



# OTVORITE USTAVNI SUD JAVNOSTI



Co-funded by the  
European Union

# IMPRESSUM

Autorice:

Oriana Ivković Novokmet i Sanja Pavić

Zagreb, 2022.

## Gong

Izvršna direktorica: Oriana Ivković Novokmet

Mihanovićeva 14  
10 000 Zagreb

e-mail: [gong@gong.hr](mailto:gong@gong.hr)

web: [www.gong.hr](http://www.gong.hr)

**Zbog važnosti odluka Ustavnog suda za cijelo društvo i njihova utjecaja na živote građanki, javnost mora imati uvid u ono što ustavni suci rade.** Iako je sudjelovanje javnosti u radu suda zajamčeno i Ustavnim zakonom o Ustavnom sudu, u praksi se to jamstvo ne provodi. Gong apelira da Ustavni sud u što većoj mjeri otvori svoj rad prema javnosti. To bi pridonijelo povjerenju građana u institucije, poboljšalo rad ove važne institucije te u imalo pozitivne učinke na zdravlje demokracije u cjelini.

Imajući na umu da je nepovjerenje građanki u institucije i tijela javne vlasti iznimno visoko, a da je pred Ustavnim sudom niz važnih odluka koje direktno utječu na živote svih nas, na demokraciju i stanje ljudskih prava, smatramo da je nužno unaprijeđivati rad otvaranjem prema hrvatskom društvu.

## **PREPORUKE ZA TRANSPARENTNIJI RAD I UKLJUČIVANJE JAVNOSTI U RAD USTAVNOG SUDA**

### **1. Otvaranje plenarnih rasprava prema javnosti**

Javnost mora imati mogućnost pratiti rasprave, uživo ili putem tehnologije (audio ili video veza) jer se upravo tako gradi povjerenje u institucije. Umjesto na stručnim sastancima, što je trenutna praksa Ustavnog suda, rasprave i razmjena argumenta trebale bi se održavati na plenarnoj sjednici, koja treba biti otvorena javnosti. Mada je sudjelovanje javnosti na sjednicama Ustavnog suda predviđeno zakonom, u kojem je propisano da, ako postoje razlozi za isključenje javnosti, to mora biti navedeno u izvješću, u praksi to nije tako. Odluke se zapravo donose na stručnim sastancima, koji nisu javni, a na plenarnoj sjednici samo se deklariraju odluke.

Pojednostavljeno, na plenarnim sjednicama novinari i novinarka mogli bi pratiti kako se odlučuje, a zatim i o tome izvještavati. Šira javnost bi trebala imati mogućnost vidjeti kako suci raspravljaju, odnosno kako izgleda proces donošenja odluke. Takva je praksa dokinuta u vremenu mandata predsjednice Suda Jasne Omejec, pod obrazloženjem da se javnost rada može osigurati i na druge načine, premda je neosporno dozvoljena i Poslovníkom.

### **2. Održavanje javnih rasprava na kojima mogu sudjelovati predstavnici drugih tijela i udruga**

Potrebno je izmijeniti i dosadašnju praksu vezano za održavanje javne rasprave s ciljem da se što više primijeni načelo javnosti. Pitanje održavanja javne rasprave bi se trebalo izuzeti iz diskrecijske ovlasti samog Ustavnog suda i odrediti pitanja kod kojih je uvijek potrebno održavanje javnih rasprava, primjerice o ustavnosti pitanja državnog referenduma. Nitko, pa ni suci Ustavnog suda, ne smiju se smatrati boljima od vlastite struke, kako je u jednom izdvojenom mišljenju rekao i ustavni sudac Andrej Abramović. Izostanak javnih rasprava može biti opravdan samo u slučajevima kada se treba štititi privatnost samih stranaka. Na javne rasprave, sukladno zakonu, mogu biti pozvani predstavnici drugih tijela lokalne i područne (regionalne) samouprave i udruga, kao i osobe čije je sudjelovanje potrebno.

