

Ante Elez¹

NEIZBOR USTAVNIH SUDACA U SUVREMENOJ HRVATSKOJ POLITIČKOJ PRAKSI

Prethodno priopćenje / Preliminary communication

UDK / UDC: 342.565.2-05

DOI: 10.51650/ezrvs.19.3-4.5

Primljeno / Received: 18/10/2025

Prihvaćeno / Accepted: 19/11/2025

Funkcionalno i pravodobno provođenje postupka imenovanja sudaca Ustavnog suda Republike Hrvatske sve je češće i izraženije breme hrvatske ustavne zbilje koje postoji kao još jedan u nizu (nus)produkata kontinuiranog provođenja nekonsenzualne, jednostranačke (parlamentarne) politike. Tako je predmetna procedura svedena na čin puke političke trgovine, bez poštivanja općepriznatih uzusa svojstvenih suvremenim demokracijama te se uspješno okončanje postupka čini bezrezervno ovisnim o aktualnoj političkoj klimi. Vrhunac toga dosegnut je krajem 2024. godine kad je u Hrvatskoj nastupila četrnaesterosatna ustavna kriza prouzročena privremenim nekompletiranjem novog saziva Ustavnog suda, a koja dodatno biva obilježena stanovitim Izvješćem Ustavnog suda kojim su suci na odlasku samostalno produljili vlastiti mandat, usvojivši pritom suspektno tumačenje članka 126. Ustava Republike Hrvatske. U ovome se radu najprije osvrće na postojeću ustavnu praksu Hrvatskog sabora u svezi s provođenjem izbora ustavnih sudaca te se zapažaju i opisuju postupovne neustavnosti u tom smislu. Potom – u središnjem dijelu rada – kritičkom i doktrinarnom analizom osporava se ustavnopravna vrijednost i osnovanost predmetnog Izvješća Ustavnog suda s kraja 2024. godine te se pokušava obrazložiti razmjer opasnosti potencirane takvim ustavnim ophođenjem. Tako se, između ostalog, ističe prigovor (pravnog) nepostojanja dotičnog Izvješća, njegova argumentacijska neutemeljenost i nelogičnost te, u konačnici, propust potpunog sprečavanja nastupa ustavnokriznog stanja. Na kraju, autor podsjeća na nužnost postojanja političke konsolidacije pri provođenju ovakvog ustavnog postupka, kao i na obvezu Ustavnog suda da svojim pravno legitimnim (i legalnim) djelovanjem brine za cjelovitost i vitalnost ustavnopravnog poretka.

Ključne riječi: *ustavna kriza; izbor sudaca; samoproduljenje mandata; tumačenje ustava; Ustavni sud Republike Hrvatske.*

¹ Student; Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Trg Republike Hrvatske 14, 10 000 Zagreb, Hrvatska; e-mail: elez.ante1302@gmail.com

1. Uvod

Posljednjih je desetak godina imenovanje sudaca Ustavnog suda Republike Hrvatske (dalje: USRH) postalo istinska Ahilova peta hrvatske ustavne zbilje. Prije toga, postupak izbora prolazio je često gotovo nezapaženo s minimalnom zainteresiranošću javnosti,² znajući pritom kako će se USRH moći kompletirati u relativno kratkom roku. Iako i danas postoji takva zabrinjavajuće niska razina medijske znatizelje i benevolentne političke volje za izbor sudaca USRH-a – *nota bene*, jednog od temeljnih tijela hrvatske ustavne demokracije – sve se češće u javnome prostoru spominje neizbor sudaca, odnosno blokada USRH-a, a time i nastup ustavne krize i to sve zbog izostanka političkog kompromisa oko budućih ustavnih sudaca.

Povod takvom stanju nepredvidivosti i napetosti bila je promjena Ustava 2010. godine kojom se uvela stroža parlamentarna većina potrebna za imenovanje ustavnih sudaca – donedavno zahtijevanu apsolutnu većinu (tj. većinu svih zastupnika) ustavotvorac je zamijenio kvalificiranom *dvotrećinskom* većinom (Antić, 2015; Podolnjak, 2007; Smerdel, 2020).³ To je, dakako, rezultiralo nužnošću suradnje između najvećih parlamentarnih opcija (HDZ i SDP) koje – prirodno – pokušavaju instrumentalizirati postupak imenovanja ustavnih sudaca, a sve u svrhu boljeg političkog pozicioniranja. Imajući to na umu, jasno je kako atmosfera duboke političke fragmentacije i parlamentarne nekoherentnosti – koja je karakteristična za hrvatsku političku scenu posljednjeg desetljeća – provođenje ovakvog ustavnog postupka čini dodatno otegotnijim. Takvo je stanje kulminiralo krajem 2024. godine kad Hrvatski sabor nije ispunio svoju ustavnu dužnost te, u konačnici, nije došlo do pravodobnog kompletiranja novog sastava USRH-a. Povrh svega, USRH je tada na tajnoj sjednici usvojio specifičan akt (u vidu ustavnosudskog izvješća) kojim je namjeravao ispraviti prouzročenu ustavnu krizu tako što je jednostrano produljio mandat vlastitim sucima. Neodgovorno postupanje političkih aktera, kao i osebujno kreativno ustavno tumačenje od strane USRH-a tih su dana bili glavna tema stručne, ali i šire (političke) javnosti.

Temeljni cilj ovoga rada jest pružiti ustavnopravni uvid u opisanu situaciju, analizirajući pritom propuste u provođenju samog postupka izbora novih sudaca, s jedne strane, te evaluirajući predmetno Izvješće USRH-a, s druge strane, a sve u svrhu boljeg razumijevanja hrvatske ustavno-političke prakse te, naravno, davanja konkretnih prijedloga za poboljšanje iste. Također, radi formiranja šire i kvalitetnije slike o konkretnom događaju, u pojedinim se dijelovima rad referira i na prethodna iskustva imenovanja ustavnih sudaca u Hrvatskoj. Uzevši u obzir predmet proučavanja, rad se (u metodološkom smislu) bazira na praktičnoj analizi političkih događaja, kao i na pravopolitičkoj metodi istraživanja (Curry-Sumner i suradnici, 2023) kojoj je cilj osvijetliti kritične točke hrvatske ustavnopravne infrastrukture. U radu je, nadalje, zastupljena i aksiološka pravna metoda (Miličić, 1992.) – imanentna znatnosti ustavnog prava – kojom se konkretna postupanja pravnih i političkih aktera vrednuju u odnosu na temeljne ustavne vrednote.

