudske kontrole¹⁰⁵ u opsegu koji zahtjeva članak 6.1. Konvencije. Stoga je našao da je "nemogućnost djelotvornog osporavanja Odluke Vlade pred sudovima predstavljala povredu prava društva podnositelja zahtjeva na pristup sudu".¹⁰⁶

U toj je presudi ESLJP podsjetio da je Ustavni sud obustavio postupak apstraktne ustavnosudske kontrole te odluke¹⁰⁷ i pri tome ukinuo nekoliko presuda nižih sudova kojima je utvrđena neustavnost te odluke čime je zapravo "pravno sredstvo koje je koristila tvrtka podnositelj bez bilo kakvih izgleda za uspjeh i [...] stoga nedjelotvorno".

IV. Ostale specifičnosti

27. Koliko se često pitanje sudskog suzdržavanja javlja u predmetima zaštite ljudskih prava o kojima odlučuje vaš sud?

Ustavni sud odbacio je brojne ustavne tužbe¹⁰⁸ zbog njihove očite neosnovanosti, bez da je ispitivao meritum tužbe.

28. Je li vaš sud s vremenom postao skloniji suzdržavanju od donošenja odluka?

Čini se da je trend upravo suprotan. Ustavni sud postao je manje suzdržan, kao što smo već primijetili u odgovoru na pitanje br. 1. To je posljedica strožih uvjeta koje propisuje Konvencija i praksa ESLJP-a. Sličan trend razvio se i na "unutarnjoj" razini, tj. u odnosu na postupke u kojima je Ustavni sud morao ispuniti praznine nastale nedostatnom regulacijom na način da se pozivao na odgovarajuće postupovno pravo, kao što su građansko, kazneno i upravno postupovno pravo ili čak stvarao nova pravila.¹⁰⁹

¹⁰⁴ Predmet br. 1920/14, presuda od 19. studenoga 2020.

¹⁰⁵ Od suda pune jurisdikcije (prema stajalištu ESLJP-a), što nije slučaj s Ustavnim sudom.

¹⁰⁶ *Ibid.*, § 73.

¹⁰⁷ Zbog ukidanja pravnog temelja, odnosno Zakona o restrukturiranju banaka iz 1994.

¹⁰⁸ Godišnje oko 45 % od ukupnog broja riješenih predmeta u posljednjih osam godina.

¹⁰⁹ Rješenje br. U-I-252/1995 od 16. svibnja 1995. Pravni temelj za takvo postupanje je članak 34. UZoUS-a prema kojem se odredbe ostalih postupovnih zakona moraju posredno smisljeno primjenjivati. S druge strane, austrijski Zakon o Ustavnom sudu (*Verfassungsgerichtshofgesetz* (VfGG)) u članku 35.1. propisuje da se na sva postupovna pitanja koja nisu uređena VfGG-om primjenjuje Zakon o parničnom postupku (vidi Hinghofer-Szalkay, S. G., *The Austrian Constitutional Court: Kelsen's Creation and Federalism's Contribution?* u "Les juridictions constitutionnelles suprêmes dans les États fédéraux : créatures et créateurs de fédéralisme", *Journal of the University of Liège*, Vol. 17, 2017, str. 5).

29. Ovisi li suzdržavanje od donošenja odluka od opterećenosti suda predmetima?

Općenito govoreći, opterećenost predmetima nije razlog da se Ustavni sud suzdrži od donošenja odluka. Međutim, u jednom trenutku Ustavni sud nagovijestio je da ukupna opterećenost predmetima, a posebno njegova opterećenost ustavnim tužbama, ozbiljno ugrožava mogućnost Ustavnog suda da na primjereni način i u razumnim rokovima ostvaruje svoje nadležnosti, osobito one u svezi s ocjenjivanjem ustavnosti zakona te ustavnosti i zakonitosti drugih propisa, što je njegova temeljna nadležnost.¹¹⁰

30. Može li vaš sud temeljiti svoju odluku na razlozima koje nije iznio podnositelj? Može li sud prekvalificirati iznesene razloge pod različitu ustavnu odredbu od one na koju se pozvao podnositelj?

Na temelju članka 71.1. UZOUS-a Ustavni sud ispituje samo one povrede ustavnih prava koji su istaknute u ustavnoj tužbi. Kroz svoju praksu razvio je tumačenje da ga obvezuju samo prigovori istaknuti u ustavnoj tužbi, a ne njihova pravna kvalifikacija. Stoga svoju pravnu ocjenu može temeljiti i na odredbama Ustava i/ili Konvencije na koje se podnositelj nije pozvao u ustavnoj tužbi.¹¹¹ Taj je pristup u skladu sa dobro utvrđenom praksom ESLJP-a.¹¹²

31. Može li vaš sud proširiti ocjenu ustavnosti na odredbe koje nisu bile ranije osporene, ali su povezane sa situacijom podnositelja prijedloga?

Ustavni sud može *proprio motu* proširiti ustavnosudsku kontrolu na odredbe koje nisu bile osporavane. Međutim, u tzv. apstraktnoj ustavnosudskoj kontroli situacija podnositelja nije relevantna.

U odnosu na ustavne tužbe, iz prethodnog odgovora proizlazi da Ustavni sud nije vezan pravnom kvalifikacijom prigovora koje je podnositelj iznio u ustavnoj tužbi. Stoga, Ustavni sud može svaki prigovor podvesti i pod druge odredbe Ustava i/ili Konvencije.¹¹³

¹¹⁰ Izvješće br. U-X-835/2005 od 24. veljače 2005., § 2. Zakonodavac je uvažio upozorenje Ustavnog suda i iste ga je godine donekle oslobodio tereta reorganizacijom postupka za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku, na koji se odnosi velik broj ustavnih tužbi. Međutim, postojale su neke tendencije da se odbijanje Ustavnog suda da ocjeni ustavnost zakona, odnosno ustavnost i zakonitost drugih propisa koji u trenutku podnošenja prijedloga više nisu bili na snazi, protumači kao njegovu *de facto* suzdržanost koja se može pripisati tajmingu vezanom uz određene događaje poput izbora.

¹¹¹ Odluke br. U-III-3123/2010 i U-III-3124/2010 od 8. prosinca 2016., § 5., U-III-3697/2011 od 13. studenoga 2013., § 6, i U-IIIBi-570/2023 od 29. lipnja 2023., § 18.

¹¹² Vidi, *inter alia*, ESLJP predmet br. 29889/04, *Vanjak protiv Hrvatske*, presuda od 14. siječnja 2010., § 25.

¹¹³ Vidi bilješku 102.