U praksi to znači da Sud može pozvati nezavisne stručnjake, udruge i druge relevantne dionike koji mogu davati svoje komentare koji služe Sudu da pomoću njih oblikuje svoju odluku. Javna rasprava je jedna od mogućih radnji u postupku, ali posljednja odluka donesena na temelju održane javne rasprave datira iz 2013. godine. Suci Selanec i Abramović te sutkinja Kušan redovito traže održavanje javne rasprave svjesni činjenice da suci u određenim predmetima ne raspolažu s dovoljno stručnog znanja da bi mogli donijeti kvalitetnu odluku.

### **3. Osiguranje javnosti na savjetodavnim raspravama**

Češće bi trebalo održavati i savjetodavne rasprave u koju se uključuju stručnjaci i stručnjakinje, druga državna tijela ili udruge. Dobar primjer je savjetodavna rasprava održana u lipnju na temu ustavnosti izbornih jedinica, a na kojoj je među ostalima sudjelovao Gongov član Goran Čular, na temu ustavnosti izbora. Takve rasprave trebale bi biti dostupne široj javnosti s ciljem praćenja argumenata koji se iznose pred Sudom. Osim uz prisustvo novinarki i novinara, savjetodavne rasprave koje se organiziraju kako bi se jasno definirao problem, trebale bi se prenositi uživo preko kanala dostupnih javnosti. Na taj bi način javnost mogla uživo pratiti različite argumente i pozicije stručne javnosti.

### **4. Poboljšanje komunikacije Ustavnog suda s javnosti**

Ustavni sud treba izraditi detaljan komunikacijski plan odnosa s javnošću koji bi dao odgovore na postavljena pitanja odnosno ukazane probleme, a sve u cilju poboljšanja javne naravi i javne kontrole djelovanja Suda. Neke od mogućnosti poboljšanja javne komunikacije su i imenovanje glasnogovornika Suda ili uspostava posebne službe za odnose s medijima, izdavanje priopćenja za javnost, održavanje redovitih konferencija za medije te redovni intervjui predsjednika Ustavnog suda, odnosno suca izvjestitelja u konkretnom predmetu. Potičemo i izlazak Ustavnog suda na društvene mreže.

### **5. Povećati stupanj proaktivnosti Ustavnog suda i transparentno izvještavati o napretku u provedbi svojih odluka**

Ustavni sud je donio izvješće o neustavnosti izbornih jedinica još 2010. godine, a Hrvatskom saboru je 2017. godine naredio da u roku dvije godine donese novi zakon o pobačaju. Međutim, politički akteri na to reagiraju jako sporo ili nikako. Ovlasti Ustavnog suda ne bi smjele prestati donošenjem odluka i izvješća već bi Sud, uz pomoć javnosti, trebao aktivnije pratiti kako se i kada njegove odluke i mišljenja implementiraju. To je uostalom definirano člankom 31. Ustavnog Zakona o Ustavnom sudu, prema kojem Sud može i sam odrediti tijelo kojem povjerava provedbu svoje odluke, odnosno rješenja.

## ČUVAR USTAVA KOJI JAMČI TEMELJNA LJUDSKA PRAVA I SLOBODE

Ustavni sud Republike Hrvatske najviše je ustavno tijelo koje jamči poštivanje i primjenu Ustava Republike Hrvatske. Zbog takve zadaće, naziva se i “**čuvarem Ustava**” te **jamči temeljna ljudska prava i slobode**. Ne pripada ni zakonodavnoj, ni izvršnoj, ni sudbenoj grani državne vlasti, već bi po definiciji trebao ispravljati njihove najteže pogreške.

Unatoč svom imenu, on uopće nije sud u smislu tijela sudbene vlasti, a zbog svoje uloge da kontrolira sve tri vlasti, često ga se naziva i četvrtom granom državne vlasti. Najvažnije zadaće Ustavnog suda su nadzor nad **ustavnošću zakona** te **zaštita ljudskih prava i sloboda građana i građanki** zajamčenih Ustavom.

