

Petar Bačić*

O izboru sudaca Ustavnog suda Republike Hrvatske

Sadržaj

1. Uvod
2. Ukratko o povijesti ustavnog sudovanja u Hrvatskoj do 1990. godine
3. Temeljna Ustavnopravna obilježja Ustavnog suda (1991-2016) i značajke modela ustavnopravnog sudovanja u Republici Hrvatskoj
4. O položaju, nadležnosti i sastavu Ustavnog suda RH te o samostalnosti i neovisnosti položaja ustavnih sudaca
5. Postupak izbora ustavnih sudaca
 - 5.1. O postupku izbora i problemu
 - 5.2. Moguća rješenja problema neizbora ustavnih sudaca
6. Zaključno o postupku izbora ustavnih sudaca i prijedlozima reforme postojećeg modela
7. Relevantni pravni akti

1. Uvod

Djelovanje Ustavnog suda Republike Hrvatske se, iz različitih razloga, posljednjih godina nalazi pod povećalom stručne i šire hrvatske javnosti. Takav je interes za rad ove prevažne ustavodemokratske institucije sam po sebi pozitivan, jer svjedoči o postupnom demokratskom sazrijevanju hrvatskog društva i prepoznavanju iznimne uloge koju ustavni sudovi imaju u modernim državama. Takav je interes i razumljiv s obzirom na posebnu prirodu ustavnog sudovanja te na položaj Ustavnog suda Republike Hrvatske. Oni proizlaze iz njegovog specifičnog mjesta u organizaciji državne vlasti te iz njegovih najvažnijih ovlasti (prvenstveno kontrole ustavnosti zakona i drugih propisa te odlučivanja o ustavnim tužbama). Zbog toga su neizostavne i rasprave o adekvatnim granicama ustavnosudskog djelovanja i odlučivanja. Štoviše, takve su rasprave vjerujem dobrodošle uvijek kada argumentirano propituju opravdanost ustavnosudskih odluka, ne dovodeći pritom u pitanje njihovo poštivanje. Upravo je kvaliteta odluka, koja se ponajprije ogleda u dosljednom poštivanju prava i odlučnosti da se ne prelazeći granice prava čini pravda, najčvršći temelj izgradnje autoriteta svake (ustavno)sudske institucije.

Međutim, ne smije se pritom zaboraviti na činjenicu da autoritet svake institucije velikim dijelom počiva i na ugledu koji uživaju njeni članovi. To posebno vrijedi za ona tijela, kakvo je i Ustavni sud Republike Hrvatske, koje mora odlikovati visoki, zapravo najviši stupanj stručnog autoriteta.

* Autor je doktor pravnih znanosti i izvanredni profesor Ustavnog prava Pravnog fakulteta u Splitu.

Stoga upravo postupak izbora ustavnih sudaca predstavlja prvi, no ujedno i ključni korak u ostvarenju navedenog cilja. Zbog toga je pitanje izbora ustavnih sudaca, a konkretno na hrvatskom primjeru riječ je o njihovom neizboru u Hrvatskom saboru i eventualnoj posljedičnoj blokadi rada Ustavnog suda, opravdano u fokusu stručne i šire javnosti.

Naime, krajem 2015. godine istekao je osmogodišnji mandat petero sudaca Ustavnog suda, a po sili Ustava za četvero je od tih pet sudaca mandat produžen za još šest mjeseci i definitivno istječe početkom mjeseca lipnja 2016. godine. Osim toga, jedno mjesto ustavnog suca upražnjeno je još od 2010, odnosno 2011. godine, a početkom ove godine je definitivno istekao i (produženi) mandat još jednog suca. Dakle, Ustavni sud trenutno funkcionira s deset umjesto s trinaest sudaca kako je predviđeno Ustavom RH,¹ a ukoliko Hrvatski sabor ubrzo ne izabere nove suce, taj će broj pasti na šest. Potonji scenarij bi značio i blokadu rada Ustavnog suda, s obzirom da je za odlučivanje u većini ustavnosudskih postupaka potrebno minimalno sedam sudaca.² Konkretno, Ustavni sud u pravilu donosi odluke i rješenja na općoj sjednici i to većinom glasova svih sudaca (posebno ističemo postupak ocjene suglasnosti zakona s Ustavom i ocjene suglasnosti drugih propisa sa zakonima i Ustavom, te postupak nadzora ustavnosti i zakonitosti izbora i državnog referenduma). Sjednica Ustavnog suda može se održati ako je na sjednici prisutna većina ukupnog broja sudaca. Nadalje, premda se ustavne tužbe rješavaju pred šestoročlanim vijećem (ili pak tročlanim ukoliko se odlučuje o ustavnim tužbama kada ne postoje postupovne prepotpostavke za odlučivanje), vijeće može odlučivati samo jednoglasno i u punom sastavu, a ako se u vijeću ne postigne jednoglasnost (ili ako vijeće smatra da predmet ustavne tužbe ima širi značaj) o ustavnoj tužbi odlučit će sjednica Ustavnog suda, dakle minimalno sedam sudaca.³

Iz toga je jasno da blokada rada Ustavnog suda Republike Hrvatske predstavlja realnu mogućnost, posebno kada se u obzir uzme činjenica da još od 2010. godine u Hrvatskom saboru nije uspješno proveden postupak izbor niti jednog ustavnog suca. Mišljenja sam da se takav rasplet jednostavno ne bi trebao dopustiti jer bi imao različite negativne posljedice po hrvatski ustavnodemokratski poredak. Pritom je jasno i da bi za takvu varijantu isključivu odgovornost snosili relevantni politički akteri. No, s druge strane, mislim da do takvog raspleta ipak neće doći te, vjerujući u mogućnost političkog dogovora na temelju poštivanja važećih pozitivnopravnih propisa. Smatram da opisana situacija predstavlja ujedno i priliku za izmjenu nekih postojećih rješenja glede postupka izbora ustavnih sudaca koja su se u praksi pokazala dvojbenima odnosno neuspješnima.

U nastavku namjeravam sažeto iznijeti povijest ustavnog sudovanja u Hrvatskoj i temeljna ustavnopravna obilježja nadležnosti Ustavnog suda RH, a detaljnije ću razmotriti položaj hrvatskih ustavnih sudaca te postupak njihovog izbora. Pritom ću ukazati na rješenja koja smatram problematičnima, a na kraju ću predložiti određene izmjene u postupku izbora ustavnih sudaca za koje vjerujem da bi, ukoliko budu usvojene, trebale u budućnosti osigurati uvjete za učvršćivanje pozicije hrvatske ustavnosudske institucije u arhitekturi državne vlasti, posebno u odnosu na političke grane vlasti, kao i doprinijeti jačanju neovisnosti samih ustavnih sudaca.

¹ Ustav Republike Hrvatske, NN 85/2010 (pročišćeni tekst).

² Usp. S. Lukić, Upitan opstanak Ustavnog suda, Jutarnji list, 05. 12. 2015.

³ V. Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, NN 49/2002 (pročišćeni tekst).

2. Ukratko o povijesti ustavnog sudovanja u Hrvatskoj do 1990. godine

Hrvatska se je po prvi put suočila s mogućnošću osnivanja Ustavnog suda krajem 1939. godine, kada je temeljem čl. 116 Ustava Kraljevine Jugoslavije iz 1931. godine usvojena Uredba o banovini Hrvatskoj. U čl. 13 Uredbe bilo je propisano: (1) "za ocjenu ustavnosti zakona i sporove o nadležnosti između Države i banovine Hrvatske nadležan je Ustavni sud. (2) Ustrojstvo i postupak ovog Suda propisati će se Kraljevom uredbom".⁴ Uredba je predstavljala pokušaj djelomičnog federaliziranja jugoslavenske monarhije, a uzor je imala u koncepciji federalnog ustavnog sudstva kojega je u višestruko revidirani austrijski ustav iz 1920. godine unio Hans Kelsen (1881-1973).⁵ No, početak Drugog svjetskog rata i događaji koji su doveli do raspada jugoslavenske monarhije onemogućili su ostvarivanje Uredbe te eventualno osnivanje ustavnog suda.

