

Imamo pravo na otvoreni Ustavni sud

Gongove preporuke za veću transparentnost



Sufinancira
Europska unija



VLADA REPUBLIKE HRVATSKE
Ured za udruge

UVOD

Ustavni sud najviše je tijelo koje jamči poštivanje i primjenu Ustava Republike Hrvatske. Zbog takve zadaće, naziva se i “čuvarom 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 takvoj važnoj ulozi, rad Ustavnog suda već je dugo obilježen netransparentnošću, na što Gong godinama upozorava. I ne samo Gong, i pojedini suci Ustavnog suda kroz svoja izdvojena mišljenja nerijetko koriste priliku da ukažu na potrebu da javnost zna kako sud radi, što je uostalom i propisano odredbama Ustavnog zakona o Ustavnom sudu. Osim toga, ni sam Ustavni sud nije lišen postupanja koje je u pravnoj i široj javnosti izazivalo prijetnje o ustavnosti i zakonitosti njihovog rada. Prisjetimo se kako je sud potajno sebi produljio mandat, kao i odluke kojom je predsjedniku Republike Hrvatske Zoranu Milanoviću izrečena zabrana kandidiranja na parlamentarnim izborima čak ni u slučaju podnošenja ostavke na mjesto predsjednika, a da obje odluke nisu imale čvrstog temelja u samome Ustavu.

Temeljem praćenja rada Ustavnog suda kroz njegove odluke, Gong donosi nastavak preporuka za veću otvorenost njegovog rada.

1. OTVARANJE SJEDNICA SUDA JAVNOSTI

Gong upozorava na poštivanje odredbi Ustavnog zakona prema kojima novinari imaju pravo sudjelovati na sjednicama Ustavnog suda, što im po ustaljenoj praksi nije dozvoljeno, kao i na nužnost jasne strategije komunikacije s javnosti. Također, javnost mora znati tko su suci izvjestitelji u predmetima, a da za to ne moraju slati zahtjeve za pristup informacijama.

Povjerenje građana u institucije gradi se tako da javnost ima mogućnost praćenja i uvida u njihov rad. Ipak, ustaljena praksa Ustavnog suda je takva da se odluke ustvari donose na stručnim sastancima, umjesto na javnoj sjednici. **Sudjelovanje javnosti na sjednicama Ustavnog suda predviđeno je Ustavnim zakonom o Ustavnom sudu**, osim u slučaju postojanja razloga za isključenje javnosti, što mora biti navedeno u izvješću o isključenju. Ipak, u praksi to nije tako. **Odluke se zapravo donose na stručnim sastancima**, koji nisu javni, a na plenarnoj sjednici, na koju se mediji ne pozivaju, samo se deklariraju odluke, umjesto da se na njima doista donose kako i ustavni zakon propisuje. Što se tiče obveze navođenja razloga isključenja javnosti na sjednici, isto se ne primjenjuje, što je Gongu [potvrdio i Ustavni sud](#) u studenom 2023., već se postupa po stabilnoj praksi da se mediji ne zovu niti prihvaćaju na rasprave, neovisno o predmetu rasprave.

Zašto je iznimno važno da javnost bude upoznata s radom Ustavnog suda, dobro pokazuje tajna odluka prethodnog sastava iz [prosinca 2024.](#) da **sebi produlje mandat**, kojom su se ustavni suci stavili iznad Ustava. U Ustavu je jasno propisano da mandat ustavnih sudaca traje 8 godina i da se može produljiti najviše na 6 mjeseci, što je rok koji je bio istekao 7. prosinca 2024. Ustavni sud je skrivao svoju odluku

o produljenju mandata od javnosti i od Sabora, sve dok novi suci nisu prisegnuli pred Predsjednikom Republike Hrvatske.

Ustavni sud je poput nekog tajnog društva [donio odluku o produljenju mandata](#) dok je troje sudaca bilo [protiv](#), a koja je objavljena tek 8. prosinca 2024. oko 12 sati, i to **nakon što je takav postupak izašao u medije, umjesto da javnost i Hrvatski sabor budu o njoj odmah obaviješteni**. U dokumentu kojeg potpisuje Miroslav Šeparović navodi se da se “izvješće neće uputiti Hrvatskom saboru ako Hrvatski sabor na sjednici zakazanoj za 7. prosinca 2024. izabere suce Ustavnog suda”. Način rada u kojem se izvješćima donose odluke, a potom se skrivaju i od javnosti i od Hrvatskog sabora, ocjenjujemo neprihvatljivim i opasnim s aspekta vladavine prava.

