

Dr. sc. Teodor Antić\*

Pregledni znanstveni rad  
UDK 342-565.2(497.5)  
Primljeno: siječanj 2015.

# POSTUPAK I UVJETI ZA IZBOR SUDACA USTAVNOG SUDA REPUBLIKE HRVATSKE

**Sažetak:** Autor analizira uvjete i postupak izbora sudaca Ustavnog suda Republike Hrvatske. Iznoseći iskustva prethodnih izbora ustavnih sudaca, ukazuje na dvojbe i probleme koji se pojavljuju u praksi. U proteklih deset godina učinjena su dva bitna koraka prema povećanju transparentnosti izbora i podizanju razine legitimnosti ustavnih sudaca: 2002. donesena su detaljna pravila izbornog postupka, a 2010. Promjenama Ustava propisan je izbor ustavnih sudaca dvotrećinskom većinom glasova ukupnog broja saborskih zastupnika. Međutim, i dalje postoje određene dvojbe i problemi u tumačenju pravila izbornog postupka. To se osobito odnosi na pitanja predlaganja kandidata, provjere ispunjavanja uvjeta za izbor, pravne naravi odluke o izboru te pravne zaštite odnosno mogućnosti njezina osporavanja. Autor iznosi niz stajališta i preporuka za unapređenje izbornog postupka u cilju podizanja neovisnosti i legitimnosti ustavnih sudaca. Također ističe kako središnje pitanje izbornog postupka ne smije biti zadovoljavaju li predloženi kandidati uvjete za izbor već tko je od njih (naj) bolji kandidat.

**Ključne riječi:** ustavni sud, izbor sudaca, kriteriji za izbor, akti vladanja

## 1. UVOD

Ustavni sud Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: Ustavni sud) najviše je ustavno tijelo Republike Hrvatske koje jamči poštovanje i primjenu Ustava Republike Hrvatske (Narodne novine, br. 56/1990, 135/1997, 113/2000, 28/2001, 55/2001 – ispravak, 76/2010 i 5/2014, u daljnjem tekstu: Ustav).<sup>1</sup> Riječ je o neovisnom ustavnom tijelu kolegijalnog sastava koje ima ekskluzivnu ustavnosudsku funkciju u kojoj odlučuje o suglasnosti zakona s Ustavom i o povredama ustavnih prava počinjenim pojedinačnim aktom javnopravnih tijela. Položaj i nadležnost Ustavnog suda

\* Dr. sc. Teodor Antić, glavni tajnik Ustavnog suda Republike Hrvatske, Trg sv. Marka 4, Zagreb.

<sup>1</sup> Posljednji pročišćeni tekst Ustava objavljen je u Narodnim novinama broj 85/2010. Nakon toga uslijedila je još jedna promjena usvojena referendumom održanim u povodu narodne ustavotvorne inicijative, a objavljena je u Narodnim novinama broj 5/2014 (odluka Ustavnog suda broj: SuP-O-1/2014 od 14. siječnja 2014.).

neposredno uređuje sam Ustav. Sukladno ustavnom položaju, Ustavni sud ne pripada ni jednoj (sudbenoj, zakonodavnoj, izvršnoj) grani vlasti. Zbog posebnog ustavnog položaja, djelovanje Ustavnog suda temelji se samo na odredbama Ustava i Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (Narodne novine, br. 99/1999 i 29/2002, u daljnjem tekstu: UZUS),<sup>2</sup> a koji ima snagu Ustava. Ustavni sud ima 13 sudaca koji se biraju na mandat od osam godina.<sup>3</sup>

Iduće 2016. godine Ustavni sud obilježit će 25. godišnjicu svoga rada u samostalnoj, suverenoj i demokratskoj Republici Hrvatskoj, premda je tradicija ustavnog sudovanja u Hrvatskoj znatno duža.<sup>4</sup> Prema ocjenama stručne javnosti tijekom proteklog razdoblja Ustavni sud izrastao je u respektabilnu instituciju, čiji se ugled temelji na dosljednom zalaganju za ustavnost i zakonitost, zaštitu temeljnih ljudskih prava i sloboda te inzistiranju na vladavini prava općenito.<sup>5</sup> Njegove su odluke vrlo usporedive s odlukama drugih ustavnih sudova i sve više idu prema europeizaciji, prije svega prema praksi i stajalištima Europskog suda za ljudska prava.<sup>6</sup>

Ove godine istječe redoviti mandat šestero sudaca aktualnog sastava Ustavnog suda (jedan mandat istječe u srpnju, a pet u prosincu 2015.), a uz to, još od siječnja 2011. nedostaje jedan sudac. To znači da bi u ovoj godini trebalo izabrati sedmero novih ustavnih sudaca, što je više od polovine njihova ukupnog broja i odlučujuće je za mogućnost njegova funkcioniranja (postojanje tzv. kvoruma).

U takvim okolnostima tema postupka i kriterija za izbor ustavnih sudaca ponovno postaje aktualna, posebice zbog niza pitanja i prijedora do kojih je došlo tijekom prethodnih izbora, a dio tih pitanja i prijedora još je i danas neodgovoren odnosno nerazriješen.

Naime, proces izbora ustavnih sudaca u više je navrata bio izložen ozbiljnim kritikama i zamjerkama opće i stručne javnosti, što svakako nije pridonijelo jačanju njegova ugleda. Najčešće primjedbe odnosile su se na nedovoljnu transparentnost postupka izbora, političko dogovaranje i trgovinu mandatima, zanemarivanje kriterija za izbor te konfrontaciju najvažnijih parlamentarnih političkih stranaka u procesu izbora umjesto njihova konsenzusa.<sup>7</sup>

To je u nekoliko slučajeva dovelo do pokretanja određenih pravnih postupaka radi zaštite prava pojedinih sudionika u izbornom procesu. U tim se postupcima prije svega otvorilo pitanje pravne naravi odluke o izboru osobe na dužnost ustavnog suca i mogućnosti njezine kontrole. Neki od tih postupaka završavali su na samom Ustavnom sudu koji je morao zauzeti pravna stajališta o određenim spornim pitanjima, a o jednom slučaju odlučivao je i Europski sud za ljudska prava u Strasbourgu (u daljnjem tekstu: ESLJP).

2 Pročišćeni tekst UZUS-a objavljen je u Narodnim novinama broj 49/2002.

3 Radi pojednostavnjivanja, u radu se za suce Ustavnog suda koristi uobičajeni opći izraz „ustavni suci“ i to u muškom rodu za sve suce i sutkinje bez obzira na spol, osim kad je u određenom konkretnom kontekstu riječ isključivo o ženskim osobama.

4 U razvitku hrvatskog ustavnog sudovanja, naime, mogu se razlikovati dva povijesna razdoblja:  
- razdoblje od 1963. do 1991. godine, koje se odnosi na ustavno sudovanje u bivšoj Socijalističkoj Republici Hrvatskoj kao jednoj od šest saveznih jedinica (republika) u sastavu bivše Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije i  
- razdoblje od 1991. nadalje, koje se odnosi na ustavno sudovanje nakon stjecanja neovisnosti i samostalnosti Republike Hrvatske.  
Omejec (2009.a): 31. – 32.

5 Podoljak (2011.): 363.

6 Ocjena prof. dr. sc. Sanje Barić u Večernjem listu od 12. listopada 2013. na str. 5.

7 Primjerice: *Od 13 ustavnih sudaca, gotovo polovica njih su bivši pravni referenti. Sud skandala. Sinekura za zaslužne političare*, u članku Jasne Babić „Tko nam dijeli pravdu?“, objavljenom u Jutarnjem listu od 13. veljače 2009. na str. 6. – 7. (...) *kad se pogleda kako su njegovi suci* (Ustavnog suda, op. a.) *izabrani, teško se može govoriti o autoritetu toga suda*, u članku Vlade Raića „Koliko sudaca uopće ima Ustavni sud?“ objavljenom u Nacionalu od 15. svibnja 2012. na str. 18.

Osim toga, ne smije se zaboraviti ili zanemariti činjenica da je u razdoblju od 2007. do siječnja 2015., zbog nepravodobnog izbora sudaca, Ustavni sud povremeno djelovao u nepotpunom sastavu i to ukupno više od pet godina. Od toga je šest mjeseci nedostajalo čak troje sudaca, tri mjeseca dvoje sudaca, a gotovo četiri i pol godine nedostajao je jedan sudac.<sup>8</sup> Pritom još jedanput treba podsjetiti i na činjenicu da Ustavni sud još od siječnja 2011. pa sve do danas, dakle više od četiri godine (što je polovina mandata suca), djeluje u nepotpunom sastavu, jer nakon prestanka mandata jedne sutkinje nije izabran novi sudac.

Takvo stanje stvari osnovano nameće pitanje što je tome razlog: je li moguće da u Hrvatskoj zaista ne postoji osoba pravne struke za koju se parlamentarne stranke ili barem potrebna većina saborskih zastupnika mogu složiti da posjeduje stručne, moralne i sve druge kvalitete za izbor na dužnost suca Ustavnog suda ili je riječ o još nekim posebnim, nepisanim i nejavnim preduvjetima koji se moraju ispuniti da bi se postigao dogovor i izabrao sudac koji nedostaje?

Jasno je da takva praksa u dijelu javnosti pobuđuje određenu sumnju i nepovjerenje u izbor nepristranih i neovisnih kandidata što nipošto nije zanemarivo jer vrlo lako može rezultirati u gubitku vjere u stručni, ali i moralni autoritet same institucije Ustavnog suda.

U cilju nalaženja rješenja kojim bi se izbjegli prijevori i problemi koji se javljaju u procesu izbora sudaca Ustavnog suda, u ovom radu analizira se razvitak i rješenja postojećeg modela izbora ustavnih sudaca kao i učinak njegovih rješenja u praksi. Kad je riječ o utjecaju procesa izbora ustavnih sudaca na ugled i autoritet Ustavnog suda kao institucije, posebice se razmatraju pitanja načina predlaganja kandidata, određivanja i načina provjere udovoljavanja uvjetima za izbor, pravne naravi odluke o izboru i mogućnosti pravne zaštite sudionika u postupku izbora. Također se ukazuje na određena pravna stajališta Ustavnog suda i ESLJP-a izražena u povodu rješavanja konkretnih situacija i prijedora koji su se javili u praksi. Na temelju toga daju se određene osobne ocjene, mišljenja i prijedlozi autora.<sup>9</sup>

## 2. OPĆENITO O USTAVNOM SUDOVANJU I IZBORU USTAVNIH SUDACA

Iz temeljnog načela vladavine prava odnosno pravne države i hijerarhije pravnih propisa proizlaze načela ustavnosti i zakonitosti koja podrazumijevaju suglasnost svih zakona s ustavom i slijedom toga suglasnost svih ostalih propisa s ustavom i zakonom. Ostvarenje tih načela predstavlja bit ustavne države i najvažniji je dio njezina pravnog poretka te je stoga nužno predvidjeti djelotvorna pravna sredstva njihove zaštite. Radi toga se svi propisi u državi podvrgavaju određenom obliku nadzora. S obzirom na subjekt koji obavlja ustavni nadzor propisa, postoji nekoliko različitih modela od kojih je većina država prihvatila europsko-kontinentalni (tzv. austrijski odnosno Kelsenov10) model ustavnog nadzora, u kojem se ustavnopravnim pitanjima bave specijalizirani ustavni sudovi s posebno kvalificiranim sucima ili posebni odjeli vrhovnih ili viših sudova u posebnom postupku (koncentrirani ustavni nadzor).

Ustavni sudovi modernih država izraz su shvaćanja da se politička ravnoteža između zakonodavne, izvršne i sudbene vlasti ne može osigurati samo uzajamnom mogućnošću djelovanja jed-

8 Izvor: evidencija Glavnog tajništva Ustavnog suda.

9 Iznese ocjene, mišljenja i prijedlozi autora isključivo su njegova osobna stajališta te, osim izričito citiranih dijelova, ni na koji način ne predstavljaju mišljenja i stajališta Ustavnog suda.

10 Hans Kelsen (1881. – 1973.), austrijski pravnik, teoretičar i politički pisac, glavni redaktor Ustava Republike Austrije iz 1920. kojim je prvi put uspostavljena institucija ustavnog suda. Smerdel, B., Sokol, S., (2009.): 177.

ne na drugu, nego da je za to nužan institucionalni nadzor njihova djelovanja s aspekta njegove ustavnosti. To shvaćanje je posljedica razvoja konstitucionalizma u smislu obveze državnih vlasti da državom upravljaju u skladu s ustavnim načelima i propisima koji određuju kako će se tumačiti, primjenjivati i provoditi svi ostali pravni propisi u državi.<sup>11</sup>

Sukladno tome, u većini država u Europi i svijetu nadzor ustavnosti zakona povjeren je ustavnom sudu kao zasebnom državnom tijelu *sui generis*. To je tijelo visoke pravne stručnosti te moralnog i političkog autoriteta, izdvojeno iz ustrojstva zakonodavne i izvršne vlasti. Njegova je glavna zadaća briga o ustavnosti i zakonitosti.<sup>12</sup> Pritom, ustavni sud prije svega treba obavljati nadzor nad ustavnošću zakona, a uz to redovito mu se povjerava i nadzor nad ustavnošću i zakonitošću podzakonskih propisa. Osim toga, ustavnom sudu često se daje i nadležnost za donošenje odluka u određenim situacijama i pravnim postupcima koji se smatraju osobito važnim za politički život države (odgovornost predsjednika republike, sukob nadležnosti između teritorijalnih jedinica ili između najviših državnih tijela, nadzor političkih stranaka, nadzor izbornih postupaka i sl.). U novije vrijeme sve više država svojem ustavnom sudu povjerava još i odlučivanje o individualnim zahtjevima građana za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda. Takvim proširenjem nadležnosti uloga ustavnog suda narasla je znatno iznad izvornog modela u kojem je jedina njegova zadaća obrana ustava.<sup>13</sup>

Model kontrole ustavnosti preko specijaliziranog ustavnog suda, međutim, ima i protivnike. Njihov je osnovni prigovor da su ustavni sudovi u biti politička tijela koja su postavljena iznad ustava i nadređena zakonodavnoj vlasti, a pritom sama ne crpe svoje ovlasti iz volje naroda izražene na općim izborima. Oni nisu nikom politički odgovorni pa postoji mogućnost da se previše osamostale i uspostave „vladavinu sudaca“ što se smatra (primjerice u SAD-u) velikom prijetnjom demokraciji.<sup>14</sup>

Većina demokratskih država ipak je prihvatila model ustavne kontrole od strane specijaliziranog ustavnog suda. Iznimna ustavnopravna i politička važnost koju ustavni sud ima u tom modelu nalaže donošenje normi odgovarajuće razine odnosno pravne snage koje jamče njegovu samostalnost i neovisnost u odnosu na svaku drugu državnu vlast. U tom smislu ustavni suci za obavljanje svoje funkcije trebaju imati zajamčenu stabilnost svog položaja te u odnosu na odgovornost, moraju biti neovisni o parlamentu, vladi i sudbenoj vlasti. Iako nije dvojbena da ustavni sud ustrojbeno i funkcionalno djeluje kao potpuno neovisno tijelo,<sup>15</sup> realno je pitanje kako ga stvarno djelotvorno izdvojiti iz sustava trodiobe vlasti.<sup>16</sup>

11 Krapac (2014.): 1.

12 Prema statističkim podacima krajem prošlog tisućljeća u svijetu je postojalo 217 različitih sustava nadzora ustavnosti, od čega 116 sustava pripada europsko-kontinentalnom modelu u kojem nadzor ustavnosti obavljaju posebni ustavni sudovi. Harutyunyan, G., Mavčič, A., (1999.): 287. – 288.

13 Tako Omejec ističe kako defenzivna uloga ustavnog suda u obrani ustava danas više nije njegova jedina ni najvažnija uloga. Uz nju, sve važnije mjesto dobiva interpretativna uloga ustavnog suda koja, za razliku od njegove izvorne defenzivne funkcije obrane ustava, ima pozitivan utjecaj u promicanju općih mjerila i smjernica za djelovanje javnih vlasti. Na taj način, interpretacijom ustava, ustavni sudovi imaju važnu ulogu u kreiranju cjelokupnog pravnog poretka. Moderni je konstitucionalizam, međutim, otišao još dalje i ustavnim sudovima dao novu ulogu zaštite temeljnih prava i sloboda zajamčenih ustavom. Omejec (2009.a): 31. – 32. No osim toga, u novije se vrijeme ističe i njihova transformativna uloga, osobito za ustavne sudove u postsocijalističkim i postkomunističkim državama. Omejec (2011.): 82.

14 Smerdel (2013.): 450.

15 Sukladno tome Crnić sugerira da je riječ o četverodiobi vlasti ili pak o međuvlasti koja nadzire sve tri državne vlasti (zakonodavnu, izvršnu i sudbenu) i koja nije hijerarhijski nad njima niti je njihov dio u smislu ustrojstva državne vlasti, a ni u kojem drugom smislu. Crnić (1994.): 3.