² Iznimka je postupak imenovanja ustavnih sudaca 1999. godine. Tada je oporba, u znaku protesta, namjerno napustila saborsku sjednicu. Ipak, to nije rezultiralo ničime – novi su suci glatko izabrani te je time novi saziv USRH-a i formalno potvrđen (Podolnjak, 2007).

³ V. čl. 25. Odluke o promjeni Ustava Republike Hrvatske (NN 76/10). Iako u čl. 6. st. 7. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (NN 99/99, 29/02, 49/02; dalje: UZUS) i dalje stoji kako se suci smatraju izabranima ako se za njihov izbor pozitivno izrazi većina svih zastupnika Hrvatskog sabora, jasno je da zbog naknadne promjene samog teksta Ustava dolazi do prestanka važenja predmetne odredbe UZUS-a te istom mjerodavna postaje nova zahtijevana većina iz čl. 126. st. 1. Ustava Republike Hrvatske (NN 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 5/14; dalje: Ustav) sukladno općem teorijskom pravilu *lex posterior derogat legi priori* (Antić, 2015; Guastini, 2018).

2. Tijek izbora ustavnih sudaca 2016. godine

Da će postojati ozbiljan problem oko popunjavanja USRH-a, pokazala je odmah 2016. godina kada je Hrvatski sabor izabrao deset novih ustavnih sudaca.⁴ To je bio prvi put da je Sabor birao ustavne suce dvotrećinskom većinom iako je to trebao već 2011. godine kada je istekao mandat jednoj sutkinji USRH-a (Jurasić, 2016). Međutim, Odbor za Ustav, poslovnik i politički sustav (nadležan za pokretanje postupka izbora ustavnih sudaca sukladno čl. 6. UZUS-a), kao niti sam Sabor nisu se upuštali u odnosni proces nakon što je prvi put doživio neuspjeh. Tako je gotovo pet godina USRH bio upražnjen u jednome sudačkome mjestu, no čime (još uvijek) nije bilo ugroženo njegovo djelovanje. U siječnju 2016. godine prestao je mandat još dvojici ustavnih sudaca, a do kraja ljeta iste godine prijetio je prestanak mandata i tadašnjoj predsjednici USRH-a prof. dr. sc. Jasni Omejec, kao i dodatnim trima sutkinjama i trima sucima.

Prije no što je svakome od njih prestao mandat, došlo je do primjene drugog dijela čl. 126. st. 1. Ustava kojim se mandat svakome ponaosob: „(...) produžuje (...) do stupanja na dužnost novog suca u slučaju da do njegova isteka novi sudac nije izabran ili nije stupio na dužnost, a iznimno najdulje do šest mjeseci.“ Tom je odredbom u hrvatski ustavnopravni poredak (spomenutim promjenama Ustava 2010.) uveden specifičan institut kojim se, dakle, automatski (*ex constitutione*) produljuje mandat suca USRH-a ako novi ili nije izabran ili je u (bilokakvoj) nemogućnosti stupiti na dužnost. Ovaj ustavni novitet uveden je s jasnim ciljem, a to je upravo prevencija paralize USRH-a (Antić, 2015).⁵ Ustavotvorac je 2010. prilikom propisivanja *de facto* konsenzusa za izbor sudaca očito vodio računa o potencijalnim, vjerojatno i izglednim, političkim neslaganjima kojima bi se onemogućila kadrovska obnova USRH-a.

Od iznimnog je značaja razumjeti narav ovog instituta jer, iako *prima facie* jasna ustavna odredba, njegova se primjena u praksi manifestira na način koji je ocjenjujući s ustavnopravnog aspekta, u najmanju ruku, upitan. On nikako ne znači da mandat ustavnim sucima *a limine* traje osam i pol godina, i ne bi se smio tako tumačiti. Mandat sudaca USRH-a traje

⁴ V. Odluku o izboru deset sudaca Ustavnog suda Republike Hrvatske, NN 52/16.

⁵ Poredbeno ustavno pravo poznaje takvu iznimnu mandatnu ekstenziju, kao specijalni procesni institut poznat pod nazivom *prorogatio*, a koji biva prvi put konstitucionaliziran upravo u onim sustavima za koje je karakteristično postojanje bojazni od nastupa blokade postupka izbora (Kelemen, 2013). Općenito govoreći, pravni poreci koji su prihvatili tzv. *parlamentarni model* izbora ustavnih sudaca (Safta, 2021; Kelemen, 2013) – prema kojemu je predstavničko parlamentarno tijelo centralno (i gotovo jedino) koje sudjeluje u postupku izbora ustavnih sudaca – pate od opasnih rizika, među kojima posebnu pozornost zauzima upravo slučaj neizbora.

No, osim samog parlamentarnog modela, europska praksa izbora sudaca ustavnih sudova poznaje i neke druge modele koji se mogu kategorizirati na razne načine, primjerice, prema: tijelima koje vode postupak; načinu provođenja rasprave o kandidatima; tijelu koje donosi konačnu (supstantivnu) odluku o imenovanju sudaca; ovlasti predlaganja; itd.