Suci Selanec, Kušan i Abramović i ranije su upozorili na netransparentnost rada Ustavnog suda, između ostalog i nakon što je Gong u studenom 2023. godine [zatražio ocjenu ustavnosti odredbe Poslovnika Ustavnog suda](#) prema kojoj **nitko nema pravo tražiti imena sudaca izvjestitelja niti ustavnosudskih savjetnika** kojima je predmet raspoređen. Gong je zatražio od Ustavnog suda da ukine tu odredbu, kao i da imena sudaca izvjestitelja budu navedena u samim ustavnosudskim odlukama. Ustavni sud odbio je odlučivati o Gongovom zahtjevu, smatrajući da **Poslovnik, iako je propis niži od zakona**, može sadržavati takvu odredbu kojom se krši ustavno pravo na pristup informacijama. Prema njihovom mišljenju jednostavno se radi o temeljnim pitanjima poslovanja Ustavnog suda. U svojem [izdvojenom mišljenju od 13 stranica](#) troje sudaca dalo je detaljan osvrt na probleme koji proizlaze iz netransparentnosti njegovog rada. **Isključenje javnosti iz takvih postupaka mora biti rezultat odluke većine sudaca i sutkinja te doneseno u formi rješenja**, kao i utemeljeno na uvjerljivim razlozima uz poštivanje ustavnog načela razmjernosti.

Za praksu koju je tijekom mandata prošlog i sadašnjeg sastava Ustavni sud razvio u pogledu javnosti postupaka, a posredno i javnosti podataka o raspodjeli predmeta sucima izvjestiteljima, upozorili su da **nije sukladna odredbama Ustavnog zakona kao ni stajalištima Europskog suda za ljudska prava** koja se odnose na načela nezavisnog i nepristranog suda. Ta praksa dijelom je utemeljena na aktualnim odredbama Poslovnika, a dijelom razvijena “između redaka” poslovnčkih odredbi, navodi troje sudaca.

Osobito se ističe **problem stručnih sastanaka**, koji nisu predviđeni Ustavnim zakonom, nego tek Poslovnikom, koji su se kroz praksu formirali u stvarne sjednice Ustavnog suda koje se odvijaju iza čvrsto zatvorenih vrata, te vrlo fleksibilnim tumačenjem i primjenom postupovnih odredbi Ustavnog zakona koje su namijenjene sjednicama suda. Premještanjem rasprave i odlučivanja na stručne sastanke, sjednice Ustavnog suda svedene su na puko podizanje ruku o ishodu nekog predmeta o kojem je stvarna odluka već prethodno donesena na nejavnom stručnom sastanku. U mandatu prethodnog sastava Ustavnog suda, razvijena je praksa da su čak i takve automatizirane sjednice trajno zatvorene za javnost iako na njima stvarno nema nikakve rasprave i to usprkos jasnim odredbama o javnosti sjednica.

Ova odluka je istaknula i još jedan problem javnosti rada Ustavnog suda. Iako je Ustavni sud naveo da **imena sudaca izvjestitelja** mogu postati dostupna javnosti nakon provedenog testa razmjernosti i

javnog interesa, praksa je pokazala [kršenje načela jednakosti iz Zakona o pravu na pristup informacijama](#) jer je takav podatak medijima redovito dan, dok je Gong češće imao situaciju da je takav zahtjev bio odbijen, pozivanjem na osporavanu odredbu Poslovnika i zaštitu integriteta sudaca. Ipak, **Visoki upravni sud nije prihvatio ovu praksu kao legitimnu i opravdanu**, nakon što je u travnju 2020. **potvrdio rješenje Povjerenika za informiranje** prema kojemu je Ustavni sud morao pružiti informaciju o sucima-izvjestiteljima. Ne samo da Ustavni sud krši protuustavnu odredbu koju je sam postavio, već i organizacije civilnog društva stavlja u neravnopravan položaj kad je u pitanju pristup informacijama od javnog interesa.