16 Za ocjenu neovisnosti suda ESLJP je svojom praksom ustanovio tri kriterija: 1) način postavljanja sudaca i trajanje njihova mandata (ocjena pravne i faktične nesmjjenjivosti i nepremjestivosti sudaca za vrijeme mandata te izvjesnost minimalnog trajanja

Postupak izbora sudaca ustavnog suda početna je karika u osiguranju njihove kasnije neovisnosti i nepristranosti tijekom obnašanja dužnosti i donošenja odluka, a slijedom toga ugleda i poštovanja samog ustavnog suda kao institucije. Pritom je kvalitetno normativno uređenje postupka izbora od presudne važnosti za ostvarenje toga jamstva.<sup>17</sup>

Iako je, realno gledajući, određeni utjecaj politike u postupku izbora sudaca ustavnog suda po naravi stvari neizbježan,<sup>18</sup> postupak izbora mora biti tako uređen da ne dovede u sumnju njihovu neutralnost i nepristranost. Pritom nije riječ o nekim imanentnim osobinama pojedinca kao što su primjerice osobna politička uvjerenja, nego o onim odnosima koji prije ili poslije mogu dovesti do sukoba interesa i mogućnosti priklanjanja određenim posebnim interesima koji proizlaze iz „dugovanja“, „zahvalnosti“ ili neke druge vrste vezanosti za te interese. Stoga uređenje cjelokupnog procesa izbora, od određivanja uvjeta za suce i postupka kandidiranja do donošenja odluke o izboru i pravne zaštite, mora biti takvo da eliminira ili barem ograniči i svede na najmanju moguću mjeru utjecaj eventualnih posebnih interesa političke, ekonomske i druge naravi.<sup>19</sup>

Prema istraživanjima Europske komisije za demokraciju preko prava (*European Commission for Democracy through Law / Venice Commission*, u daljnjem tekstu: Venecijanska komisija) procedura izbora ustavnih sudaca općenito ima za cilj osigurati neovisnost suda od političkih utjecaja, izbor sposobnih i iskusnih sudaca, uravnotežen i legitiman sastav suda kao i zastupljenost različitih vidova obavljanja pravne profesije (sudački, upravni, znanstveni, obrazovni i dr.). Osim toga, u nekim državama izborna pravila postavljena su tako da se ustavni suci paritetno regrutiraju iz različitih grana vlasti ili (u saveznim državama) iz različitih teritorijalnih jedinica.<sup>20</sup>

U odnosu na način postavljanja osoba na dužnost ustavnog suca u poredbenom pravu razlikuju se tri osnovna modela:

1. model izravnog imenovanja, u kojem to ovisi o diskrecijskoj ocjeni ovlaštenog tijela (primjerice u Francuskoj po tri člana Ustavnog vijeća imenuju predsjednik države i predsjednici obaju domova Parlamenta)
2. izborni model, u kojem ustavne suce u propisanom postupku bira državni parlament (primjerice u Njemačkoj, Poljskoj, Sloveniji i brojnim drugim državama)
3. mješoviti model, koji predstavlja kombinaciju imenovanja i izbora kao načina postavljanja na dužnost (primjerice u Austriji, Bugarskoj, Češkoj i nekim drugim državama).<sup>21</sup>

---

mandata), 2) postojanje jamstava protiv izvanjskih pritisaka (zaštita svakog suca pojedinačno od pritisaka unutar i izvan sudbene vlasti) i 3) postojanje izvanjskog izgleda odnosno dojma neovisnosti suda (*whether the body presents an appearance of independence*, percepcija javnosti kao i stranaka o neovisnosti suda). ESLJP (2014.): 14. – 15.

17 U tom smislu Trnka ističe kako vjerodostojnost ustavnih sudova kao jamaca vladavine prava, ostvarivanja ljudskih i manjinskih prava te sustava podjele i ravnoteže vlasti, u velikoj mjeri ovisi o rješenjima za izbor njihovih sudaca. Trnka (2012.): 143.

18 To ne osporavaju ni ustavnopravni stručnjaci. Tako prof. dr. sc. Smiljko Sokol ukazuje da je *političnost izbora sudaca ustavnog suda neizbježna u svim demokracijama i to se manje-više ondje smatra normalnim, a u nas samo po sebi lošim*, intervju pod naslovom „Ustavne suce uvijek i svuda bira politika“, prema: Podolnjak (2011.): 364. Slično tome prof. dr. sc. Sanja Barić također ističe: Mit je da su ustavni suci nepristrane osobe. *Pristranost mora imati političku obojenost, ali ograničenu stručnim kvalitetama, i tu je bitno da se uspostavi ravnoteža*. Intervju objavljen u Večernjem.hr od 17. veljače 2014., str. 3.

19 ESLJP je nepristranost suca definirao negativno, kao nepostojanje predrasuda ili preduvjerenja (*absence of prejudice or bias*). U ocjeni postojanja pristranosti razlikuje dva pristupa: 1) subjektivni, koji se odnosi na činjenice koje samim svojim postojanjem ne izazivaju opravdanu sumnju u nepristranost suca, ali je s obzirom na okolnosti konkretnog slučaja logično mogu dovesti u pitanje (u našem pravnom sustavu to bi odgovaralo razlozima otklona; *iudex suspectus*) i 2) objektivni, koji se odnosi na činjenice koje već samim svojim postojanjem izazivaju opravdanu sumnju u nepristranost suca (u našem pravnom sustavu to bi odgovaralo razlozima isključenja; *iudex inhabilis*). ESLJP (2014.): 15-16.

20 Venecijanska komisija (1997.): 3.

21 Krapac (2014.): 47. – 49.

### 3. **NORMATIVNO UREĐENJE IZBORA SUDACA USTAVNOG SUDA RH**

S obzirom na nadležnosti koje su mu povjerene Ustavom te na njegovo značenje koje proizlazi iz tih nadležnosti, Ustavni sud u ustrojstvu hrvatske države ima posebno mjesto: njegov položaj, sastav i nadležnosti uređeni su u posebnoj, petoj glavi Ustava pod nazivom: „Ustavni sud Republike Hrvatske“. On tako predstavlja posebnu ustavnu kategoriju koja nije uvrštena ni u jednu od triju vlasti (zakonodavnu, izvršnu i sudbenu), a koje su uređene u četvrtoj glavi Ustava pod nazivom: „Ustrojstvo državne vlasti“.

U izvornom tekstu Ustava iz 1990. godine (Narodne novine, br. 56/1990) odredbe o Ustavnom sudu bile su sadržane u člancima 122. – 127. Međutim, taj tekst je nakon toga više puta izmijenjen. Nakon svake izmjene u Narodnim novinama bio je objavljen pročišćeni tekst Ustava. Na žalost, ni izmjene, a ni pročišćeni tekstovi nisu bili izrađeni sukladno nomotehničkim pravilima: u pročišćenim tekstovima mijenjala se enumeracija ustavnih odredbi, a naknadne izmjene i dopune slijedile su enumeraciju prethodnog pročišćenog teksta umjesto izvornog teksta Ustava.<sup>22</sup>

Na taj način u Pročišćenom tekstu Ustava (Narodne novine, br. 124/2000) koji je uslijedio nakon donošenja Promjene Ustava (Narodne novine, br. 113/2000) odredbe o Ustavnom sudu bile su sadržane u člancima 126. – 132.<sup>23</sup>

U Pročišćenom tekstu Ustava (Narodne novine, br. 41/2001) koji je uslijedio nakon donošenja Promjene Ustava (Narodne novine, br. 28/2001) odredbe o Ustavnom sudu bile su sadržane u člancima 125. – 131.

U posljednjem Pročišćenom tekstu Ustava (Narodne novine, br. 85/2010) koji je uslijedio nakon donošenja Promjene Ustava (Narodne novine, br. 76/2010) odredbe o Ustavnom sudu sadržane su u člancima 126. – 132.<sup>24</sup>

U odnosu na uvjete i postupak izbora sudaca Ustavnog suda, Ustav sadrži samo načelne odredbe: Ustavom (Narodne novine, br. 56/1990) propisano je da Ustavni sud čini jedanaest sudaca koje bira Zastupnički dom na prijedlog Županijskog doma iz reda istaknutih pravnika, osobito sudaca, državnih odvjetnika, odvjetnika i sveučilišnih profesora znanosti (članak 122.) te da se uvjeti za izbor sudaca uređuju Ustavnim zakonom.

22 Vezano uz to, Ustavni sud je Hrvatskom saboru uputio Izvješće o ustavnopravno neprihvatljivim učincima pročišćenih tekstova Ustava Republike Hrvatske, ustavnih zakona, zakona, drugih propisa i općih akata, broj U-X-1435/2011 od 23. ožujka 2011. (Narodne novine, br. 37/2011), u kojem, među ostalim, navodi da pročišćeni tekst zakona ne smije zadirati u sistematiku zakonskog teksta, niti u brojčane oznake članaka jer su oni važni za pravilnu primjenu zakona. Stoga zakonske odredbe u pročišćenom tekstu treba sistematizirati prema redosljedju koji je odredio zakonodavac, pri čemu nije dopušteno mijenjati brojčane oznake članaka određene u izvornom tekstu. U Izvješću Ustavni sud također je primijetio da Pročišćeni tekst Ustava iz 2010. (Narodne novine, br. 85/2010) nije izrađen u skladu s pravilima za izradu pročišćenih tekstova normativnih akata te da su posljednja tri pročišćena teksta Ustava (2000., 2001. i 2010.) ozbiljno narušila integritet ustavnog teksta. Osim toga, Ustavni sud je na svojoj mrežnoj stranici ([www.usud.hr](http://www.usud.hr)) objavio vlastiti pročišćeni tekst Ustava nakon Promjene iz 2010. (Narodne novine, br. 76/2010), a koji je izrađen u skladu s pravilima za izradu pročišćenih tekstova normativnih akata.

23 Članci o Ustavnom sudu u prethodnom pročišćenom tekstu Ustava (Narodne novine, br. 8/1998) koji je bio uslijedio nakon donošenja Ustavnog zakona o izmjenama i dopunama Ustava Republike Hrvatske (Narodne novine, br. 135/1997) zadržali su istu enumeraciju jer u Ustavnom zakonu nije bilo dodavanja ni brisanja prethodnih članaka Ustava.

24 Nakon tog pročišćenog teksta uslijedila je 2014. još jedna promjena Ustava u povodu narodne ustavotvorne inicijative (Narodne novine, br. 5/2014 – odluka Ustavnog suda broj: SuP-O-1/2014 od 14. siječnja 2014.), ali nakon toga nije objavljen njegov novi pročišćeni tekst koji bi obuhvaćao tu promjenu.

Nakon toga uslijedile su sljedeće izmjene:

1. Promjenama Ustava (Narodne novine, br. 113/2000) broj sudaca povećan je na trinaest, a postupak kandidiranja i predlaganja za izbor povjeren je odboru Zastupničkog doma mjerodavnom za pitanje Ustava [članak 61. kojim je izmijenjen članak 122.; u pročišćenom tekstu Ustava (Narodne novine, br. 124/2000) to je članak 126.]. Također je određeno da se Ustavnim zakonom osim uvjeta za izbor uređuje i postupak izbora sudaca Ustavnog suda [članak 65. kojim je izmijenjen članak 127.; u pročišćenom tekstu Ustava (Narodne novine, br. 124/2000) to je članak 132.];
2. Promjenama Ustava (Narodne novine, br. 28/2001) ukinuta je dvodomnost Hrvatskog sabora. Sve nadležnosti Zastupničkog doma preuzeo je Hrvatski sabor te su u tom smislu izmijenjene i navedene odredbe [članak 59. kojim je izmijenjen članak 126.; u pročišćenom tekstu Ustava (Narodne novine, br. 41/2001) to je članak 125.];
3. Promjenama Ustava (Narodne novine, br. 76/2010) za izbor sudaca propisana je dvotrećinska većina glasova ukupnog broja zastupnika Hrvatskog sabora [članak 25. kojim je izmijenjen članak 125.; u pročišćenom tekstu Ustava (Narodne novine, br. 85/2010) to je članak 126.].

Sukladno ustavnim odredbama, uvjeti i postupak za izbor ustavnih sudaca detaljnije su uređeni UZUS-om koji je donesen na način i u postupku propisanom za promjenu Ustava te stoga ima ustavnu snagu.

Prema UZUS-u (Narodne novine, br. 13/1991) koji je vrijedio do 23. rujna 1999. za suca Ustavnog suda mogla je biti izabrana osoba koja je hrvatski državljanin i koja je diplomirani pravnik s najmanje 15 godina radnog iskustva u pravnoj struci te se u toj struci istaknula znanstvenim ili stručnim radovima ili svojim javnim djelovanjem. UZUS je pritom iz Ustava prepisao i instruktivnu normu da se suci Ustavnog suda biraju osobito iz reda sudaca, državnih odvjetnika, odvjetnika i sveučilišnih profesora pravnih znanosti. Sam postupak izbora, međutim, uopće nije bio uređen.

Novim UZUS-om (Narodne novine br. 99/1999) zadržani su isti uvjeti za izbor suca Ustavnog suda kao u prethodnom UZUS-u, uz dodatak da je osobi koja je stekla doktorat pravnih znanosti, ako ispunjava druge uvjete, dovoljno radno iskustvo u pravnoj struci od 12 godina (članak 5. stavak 2.). Međutim, postupak izbora i dalje je ostao pravno neuređen.

Ustavnim zakonom o izmjenama i dopunama Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (Narodne novine, br. 29/2002), osim što je tekst pojedinih članaka usklađen s Promjenama Ustava iz 2001. godine (Narodne novine, br. 28/2001) vezano za ukidanje dvodomnosti Hrvatskoga sabora, konačno je uređen i sam postupak izbora ustavnih sudaca [članak 6. kojim se iza članka 5. dodaje članak 5.a; u pročišćenom tekstu UZUS-a (Narodne novine, br. 49/2002) to je članak 6.].

Prema tim odredbama postupak izbora sudaca odvija se u nekoliko faza:

1. Postupak pokreće odbor Hrvatskoga sabora nadležan za Ustav (u daljnjem tekstu: Odbor)<sup>25</sup> objavom poziva za predlaganje kandidata u Narodnim novinama. U pozivu se navode uvjeti za izbor sudaca Ustavnog suda, rok za podnošenje prijedloga te prilozi koji moraju biti dostavljeni uz prijedlog.

<sup>25</sup> Prema Poslovniku Hrvatskoga sabora (Narodne novine, br. 81/2013) to je Odbor za Ustav, Poslovnik i politički sustav. Člankom 60. stavkom 1. alinejom 5. Poslovnika izrijekom je propisana nadležnost tog odbora za provođenje postupka prikupljanja kandidatura i predlaganja kandidata za izbor sudaca Ustavnog suda.

2. Nakon proteka roka za dostavu prijedloga Odbor ispituje valjanost podnesenih kandidatura i obavlja javni razgovor sa svakim kandidatom koji ispunjava uvjete te na temelju prikupljenih podataka i rezultata razgovora sastavlja listu kandidata koji ulaze u uži izbor. Ta lista u pravilu treba sadržavati više kandidata od broja sudaca koji se bira.
3. Nakon toga Odbor dostavlja Hrvatskom saboru svoj prijedlog kao i listu svih kandidata koji ispunjavaju uvjete za izbor. Pritom prijedlog Odbora mora sadržavati obrazloženje iz kojeg je razvidno zašto je pojedinom kandidatu s njegove liste užeg izbora dana prednost pred ostalim kandidatima koji ispunjavaju uvjete.
4. Zastupnici Hrvatskoga sabora glasuju pojedinačno o svakom predloženom kandidatu.

U važećem tekstu UZUS-a i dalje stoji odredba da se predloženi kandidat za suca Ustavnog suda smatra izabranim sucem Ustavnog suda ako za njega glasuje većina od ukupnog broja zastupnika Hrvatskoga sabora [članak 6. stavak 7. UZUS-a (Narodne novine, br. 49/2002 – pročišćeni tekst), u daljnjem tekstu: PTUZUS].

Međutim, Promjenom Ustava iz 2010. (Narodne novine, br. 76/2010) određeno je da se suci Ustavnog suda biraju dvotrećinskom većinom ukupnog broja zastupnika [članak 25. kojim se mijenja članak 125. stavak 1.; u Pročišćenom tekstu Ustava (Narodne novine, br. 85/2010) to je članak 126. stavak 1.] pa iako je riječ o propisima formalno iste pravne snage, jasno je da je po načelu *lex posterior derogat priori* mjerodavna odredba Ustava.

Iako je Ustavnim zakonom o izmjenama i dopunama UZUS-a (Narodne novine, br. 29/2002) konačno uređen postupak izbora sudaca Ustavnog suda, u njegovoj primjeni dolazilo je do situacija u kojima su različiti sudionici u postupku kritizirali i osporavali pojedina procesna rješenja. Osim toga, kako po naravi stvari postupak izbora na dužnost ustavnog suca ne sadrži samo elemente vezane za legalnost, nego i one na temelju kojih se poslije ocjenjuje legitimnost u obavljanju dužnosti kao i autoritet kako svakog pojedinog suca, tako i Ustavnog suda u cjelini, određene je dvojbe izrazila i stručna i znanstvena javnost.<sup>26</sup>

Pitanja koja su u postupcima izbora sudaca Ustavnog suda RH posebice privlačila pozornost odnose se na predlaganje kandidata, propisane uvjete za izbor na dužnost i njihovu provjeru te pravnu narav odluke o izboru i zaštiti prava sudionika.

#### 4. KANDIDACIJSKI POSTUPAK ZA IZBOR SUDACA USTAVNOG SUDA REPUBLIKE HRVATSKE

Suci Ustavnog suda biraju se na mandat od osam godina. Oni se, međutim, ne biraju svi zajedno niti se u točno određeno vrijeme bira točno određeni dio sudaca, već su započinjanje, a onda i istek njihova mandata individualni. Naime, tijekom vremena zbog različitih razloga pojedinim je sucima započinjao odnosno prestajao mandat u različito vrijeme od mandata ostalih sudaca, što je dovelo do situacije u kojoj se, unatoč razmjerno dugom mandatnom razdoblju, izbori na tu dužnost provode relativno često.<sup>27</sup>

<sup>26</sup> U tom smislu Lauc ističe kako se u postupku izbora sudaca, osim legalnosti postupka, zahtijeva i moralnost postupka kao i njegova legitimnost te bi izborne aktivnosti trebalo koristiti i kao obnovu povjerenja u institucije i općenito u ustavni poredak. Lauc (2009.): 292.

<sup>27</sup> Tako su ustavni suci aktualnog saziva (koji je i dalje nepotpun i broji dvanaest sudaca) izabrani u šest postupaka tijekom razdoblja od 2007. do 2009. godine te je mandat započeo jednom sucu u srpnju 2007., petorici sudaca u prosincu 2007., trojici sudaca u svibnju 2008., jednom sucu u travnju 2009. i dvojici sudaca u srpnju 2009. Izvor: evidencija Glavnog tajništva Ustavnog suda.



U postupku izbora osoba na dužnost ustavnog suca izuzetno je važna pozicija subjekata ovlaštenih za predlaganje kandidata za izbor jer je riječ o odabiru osoba koje svoju dužnost moraju obnašati visokoprofesionalno i etički.