Ustavni sud provodi **ocjene ustavnosti i zakonitosti**, odnosno pazi jesu li zakoni i drugi propisi u skladu s ustavom i zakonom, te **odlučuje o ustavnim tužbama** čime služi kao mehanizam zaštite kada su građanima povrijeđena temeljna prava i slobode zajamčene Ustavom. Osim toga, Ustavni sud nadzire i provođenje izbora, referendumata i rad političkih stranaka, odlučuje o odgovornosti predsjednika države, odlučuje u slučaju sukoba nadležnosti između izvršne, zakonodavne i sudbene vlasti, tumači Ustav i njegove odredbe te obavlja i druge zadaće koje su mu povjerene Ustavom.

**Odluke Ustavnog suda djeluju na sve građanke i građane Republike Hrvatske, ali i na svaki aspekt javnog života.** Tako je Ustavni sud u ožujku 2017. obvezao Hrvatski sabor da u roku dvije godine **donese novi zakon o pobačaju**, s tim da njime nije moguće zabraniti prekid trudnoće, no takav zakon još uvijek nije donesen. U travnju 2022. je odbio zahtjev 35 oporbenih saborskih zastupnika i prijedloge još 28 drugih podnositelja koji su tvrdili da **uvođenje COVID potvrda** u javnom sektoru nije ustavno i zakonito. Osim odluka, Sud donosi i izvješća pa je još 2010. godine donio **Izvješće o nejednakoj težini biračkog glasa u izbornim jedinicama** čime je ukazao na nužnost promjene zakona o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Hrvatski sabor, no ni to se još uvijek nije dogodilo. Iako prema **članku 31. Ustavnog Zakona o Ustavnom sudu**, Sud može i sam odrediti tijelo kojem povjerava provedbu svoje odluke, odnosno rješenja, tu ovlast ne koristi u punom opsegu.

## PREMA ZAKONU, RAD USTAVNOG SUDA JEST JAVAN

Prema **članku 47. stavku 3. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu**, predstavnici tiska i drugih sredstava priopćavanja mogu biti **nazočni sjednici i javnoj raspravi**, te drugim skupovima u Ustavnom sudu, dok je prema **stavku 4.** za televizijski i radio-prijenos potrebna dozvola predsjednika Ustavnog suda. Ako postoje razlozi za isključenje javnosti u postupku, sudac Ustavnog suda to mora navesti u izvješću, kako nalaže **članak 21.** Nadalje, prema **članku 4. stavku 1. Poslovnika Ustavnog suda Republike Hrvatske** javnost djelovanja Ustavnog suda ostvaruje se:

- objavom ustavnosudskih odluka, rješenja i izvješća u "Narodnim novinama";
- izdavanjem zbirke odluka, rješenja i izvješća, nazočnošću predstavnika tiska i drugih sredstava javnog priopćavanja na sjednici Ustavnog suda te javnim i savjetodavnim raspravama u Ustavnom sudu, osim kad postoje razlozi za isključenje javnosti;
- televizijskim i radio-prijenosom iz Ustavnog suda;
- dostavom službenih priopćenja sredstvima javnog priopćavanja;
- održavanjem konferencija za tisak i druga sredstva javnog priopćavanja;
- objavom ustavnosudske prakse te važnijih podataka na internetskim stranicama Ustavnog suda.

Ni Zakonom ni Poslovníkom nije taksativno navedeno kada postoje razlozi za isključenje javnosti sa sjednica i javnih rasprava, već se radi o diskrecijskoj ocjeni suda da odluči kada javnost neće biti pozvana. Također, nije propisano kada je obvezno održavanje javne rasprave.

## ZAŠTO ONDA RASPRAVE USTAVNOG SUDA NISU OTVORENE ZA JAVNOST?

Još **2008. godine**, dok je **Jasna Omejec** bila predsjednica Suda, **odlučeno je da će se rasprava na plenarnim sjednicama Suda ograničiti na predmete koji imaju ustavnopravno značenje.**

Opravdanje za to pronalazilo se u povećanom broju predmeta koji su doveli do zagušenja rada Suda i velikog broja neriješenih predmeta.