Primjerice poneke države (Italija, Latvija, Španjolska, Bugarska) usvojile su tzv. *mikstni model* izbora prema kojemu više tijela ima ovlast *imenovanja* kandidata (Kelemen, 2013). Sustavi se nadalje razlikuju ovisno o tome tko donosi konačnu odluku – npr. u Latviji je to parlament, a u Španjolskoj kralj. Osim toga, u određenim državama usvojen je i *kolaboracijski model* prema kojemu dva tijela (najčešće izvršne i zakonodavne grane) ravnopravno *suodlučuju* o kandidatima (Kelemen, 2013). Za razliku od prethodnog modela, ovdje ustavni akteri ne djeluju samostalno, već zajednički donose odluku. Klasičan je primjer Češke Republike koja je u potpunosti preuzela američki model postupka imenovanja sudaca Vrhovnog suda (Predsjednik Republike imenuje uz prethodno odobrenje višeg parlamentarnog doma; Podolnjak, 2007). Uza sve, postoje i oni sustavi izrazito kompleksnih postupaka velikog obima (Safta, 2021), u kojemu sudjeluju brojna ustavna tijela – uključujući, ne samo tijela zakonodavne i izvršne, već i sudbene vlasti (npr. postupak izbora ustavnih sudaca u Republici Srbiji).

osam godina, kako je uostalom i propisano istim člankom Ustava. Međutim, u slučaju nastupa rečenih okolnosti dolazi do *privremene* i *iznimne* mandatne ekstenzije koja je (zbog zahtjeva razmjernosti) maksimalizirana na šest mjeseci. Stoga, ako dođe do imenovanja i/ili stupanja na dužnost novog ustavnog suca prije isteka tih dodatnih šest mjeseci, dotadašnjem ustavnom sucu mandat bez odgađanja prestaje. Praksa je, naime, prvenstveno pokazala njen neuspjeh, budući da i njenim protekom nije došlo do izbora sudaca (Antić, 2015).⁶ Ono što je nedvojbeno protivno ideji suvremenog parlamentarizma je, već sada ustaljena, namjera političkih aktera da taj mehanizam koriste kao vremenski prostor za svojevrsnu političku prokrastinaciju. Odnosna bi ustavna odredba trebala biti isključivo „sigurna luka“ ako se oduže politički pregovori ili ako nastupe (nepredviđene) okolnosti koje onemogućuju primopredaju sudačkog položaja. Tako korišten, ovaj institut predstavlja osnovnu branu nastupa ustavne krize, a njegovo protuustavno iskorištavanje kojim se barem nakratko ili odgađa „problem“ imenovanja ili nastoji političkim i vremenskim pritiskom iznuditi suglasnost drugih velikih stranaka kako bi došlo do imenovanja politički poželjnih sudaca protivni se ne samo načelu neovisnosti ustavnog sudovanja, već i temeljnim postavkama ustavnopravnog poretka, kao što su vladavina prava i demokratski višestranački sustav, a posredno i poštivanje prava čovjeka (čl. 3. Ustava).

Kako je te 2016. godine došlo do automatskog produljenja mandata, političkim se strankama ukazala mogućnost da konsolidiraju stajališta u vezi s izborom novih sudaca. U konačnici to se i dogodilo te je sklopljen dogovor između HDZ-a i SDP-a o izboru novih sudaca. Suci su izabrani javno u Saboru, kako to nalažu Ustav i UZUS, i to tako da je svaka od tih stranaka faktički unaprijed izabrala svojih pet kandidata i potom *quid pro quo* glasala za prijedloge „suprotne strane“. Time je prekršen čl. 6. st. 4. UZUS-a koji nalaže da bi kandidacijska lista, koju kao uži izbor sastavlja Odbor te šalje saborskom plenumu najprije na raspravu pa na izglasavanje, u pravilu trebala sadržavati više kandidata no što ih se bira u konkretnom slučaju. Ta odredba služi kao svojevrsna uputa ili čak podsjetnik da izbor u Hrvatskom saboru, kao centralnom tijelu hrvatske demokracije koji ima ekskluzivnu ovlast biranja ustavnih sudaca, ne treba niti smije biti baš ono što i je – fiktivni izbor, odnosno čisto formalni čin potvrde izvanparlamentarnih dogovora, političke trgovine i međusobnih pogodovanja.⁷ Međutim, usprkos toj čitavoj nedvojbeno neparlamentarnoj i nedemokratskoj praksi nadležnih ustavnih tijela u svezi s predmetnim postupkom, tim je dogovorom uspješno izbjegnuta formalna paraliza USRH-a.

⁶ Krunski je primjer upravo petogodišnja vakancija na USRH-u, a osim toga kao primjer se tehnički može uzeti i postupak imenovanja ustavnih sudaca 2024. Evidentno je, dakle, kako niti razdoblje od pola godine ne mora biti dovoljno političkim akterima da iznađu kompromis.

⁷ Primjetno je, doduše, da se u svim europskim sustavima koji su usvojili ovakvo ustavno rješenje (Savezna Republika Njemačka, Mađarska, Poljska, Slovenija, Litva i Latvija) pronalazi određen stupanj političkog trgovanja (Safta, 2021). Tako je, primjerice, u Saveznoj Republici Njemačkoj gdje svaki parlamentarni dom bira jednu polovicu ustavnih sudaca s time da donji dom (*Bundestag*) bira posredno (putem elektorskog vijeća koje je sastavljeno od dvanaest članova po načelu stranačke proporcionalnosti), a gornji (*Bundesrat*) neposredno (Safta, 2021). U oba slučaja – za izbor u vijeće te za direktan izbor iz *Bundesrata* – potrebna je dvotrećinska većina. Takva većina omogućuje konsenzualno odlučivanje kako bi se, jasno, izbjegao isključivi utjecaj parlamentarne većine, ali nužno dovodi do međusobnog prihvatanja politički „najpodobnijih“ kandidata.

Kako bi se izbjegla potpuna politizacija tog procesa – govoreći u okvirima hrvatskog ustavnog sistema – nužno je graditi povjerenje javnosti u *postupovnim predradnjama*. Primjerice, nužno je voditi višestruke pojedinačne rasprave o kandidatima u Hrvatskom saboru te je poželjno detaljno obrazlagati izbor konkretnih kandidata na razini Odbora za Ustav, poslovnik i politički sustav.

3. Propust imenovanja sudaca 2024. godine

3.1. Političke okolnosti neizbora

Nakon izbora desetoro novih sutkinja i sudaca USRH-a 2016., postupak se ponovno provodio i godinu dana kasnije kada je trebalo izabrati još troje novih sudaca, a što ubrzo i učinjeno. Međutim, problem se nanovo pojavio 2024. godine kada se mandat sucima izabranim 2016. privodio kraju. Naime, mandat je sucima USRH-a istekao 6. lipnja 2024., ali je po sili čl. 126. Ustava automatski produljen do izbora novih sudaca, odnosno za najviše šest mjeseci – dakle, maksimalno do 7. prosinca (isključujući taj dan).