U europskim državama pravo predlaganja kandidata za suce ustavnog suda vrlo je različito uređeno. U znatnom broju država suce ustavnih sudova biraju zakonodavna tijela, a kao predlagatelji pojavljuju se određena državna tijela odnosno dužnosnici. Primjerice, u Sloveniji isključivo pravo predlaganja ima predsjednik republike, u Mađarskoj to pravo ima poseban odbor parlamentarnih stranaka, u Litvi po jednaki broj kandidata predlažu predsjednik republike, predsjedavajući parlamenta i predsjednik Vrhovnog suda, a u Njemačkoj kandidate predlaže ministar pravosuđa.

Dio europskih država ima drugi model prema kojem ustavne suce bira šef države na prijedlog drugih tijela vlasti. Tako u Austriji predsjednik republike većinu ustavnih sudaca imenuje na prijedlog Vlade, a drugi dio na prijedlog dvaju parlamentarnih domova. U Španjolskoj ustavne suce imenuje kralj na prijedloge Kongresa, Senata, Vlade i općeg sudbenog vijeća od kojih svaki predlaže određeni broj kandidata.<sup>28</sup>

Poseban model ima Srbija u kojoj po trećinu ustavnih sudaca biraju Narodna skupština, predsjednik republike i opća sjednica Vrhovnog kasacijskog suda. Pritom, Narodna skupština bira suce između više kandidata koje predlaže predsjednik republike, a predsjednik republike bira suce između više kandidata koje predlaže Narodna skupština. Opća sjednica Vrhovnog kasacijskog suda imenuje suce između više kandidata koje na zajedničkoj sjednici predlože Visoki savjet sudstva i Državno vijeće tužilaca.<sup>29</sup> Sličan sustav ima i Bugarska u kojoj po trećinu ustavnih sudaca biraju Nacionalna skupština, predsjednik republike i zajednička sjednica sudaca Vrhovnog kasacijskog suda i Vrhovnog upravnog suda.<sup>30</sup>

Za razliku od navedenih primjera, u Hrvatskoj ne postoje slična pravila ni kvote ovlaštenih predlagatelja kandidata za izbor na dužnost ustavnog suca.

Prema UZUS-u šest mjeseci prije isteka mandata suca Ustavnog suda RH njegov predsjednik dužan je izvijestiti o tome predsjednika Hrvatskoga sabora (članak 9. stavak 2. PTUZUS-a). Postupak izbora sudaca pokreće se objavom poziva za predlaganje kandidata za izbor jednog ili više sudaca Ustavnog suda RH u Narodnim novinama.

Cijeli postupak izbora u osnovi se može podijeliti na dva dijela:

1. postupak kandidiranja (u širem smislu) i
2. postupak odlučivanja o izboru.

Prvi dio postupka izbora koji se odnosi na kandidiranje (u širem smislu) zapravo se sastoji se od dviju faza:

- a) isticanje kandidatura – u toj se fazi prikupljaju prijave i utvrđuje njihova valjanost s formalnog aspekta
- b) postupak kandidiranja (u užem smislu), u kojoj se utvrđuju konačni kandidati za izbor na dužnost ustavnog suca.

<sup>28</sup> Podolnjak (2007.): 557. – 559.

<sup>29</sup> Ustav Republike Srbije, članak 172. stavci 2. i 3.

<sup>30</sup> Ustav Republike Bugarske, članak 147. stavak 1.

Naime, iako UZUS već od samog početka postupka izbora govori o „predlaganju kandidata“ odnosno „prijedlogu kandidata“, s teorijskog aspekta u prvoj je fazi riječ tek o isticanju kandidatura, dok do stvarnog predlaganja kandidata između kojih se biraju ustavni suci dolazi tek u drugoj fazi. U tom smislu, tijekom cjelokupnog postupka izbora kandidati (u najširem smislu) u različitim fazama mogu imati tri različita položaja koji bi se (uvjetno) mogli označiti kao prijavljeni kandidati (sve osobe za koje su podnesene kandidature), potencijalni kandidati (oni čije su kandidature utvrđene pravovaljanima) i konačni kandidati (oni koji su prema ocjeni Odbora ušli u uži izbor i kao takvi predloženi za izbor na dužnost ustavnog suca).<sup>31</sup> Svaki od tih položaja po-drobnije se razrađuje u sljedećim poglavljima.

#### 4.1. ISTICANJE KANDIDATURA

Formalni postupak izbora sudaca Ustavnog suda započinje objavom općeg javnog poziva za isticanje kandidatura. Naime, iako UZUS izričito navodi određene institucije kojima se upućuje poziv za predlaganje kandidata za izbor na dužnost ustavnog suca (pravosudne institucije, pravni fakulteti, odvjetnička komora, pravničke udruge i političke stranke), u nastavku zakonskog teksta propisano je da se poziv upućuje i „drugim pravnim osobama i pojedincima“ te da „pojedinaac može i sam sebe predložiti za kandidata“ (članak 6. stavak 1. PTUZUS-a) pa je stoga očito da je zapravo riječ o općem pozivu.

Izričitim navođenjem navedenih institucija kao adresata poziva za predlaganje kandidata za izbor sudaca Ustavnog suda u pozivu koji je inače upućen općoj javnosti, zakonodavac je naglasio da upravo njih smatra najpozvanijima za predlaganje kandidata i da od njih očekuje prijedloge. Naime, pravosudne institucije, pravni fakulteti, odvjetnička komora i pravničke udruge nedvojbeno predstavljaju najviše autoritete pravne struke. Oni trebaju svojim ugledom jamčiti da su predloženi kandidati zaista osobe koje posjeduju stručni i moralni integritet za obavljanje te visoke dužnosti. Time ujedno daju najvišu razinu stručne legitimnosti izabranih ustavnih sudaca, što je izuzetno važno za funkcioniranje Ustavnog suda i uspješno izvršavanje njegovih zadaća.<sup>32</sup> S druge strane, izričitim pozivom za predlaganje kandidata političkim strankama kao institucijama koje imaju glavnu zadaću reprezentacije programa i interesa građana te postizanja ravnoteže u funkcioniranju političkog sustava, osnažuje se demokratska legitimnost izbora ustavnih sudaca.

No popis adresata poziva za predlaganje kandidata za izbor sudaca Ustavnog suda nije zatvoren u krugu tih institucija nego je, dapače, otvoren i svim drugim subjektima, uključujući i pojedince koji mogu čak kandidirati i sami sebe. Pritom to mogu biti i osobe koje u trenutku poziva obavljaju dužnost ustavnog suca jer za to nema zapreka odnosno nema zabrane reizbora.<sup>33</sup>

Iako takav sustav načelno ide u prilog demokratizacije i izjednačavanja mogućnosti i izgleda najšireg kruga potencijalnih kandidata koji udovoljavaju traženim uvjetima, on istodobno otvara i niz pitanja.

Prije svega, postavlja se pitanje kome je od opće javnosti taj poziv stvarno upućen. Naime, riječ je o jednoj od najviših dužnosti u državi za koju se, među ostalim, traži i visoka stručnost pa je

<sup>31</sup> Antić (2012.): 24.

<sup>32</sup> Usporedi: Lauc (2009.): 301.

<sup>33</sup> Crnić (2002.): 36.

u tom smislu pravo na isticanje kandidata za njezino obnašanje određena povlastica. No zakonska formulacija do maksimuma je proširila krug potencijalnih predlagatelja i formalno (barem u početku) stavila u jednak položaj svakog građanina i organizaciju u Hrvatskoj. Iako se to načelno zaista doima demokratski i egalitaristički, u praksi se vrlo lako može zloupotrijebiti i iskoristiti u neke druge, neželjene svrhe (promidžbene, komercijalne, političke i dr.) koje stvarno nemaju veze s izborom ustavnih sudaca.

Drugo pitanje odnosi se na mogućnost isticanja vlastite (osobne) kandidature. Dužnost ustavnog suca, naime, jedina je visoka državna dužnost za koju se može formalno konkurirati bez ičijeg prijedloga pa čak i potpore.<sup>34</sup> S obzirom na osobine koje ustavni sudac treba imati, određeno vrednovanje osobe kandidata od strane sredine u kojoj živi odnosno u kojoj radi i djeluje uvijek je relevantno. Stoga se opravdano postavlja pitanje treba li ipak već u samom početku izbornog procesa, dakle u fazi isticanja kandidature, kao jedan od uvjeta tražiti takvo vrednovanje u formi prijedloga ili barem potpore odnosno preporuke relevantnih institucija.<sup>35</sup>

Praksa, međutim, pokazuje da su kandidiranje od strane „drugih pravnih osoba i pojedinaca“ i isticanje vlastite kandidature kao i izbor na dužnost suca Ustavnog suda na temelju takvih kandidatura gotovo postali pravilo.

Za ilustraciju: izbori za suce Ustavnog suda sadašnjeg saziva održavali su se u razdoblju od srpnja 2007. do siječnja 2011. godine u osam navrata, od čega u posljednja dva postupka sudac nije izabran. U tim postupcima sudjelovalo je ukupno devedeset troje kandidata.<sup>36</sup> Od toga velika većina kandidata (sedamdeset četvero odnosno 80%) istaknula je vlastite kandidature, od čega su desetero uz to imali i podršku odnosno preporuku neke pravničke institucije. Samo trinaestero kandidata izravno su predložile pravničke institucije, petero kandidata predložile su nepravničke organizacije, a jednog su kandidata predložile fizičke osobe. U tim postupcima za ustavne suce izabrano je osmero kandidata koji su bili istaknuli vlastite kandidature, troje kandidata koje je predložio Pravni fakultet u Zagrebu i jedan kandidat kojeg je predložila pravnička udruga.<sup>37</sup>

U svakom slučaju, opisani populistički pristup načinu kandidiranja s obilježjima javnog natječaja smatra se hrvatskim raritetom jer ne postoji ni u jednoj drugoj državi koja je prihvatila isti model.<sup>38</sup>

Nakon proteka roka za isticanje kandidatura Odbor ispituje ispunjavaju li prijavljene osobe propisane uvjete za izbor te sadrže li prijave sve potrebne priloge. Nepravovaljane kandidature Odbor odbacuje, a samo oni prijavljeni kandidati čije su kandidature utvrđene pravovaljani ma postaju potencijalni kandidati za izbor na dužnost ustavnog suca i ulaze u sljedeću fazu postupka.

34 Građani mogu neposredno predložiti još samo kandidate za izbor na dužnosti predsjednika republike i saborskog zastupnika, ali pritom za pravovaljanost kandidature trebaju skupiti određeni broj potpisa birača (najmanje 10.000 za predsjednika odnosno 500 za zastupnika).

35 Pojedine vlastite kandidature, naime, iako su u kasnijim fazama postupka bile eliminirane, stvarale su dojam određene doze neozbiljnosti izbornog postupka i nevažnosti dužnosti za koju se obavlja izbor. Primjerice, u jednom od prethodnih izbornih postupaka jedna od kandidatkinja koja je bila istaknula osobnu kandidaturu i koja je ispunjavala formalne uvjete, na javnom razgovoru pred saborskim Odborom nije znala točan odgovor na pitanje koliko sudaca ima Ustavni sud.

36 Pojedini su kandidati pritom sudjelovali u više postupaka, ali je riječ o zasebnim mandatima i postupcima izbora pa je stoga kandidatura u svakom pojedinom postupku uračunata u ukupan broj.

37 Podaci prema natječajnoj dokumentaciji Hrvatskoga sabora. Pritom kao osobito pozitivnu praksu treba istaknuti postupanje Hrvatskoga sabora odnosno Odbora, koji svaku pojedinu prijavu kandidata odmah nakon zaprimanja objavljuje na svojoj mrežnoj stranici [www.sabor.hr](http://www.sabor.hr).

38 Lauc (2009.): 320. – 321.

## 4.2. POSTUPAK KANDIDIRANJA (U UŽEM SMISLU)

Nakon što utvrdi koji od prijavljenih kandidata ispunjavaju formalne uvjete za izbor na dužnost suca Ustavnog suda, Odbor sa svakim od njih pojedinačno obavlja razgovor. Taj je razgovor javan, što u praksi znači da njemu mogu biti nazočni predstavnici sredstava javnog priopćavanja.

Na temelju prikupljenih podataka i rezultata razgovora Odbor sastavlja listu kandidata koji ulaze u uži izbor i dostavlja je Hrvatskom saboru. Ta bi lista u pravilu trebala sadržavati više kandidata od broja ustavnih sudaca koji se bira. Na taj način saborskim zastupnicima, koji glasuju pojedinačno o svakom predloženom kandidatu, ostavlja se stvarna mogućnost biranja odnosno glasovanja za one kandidate koje smatraju najboljima od ponuđenih. Iz toga slijedi da Odbor može predložiti i sve kandidate koji ispunjavaju uvjete, ali jednako tako može predložiti i samo onoliko kandidata koliko se bira jer mu to omogućava sintagma „u pravilu“.<sup>39</sup>

UZUS ništa ne govori o slučaju kad je broj valjanih kandidatura manji od broja ustavnih sudaca koji se biraju. Smatram da u tom slučaju zbog ekonomičnosti i djelotvornosti ne bi trebalo poništiti i ponoviti cjelokupni izborni postupak, nego bi Odbor mogao predložiti i manji broj kandidata jer zastupnici ionako glasuju pojedinačno o predloženim kandidatima pa svakom od njih mogu uskratiti svoj glas i time utjecati da ne bude izabran. U tom smislu novi postupak morao bi se pokrenuti i provesti samo za onaj broj ustavnih sudaca koliki je broj sudaca koji nedostaju nakon provedenih (nepotpunih) izbora.

Lista kandidata koji prema ocjeni Odbora ulaze u uži izbor predstavlja njegov prijedlog Hrvatskom saboru. Saborski zastupnici biraju ustavne suce samo između kandidata s te liste, bez obzira što se neki od prijavljenih kandidata koji ispunjavaju formalne uvjete za izbor na njoj ne nalaze. U tom smislu, tek ulaskom na listu Odbora predložena osoba od potencijalnog kandidata postaje konačni kandidat za izbor na dužnost ustavnog suca.

Međutim, Odbor uz svoj prijedlog Hrvatskom saboru dostavlja i listu svih kandidata koji ispunjavaju uvjete za izbor. Uz to, prema izričitoj odredbi UZUS-a, prijedlog Odbora mora sadržavati obrazloženje iz kojeg je razvidno zašto je pojedinom kandidatu dao prednost pred ostalim kandidatima koji ispunjavaju uvjete, a nisu ušli u uži izbor. Ako prijedlog Odbora ne bi sadržavao to obrazloženje, izbor ne bi bio valjan.<sup>40</sup>

Pred saborske zastupnike, dakle, dolaze dvije liste:

1. lista s užim izborom, koja je ujedno prijedlog Odbora s obrazloženjem (lista konačnih kandidata) i
2. lista svih kandidata koji ispunjavaju uvjete za izbor (lista potencijalnih kandidata).<sup>41</sup>

Zastupnici mogu raspravljati o obje liste, ali samo u smislu je li prijedlog Odbora dobro i dostatno obrazložen. Pritom mogu od Odbora zatražiti dodatna objašnjenja koja on može dati odmah u tijeku rasprave u Hrvatskom saboru ili naknadno prije glasovanja o prijedlogu.

Međutim, zastupnici konačno glasuju samo o kandidatima s uže liste odnosno prijedloga Odbora. U tom smislu činjenica je da Odbor preko selekcije kandidata i njihova uvrštenja ili neuvr-

<sup>39</sup> U pravnoj literaturi česta je ocjena da ta sintagma u praksi gotovo uvijek otvara dvojbe jer omogućava proizvoljnost te da bi je stoga trebalo izbjegavati. Primjerice: Crnić (2002.): 37.; Podolnjak (2007.): 555.; Lauc (2009.): 321.

<sup>40</sup> Crnić ističe da prijedlog koji ne bi sadržavao obrazloženje ne bi doveo u pitanje samo zakonitost nego i ustavnost izbora jer bi kršenje toga naloga zapravo bilo kršenje Ustava. Crnić (2002.): 38.

<sup>41</sup> Pred saborske zastupnike, dakle, ne dolazi lista svih prijavljenih kandidata odnosno lista na kojoj su i kandidati čija je kandidatura odbačena kao nepravovaljana (ako je takvih bilo).

štenja u svoj prijedlog utječe na konačan izbor, što mu daje izuzetno važan i jak položaj. Ipak, Odbor ne može odlučivati o konačnom izboru jer je to isključivo pravo i dužnost Hrvatskoga sabora.

Upravo zbog toga Odbor je obvezan na davanje obrazloženja iz kojeg je razvidno zašto je pojedinom kandidatu dao prednost pred ostalim kandidatima koji ispunjavaju uvjete kao i na dostavljanje liste svih kandidata koji ispunjavaju uvjete za izbor, kako bi zastupnici mogli usporediti kandidate i ocijeniti je li doista moguće zaključiti zbog čega su pojedini kandidati uvršteni u prijedlog ili izostavljeni iz njega.

Saborski zastupnici u konačnici mogu uvažiti obrazloženje Odbora, ali ga mogu u potpunosti ili djelomice (u odnosu na pojedinog kandidata ili dio njih) ne prihvatiti. No ako ne prihvate obrazloženje, zastupnici ne mogu tražiti glasovanje i o kandidatima koje Odbor nije predložio, a koje smatraju boljim od predloženih. Jedino što oni u tom slučaju mogu jest uskratiti svoj glas za kandidata u odnosu na kojeg je, prema njihovoj ocjeni, bilo boljih kandidata.

### 4.3. DONOŠENJE ODLUKE O IZBORU

S obzirom na važnost dužnosti i nužan legitimitet za njezino obavljanje, za donošenje odluke o izboru sudaca Ustavnog suda potrebna je kvalificirana većina glasova zastupnika Hrvatskoga sabora.

