

Gordan Struić*

Izbor sudaca Ustavnog suda Republike Hrvatske – iskustva, prijepori i moguća rješenja

Sadržaj

1. Uvod
2. Model izbora ustavnih sudaca u Republici Hrvatskoj
 - 2.1. Uvjeti za izbor
 - 2.2. Postupak izbora
 - 2.2.1. Postupak izbora do 2002
 - 2.2.2. Postupak izbora nakon 2002
 - 2.2.3. Prijepori o ispunjavanju uvjeta
 - 2.2.4. Javni razgovor i lista kandidata
 - 2.2.5. Izbor sudaca i promjene Ustava iz 2010
3. Način izbora ustavnih sudaca kao jamstvo njihove neovisnosti
 - 3.1. Ustavna jamstva neovisnosti
 - 3.2. Međunarodni standardi
4. Komparativni pristup
5. Umjesto zaključka
6. Literatura

1. Uvod

Ustavno sudovanje uvedeno je u hrvatski pravni sustav prije gotovo pola stoljeća Ustavom SFRJ i Ustavom SR Hrvatske iz 1963. godine, no sam položaj Ustavnog suda i njegova nadležnost osnaženi su tek u drugoj fazi razvitka hrvatskog ustavnog sudovanja¹ - razdoblju koje je započelo po stjecanju neovisnosti i samostalnosti Republike Hrvatske, a koje traje do današnjih dana. Tijekom tog razdoblja ustavotvorac je postupno dodjeljivao Ustavnom sudu sve širi djelokrug poslova², ali i povećao broj ustavnih sudaca³ te promijenio način njihova izbora⁴.

* Autor je dipl. pravnik, stručni suradnik u Odboru za Ustav, Poslovnik i politički sustav Hrvatskoga sabora. U radu su izneseni osobni stavovi autora.

¹ Vidi detaljnije: Povijest hrvatskog ustavnog sudovanja, Internetski portal Ustavnog suda Republike Hrvatske, http://www.usud.hr/default.aspx?Show=c_o_sudu&m1=15&m2=0&Lang=hr (pristup: 18. 08.2011.).

² Vidi pobliže: J. Crnić, *Komentar Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske*, Zagreb 2002, s. 5. Crnić tako ističe da je Ustavni sud do 1990. "imao nadležnosti u apstraktnoj normativnoj kontroli, time da je ocjenjivao i ustavnost i zakonitost samoupravnih općih akata. Nadležnost za odlučivanje o ustavnosti i zakonitosti pojedinačnih

Međutim, razmatrajući Ustavni sud kao instituciju čiji se ugled gradio kroz stalno zauzimanje za oživotvorenje njegove uloge jamca ustavnog poretka, zaštitnika temeljnih prava građana i, općenito, čuvara demokracije, kao i kroz spremnost za donošenje važnih i dalekosežnih odluka (poput one koja je služila kao temelj za povrat duga umirovljenicima⁵ ili, pak, odluke o ukidanju zabrane rada nedjeljom⁶), teško je zaobići pitanje njegova osobnog sastava kao važne pretpostavke za uspostavu autoriteta Ustavnog suda spram ostalih vlasti, prijeko potrebne za ispunjavanje njegove uloge⁷ utvrđene Ustavom Republike Hrvatske⁸ (Ustav), ali i za povjerenje javnosti u institucije države i društva. Propitujući osobni sastav Ustavnog suda, posebno važnim nameće se pitanje načina izbora ustavnih sudaca. Nažalost, iskustva nekih ranijih izbora ustavnih sudaca pokazuju da u očima dijela javnosti postoji nezanemarivo visok stupanj sumnje u nepristranost izabranih kandidata, koji lako može rezultirati i poljuljanom vjerom u stručni (i moralni) autoritet same institucije Ustavnog suda, napose kada je riječ o politički osjetljivim odlukama⁹. Upravo stoga, a naročito u svjetlu predstojećeg izbora jednog suca Ustavnog suda¹⁰, valjalo bi pobliže razmotriti odredbe o uvjetima i postupku izbora ustavnih sudaca, s posebnim osvrtom na priepore i probleme koji se javljaju u vezi s njihovom primjenom, analizirati odredbe kojima se jamči neovisnost ustavnih sudaca, ali i usporediti načine izbora ustavnih sudaca u nekoliko država s modelom koji se primjenjuje u Republici Hrvatskoj, kako bi se možda među njima iznašlo odgovarajuće normativno rješenje koje bi u okviru hrvatskog specifikuma moglo ponuditi nešto bolje uređenje statusa ustavnih sudaca u odnosu na postojeći model njihova izbora.

akata gotovo i nije postojala. To je radikalno izmijenjeno odredbama Ustava Republike Hrvatske od 22. prosinca 1990." Nakon toga nadležnost Ustavnog suda bitno je proširena promjenom Ustava iz 2000. godine.

³ Promjenom Ustava iz 2000. godine (Nar. novine, br. 113/00) broj sudaca Ustavnog suda, s prvotnih jedanaest, povećan je na trinaest.

⁴ Nakon posljednje, četvrte po redu, promjene Ustava predloženi kandidat za suca Ustavnog suda smatra se izabranim ako je za njega glasovala dvotrećinska većina od ukupnog broja zastupnika.

⁵ Odluka USRH broj U-I-283/1997 od 12.05.1998. (Nar. novine, br. 69/98).

⁶ Odluka USRH broj U-I-642/2009 i dr. od 19.06.2009. (Nar. novine, br. 76/09).

⁷ Vidi detaljnije: S. Sokol, B. Smerdel, *Ustavno pravo*, Zagreb 2006, s. 183.

⁸ Nar. novine, br. 56/90, 135/97, 8/98 – pročišćeni tekst, 113/00, 124/00 – pročišćeni tekst, 28/01, 41/01 – pročišćeni tekst, 55/01 – ispravak, 76/10, 85/10 – pročišćeni tekst.

⁹ U tom smislu vrijedi se prisjetiti odluke Ustavnog suda broj: U-VIIR-4696/2010 od 20.10.2010. (Nar. novine br. 119/10) o nepostojanju pretpostavaka za referendum o izmjenama Zakona o radu, koja je rezultirala bujicom nezadovoljstva, o čemu svjedoče i brojni medijski istupi sindikalnih čelnika (vidi npr. <http://www.nacional.hr/clanak/93789/matijasevic-odluka-je-protuustavna-i-protuzakonita-trazimo-ukidanje-ustavnog-suda> - pristup: 18.08.2011.), čelnika parlamentarne oporbe (vidi npr. <http://www.jutarnji.hr/zoran-milanovic--suci-su-odlucili-i-stavili-se-iznad-zakona-i-drustva-koje-ih-je-izabralo/897388> - pristup: 18.08.2011), a nije zgorega ukazati i na komentar predsjednika Republike (vidi npr. <http://www.index.hr/vijesti/clanak/josipovic-da-sam-ustavni-sudac-glasao-bih-drugacije/518912.aspx> - pristup: 18.08.2011).

¹⁰ Treba napomenuti da po stupanju na snagu novih ustavnih odredbi kojima se propisuje dvotrećinska većina glasova svih zastupnika još uvijek nije izabran nijedan od predloženih kandidata za jedno upražnjeno mjesto suca Ustavnog suda, a mandat dotadašnjeg ustavnog suca - nakon što je prema Ustavu produljen za šest mjeseci - istekao je još 19.01.2011.

2. Model izbora ustavnih sudaca u Republici Hrvatskoj

Polazeći od postojećeg modela izbora ustavnih sudaca, najprije bi valjalo istaknuti da Ustav sadrži tek temeljne odredbe o položaju¹¹, sastavu i nadležnosti Ustavnog suda, dok su uvjeti i postupak za izbor ustavnih sudaca, prestanak njihove dužnosti, ali i druga pitanja¹² važna za izvršenje dužnosti i rad Ustavnog suda uređena Ustavnim zakonom o Ustavnom sudu Republike Hrvatske¹³ (UZUS). Dakako, UZUS ima pravnu snagu samog Ustava budući da se donosi na način i u postupku propisanom za promjenu Ustava¹⁴.