**Aktualni predsjednik Suda Miroslav Šeparović** je u rujnu 2020. godine, nakon što je Sud bez sudjelovanja javnosti zaključio da su zakoni i epidemiološke odluke Stožera civilne zaštite u skladu s Ustavom, rekao da medije prema ustaljenoj praksi nisu zvali na sjednicu već su javnost osiguravali na drugi način. **Suci Andrej Abramović i Goran Selanec te sutkinja Lovorka Kušan**, i inače poznati po tome da redovito u istim stvarima pišu izdvojena mišljenja i zalažu se za transparentniji rad Suda, [tražili su da sjednica o zakonitosti epidemioloških mjera bude javna](#). Predsjednik suda tada je rekao da se dotad ta pitanja nisu postavljala i da se uobičajeno radilo na taj način, iako je bio izražen interes javnosti. Dodao je i kako nema zapreka da drugačije rade kad budu drugačije epidemiološke okolnosti. Dalje je ustvrdio kako nije bilo potrebe da sjednica bude javna jer su sva pitanja koja su bila sporna razjašnjena, kao ni da na sjednici budu predstavnici Vlade, Stožera civilne zaštite i predlagatelja te da su s deset glasova za i tri protiv ocijenili da su stvari dovoljno razjašnjene da se mogu donijeti odluke.

Na novinarske napomene da su sjednice Ustavnog suda prije bile otvorene za javnost, rekao je da su sjednice takvog tipa bile predstave za javnost<sup>1</sup>. Kako je naveo, tada bi obukli toge, sve je bilo dogovoreno i izglasano ranije, potom bi se njih nekoliko dogovorilo da će predsjednica reći kratak uvod, a sudac izvjestitelj ili netko drugi bi još nešto rekao te bi glasali. Kad je došao novi saziv, a Šeparović postao predsjednik suda, jednoglasno su zaključili da [ne žele predstave za javnost](#) s togama **nego ozbiljne rasprave na stručnim sastancima** gdje se teme raspravljaju u detalje. Ali stručni sastanci nisu javni.

---

<sup>1</sup>[Predsjednik Ustavnog suda: Otvorene sjednice bile su igrokaz za javnost - tportal](#)

## **ODLUKE SE DONOSE NA STRUČNIM SASTANCIMA, KOJI NISU JAVNI**

Prema Poslovniku Ustavnog suda, stručni sastanci su **redoviti radni sastanci** sudaca na kojima se provode **stručne rasprave radi zauzimanja stajališta o pravnim pitanjima** važnim za ustavnosudsko odlučivanje. Na njima se raspravlja o nacrtima odluka, rješenja i izvješća koja su suci izvjestitelji dostavili predsjedniku Ustavnog suda radi upućivanja na sjednicu. Odluka se potom donosi na sjednici na kojoj javnost može biti prisutna. Međutim, Ustavni sud, kako je i sam predsjednik Šeparović priznao, ignorira moment sudjelovanja javnosti na sjednici te odluke donosi već na stručnim sastancima, dok se na sjednici praktički samo deklarira odluka.

Nakon što je Ustavni sud u svibnju 2022. donio odluku kojom je utvrdio da predloženo **referendumsko pitanje Organizacijskog odbora inicijative "Odlučujemo zajedno" i "Dosta je stožerokracije"** o izmjeni članka 17. stavka 1. Ustava nije sukladno Ustavu, sudac Selanec i sutkinja Kušan donijeli su [izdvojeno mišljenje](#), koje je podupro i sudac Abramović, kojim su, među ostalim, **ponovno kritizirali javnost rada Ustavnog suda**. Kako u mišljenju navode, neki od sudaca i sutkinja koji čine većinu u navedenom predmetu prihvaćali su pristup koji je na početku pandemije zastupala i Vlada (da pojam velika prirodna nepogoda ne obuhvaća pandemiju) i danas izričito zastupaju to stajalište, iako je dijametralno suprotno onom što se tvrdi u obrazloženju odluke. Dodaju i da su sjednice Ustavnog suda na kojima odlučuje o pitanjima apstraktne ocjene ustavnosti dostupne javnosti kako to propisuje članak 47. USUD-a, ova tvrdnja bi se mogla nezavisno verificirati. U prijevodu, da javnost ima uvid u rasprave na temelju kojih se donose odluke Ustavnog suda, vidjelo bi se **po kojem ključu zaista glasaju pojedini suci i koliko je (ne)transparentan cijeli postupak**.