Po završetku Drugog svjetskog rata u organizaciji vlasti nove jugoslavenske federacije na svim se razinama prakticiralo načelo demokratskog jedinstva vlasti, pa je kontrola ustavnosti zakona od strane specijalnog ustavnog sudstva bila praktično nezamisliva. Međutim, u kasnijem procesu transformiranja jugoslavenskog socijalizma neočekivano se pojavila i institucija ustavnog sudstva. Na razini federacije osnovan je Ustavni sud Jugoslavije, a ustavno sudstvo je organizirano i u federalnim jedinicima. U SR Hrvatskoj to je bio Ustavni sud SR Hrvatske.

Konstituiranje hrvatskog Ustavnog suda omogućio je Ustav SR Hrvatske iz 1963. godine. Ustavni sud RH je s redovitim radom započeo 15. veljače 1964. godine i to nakon što je u siječnju iste godine usvojen Zakon o Ustavnom sudu.⁶ Međutim, ni ustavi (federalni i republički) ni zakoni o ustavnim sudovima, nisu tim sudovima dali ovlasti poništavanja, odnosno ukidanja protuustavnog zakona.⁷ Nastojeći očuvati položaj skupštine bilo je predviđeno da protuustavne zakonske odredbe prestaju važiti *ex-constitutione* - dakle, ako skupština ne uskladi zakon s ustavom u roku od 6 mjeseci od trenutka utvrđivanja neusklađenosti zakona s ustavom. Novi ustavni model "razvijene skupštinske vlade" koji je uspostavljen ustavima iz 1974. godine (Ustav SFRJ, Ustav SR Hrvatske) nije bitnije utjecao na ustavni položaj i organizaciju ustavnog sudstva na razini federacije i njenih sastavnica.⁸

⁴ Uredba o banovini Hrvatskoj, Službene novine od 26. 08. 1939, Br. 194-A.LXVIII, cit. pr. A. Bačić, *Ustavno pravo Republike Hrvatske – praktikum*, Split 2006, ss. 76-78. Inače, "u staroj Jugoslaviji sudovi se nisu upuštali u ispitivanje ustavnosti zakona. Ustavi iz 1921. i od 1931. nisu sudovima to pravo izričito davali, a nisu ni sadržavali odredbe iz kojih bi to pravo za sudove posredno proizlazilo (...)"; J. Stefanović, *Ustavno pravo*, Zagreb 1950, s. 82.

⁵ Napomenu o ustavnom sudstvu Austrije nakon Prvog svjetskog rata, usp. I. Krbek, *Ustavno sudovanje*, Zagreb 1960, ss. 39-40.

⁶ Usp. čl. 238-253 Ustava Socijalističke Republike Hrvatske iz 1963. Prvi izbor predsjednika i članova suda obavljen je na 3. sjednici Republičkog vijeća Sabora SRH 27. 06. 1963. Zakon o Ustavnom sudu Hrvatske usvojen je u siječnju 1964. godine. V. *Rad Ustavnog suda Hrvatske na zaštiti ustavnosti i zakonitosti (1963-1973)*, Zagreb 1974.

⁷ Izuzetak je predviđao čl. 246 st. 3 Ustava SFRJ 1963: "Ustavni sud Jugoslavije može republički zakon odmah ukinuti ako su njime očigledno povrijeđena prava federacije", ali samo do ustavnih amandmana iz 1971. godine. Ustav SFRJ iz 1974. godine ovo rješenje više ne predviđa. J. Đorđević, *Ustavno pravo*, Beograd 1975, s. 757.

⁸ V. Mratović/N. Filipović/S. Sokol, *Ustavno pravo i političke institucije*, Zagreb 1981, s. 432. Prema Ustavu SFRJ iz 1974. godine Ustavni sud Jugoslavije je sačinjavalo četrnaest sudaca koje je birala Skupština SFRJ. Svaka republika imala je pravo na dva suca, a autonomne pokrajine Kosovo i Vojvodina na jednog. Suci su birani na mandat od osam godina, imali su imunitet kao zastupnici u federalnom parlamentu, a mandat su mogli izgubiti pod određenim uvjetima (počinjenje težeg kaznenog djela za koje je predviđena sankcija lišenja slobode, gubitak poslovne sposobnosti, itd). Predsjednik suda birao se iz redova sudaca na vrijeme od četiri godine. Usp. čl. 381-383

Dakle, Republika Hrvatska je kao dio jugoslavenske federacije instituciju Ustavnog suda dobila već 1964. godine, no taj sud u stvarnosti "nije nikada ostvario neku značajnu ulogu u političkom sustavu".⁹ S obzirom na činjenicu da su u praksi slučajevi ispitivanja ustavnosti zakona bili relativno rijetki te da najveći broj tih predmeta nije imao veće političko značenje, realna je ocjena da ustavno sudstvo u razdoblju socijalističke ustavnosti nije imalo stvarni utjecaj na društvene i političke odnose.

3. Temeljna ustavnopravna obilježja Ustavnog suda (1991-2016) i značajke modela ustavnopravnog sudovanja u Republici Hrvatskoj

Stvaranjem samostalne i neovisne Republike Hrvatske mijenjao se i položaj Ustavnog suda u odnosu na socijalističko razdoblje.¹⁰ Ustavni sud RH je konstituiran na temelju članova 125, 126 i 127 Ustava RH, koje je nešto kasnije dopunio Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske.¹¹ Prve suce izabrali su članovi tri vijeća Sabora RH (Vijeće udruženog rada, Vijeće općina i Društveno-političko vijeće sabora) na zajedničkoj sjednici 5. prosinca 1991. godine. Odlukom o izboru sudaca Ustavnog suda RH izabrano je 9 od ukupno 11 sudaca. Novoizabrani suci Ustavnog suda stupili su na dužnost 7. prosinca 1991. godine davanjem prisege pred predsjednikom RH, a za prvog predsjednika suda izabran je Jadranko Crnić (1928-2008), inače sudac i posljednji predsjednik Ustavnog suda SRH.

Temeljne odredbe o sastavu, sadržaju i ovlastima Ustavnog suda bila su sadržane u Ustavu RH (1990, čl. 122-127) te Ustavnom zakonu o Ustavnom sudu RH (1991), kao i Poslovniku Ustavnog suda RH (budući da je ustavna odredba propisivala da se unutarne ustrojstvo Ustavnog suda uređuje njegovim poslovníkom).¹² Te su se odredbe mijenjale sukladno izmjenama ovih izvora.

Prilikom prve promjene Ustava RH 1997. godine nisu se mijenjale niti dopunjavale ustavne odredbe koje su određivale nadležnost Ustavnog suda.¹³ Međutim, promjenama Ustava RH iz 2000. godine bitno je proširena nadležnost Ustavnog suda te je povećan broj sudaca (s prvotnih jedanaest na ukupno trinaest). Osim toga, određeno je da će postupak kandidiranja i predlaganja za izbor ustavnih sudaca biti povjeren nadležnom saborskom odboru, kao i da će postupak izbora sudaca biti uređen Ustavnim zakonom o Ustavnom sudu.¹⁴ Promjene Ustava iz 2001. godine

Ustava SFRJ iz 1974; tekst Ustava koristio sam prema S. Sokol/Lj. Valković, *Komentar Ustava Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije*, Zagreb 1990, ss. 369-384.

⁹ B. Smerdel, Organizacija vlasti prema Ustavu Republike Hrvatske – ustavna norma i politička zbilja u prijelaznom razdoblju, *Zakonitost*, Zagreb 7-8/1991, s. 779. Najveći dio njegove djelatnosti, baš kao i kod ostalih ustavnih sudova drugih republika te Ustavnog suda Jugoslavije, bio je usmjeren na nadzor nad samoupravnim općim aktima poduzeća, dok se ispitivanje ustavnosti zakona javljalo relativno rijetko.