2.1. Uvjeti za izbor

Ustavom je propisano da Ustavni sud čini trinaest sudaca koje bira Hrvatski sabor iz reda istaknutih pravnika, osobito sudaca, državnih odvjetnika, odvjetnika i sveučilišnih profesora pravnih znanosti¹⁵. Uvjeti za izbor ustavnog suca definirani su člankom 5 UZUS-a, koji propisuje da za suca Ustavnog suda može biti izabran kandidat koji je hrvatski državljanin i diplomirani pravnik s najmanje petnaest godina radnog iskustva u pravnoj struci, uz uvjet da se u toj struci istaknuo svojim znanstvenim ili stručnim radom ili svojim javnim djelovanjem. Riječ je o istim onim uvjetima koje je sadržavao i prvi UZUS iz 1991. godine¹⁶, a koji su drugim UZUS-om iz 1999. godine¹⁷ dopunjeni jednim izuzetkom: ako se radi o kandidatu koji umjesto petnaest ima najmanje dvanaest godina radnog iskustva u pravnoj struci, on može biti izabran ako je stekao doktorat pravnih znanosti te ispunjava ostale prethodno navedene uvjete iz čl. 5 Ustavnog zakona. Sukladno stajalištu Ustavnog suda, izraženom u odluci broj U-III-1626/2005 od 13. srpnja 2005. godine¹⁸, uvjeti za izbor ustavnog suca moraju biti ispunjeni najkasnije do posljednjeg dana roka za podnošenje prijave kandidata.

¹¹ Već iz same arhitekture Ustava vidljivo je da Ustavnom sudu pripada posebno mjesto: tri državne vlasti uređene su u IV. glavi Ustava pod nazivom "Ustrojstvo državne vlasti", dok su položaj, sastav i nadležnosti Ustavnog suda uređene u V. glavi pod nazivom "Ustavni sud Republike Hrvatske". Razmatrajući ga u tom smislu kao posebnu ustavnu kategoriju koja nije uvrštena ni u jednu od triju vlasti (zakonodavnu, izvršnu i sudbenu), Crnić navodi da se o Ustavnom sudu može govoriti kao o četvrtoj vlasti ili, pak, o međuvlasti koja nadzire sve tri vlasti, ali im nije nadređena niti čini njihov dio. Vidi: J. Crnić, *Vladavina ustava*, Zagreb 1994, s. 3.

¹² Vidi: čl. 1 UZUS-a.

¹³ Nar. novine, br. 99/99, 29/02, 49/02 – pročišćeni tekst.

¹⁴ Crnić (bilj. 2), s. 35-39.

¹⁵ Čl. 126 st. 1 Ustava.

¹⁶ Nar. novine, br. 13/91.

¹⁷ Nar. novine, br. 99/99.

¹⁸ Nar. novine, br. 90/05.

2.2. Postupak izbora

2.2.1. Postupak izbora do 2002.

UZUS iz 1991. godine nije sadržavao odredbe o postupku izbora sudaca Ustavnog suda, baš kao ni UZUS iz 1999. godine - postupak izbora propisan je tek izmjenama i dopunama UZUS-a iz 2002. godine¹⁹. Do tada je prema Ustavu iz 1990. godine²⁰ i UZUS-u iz 1999. godine suce Ustavnog suda predlagao Županijski dom²¹ većinom glasova svih zastupnika, a istom većinom birao ih je Zastupnički dom. Koliko je postupak za izbor ustavnih sudaca sve do 2002. godine bio nedovoljno normiran, svjedoči i Poslovnik Županijskog doma, koji nije pobliže uređivao postupak za izbor sudaca Ustavnog suda već ga je samo spominjao u okviru djelokruga radnih tijela i predlaganja akata Zastupničkom domu²². Nedostatak odredbi o predlaganju i kandidiranju, te o postupku i načinu odlučivanja Odbora za pravosuđe, izbor i imenovanja te Županijskog doma posebno je došao do izražaja prilikom izbora osmero sudaca Ustavnog suda u listopadu 1999. godine. Izbor su u medijima popratili brojni prigovori: da je postignut politički dogovor o imenima budućih ustavnih sudaca²³, da je predlaganje i glasovanje o kandidatima bilo provedeno "u paketu"²⁴, bez mogućnosti glasovanja o pojedinim kandidatima, da je sam postupak izbora bio prebrzo proveden te da ni stručna ni druga javnost nije bila uključena u postupak²⁵.

2.2.2. Postupak izbora nakon 2002.

Postupak izbora ustavnih sudaca postao je znatno transparentniji nakon što su izmjenama i dopunama UZUS-a iz 2002. godine, u skladu s promjenama Ustava iz 2000. i 2001. godine²⁶,

¹⁹ Nar. novine, br. 29/02.

²⁰ Prema čl. 122 st. 1 Ustava iz 1990. (Nar. novine, br. 56/90), Ustavni sud činilo je jedanaest sudaca koje je birao Zastupnički dom na prijedlog Županijskog doma, na vrijeme od osam godina iz reda istaknutih pravnika, osobito sudaca, državnih odvjetnika, odvjetnika i sveučilišnih profesora pravnih znanosti.

²¹ Prema Ustavu iz 1990, radilo se o Županijskom domu Sabora Republike Hrvatske, a nakon promjene Ustava iz 1997. (Nar. novine, br. 135/97) o Županijskom domu Hrvatskoga državnog sabora. Promjenom Ustava iz 2000. (Nar. novine, br. 113/00) još jednom je izmijenjen naziv, u Županijski dom Hrvatskoga sabora, nakon čega je, promjenom Ustava iz 2001. godine (Nar. novine, br. 28/01), napuštena dvodomna struktura Hrvatskoga sabora.

²² Prema Poslovniku Županijskog doma iz 1993. (Nar. novine, br. 24/93 i 43/94), nacrt prijedloga za izbor ustavnih sudaca podnosila je Komisija za pravosuđe, izbor i imenovanja, a prema Poslovniku iz 1995. (Nar. novine, br. 55/95 i 28/96) nacrt toga prijedloga predlagao je Odbor za pravosuđe, izbor i imenovanja. Na prijedlog te Komisije, odnosno Odbora, Županijski dom predlagao je Zastupničkom domu odluku o izboru sudaca Ustavnog suda.

²³ Vidi npr. <http://www.monitor.hr/clanci/neuspjesno-oporbeno-pranje-ruku-od-izbora-ustavnih-sudaca-razotkrilo-odnose-u-oporbi/4241> (pristup: 18.08.2011.).

²⁴ Vidi npr. <http://www.monitor.hr/clanci/trconic-tvrdi-da-je-hdz-izigrao-oporbu-pri-izboru-ustavnih-sudaca/4253> (pristup: 18.08.2011.).

²⁵ Vidi npr. <http://www.hrt.hr/arhiv/99/10/06/HRT0062.html> (pristup: 18.08.2011.).

²⁶ Promjenom Ustava od 09.11.2000. godine (Nar. novine, br. 113/00) propisano je da "postupak kandidiranja sudaca Ustavnog suda Republike Hrvatske i predlaganja za izbor Zastupničkom domu provodi odbor Zastupničkoga doma, mjerodavan za pitanje Ustava", dok su Promjenom Ustava od 28.03.2001. (Nar. novine, br. 28/01), uslijed napuštanja dvodomne strukture Hrvatskoga sabora, u tom članku riječi: "Zastupnički dom", odnosno "Zastupničkom

propisana pravila o kandidacijskom postupku, provođenju javnog razgovora s kandidatima, izradi liste kandidata, prijedlogu nadležnog radnog tijela, načinu glasovanja o kandidatu i većini glasova koja je potrebna za izbor. Važeći postupak izbora detaljno je razrađen člankom 6 UZUS-a, koji propisuje da ga pokreće odbor Hrvatskoga sabora nadležan za Ustav - temeljem članka 57 Poslovnika Hrvatskoga sabora²⁷ riječ je o Odboru za Ustav, Poslovnik i politički sustav (Odbor). Odbor objavljuje u Narodnim novinama poziv pravosudnim institucijama, pravnim fakultetima, odvjetničkoj komori, pravničkim udrugama, političkim strankama, drugim pravnim osobama i pojedincima da predlože kandidate za izbor jednog ili više sudaca Ustavnog suda. Usto, pojedinac i sam sebe može predložiti kao kandidata, što je, uostalom, u praksi vrlo čest slučaj. Budući da nije isključena mogućnost reizbora, valja primijetiti da kandidat može biti i sam sudac Ustavnog suda - naravno, ako se sam predloži ili to za njega netko drugi učini. Poziv mora sadržavati uvjete za izbor određene Ustavom i UZUS-om, rok za podnošenje prijedloga kandidata Odboru te priloge koji moraju biti dostavljeni uz prijedlog. U pozivu od 6. listopada 2010. godine²⁸ tako je izrijekom i taksativno navedeno da kandidati uz životopis moraju priložiti dokumentaciju o ispunjenju propisanih uvjeta, a napose: domovnicu, diplome o završenim stupnjevima obrazovanja (u izvorniku ili ovjerenom presliku), potvrde o radnom iskustvu u pravnoj struci (ovjerenu presliku radne knjižice te potvrde poslodavaca u izvorniku ili ovjerenom presliku), uvjerenje kaznenog suda da se protiv njih ne vodi kazneni postupak i potvrdu Ministarstva financija - Porezne uprave da su podmirili sve dospjele obveze. Nakon proteka roka za podnošenje prijedloga Odbor pristupa ispitivanju ispunjavaju li kandidati uvjete za izbor sudaca Ustavnog suda utvrđene Ustavom i UZUS-om te odbacuje candidature za koje utvrdi da nisu pravovaljane.