Vrlo je važno naglasiti okolnosti koje su ovu proceduru učinile puno otegotnijom, nego što je to bilo prijašnjih godina. Prije svega, 2024. godina je bila „superizborna“ godina (Lukić, 2024) u kojoj su se održali parlamentarni izbori (travanj), izbori za Europski parlament (lipanj) te prvi krug izbora za Predsjednika Republike (prosinac). Bilo je i za očekivati kako će, nažalost, zbog izbornih procesa i kampanje imenovanje novih ustavnih sudaca pasti u sporedni plan. Zbog toga, kao i zbog općenito niske javne zainteresiranost za odnosni postupak, izbor se maksimalno odužio što je, u konačnici, dovelo do nužnosti političkog usuglašavanja o novim ustavnim sucima u foto-finišu isteka šestomjesečne mandatne ekstenzije. To samo potvrđuje ranije iznesenu konstataciju da nadležni politički akteri mogućnost dotičnog produženja percipiraju kao regularni dio mandata, ne njegov izvanredni i iznimni produžetak. To je, čvrsto držimo, suprotno ciljevima ovog ustavnog mehanizma.

Javni su razgovori s kandidatkinjama i kandidatima pred Odborom završili tek 25. listopada, a nakon toga taj je isti Odbor trebao eliminirati većinu njih sastavivši listu užeg kruga koju bi predao Hrvatskom saboru (Podolnjak, 2007). Pregovori oko užeg izbora trajali su više od mjesec dana. U tom su periodu pljuštale javne prozivke – kako na račun oporbe, tako i na račun vladajućih – da se postupak namjerno odugovlači i time nastoji „osigurati svoja većina“ u USRH-u. Rasprava o predloženicama održala se jednokratno i to 5. prosinca – svega 2 dana prije definitivnog prestanka mandata dosadašnjih sudaca.⁸ Prije no što se 6. prosinca imalo glasovati o novim sucima, trebalo je glasovati i o državnom proračunu, imenovanju nove ministrice zdravstva, ali i (na zahtjev kluba zastupnika SDP-a) o povjerenju Vladi. Premda je taj klub naknadno zatražio da se potonje izbací s dnevnog reda, predsjednik Hrvatskog sabora odbio je to učiniti te je zbog toga, u vidu svojevrsnog protesta, klub zastupnika SDP-a odlučio da neće glasovati o izboru ustavnih sudaca istog dana. Shodno tomu, predsjednik Sabora odlučio je, bez odlučivanja o ustavnim sucima tog dana, održati nastavak sjednice sljedećeg dana (7. prosinca u 10 sati) kada su konačno izglasani novi ustavni suci koji su odmah stupili na dužnost položivši prisegu pred Predsjednikom Republike Hrvatske.

⁸ V. Hrvatski sabor, 2024. *Prijedlog odluke o izboru deset sudaca Ustavnog suda Republike Hrvatske u dnevnom redu 4. sjednice jedanaestog saziva Hrvatskog sabora*. Dostupno na: <https://sabor.hr/hr/sjednice-sabora/prijedlog-odluke-o-izboru-deset-sudaca-ustavnog-suda-republike-hrvatske?t=152238&tid=233228> [pristupljeno 17. listopada 2025.].

3.2. Izvješće Ustavnog suda

Kako je mandat desetorici ustavnih sudaca i sutkinja istekao tog petka, 6. prosinca, Hrvatska je na četrnaest sati – dakle, do trenutka kad su položili prisegu pred Predsjednikom Republike, a što označava moment kada im, sukladno čl. 9. st. 1. UZUS-a, počinje teći mandat – bila bez USRH-a. Naime, USRH ne može funkcionirati ako ne postoji barem apsolutna većina, tj. većina svih sudaca (dakle, minimalno sedmero) budući da USRH načelno tako donosi odluke, sukladno čl. 27. st. 1. UZUS-a i čl. 45. st. 1. Poslovnika Ustavnog suda Republike Hrvatske (dalje: Poslovnik).⁹ Tom većinom USRH uvijek donosi odluke u postupku apstraktne ocjene ustavnosti zakona i drugih propisa, a u postupku konkretne ocjene ustavnosti (ustavna tužba) jednoglasno odlučuju šesteročlana vijeća – koja također u izostanku jednoglasnosti pravorijek moraju povjeriti 13-članom plenumu USRH-a (čl. 68. st. 1.-3. UZUS-a u svezi s čl. 10. točkom 6. Poslovnika te s čl. 24. i 25. Poslovnika). Jednako, po čl. 26. Poslovnika se po eventualnom izostanku konsenzusa u četirima tročlanim vijećima zaduženim za izborne sporove predmet prebacuje na odlučivanje na puni sastav USRH-a. Osim tih slučajeva, postoje i oni u kojima apsolutna većina nije dostatna. Primjerice, u postupku za odlučivanje o odgovornosti Predsjednika Republike za povrede Ustava koje je počinio u obavljanju službene dužnosti, traži se – sukladno čl. 105. st. 3. Ustava – dvotrećinska većina svih sudaca i sutkinja USRH-a. Ista se većina traži i u slučajevima donošenja te izmjene Poslovnika (v. čl. 10. st. 1. t. 1. Poslovnika).

Po svemu izloženo, tog je dana nedvojbeno nastupila potpuna paraliza ustavnog sudovanja. No, je li time nastupila i sama ustavna kriza? Držimo da je već *prima facie* potpuno jasno kako je odgovor na to pozitivan, i da je Hrvatska tog dana zapela u „četrnaesterosatnoj“ ustavnoj krizi. USRH je, naime, kao jamac Ustava kamen temeljac hrvatske demokracije. Ustavnosudski nadzor pravni je imperativ koji, trenutkom svog izostanka, anulira temeljne principe djelovanja demokratskih država, a to su u prvome redu ustavnost i zakonitost. Stoga, njegovom blokadom prestaje postojati nadzor ustavnosti nad tijelima državne vlasti te se obustavlja zaštita ljudskih prava i temeljnih sloboda. Time USRH ne može izvršavati svoje povjerene ovlasti temeljem članka 129. Ustava.