Do Promjena Ustava (Narodne novine, br. 76/2010) suci Ustavnog suda birali su se većinom glasova ukupnog broja zastupnika Hrvatskoga sabora. Tim Promjenama većina potrebna za izbor na dužnost suca Ustavnog suda podignuta je na dvije trećine glasova svih zastupnika.<sup>42</sup> Riječ je o tzv. supervećinskom izbornom modelu kakav imaju mnoge države u Europi, primjerice Njemačka, Mađarska, Italija, Španjolska i Portugal (2/3 ili 3/5).<sup>43</sup>

Izbor ustavnih sudaca dvotrećinskom ili sličnom kvalificiranom većinom nedvojbeno znači visoku razinu njihove legitimnosti i ugleda jer je redovito riječ o izboru koji nije rezultat volje samo jednog subjekta nego nekoliko njih. Takav izbor u pravilu podrazumijeva visoku razinu suglasja parlamentarne pozicije i opozicije, što svakako pridonosi autoritetu ustavnog suda kao institucije općenito.<sup>44</sup>

No taj model ima i svojih loših strana i opasnosti. Naime, dogovor različitih, često suprotstavljenih političkih opcija zastupljenih u parlamentu, osobito ako su podjednake jačine, nije lako ni jednostavno postići. Dodatna težina postoji u modelu u kojem se za jedno mjesto suca ne glasuje samo o jednom predloženom kandidatu, nego se u proceduri koja ima obilježja javnog natječaja za jedno mjesto ustavnog suca prijavljuje više kandidata s međusobno suprotstavljenim interesima.

To se ostvarilo upravo kod nas u Hrvatskoj, gdje nakon ustavnih promjena i uvođenja dvotrećinske većine kao uvjeta za izbor ustavnih sudaca, već u prvoj primjeni nije izabran ustavni su-

42 Za takvo rješenje prethodno se javno zalagao znatan dio cijenjenih stručnjaka ustavnoga prava, primjerice: Žuvela (2009.): 2.; Podolnjak (2009.): 6.; Lauc (2009.): 322.

43 Podolnjak (2007.): 560.

44 Pozitivno mišljenje o takvu modelu dala je i Venecijanska komisija koja naglašava da je u proces imenovanja ustavnih sudaca nužno uključiti različite državne organe i političke subjekte, kako bi suci bili percipirani kao nešto više od pukih instrumenata jedne političke sile. Pritom ističe uspješan primjer Njemačke u kojoj se ustavni suci biraju dvotrećinskom većinom, čime se želi osigurati dogovor s opozicijskim strankama oko kandidata za dužnost ustavnog suca. Venecijanska komisija ocjenjuje da ugled koji njemački Ustavni sud generalno uživa u Europi i svijetu u velikoj mjeri proizlazi upravo iz takvog modela sa široko obuhvatnom procedurom za izbor sudaca. Venecijanska komisija (2004.): 4.

dac nakon prestanka mandata jednog od njih, iako se to pokušalo u dva izborna postupka, tako da Ustavni sud već više od četiri godine djeluje u nepotpunom sastavu od dvanaestero sudaca.<sup>45</sup>

U ovom trenutku teško je predvidjeti hoće li i kada ovaj problem biti prevladan te hoće li se ponavljati ili će se možda ipak krenuti u neke nove ustavne i zakonske promjene kojima će takva situacija biti izbjegnuta.

## 5. UVJETI ZA IZBOR NA DUŽNOST SUCA USTAVNOG SUDA RH I UTVRĐIVANJE NJIHOVA ISPUNJAVANJA

Ustavni sud u okviru svoga djelokruga odlučuje o izuzetno važnim pitanjima. Pritom je ovlašten, među ostalim, ukinuti zakone koje donosi Hrvatski sabor, ukinuti presude Vrhovnog suda RH i drugih tijela sudbene vlasti, utvrditi odgovornost predsjednika republike, zabraniti rad političke stranke, poništiti izbore i referendum i dr.

Zbog toga, da bi se naglasilo izuzetno značenje obnašanja dužnosti ustavnog suca te da bi se ta dužnost i svi poslovi koje ona obuhvaća obavljali na način koji odgovara kako značenju institucije kojoj su povjereni, tako i zaštititi dobara o kojima se odlučuje, UZUS-om su propisani uvjeti koje mora ispunjavati osoba da bi mogla konkurirati i biti izabrana na dužnost ustavnog suca. Sukladno tome, propisani uvjeti trebaju jamčiti da će za ustavnog suca moći biti izabrana samo osoba koja ima stručne, moralne i sve druge kvalitete, a koje su iskazane tijekom određenoga radnog vijeka.

No osim toga, uvjetima koji se propisuju za izbor na dužnosti ustavnog suca diktira se na apstraktnoj razini njegov željeni sastav, a on ovisi o shvaćanju naravi institucije ustavnog suda. U tom smislu, s teorijskog aspekta postoje tri moguća shvaćanja:

1. ustavni sud je u naravi jednak svakom drugom sudu uz određene osobitosti što zahtijeva da ustavni sudac bude pravnik i da, u pravilu, ispunjava posebne uvjete koji se traže za suce najviših sudova
2. ustavni sud je posebno tijelo koje rješava ustavne sporove (u najširem smislu) što traži sposobnosti koje karijerni suci ne moraju imati pa stoga ustavni suci moraju biti ne samo pravnici nego i „istaknuti“, „priznati“, „ugledni“ i slično
3. ustavni sud je kombinacija sudskog i političkog tijela u kojem je nužna ravnoteža znanosti i struke s jedne strane, i politike s druge strane, te stoga taj sud trebaju podjednako činiti (istaknuti) pravnici i (iskusni) političari.<sup>46</sup>

U europskim državama pitanje uvjeta za izbor na dužnost suca ustavnog suda vrlo je različito uređeno.

U današnje vrijeme za izbor na tu dužnost gotovo redovito traži se pravna struka.<sup>47</sup> Ipak, neke države izričito dopuštaju da ustavni suci postanu i osobe koje nisu pravne struke, kako bi

45 Na tu opasnost, gotovo proročki, još u travnju 2009. upozoravala je predsjednica Ustavnog suda RH, prof. dr. sc. Jasna Omejec, smatrajući da bi propisivanje dvotrećinske većine kao uvjeta za izbor sudaca Ustavnog suda RH istodobno zahtijevalo i potpuno drukčiji postupak njihova kandidiranja te da u modelu kakav ima Hrvatska nije osnovano propisivati izbor ustavnih sudaca dvotrećinskom većinom glasova saborskih zastupnika. Pritom je konstatirala kako bi u svakoj zemlji takav uvjet doveo u kratkom roku do Ustavnog suda bez ustavnih sudaca. Omejec (2009.b): 379.

46 Petrov (2012.): 229.

47 Harutyunyan / Mavčič (1999.): 235.

ustavni sud okupio najširi mogući raspon ljudskih iskustava i kako bi se izbjegla prekomjerna specijalizacija suda (primjerice, Armenija, Francuska, Lihtenštajn i Turska).<sup>48</sup>

Pojedine države propisuju najnižu dobnu granicu (primjerice, Slovenija i Srbija – 40 godina, Mađarska – 45 godina). Često je i propisivanje minimuma iskustva u pravnoj struci (primjerice, Bugarska i Srbija – 15 godina, Rumunjska – 18 godina, Mađarska – 20 godina). No osim toga, pojedine države postavljaju i poseban zahtjev u vezi s općim i/ili profesionalnim ugledom kao uvjetom za izbor (primjerice, Bugarska – pravnik visokog profesionalnog i moralnog integriteta, Makedonija – istaknuti član pravne profesije, Rumunjska – osoba visokih profesionalnih sposobnosti, Srbija – istaknuti pravnik).<sup>49</sup> Zanimljivo je pritom da ni u jednoj državi nema pravila prema kojima bi se osiguravala ravnopravna zastupljenost obaju spolova u sastavu ustavnog suda.<sup>50</sup>

Propisivanje dobne granice (bilo života ili rada u struci) opravdava se sprječavanjem mogućnosti da na dužnost suca ustavnog suda kao jednu od najistaknutijih dužnosti pravih zvanja budu izabrane izuzetno mlade, pravno neafirmirane osobe, ali politički bliske vladajućoj garnituri.<sup>51</sup> Osim toga, ističe se i mišljenje da bi mandat suca ustavnog suda trebao biti kruna karijere pravnika i posljednji posao u karijeri, nakon čega bi on otišao u zasluženu mirovinu, a ne zanimanje na polovini pravne karijere.<sup>52</sup>

U odnosu na uvjet kojim se zahtijeva da sudac bude istaknuti (priznati, ugledni i sl.) pravnik, njegovo propisivanje obrazlaže se potrebom izbora osoba koje će svojim profesionalnim autoritetom omogućiti da ustavni sud bude ključni kontrolor nad ustavnošću rada svih političkih autoriteta u državi i da time osigura dominaciju ustava nad politikom, a ne samo nad zakonima i općim pravnim aktima.<sup>53</sup> U tom smislu „istaknuti pravnik“ onaj je koji nije samo formalno visokopozicioniran u pravnoj znanosti i struci, nego je i stvarno, prije svega, mentalno spreman igrati odlučujuću ulogu u borbi za politiku u granicama prava.<sup>54</sup> Lauc je to slikovito izrazio formulacijom da je istaknuti pravnik osoba koja je sposobna tumačiti ustav „hladne glave, topla srca i čistih ruku“.<sup>55</sup> Riječ je dakle o pravnom standardu koji se u biti podrazumijeva, a kojeg je vrlo teško objektivno odrediti i propisom definirati na način koji bi u praksi omogućio njegovu egzaktnu primjenu. Stoga kad (ako) se jednog dana ovaj standard habitualizira, više ga neće trebati posebno propisivati kao uvjet.

UZUS ne propisuje posebne kvote za kandidate u postupku izbora ustavnih sudaca ni za sastav Ustavnog suda u odnosu na spol, pripadnost nekoj od nacionalnih manjina, užu pravnu profesiju (sudačku, upravnu, znanstvenu, obrazovnu i dr.) kao ni dobne granice. To međutim ne znači da Odbor kod predlaganja kandidata i Hrvatski sabor kod izbora o tome ne trebaju voditi računa.<sup>56</sup>

48 Lauc (2009.): 295. U vezi s tim, možda bi se bilo vrijedno prisjetiti Hayekove misli o tome da (...) je pravo koje čuva našu slobodu suviše važno, a da bi bilo dano posve u ruke pravniku. Hayek (1994.): 19.

49 Ustavi Bugarske (članak 147. stavak 3.), Makedonije (članak 109. stavak 4.), Rumunjske (članak 143.) i Srbije (članak 172. stavak 4.), zakoni o ustavnim sudovima Mađarske (paragraf 6.) i Slovenije (članak 9.).

50 Podaci Venecijanske komisije iz 1997. godine pokazali su neodgovarajuću zastupljenost žena na ustavnim sudovima europskih država, osobito u Italiji (jedna od petnaest), Belgiji (jedna od dvanaest), Austriji (dvije od četrnaest stalnih i jedna od šest zamjenjskih) i Slovačkoj (dvije od deset). Venecijanska komisija (1997.): 6.

51 Manojlović (2012.): 70.

52 Kaleb (2013.): 983.

53 Nenadić (2012.) 27.

54 Petrov (2012.): 235. – 236.

55 Lauc (2009.) 285.

56 Prema stajalištima Venecijanske komisije uravnoteženi sastav suda ne podrazumijeva samo odgovarajuću zastupljenost sudaca

Prema članku 5. PTUZUS-a za suca Ustavnog suda može biti izabrana osoba koja ispunjava sljedeće uvjete:

- a) da je hrvatski državljanin
- b) da je diplomirani pravnik
- c) da ima najmanje 15 godina radnog iskustva u pravnoj struci; iznimno, osobi koja je stekla doktorat znanosti dovoljno je da ima najmanje dvanaest godina radnog iskustva u pravnoj struci
- d) da se u pravnoj struci istaknula znanstvenim radom ili stručnim radom ili svojim javnim djelovanjem.

Prva dva uvjeta, državljanstvo RH i pravno obrazovanje, sasvim su jasno određeni. Dokazuju se javnim ispravama (domovnicom odnosno diplomom pravnog fakulteta) te u praksi nije nikakav problem utvrditi ispunjavaju li kandidati za izbor na dužnost ustavnog suca ta dva uvjeta.<sup>57</sup>

Nešto je složenija situacija s trećim uvjetom koji se odnosi na radno iskustvo u pravnoj struci, a u znatnoj mjeri javljaju se pitanja i dvojbe vezane za uvjet istaknutog djelovanja u pravnoj struci. Stoga se u nastavku posebice razmatraju ta dva uvjeta.

### 5.1. RADNO ISKUSTVO U PRAVNOJ STRUCI KAO UVJET ZA IZBOR NA DUŽNOST USTAVNOG SUCA

Povjeravanje obavljanja najviših dužnosti u gotovo svim područjima života i rada redovito se uvjetuje određenim iskustvom koje treba jamčiti kompetentnost za njihovo obavljanje. Tako je i s izborom na dužnost ustavnog suca za koji se traži „radno iskustvo u pravnoj struci“. Taj pojam, međutim, nije pravno određen pa u praksi dolazi do različitih shvaćanja i tumačenja na koji se način dokazuje i provjerava ispunjavanje tog uvjeta za kandidiranje i izbor na dužnost ustavnog suca.

1. Prvo pitanje koje se s tim u vezi postavlja jest što se uopće smatra iskustvom u pravnoj struci odnosno koje konkretne poslove obuhvaća taj pojam.

Ustav je propisao da se ustavni suci biraju osobito iz redova sudaca, državnih odvjetnika, odvjetnika i sveučilišnih profesora pravnih znanosti [članak 126. pročišćenog teksta Ustava (Narodne novine, br. 85/2010.)]. Iako te poslove Ustav navodi primjera radi, jer pritom ne isključuje druge pravne poslove, njihovim izričitim navođenjem naglašeno je da se oni *a priori* smatraju pravnim poslovima i da njihovo obavljanje uvijek znači iskustvo u pravnoj struci. No ti su pravni po-

---

isključivo prema profesionalnim i stručnim kriterijima, nego bi uz to trebao na određeni način odražavati i strukturu pluralističkog društva odnosno njegovih filozofskih, etičkih, socijalnih, političkih, vjerskih i pravnih elemenata. Venecijanska komisija (1997.): 4. – 6. i 13. U tom smislu Lauc naglašava da odluke ustavnog suda trebaju biti sinergija individualnih kvaliteta korigiranih zajedništvom u timskoj atmosferi. Lauc (2009.): 294.

57 Uvjet pravnog obrazovanja u značenju stručne osposobljenosti upravo za tu vrstu poslova propisan je nakon osamostaljenja Republike Hrvatske, Ustavom RH (Narodne novine, br. 56/1990) i UZUS-om (Narodne novine, br. 13/1991). Prije toga, prema Ustavu Socijalističke Republike Hrvatske (Narodne novine, br. 8/1974.) za suca Ustavnog suda SRH mogla se birati osoba bez obzira na vrstu zvanja ili zanimanja i stupanj stručne spreme.



slovi prema svojoj naravi takvi da ne bi bilo dvojbeno da je riječ o iskustvu u pravnoj struci i kad Ustavom ne bi bili izričito navedeni.

Problem se javlja u vezi s onim poslovima koje obavljaju pravnici, a nisu klasični pravni poslovi u okviru pravosuđa. Primjerice, to su različiti poslovi članova uprave, tajnika, voditelja kabineta ili određenih službi (kadrovske, investicijske, inspeksijske i dr.) u trgovačkim društvima, ustanovama, upravnim tijelima lokalne samouprave, udrugama i drugim organizacijama. Ti poslovi od slučaja do slučaja mogu pretežno ili u manjem dijelu obuhvaćati pravne poslove, ali je to nemoguće precizno i točno utvrditi u postupku provjere ispunjavanja uvjeta za izbor na dužnost ustavnog suca.

U vezi s tim pitanjem Venecijanska komisija izrazila je svoje mišljenje u kojem, među ostalim, ističe sljedeće: *Sastav specijaliziranih ustavnih sudova je različit od onog redovnog sudstva jer ustavni sud treba dodatni legitimitet (...) Što taj sastav više izražava različite struje društva, viši će biti njegov legitimitet. Stoga se zahtijeva (...) širi raspon iskustva za suce ustavnog suda od onog samo sudačkog ili državnoodvjetničkog, pa treba uključiti znanstvenike ili profesore možda čak i pravnike koji imaju iskustva u različitim područjima prava (npr. međunarodno pravo).*<sup>58</sup>

Nedvojbeno je da se u današnje vrijeme radnim iskustvom u pravnoj struci ne može smatrati isključivo obavljanje klasičnih pravnih poslova u okviru pravosuđa i uprave. No s obzirom na raznovrsnost poslova koji se mogu pojaviti u postupku izbora, vrlo vjerojatno je da će u svakom konkretnom slučaju biti potrebno ocijeniti koji se od njih smatraju poslovima kojima se stječe radno iskustvo u pravnoj struci. Naime, svako propisivanje i nabranje tih poslova na apstraktnoj i generalnoj razini gotovo izvjesno u praksi ne rješava problem zbog sljedećih razloga:

- nemoguće je tako precizno i potpuno navesti sve različite pravne poslove i njihove nazive, a da pritom nešto ne izostane; zatvorena lista vrlo lako može neopravdano isključiti određene osobe koje realno imaju potrebno iskustvo u pravnoj struci, ali formalno ne ispunjavaju uvjete jer se ne nalaze na popisu pravnih zanimanja odnosno poslova
- radi izbjegavanja prethodno navedenog problema, moguće bi bilo listu zaključiti često korištenom sintagmom „i drugi poslovi“ kojima se stječe iskustvo u pravnoj struci, ali u tom slučaju prethodno nabranje gotovo više nema svrhe jer može poslužiti samo kao pomoć, ali ne i kao rješenje problema.

U odnosu na strukturu osoba koje su obnašale dužnost ustavnog suca od 1991. do danas, a s obzirom na njihovo prethodno iskustvo u pravnoj struci koje su bili stekli prije izbora na tu dužnost, teško je izraditi potpunu i preciznu analizu jer je većina njih prethodno obavljala više različitih pravnih poslova. Analiza podataka o poslovima koje su obavljali neposredno prije izbora na dužnost ustavnog suca odnosno s kojih su stupili na tu dužnost pokazuje da su dužnost suca Ustavnog suda, uključujući i sadašnji saziv, obavljale ukupno trideset i tri osobe te da su od toga:

- osmero ustavnih sudaca neposredno prije izbora obavljali poslove sveučilišnog profesora
- sedmero ustavnih sudaca neposredno prije izbora obavljali poslove suca redovnih ili specijaliziranih sudova
- šestero ustavnih sudaca neposredno prije izbora obavljali poslove u tijelima državne uprave
- petero ustavnih sudaca neposredno prije izbora obavljali poslove odvjetnika
- četvero ustavnih sudaca neposredno prije izbora obavljali poslove u parlamentu

<sup>58</sup> Venecijanska komisija (2006.a): 3. – 4. (točke 14. i 19.).