2.2.3. Prijepori o ispunjavanju uvjeta

Ispunjavanje uvjeta hrvatskog državljanstva i zvanja diplomiranog pravnika dokazuje se, dakako, odgovarajućim javnim ispravama, no znatno veću pažnju privlači pitanje načina provjere istaknutosti kandidata njegovim znanstvenim ili stručnim radom ili njegovim javnim djelovanjem te načina provjere radnog iskustva u pravnoj struci. Naime, upravo su dvojbe oko ispunjenja potonjeg uvjeta rezultirale obraćanjem Upravnom sudu Republike Hrvatske neizabrane kandidatkinje za izbor suca Ustavnog suda zahtjevom za zaštitu ustavom zajamčenog prava i slobode čovjeka i građanina²⁹, a potom i presudom Upravnog suda³⁰ kojom je poništena Odluka Hrvatskoga sabora o izboru tri suca Ustavnog suda³¹. Odluka je poništena u dijelu u kojem je za ustavnog suca izabrana kandidatkinja koja, prema ocjeni Upravnog suda, nije

domu” zamijenjene riječima: “Hrvatski sabor”, odnosno “Hrvatskom saboru”, a riječi: “Zastupničkog doma, mjerodavan za pitanje Ustava” zamijenjene riječima: “Hrvatskoga sabora, nadležan za Ustav”.

²⁷ Nar. novine, br. 71/00, 129/00, 117/01, 6/02 - pročišćeni tekst, 41/02, 91/03, 58/04, 39/08 i 86/08.

²⁸ Nar. novine, br. 115/10.

²⁹ Temeljem čl. 66 Zakona o upravnim sporovima (Nar. novine, br. 53/91, 9/92 i 77/92).

³⁰ Presuda Upravnog suda RH od 15. listopada 2008. pod brojem Zpa-13/2008-29.

³¹ Odluka Hrvatskoga sabora o izboru tri suca Ustavnog suda Republike Hrvatske od 09.05.2008, klasa: 021-13/08-08/20.

dostavila dostatnu dokumentaciju kojom bi dokazala ispunjavanje propisanog uvjeta od najmanje 15 godina radnog iskustva u pravnoj struci. Ocijenivši kako je podnositeljici zahtjeva povrijeđeno zajamčeno pravo iz čl. 44 Ustava (da pod jednakim uvjetima sudjeluje u obavljanju javnih poslova i bude primljen u javne službe), a u vezi s pravom iz čl. 54 st. 2 Ustava³² (da slobodno bira poziv i zaposlenje te da mu je pod jednakim uvjetima dostupno svako radno mjesto i dužnost), Upravni sud je izrazio sljedeće stajalište: *"Radna knjižica u kojoj je naveden cjelokupni radni staž S. B. nije dokaz o tome da se radi o ostvarenom radnom stažu u pravnoj struci, jer je uz radnu knjižicu trebalo priložiti potvrde od svih poslodavaca kod kojih je navedena kandidatkinja bila zaposlena, a u kojim potvrdama se mora naznačiti na kojim poslovima je ista radila, tj. da li se radi o ostvarenom radnom stažu u pravnoj struci."*

Nakon toga osoba, čiji je izbor za sutkinju Ustavnog suda poništen presudom Upravnog suda, podnijela je ustavnu tužbu smatrajući da joj je tom presudom povrijeđeno njezino ustavom zajamčeno pravo iz čl. 54 st. 2 Ustava u vezi s čl. 14 st. 2 Ustava (da su svi pred zakonom jednaki), u okviru načela vladavine prava iz čl. 3 Ustava, i ukazujući na povredu njezina ustavnog prava na rad iz čl. 54 st. 1 Ustava. Nakon što je u povodu ustavne tužbe Ustavni sud donio odluku³³ kojom je usvojena ustavna tužba i ukinuta presuda Upravnog suda, bilo je vrlo zanimljivo pobliže razmotriti opširno obrazloženje Odluke, napose onaj dio koji se odnosi na načelno pitanje pod točkom 8.4. ("Što je »radno iskustvo u pravnoj struci« i kako se ono dokazuje?"). Naime, u tom smislu u Odluci je navedeno da: *"Ustavni sud primjećuje da je radno iskustvo u pravnoj struci moguće i izvan radnog staža koji se dokazuje radnom knjižicom. S druge strane, radni staž upisan u radnoj knjižici sam po sebi ne dokazuje i »radno iskustvo u pravnoj struci« (primjerice, moguće je da netko, iako diplomirani pravnik, bude zaposlen u nekom trgovačkom društvu ili ustanovi, ali ne kao pravnik, odnosno da obavlja posao niže stručne spreme koji nije povezan s pravnom strukom)."*

U Odluci je, nadalje, istaknuto kako su se i znanstvenici u stručnim mišljenjima dostavljenima Ustavnom sudu založili za širenje pojmova "radnog iskustva" i "pravne struke", a posebno je navedeno očitovanje pribavljeno od Odbora, koji se pozvao na smjernice za izbor ustavnih sudaca sadržane u dokumentima Venecijanske komisije Vijeća Europe³⁴ koje ukazuju na različite kvalifikacije sudaca ustavnih sudova od onih sudaca redovnih sudova te na potrebu širokog raspona pravničkog iskustva u sastavu ustavnih sudova³⁵. Ustavni sud je u tom smislu zaključio da se pod pojmom "radnog iskustva u pravnoj struci" treba smatrati *"svaki oblik obavljanja pravnih poslova neovisno o osnovi rada i osobi poslodavca"*. Pored toga, Ustavni sud je utvrdio da *"o načinu na koji će utvrđivati ispunjavanje uvjeta od najmanje 15 godina »radnog iskustva u pravnoj struci« odlučuje sam Hrvatski sabor, u prvom redu određujući u Pozivu*

³² Prema novoj numeraciji iz pročišćenog teksta Ustava (Nar. novine, br. 85/10) radilo bi se o čl. 55 st. 2.

³³ Odluka USRH broj: U-III-443/2009 od 30.04.2009. (Nar. novine, br. 65/09).

³⁴ *The Composition of Constitutional Courts, European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Science and technique of democracy*, No. 20, Strasbourg : Council of Europe Publishing, December 1997. – CDL-STD(1997)020; *Vademecum on Constitutional Justice*, 11. V. 2007. – CDL-JU(2007)012.

³⁵ Odbor se pozvao na mišljenje Venecijanske komisije CDL-AD(2006)006 (Opinion on the Two Draft Laws amending Law NO. 47/1992 on the organisation and functioning of the Constitutional Court of Romania; dio navoda i u: *Vademecum on Constitutional Justice*, 11. V. 2007. – CDL-JU(2007)012, s. 7.