Ukoliko se uzme u obzir i činjenica da su predsjednički izbori trebali biti održani krajem tog istog mjeseca, utoliko je situacija bila dodatno zabrinjavajuća jer se nekompletiranjem novog sastava USRH-a oni ne bi mogli provesti, budući da je mehanizam (apstraktne i konkretne) ocjene ustavnosti i zakonitosti izbornog postupka faktički (a time i *de iure*) onemogućen. Istina je, doduše, da UZUS u čl. 87. al. 3. i Ustav u čl. 129. al. 9. govore o nadležnosti USRH-a u pogledu rješavanja izbornih sporova „koji nisu u djelokrugu sudova“, što implicira kako postoje izborni sporovi koji su u nadležnosti drugih sudova (npr. upravnog suda ako se pokrene upravni spor). Međutim, to ne znači da faktičkom obustavom djelotvornosti USRH-a dolazi do bezopasne delegacije nadležnosti na te ostale sudove. Važno je napomenuti kako je neposredni pristup ustavnom sudovanju radi zaštite prava čovjeka također i jedno od temeljnih načela zaštite izbornog prava (Ukropina, 2002). Uz to, bitna komponentna pri zaštiti izbornih subjektivnih prava jest ažurno, hitno djelovanje (Nastić, 2014), a što se efektivno omogućuje ustavnim sudovanjem jer je nerealno da redovni sudovi (npr. upravni sudovi) suspendiraju donošenje odluka u ostalim predmetima, samo kako bi se u određenom periodu posvetili izbornim sporovima.

⁹ Poslovnik Ustavnog suda Republike Hrvatske, NN 181/03, 16/06, 30/08, 123/09, 63/10, 121/10, 19/13, 37/14, 2/15.

Ustavno je sudovanje u tom smislu puno fleksibilnije. Zato i sam UZUS u čl. 91. propisuje vrlo kratke rokove za djelovanje USRH-a pri rješavanju izbornog spora. Ako bi ti zahtjevi bili pregaženi, predstavljao bi to pretežak udarac za cjelokupni sustav zaštite subjektivnih izbornih prava.

Osim konkretne zaštite izbornog prava, USRH je, također, jedino tijelo koje provodi apstraktan nadzor zaštite izbornog procesa. To znači da sve i da dođe do delegacije nadležnosti na redovne sudove u pogledu rješavanja izbornih sporova, i dalje bi nedostajao aspekt zaštite izbornog postupka *in abstracto* (čl. 88. – 90. UZUS-a). Uostalom, temeljna *differentia specifica* između, s jedne strane, mehanizma apstraktne ocjene ustavnosti i zakonitosti izbornog postupka i, s druge strane, postupka u povodu izbornih sporova (kao instituta konkretne ocjene ustavnosti i zakonitosti izbornog postupka) jest da u prvom USRH ima samostalnu i jedinstvenu nadležnost, neovisnu o prethodnom postupanju tzv. *izborne administracije* (Krapac, 2014). Sve to potvrđuje kako načelna odredba u čl. 43. Zakona o izboru Predsjednika Republike,¹⁰ tako i već uvriježeni ustavni običaj da USRH po završetku izbora donosi proglas o ustavno i zakonito provedenim izborima.¹¹

Dodatna negativna posljedica neizbora ustavnih sudaca bila bi dodatno nagrizanje povjerenja javnosti (građana) u najviša pravosudna i politička tijela. USRH, kao i sve ostale institucije, podliježe građansko-demokratskoj kontroli koja je neizostavan dio demokratskih društava. Nepovjerenje građana u USRH ugrožava njegov legitimitet, a što posljedično dovodi do negiranja i nepoštivanja njegovih odluka i tumačenja. Sve to, dakako, ima negativne reperkusije po oživotvorenje načela ustavnosti u društvu, a što se *in ultima linea* izražava u razini očuvanja, odnosno zaštite ljudskih prava.

S obzirom na nedvojbeno visoki stupanj rizika za kompletno erodiranje ustavnog sudovanja, uslijedile su brojne reakcije – kako struke, tako i šire politike te javnosti. I sve dok su si politički akteri međusobno prebacivali odgovornost za nastalu situaciju, sam je USRH odlučio konkretno djelovati. Naime, na dan kada su već imenovani novi ustavni suci (7. prosinca), u javnost je „procurila“ informacija da su prethodnog dana ustavni suci sazvali izvanrednu sjednicu na kojoj su donijeli odluku o produljenju vlastitog mandata. Te su medijske špekulacije brzo i potvrđene od strane predsjednika USRH-a, a nakon nekoliko je dana i sam USRH objavio akte s održane sporne sjednice. Kako stoji u priopćenju za javnost od 8. prosinca,¹² 6. prosinca u 16 sati (dakle, nekoliko sati nakon što je u Saboru došlo do odgode glasovanja o novim ustavnim sucima) sazvana je hitna izvanredna sjednica USRH-a na kojoj je usvojeno *Izvješće u vezi s neizborom deset sudaca Ustavnog suda Republike Hrvatske* (dalje: *Izvješće*).¹³

¹⁰ Zakon o izboru Predsjednika Republike, NN 22/92, 42/92, 71/97, 69/04, 99/04, 44/06, 24/11, 128/14.