¹⁰ U tom smislu su odredbe o novoj ulozi i ovlastima Ustavnog suda Republike Hrvatske (USRH) posljedica izražene volje demokratskog višestranačkog Sabora da se u novi Ustav RH uvrste one ustavne odredbe "koje će biti adekvatan izraz demokratskog, višestranačkog i republikanskog državnog ustrojstva (...)". Iz obrazloženja promjena Ustava RH 1974, NN 31/1990.

¹¹ Prema čl. 3 Ustavnog zakona za provedbu Ustava RH taj se je akt trebao donijeti "najkasnije za tri mjeseca od proglašenja Ustava". Usp. Ustavni zakon za provedbu Ustava RH, NN 56/1990.

¹² Čl. 122-127 Ustava Republike Hrvatske (1990), NN 56/1990.

¹³ Tekst Ustava RH s izmjenama i dopunama usvojenim 1997. godine, usp. u NN 8/1998 (pročišćeni tekst).

¹⁴ Tekst Ustava RH s izmjenama usvojenim 2000. godine v. u NN 124/2000 (pročišćeni tekst). Izmijenjena je i numeracija članaka, tako da broj ustavnih sudaca određuje čl. 126 Ustava RH (ranije je to pitanje regulirao čl. 122).

terminološki su uskladile tekst odredbi o Ustavnom sudu s obzirom na sve veću važnost Europske konvencije o zaštiti ljudskih prava u pravnom sustavu Republike Hrvatske i životu njenih građana, te je tekst korigiran s obzirom na ukidanje Županijskog doma Sabora.¹⁵ Konačno, promjenom Ustava RH iz 2010. godine izmijenjena je i odredba o izboru ustavnih sudaca i to tako, a o čemu ću podrobnije pisati u nastavku teksta, da se za njihov izbor zahtijeva dvotrećinska većina svih zastupnika u Hrvatskom saboru.

Na temelju Ustava Sabor je 1990. godine usvojio i Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (Ustavni zakon) kojim su detaljnije razrađene nadležnosti Ustavnog suda, zatim uvjeti za izbor sudaca te prestanak njihove dužnosti, itd.¹⁶ Ustavni zakon je stupio na snagu 1991. godine, a prvi put je izmijenjen 1999. godine.¹⁷ Konačno usklađivanje Ustavnog zakona s prethodno usvojenim ustavnim promjenama obavljeno je usvajanjem Ustavnog zakona o izmjenama i dopunama Ustavnog zakona o Ustavnom sudu RH iz 2002. godine, koji je i danas na snazi, a kojim je uređen i trenutno važeći postupak izbora ustavnih sudaca.¹⁸

Unutarnje ustrojstvo i temeljna pravila rada Ustavnog suda regulira još jedan važni pravni izvor. To je Poslovnik Ustavnog suda Republike Hrvatske (Poslovnik). Poslovnik je mijenjan u više navrata, a posljednji put 2015. godine.¹⁹

Danas se najvažnije ustavne odredbe o Ustavnom sudu RH nalaze u dijelu V. Ustava Republike Hrvatske koji obuhvaća članke 126-132. Zajedno s odredbama Ustavnog zakona i Poslovnika, navedene ustavne odredbe predstavljaju normativni temelj djelovanja Ustavnog suda. Sve te odredbe svjedoče o postojanju danas već prepoznatljivog modela ustavnog sudovanja u Republici Hrvatskoj, čija ću obilježja ukratko navesti.

Republika Hrvatska je prihvatila kombinirani europsko kontinentalni model ustavnog sudovanja, zapravo mješavinu austrijskog i njemačkog modela.²⁰ Ti su modeli međusobno slični jer su dva temeljna oblika kontrole - apstraktna i konkretna ocjena ustavnosti - riješena gotovo istovjetno. Razlika između ta dva sustava je u tome što austrijski model kao povijesno stariji ne poznaje institut ustavne tužbe, dok ga njemački model poznaje.

Hrvatski ustavni model prihvaća "koncentriranu" ili "centraliziranu" *ex-post* (ili *a posteriori*) kontrolu ustavnosti. Koncentrirana (centralizirana) kontrola znači da u Hrvatskoj pravo na autoritativnu kontrolu ustavnosti zakona ima jedino Ustavni sud Republike Hrvatske. Redovni sudovi ne raspolažu tim pravom. Kontrola koju obnaša Ustavni sud može biti "apstraktna" ili "konkretna". Apstraktna kontrola ustavnosti podrazumijeva da se zakon odnosno njegova

¹⁵ Promjena Ustava Republike Hrvatske, NN 28/2001. Pročišćeni tekst Ustava RH, NN 41/2001.

¹⁶ Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, NN 13/1991.

¹⁷ Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, NN 99/1999.

¹⁸ Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, NN 49/2002 (pročišćeni tekst).

¹⁹ Koristio sam redakcijski pročišćeni tekst Poslovnika Ustavnog suda Republike Hrvatske koji je dostupan na službenim internetskim stranicama Ustavnog suda RH jer on obuhvaća i posljednju odluku o dopuni Poslovnika (NN 2/2015). Poslovnik Ustavnog suda Republike Hrvatske (redakcijski pročišćeni tekst), <http://www.usud.hr>.

²⁰ Najveći dio teorije suglasan je oko toga da Hrvatska koristi kombinirani model. Tako npr. B. Smerdel u B. Smerdel/S. Sokol, *Ustavno pravo*, Zagreb 2006, s. 178, ili S. Rodin, Osnovni parametri reforme Ustavnog zakona o Ustavnom sudu, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, Zagreb 6/1998, s. 645. Jasna Omejec smatra da je RH prihvatila "klasični 'austrijski' europsko kontinentalni model ustavnog sudovanja". Usp. J. Omejec, Pravni učinci ustavnosudske kontrole zakona i drugih propisa, u: J. Crnić/N. Filipović (ur), *Ustav kao jamac načela pravne države*, Zagreb 2002, s. 99.

odredba razmatra *in abstracto*, a ne u povezanosti s određenim predmetom odnosno aktualnim kontekstom. Konkretna kontrola ustavnosti podrazumijeva da Sud razmatra ustavne tužbe podnesene od strane osoba koje smatraju da im je sudskom ili upravnom odlukom utemeljenom na zakonu povrijeđeno neko ustavno pravo. *Ex-post* kontrola znači da se kontrola odnosi samo na već usvojene zakone.²¹

4. O položaju, nadležnosti i sastavu Ustavnog suda RH te o samostalnosti i neovisnosti položaja ustavnih sudaca

Položaj Ustavnog suda uređen je Ustavom RH i to u odredbama koje čine njegov zaseban V dio, a određuju ga kao posebnu instituciju izdvojenu iz trodiobe vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudbenu. Samostalnost i neovisnost Ustavnog suda o drugim tijelima državne vlasti posebno naglašava stavak 2 članka 2 Ustavnog zakona o Ustavnom sudu:

"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".