dokumentaciju koju kandidati trebaju priložiti kao dokaz o ispunjavanju tog uvjeta i ocjenjujući njezinu dokaznu vrijednost. Ako u Pozivu ne bi bila izrijekom navedena dokumentacija koju su kandidati dužni priložiti radi dokazivanja da imaju najmanje 15 godina radnog iskustva u pravnoj struci, kontrola mora biti ograničena samo na pitanje je li Odbor za Ustav, Poslovnik i politički sustav Hrvatskoga sabora mogao, iz svih uz prijavu dostavljenih dokumenata, a sagledavajući ih kao jednu cjelinu, utvrditi tu činjenicu." Zaključujući da je Upravni sud svojom presudom učinio dvije povrede Ustava (da je Hrvatskom saboru oduzeo pravo na određivanje dokumentacije koju kandidat treba priložiti i isključivo pravo ocjenjivanja dokazne valjanosti dokumentacije te je podnositeljicu ustavne tužbe stavio "u nejednak položaj pred zakonom u odnosu na dostupnost dužnosti suca Ustavnog suda"), Ustavni sud je na kraju ocijenio kako je prijava podnositeljice ustavne tužbe uz priloženu dokumentaciju bila dostatna da Odbor utvrdi ispunjavanje uvjeta od najmanje 15 godina radnog iskustva u pravnoj struci. Uza sve, iako pitanje načina provjere istaknutosti kandidata njegovim znanstvenim ili stručnim radom ili njegovim javnim djelovanjem nije bilo predmet ocjene pred Upravnim sudom, vrijedi spomenuti da je Ustavni sud u istoj odluci izrazio i stajalište prema kojemu su "ocjena o tome jesu li te činjenice dostatne da dovedu do zaključka o kandidatu koji se u pravnoj struci istaknuo znanstvenim ili stručnim radom ili svojim javnim djelovanjem, kao i sama ocjena tih činjenica u isključivoj nadležnosti Hrvatskoga sabora." Pravni temelj takve ocjene valjalo bi pronaći u čl. 6 st. 5 UZUS-a koji propisuje da prijedlog nadležnog odbora mora sadržavati obrazloženje iz kojeg je razvidno zašto je pojedinom kandidatu dao prednost pred ostalim kandidatima.

Razmatrajući Odluku Ustavnog suda u kontekstu načina provjere radnog iskustva u pravnoj struci te stajališta o potrebi širenja pojmova "radnog iskustva" i "pravne struke", doima se da bi joj bilo teško izdvojiti iole značajniji prigovor - pogotovo uzme li se u obzir specifična uloga tog Suda i zahtjev za sucima koji svojim iskustvom stečenim u raznorodnim područjima pravne struke mogu zajamčiti raznovrsnost pristupa rješavanju istog problema kao jedan od preduvjeta za donošenje uravnoteženih odluka Ustavnog suda. Međutim, u uvjetima potrebe za minucioznom prosudbom svakog kandidata, uslijed već neizostavne sumnje dijela javnosti u nepristranost izabranih sudaca potencirane iskustvima nekih ranijih izbora ustavnih sudaca i medijskim napisima o dominaciji političkih, a ne stručnih kriterija u postupku izbora, teško je zanemariti dojam da bi ekstenzivno tumačenje spomenutih pojmova, a napose kod kandidata s dvojbena istaknutosti u pravnoj struci, u praksi moglo širom otvoriti vrata nekim novim prigovorima tijekom (i nakon) budućih izbora, te rezultirati ponovnim propitivanjem istih uvjeta. Naravno, kako ispravno napominje Giunio, "ne bi se uopće smjelo dogoditi da nastane dvojba oko ispunjavanja minimalnih stručnih uvjeta kod kandidata koje saborski Odbor izabere i predloži Saboru za imenovanje. Ti bi kandidati jednostavno trebali na prvi pogled odgovarati uvjetima glede stručnosti. Ustavno-zakonski formalni minimum petnaestogodišnjeg radnog iskustva u struci, uz stručnu i znanstvenu istaknutost mora i može biti samo donja granica iznad koje mora postojati razumna zona sigurnosti, da bi tek tada netko mogao doći na odborsku

lansirnu rampu. Žalosna bi bila situacija u društvu koje bi suce ustavnoga suda moralo birati iz rubnih skupina pravnika."³⁶

2.2.4. Javni razgovor i lista kandidata

Odbor obavlja javni razgovor³⁷ sa svakim kandidatom koji ispunjava uvjete za izbor te, na temelju rezultata tog razgovora i prikupljenih podataka, sastavlja listu kandidata koji ulaze u uži izbor. Riječ je, dakle, o filtriranju kandidata od strane Odbora, a lista "odabranika" kojima je Odbor odlučio dati prednost i koje predlaže Hrvatskom saboru za izbor suca Ustavnog suda utvrđuje se na temelju rezultata glasovanja njegovih članova - prema čl. 58 Poslovnika Hrvatskoga sabora Odbor ima 13 članova (predsjednika, potpredsjednika i 11 članova iz reda zastupnika u razmjeru vladajućih i oporbe u Hrvatskom saboru), a još 6 članova (tzv. vanjskih članova Odbora) imenuje se iz reda javnih, znanstvenih i stručnih djelatnika. Iako svi članovi Odbora imaju pravo postavljati pitanja kandidatima i uključiti se u raspravu, za razliku od članova iz reda zastupnika, vanjski članovi ne mogu odlučivati o kandidatima budući da nemaju pravo glasa. Naravno, zbog toga nipošto ne treba umanjiti njihovu ulogu budući da snagom svojih argumenata u raspravi mogu utjecati na odluku onih koji imaju pravo glasa. Lista kandidata koji ulaze u uži izbor može sadržavati broj kandidata koji odgovara broju sudaca Ustavnog suda koji se bira, no u pravilu sadrži više kandidata od tog broja. Imajući u vidu da bi korištenje formulacije "u pravilu" moglo rezultirati tumačenjem da se od toga u praksi može i odstupiti, ne bi bilo z gorega pri sljedećoj izmjeni UZUS-a razmisliti o njezinu brisanju kako bi se spriječila možebitna proizvoljnost³⁸ u ovom, itekako važnom dijelu postupka izbora.

UZUS u čl. 6 st. 5 propisuje da Odbor dostavlja Hrvatskom saboru prijedlog kandidata za izbor ustavnih sudaca (riječ je, dakle, o listi kandidata koji ulaze u uži izbor) koji uvijek mora sadržavati obrazloženje iz kojeg je razvidno zašto je Odbor pojedinom kandidatu dao prednost pred ostalim kandidatima - ono mora uzeti u obzir uočenu izvrsnost istaknutu u njegovu životopisu, obuhvatiti sažetak vrednovanja stručnih kvalifikacija, iskustva, motivacije, odgovora na pitanja, ali i ukupnog dojma iz javnog razgovora te pružiti jasnu sliku uočenih kvaliteta po kojima, prema ocjeni Odbora, odskače u odnosu na ostale kandidate. Iako će uz tu listu (tj. prijedlog) na zastupničke klupe u Hrvatskom saboru morati dospjeti i lista svih kandidata³⁹, zastupnici će glasovati samo za kandidate s liste koji su ušli u uži izbor. O svakom predloženom

³⁶ M. Giunio, *Još o aktu izbora sudaca Ustavnog suda kao političkom, ali i pravno vezanom aktu*, Informator, 5766 i 5767-2009, s. 14. O pojmu akata vladanja, njegovim osobitostima i pravnim dosezima vidjeti: B. Smerdel, *Akt vladanja u praksi Ustavnog suda Republike Hrvatske*, Informator, 5748-2009.

³⁷ Smisao javnog razgovora počiva na pretpostavci da će "pažnja javnosti i medija biti znatno više usredotočena na postupak izbora i osobe koje se kandidiraju nego kada se postupak provodi »iza zatvorenih vrata«. Vidi: R. Podolnjak, *Izbor sudaca Ustavnog suda Republike Hrvatske u komparativnoj perspektivi*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, vol. 57, 2007, s. 553. Iako postoji mogućnost snimanja javnog razgovora (npr. za radio i televiziju), iskustva ranijih izbora pokazuju da bi se to sredstvo za osiguranje transparentnog postupka izbora još bolje moglo iskoristiti.

³⁸ Vidi opširnije: Crnić (bilj. 2), s. 37.

³⁹ O razlikovanju ovih dviju lista vidi podrobnije: ibid, s. 38.

kandidatu zastupnici glasuju pojedinačno, s time da se, u skladu s čl. 231 st. 1 Poslovnika Hrvatskog sabora, tajno glasovanje provodi onda kada je broj predloženih kandidata veći od broja koji se bira.