## SAVJETODAVNA RASPRAVA S VANJSKIM SUDIONICAMA

Ustavni sud može, kada smatra da je to potrebno, održati savjetodavnu i/ili javnu raspravu. Prema **članku 49. UZUS-a savjetodavnu raspravu** održava 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. Savjetodavnu raspravu može sazvati i sudac izvjestitelj o čemu je dužan izvijestiti predsjednika Ustavnog suda. Savjetodavna rasprava je tako održana 2. i 3. lipnja na temu izbornih jedinica i neustavnih parlamentarnih izbora na kojoj je sudjelovao i Goran Čular, član Gonga i profesor na Fakultetu političkih znanosti te autor rada “Hoće li i sljedeći parlamentarni izbori u Hrvatskoj biti neustavni?”, a na koju je javnost bila pozvana.

Za razliku od savjetodavne rasprave koja se saziva prije odlučivanja o nekom problemu, javna rasprava je također jedan od oblika odlučivanja gdje javnost aktivno sudjeluje u donošenju odluke.

## JAVNA RASPRAVA - GDJE JAVNOST AKTIVNO SUDJELUJE U DONOŠENJU ODLUKA

Što se tiče **javnih rasprava**, prema **članku 50.**, Sud na sjednici može zaključiti kako će **o biti stvari donijeti odluku** temeljem javne rasprave koju zakazuje predsjednik Suda. Nju treba razlikovati od otvaranja plenarnih rasprava javnosti gdje javnost, odnosno novinari, prate rad Suda i o tome izvještavaju, bez sudjelovanja u raspravi. Na javnu raspravu pozivaju se sudionici u postupku i predstavnici državnih tijela, tijela lokalne i područne (regionalne) samouprave i udruga, kao i osoba čije je sudjelovanje potrebno. Održavanje javne rasprave ne isključuje i mogućnost prethodnog održavanja savjetodavne rasprave, koja se isto može održati u nazočnosti stručne javnosti i medija. Troje sudaca, Kušan, Selanec, Abramović tražilo je javnu raspravu više puta, primjerice za slučaj COVID potvrda. Pitanje održavanja javne rasprave bi se trebalo izuzeti iz diskrecijske ovlasti samog Ustavnog suda i odrediti pitanja kod kojih je uvijek potrebno održavanje javnih rasprava.

Javne rasprave održavaju se iznimno rijetko, a u trenutnom sazivu Ustavnog suda nije održana nijednom. Ustavni sud je **posljedni put donio odluku na temelju održane javne rasprave [2013. godine](#)**, u slučaju vjeroučitelja kojemu je nakon razvoda prestao ugovor o radu.