Kao i u obrazloženju odluke o skrivanju imena sudaca - izvjestitelja, argument većine u sudu je da davanje javnosti uvida u način donošenja odluka, može utjecati na **integritet i nepristranost sudaca**. Gong smatra da je ovakav argument neprihvatljiv i da ustavni suci moraju biti svjesni odgovornosti koju su preuzeli u toj ulozi i biti otporni na vanjske utjecaje.

Osim toga, Ustavni sud [od 2013. godine](#) kada je odlučivao o otkazu vjeroučitelja, nije iskoristio insititu javne rasprave iz članka 50. Ustavnog zakona koja ustavnim sucima može pomoći u donošenju kvalitetno argumentirane odluke. **Na javnu raspravu pozivaju se sudionici u postupku i predstavnici državnih tijela, tijela lokalne i područne (regionalne) samouprave i udruga**. Povjerenju javnosti u rad suda uvelike bi doprinijelo kada bi znali da su u donošenju najvažnijih odluka koje se tiču cjelokupne javnosti, sudjelovali stručnjaci iz područja o kojem se odlučuje, jer ustavni suci ne raspolažu dovoljnim znanjem o svim pitanjima o kojima moraju odlučivati. Dio sudaca tražio je javnu raspravu više puta, no zahtjev im je svaki put odbijen. 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 kad se odlučuje o pitanjima **ljudskih prava i temeljnih sloboda, izbornog sustava, ustrojstva, djelokruga i načina rada državnih tijela te ustrojstva i djelokruga lokalne i područne (regionalne) samouprave**.

Što se tiče komunikacije s javnosti izvan sjednica suda, konferencije za javnost o pitanjima od javnog interesa se **ne najavljuju ni pravodobno ni adekvatno**, a Ustavni sud nema imenovanog glasnogovornika, već je tu funkciju obavljao predsjednik suda Miroslav Šeparović.

Nakon [prvog upozorenja 18. ožujka 2024.](#) kada je Zoran Milanović najavio kandidaturu za parlamentarne izbore, a da prethodno nije dao ostavku na mjesto Predsjednika Republike, [19. travnja 2024. doneseno je novo upozorenje](#) da ne može biti ni mandatar za sastav buduće Vlade ni predsjednik Vlade. **Šeparovićevo objašnjenje odluke je bilo šire od onoga što je zaista bilo sadržano u njoj**, zbog čega javnost nije bila sigurna koji je stvarni sadržaj upozorenja Ustavnog suda.

Naime, Šeparović je na [konferenciji za medije](#) ustvrdio da predsjednik Zoran Milanović ne može biti mandatar za sastav vlade, ali ni premijer, čak ni u slučaju da podnese ostavku. To nije bilo navedeno u samoj odluci, koja je u prvom redu zbog svojeg nejasnog obrazloženja izazvala kontroverze u pravnoj i široj javnosti, ali i među dijelom ustavnih sudaca, koji su u svojem [izdvojenom mišljenju](#) dali drugačiji uvid, smatrajući da je riječ o protuustavnoj prijetnji novom Saboru da paze što rade, i koga podržavaju. O postojanju izdvojenih mišljenja javnost je doznala preko medija, a ne od predsjednika suda, što

pokazuje da je nužno sustavno uređenje komunikacije Ustavnog suda s javnosti. Osim toga, konferencije za javnost ne prenose se na stranicama Ustavnog suda, već njihov prijenos ovisi o dobroj volji i interesu medija.

Ustavni sud mora biti otvoreniji prema javnosti, mora imati jasnu strategiju komunikacije s javnosti koja će za rezultat imati pravodobnost i točnost informacija o radu suda, osobito u pogledu najvažnijih ustavnosudskih odluka.

2. JASNI KRITERIJI DODJELE PREDMETA U RAD SUCIMA

Predmeti se u rad sucima moraju dodjeljivati isključivo nasumično, bez iznimke. Sadašnja je praksa da se isti/slični predmeti dodjeljuju u rad istim sucima što se opravdava njihovom stručnošću.