2.2.5. Izbor sudaca i promjene Ustava iz 2010.

Uvažavajući sugestije stručne, političke i šire javnosti o nužnosti političkog konsenzusa parlamentarne većine i opozicije pri donošenju odluke o izboru predloženih kandidata, u cilju čvršćih jamstava primjene stručnih kriterija ispred kriterija političke podobnosti, Promjenom Ustava od 16. lipnja 2010. godine⁴⁰ uveden je novi način izbora ustavnih sudaca. Predloženi kandidat za suca Ustavnog suda tako će se smatrati izabranim ako je za njega glasovala dvotrećinska većina od ukupnog broja zastupnika. Budući da u trenutačnom (šestom) sazivu Hrvatski sabor ima 153 zastupnika, to konkretno znači da za izbor ustavnog suca nije dovoljno 77 glasova (tj. većina svih zastupnika), već najmanje 102 glasa zastupnika u Hrvatskom saboru. Imajući u vidu da bi dvotrećinska većina svih zastupnika (dakle, ista ona koja je potrebna i za promjenu Ustava) mogla biti teško ostvariva ili neostvariva ako se između najvažnijih političkih stranaka u Hrvatskom saboru ne uspije postići konsenzus o izboru predloženog kandidata, člankom 25 Promjene Ustava iz 2010. uveden je i ustavni mehanizam u cilju sprečavanja situacija u kojima Ustavni sud ne bi mogao djelovati ako parlament ne uspije pravovremeno izabrati novog suca. Naime, mandat suca Ustavnog suda traje osam godina, ali se produžuje do stupanja na dužnost novog suca u slučaju da do njegova isteka novi sudac nije izabran ili nije stupio na dužnost, a iznimno najdulje do šest mjeseci. Zanimljivo je da za primjenu ovog ustavnog mehanizma, ali i naznaku njegove nemoći u uvjetima odsutnosti visokog stupnja konsenzusa nije bilo potrebno dugo čekati: tek mjesec dana po stupanju na snagu novih ustavnih odredbi predloženi kandidati za izbor suca nisu uspjeli dobiti potreban broj glasova. Premda je mandat dotadašnjeg (srećom, samo jednog) ustavnog suca, nakon što je produljen za šest mjeseci, istekao 19. siječnja 2011, još uvijek nije izabran novi sudac, pa Ustavni sud do danas (ova analiza pisana je u kolovozu 2011.) djeluje u krnjem sastavu.

Izabrani sudac Ustavnog suda stupa na dužnost na dan isteka mandata suca umjesto kojeg je izabran i od toga dana počinje mu teći mandat u trajanju od osam godina. Ako je riječ o sucu izabranom umjesto ustavnog suca koji je razriješen dužnosti prije isteka vremena na koje je izabran, izabrani sudac stupa na dužnost u roku koji odredi Hrvatski sabor. Prije nego što stupi na dužnost, sudac Ustavnog suda polaže prisegu pred predsjednikom Republike⁴¹. Ustavom je propisano da predsjednika Ustavnog suda biraju suci iz svojih redova na vrijeme od 4 godine⁴², a istu odredbu sadrži i UZUS⁴³, dopunjujući je riječima "tajnim glasovanjem".

⁴⁰ Nar. novine, br. 76/10.

⁴¹ Čl. 8 UZUS-a. Tekst prisige glasi: "*Prisežem svojom čašću da ću se u obavljanju dužnosti suca Ustavnog suda Republike Hrvatske pridržavati Ustava i zakona Republike Hrvatske i da ću savjesno obavljati svoju dužnost.*"

⁴² Čl. 126 st. 3 Ustava.

⁴³ Čl. 15 UZUS-a.

3. Način izbora ustavnih sudaca kao jamstvo njihove neovisnosti

Iskustva dosadašnjih izbora neprijeporno ukazuju na nužnost da se daljnjim unapređenjima postojećeg modela izbora stvore potrebni preduvjeti kako bi se za suce Ustavnog suda u transparentnom postupku birale osobe koje se prvenstveno ističu svojom stručnom izvrsnošću i moralnim kvalitetama, a ne prema političkoj podobnosti. Uostalom, to je jedini način da ustavni suci budu u mogućnosti djelovati neovisno o onima koji su ih izabrali, a o čijima će aktima možebitno raspravljati tijekom svog mandata. U tom smjeru svakako bi valjalo razmisliti i o zabrani mogućnosti reizbora, koja ostavlja zbiljsku mogućnost utjecaja na ustavne suce od strane onih koji bi trebali odlučivati o njihovu ponovnom izboru.

3.1. Ustavna jamstva neovisnosti

Dakako, jamstva neovisnosti nipošto se ne iscrpljuju u odredbama o uvjetima izbora (čl. 126 Ustava i čl. 5 UZUS-a) i postupku izbora (čl. 6 i 15 UZUS-a), već su sadržana i u čl. 127 te čl. 128 Ustava, a iste ustavne odredbe pobliže su razrađene u UZUS-u. Konkretno, prema čl. 127 st. 1 Ustava, sudac Ustavnog suda ne može obavljati nijednu drugu javnu ni profesionalnu dužnost, ali je pritom UZUS-om propisano da se javnom ni profesionalnom dužnošću ne smatraju znanstvena i stručna djelatnost, člansko djelovanje u institutima i udrugama pravnika, kao ni djelovanje u humanitarnim, kulturnim, sportskim i drugim udrugama⁴⁴ te da sveučilišni nastavnik (docent, izvanredni i redoviti profesor) pravnih znanosti izabran za suca Ustavnog suda može, izvan radnog odnosa i u smanjenom opsegu, nastaviti obavljati nastavu i znanstveni rad kao sveučilišni nastavnik pravnih znanosti⁴⁵.

Nadalje, jamstvo neovisnosti ustavnih sudaca sadržano je i u čl. 128 Ustava koji određuje da ustavni sudac može biti razriješen dužnosti prije isteka vremena na koje je izabran iz tri razloga: ako zatraži da bude razriješen, ako bude osuđen na zatvorsku kaznu ili ako trajno, što utvrđuje sam Ustavni sud, izgubi sposobnost obavljanja svoje dužnosti. UZUS ponavlja iste razloge, ali uz njih u čl. 11 st. 2 propisuje da postojanje razloga za razrješenje ustavnog suca prije isteka njegova mandata utvrđuje Ustavni sud i o tome izvješćuje predsjednika Hrvatskoga sabora.

Još jedno čvrsto jamstvo neovisnosti koje je ugrađeno u Ustav i UZUS sadržano je u odredbama o imunitetu ustavnih sudaca. Naime, čl. 127 st. 2 Ustava i čl. 4 st. 1 UZUS-a propisuju da suci Ustavnog suda imaju imunitet kao i zastupnici u Hrvatskom saboru⁴⁶, ali UZUS tu odredbu proširuje određujući da ustavni sudac ne može biti pozvan na kaznenu odgovornost, pritvoren ili kažnjen za izraženo mišljenje ili glasovanje u Ustavnom sudu (imunitet neodgovornosti⁴⁷) te da ne može biti pritvoren niti se protiv njega može pokrenuti kazneni postupak bez odobrenja

⁴⁴ Čl. 10 st. 1 UZUS-a.

⁴⁵ Čl. 10 st. 2 UZUS-a.

⁴⁶ Imunitet zastupnika u Hrvatskom saboru uređen je člankom 76 Ustava.

⁴⁷ Detaljnije o imunitetu neodgovornosti i nepovredivosti vidi: A. Bačić, *Leksikon Ustava Republike Hrvatske*, Split 2000, s. 146-148.

Ustavnog suda (imunitet nepovredivosti). Ustavni sudac može biti pritvoren bez odobrenja Ustavnog suda samo ako je zatečen da čini kažnjivo djelo za koje je propisana kazna zatvora u trajanju dužem od pet godina - u tom slučaju, državno tijelo koje je ustavnog suca pritvorilo dužno je o tome odmah obavijestiti predsjednika Ustavnog suda, a Ustavni sud može odlučiti da sudac protiv kojeg je pokrenut kazneni postupak ne obavlja dužnosti u Ustavnom sudu dok taj postupak traje.

Naposljetku, razmatrajući ostale odredbe UZUS-a, valja primijetiti da je, uz opću odredbu iz čl. 2 st. 2 o neovisnosti⁴⁸ Ustavnog suda, za neovisnost ustavnih sudaca od iznimne važnosti čl. 16 koji određuje da ustavni sudac ne smije biti član nijedne političke stranke niti smije svojim javnim djelovanjem i postupanjem iskazivati osobnu naklonost prema bilo kojoj političkoj stranci, ali i čl. 14 kojim je propisano da ustavni sudac kome je prestala sudačka dužnost zbog isteka mandata ima pravo na mirovinu pod istim uvjetima kako je to određeno za zastupnike u Hrvatskom saboru⁴⁹. U tom smjeru vrijedi se osvrnuti i na koeficijente za izračun plaće ustavnih sudaca prema Zakonu o obvezama i pravima državnih dužnosnika⁵⁰. Naime, predsjednik Ustavnog suda ima isti koeficijent za izračun plaće kao predsjednik Hrvatskoga sabora i predsjednik Vlade, zamjenik predsjednika Ustavnog suda ima isti koeficijent kao potpredsjednik Hrvatskoga sabora i potpredsjednik Vlade, a suci Ustavnog suda imaju koeficijent kao ministri, pučki pravobranitelj, predsjednik Državnoga izbornog povjerenstva, glavni državni revizor i predsjednici radnih tijela Hrvatskoga sabora. Iz toga se može izvesti zaključak da se neovisnost ustavnih sudaca nastoji zajamčiti i kroz njihove plaće koje su dovedene na onu visinu koju primaju dužnosnici odgovarajućeg ranga zakonodavne i izvršne vlasti.