- dvoje ustavnih sudaca neposredno prije izbora obavljali poslove u državnom odvjetništvu i
- jedan ustavni sudac neposredno prije izbora obavljao poslove ustavnosudskog savjetnika u Ustavnom sudu.<sup>59</sup>

Od osoba koje na dužnost ustavnog suca nisu došle neposredno kao suci redovnih ili specijaliziranih sudova, još je osmero njih tijekom svog radnog vijeka u određenom kraćem ili duljem razdoblju obavljalo tu dužnost.

Među pojedinim domaćim stručnjacima ustavnog prava postoji mišljenje da na hrvatskom Ustavnom sudu ne postoji adekvatna zastupljenost sudaca redovnih sudova<sup>60</sup> odnosno da bi bilo poželjno da svi ustavni suci imaju izvjesno sudačko iskustvo ili iskustvo u radu u pravosuđu ili barem iskustvo u radu u arbitražama pa čak i da bi Ustavom trebalo propisati da većina sudaca Ustavnog suda mora biti iz redova istaknutih sudaca.<sup>61</sup>

2. Sljedeće pitanje odnosi se na dokazivanje odnosno utvrđivanje iskustva u pravnoj struci u postupku izbora na dužnost ustavnog suca.

Tražeci odgovor na to pitanje prije svega treba konstatirati da kad je riječ o određenoj (u ovom slučaju pravnoj) struci pojmovi „radno iskustvo“ i „radni staž“ ne moraju biti istoznačni. Naime, s jedne strane, osoba može imati određeni radni staž, a da je pritom samo jedan njegov dio ostvaren u pravnoj struci (primjerice, osoba je mogla ostvariti dio radnog staža na drugim poslovima još prije nego što je stekla diplomu pravnog fakulteta ili se nije mogla zaposliti kao pravnik pa se zaposlila na drugim poslovima za koje je također bila osposobljena). S druge strane, osoba može imati iskustvo u pravnoj struci koje joj zbog različitih razloga nije priznato u radni staž (primjerice, mogla je volontirati u pravosudnim tijelima ili u nevladinim udrugama i međunarodnim organizacijama, a vezano za pravne poslove).

U tom smislu nedvojbeno je da se iskustvo u pravnoj struci ne može dokazivati odnosno utvrđivati na temelju podataka iz radne knjižice odnosno drugih odgovarajućih isprava kojima se dokazuje trajanje staža osiguranja (radnog staža)<sup>62</sup> jer se iz njih vidi samo u kolikom trajanju i kod kojeg poslodavca je taj staž ostvaren, ali ne i na kojim poslovima. Stoga je vjerodostojan dokument za dokazivanje iskustva u pravnoj struci jedino potvrda kojom poslodavac (u najširem smislu) pod materijalnom i kaznenom odgovornošću potvrđuje da je osoba u određenom razdoblju kod njega ili za njega obavljala pravne poslove. Korisno bi bilo da takva potvrda sadrži i osnovni opis pravnih poslova koje je osoba obavljala. Problem bi mogao nastati ako taj poslodavac više ne postoji (zbog stečaja, likvidacije, smrti, nepoznatog boravišta i dr.). Tada je u svakom konkretnom slučaju potrebno prosuditi na koji bi se drugi način moglo utvrditi iskustvo u pravnoj struci.

3. Napokon, postavlja se pitanje opravdanosti razlikovanja potrebne duljine iskustva u pravnoj struci između osoba koje su stekle doktorat pravnih znanosti (12 godina) i svih ostalih diplomiranih pravnika (15 godina). S tim je povezano i to što kao jedan od uvjeta za izbor na dužnost suca Ustavnog suda nije propisan položen pravosudni ispit.

59 Podaci prema životopisima sudaca Ustavnog suda objavljenim na internetskoj stranici Ustavnog suda [www.usud.hr](http://www.usud.hr), pristup: 15. studenoga 2014.

60 Lauc (2009.): 314. i 316.

61 Žuvela (2009.): 2.

62 Radna knjižica kao javna isprava može se koristiti za dokazivanje staža osiguranja (radnog odnosa) za razdoblje upisa do 30. lipnja 2013., a nakon toga za to se koriste potvrda ili elektronički zapis koje izdaje Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje.

Paradoks koji nastaje takvim rješenjem najbolje je ilustrirao Žuvela ističući sljedeće:

- za ustavnog suca može biti izabrana osoba koja je tek stekla doktorat i to iz bilo koje pravne discipline, ako prethodno ima 12 godina radnog iskustva u pravnoj struci, a da ne mora uopće imati radnog iskustva u nekom pravosudnom tijelu niti mora imati položen pravosudni ispit
- istodobno, sveučilišni profesor pravnih znanosti može se imenovati za suca Vrhovnog suda samo ako ima položen pravosudni ispit i najmanje 15 godina radnog staža
- prema UZUS-u za ustavnog suca može biti izabrana osoba koja ne bi mogla biti izabrana ni za suca županijskog suda ili nekog od visokih sudova ili Upravnog suda jer joj za to treba pravosudni ispit i još 12 godina rada na drugim pravnim poslovima nakon položenog pravosudnog ispita.<sup>63</sup>

Iako su uvjeti za izbor sudaca redovitih i specijaliziranih sudova u međuvremenu izmijenjeni, ta primjedba generalno stoji i dalje. No uz to treba primijetiti da je položen pravosudni ispit i određeno radno iskustvo nakon njegova polaganja propisano i za sve kategorije ustavnosudskih savjetnika Ustavnog suda.

Nije sporno da su zadaće i djelokrug Ustavnog suda prema svojoj naravi različiti u odnosu na sudove koji obavljaju redovitu građansku, kaznenu ili upravnu jurisdikciju. U tom smislu i sastav Ustavnog suda odnosno uvjeti koje trebaju zadovoljiti ustavni suci ne mogu biti jednaki onima koji su potrebni za obavljanje dužnosti suca unutar sudbene vlasti. Razlike, međutim, nisu ni tako velike ni tako krucijalne da bi bile dostatno opravdanje za izloženo zakonsko rješenje.

No problem nije samo u propisanoj razlici u duljini pravnog iskustva između doktora pravnih znanosti i pravnika s položenim pravosudnim ispitom, nego i u tome što zapravo nijedno od toga nije uvjet za izbor na dužnost ustavnog suca. Na taj način presudan za odlučivanje može postati fluidni, rastezljivi, teško mjerljivi i najčešće subjektivni kriterij „istaknutosti“ pa se može dogoditi da zahvaljujući tom kriteriju na dužnost ustavnog suca bude izabrana osoba koja nema ni doktorat pravnih znanosti ni položen pravosudni ispit.

Takva mogućnost izvjesno ne pridonosi stjecanju ugleda Ustavnog suda kao institucije kao ni povjerenju u njegovu izvrsnost. No osim toga, šire gledajući, za diplomirane pravnike to sigurno nije motivirajuće u smjeru potrebe i želje za usavršavanjem i učenjem radi napredovanja. S obzirom na to očito je da bi stjecanje doktorata pravnih znanosti i položen pravosudni ispit, ako ne kumulativno, onda barem alternativno trebali biti propisani kao jedan od uvjeta za izbor i obnašanje dužnosti ustavnog suca.

U praksi, od ukupno trideset troje ustavnih sudaca koji su obavljali tu dužnost od 1991., uključujući i sadašnji saziv, njih petnaestero bilo je izabrano sa stečenim akademskim stupnjem doktora znanosti, a troje sa stečenim akademskim stupnjem magistra znanosti.

Od dvanaestero ustavnih sudaca koji trenutačno obnašaju dužnost, šestoro je izabrano sa stečenim akademskim stupnjem doktora znanosti, dvoje sa stečenim akademskim stupnjem magistra znanosti, a četvero bez stečenog akademskog stupnja. Također, njih desetero ima položen pravosudni ispit.<sup>64</sup>

63 Žuvela (2009.): 2.

64 Nakon izbora na dužnost odnosno tijekom mandata još je četvero ustavnih sudaca aktualnog saziva steklo akademski stupanj doktora znanosti, a uz to jedan je postao redoviti član HAZU, tako da sada saziv ima deset doktora znanosti od kojih je jedan akademik. Podaci prema životopisima ustavnih sudaca objavljenim na mrežnoj stranici Ustavnog suda [www.usud.hr](http://www.usud.hr), pristup: 15. studenoga 2014.

## 5.2. ISTAKNUTI ZNANSTVENI ODNOSNO STRUČNI RAD ILI ISTAKNUTO JAVNO DJELOVANJE U PRAVNOJ STRUCI KAO UVJET ZA IZBOR NA DUŽNOST SUCA USTAVNOG SUDA

Za izbor na dužnost ustavnog suca nije dovoljno da kandidat bude samo pravni stručnjak (što je ocjena njegove stručne kvalitete) nego i da je istaknuti pravnik, što je stupanj iznad vrhunskog pravnog zanatlije te obuhvaća i neka dodatna osobna svojstva koja ga posebno ističu između drugih pravnih stručnjaka (dosljednost, odgovornost, hrabrost, pravednost, kreativnost, predanost i dr.).

Uvjet „istaknutosti“ kandidata u pravnoj struci konkretiziran je u UZUS-u tako da obuhvaća znanstveni rad, stručni rad i javno djelovanje. Pritom je dovoljno da se kandidat istaknuo samo u jednoj od navedenih aktivnosti.<sup>65</sup> Međutim to isticanje trebalo bi biti signifikantno odnosno prepoznatljivo prije svega unutar same struke. Osim toga, po naravi stvari trebalo bi dati prednost onim kandidatima koji su se istaknuli u više traženih djelatnosti. To bi ujedno trebala biti i glavna argumentacija Odbora u njegovu obrazloženju razloga zbog kojih je pojedine kandidate uvrstio u svoj prijedlog (uži izbor), odnosno zbog čega je one druge isključio iz njega.

Osobit problem vezan za taj uvjet jest iznalaženje konkretnih mjerila i pokazatelja za ocjenu o istaknutosti nečijeg rada odnosno djelovanja.

U odnosu na znanstveni i stručni rad to bi mogli biti sljedeći pokazatelji:

- objavljeni znanstveni i stručni radovi (u domaćoj i stranoj literaturi, recenzirani i kategorizirani, urednik, autor ili suautor...)
- održana predavanja i nastupi na znanstvenim i stručnim skupovima (pozvani ili prijavljeni predavač, pozvani gost, organizator, voditelj skupa...)
- obavljanje izabranih dužnosti u znanstvenim i stručnim organizacijama (dekan, član akademije, predstojnik instituta, predsjednik društva...)
- sudjelovanje u znanstvenim i stručnim projektima (voditelj projekta, konzultant, stručnjak...)
- nagrade i priznanja za znanstvena i stručna ostvarenja.

Javno djelovanje moglo bi se procjenjivati s pomoću sljedećih pokazatelja:

- objavljeni intervjui u medijima
- različiti članci (kolumne, komentari, kritike, osvrti...) objavljeni u tisku i drugim publikacijama
- javni nastupi na tribinama, okruglim stolovima, radionicama i sl.
- zastupanje ili predstavljanje organizacije na različitim događanjima
- nagrade i priznanja za javno djelovanje.

Iz navedenog je očito da znanstveni i stručni rad te javno djelovanje u znatnoj mjeri mogu biti isprepleteni, no to nije problem jer nema razloga za njihovo strogo razdvajanje budući da su sastavni dio jednog uvjeta.

Navedeni pokazatelji nužno ne dokazuju da postoji ili ne postoji razina istaknutosti u pravnoj struci koja se može smatrati ispunjavanjem uvjeta za izbor. No s druge strane, bez korištenja tih pokazatelja objektivno je teško ocijeniti nečiju istaknutost u struci, a ukazuju li na prosječnu ili slabu aktivnost ili čak na neaktivnost, tada je svakako teško ocijeniti da se kandidat svojim znanstvenim odnosno stručnim radom ili javnim djelovanjem istaknuo u pravnoj struci.

65 Crnić (1991.): 8.

U prethodno navedenim postupcima izbora ustavnih sudaca,<sup>66</sup> od ukupno devedeset troje kandidata koji su sudjelovali u tim izbornim postupcima, njih šezdeset jedno u svojim su kandidaturama uz životopis kao referencu naveli bibliografiju i konkretne podatke o znanstvenom i stručnom radu odnosno javnom djelovanju.

Pritom:

- četrdeset jedan kandidat naveo je objavljivanje znanstvenih i stručnih radova (u rasponu od četiri do više od stotinu radova)
- četrnaestero kandidata navelo je aktivno sudjelovanje na savjetovanjima, seminarima i predavanjima
- jedanaestero kandidata navelo je obavljanje dužnosti u profesionalnim i drugim pravnim organizacijama
- devetero kandidata navelo je članstvo u različitim organizacijama pravnika
- osmero kandidata navelo je primitak nagrada i priznanja za stručni i društveni rad
- četvero kandidata navelo je sudjelovanje u znanstvenim i stručnim projektima.

Međutim, čak trideset dvoje kandidata u svojim kandidaturama nije navelo ništa od toga niti bilo koji drugi konkretni pokazatelj kojim bi potkrijepili ispunjavanje uvjeta o istaknutom znanstvenom odnosno stručnom radu ili o istaknutom javnom djelovanju u pravnoj struci.

U navedenim postupcima Odbor je, sukladno članku 6. stavku 4. PTUZUS-a, redovito predlagao više kandidata od broja ustavnih sudaca koji se birao. Pritom je u obrazloženju svojih prijedloga prije svega isticao da je vodio računa o poštovanju ustavne odredbe o ravnopravnosti spolova i brojčano većem udjelu žena te o sudjelovanju predstavnika nacionalnih manjina u sastavu sudaca Ustavnog suda. No u konačnom izboru ti kriteriji očito nisu bili odlučni jer u sastavu Ustavnog suda kontinuirano ima više muškaraca nego žena, s tim da nitko od njih nije pripadnik neke nacionalne manjine.

Prema obrazloženjima prijedloga kandidata Odbor se u ocjenjivanju rukovodio podacima o izvrsnosti kandidata istaknutim u njihovu životopisu i dojmom iz javnog razgovora s kandidatima. Pritom je kao razloge davanja prednosti i uvrštenja u uži izbor odnosno svoju listu kandidata redovito navodio:

- stručno i javno djelovanje (najčešće)
- objavljene stručne i znanstvene radove u području prava
- obavljanje odgovornih pravosudnih i drugih dužnosti
- kontinuirano stručno usavršavanje tijekom radnog iskustva
- široko obrazovanje i interes
- postizanje iznadprosječnih rezultata u radu
- potporu struke
- znanstvena postignuća.

Za sve kandidate koji su u navedenim postupcima izabrani na dužnost ustavnog suca u obrazloženju prijedloga Odbora istaknuto je, uz pojedinačne specifičnosti, njihovo stručno i javno djelovanje te objavljivanje znanstvenih i stručnih radova.<sup>67</sup>

<sup>66</sup> Vidi *supra* u poglavlju 3.1. Isticanje kandidatura.

<sup>67</sup> Vlastito istraživanje, podaci prema izornoj dokumentaciji Hrvatskoga sabora.

## 6. PRAVNA NARAV ODLUKE O IZBORU SUDACA USTAVNOG SUDA I MOGUĆNOST NJEZINA OSPORAVANJA

Suce Ustavnog suda bira Hrvatski sabor kao najviše predstavničko tijelo građana Republike Hrvatske. Odluku o izboru ustavnih sudaca Hrvatski sabor donosi neposredno na temelju ustavnih ovlasti.

Međutim, iz odredbi Ustava kao ni iz odredbi UZUS-a nije moguće ocijeniti kakva je pravna narav te odluke i, vezano za to, postoji li mogućnost njezina osporavanja odnosno pravne zaštite osobe koja smatra da su njome povrijeđena njezina prava. Takva mogućnost, naime, nije propisana, ali nije ni izrijekom isključena.

Za akte izbora najviših državnih i pravosudnih dužnosnika često se veže pojam „akta vladanja“. Pod tim pojmom najčešće se smatraju akti izbora, imenovanja i razrješenja koje donose najviša politička tijela u državi neposrednom primjenom mjerodavnih odredaba Ustava u konkretnim i posebno određenim situacijama (primjerice, imenovanje predsjednika vlade).<sup>68</sup> Takvi akti izvjesno imaju političku narav koja može biti više ili manje izražena, ali je uvijek prisutna. Upravo zbog te naravi postavlja se pitanje dopustivosti nadzora nad tim aktima odnosno ispitivanja njihove ispravnosti i granica tog ispitivanja.<sup>69</sup>

U vezi s tim pitanjem ESLJP je izrazio pravno stajalište prema kojem priznaje državni interes da se u određenim područjima javnih poslova koja uključuju izvršavanje diskrecijskih ovlasti pripadajućih državnom suverenitetu gdje se mora odustati od interesa pojedinca, za pojedine položaje ili kategorije poslova isključi pristup sudu. Pritom, međutim, moraju biti ispunjena dva uvjeta: 1. takvo isključenje pristupa sudu mora biti izrijekom propisano u nacionalnom pravu i 2. isključenje mora biti opravdano objektivnim interesom države.<sup>70</sup>

Odluka o izboru ustavnih sudaca nedvojbeno je političke naravi i u tom smislu predstavlja „akt vladanja“ (ne ulazeći ovdje u teorijsko pitanje je li to pojam klasične pravne teorije ili izum političke manipulacije). No istodobno, njezino je donošenje uvjetovano ispunjenjem određenih pravnih pretpostavki koje se odnose na postupak donošenja kao i na uvjete koje moraju zadovoljiti kandidati za izbor na tu dužnost, a što je propisano ustavnim zakonom, dakle aktom pravne snage samoga Ustava.<sup>71</sup>

Riječ je, dakle, o pravno vezanom aktu pravno-političke naravi. Stoga je nedvojbeno da i ta odluka mora podlijegati određenoj sudskoj kontroli. Pitanje je, međutim, kakvoj kontroli odnosno kojeg suda?