Nadležnosti Ustavnog suda RH utvrđene su isključivo Ustavom RH te Ustavnim zakonom koji je po svojoj pravnoj snazi izjednačen s Ustavom. Konkretno, temeljne njegove nadležnosti utvrđuje čl. 129 Ustava RH, sukladno kojem Ustavni sud odlučuje o sljedećim pitanjima: o suglasnosti zakona s Ustavom; o suglasnosti drugih propisa s Ustavom i zakonom; može ocjenjivati ustavnost zakona te ustavnost i zakonitost drugih propisa koji su prestali važiti ako od tog prestanka do podnošenja zahtjeva ili prijedloga za pokretanje postupka nije prošlo više od godine dana; -odlučuje povodom ustavnih tužbi protiv pojedinačnih odluka državnih tijela, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te pravnih osoba s javnim ovlastima kad su tim odlukama povrijeđena ljudska prava i temeljne slobode, kao i pravo na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu zajamčeni Ustavom Republike Hrvatske; prati ostvarivanje ustavnosti i zakonitosti te o uočenim pojavama neustavnosti i nezakonitosti izvješćuje Hrvatski sabor; rješava sukob nadležnosti između tijela zakonodavne, izvršne i sudbene vlasti; - odlučuje, u skladu s Ustavom, o odgovornosti predsjednika Republike; nadzire ustavnost programa i djelovanja političkih stranaka i može, u skladu s Ustavom, zabraniti njihov rad; nadzire ustavnost i zakonitost izbora i državnog referenduma i rješava izborne sporove koji nisu u djelokrugu sudova; obavlja druge poslove određene Ustavom. Nadalje, s obzirom da posljednja alineja čl. 129 Ustava RH utvrđuje da Ustavni sud obavlja i druge poslove određene Ustavom, napominjemo da su u pitanju su različite važne nadležnosti, poput nadzora nad donošenjem provedbenih propisa (čl. 130 Ustava), odlučivanja o žalbama protiv odluka Državnog sudbenog vijeća (čl. 123 Ustava), zatim odlučivanja o postojanju okolnosti kada je Predsjednik Republike spriječen obavljati dužnost (čl. 97 Ustava), itd.

Što se sastava tiče, u prethodnom poglavlju je već naznačeno da je Ustavni sud RH prema izvornim ustavnim odredbama sačinjavalo jedanaest sudaca izabranih u Zastupničkom domu

²¹ Mogućnost prethodne (*a priori*) kontrole ustavnosti spominje B. Smerdel u vezi s pitanjem je li u nadležnosti Ustavnog suda RH ispitivanje ustavnosti međunarodnih ugovora s Ustavom (Ustavni sud je inače zauzeo stajalište da mu čl. 128 nije propisana takva nadležnost). Smerdel argumentirano preporuča da bi "bilo svrhovito da se sustav prethodne kontrole ustavnosti međunarodnih ugovora prihvati i u ustavnom uređenju Republike Hrvatske", u Smerdel/Sokol (bilj. 20), s. 186.

Hrvatskog sabora i to većinom glasova, na prijedlog Županijskog doma. Promjene Ustava RH iz 1997. godine nisu utjecale na broj sudaca Ustavnog suda. Do povećanja broja ustavnih sudaca s dotadašnjih jedanaest na trinaest došlo je promjenom Ustava RH iz 2000. godine. Nakon ustavnih promjena 2001. godine i prelaska s bikameralnog na monokameralni sustav Hrvatskog sabora ukidanjem Županijskog doma, Ustavni sud RH sačinjavalo je trinaest sudaca koje je birao jednodomni Hrvatski sabor većinom glasova svih zastupnika. Konačno, izmjenama Ustava RH iz 2010. godine usvojeno je rješenje (čl. 126) koje je i danas na snazi:

"Ustavni sud Republike Hrvatske čini trinaest sudaca koje bira Hrvatski sabor dvotrećinskom većinom glasova ukupnog broja zastupnika (...)".

Što se trajanja mandata sudaca Ustavnog suda tiče, Ustav RH u čl. 126 utvrđuje da isti traje 8 godina, te da se produžuje iznimno (premda je zbog reizbora ustavnih sudaca u posljednjih pet godina ova iznimka u praksi postala pravilo, op. a) i to najdulje do šest mjeseci dok novi sudac ne stupi na dužnost ili u slučaju da novi sudac nije izabran. Pritom ni Ustav ni Ustavni zakon ne govore ništa o mogućnosti reizbora, što se je u dosadašnjoj praksi redovito tumačilo na način da je reizbor moguć. Za suce Ustavnog suda, sukladno čl. 5 Ustavnog zakona, mogu biti izabrani samo hrvatski državljani.

Samo se po sebi podrazumijeva da se sucima kao arbitrima u konfliktu mora zajamčiti takva pozicija koja je utemeljena na neutralnosti i nepristranosti, pa su u tom smislu u Ustav RH i Ustavni zakon o Ustavnom sudu ugrađena jamstva samostalnosti i neovisnosti ustavnih sudaca. Jedna od najvažnih garancija koja jamči samostalno i nepristrano obavljanje posla ustavnog suca jest ustavno jamstvo njihovog imuniteta. Ustavom RH je u čl. 127 stoga propisano da suci Ustavnog suda uživaju imunitet kao i zastupnici u Hrvatskom saboru, što znači da uživaju imunitet neodgovornosti i imunitet nepovredivosti. U čl. 4 Ustavnog zakona navodi se da sudac Ustavnog suda ne može biti pozvan na kaznenu odgovornost, pritvoren ili kažnjen za izraženo mišljenje ili glasovanje u Ustavnom sudu (imunitet neodgovornosti – čl. 4 st. 2), kao i da sudac Ustavnog suda ne može biti pritvoren niti se protiv njega može pokrenuti kazneni postupak bez odobrenja Ustavnog suda (imunitet nepovredivosti čl. 4 st. 3). Iznimka od potonjeg jamstva predviđena je stavkom 3 istog članka Ustavnog zakona koji predviđa da sudac Ustavnog suda može biti pritvoren bez odobrenja Ustavnog suda samo onda ako je zatečen da čini kažnjivo djelo za koje je propisana kazna zatvora u trajanju dužem od pet godina.

Nadalje, u već navedenom čl. 127 Ustava RH propisano je i da ustavni suci ne mogu obavljati ni jednu drugu javnu ni profesionalnu dužnost. Ova je ustavna odredba ponovljena u čl. 10 Ustavnog zakona, koji je međutim pobliže razrađuje i to na način da sveučilišnim nastavnicima koji su izabrani za ustavne suce dozvoljava da, izvan radnog odnosa i u smanjenom opsegu, obavljaju nastavu i znanstveni rad, te precizira da se u smislu Ustavnog zakona ne smatra javnom odnosno profesionalnom dužnošću ni druga znanstvena i stručna djelatnost, niti članstvo u institutima i drugama pravnika, te humanitarnim, sportskim, kulturnim i drugim udrugama.

Za autonomiju Ustavnog suda izuzetno je važna i odredba Ustavnog zakona koji u čl. 16 propisuje da ustavni suci ne smiju biti članovi nijedne političke stranke niti svojim javnim djelovanjem i postupanjem smiju iskazivati osobnu naklonost prema bilo kojoj političkoj stranci.

Što se stručnih kvalifikacija ustavnih sudaca tiče, od izvornih ustavnih odredaba do trenutno važećih (čl. 126 Ustava RH) vrijedi isto rješenje prema kojem se suci biraju "iz reda istaknutih pravnika, osobito sudaca, državnih odvjetnika, odvjetnika i sveučilišnih profesora pravnih

znanosti". Prema tome, suci Ustavnog suda moraju biti diplomirani pravnici (odnosno magistri prava).

No, osim Ustava RH, ovo pitanje razrađuje i Ustavni zakon o Ustavnom sudu, koji u čl. 5 dodaje uvjet radnog iskustva, navodeći da se za suca može izabrati osoba koja ima najmanje 15 godina radnog iskustva u pravnoj struci i koja se je u toj struci istaknula znanstvenim ili stručnim radom ili svojim javnim djelovanjem, odnosno ona osoba koja ima najmanje dvanaest godina radnog iskustva u pravnoj struci ako (uz prethodno navedene uvjete) ima doktorat pravnih znanosti. Potonje rješenje koje osobi s doktoratom pravnih znanosti omogućuju da bude izabrana s nešto kraćim radnim iskustvom dodano je u Ustavni zakon njegovom izmjenom 1999. godine.