Prema članku 14. Poslovnika Ustavnog suda, predmeti se upućuju sucima-izvjestiteljima i raspoređuju ustavnosudskim savjetnicima **prema abecednom redu** prezimena sudaca i ustavnosudskih savjetnika. **Iznimno**, predsjednik Ustavnog suda ovlašten je predmet uputiti na obradu sucu, odnosno rasporediti ga ustavnosudskom savjetniku i izvan utvrđenog rasporeda, **uvažavajući njihova uža stručna usmjerenja**.

U izdvojenim mišljenjima uz odluku o [ocjeni ustavnosti odluka Stožera civilne zaštite](#), problematiziran je i način na koji su se na Ustavnom sudu donosile odluke povezane s tužbama oko COVID-19, kada je nekoliko desetaka takvih predmeta bilo dodijeljeno istom sucu na rješavanje. Tada je ukazano i na činjenicu da sudac izvjestitelj nema posebnog znanja koje bi mu pomoglo u donošenju odluke i svejedno mu se dodjeljuju određeni predmeti, a suci pri donošenju odluke ionako trebaju razmotriti predmet jednako kao i sudac-izvjestitelj.

Gong smatra da se kriterijem stručnosti može lako manipulirati, osobito kad su u pitanju predmeti koji se tiču ključnih političkih aktera i institucija, stoga se zalaže za ukidanje te iznimke i dodjele predmeta u rad isključivo nasumičnim odabirom. U svakom slučaju, svi suci i nakon suca izvjestitelja moraju proučiti predmet, stoga **nema efektivne prednosti dodjele prema kriteriju prijašnjeg rada** na sličnim predmetima.

3. PRIKAZ DETALJNE STATISTIKE RJEŠAVANJA USTAVNOSUDSKIH PREDMETA

Potrebni su detaljni podaci o ustavnosudskim odlukama kako bi javnost znala koliko je vremena doista traje rješavanje predmeta, kao i koliko je zahtjeva i prijedloga za ocjenu ustavnosti i zakonitosti te tužbi odbijeno, odnosno odbačeno.

Detaljni podaci o ustavnosudskim odlukama važni su kako bi javnost znala koliko vremena traje rješavanje predmeta, kao i koliko je zahtjeva i prijedloga za ocjenu ustavnosti i zakonitosti te tužbi odbijeno, odnosno odbačeno. Još u srpnju 2023. godine, Gong je [zatražio statistiku rješavanja](#)

[ustavnosudskih predmeta](#) po navedenim kriterijima, no odgovoreno nam je da se to - ne vodi. Jedino što je dostupno je tek [štura statistika](#) sa stranica Ustavnog suda u kojoj je vidljivo samo koliko je predmeta [zaprimljeno i riješeno](#) iz godine u godinu.

Gong je **2018. godine** osporavao nove odredbe Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, tzv. **Lexa šerifa** prema kojoj Vlada može raspustiti vijeća i skupštine ako ne usvoje proračun, dok župani, gradonačelnici i načelnici ostaju na funkcijama. Sedam godina od podnošenja prijedloga za ocjenu ustavnosti, [u ožujku 2025.](#), Ustavni sud je odlučio da u tome nema ništa neustavno.

Od 1. siječnja 2024., izmjenama i dopunama **Zakona o zdravstvenoj zaštiti**, odlučeno je da država postaje osnivač svih općih i županijskih bolnica. Dio županija [zatražio je ocjenu ustavnosti](#) takve odluke, smatrajući da je njome prekršen niz zakona.

Prema članku 36. Ustavnog zakona, ako predstavničko tijelo jedinice lokalne ili područne (regionalne) samouprave smatra da zakon kojim se uređuje ustrojstvo, djelokrug ili financiranje jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave nije u skladu s Ustavom, Ustavni sud mora dati ocjenu suglasnosti s Ustavom po hitnom postupku, a **najkasnije u roku od 30 dana od dana zaprimanja zahtjeva**. Ustavni sud, međutim, još uvijek nije donio odluku o tome. U ostalim slučajevima, Ustavni sud donijet će odluku o zahtjevu, prihvaćenom prijedlogu i ustavnoj tužbi **u pravilu u roku od najviše godinu dana**.