3.2. Međunarodni standardi

Imajući u vidu zahtjev sudske neovisnosti, valjalo bi se osvrnuti i na međunarodne dokumente u kojima su formulirani standardi relevantni za sadržaj ove analize. U tom smislu, polazište bi trebalo tražiti u Općoj deklaraciji o ljudskim pravima Opće skupštine Ujedinjenih naroda sadržanoj u Rezoluciji broj 217A (III) od 10. prosinca 1948. godine⁵¹, Međunarodnom paktu o

⁴⁸ "Ustavni sud je neovisan o svim tijelima državne vlasti, te samostalno raspoređuje sredstva, utvrđena u državnom proračunu, u skladu sa svojim godišnjim proračunom i zakonom radi funkcioniranja djelatnosti Ustavnog suda" (čl. 2 st. 2 UZUS-a).

⁴⁹ Pravo na mirovinu pod tim istim uvjetima ima i ustavni sudac koji je razriješen dužnosti prije isteka vremena na koje je izabran na osobno traženje ili zbog toga što je trajno izgubio sposobnost da obavlja svoju dužnost. Detaljnije o zastupničkoj mirovini vidi: čl. 8-17 Zakona o pravima i dužnostima zastupnika u Hrvatskom saboru (Nar. novine, br. 55/00, 107/01, 86/09 i 91/10).

⁵⁰ Nar. novine, br. 101/98, 135/98, 105/99, 25/00, 73/00, 30/01, 59/01, 114/01, 153/02, 154/02, 163/03, 16/04, 30/04, 105/04, 92/05, 121/05, 135/06, 141/06, 17/07, 34/07, 107/07, 60/08 i 38/09). Potrebno je napomenuti da se plaće dužnosnika utvrđuju množenjem osnovice za obračun plaće s koeficijentom utvrđenim za određene dužnosnike, a osnovicu za obračun plaće dužnosnika određuje Vlada posebnom odlukom.

⁵¹ Prema čl. 10 svatko je "jednako ovlašten na pravično i javno saslušanje od strane neovisnog i nepristranog suda pri utvrđivanju njegovih prava i obveza i bilo koje kaznene optužbe protiv njega". Vidi: Odluka o objavi Opće deklaracije o ljudskim pravima (Nar. novine - Međunarodni ugovori, br. 12/09).

građanskim i političkim pravima Ujedinjenih naroda⁵², Povelji o temeljnim pravima Europske Unije⁵³, kao i u čl. 6 st. 1 Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda⁵⁴. U praksi Europskog suda za ljudska prava podnositelji zahtjeva vrlo često⁵⁵ se pozivaju upravo na potonji članak Konvencije. Kao i kod prethodno navedenih međunarodnih dokumenata, i u ovom članku koristi se pojam neovisnog i nepristranog suda, no treba istaknuti da to ne mora nužno biti redovni sud⁵⁶. U procjeni neovisnosti suda jedan od ključnih elemenata čini način izbora njegovih članova, a na tom tragu valja razmatrati kriterije na kojima se trebaju temeljiti odluke o izboru sudaca. Konkretno, Preporuka CM/Rec(2010)12 Vijeća ministara zemljama članicama o sucima: neovisnost, učinkovitost i odgovornosti⁵⁷ predviđa, između ostalog, da se odluke koje se odnose na izbor i karijeru sudaca "trebaju temeljiti na objektivnim kriterijima prethodno ustanovljenim zakonom ili od strane nadležnog tijela. Takve odluke trebaju se temeljiti na postignućima, imajući u vidu kvalifikacije, vještine i sposobnosti potrebne za donošenje presuda primjenom zakona uz istovremeno poštivanje ljudskog dostojanstva." (točka 44). Pored toga, "ne bi smjelo biti bilo kakve diskriminacije sudaca ili kandidata za sudački položaj na osnovi spola, rase, boje kože, jezika, vjeroispovijesti, političkog ili drugog mišljenja, nacionalnog ili socijalnog podrijetla, veze sa nekom nacionalnom manjinom, imetka, invaliditeta, starosti, spolne orijentacije ili drugog statusa. Uvjet da sudac ili kandidat za sudački položaj mora biti državljanin odnosno države ne smatra se diskriminacijom." (točka 45). Što se tiče samog područja primjene, Preporuka je "primjenjiva na sve osobe koje obavljaju sudačke dužnosti, uključujući i one koji se bave ustavnim pitanjima" (točka 1). Na kraju, svakako vrijedi istaknuti

⁵² Čl. 14 st. 1 određuje da "svatko ima pravo da zakonom ustanovljeni nadležni, neovisni i nepristrani sud pravično i javno ispita njegov slučaj". Službeni tekst Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima objavljen je u Službenom listu SFRJ, br. 7/71.

⁵³ Charter of Fundamental Rights of the European Union (2010/C 83/02). U čl. 47 st. 2 propisano je da svatko ima pravo na pravično i javno suđenje u razumnom roku od strane neovisnog i nepristranog suda koji je prethodno ustanovljen zakonom.

⁵⁴ U čl. 6 st. 1 propisano je da "svatko ima pravo da zakonom ustanovljeni neovisni i nepristrani sud pravično, javno i u razumnom roku ispita njegov slučaj" (Nar. novine - Međunarodni ugovori, br. 18/97, 6/99. - pročišćeni tekst i 8/99. - ispravak).

⁵⁵ Na taj članak pozivala se i neizabrana kandidatkinja za izbor suca Ustavnog suda (vidi supra s. 5) u svom zahtjevu Europskom sudu za ljudska prava, prigovarajući da postupak pred Ustavnim sudom, koji je odlučio o pravilnosti izbora za suca Ustavnog suda, nije bio pošten u smislu zahtjeva iz čl. 6 Konvencije. Vidi: predmet: *Juričić v. Croatia*, application No. 58222/09.

⁵⁶ A. Uzelac ističe da se u bogatoj praksi tumačenja Konvencije pod pojmom suda (što je prijevod engleske riječi "tribunal") "ne implicira nužno potrebu da osobe i tijela koja vode postupak formalno pripadaju državnoj sudbenoj vlasti ("sud" u formalnom smislu), ali se traži da on u konkretnom slučaju ima svojstva nezavisnosti i nepristranosti te da njegovo ustrojstvo i rad budu propisani unaprijed određenim pravilima ("sud" u materijalnom smislu)". Detaljnije o aspektima prava iz čl. 6 st. 1 Konvencije vidi: A. Uzelac, *Pravo na pošteno suđenje: opći i građanskopravni aspekti čl. 6. st. 1. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda*, u: Radačić, I., *Usklađenost hrvatskih zakona i prakse sa standardima Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda*, Zagreb 2011, s. 88-125.

⁵⁷ Tekst Preporuke dostupan je na: <https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?id=1737959&Site=CM#> (pristup: 18.8.2011.).

još jedan važan dokument, pod nazivom Magna Carta sudaca (Temeljna načela)⁵⁸, usvojen od strane Savjetodavnog vijeća europskih sudaca u studenom 2010. godine. U tom dokumentu sadržana su temeljna načela koja se odnose na suce i sudske sustave, a među njima se, baš kao i u točki 44 Preporuke CM/Rec(2010)12, nalazi odredba o potrebi primjene objektivnih kriterija pri donošenju odluke o odabiru sudaca⁵⁹.