5. Postupak izbora ustavnih sudaca

5.1. O postupku izbora i problemu

Odredbama izvornog Ustava RH, pa ni onima iz 1997. godine, kao ni odredbama prva dva Ustavna zakona o Ustavnom sudu iz 1991. i 1999. godine, nije bio propisan postupak izbora ustavnih sudaca. U praksi je stoga nadležni saborski Odbor formirao listu kandidata koju je zatim predlagao zastupnicima. Za kandidate se nije glasalo odvojeno, već su se zastupnici morali izjasniti o ukupnoj predloženoj listi.²² Međutim, nakon što je izmjenama Ustava RH iz 2000. godine utvrđeno da će se ustavnim zakonom urediti i postupak izbora sudaca, Ustavnim zakonom o Ustavnom sudu iz 2002. godine propisan je novi, znatno drugačiji i javnosti otvoreniji postupak, koji ću detaljnije opisati.

Sam postupak izbora ustavnih sudaca pokreće nadležni odbor Hrvatskog sabora (to je Odbor za Ustav, Poslovnik i politički sustav; dalje u tekstu: Odbor)²³ objavom poziva u službenom listu Republike Hrvatske - Narodnim novinama, kojim se od pravosudnih institucija, pravnih fakulteta, odvjetničke komore, pravničkih udruga, političkih stranaka te drugih pravnih osoba i pojedinaca traži da predlože kandidate. Posebno ističem da Ustavni zakon također predviđa i da pojedinac može predložiti sam sebe kao kandidata. U pozivu se redom navode uvjeti za izbor sudaca, rok za podnošenje prijedloga te prilozi koji uz prijedlog moraju biti dostavljeni. Prijedlozi kandidata dostavljaju se nadležnom saborskom Odboru, čiji članovi zatim ispituju ispunjavaju li kandidati uvjete za izbor, a nepravovaljane kandidature odbacuju.

Sa svakim kandidatom koji ispunjava uvjete za izbor nadležni saborski Odbor zatim obavlja javni razgovor. Na temelju rezultata razgovora te prikupljenih podataka Odbor sastavlja listu kandidata koji ulaze u užu izbor (pritom Ustavni zakon propisuje da lista u pravilu sadržava više kandidata od broja sudaca koji se bira). Odbor zatim svoj prijedlog, uz listu svih kandidata koji ispunjavaju uvjete za izbor, dostavlja Hrvatskom saboru, pri čemu mora obrazložiti zašto je pojedinom kandidatu dana prednost pred ostalim kandidatima. Konačno, zastupnici Hrvatskog sabora glasuju pojedinačno o svakom predloženom kandidatu. Da bi kandidat bio izabran, potrebno je da dobije dvotrećinsku većinu glasova ukupnog broja zastupnika.

²² Usp. npr. R. Podolnjak, Izbor sudaca ustavnog suda RH u komparativnoj perspektivi, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Zagrebu*, Zagreb 3/2007, s. 553.

²³ U čl. 60 Poslovnika Hrvatskog sabora se unutar djelokruga Odbora za Ustav, Poslovnik i politički sustav navodi i da Odbor provodi postupak kandidiranja sudaca Ustavnog suda RH i predlaganja za izbor Saboru. Poslovnik Hrvatskog sabora, NN 81/2013.

Podsjećam ovdje na notornu činjenicu da Ustavni zakon nije usklađen s odredbama Ustava RH koji u čl. 126, sukladno izmjeni iz 2010. godine, propisuje da se ustavni suci biraju dvotrećinskom većinom glasova ukupnog broja zastupnika, dok u čl. 6 st. 7 Ustavnog zakona još uvijek stoji da se predloženi kandidat smatra izabranim sucem Ustavnog suda ukoliko za njega glasuje većina od ukupnog broja zastupnika Hrvatskog sabora. Premda u primjeni ova neusklađenost ne izaziva problem, budući da nedvojbeno treba primijeniti odredbu Ustava RH i to sukladno načelu *lex posterior derogat legi priori*, svakako bi trebalo uskladiti tekst Ustavnog zakona s ustavnom odredbom.²⁴

U svakom slučaju, od novog se je rješenja – izbora ustavnih sudaca dvotrećinskom većinom – očekivalo mnogo. Naime, stari model izbora sudaca većinom ukupnog broja zastupnika pokazao je sve svoje nedostatke 1999. godine kada je osam ustavnih sudaca izabrano glasovima zastupnika tada vladajućeg HDZ-a, dok je opozicija bojkotirala glasovanje.²⁵ Za kandidate se nije glasalo pojedinačno niti se je o o svakome od njih posebno raspravljalo, već je predložena lista usvojena u cijelosti odnosno "u paketu". Bivši sudac Ustavnog suda J. Malčić naknadno je zaključio da se je takvom rješenju pribjeglo kako bi se izbjeglo "pojedinačno glasovanje o nekim, u javnosti kompromitiranim osobama".²⁶ Konačni rezultat cijelog procesa, kako zbog načina na koji su izbori provedeni tako i zbog pojedinaca koji su izabrani, nedvojbeno je doveo do narušavanja ugleda institucije Ustavnog suda.

Imajući sve navedeno na umu, Podolnjak je u radu iz 2007. godine izložio komparativni prikaz načina izbora ustavnih sudaca u nekim europskim državama i u SAD-u, te predložio neka nova rješenja za izbor ustavnih sudaca u Republici Hrvatskoj s naglaskom na potrebi izbora sudaca dvotrećinskom većinom glasova u Hrvatskom saboru. Podolnjak je pritom jasno uočio i mogući problem takvog rješenja - mogućnost blokade izbora sudaca od strane parlamentarne manjine, no izrazio je vjeru u dijalog između "najvažnijih političkih opcija u Hrvatskoj" koje bi se u praksi trebale prikloniti "traženju konsenzusa, umjesto preglasavanja".

Praksa je, međutim, ubrzo pokazala osnovni nedostatak novog rješenja. Premda je ono bilo zamišljeno kao poticaj za stvaranje konsenzusa parlamentarnih stranaka oko izbora najkvalificiranijih kandidata, u dovelo je nemogućnošću izbora bilo kojeg kandidata. Drugim riječima, od uvođenja uvjeta dvotrećinske većine nije izabran niti jedan sudac Ustavnog suda. Posljednji takav pokušaj Hrvatskog sabora bilježimo u srpnju 2015. godine kada u glasovanju niti jedan od predložena tri kandidata za dva mjesta nije dobio potrebnu većinu glasova. Već od siječnja 2011. godine kada je sutkinji Nevenki Šernhorst istekao produženi mandat Ustavni sud djeluje s dvanaest sudaca;²⁷ zatim je u siječnju 2016. godine sucu Ivanu Matiji nastupio

²⁴ Usp. npr. T. Antić, Postupak i uvjeti za izbor sudaca Ustavnog suda Republike Hrvatske, *Pravni vjesnik*, 1/2015, s. 54. Dalje u tekstu ću se ponovno osvrnuti na spomenutu neusklađenost tj. na odnos između Ustava i Ustavnog zakona, budući da se je učestalo spominjala u recentnim raspravama koje se u hrvatskoj stručnoj javnosti vode po pitanju (ne)mogućnosti izbora ustavnih sudaca.

²⁵ Usp. Podolnjak (bilj. 22), s. 550

²⁶ T. Klauški, Političari ruše ugled zadnjem utočištu ljudi – razgovor s Juricom Malčićem, *Slobodna Dalmacija*, 06. 09. 2002.

²⁷ Sutkinji Šernhorst mandat je istekao 18. 07. 2010. godine, pa je produljen za šest mjeseci te je definitivno istekao 19. 01. 2011. Detaljnije o provedenom postupku izbora suca na upražnjeno mjesto v. Prijedlog Odluke Odbora za Ustav, Poslovnik i politički sustav o izboru jednog suca Ustavnog suda Republike Hrvatske, od 25. 01. 2011, <http://www.sabor.hr>.

prestanak sudačke dužnosti,²⁸ a tri dana kasnije je istekao i mandat suca Davora Krapca (nakon šestomjesečnog produžetka).²⁹ Ustavni sud Republike Hrvatske tako u trenutku pisanja ovog rada djeluje u okrnjenom sastavu sa samo deset sudaca, a situaciju pogoršava činjenica da je za još četvero sudaca (Marko Babić, Snježana Bagić, Jasna Omejec, Aldo Radolović) mandat istekao u prosincu 2015. godine i svoju dužnost mogu, sukladno odredbi Ustavnog zakona o maksimalno šestomjesečnom produžetku, obavljati najkasnije do lipnja 2016. U slučaju dakle da do tada Hrvatski sabor ne izabere nove suce, a iz razloga koji su pojašnjeni u uvodu rada, normalno funkcioniranje Ustavnog suda bit će onemogućeno.