68 U tom smislu pojam „akta vladanja“ nije istovjetan pojmu „akta vlade“ kao političkog akta izvršne vlasti. O tome opširnije vidjeti u udžbeniku Smerdel / Sokol (2009.): 319. – 320.

69 Razmatrajući pojam „akta vladanja“, Smerdel upućuje na klasičnu hrvatsku i europsku pravnu teoriju u kojoj postoji koncepcija akta vlade kao akta za kojeg je važno to da njegova ispravnost zbog svoje političke prirode ne može biti predmetom sudske ocjene kao i na angloameričku pravnu tradiciju u kojoj politička pitanja ne mogu biti predmetom sudske ocjene pri čemu granice i razlike političkog u odnosu na pravno određuje praksa sudova. Međutim, ističe kako se u hrvatskoj ustavnopravnoj i upravopravnoj literaturi pojam „akta vlade“ rijetko i površno obrađivao, a pojedini ga autori (Ivančević, Borković) uopće ne obrađuju. Smatra da je pojam „akt vladanja“ u suprotnosti s temeljnim načelima ustavnog poretka RH o vladavini prava. Smerdel (2011.): 342. – 351.

70 ESLJP (2007.), presuda u predmetu Eskelinen i dr. protiv Finske, točke 61. i 62. Isto pravno stajalište ponovljeno je i (2009.) u presudi u predmetu Olujić protiv Hrvatske, točka 34.

71 Smerdel stoga ističe da je „neutemeljeno i pogrešno svako uspoređivanje političkih imenovanja od strane izvršnih tijela, predsjednika republike i Vlade ili pak imenovanja članova Vlade od strane Hrvatskog sabora (čija je protuteža politička odgovornost tih dužnosnika), s izborom sudaca Ustavnog suda RH“ te da je nemoguće „obraniti tezu da bi jedino izbor sudaca Ustavnog suda, od svih najviših dužnosnika RH, bio izuzet od sudbenog, odnosno ustavnosudskog nadzora, ali i od političke odgovornosti, kao nekakav „super akt vladanja.“ Smerdel (2011.): 349. – 350.

Prema Zakonu o upravnim sporovima (Narodne novine, br. 53/1991, 9/1992 i 77/1992, u daljnjem tekstu: ZUS/91) koji je bio na snazi do kraja 2011., osoba koja je smatrala da joj je nekim konačnim pojedinačnim aktom povrijeđeno Ustavom zajamčeno pravo i sloboda čovjeka i građanina, imala je pravo na podnošenje zahtjeva Upravnom sudu Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: Upravni sud) za zaštitu takve slobode i prava, ako nije bila osigurana druga sudska zaštita (članak 66.).<sup>72</sup>

Za korištenje takve sudske zaštite kumulativno su trebali biti ispunjeni sljedeći uvjeti:

- da je riječ o pravima i slobodama čovjeka i građanina koji su izričito zajamčeni Ustavom
- da su ta ustavna prava i slobode čovjeka i građanina povrijeđeni konačnim pojedinačnim aktom, tj. da se protiv njega ne može upotrijebiti redoviti pravni lijek odnosno, ako je pravni lijek bio dopušten, da je on bio iskorišten te
- da u pravnom sustavu nije osigurana druga sudska zaštita, tj. da je takav akt izvan druge sudske kontrole.

Na taj način bila je osigurana sudska zaštita u odnosu na brojne akte izbora i imenovanja na različite dužnosti koji su se donosili kao „akti vladanja“ i protiv kojih nije bio izričito predviđen put pravne zaštite, a kojima su realno mogli biti povrijeđeni propisi na štetu sudionika postupka. Time je ujedno bio ispunjen zahtjev članka 6. stavka 1. (pravo na pošteno suđenje) Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (u daljnjem tekstu: Konvencija).

Kad je riječ o toj vrsti akata, postupak prema članku 66. ZUS-a/91 primjenjivao se u praksi uglavnom u odnosu na odluke nadležnih državnih tijela o izboru na dužnosti u sudovima, a bilo je i nekoliko slučajeva koji su se odnosili na odluke Hrvatskoga sabora o izboru ustavnih sudaca.

U biti, u tim sudskim postupcima Upravni sud radio je isto što i Ustavni sud u postupcima u povodu ustavnih tužbi – ispitivao je moguće povrede prava koja imaju značaj ustavnih sloboda i prava.<sup>73</sup>

Međutim, vođenje tog postupka bio je uvjet za podnošenje ustavne tužbe pred Ustavnim sudom. U svojoj praksi Ustavni sud odbacivao je ustavne tužbe kad prethodno nije bio pokrenut odnosno vođen postupak prema članku 66. ZUS-a/91 pred Upravnim sudom s obrazloženjem da nije bio iscrpljen pravni put.<sup>74</sup> Pritom je Ustavni sud ograničio širinu ovlasti Upravnog suda pravnim stajalištem prema kojem Upravni sud u takvom postupku nema anulacijske nego samo kassacijske ovlasti odnosno kad utvrdi da je podnositelju zahtjeva aktom povrijeđeno njegovo ustavno pravo i sloboda, može samo ukinuti, ali ne i poništiti osporeni akt.<sup>75</sup>

Novi Zakon o upravnim sporovima (Narodne novine, br. 20/2010., u daljnjem tekstu: ZUS/10) koji je stupio na snagu 1. siječnja 2012. godine, međutim, nije preuzeo rješenje iz ZUS-a/91 niti je propisao neki sličan postupak pa se ponovno otvorio problem kontrole „akata vladanja“ i pravne zaštite protiv njihove eventualne nezakonitosti.

72 Ti predmeti u Upravnom sudu RH označavani su signaturom Zpa.

73 Prema Giuniju, bitno obilježje tog postupka i ujedno razlika u odnosu na ustavnosudski postupak jest u tome što pred Upravni sud RH dolaze samo takvi pojedinačni akti protiv kojih nije dopuštena nikakva druga sudska zaštita, kakva je primjerice predviđena za upravne akte ili sudske presude i rješenja. Budući da se postupak prema čl. 66. ZUS-a/91 vodio odgovarajućom primjenom zakonskih odredaba o upravnom sporu, on se običavao nazivati i kvaziupravnim sporom. Giunio (2009.a): 1.

74 Primjerice, rješenja U-III-2331/2001 od 12. prosinca 2001. (Narodne novine, br. 2/2002.), U-III-1923/2002 od 13. prosinca 2002. i U-III-2419/2008 od 25. rujna 2008. (pismohrana Ustavnog suda).

75 Među pravnicima ima i suprotnih mišljenja; vidjeti: Giunio (2009.b): 14.

U tom smislu postavilo se pitanje je li na taj način isključena mogućnost pravne zaštite protiv takvih akata ili je protiv njih moguće izravno podnijeti ustavnu tužbu pred Ustavnim sudom?

Odgovor na to pitanje proizlazi iz spomenutog pravnog stajališta ESLJP-a u predmetu *Eskelinen i dr. protiv Finske* (2007.). Naime, nijednim hrvatskim propisom nije izričito isključena pravna zaštita protiv takvih akata. Istodobno, obrazloženje Konačnog prijedloga ZUS-a/10 ne sadrži nikakvu informaciju o tome zbog čega je postupak prema članku 66. ZUS-a/91 izostavljen, osobito je li riječ o izričitoj namjeri zakonodavca da isključi takvu pravnu zaštitu te koji objektivni interes države opravdava to isključenje?<sup>76</sup>

S obzirom na to nedvojbeno je da i protiv tzv. „akata vladanja“ mora biti osiguran odnosno postojati određeni postupak pravne zaštite. U nedostatku drugog postupka jedino rješenje je pokretanje postupka za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda pred Ustavnim sudom podnošenjem ustavne tužbe na temelju članka 62. stavka 1. PTUZUS-a. Pritom, uvjet za podnošenje ustavne tužbe iz stavka 2. istog članka (prethodno iscrpljeni pravni put) u ovom slučaju je bespredmetan. To proizlazi i iz formulacije predmetne odredbe koja taj uvjet postavlja samo *ako je zbog povrede ustavnih prava dopušten drugi pravni put*. Dakle, ne bi trebalo biti dvojbeno da se protiv tzv. „akata vladanja“ može podnijeti ustavna tužba.

Međutim, kako Ustavni sud u strukturi državnih tijela predstavlja posebnu ustavnu kategoriju koja nije dio ni jedne pa ni sudbene vlasti, postavlja se pitanje može li se ustavnosudski postupak pokrenut po ustavnoj tužbi smatrati osiguranjem prava na pristup sudu u smislu članka 6. Konvencije. Odgovor na to pitanje također se može naći u praksi ESLJP-a i to u spomenutoj presudi u predmetu *Olujić protiv Hrvatske* (2009.) u kojoj je taj Sud iznio stajalište da isključenje sudske zaštite pred redovnim sudovima ne čini pristup sudu apsolutno isključenim *budući da je podnositelj bio ovlašten podnijeti ustavnu tužbu protiv odluke Državnog sudbenog vijeća i Županijskog doma*, te je sud ispitao *meritum tih tužbi*. (...) *Po toj osnovi, Sud smatra da okvir nadzora Ustavnog suda u konkretnom slučaju, te njegova ovlast da ukine odluke, ukazuje da je podnositelju osiguran pristup sudu po domaćem pravu, koji zadovoljava Eskelinen test*. (točke 36. i 37.).

U prilog tome govori i mišljenje Venecijanske komisije izraženo u povodu novele Zakona o Ustavnom sudu Armenije: *Odluku o povredi postupka imenovanja suca Ustavnog suda (članak 14.7.7) trebao bi donijeti sam Sud, a ne redovni sud*.<sup>77</sup>

Navedena stajališta rješavaju prazninu koja je u hrvatskom pravu nastala „nestankom“ postupka zaštite ustavnih prava i sloboda prema članku 66. ZUS-a/91, ali ne bez određenih dvojbi i skepse, zasad i dalje samo u pravnoj teoriji.<sup>78</sup>

## 7. PRAVNA STAJALIŠTA USTAVNOG SUDA VEZANA ZA POSTUPAK IZBORA USTAVNIH SUDACA

Od početka njegova djelovanja u samostalnoj i suverenoj Republici Hrvatskoj pred samim Ustavnim sudom vodilo se nekoliko postupaka u povodu ustavnih tužbi protiv odluka o izboru

<sup>76</sup> Hrvatski sabor (2010.a).

<sup>77</sup> Venecijanska komisija (2006.b): 6. (točka 31.1).

<sup>78</sup> Tako, primjerice, Giunio smatra opasnim rješenje prema kojem odluka o izboru suca Ustavnog suda RH kao „akt vladanja“ ne bi podlijegala sudskoj kontroli, osim ustavnosudske. Pritom ističe kako bi u krajnjem slučaju došlo do toga da bi Sabor aktom vladanja birao suce Ustavnog suda, a jedini kontrolor tih akata bio bi Ustavni sud, dakle oni suci koji su prethodno izabrani takvim aktima vladanja, što očito ima implikacije na funkcioniranje načela podjele vlasti. Giunio (2009.a): 8.



ustavnih sudaca. U tim je predmetima Ustavni sud, osim odlučivanja o konkretnom slučaju, izrazio i određena načelna pravna stajališta koja su općenito važna za pravnu praksu.

Naime, prema članku 31. PTUZUS-a odluke i rješenja Ustavnog suda obvezatni su i dužna ih je poštovati svaka fizička i pravna osoba (stavak 1.), a sva tijela državne vlasti i lokalne i područne (regionalne) samouprave dužna su u okviru svoga ustavnog i zakonskog djelokruga provoditi njegove odluke i rješenja (stavak 2.).

Dužnost provedbe odluka i rješenja Ustavnog suda podrazumijeva obvezu državnog tijela čiji je akt ukinut poduzeti sve radnje kako bi se ispunila praznina nastala njegovim ukidanjem. To praktično znači da je to državno tijelo dužno provesti novi postupak u kojem treba ispraviti pogreške učinjene u prethodnom postupku i to u skladu sa shvaćanjima i pravnim ocjenama Ustavnog suda.<sup>79</sup>

Načelna pravna stajališta koja je Ustavni sud izrazio u postupcima vezanim za odluku o izboru ustavnih sudaca odnose se na sljedeća pitanja:

#### 1. Aktivna legitimacija za podnošenje ustavne tužbe protiv odluke o izboru sudaca Ustavnog suda

Ustavni sud izrazio je pravno stajalište da je pretpostavka za dopuštenost ustavne tužbe protiv odluke o izboru sudaca Ustavnog suda činjenica da je njezin podnositelj sudjelovao u izboru postupku, tako da je on u tom postupku bio kandidat ili da se tijekom tog postupka odlučivalo o nekom njegovom osobnom, neposrednom i na zakonu osnovanom interesu.

Stoga je Ustavni sud odbacio ustavnu tužbu podnositeljice koja nije ni u kojem svojstvu i ni na koji način sudjelovala u postupku kandidiranja i izbora sudaca Ustavnog suda<sup>80</sup> kao i ustavnu tužbu podnositeljice koja je u postupku kandidiranja i izbora sudaca Ustavnog suda sudjelovala u svojstvu saborske zastupnice, dakle članice državnog tijela u kojem se raspravljalo o kandidatima i koje je donijelo odluku o izboru.<sup>81</sup>

Ustavni sud je, međutim, u okviru tog pravnog stajališta, rješenjem odbacio i ustavnu tužbu osobe koja je bila kandidat u postupku, ali u postupku pred Odborom nije ušla u uži izbor odnosno Odbor je nije uvrstio u svoj prijedlog. Naime, Ustavni sud je smatrao da podnositelj, iako je u postupku pravodobno istaknuo svoju kandidaturu, zapravo i nije bio kandidat za izbor na dužnost ustavnog suca jer ga nije predložio Odbor za izbor na tu dužnost pa stoga nije ni ovlašten na podnošenje ustavne tužbe. Pritom treba naglasiti da su pri odlučivanju predsjednik i troje sudaca Ustavnog suda izdvojili svoje mišljenje, smatrajući da je stajalište na kojem se rješenje temelji pogrešno i pravno neutemeljeno zato što za priznavanje legitimacije ne može biti odlučna okolnost je li nadležni Odbor pojedinog kandidata uvrstio u svoj prijedlog ili nije.<sup>82</sup>

Vezano za stajališta izražena u tom rješenju i izdvojenim mišljenjima, već je prije istaknuto kako se kandidati u pojedinim fazama izbornog postupka nalaze u različitim položajima: kao prijavljeni kandidati, potencijalni kandidati i konačni kandidati.<sup>83</sup> No pritom je riječ o teorijskoj podjeli na kojoj se ne bi smjele temeljiti razlike u pravima prijavljenih sudionika postupka izbora. U tom smislu pravna stajališta izražena u izdvojenim mišljenjima potpuno su ispravna; štovi-

79 Crnić (2002.): 71.

80 Rješenje broj U-III-885/1999 od 27. listopada 1999., Narodne novine, br. 117/1999.

81 Rješenje broj U-III-893/1999 od 8. studenoga 1999., pismohrana Ustavnog suda.

82 Rješenje broj U-III-911/1999 od 8. studenoga 1999., Narodne novine, br. 135/1999.

83 Vidi *supra* u poglavlju 4. Kandidacijski postupak za izbor sudaca Ustavnog suda.

še, pravo na pravnu zaštitu trebaju imati i oni prijavljeni kandidati koji prema mišljenju Odbora ne ispunjavaju uvjete i čije su kandidature odbačene, ako smatraju da je Odbor pogrešno ocijenio njihove kandidature i time im povrijedio određena prava.

Kako je u konkretnom slučaju riječ o prilično „starom“ rješenju, a u međuvremenu nije bilo novih istovjetnih slučajeva na kojima bi se provjerila ispravnost izraženog stajališta, u svjetlu kasnijih pravnih dosegâ, osobito u odnosu na primjenu Konvencije te pravnih stajališta ESLJP-a vezanih za pravo na pristup sudu, vjerojatno je da bi danas Ustavni sud donio drukčije rješenje.

2. Prethodna iscrpljenosti pravnog puta kao uvjet za podnošenje ustavne tužbe protiv odluke o izboru sudaca Ustavnog suda

Prema stajalištu Ustavnog suda pretpostavka za dopuštenost ustavne tužbe protiv odluke o izboru sudaca Ustavnog suda prethodno je provedeni postupak za zaštitu zajamčenog prava i slobode čovjeka i građanina pred Upravnim sudom na temelju članka 66. ZUS-a/91. Naime, u nedostatku izričite pravne norme koja bi isključivala upravnosudsku zaštitu protiv odluke Hrvatskog sabora o izboru ustavnih sudaca, Ustavni sud ustanovio je nadležnost Upravnog suda za ispitivanje eventualnih povreda ustavnih prava počinjenih u postupku njihova izbora.

Sukladno tom pravnom stajalištu Ustavni sud je rješenjem odbacio ustavnu tužbu podnositelja kao preuranjenu, budući da prethodno nije bio iscrpljen dopušteni pravni put jer postupak pred Upravnim sudom prema članku 66. ZUS-a/91 u trenutku podnošenja ustavne tužbe još nije bio okončan.<sup>84</sup>

Nakon stupanja na snagu ZUS-a/10 i „nestanka“ postupka za zaštitu zajamčenog prava i slobode čovjeka i građanina pred Upravnim sudom na temelju članka 66. ZUS-a/91 iz hrvatskog pravnog sustava, navedeno stajalište više nije aktualno. Ono međutim opet može biti važno ako bi se u budućnosti ponovno predvidio neki sličan postupak pravne zaštite protiv akata u odnosu na koje nije osigurana druga sudska zaštita.