4. Komparativni pristup

Postoji nekoliko različitih metoda usporedbe načina izbora sudaca ustavnih sudova, no prema Podolnjaku dvije su najčešće: jedna, koja vodi računa o tijelima koja obavljaju izbor ustavnih sudaca (to može biti zakonodavno tijelo, šef države ili mješoviti sustav u kojemu više tijela sudjeluje u izboru); i druga, koja uzima u obzir tijelo koje bira i broj osoba koje biraju ustavne suce (monokratski, većinski i supervećinski)⁶⁰. Iz čl. 126 st. 1 Ustava jasno proizlazi da Hrvatska koristi sustav u kojemu ustavne suce bira zakonodavno tijelo, i to primjenom supervećinskog modela s dvotrećinskom većinom potrebnom za izbor, a istim su se rješenjima priklonile i države poput Njemačke, Mađarske i Portugala - jasno, uz određene posebitosti. Konkretno, u *Njemačkoj* se Savezni Ustavni sud sastoji⁶¹ od dva vijeća koja čine po 8 ustavnih sudaca: polovicu članova svakog vijeća bira *Bundestag* (Savezni parlament), a polovicu *Bundesrat* (Savezno vijeće), i to dvotrećinskom većinom. Za razliku od *Bundesrata*, koji neposredno bira ustavne suce, *Bundestag* formira posebno izborno tijelo sastavljeno od 12 članova (razmjerno stranačkom sastavu *Bundestaga*, primjenom D'Hondtove metode); da bi ustavni sudac bio izabran, mora dobiti najmanje osam glasova, tj. dvotrećinsku većinu. *Mađarski* Ustav propisuje⁶² da Ustavni sud čini 11 članova koje bira parlament dvotrećinskom većinom glasova, a članove Ustavnog suda predlaže Odbor za nominiranje koji čini po jedan član svake političke stranke zastupljene u parlamentu. Međutim, prema novom mađarskom Ustavu⁶³, koji će stupiti na snagu 1. siječnja 2012, Ustavni sud činit će 15 članova izabranih od strane parlamenta dvotrećinskom većinom, na razdoblje od 12 godina, a istom većinom parlament će izabrati i ustavnog suca koji će obavljati dužnost predsjednika Ustavnog suda sve do isteka njegovog sudačkog mandata. Ustavni sud *Portugala*⁶⁴ broji ukupno 13 sudaca, s time da 10 ustavnih sudaca bira parlament dvotrećinskom većinom, a tih 10 sudaca kooptira još troje sudaca. Pritom je važno da 6 sudaca (izabranih ili kooptiranih) obavezno moraju biti izabrani iz reda sudaca redovitih sudova, dok je za preostale suce dovoljno da budu iz reda pravnika; predsjednika Ustavnog suda biraju ustavni suci iz svojih redova.

⁵⁸ Tekst Magna Carte sudaca dostupan je na: <https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?id=1737797&Site=COE> (pristup: 18.8.2011.).

⁵⁹ U točki 5 propisano je da "Odluke o odabiru, imenovanju i karijeri temelje se na objektivnim kriterijima, a donosi ih tijelo zaduženo za jamstvo neovisnosti."

⁶⁰ Podolnjak (bilj. 37), s. 556-557.

⁶¹ Čl. 2-7 Zakona o Saveznom ustavnom sudu.

⁶² Čl. 32a Ustava Republike Mađarske.

⁶³ Nove odredbe o Ustavnom sudu sadržane su u čl. 24 Temelnog zakona Mađarske.

⁶⁴ Čl. 222 sedme revizije portugalskog Ustava iz 2005.

Premda se po svojim rješenjima nisu priklonile krugu prethodno navedenih država, vrijedilo bi izdvojiti još tri države u kojima ustavne suce bira (samo) zakonodavno tijelo, ali uz većinski model izbora, koji je do Promjene Ustava iz 2010. godine primjenjivala i Hrvatska - riječ je o Makedoniji, Sloveniji i Crnoj Gori. U *Makedoniji* se Ustavni sud sastoji od devet sudaca koje bira *Sobranje* (Skupština) većinom glasova svih zastupnika⁶⁵. Specifičnost tog modela je u tome što *Sobranje* bira 6 ustavnih sudaca većinom glasova ukupnog broja zastupnika, dok je za preostala 3 suca potrebna ista većina glasova, ali pritom mora biti ostvarena većina glasova od ukupnog broja zastupnika koji se izjašnjavaju pripadnicima zajednica koje ne čine većinu stanovništva Makedonije. Državno sudbeno vijeće i predsjednik Republike predlažu Skupštini po 2 suca, a preostalih 5 sudaca, u skladu s Poslovníkom o radu *Sobranja*, predlaže Odbor za izbor i imenovanje; ustavni suci iz svojih redova biraju Predsjednika Ustavnog suda na vrijeme od 3 godine. *Slovenski* Ustavni sud također se sastoji od 9 sudaca, koje na vrijeme od 9 godina bira *Državni zbor* (Narodna skupština) većinom glasova svih zastupnika⁶⁶, no posebnost ovog modela ogleda se u tome što (sve) ustavne suce predlaže predsjednik Republike⁶⁷. Predsjednika Ustavnog suda biraju ustavni suci iz svojih redova, tajnim glasovanjem, na vrijeme od 3 godine. Model izbora ustavnih sudaca od strane parlamenta na prijedlog predsjednika Republike primjenjuje se i u *Crnoj Gori*: Ustavni sud sastoji se od 7 sudaca koje na prijedlog predsjednika Republike bira Skupština na vrijeme od 9 godina, i to većinom glasova svih zastupnika⁶⁸. Na prijedlog predsjednika republike Skupština istom većinom bira i predsjednika Ustavnog suda (iz reda sudaca) na vrijeme od 3 godine.

5. Umjesto zaključka

U posljednjih deset godina učinjena su dva ključna koraka u smjeru transparentnijeg postupka izbora sudaca Ustavnog suda Republike Hrvatske - prvi, putem izmjena i dopuna UZUS-a iz 2002. godine, u skladu s promjenama Ustava iz 2000. i 2001., kojima su propisana pravila o kandidacijskom postupku, provođenju javnog razgovora s kandidatima, izradi liste kandidata, prijedlogu nadležnog radnog tijela, načinu glasovanja o kandidatu i većini glasova koja je potrebna za izbor; i drugi, promjenom Ustava iz 2010. godine kojom je propisano da je za izbor potrebna odluka donesena dvotrećinskom većinom glasova svih zastupnika u Hrvatskom saboru. Premda su tim promjenama usvojeni mnogi prigovori stručne, političke, ali i šire javnosti, u iščekivanju predstojećeg izbora jednog suca Ustavnog suda ponovno se može čitati o nezadovoljstvu postupkom izbora.⁶⁹ Glavni prigovori oporbe usmjereni su na tajnost glasovanja i

⁶⁵ Čl. 84, 105 i 109 Ustava Republike Makedonije.

⁶⁶ Čl. 14 Zakona o Ustavnom sudu.

⁶⁷ Čl. 163 Ustava Republike Slovenije.

⁶⁸ Čl. 82, 91, 95 i 153 Ustava Crne Gore.

⁶⁹ U glasovanju nakon razgovora s dvoje kandidata za jedno ispražnjeno mjesto suca Ustavnog suda troje SDP-ovih članova Odbora, nezadovoljnih procedurom, bilo je suzdržano. Vidi npr. [http://www.hrt.hr/index.php?id=ispis&tx_ttnews\[tt_news\]=102708&cHash=0df2fd452e](http://www.hrt.hr/index.php?id=ispis&tx_ttnews[tt_news]=102708&cHash=0df2fd452e) (pristup: 18.08.2011.).

odsustvo međustranačkih konzultacija oko kandidata⁷⁰, dok predsjednica Ustavnog suda smatra kako se postojeći način izbora treba promijeniti, i to tako da trećinu kandidata za Ustavni sud predlaže predsjednik Republike, trećinu Vlada, a trećinu sudstvo⁷¹. Dakako, na potonjem bi tragu moglo biti i neko drugo rješenje, poput onoga u Makedoniji, Sloveniji ili Crnoj Gori, koje predsjedniku Republike daje pravo predlaganja. Inače, sama ideja da predsjednik Republike predlaže kandidate za ustavne suce Hrvatskom saboru ne bi baš posve bila strana ustavotvorcu imajući u vidu da je takva odredba bila sadržana u čl. 132 prvog Prijedloga Nacrta Ustava iz 1990. (ali je već u drugom Prijedlogu Nacrta Ustava izmijenjena)⁷². Međutim, čak i pod pretpostavkom da se jedna od relevantnih političkih opcija odluči za promjenu u tom smjeru, teško bi bilo očekivati da bi s takvim prijedlogom uspjela ostvariti dvotrećinsku većinu glasova svih zastupnika koja je potrebna za odluku o promjeni Ustava. Usto, značajan ustavnopravni uteg predstavljala bi odredba čl. 105 st. 3 Ustava prema kojoj o odgovornosti predsjednika Republike odlučuje upravo Ustavni sud pa samim time "tijelo koje odlučuje o tome krši li predsjednik ustav u obnašanju svojih dužnosti ne bi trebalo ovisiti o predsjedniku za svoje imenovanje"⁷³.