¹¹ Troje ustavnih sudaca koji su izradili svojevrsno izdvojeno mišljenje (v. *infra* u bilj. 13) smatraju kako bi Hrvatski sabor bio taj koji bi razriješio kriznu situaciju naknadnim i prigodnim donošenjem organskih zakona (čl. 83. st. 2. Ustava) kojima bi eventualno dodatno „uređio“ redovno sudovanje u pogledu rješavanja izbornih sporova. Naime, trenutkom nastupa ustavne krize od krucijalnog je značaja očuvati opstojnosti Ustava. To se ne može nikako postići alternacijom Ustavom danih nadležnosti *ex post facto* i to organskim zakonima koji su po hijerarhiji pravnih propisa ispod samog Ustava i UZUS-a. Takvo eventualno „uređivanje nadležnosti“ bilo bi zapravo promjena nadležnosti *contra constitutionem* jer je nerealno da se jednim organskim zakonom otuđuju nadležnosti ustavnih tijela u korist ostalih državnih organa pa čak i sudova. Djelovanje takvog tipa bilo bi napose opasno i rizično upravo u okolnostima nestabilnosti, kao što su ustavne krize.

¹² Ustavni sud Republike Hrvatske – Ured predsjednika, 2024. *Priopćenje za javnost od 8. prosinca 2024.* Dostupno na: https://www.usud.hr/sites/default/files/dokumenti/Priopcenje_za_javnost_od_8._prosinca_2024.pdf [pristupljeno 17. listopada 2025.].

¹³ *Izvješće Ustavnog suda Republike Hrvatske u vezi s neizborom deset sudaca Ustavnog suda Republike Hrvatske*, U-X-5162/2024, 6. prosinca 2024.

U priopćenju je napomenuto kako *Izvješće* nije usvojeno jednoglasno budući da je troje sudaca glasovalo protiv, a o svojim su razlozima javnost informirali kasnije u *Pisanom očitovanju u odnosu na postupanje Ustavnog suda Republike Hrvatske povodom Izvješća u vezi s neizborom deset sudaca Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-X-5162/2024* (dalje: *Pisano očitovanje*), kao svojevrsnome izdvojenom (kontrirajućem) mišljenju.¹⁴

USRH je, dakle, prepoznao razmjere opasnosti koje će nastupiti ako ne dođe do izbora novih ustavnih sudaca te je, shodno tomu, odlučio djelovati. Takvo proaktivno djelovanje s ciljem očuvanja Ustava i zaštite ljudskih prava i temeljnih sloboda (posebice u kontekstu nadolazećih predsjedničkih izbora) od negativnih reperkusija ustavne krize jest modus ustavnog sudovanja koji treba pohvaliti i na koje valja poticati. Međutim, važno je napomenuti kako ustavnopravno prihvatljivo rješenje ustavnih kriza ili njihova prevencija jest djelovanje ovlaštenih ustavnih subjekata (najčešće – ne i isključivo – ustavnih sudova kao svojevrsnih „jamaca stabilnosti i ustavnosti“) koje se čak može sastojati i u proširenom tumačenju mjerodavnih ustavnih odredbi i ovlasti koje iz njih proistječu (Whittington, 2002), ali koje nikako ne smije biti *contra constitutionem*, a pogotovo ne protivno bazičnim ustavnim postavkama. Uzevši to temeljno načelo u obzir, valja se kritički osvrnuti na neke pojedinosti u svezi s predmetnim postupanjem USRH-a.

Inicijalni prigovor odnosom *Izvješću* USRH-a jest nepoštovanje ustavne procedure predviđene za donošenje odnosnog akta. Naime, USRH je ovo *Izvješće* donio na osnovi čl. 104. UZUS-a kojim se predviđa institut *praćenja i ostvarivanja ustavnosti i zakonitosti*, na način da sjednica USRH-a usvoji izvješće koje se u pisanome obliku dostavlja predsjedniku Hrvatskog sabora, a koji će onda to izvješće priopćiti cijelome Saboru (st. 3.). Međutim, suprotno tim odredbama UZUS-a i prethodnoj ustavnoj praksi,¹⁵ u t. 10. *Izvješća* odlučeno je kako ga USRH neće uputiti Hrvatskome saboru ako se sutradan (7. prosinca) izaberu novi ustavni suci. USRH je taj potez pokušao opravdati činjenicom da ne želi ugroziti, odnosno intervenirati u (političku) djelatnost Sabora. S obzirom da je temeljna svrha ovog mehanizma upravo stavljanje uočenih neustavnosti Hrvatskom saboru na znanje, činjenica da Hrvatski sabor, kao „destinatar“ u smislu čl. 104. st. 3. UZUS-a, nije zaprimio odnosno *Izvješće* označava da zapravo nije ispunjena postupovna pretpostavka za valjanost odnosnog akta. Dakle, *Izvješće* je *ab initio* apsolutno nevaljano, odnosno nepostojeće¹⁶ te kao takvo ono ne može polučiti nikakve

¹⁴ Ustavni sud Republike Hrvatske, 2024. *Pisano očitovanje u odnosu na postupanje Ustavnog suda Republike Hrvatske povodom Izvješća u vezi s neizborom deset sudaca Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-X-5162/2024 od 6. prosinca 2024.* 13. prosinca. Dostupno na: https://www.usud.hr/sites/default/files/dokumenti/Pisano_ocitovanje_ustavnih_sudaca_Abramovica_Kusan_i_Selaneca.pdf [pristupljeno 18. listopada 2025.]

¹⁵ U svim je prošlim slučajevima aktivacije odnosnog ustavnosudskog mehanizma iz čl. 104. UZUS-a došlo do konačnog slanja tako usvojenog izvješća Hrvatskome saboru – v. primjerice, t. 10. *Izvješća* Ustavnog suda Republike Hrvatske o javnoj raspravi u postupku promjene Ustava, 26. studenog 2013. (U-X-5730/2013); t. 6. *Izvješća* Ustavnog suda Republike Hrvatske o zakonodavnoj praksi uzastopnog višegodišnjeg derogiranja priznatih prava, 18. srpnja 2014. (U-X-288/2008, U-X-1922/2011, U-X-87/2012, U-X-864/2012, U-X-730/2013); t. 6. *Izvješća* Ustavnog suda Republike Hrvatske o uočenim pojavama neustavnosti u normativnom uređenju parkiranja na području jedinica lokalne samouprave, 10. prosinca 2008. (U-X-5105/2008).