5.2. Moguća rješenja problema neizbora ustavnih sudaca

Opisana situacija isprovocirala je cijeli niz komentara i rasprava u hrvatskoj stručnoj i široj javnosti, pa i dramatične apele za spas Ustavnog suda.³⁰ Ostavit ću po strani politički obojane i različitim interesnim razlozima motivirane reakcije, te ću navesti tri konkretna prijedloga za rješavanje trenutnog stanja koja su se iskristalizirala u raspravama. Prva dva vezana su uz pitanje interpretacije i nastoje postojeći problem riješiti svojevrsnim pravnim manevrima, dok treći prijedlog rješenje traži u dogovoru političkih aktera.³¹

Prema *prvom* prijedlogu, koji je iznio Krapac, rješenje je moguće pronaći u ustavnoj interpretaciji koja bi dopustila produljenje mandata ustavnog suca ne dulje do šest mjeseci kako nalaže Ustav, već sve dok se u Hrvatskom saboru ne izabere novi sudac.

Druga ideja, koju promovira Smerdel, svodi se na rješenje da se ustavne suce izabere većinom svih zastupnika, a ne dvotrećinskom većinom kako nalaže Ustav. Kako? Izmjenom Ustavnog zakona za provedbu Ustava kojim bi bilo utvrđeno da se postojeća ustavna norma o izboru ustavnih sudaca jednostavno ne može primijeniti, a da se ne uskladi s Ustavnim zakonom o Ustavnom sudu.³² Za usklađivanje bi se propisao rok od dvije godine, a izbor sudaca u međuvremenu bi bio proveden po starom modelu, dakle većinom glasova svih zastupnika.

²⁸ Usp. Odluku o prestanku dužnosti suca Ustavnog suda Republike Hrvatske dr. sc. Ivanu Matiji, NN 6/2016.

²⁹ Usp. Odluku o isteku mandata sucu Ustavnom sudu Republike Hrvatske akademiku Davoru Krapcu, NN 6/2016. Smatramo zanimljivim istaknuti navod iz obrazloženja spomenute Odluke: "Do isteka osmogodišnjeg mandata sucu Ustavnom sudu Republike Hrvatske akademiku Davoru Krapcu (9. srpnja 2015. u 24.00 sata) novi sudac nije izabran. Novi sudac nije izabran ni u sljedećih šest mjeseci. U skladu s dosadašnjom parlamentarnom praksom u primjeni članka 122. stavka 1. (druge rečenice) Ustava, *akademiku Davoru Krapcu istekao je mandat suca Ustavnog suda Republike Hrvatske 9. siječnja 2016. u 24.00 sata*" (istakao autor).

³⁰ Usp. npr. D. Rudolf, Bez Ustavnog suda Hrvatska se vraća 150 godina unatrag!, *Slobodna Dalmacija*, 02. 11. 2016.

³¹ Oslonio sam se pritom na sljedeće dostupne nam izvore: S. Vrabec, Prijetnja ukidanjem Ustavnog suda je zabava u sezoni skijanja, 12. 01. 2016, www.tportal.hr; I. Toma, Ostanemo li bez Ustavnog suda, tko će paziti predsjednike?, *Jutarnji list*, 13. 02. 2016; I. Toma, Smerdelov prijedlog za spas ustavnih sudaca, *Jutarnji list*, 11. 02. 2016; Ž. Godeč, MOST protiv Jasne Omejec, *Jutarnji list*, 11. 03. 2016; I. Toma, Podolnjak: Zbog izbora ustavnih sudaca hitno ćemo tražiti izmjene Ustava, *Jutarnji list*, 02. 02. 2016; M. Šurina, Traži se konsenzus – počeli neformalni dogovori o izboru ustavnih sudaca, 19. 02. 2016, www.mportal.hr.

³² U čl. 6 Ustavnog zakona za provedbu Ustava RH propisano je da će se Ustavni zakon o Ustavnom sudu uskladiti s odredbama Ustava u roku od godine dana od dana proglašenja Ustavnog zakona za provedbu Ustava RH. Ustavni zakon za provedbu Ustava RH, NN 121/2010.

Prema *trećem* stajalištu, koje zastupa Podolnjak i to djelomično po uzoru na njemački model, parlamentarna većina i opozicija predložile bi jednaki broj kandidata za ustavne suce, a njihov bi se izbor proveo poštujući ustavnu normu koja zahtijeva dvotrećinsku većinu.

Sva tri rješenja nedvojbeno polaze od jasne namjere da se zaštite ustavnosudske institucije i njihov integritet. Također, niti jedno od navedenih rješenja nije idealno i svako podrazumijeva manji ili veći otklon od postojećih rješenja i prakse. S obzirom da ne vidim da bi osim navedenih postojala i još neka solucija, postavlja se pitanje kojoj se od njih prikloniti.

Premda je dosadašnja praksa pokazala da ustavna norma o izboru ustavnih sudaca dvotrećinskom većinom nije zaživjela, mišljenja sam da od iste ne treba odustati ni u trenutnoj situaciji kao ni u budućnosti, te stoga zagovaram takvo rješenje koje će inzistirati na poštivanju i primjeni postojećeg ustavnog okvira. Za ovakvo stajalište me opredjeljuju sljedeći argumenti. (1) Još uvijek ima dovoljno prostora za postizanje konsenzusa i dogovor glavnih političkih aktera, a time i za realizaciju temeljne intencije ustavotvorca da se unutar postojećeg okvira osigura izbor najkvalitetnijih kandidata za ovu odgovornu dužnost.³³ (2) Povratak na pravilo o izboru ustavnih sudaca natpolovičnom većinom, pa makar i kao privremenoj "vatrogasnoj mjeri", značio bi povratak na osvjedočeno loše rješenje koje je, s jedne strane, u prošlosti dovelo do narušavanja ugleda Ustavnog suda i opetovanog izbora nedovoljno kompetentnih kandidata, a koje bi pritom dopustilo trenutno krhkoj parlamentarnoj većini u Hrvatskom saboru da samostalno izabere gotovo cjelokupni sastav Ustavnog suda (konkretno – čak deset od trinaest sudaca, budući da krajem svibnja 2016. istječe i osmogodišnji mandat sudaca Maria Jelušića, Duške Šarin i Slavice Banić). (3) Ukoliko se u ovom trenutku iz praktičnih razloga izvede pravni manevar koji bi omogućio izbor sudaca natpolovičnom većinom, otvara se pitanje s koliko bi se uvjerljivosti u budućnosti moglo zagovarati rješenje o dvotrećinskom izboru. (4) Odustajanje od pokušaja primjene ustavne odredbe o dvotrećinskoj većini te maksimalno šestomjesečnom produžetku mandata značilo bi priznanje dominacije politike i strančarenja nad konstitucionalizmom i "vladavinom ustava" (J. Crnić). (5) Ovaj trenutak pojačanog interesa za izbor ustavnih sudaca i jačanja svijesti o nužnosti određenih intervencija u postojeći model, a što se može i treba postići samo širokim političkim dogovorom, potrebno je iskoristiti kao poticaj za poboljšanje nekih rješenja u postupku izbora sudaca o čemu se izjašnjavam u nastavku rada.