3. Granice do kojih je dopuštena sudska provjera odluke o izboru sudaca Ustavnog suda

Ustavni sud izrazio je pravno stajalište da se Odluka Hrvatskog sabora o izboru sudaca Ustavnog suda može ispitivati sa stajališta ustavnosti i zakonitosti postupka i načina donošenja, ali u različitim stupnjevima i sa stajališta ispunjavanja uvjeta propisanih člankom 5. stavkom 1. PTU-ZUS-a. Ako su ti uvjeti ispunjeni, politička volja izražena tijekom glasovanja ne može biti predmetom ni sudske ni ustavnosudske kontrole.

Prema mišljenju Ustavnog suda akti izbora ili imenovanja koji ne pretpostavljaju prethodno ispunjenje zakonom propisanih uvjeta stručnih ili drugih kvalifikacija za obnašanje određenih državnih dužnosti, nedvojbeno podliježu ustavnosudskoj kontroli samo sa stajališta ustavnosti i zakonitosti postupka i načina njihova donošenja.

Nasuprot tome akti izbora ili imenovanja koji pretpostavljaju prethodno ispunjenje zakonom propisanih uvjeta stručnih ili drugih kvalifikacija za obnašanje određenih državnih dužnosti, a u koje spada i odluka o izboru ustavnih sudaca kao akt pravno-političke naravi, podliježu ustavnosudskoj kontroli ne samo sa stajališta ustavnosti i zakonitosti postupka i načina njihova donoše-

84 Rješenje broj U-III-1923/2002 od 13. prosinca 2002., pismohrana Ustavnog suda.

nja, nego i u dijelu koji odgovara na pitanje: ispunjava li kandidat Ustavom i/ili zakonom propisane uvjete za obnašanje dotične državne odnosno pravosudne dužnosti.<sup>85</sup>

4. Dopuštenost provjere kvalifikacije kandidata o istaknutosti znanstvenim ili stručnim radom ili javnim djelovanjem

Prema stajalištu Ustavnog suda riječ je ponajprije o vrijednosnoj ocjeni Hrvatskoga sabora. Takva kvalitativna provjera stoga zahtijeva nužan pravni oprez jer može doći u koliziju s političkom voljom parlamenta izraženom tijekom glasovanja o kandidatu za ustavnog suca. Ona ne smije uzurpirati volju i nadležnost parlamenta te se mora ograničiti samo na provjeru jesu li u kandidaturi sadržane činjenice iz kojih se može izvesti zaključak da je kandidat osoba koja se u pravnoj struci istaknula znanstvenim ili stručnim radom ili svojim javnim djelovanjem (primjerice, objava stručnih članaka, sudjelovanje na domaćim i inozemnim stručnim skupovima). 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 su nadležnosti Hrvatskoga sabora.<sup>86</sup>

5. Određivanje pojma „radno iskustvo u pravnoj struci“ i njegovo dokazivanje

Ustavni sud izrazio je pravno stajalište da se „radno iskustvo u pravnoj struci“ pri izboru ustavnih sudaca ne bi se smjelo ograničiti na klasične pravne poslove u okviru pravosuđa, nego se pod tim pojmom treba smatrati svaki oblik obavljanja pravnih poslova neovisno o osnovi rada i osobi poslodavca. O načinu na koji će utvrđivati ispunjavanje uvjeta od najmanje 15 godina radnog iskustva u pravnoj struci odlučuje sam Hrvatski sabor, ponajprije određujući u Pozivu 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 mogao iz svih uz prijavu dostavljenih dokumenata, a sagledavajući ih kao jednu cjelinu, utvrditi tu činjenicu.<sup>87</sup>

6. Trenutak mjerodavan za ocjenu ispunjavanja uvjeta za izbor na dužnost suca Ustavnog suda

Prema stajalištu Ustavnog suda za ocjenu ispunjavaju li kandidati uvjete za izbor na dužnost ustavnog suca mjerodavan je posljednji dan roka za podnošenje kandidatura po Pozivu Odbora. To znači da činjenice o kojima ovisi ispunjavanje uvjeta za ustavnog suca moraju stvarno postojati u trenutku zaključenja postupka prikupljanja kandidatura te moraju biti u kandidaturi na odgovarajući način prezentirane.<sup>88</sup>

85 Odluka broj U-III-443/2009 od 30. travnja 2009., *ad.* 8.2, Narodne novine, br. 65/2009.

86 *Ibid.*, *ad.* 8.3.

87 *Ibid.*, *ad.* 8.4.

88 *Ibid.*, *ad.* 8.5.

## 8. OCJENE ESLJP-A O POSTUPANJU USTAVNOG SUDA

Izbor suca Ustavnog suda bio je predmetom odlučivanja i ESLJP-a. Naime, pred ESLJP-om bio je pokrenut postupak protiv Republike Hrvatske na temelju zahtjeva podnositeljice kojim je osporavala odluku Ustavnog suda kojom je ukinuta presuda Upravnog suda, a kojom je taj Sud ukinuo Odluku Hrvatskog sabora o izboru suca Ustavnog suda.

U tom predmetu ESLJP je donio nekoliko ocjena koje se, doduše, ne odnose posebice na postupak izbora ustavnih sudaca nego općenito na postupanje Ustavnog suda.

Međutim, s obzirom na prije navedene promjene u zaštiti prava nastale „nestankom“ postupka pred Upravnim sudom na temelju članka 66. ZUS-a/91 i uloge Ustavnog suda koji je postao prvo i jedino mjesto pred kojim se (barem kako stvari sada stoje) može tražiti zaštita prava u postupku izbora ustavnih sudaca, te su ocjene izuzetno važne te ih stoga treba ovdje istaknuti.

Riječ je o ocjenama i pravnim stajalištima koja se odnose na kontradiktornost postupka, javnu raspravu i nepostojanje pravnog sredstava protiv odluka Ustavnog suda.<sup>89</sup>

1. ESLJP ističe da pojam poštenog suđenja podrazumijeva i pravo na kontradiktorni postupak. To pravo znači da stranke u kaznenom ili građanskom postupku moraju u načelu imati priliku ne samo obznanimi bilo koji dokaz koji je potreban da bi uspjele sa svojim zahtjevima, nego i priliku da doznaju za sve dokaze i očitovanja predložena odnosno podnesena radi utjecaja na odluku suda te priliku da daju primjedbe na njih.

U ustavnosudskom postupku Ustavni sud zatražio je mišljenja uglednih pravnika i raznih institucija kako bi donio informiranu odluku o glavnom pravnom pitanju koje je trebao riješiti.

ESLJP nalazi da se podnositeljicu zahtjeva trebalo obavijestiti o mišljenjima i informacijama dobivenim u postupku pred Ustavnim sudom te joj je trebala biti dana prilika da ih komentira. S obzirom na to da je podnositeljica zahtjeva bila obaviještena o tim mišljenjima i informacijama pribavljenim u postupku pred Ustavnim sudom tek nakon što je postupak pred tim sudom završio, ESLJP je zaključio da u postupku o kojemu je riječ nije bilo poštovano pravo podnositeljice zahtjeva na kontradiktornu raspravu.

Stoga je ESLJP utvrdio da je došlo do povrede članka 6. stavka 1. Konvencije zbog nedostatka kontradiktornosti rasprave.

2. ESLJP ističe da javni značaj postupka pred sudskim tijelima o kojem se govori u članku 6. stavku 1. Konvencije štiti stranke u postupku od provođenja pravde u tajnosti, bez kontrole javnosti te je to jedno od sredstava kojima se može održavati povjerenje u više i niže sudove. Time što čini provođenje pravde vidljivim, javnost pridonosi postizanju cilja članka 6. stavka 1. Konvencije, a to je pošteno suđenje, čije je jamstvo jedno od temeljnih načela demokratskog društva u smislu Konvencije. ESLJP također naglašava da pravo na javnu raspravu općenito uključuje pravo na usmenu raspravu.

Međutim, obveza održati raspravu nije apsolutna. Naprimjer, rasprava se ne mora održati kad se stranka nedvosmisleno odrekne svog prava na nju, a nema pitanja od javnog interesa koja

89 ESLJP (2011.) presuda u predmetu Juričić protiv Hrvatske, točke 72. – 78., 84. – 93. i 98. – 101.

raspravu čine nužnom. To odricanje može biti izričito ili prešutno, ovo drugo primjerice tako da se suzdrži od podnošenja zahtjeva da se održi rasprava.

U konkretnom slučaju ESLJP je utvrdio da podnositeljica zahtjeva nije zatražila održavanje usmene rasprave pred Upravnim sudom te se stoga treba smatrati da se nedvosmisleno odrekla prava na raspravu.

Kad je u postupku pred višim sudovima riječ samo o pravnim pitanjima, za razliku od činjeničnih pitanja, tada se općenito ne traži usmena i javna rasprava, ako je takva rasprava održana ili se stranka odrekla njezina održavanja u prvom stupnju. Primjenjujući ova načela na ustavne sudove, ESLJP smatra da se u postupku pred takvim sudovima u pravilu ne traži rasprava jer oni, time što su ograničeni na ispitivanje ustavnih pitanja, ne povlače za sobom ocjenu činjeničnih pitanja nego pravnih pitanja.

Ustavni sud u konkretnom slučaju u konačnici nije utvrđivao ili preispitivao činjenice ili (ponovno) ocjenjivao dokaze. Slijedi da je postupak pred njim bio ograničen na ispitivanje ustavnog pitanja, tj. nije povlačio ocjenu činjeničnih nego isključivo pravnih pitanja.

Stoga je ESLJP ocijenio da nije došlo do povrede članka 6. stavaka 1. Konvencije zbog toga što nije održana usmena i javna rasprava.

3. U odnosu na prigovor nedostatka pravnog sredstva protiv odluke Ustavnog suda čime bi podnositeljici bila povrijeđena prava koje daje Konvencija, ESLJP ističe da je riječ o sudu posljednje instance u domaćem pravnom sustavu što podrazumijeva da je primjena članka 13. Konvencije ograničena. Stoga nepostojanje pravnog sredstva protiv odluke Ustavnog suda ne otvara pitanje na temelju članka 13. Konvencije.

## 9. PRODUŽENJE MANDATA SUCA USTAVNOG SUDA

Mandat sudaca Ustavnog suda traje osam godina. On može prestati i prije isteka tog roka u slučajevima propisanim UZUS-om.<sup>90</sup>

No iznimno, mandat ustavnog suca može se i produžiti. Ta mogućnost uvedena je Promjenom Ustava iz 2010. [Narodne novine, br. 76/2010, članak 25. kojim je izmijenjen članak 125. Ustava; u pročišćenom tekstu Ustava (Narodne novine, br. 85/2010) to je članak 126.].

Riječ je o dvama slučajevima:

1. kad Hrvatski sabor do isteka mandata ne donese odluku o izboru ustavnog suca (bilo da na tu dužnost izabere novu osobu ili ponovno izabere istu osobu) ili
2. ako osoba izabrana za ustavnog suca na dan kad treba započeti mandat ne stupi na dužnost.

Produženje mandata, međutim, prema izričitoj ustavnoj odredbi može trajati najdulje šest mjeseci. On naime traje do donošenja odluke o izboru i stupanja na dužnost novoizabranog ustavnog suca, ali ako se to ne dogodi u roku od šest mjeseci od redovitog isteka mandata, ustavnom sucu koji obnaša dužnost u „produženom“ mandatu, protekom tog dodatnog šestomjesečnog roka konačno prestaje mandat po sili Ustava.

<sup>90</sup> Ustavni sudac može biti razriješen dužnosti prije isteka vremena na koje je izabran ako to sam zatraži, ako bude osuđen na zatvorsku kaznu zbog počinjenoga kaznenog djela ili ako trajno izgubi sposobnost da obavlja svoju dužnost (članak 11. PTUZUS-a).

Takvo rješenje ugrađeno je u Ustav kao *mehanizam kojem je cilj spriječiti blokadu rada Ustavnog suda u slučaju da parlament pravodobno ne izabere novog suca*.<sup>91</sup> Naime, uvođenjem izbora ustavnih sudaca dvotrećinskom većinom glasova zastupnika, povećala se mogućnost da se u provedbi dogodi situacija u kojoj ustavni sudac neće biti izabran, a što se više puta događalo i prije toga kad su se ustavni suci birali običnom većinom glasova zastupnika.<sup>92</sup> Produženje mandata ustavnog suca trebalo bi Hrvatskom saboru dati dodatno vrijeme za unutarnje usuglašavanje te izbor osobe s kojim će se složiti najveći mogući ili barem dovoljan broj zastupnika.

U praksi, međutim, već u prvom slučaju nakon stupanja na snagu novih ustavnih odredbi, to se rješenje nije pokazalo djelotvornim za ostvarenje postavljenog cilja. Naime, nakon prestanka redovitog osmogodišnjeg mandata jedne ustavne sutkinje u srpnju 2010., Hrvatski sabor ni u šestomjesečnom razdoblju njezina „produženog“ mandata nije uspio izabrati novog ustavnog suca te je njoj u siječnju 2011. prestat mandat silom Ustava, a Ustavni sud je nastavio djelovati bez jednog ustavnog suca i takvo stanje traje do danas.

No osim toga, čini se da u vezi s navedenim ustavnim rješenjem postoji i problem u shvaćanju i interpretaciji njegova značenja. Približavanje isteka mandata većem broju ustavnih sudaca krajem 2015. godine i izbor novih ustavnih sudaca u političkim je strukturama potaknuo različita razmišljanja i špekulacije. Tako prema izvješćima pojedinih medija *unutar parlamentarne većine prevladao je stav da sadašnji saziv Sabora neće birati nove suce te da tu svojevrsnu odgodu omogućuje Ustav*. S visokih političkih dužnosti iznosi se stajalište da *apsolutno nema razloga da se zastupnici u izbornoj godini time bave te da je logično to prepustiti idućem sazivu Sabora, jer će novoizabranim zastupnicima ostati sasvim dovoljno vremena, nešto više od pet mjeseci, za postizanje dogovora o ustavnim sucima*.<sup>93</sup> Očito je, dakle, da se ustavna odredba o produženju mandata ustavnog suca shvaća kao ustavna osnova koja Hrvatskom saboru daje ovlast da odluči hoće li uopće provesti postupak novog izbora zbog isteka redovitog osmogodišnjeg mandata ustavnog suca ili će to učiniti tek nakon toga, uzimajući u obzir šestomjesečni produžetak mandata. Pojednostavnjeno rečeno, prema takvom shvaćanju Sabor može odlučiti da mandat ustavnog suca ne traje osam godina nego osam godina i šest mjeseci.

S obzirom na već navedeni cilj predmetne ustavne odredbe, ne bi trebalo biti dvojbe da je takvo shvaćanje odnosno tumačenje pogrešno. Ta se odredba primjenjuje samo kad nakon provedenog cjelokupnog postupka izbora ustavnog suca, rezultat glasovanja na saborskoj sjednici bude takav da ni jedan od predloženih kandidata ne dobije dovoljan broj glasova zastupnika. Hrvatski sabor nema ovlast unaprijed odlučiti o produžetku mandata ustavnog suca, a da nije proveo propisani postupak i pokušao obaviti izbor.

Vezano za primjenu ustavne odredbe o produženju mandata moglo bi se u skorim izbornim postupcima otvoriti i još jedno pitanje. Naime, u prosincu ove godine za petero ustavnih sudaca prestaje redoviti osmogodišnji mandat. Što će se dogoditi ako Hrvatski sabor u izbornom postupku svojom odlukom ne popuni svih pet upražnjenih mjesta, nego izabere samo jednog, dvoje, troje ili četvero novih ustavnih sudaca? Kome od sadašnjih ustavnih sudaca i prema kojim kriterijima će se mandat produžiti, a kome će on prestati? Iz ustavne odredbe nije moguće ni naslutiti odgovor na to pitanje jer je ona formulirana tako da se odnosi samo na slučaj kad mandat istječe jednom sucu. Budući da je riječ o ustavnoj odredbi, taj se problem ne može riješiti na drukčiji način nego novom promjenom Ustava ili eventualno dopunama UZUS-a koji se, među-

91 Hrvatski sabor (2010.b), *Obrazloženje*: 19.

92 Vidi *supra* u poglavlju 1. Uvod.

93 Članak Dražena Ciglenečkog „Ustavne suce birat će tek novi saziv Sabora“ objavljen u *Novom listu* od 28. kolovoza 2014. na str. 5.

tim, donosi prema istom postupku kao i Ustav pa je izbor između tih dviju varijanti irelevantan. U svakom slučaju, to pitanje je potrebno riješiti na vrijeme, kako ne bi došlo do blokade rada Ustavnog suda.

## 10. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Procedura i pravila izbora ustavnih sudaca trebaju osigurati neovisnost ustavnog suda od političkih utjecaja, izbor sposobnih i iskusnih sudaca te uravnotežen i legitiman sastav suda. U tom cilju izborni postupak treba biti potpuno transparentan jer je potpuno i istinito informiranje javnosti najdjelotvorniji mehanizam za otklanjanje sumnji i nepovjerenja u nepristranost i izvrsnost izabranih sudaca, a što je ključno za vjeru u stručni i moralni autoritet ustavnog suda kao institucije.

U području pravnog uređenja postupka izbora sudaca Ustavnog suda Republike Hrvatske u posljednjih deset godina učinjena su dva ključna koraka u smjeru povećanja razine transparentnosti postupka. Najprije su dopunama UZUS-a iz 2002. godine 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. Nakon toga Promjenama Ustava iz 2010. godine propisano je da je za donošenje odluke o izboru ustavnih sudaca potrebna dvotrećinska većina glasova svih zastupnika u Hrvatskom saboru čime su usvojeni mnogi prigovori stručne, političke, ali i šire javnosti.

No i nakon tih promjena određena pitanja vezana za izbor ustavnih sudaca ostala su i dalje otvorena. To se posebice odnosi na isticanje kandidatura, provjeru ispunjavanja uvjeta za izbor (osobito radnog iskustva i istaknutosti kandidata u pravnoj struci) te mogućnostima pravne zaštite protiv odluke o izboru.

Na neka od tih pitanja odgovore su dali praksa samog Ustavnog suda kao i praksa ESLJP-a.