¹⁶ Nepostojanje je najteža pravna sankcija koja sustiže neki pravni akt budući da je nastao procesnim djelovanjem koje je toliko manjkavo da se fingira kao da to djelovanje, odnosno radnja nije niti poduzeta (Krapac, 2020). Također, akt nastao na temelju takve radnje nije sam po sebi niti pravno obvezujući (Tassopoulos, 2023). Dakle, govoreći u kontekstu *Izvješća*, ono nije niti moglo stupiti na snagu jer je bitna procesna povreda nastala u samom poduzimanju radnje, a to je donošenje *Izvješća*. Poanta je čl. 104. UZUS-a da se Sabor izvijesti o uočenoj neustavnosti te da, potom, ono uredi svoje zakonodavstvo (ili, u ovoj situaciji, svoje djelovanje) na način suglasan s Ustavom, odnosno *Izvješćem* USRH-a (Arlović, 2017). Stoga, propisivanje obustave slanja *Izvješća* Saboru protivno je *eo ipso* cilju mehanizma iz čl. 104. UZUS-a.

pravne učinke. Sve ovo u vezi ništetnosti *Izvjješća* vrijedi čak i ako uopće prihvatimo (neodrživu) tezu da je moguće iz temelja mijenjati postojeće izričito ustavno uređenje i odredbu čl. 126. Ustava odlukom demokratski potpuno nelegitimiranog tijela, koje ne posjeduje nikakav normotvorni karakter, a kamoli specifičnu ustavotvornu ovlast. Uza sve to, neprihvatljivo je da takva konstitutivna odluka može biti prurušena u odijelo interlokutornog mehanizma „izvjješća“, koje tek skreće pozornost Saboru na određene probleme i privodi ih zakonodavčevoj svijesti.¹⁷ Taj akt nije zamišljen kao sredstvo kojim se donose važne i iznimne ustavne odluke, a napose potezi ovakvog dometa. Osim toga, niti samo opravdanje USRH-a za odgodu slanja *Izvjješća* Saboru nije uvjerljivo. Neminovno je da se aktivacijom čl. 104. interferira s nekim političkim procesima. USRH nadgleda postupanje određenih aktera te ako zaključi da se istim postupanjem krše Ustavna pravila, trebao bi reagirati na način da dokine tu praksu. Ovaj mehanizam nije, dakle, svojevrsni *exemptio* od načela političke pasivnosti USRH-a budući da je konačni cilj ovog mehanizma zaštita ustavnosti i zakonitosti, a ne volja za političkim djelovanjem.

Također, materijalno područje primjene odnosnog mehanizma poprilično je široko. Drugim riječima, USRH ima ovlast izvještavanja o zapaženim neustavnostima u gotovo svim slučajevima, a za koje procijeni da su protuustavni (Novak, 2025). Samim time, nigdje se USRH-u ne nameće nikakvo vremensko ograničenje u svezi s primjenom odnosnog mehanizma iz čl. 104. UZUS-a. Tu se onda nameće pitanje zašto je USRH odlučio djelovati tako kasno (dakle, dan prije isteka već produljenog mandata) i to s ekstremno protuustavnom arogacijom ovlasti „samoproduljenja mandata“.¹⁸ USRH je mogao, a mišljenja smo - i morao, djelovati mnogo ranije, prije samog isteka mandata ustavnih sudaca (6. lipnja). Proaktivni USRH jest akter koji može doprinijeti prevenciji ustavne krize, no tek ako sam čin prevencije bude pravodoban. USRH je mogao aktivirati čl. 104. i poslati izvješće kojim će sabornike podsjetiti na obvezanost načela vladavine prava, a sve kako bi se požurili u pregovorima oko novih ustavnih sudaca. USRH je trebao i reagirati po istoj osnovi kada je Odbor tek 13. lipnja objavio javni poziv za kandidiranje za izbor novih deset ustavnih sudaca,¹⁹ a sve kako bi ih upozorio na opasnosti takve prakse koja je razvidno nespojiva s idejom konstitucionalizma i odgovorne

¹⁷ Nedugo nakon donošenja spornog *Izvjješća*, USRH je zaprimio zahtjev za ocjenu ustavnosti istoga od strane 34 zastupnica i zastupnika Hrvatskoga sabora. O tome se očitovao početkom srpnja 2025. godine kad je donio Rješenje kojim je iste zahtjeve odbacio (v. Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske, U-II-804/2025, 8. srpnja 2025.; dalje: *Rješenje o odbacivanju*) smatrajući pritom kako *Izvjješće* nije „drugi propis“ u smislu čl. 129. al. 2. Ustava, a za čiju je ocjenu ustavnosti također nadležan USRH. Pritom se uopće nije ulazilo u meritum *Izvjješća*, samo se ustvrdilo kako ono ne može biti, sukladno ranije etabliranim ustavnosudskim kriterijima, „drugi propis“.

Zanimljivo je, doduše, da USRH u t. 7. *Rješenja o odbacivanju explicite* priznaje ništetnost *Izvjješća*. Tamo navodi kako je nemoguće da (kako su naveli podnositelj/i/ce zahtjeva) *Izvjješće* istodobno postoji i ne postoji: „*pa se ipak mora zaključiti da, pravno, sporno Izvjješće nikada nije proizvodilo pravne učinke, pa pravnim rječnikom, ne postoji.*“ Tu konstataciju nadalje USRH koristi kao argument za odbacivanje zahtjeva – jer, ako ne postoji, onda ne može biti „drugi propis“ – a ne kao osnovu za ikidanje samog *Izvjješća*.

¹⁸ Troje ustavnih sudaca u svojem *Pisanom očitovanju* istaknuli da je USRH svojim prekasnim djelovanjem povrijedio načelo razmjernosti (proporcionalnosti) iz čl. 16. Ustava.

¹⁹ V. Ustavni sud Republike Hrvatske – Odbor za Ustav, poslovnik i politički sustav, 2024. *Javni poziv Odbora za Ustav, poslovnik i politički sustav Hrvatskoga sabora*. 13. lipnja. Dostupno na: <https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/inline-files/Poziv.pdf> [pristupljeno 18. listopada 2025.].

vlasti.²⁰ Sve u svemu, pitanje trenutka djelovanja USRH-a u najmanju je ruku promašeno, i svjedoči u najmanju ruku o neobjašnjivoj pasivnosti koja graniči s abdikacijom od njegove ustavne uloge.