6. Zaključno o postupku izbora ustavnih sudaca i prijedlozima reforme postojećeg modela

Unutar važećeg ustavnopravnog okvira za izbor ustavnih sudaca postoji određeni prostor za reforme koje bi, prema mojem mišljenju, trebale pridonijeti povećanju transparentnosti postupka, davanju prednosti stručnijim kandidatima, te jačanju neovisnosti ustavnih sudaca. Navedene ciljeve moglo bi se postići sljedećim mjerama: zabranom reizbora ustavnih sudaca; ukidanjem mogućnosti osobnog isticanja kandidature i određivanjem ovlaštenih predlagatelja kandidata;

³³ U Obrazloženju Prijedloga promjene Ustava RH uz čl. 24 navedeno je sljedeće: "Dopunom stavka 1. članka 125. Ustava predlaže se da odluku o izboru sudaca Ustavnog suda Republike Hrvatske Hrvatski sabor donosi dvotrećinskom većinom glasova svih zastupnika, a u cilju izbora najkvalitetnijih kandidata za ovu odgovornu dužnost. Predloženom odredbom, sukladno standardu Venecijanske komisije Vijeća Europe, uvodi se i ustavni mehanizam kojem je cilj spriječiti blokadu rada Ustavnog suda u slučaju da parlament pravodobno ne izabere novog suca. Stoga se predlaže produljenje mandata ustavnog suca do stupanja na dužnost novoizabranog suca, a najduže do šest mjeseci"; Prijedlog promjene Ustava Republike Hrvatske, 15. 06. 2010.

ukidanjem kriterija "istaknutog javnog djelovanja" kod procjene istaknutosti kandidata u pravnoj struci; propisivanjem obveznog javnog glasovanja kod izbora ustavnih sudaca u Hrvatskom saboru.

Kako bi se osnažila neovisnost ustavnih sudaca, potrebno je prije svega propisati zabranu njihovog reizbora. Na taj bi se način omogućilo sucima da svoju dužnost obnašaju neopterećeni razmišljanjem o reakcijama političke vlasti koja ih je izabrala i o volji koje će eventualno, odlučiti se za pokušaj pokušaj ponavljanja mandata, ovisiti u sljedećem izbornom postupku.

Kako bi se omogućilo da Ustavni sud ostvaruje funkciju institucije koja doprinosi konsolidaciji i ostvarivanju demokratske vladavine, odnosno ubrzala tranzicija Republike Hrvatske u državu koja se temelji na pravu i poštivanju ljudskih prava, neophodno je da iza ustavnosudskih odluka stoji neupitni stručni autoritet. To će biti moguće tek onda kada najšira javnost bude uvjerena da u Ustavni sud ulaze isključivo osobe izabrane po kriteriju stručnosti, a da bi se to osiguralo potrebno je kreirati takav izborni okvir koji će kvalitetnijim kandidatima osigurati prednost.

Autori koji su analizirali postupak izbora sudaca Ustavnog suda Republike Hrvatske primijetili su da nadležni saborski Odbor za ustav, Poslovnik i politički sustav nakon javnog razgovora s kandidatima zapravo formira dvije liste kandidata koje zatim dostavlja Hrvatskom saboru – jednu na kojoj se nalaze svi kandidati koji su ispunili uvjete za izbor, te drugu na kojoj se, uz obvezno obrazloženje, nalaze oni kandidati koje je Odbor uvrstio u uži izbor. Potonja lista, dakle, predstavlja konkretni prijedlog onih kandidata kojima je Odbor dao prednost. Iz obrazloženja pritom mora biti jasno zašto je Odbor upravo tim kandidatima dao prednost u odnosu na druge kandidate koji također ispunjavaju uvjete za izbor.³⁴ Prijedlog koji to ne bi sadržavao, kako navodi Crnić, "doveo bi u pitanje ustavnost (...) izbora".³⁵

Iz navedenog je očito da Odbor za Ustav, Poslovnik i politički sustav ima izuzetno bitnu ulogu u izboru ustavnih sudaca. Naime, zastupnici na sjednici glasuju samo o predloženim kandidatima i to o svakom od njih pojedinačno, dakle glasuje se samo o onim kandidatima koje je Odbor uvrstio u uži izbor. Dakako, javnost razgovora s kandidatima te obaveza da se obrazloži zašto je pojedinim kandidatima dana prednost naizgled ne ostavlja članovima Odbora previše prostora za eventualno selektiranje kandidata po nekim drugim kriterijima osim kriterija "istaknutosti u pravnoj struci" odnosno stručnosti o kojima govore Ustav i Ustavni zakon.

Međutim, Podolnjak ispravno primjećuje da se u praksi moraju pojaviti barem dva, međusobno povezana problema - u prvom slučaju riječ je o objektivnoj poteškoći procjenjivanja razine stručnosti, posebno stoga što će se "pri uspoređivanju pravnika u različitim djelatnostima teško naći usporedivi kriteriji stručnosti"; u drugom slučaju riječ je o subjektivnoj sklonosti članova Odbora koji će se u prije opisanoj situaciji "u značajnijoj mjeri rukovoditi i ideološkim i političkim svjetonazorom kandidata".³⁶

S obzirom da je potonju poteškoću nemoguće eliminirati jer bi to podrazumijevalo da članovi bilo kojeg tijela koje je zaduženo za izbor ili imenovanje u potpunosti zanemare svoje svjetonazorske, političke, idejne sklonosti, a iluzorno je očekivati da će takve predkonceptije potisnuti, potrebno se je koncentrirati na jačanje onih elemenata koji će osigurati odabir

³⁴ Usp. J. Crnić, *Komentar Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske*, Zagreb 2002, s. 34 et passim. Na Crnićev komentar se poziva i Podolnjak (bilj. 22), s. 555 et passim.

³⁵ Crnić (bilj. 34), s. 38.

³⁶ Podolnjak (bilj. 22), ss. 555-556.

najkompetentnijih kandidata. Odnosno, treba se koncentrirati na kriterij stručnosti. Ustavni kriterij "istaknutosti" u pravnoj struci, Ustavnim zakonom je preciziran tako da obuhvaća "znanstveni ili stručni rad ili javno djelovanje". Taj zahtjev da se ustavni suci selektiraju isključivo iz reda istaknutih pravnika trebao bi osigurati reprezentativno članstvo Ustavnog suda, no postavlja se pitanje što ovakva odredba u stvari znači? Ustavni zakon naime ne konkretizira ova tri uvjeta (znanstveni rad, stručni rad, javno djelovanje). Kako onda pouzdano razlikovati "običnog" od "vrhunskog" pravnika? Također, ova odredba se može tumačiti na način da je "dovoljno da se je kandidat istaknuo u jednoj od navedenih aktivnosti".³⁷ Znači li to da su ti kriteriji jednako vrijedni? Može li se jasno odijeliti znanstveno i stručno djelovanje i je li to uopće potrebno? Kako definirati mjerila za procjenu ispunjavanja ova dva kriterija? Konačno, što sam po sebi znači treći kriterij "istaknutog javnog djelovanja"? Navedena, ali i druga povezana pitanja, ukazuju na činjenicu da ustavni okvir u ovom dijelu nije postavljen na najbolji način te da otvara mogućnost za preširoke interpretacije.

Uvjete koje navode Ustav i Ustavni zakon shvaćam prije svega kao minimalne uvjete koje trebaju ispunjavati osobe koje žele postati suci Ustavnog suda (ocjena njihove vrijednosti prepuštena je članovima saborskog Odbora). Mišljenja sam, naime, da ti minimalni uvjeti (uključujući dakako uvjet radnog iskustva) ne bi smjeli u praksi biti tumačeni na način da sami trenutak njihovog ispunjavanja znači automatsko otvaranje vrata za ulazak u Ustavni sud, već da bi trebali s jedne strane kandidatima za ustavne suce predstavljati svojevrsnu psihološku samoograničavajuću barijeru, dok bi istovremeno tijelima nadležnim za provođenje postupka izbora sudaca trebali služiti kao svojevrsni kriterij izvrsnosti čijom se dosljednom primjenom jasno favorizira kompetentnije kandidate. Dosadašnja praksa međutim ne ide u prilog takvom razmišljanju, pri čemu možemo detektirati probleme na više razina, kako subjektivne tako i objektivne prirode.