Sva dosad usvojena rješenja i odgovori ipak i dalje pouzdano ne jamče izbor osoba isključivo prema kriteriju stručne izvrsnosti i moralnog integriteta, a ne prema bliskosti političkom, ideološkom i društvenom svjetonazoru određene političke opcije. Stoga i dalje nije dokraja zatvoreno pitanje kako maksimalno osigurati neovisnost ustavnih sudaca od političkog utjecaja kad se procedura izbora okonča i izabrani ustavni sudac stupi na dužnost.

Radi ostvarenja tih ciljeva potrebno je izmijeniti i dopuniti određena pravila kandidiranja i izbora ustavnih sudaca. Dio tih pravila trebalo bi usvojiti kao zakonski tekst (izmjene i dopune UZUS-a), dok bi drugi dio mogao biti usvojen u formi pravnog akta niže pravne snage te instruktivne i pomoćne naravi.

Prije svega, izmjenama zakonskog teksta ovlast za isticanje kandidatura za izbor na dužnost ustavnog suca treba ograničiti na institucije koje predstavljaju najviše državne i pravne autoritete. Na taj bi se način uz kandidaturu vezala i odgovornost za njezino isticanje te bi se postigla ozbiljnost i povećala djelotvornost izbornog postupka. Također, dopunama zakonskog teksta potrebno je propisati i okvirno urediti postupak pravne zaštite protiv odluke o izboru ustavnih sudaca.

S druge strane, pitanja vezana za utvrđivanje i provjeru podataka o radnom iskustvu i istaknutosti kandidata u pravnoj struci kao uvjeta za izbor na dužnost ustavnog suca u naravi nisu pravna nego činjenična pitanja. Stoga takva pitanja može rješavati Odbor u obliku odgovaraju-

ćeg akta instruktivne naravi koji će njegove članove usmjeriti i pomoći im pri odlučivanju (primjerice, lista pravnih zanimanja, okvirna mjerila za ocjenu istaknutosti u pravnoj struci i slično).

No ostaje dvojba bi li takvo uređenje postupka pomoglo i u rješavanju problema postizanja dvo-trećinske većine potrebne za izbor suca Ustavnog suda koji postoji već više od četiri godine i (barem zasad) i dalje bez rješenja na vidiku?

Slijedom toga postavlja se opće pitanje: je li izbor najboljih i besprijekornih kandidata za obnašanje dužnosti ustavnog suca uopće moguće osigurati pravnom normom? Ili je za ostvarenje tog cilja ipak presudna dosegnuta razina političke zrelosti?

U tom smislu idealno bi bilo kad bi u procesu izbora sudaca Ustavnog suda ispunjavanje formalnih uvjeta zaista bila samo formalnost odnosno kad bi kvalitete istaknutih kandidata bile općepoznate i priznate, a ispunjavanje formalnih uvjeta apsolutno neupitno. Stoga u cilju osiguranja stručnog i moralnog autoriteta ustavnog suda kao institucije središnje pitanje postupka izbora ustavnih sudaca ne smije biti ispunjavaju li kandidati propisane uvjete nego tko je od njih (naj)bolji.

Institut produženja mandata ustavnog suca nakon isteka redovitog osmogodišnjeg mandata kad se ne izabere novi sudac, odnosno kad novi sudac ne stupi na dužnost, u praksi se nije pokazao djelotvornim. S obzirom na to kao i na određena druga otvorena pitanja njegove primjene, potrebno ga je na odgovarajući način potpunije i jasnije urediti i to što prije, s obzirom na to da krajem ove godine istječe redoviti mandat šestero ustavnih sudaca.

## LITERATURA

Antić, T. (2012.): *Izbor sudaca Ustavnog suda Republike Hrvatske*, u: Šarčević, E. (ur.), *Ko bira sudije ustavnog suda?*, Fondacija Centar za javno pravo, Sarajevo, str. 15. – 56.

Crnić, J. (1991.), *Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske s komentarom*, Informator, Zagreb.

Crnić, J. (1994.), *Vladavina ustava*, Informator, Zagreb.

Crnić, J. (2002.), *Komentar Ustavnoga zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske*, Narodne novine, Zagreb.

Giunio, M. (2009.a), *Izbor sudaca Ustavnog suda kao akt vladanja i „odgoda učinaka“ konstitutivne presude*, Informator, br. 5733, str. 1. – 3. i br. 5734, str. 8.

Giunio, M. (2009.b), *Još o aktu izbora sudaca Ustavnog suda kao političkom, ali i pravno vezanom aktu*, Informator, br. 5766–5767, str. 13. – 14.

Harutyunyan, G. i Mavčič, A. (1999.), *The constitutional review and its development in the modern world (a comparative constitutional analysis)*, Hayagitak, Yerevan – Ljubljana.

Hayek, von F. (1994.), *Politički ideal vladavine prava*, Školska knjiga, Zagreb.

Kaleb, Z. (2013.), *Izbor sudaca Ustavnog suda Republike Hrvatske - de lege lata i de lege ferenda*, Pravo u gospodarstvu, vol. 53, br. 5, str. 981. – 992.

Krapac, D. (2014.), *Postupak pred Ustavnim sudom Republike Hrvatske - ustrojstvo i proceduralni elementi ustavnog nadzora*, Narodne novine, Zagreb.

Lauc, Z. (2009.), *Novo uređenje statusa sudaca Ustavnog suda: od načina izbora do materijalnih osnova njihova rada*, u: Barbić, J. (ur.): *Hrvatsko ustavno sudovanje*, HAZU, Zagreb, str. 277. – 341.



- Manojlović, S. (2012.), *Izbor i položaj sudija Ustavnog suda u Republici Srbiji*, u: Šarčević, E. (ur.), *Ko bira sudije ustavnog suda?*, Fondacija Centar za javno pravo, Sarajevo, str. 57. – 90.
- Nenadić, B. (2012.), *O jemstvima nezavisnosti ustavnih sudova, sa posebnim osvrtom na Ustavni sud Srbije*, JP Službeni glasnik, Beograd.
- Omejec, J. (2009.a), *O potrebnim promjenama u strukturi hrvatskog ustavnog sudovanja*, u: Barbić, J. (ur.): *Hrvatsko ustavno sudovanje*, HAZU, Zagreb, str. 23. – 167.
- Omejec, J. (2009.b), *Rasprava na okruglom stolu HAZU o hrvatskom ustavnom sudovanju*, u: Barbić, J. (ur.): *Hrvatsko ustavno sudovanje*, Zagreb, HAZU, str. 379.
- Omejec, J. (2011.), *Novi europski tranzicijski ustavi i transformativna uloga ustavnih sudova*, u: Bačić, A. (ur.): *Dvadeseta obljetnica Ustava Republike Hrvatske*, HAZU, Zagreb, str. 61. – 85.
- Petrov, V. (2012.), *Zašto sudija ustavnog suda (ne)mora biti istaknuti pravnik?*, u: Šarčević, E. (ur.), *Ko bira sudije ustavnog suda?*, Fondacija Centar za javno pravo, Sarajevo, str. 229. – 248.
- Podolnjak, R. (2007.), *Izbor sudaca Ustavnog suda Republike Hrvatske u komparativnoj perspektivi*, Zagreb, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, vol. 57, br. 3, str. 547. – 575.
- Podolnjak, R. (2009.), *Izbor sudaca Ustavnog suda Republike Hrvatske dvotrećinskom većinom zastupnika Hrvatskog sabora i promjena Ustava*, Informator – Ustavni vidici br. 5, br. 5818, str. 4. – 7.
- Podolnjak, R. (2011.), *Način izbora ustavnih sudaca u Republici Hrvatskoj: plaidoyer za promjenu*, u: Smerdel, B. i Gardašević, Đ. (ur.): *Izgradnja demokratskih ustavnopravnih institucija Republike Hrvatske u razvojnoj perspektivi*, Hrvatska udruga za ustavno pravo, Zagreb, str. 363. – 396.
- Smerdel, B. (2011.), *Akt vladanja u praksi Ustavnog suda: koncept klasične pravne teorije ili originalan izum herestetičke prakse*, u: Smerdel, B. i Gardašević, Đ. (ur.): *Izgradnja demokratskih ustavnopravnih institucija Republike Hrvatske u razvojnoj perspektivi*, Hrvatska udruga za ustavno pravo, Zagreb, str. 341. – 352.
- Smerdel, B. (2013.), *Ustavno uređenje europske Hrvatske*, Narodne novine, Zagreb.
- Smerdel, B. i Sokol, S. (2009.), *Ustavno pravo*, Narodne novine, Zagreb.
- Trnka, K. (2012.), *Nužnost revizije ustavnih rješenja o izboru sudija ustavnih sudova u BiH*, u: Šarčević, E. (ur.), *Ko bira sudije ustavnog suda?*, Fondacija Centar za javno pravo, Sarajevo, str. 143. – 159.
- Žuvela, M. (2009.), *Ustavni sud Republike Hrvatske – nužne promjene u nadležnostima i organizaciji*, Informator, br. 5790–5791, str. 1. – 3.

## PROPISI RH

- Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 56/1990, 135/1997, 113/2000, 28/2001, 55/2001 (ispravak), 76/2010, 85/2010 (pročišćeni tekst) i 5/2014 (odluka Ustavnog suda).
- Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 99/1999, 29/2002 i 49/2002 (pročišćeni tekst).
- Zakon o upravnim sporovima, Narodne novine, br. 53/1991, 9/1992 i 77/1992.
- Zakon o upravnim sporovima, Narodne novine, br. 20/2010 i 143/2012.
- Poslovnik Hrvatskoga sabora, Narodne novine, br. 81/2013.

## AKTI HRVATSKOGA SABORA

(2010.a), Konačni prijedlog Zakona o upravnim sporovima, P.Z.E. br. 378, dostupno na: [www.sabor.hr](http://www.sabor.hr), pristup: 20. studenoga 2014.

(2010.b), Prijedlog promjene Ustava Republike Hrvatske Odbora za Ustav, Poslovnik i politički sustav Hrvatskoga sabora, klasa: 012-02/10-01/01, ur.broj: 6521-1-10-06 od 15. lipnja 2010., dostupno na: [www.sabor.hr](http://www.sabor.hr), pristup: 10. prosinca 2014.

## AKTI USTAVNOG SUDA RH

Rješenje U-III-885/1999 od 27. listopada 1999., Narodne novine, br. 117/1999.

Rješenje U-III-893/1999 od 8. studenoga 1999., pismohrana Ustavnog suda RH.

Rješenje U-III-911/1999 od 8. studenoga 1999., Narodne novine, br. 135/1999.

Rješenje U-III-2331/2001 od 12. prosinca 2001., Narodne novine, br. 2/2002.

Rješenje U-III-1923/2002 od 13. prosinca 2002., pismohrana Ustavnog suda RH.

Rješenje U-III-2419/2008 od 25. rujna 2008., pismohrana Ustavnog suda RH.

Izješće o ustavnopravno neprihvatljivim učincima pročišćenih tekstova Ustava Republike Hrvatske, ustavnih zakona, zakona, drugih propisa i općih akata, broj U-X-1435/2011 od 23. ožujka 2011., Narodne novine, br. 37/2011.

Odluka broj U-III-443/2009 od 30. travnja 2009., Narodne novine, br. 65/2009.

## PROPISI DRUGIH DRŽAVA

(dostupno na: [www.ecln.net/national-constitutions.html](http://www.ecln.net/national-constitutions.html), pristup: 15. listopada 2014.)

Ustav Republike Bugarske.

Ustav Republike Makedonije.

Ustav Republike Rumunjske.

Ustav Republike Srbije.

Zakon o Ustavnom sudu Republike Mađarske.

Zakon o Ustavnom sudu Republike Slovenije.

## AKTI EUROPSKOG SUDA ZA LJUDSKA PRAVA (ESLJP)

(2007.), Presuda u predmetu ESKELINEN I DR. PROTIV FINSKE od 19. travnja 2007. (zahtjev br. 63235/00), dostupno na: [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int), pristup: 15. studenoga 2014.

(2009.), Presuda u predmetu OLUJIĆ PROTIV HRVATSKE od 5. veljače 2009. (zahtjev br. 22330/05), dostupno na: [www.usud.hr](http://www.usud.hr), pristup: 15. studenoga 2014.

(2011.), Presuda u predmetu JURČIĆ PROTIV HRVATSKE od 5. srpnja 2011. (zahtjev br. 58222/09), dostupno na: [www.usud.hr](http://www.usud.hr), pristup: 10. prosinca 2014.

(2014.), Guide on Article 6 – Right to a Fair Trial, Strasbourg, dostupno na: [www.echr.coe.int/Documents/Guide\\_Art\\_6\\_criminal\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_6_criminal_ENG.pdf), pristup: 10. listopada 2014.

## AKTI VENECIJANSKE KOMISIJE

(dostupno na: [www.venice.coe.int](http://www.venice.coe.int), pristup: 10. listopada 2014.)

(1997.), The Composition of Constitutional Courts, Science and technique of democracy, No. 20 December 1997, CDL-STD (1997) 020.

(2004.), Opinion on the Proposal to Amend the Constitution of the Republic of Moldova, Opinion no. 315/2004, 6 December 2004, CDL-AD (2004) 043.

(2006.a), Opinion on the Two Draft Laws amending Law NO. 47/1992 on the organisation and functioning of the Constitutional Court of Romania, Opinion no. 370/2006, 20 March 2006, CDL-AD (2006) 006.

(2006.b), Opinion on amendments to the law on the Constitutional Court of Armenia, Opinion no. 376/2006, 22 June 2006, CDL-AD (2006) 017.

## NOVINSKI ČLANCI

Babić, J., *Tko nam dijeli pravdu?*, Jutarnji list od 13. veljače 2009., str. 6. – 7.

Barić, S., *I SDP i HDZ igraju igru sa zastarom i srozavaju ugled Ustava*, intervju, Večernji list od 12. listopada 2013., str. 5.

Barić, S., *Neka politika bira ustavne suce, ali među stručnjacima!*, intervju, Večernji.hr od 17. veljače 2014., str. 3., dostupno na: [www.vecernji.hr/hrvatska/neka-politika-bira-ustavne-suce-ali-medu-strucnjacima-921513](http://www.vecernji.hr/hrvatska/neka-politika-bira-ustavne-suce-ali-medu-strucnjacima-921513), pristup: 10. listopada 2014.

Ciglencečki, D., *Ustavne suce birat će tek novi saziv Sabora*, Novi list od 28. kolovoza 2014., str. 5.

Raić, V., *Koliko sudaca uopće ima Ustavni sud?*, Nacional od 15. svibnja 2012., str. 18.

Sokol, S., *Ustavne suce uvijek i svuda bira politika*, intervju, prema: Podolnjak (2011.), str. 364.

## MREŽNE STRANICE

[www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int)

[www.ecln.net](http://www.ecln.net)

[www.nn.hr](http://www.nn.hr)

[www.sabor.hr](http://www.sabor.hr)

[www.usud.hr](http://www.usud.hr)

[www.venice.coe.int](http://www.venice.coe.int)

*Teodor Antić, PhD,  
Secretary General of the Constitutional Court of the Republic of Croatia, Zagreb*

## CONDITIONS AND PROCEDURE FOR THE ELECTION OF JUDGES OF THE CONSTITUTIONAL COURT OF THE REPUBLIC OF CROATIA

### 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, indicates the dilemma and issues in practice in this regard. Two key steps have been made toward a more transparent procedure of the election of the Constitutional Court judges and a higher level of their legitimacy for the last ten years: in 2002 the detailed rules of procedure were set up and in 2010 the Amendments to the Constitution stipulating that the Constitutional Court judges shall be elected by a two-thirds majority vote of all the representatives in the Croatian Parliament were adopted. However, some doubts and problems in interpretation of legal rules are still present. This is especially true of issues related to submitting the nominations, checking and verifying the due requirements for being elected a judge, legal nature of the decision on election of the Constitutional Court judges and legal protection in case of violation of a candidate's rights in electoral procedure. The author gives a number of recommendations for improvement of the electoral procedure with the aim of achieving a higher level of independency and legitimacy of the Constitutional Court judges. The author also emphasizes that the main issue in the electoral procedure must not be the question whether candidates meet legal requirements but who of them is the best i.e. better candidate.

*Key words:* Constitutional Court, election of judges, elections conditions, Act of State

*Dr. Teodor Antić*

*Generalsekretär, Verfassungsgericht der Republik Kroatien, Zagreb*

## **VERFAHREN UND DIE VORAUSSETZUNGEN FÜR DIE WAHL DER RICHTER DES VERFASSUNGSGERICHTS KROATIEN**

### **Zusammenfassung**

Der Autor analysiert die Voraussetzungen für die Wahl der Richter des Verfassungsgerichts der Republik Kroatien und das Verfahren selbst. Aufgrund der Erfahrungen bei der Wahl der Verfassungsrichter wird hier auf die Zweifel und Probleme hingewiesen, die in der Praxis vorkommen. In der letzten Jahrzehnt wurden zwei wesentliche Schritte zur besseren Transparenz der Richterwahl und höheren Ebene der Legitimität von Verfassungsrichtern gemacht: im Jahr 2002 wurden detailreiche Regel des Wahlverfahrens beschlossen, und in 2010 wurde durch Verfassungsänderungen vorgeschrieben, dass die Verfassungsrichter mit der qualifizierten Mehrheit aller Stimmen der Abgeordneten im Sabor gewählt werden. Trotzdem bestehen noch immer gewisse Zweifel und Probleme in der Auslegung der Regelung des Wahlverfahrens. Dies betrifft insbesondere das Vorschlagen der Kandidaten, die Überprüfung, ob sie die vorgeschriebenen Voraussetzungen erfüllen, die Rechtsnatur der Entscheidung zur Wahlausschreibung, den Rechtsschutz, sowie die Möglichkeit der Anfechtung des Rechtsschutzes. Der Autor erörtert seine persönliche Auffassungen und Empfehlungen zur Verbesserung des Wahlverfahrens zum Zweck der Stärkung von Unabhängigkeit und Legitimität der Verfassungsrichter. Darüber hinaus betont der Autor die Zentralfrage des Wahlverfahrens: nicht ob die vorgeschlagenen Kandidaten die Voraussetzungen für die Richterwahl erfüllen, sondern wer von ihnen der beste Kandidat sei.

*Schlagwörter:* Verfassungsgericht, Richterwahl, Wahlkriterien, Herrschaftsakte