## SUDJELOVANJE JAVNOSTI U RADU USTAVNOG SUDA

### JAVNOST PLENARNIH SJEDNICA

ČL. 47. UZUS-A

NOVINARI PRATE KAKO SE DONOSE ODLUKE NA PLENARNIM SJEDNICAMA



### SAVJETODAVNA RASPRAVA

ČL. 49. UZUS-A

STRUČNJACI POMAŽU SUDU DA DEFINIRA PROBLEM PRIJE ODLUČIVANJA O BITI STVARI



### JAVNA RASPRAVA

ČL. 50. UZUS-A

STRUČNJACI POMAŽU SUDU DA DONESE ODLUKU O BITI STVARI

## JAVNOST KAO MRTVO SLOVO NA PAPIRU

Zakonske pretpostavke za sudjelovanje javnosti u radu Ustavnog suda su prisutne, ali su praksom Ustavnog suda postale mrtvo slovo na papiru. Sutkinja Kušan je u izdvojenom mišljenju na rješenje kojim nisu prihvaćeni prijedlozi za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom Darija Juričana, Jadranke Sloković i Sandre Marić navela da se **stručna rasprava vodila izvan suda, mahom putem medija i društvenih mreža** te da bilo vrlo stručnih i važnih argumenata u prilog obiju mogućih odluka Ustavnog suda, da je one najstručnije i sama htjela čuti, ali ne posredstvom medija nego u dvorani u kojoj ustavni suci raspravljaju i donose odluke. U mišljenju o COVID potvrdama ponovno se osvrnula na zatvorenost Suda, navodeći da je šteta da u zemlji s relativno kratkom pravnom tradicijom najzanimljivije **ustavnopravne rasprave ostanu zaboravljene, nezabilježene i bez odjeka te da takva skromnost i samozatajnost nije ni potrebna niti primjerena.**

Sudac Selanec je u [intervjuu za Nacional](#) rekao da je iz njihovih izdvojenih mišljenja vidljivo da smatraju da bi bilo **zdravije, transparentnije i otvorenije da se argumenti, osobito u postupcima gdje ne treba štiti privatnost samih stranaka, suoče javno i da se o tome raspravlja i u široj javnosti.** Na pitanje jesu li suci u komotnijoj poziciji kada javnost nije uključena, odgovorio je da rasprave među njima mogu biti žustre te da postoji argument s druge strane da bi se neki suci suzdržavali od oštrije kritike kako bi očuvali privid određene kolegijalnosti koji je nužan za zdravo funkcioniranje institucije kao što je Ustavni sud. No navodi da su, kada su imenovani, znali koja je težina odgovornosti koju preuzimaju tako da ugoda, koju na ovakav način funkcioniranja imaju, ne bi trebala biti element njihova rada.

U nekim slučajevima, primjerice onom o tzv. "kriznim porezu" je tijekom samog postupka postojao velik interes javnost pa je predsjednica Ustavnog suda organizirala konferenciju za novinarke, a održana je i savjetodavna javna rasprava.

Ipak, dok je sutkinja Omejec bila predsjednica, Sud je samo iznimno održavao konferencije za medije te medijima slao priopćenja samo kad se radilo o netočnim navodima i pogrešnim tumačenjima odluka koja je trebalo ispraviti. Rasprave nisu bile javne, nego bi predsjednica i suci Ustavnog suda povremeno objašnjavali razloge donošenja komentiranih odluka, na primjer davanjem intervjua, izjava medijima ili izlaganjem na okruglim stolovima i slično. Ni kada je sudac Šeparović postao predsjednik, situacija se što se tiče uključivanja javnosti nije puno promijenila.

Koliko je rad suda netransparentan pokazuje i to što je Gong godinama pokušavao dobiti imena sudaca izvjestitelja u predmetima gdje je Ustavni sud srušio presudu i ukinuo odluku o produljenju pritvora Ivi Sanaderu, kao i ono o pritvoru Milanu Bandiću te odbacio prijedlog zabrane kandidiranja počinitelja svih kaznenih djela na izborima za Hrvatski sabor. Među argumentima s kojima je Ustavni sud tri godine odbijao objaviti na Gongov zahtjev imena sudaca izvjestitelja u konkretnim predmetima spomenuto je i kako bi to **moglo štetiti profesionalnom dignitetu i poštovanju sudaca izvjestitelja**, iako nije objašnjeno kako. Nasuprot tomu, upravo skrivanje ovakvih podataka dovodi u

pitanje integritet i javnost djelovanja Ustavnog suda koji odlučuje o ustavnosti zakona i zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda.

Ustavni sud ima kao jedan od posebnih ciljeva **otvaranje Ustavnog suda javnosti i podizanje informiranosti građana i građanki o značaju i ulozi ustavnog sudovanja**. Međutim, javne rasprave na kojima se iznose argumenti, redovno izostaju. Sud prvenstveno *ad hoc* reagira na kritike pojedinih odluka, što nije rezultat posebno razrađene strategije odnosa Ustavnog suda s medijima i javnošću, a Sud do danas nema svog glasnogovornika.

Sud se ne treba uključivati u političku ili medijsku raspravu, ali kroz ciljanu objavu informacija treba olakšati informiranje javnosti kako bi se razjasnile pojedine odluke.