Iako je sam prijedlog predsjednice Ustavnog suda dovoljno intrigantan za širu raspravu i detaljniju analizu, čini se da bi promjena postojećeg modela izbora u tom smjeru, barem u ovom trenutku, mogla polučiti više neizvjesnosti negoli zbiljskih odgovora na analizirane probleme i prijepore u praksi izbora ustavnih sudaca. Naime, iskustvo pokazuje da se i postojeći model oblikovao godinama i da je, unatoč nekim svojim nesavršenostima koje nisu takve da bi predstavljale nepremostivu prepreku, ipak napravljen određeni kvalitativni iskorak kroz promjene iz 2002. i 2010. godine. Vrijedi li zbog tih nesavršenosti pokušati s potpuno drugačijim pristupom u postupku predlaganja kandidata i eventualno prolaziti kroz neke nove "dječje bolesti" do njegova punog oživotvorenja ili ostati pri dosadašnjem načinu izbora, ali uz stvarnu namjeru za daljnjim poboljšanjem, odgovor će u konačnici pružiti volja najvažnijih političkih opcija u Hrvatskom saboru. Međutim, ona bi se beziznimno morala povinovati valjanim pravnim argumentima i, neovisno o konkretnom modelu, smjerati odabiru sudaca koji počiva na egzaktnim pravnim kriterijima, što dalje od domašaja političkog utjecaja.

U toj dvojbi držim da bi ipak valjalo razmisliti o načinima daljnjeg poboljšavanja postojećeg modela ozbiljno razmatrajući prigovore koji se odnose na tajnost glasovanja, ali i reizbor ustavnih sudaca⁷⁴. Konkretno, potpunom javnošću glasovanja, koja postoji i kod donošenja

⁷⁰ "Iako je ustavnim promjenama uvedena dvotrećinska većina za izbor ustavnih sudaca, obrazac kandidature i raspisivanje natječaja ostali su isti kao da se ta bitna promjena uopće nije dogodila", navodi potpredsjednik Odbora, SDP-ov Josip Leko. Vidi: <http://dnevnik.hr/vijesti/hrvatska/sernhorst-i-piculjan-su-kandidati-za-ustavne-suce.html> (pristup: 18.08.2011.).

⁷¹ "Ustavni sud izravno nadzire sve tri grane vlasti i te bi grane vlasti trebale imati interesa da predlože što kvalitetnije kandidate za Ustavni sud pa bi i Sabor imao bolji izbor". Vidi: <http://dalje.com/hr-hrvatska/jasna-omejec--vladimir-seks-je-izvrstan-pravnik-ali-sam-ja-bolja/329631> (pristup: 18.08.2011.).

⁷² Vidi opširnije: D. Šarin, *Nastanak hrvatskoga Ustava*, Zagreb 1997, s. 77 i 328.

⁷³ Podolnjak (bilj. 37), s. 572.

⁷⁴ Npr. Podolnjak smatra da suci Ustavnog suda ne bi smjeli imati pravo reizbora na tu dužnost. Vidi: Podolnjak (bilj. 37), s. 573. Također, Smerdel ističe da je reizbor "ograničavajući čimbenik" jer, "ako želi drugi mandat, ne želi se zamjerati politici koja ga bira i to je onda zatvoreni krug" (Vidi: <http://www.slobodnadalmacija.hr/Spektar/tabid/94/articleType/ArticleView/articleId/145359/Default.aspx> - pristup: 18.08.2011.).

brojnih drugih važnih odluka Hrvatskoga sabora, nesumnjivo bi se pridonijelo još većem stupnju transparentnosti cijelog postupka, dok bi se onemogućavanjem reizbora isključila mogućnost političkog pritiska na odluke ustavnih sudaca, osobito pred kraj njihova mandata, od strane onih koji bi trebali odlučivati o njihovu ponovnom izboru. Kad je riječ o visokom stupnju konsenzusa o izboru ustavnih sudaca, nije teško predvidjeti da će i ubuduće biti teško ostvariv, kao što to pokazuje primjer nedavnog pokušaja popunjavanja jednog upražnjenog mjesta suca Ustavnog suda - iako je Promjenom Ustava iz 2010. uveden ustavni mehanizam u cilju sprečavanja situacija u kojima Ustavni sud ne bi mogao djelovati ako parlament ne uspije pravovremeno izabrati novog suca, za naznaku njegove nemoći u uvjetima nemogućnosti postizanja dvotrećinske većine nije bilo potrebno dugo čekati budući da samo mjesec dana po stupanju na snagu novih ustavnih odredbi predloženi kandidati za izbor suca nisu uspjeli dobiti potreban broj glasova. U pokušaju iznalaženja rješenja za takve situacije moglo bi se napraviti nekoliko poboljšanja.

Primjerice, u UZUS-u bi se mogla propisati dužnost predsjednika Ustavnog suda da izvijesti predsjednika Hrvatskoga sabora o isteku mandata ustavnog suca godinu dana unaprijed (umjesto sadašnjih 6 mjeseci, prema čl. 9 st 2 UZUS-a), kako bi se što ranije započelo s procedurom izbora novog suca. Pored toga, moglo bi se propisati i da se mandat ustavnog suca iznimno najdulje produžuje do godine dana (umjesto sadašnjih 6 mjeseci, prema čl. 126 st. 1 Ustava). Dakako, nimalo nije sporno da navedene promjene, same po sebi, ne bi mogle riješiti problem dugotrajne blokade odlučivanja - njima bi se tek omogućilo dovoljno vremena za kvalitetnu javnu raspravu dviju (ili više) političkih opcija koja ih može dovesti do postizanja potrebnog konsenzusa.

Uz nadu u njihovu zbiljsku političku zrelost, zbog iznimne važnosti izbora najstručnijih, a ne najpodobnijih kandidata, vjerujem da ni izazov visokog stupnja konsenzusa ne bi trebao biti neprelazna prepreka u očuvanju vjerodostojnog sustava vladavine ustavnog prava.

Summary

The paper analyzes the conditions and procedure for the election of judges of the Constitutional Court of the Republic of Croatia and, by describing the experience of previous elections, and indicates the disputes and problems that arise in practice. Also, it refers to the election of constitutional judges as one of the guarantees of their independence and offers a comparative view of the election in several European countries.

The author concludes that in the last ten years two key steps were made in the direction of a more transparent procedure of the election of constitutional judges. First, by amending the Constitutional Law on the Constitutional Court of the Republic of Croatia in 2002, in accordance with the constitutional changes in 2000 and 2001, which set down the detailed rules of procedure (public interviews with candidates, making a list of candidates, proposal of the competent working body, voting etc.). Second, by changing the Constitution of the Republic of Croatia in 2010, which stipulates that the judges of the Constitutional Court shall be elected by the two-thirds majority of all the representatives in the Croatian Parliament.

Considering the doubt whether to completely change the model of the election or to further improve the existing one, the author prefers the second approach suggesting voting by open ballot and terms without the possibility of re-election. Finally, the author looks into possible solutions to prevent and/or to resolve problems in cases of inability to achieve a two-thirds majority for the election of constitutional judges.

6. Literatura

1. Bačić, A. Leksikon Ustava Republike Hrvatske, Split 2000.
2. Crnić, J. Vladavina ustava, Zagreb 1994.
3. Crnić, J. Komentar Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, Zagreb 2002.
4. Giunio, M. Još o aktu izbora sudaca Ustavnog suda kao političkom, ali i pravno vezanom aktu, Informator, 5766 i 5767-2009.
5. Podolnjak, R. Izbor sudaca Ustavnog suda Republike Hrvatske u komparativnoj perspektivi, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, vol. 57, 2007.
6. Smerdel, B. Akt vladanja u praksi Ustavnog suda Republike Hrvatske, Informator, 5748-2009.
7. Sokol, S. i Smerdel, B. Ustavno pravo, Zagreb 2006.
8. Šarin, D. Nastanak hrvatskoga Ustava, Zagreb 1997.
9. Uzelac, A. Pravo na pošteno suđenje: opći i građanskopravni aspekti čl. 6. st. 1. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, u: Radačić, I., Usklađenost hrvatskih zakona i prakse sa standardima Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, Zagreb 2011.