Jedino uz vođenje detaljne statistike predmeta, moguće je pratiti koliko se Ustavni sud drži rokova i u kakvim predmetima se taj rok najčešće probija, i za koliko, odnosno koliko je vremena potrebno da Ustavni sud podnositeljima osigura pravnu zaštitu.

4. OČUVANJE LEGITIMITETA I POVJERENJA U RAD USTAVNOG SUDA

Nužno je da se ustavni suci ponašaju u skladu s pravilima koje propisuje sam Ustavni zakon o Ustavnom sudu kako bi otklonili ponašanja koja dovode u pitanje nepristranost i politiziranost njihove dužnosti, poput preuranjenih imenovanja na ustavnosudske funkcije.

Predsjedniku suda Miroslavu Šeparoviću mandat na to mjesto je istekao 12. listopada 2025., zbog čega je 30. rujna 2025. [sazvao sjednicu](#) na kojoj se birao njegov nasljednik. S time se nisu složili suci Selanec, Kušan, Abramović, Bezbradica Jelavić i Kostadinov, smatrajući da se novi predsjednik treba izabrati kada se imenuje troje novih ustavnih sudaca jer u protivnome toj dužnosti nedostaje legitimitet, stoga su odlučili napustiti sjednicu prije početka glasanja. Novog predsjednika, **suca Franu Staničića**, izabralo je preostalih osam sudaca. Na istoj sjednici, **“uz poček”** za zamjenicu predsjednika izabrana je **sutkinja Maša Marochini Zrinski**, unatoč činjenici da Mati Arloviću, dosadašnjem zamjeniku, (produljeni) mandat traje do travnja 2026.

Objašnjenje za (preuranjeni) izbor novog predsjednika koje je dao dotadašnji [predsjednik Šeparović](#) je bio da predsjedniku ističe mandat, a Ustavni sud ne može funkcionirati bez predsjednika suda. Istup

petero sudaca tada je ocijenio neopravdanim, a političarima poručio da se “okane Ustavnog suda jer na njega nisu imali utjecaja, neće ni ubuduće”.

Sukladno Ustavnom zakonu o Ustavnom sudu, predsjednika se bira tajnim glasovanjem na vrijeme od četiri godine većinom glasova svih sudaca. Prema Poslovniku Ustavnog suda, zamjenik predsjednika imenuje se na sjednici Ustavnog suda na prijedlog predsjednika, javnim glasovanjem, većinom glasova svih sudaca, na vrijeme od dvije godine uz mogućnost ponovnog imenovanja na istu dužnost. Zamjenik zamjenjuje predsjednika u razdoblju njegove odsutnosti ili spriječenosti te obavlja druge poslove za koje ga predsjednik ovlasti. U razdoblju odsutnosti ili spriječenosti predsjednika i njegovog zamjenika, poslove iz nadležnosti predsjednika Ustavnog suda obavlja najstariji sudac.

Kritike pravne i šire javnosti na ovakav potez Ustavnog suda pri izboru novog predsjednika i zamjenice odnose se na nedostatak legitimiteta za takvu odluku. Sucima Šeparoviću, Selancu i Arloviću istječe produljeni mandat u travnju 2026. kada će se birati troje novih sudaca. Iako je sudac Šeparović tvrdio da je izbor bio nužan i da se nije mogao čekati izbor troje novih sudaca jer “Ustavni sud ne može raditi bez predsjednika”, **odredbe Poslovnika ga demantiraju**, jer u razdoblju odsutnosti ili spriječenosti, predsjednika mijenja zamjenik. Budući da sucu Arloviću i dalje traje mandat zamjenika, do isteka mandata na dužnost suca Ustavnog suda, nije bilo stvarne potrebe pristupiti izboru novog predsjednika. Osobito je problem u izboru zamjenice, s obzirom na to da je sutkinja Marochini Zrinski izabrana uz “poček” što nema uporište u propisima niti je bilo od značaja za pravilno funkcioniranje suda.

Unatoč tome što se suci Ustavnog suda biraju dvotrećinskom većinom glasova svih zastupnika u Hrvatskom saboru, njihov rad mora biti strogo odvojen od dnevnopolitičkih aktivnosti i temeljen isključivo na pozitivnim propisima Republike Hrvatske. Istupi poput ovakvih dovode u pitanje legitimitet rada Ustavnog suda.