Kao prvo, nije realno očekivati od potencijalnih kandidata koji imaju ambiciju postati sucima Ustavnog suda da će od takve svoje namjere odustati ako ispunjavaju formalne uvjete. Pritom je otegotna okolnost mogućnost osobnog isticanja kandidature koju pruža Ustavni zakon u čl. 6. Takvo je rješenje s razlogom dovelo i do usporedbe kandidacijskog postupka s javnim natjecanjem, pa čak i s tzv. *reality* emisijama, a znakovit je i podatak da je velika većina dosadašnjih kandidata istaknula vlastite kandidature.³⁸ Smatramo da bi potonju mogućnost trebalo ukinuti, te da bi se trebalo prikloniti rješenju prema kojem pravo kandidiranja pripada unaprijed utvrđenom krugu predlagatelja koji bi svakako trebao obuhvaćati (a možda i biti ograničen na) tijela pravne struke - pravne fakultete, tijela sudbene vlasti odnosno udruge sudaca, udruge odvjetnika, itd.³⁹ Na taj bi se način ovlaštenim predlagateljima nametnuo osjećaj odgovornosti u odnosu na prijedlog iza kojeg stoji ugled institucije, te bi se u tim institucijama stvorio određeni interni mehanizam selekcije za koji se može očekivati da će u najvećoj mjeri iznjedrili kompetentnije kandidate (teško bi bilo očekivati da bi se u takvim slučajevima odlučilo u korist u struci nedovoljno aktivnih odnosno nedovoljno iskusnih kandidata u ranoj fazi karijere, primjerice za asistente u odnosu na profesore, suce nižih sudova u odnosu na suce višeg suda,

³⁷ Usp. T. Antić (bilj. 24), s. 66.

³⁸ V. Z. Lauc, Novo uređenje statusa sudaca Ustavnog suda: od načina izbora do materijalnih osnova njihovog rada, u: J. Barbić (ur), Hrvatsko ustavno sudovanje, Zagreb 2009, ss. 320-321; usp. T. Antić (bilj. 24), s. 57; S. Perica, Za ustavne suce ljudi se javljaju kao da je to Farma ili Big Brother, Večernji list, 07. 06. 2010.

³⁹ Usp. B. Pavelić, Ustavni stručnjaci Smerdel i Gardašević: Nužna reforma izbora sudaca Ustavnog suda, Novi list, 16. 07. 2015.

itd). Mehanizam selekcije bi tako bio ojačan jer bi bio komplementaran nekim već postojećim okvirima valorizacije tj. napredovanja unutar struke.

Nadalje, to bi dijelom olakšalo i objektivni problem procjene nečije stručne i znanstvene kvalitete s kojim se suočava saborski Odbor u postupku selekcije kandidata za uži izbor koji će zatim biti predloženi Hrvatskom saboru. O tome je detaljnije pisao T. Antić koji u pokušaju definiranja mjerila za ocjenu stručne i znanstvene kvalitete kandidata navodi sljedeće moguće pokazatelje: objavljeni znanstveni i stručni radovi; održana predavanja i nastupi na znanstvenim i stručnim skupovima; obavljanje izabranih dužnosti u znanstvenim i stručnim organizacijama; sudjelovanje u znanstvenim i stručnim projektima; nagrade i priznanja za znanstvena i stručna ostvarenja.⁴⁰ U Antićevoj analizi navodi se i da je nadležni saborski Odbor u obrazloženju svojih prijedloga kandidata redovito vodio računa o spomenutim kriterijima, što je svakako pozitivno, no iz dostupnih nam prijedloga lista kandidata nije vidljivo da u tom smislu postoje razrađen postupak i usklađena praksa.⁴¹ Ostavljamo stoga otvorenom mogućnost detaljnijeg normiranja odnosno preciziranja kriterija koje bi za ocjenu izvrsnosti kandidata trebao slijediti nadležni Odbor.

Kao treće, kriterij "istaknutog javnog djelovanja" smatram posebno dvojbenim zato što je teško objektivno procjenjiv, ali i preširok te otvoren za različite interpretacije. Nadalje, sama činjenica nečijeg javnog djelovanja ne govori ništa o kvaliteti rada i stvarnoj podobnosti te osobe za obnašanje dužnosti ustavnog suca, a otvara prostor za favoriziranje politički podobnih kandidata. S obzirom na navedeno, smatram kako bi isti bilo najbolje ukinuti.

Nadalje, smatram da bi trebalo ukinuti i praksu tajnog glasovanja kod izbora ustavnih sudaca na sjednici Hrvatskog sabora, odnosno da bi je trebalo zamijeniti javnim glasovanjem. To bi predstavljalo dodatni doprinos transparentnosti postupka te razvoju parlamentarizma i demokracije u Republici Hrvatskoj.

Konačno, podsjećam da je isključiva odgovornost za (ne)izbor ustavnih sudaca u rukama politike, odnosno parlamentarnih stranaka, a ovlast sankcioniranja njihovih poteza je na hrvatskim biračima. Bez obzira na u posljednje vrijeme učestalije negativne reakcije javnosti radom Ustavnog suda Republike Hrvatske i određeno nerazumijevanje važnosti njegove uloge ali i specifičnosti njegove pozicije, vjerujem da kod većine građana, kao i njihovih izabranih predstavnika, postoji jasna svijest o tome da se demokratski politički proces mora nalaziti pod zahtjevima vladavine prava. Ostvarenje vladavine prava imperativ je svakog demokratskog društva, a ustavnom sudu u tom procesu pripada jedna od ključnih uloga.

7. Relevantni pravni akti

Poslovnik Ustavnog suda Republike Hrvatske (redakcijski pročišćeni test), <http://www.usud.hr>.

Poslovnik Hrvatskog sabora, NN 81/2013.

Ustav Republike Hrvatske (1990), NN 56/1990.

⁴⁰ Usp. T. Antić (bilj. 24), s. 66.

⁴¹ Usp. npr. sljedeće akte Odbora za Ustav, Poslovnik i politički sustav: Prijedlog liste kandidata koji ulaze u uži izbor za suce Ustavnog suda Republike Hrvatske... od 12. 07. 2007; Prijedlog odluke o izboru dva suca Ustavnog suda Republike Hrvatske od 28. 04. 2015; dostupno na: www.sabor.hr.

Ustav RH NN 8/1998 (pročišćeni tekst).

Ustav RH NN 124/2000 (pročišćeni tekst)

Ustav RH NN 41/2001 (pročišćeni tekst)

Ustav Republike Hrvatske, NN 85/2010 (pročišćeni tekst)

Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, NN 13/1991.

Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, NN 99/1999.

Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, NN 49/2002 (pročišćeni tekst).

Ustavni zakon za provedbu Ustava RH, NN br. 56. od 22. 12. 1990.

Ustavni zakon za provedbu Ustava RH, NN 121/10.

Odluka o prestanku dužnosti suca Ustavnog suda Republike Hrvatske dr. sc. Ivanu Matiji, NN 6/16.

Odluka o isteku mandata sucu Ustavnog suda Republike Hrvatske akademiku Davoru Krapcu, NN 6/16.

Prijedlog liste kandidata koji ulaze u uži izbor za suce Ustavnog suda Republike Hrvatske i službena zabilješka s javnog razgovora sa svim kandidatima za izbor osam sudaca Ustavnog suda Republike Hrvatske, od 12. 07 2007, <http://www.sabor.hr>.

Prijedlog odluke o izboru dva suca Ustavnog suda Republike Hrvatske od 28. 04. 2015, <http://www.sabor.hr>.

Prijedlog promjene Ustava Republike Hrvatske, od 15. 06. 2010, <http://www.sabor.hr>.

Prijedlog odluke Odbora za Ustav, Poslovnik i politički sustav o izboru jednog suca Ustavnog suda Republike Hrvatske, od 25. 01. 2011, <http://www.sabor.hr>.