Izvjeste pati i od znatnih meritornih, odnosno supstancijalnih povreda i propusta. Prije svega, upitna je, a gotovo i nepostojeća ustavna osnova donošenja ovakve odluke. Naime, posve je nejasno na temelju koje je ustavne odredbe većina u USRH-u sebi uzela za pravo da si produlji mandat. Jedino što se konkretno spominje je da: „Ustavni sud na temelju čl. 31. stavka 5. Ustavnog zakona određuje da će do izbora sudaca Ustavnog suda (...) djelovati u sadašnjem sastavu.“ (Izvjeste, t. 8). Međutim, čl. 31. st. 5. UZUS-a jest načelna odredba o ustavno-sudskim aktima koja daje ovlast USRH-u da odredi način primjene usvojenog akta. To, dakle, nije materijalna osnova poduzimanja nepostojeće mjere „samoproduljenja“ mandata. Od ostalih se potencijalnih „pravnih osnova“ spominju još četiri odredbe: (i) čl. 2. st. 1. UZUS-a koji USRH stavlja u položaj jamca „poštivanja i primjene“ Ustava, (ii) čl. 3. Ustava u kojemu su nabrojane temeljne vrednote hrvatskog ustavnog poretka, (iii) čl. 126. Ustava kojim se normira postupak izbora ustavnih sudaca te (iv) čl. 129. al. 9. Ustava koji je, u svojoj suštini, opća odredba o nadležnostima USRH-a.

Za početak, valja se ukratko kritički osvrnuti na (pre)učestalu upotrebu čl. 2. st. 1. UZUS-a te čl. 3. Ustava od strane USRH-a. Naime, nije ovaj slučaj jedini put da je USRH (pogrešno) koristio navedene odredbe. Upravo suprotno, USRH se sve češće, a ponajprije u svojim najkontroverznijim odlukama, koristi upravo odnosnim općim načelima iz UZUS-a i Ustava. Naime, smatramo kako je ustavnopravno i logički apsurdno temeljiti posjed *konkretnih* ovlasti državnih tijela (pa tako i samog USRH-a) na *općim* odredbama, a bez da prethodno bude provedena konkretizacija. Nepojmljivo je i nemoguće *secundum artem* izvesti konkretnu ovlast iz nekog općeg načela – tako može doći samo do kreacije ovlasti *ex nihilo* što je zasigurno protivno tim samim ustavnim vrednotama, a posebice u slučaju kada to znači da USRH koncentrira veće ovlasti u nestabilnim, konfliktnim situacijama.²¹ S druge strane, bilo bi ustavnopravno prihvatljivo, a i opravdano s obzirom na prijeteće krizne okolnosti, da je USRH (ekstenzivno) tumačio pojedinačne, već dodijeljene ovlasti u svjetlu čl. 2. st. 1. UZUS-a i/ili čl. 3. Ustava. Sve to jasno proizlazi iz naravi općeg načela diobe, odnosno ograničenja vlasti jer bi time samo faktičko

²⁰ Ipak, valja spomenuti, ostaje upitno koliko bi pravodobna reakcija USRH-a bila uspješna u ostvarenju ultimativnog cilja sprečavanja neizbora ustavnih sudaca, s obzirom na dugogodišnju tendenciju Hrvatskog sabora da ignorira upute USRH-a koje su mu dostavljene u okviru različitih ustavnosudskih postupanja. Primjera radi, Hrvatski sabor već više od pola desetljeća odbija usvojiti novi zakon kojim bi regulirao pitanje pobačaja, a za što mu je USRH nametnuo dvogodišnji rok u rješenju koje je donio ocjenjujući ustavnost Zakona o zdravstvenim mjerama za ostvarivanje prava na slobodno odlučivanje o rađanju djece iz 1978. godine (v. Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske, U-I-60/1991, U-I-94/1991, U-I-173/1995, U-I-39/2008, U-I-5089/2016, U-I-5639/2016, U-I-5807/2016, 21. veljače 2017.). Isto tako, USRH je dvanaest godina tolerirao nečinjenje Hrvatskog sabora u pogledu usklađivanja izbornih jedinica s relevantnim načelima iz Ustava, dok nije konačno odlučio ukinuti predmetni zakon početkom 2023. godine (v. Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, U-I-4089/2020, U-I-3864/2022, U-I-7166/2022, 7. veljače 2023.).

^{Medutim} bez obzira na očitu nespremnost Hrvatskog sabora da pravodobno uvaži zahtjeve USRH-a, smatramo da je do preventivne reakcije u okolnostima neizbora ustavnih sudaca i dalje trebalo doći. Potencijalno ili izvjesno ignoriranje od strane Hrvatskog sabora ne može biti opravdanje za odustanak od aktivne zaštite Ustava koju – kao jednu od glavnih općih nadležnosti – UZUS nameće upravo USRH-u.

²¹ Slično govori i ustavna sutkinja prof. dr. sc. Biljana Kostadinov koja, u svom izdvojenom mišljenju na *Rješenje o odbacivanju*, navodi kako istinski rizik od zloupotrebe ustavnog tumačenja postoji upravo u konfliktnim situacijama i okolnostima opasnim za opstanak i/ili razvitak državnih institucija. Drugim riječima, odgovornost za ispravno tumačenje Ustava posebice je visoka upravo u okolnostima rizičnim za redovno državno funkcioniranje.

proširenje ovlasti bilo u samome startu ograničeno na cilj i mehanizam konkretne ovlasti. Ovakvo „smišljanje“ ovlasti iz nekog općeg načela svojevrsno je plodno tlo da se na protuustavan način osigura što je veća moguća razina kontrole, odnosno konkretnih ovlasti u korist USRH-a što uopće ne priliči jednom visoko specijaliziranom tijelu za ustavno sudovanje.²²

Istu bi se kritiku moglo uputiti USRH-u i za neutemeljeno pozivanje na čl. 129. al. 9. Ustava koja propisuje kako USRH nadzire ustavnost i zakonitost izbornog postupka te rješava izborne sporove koji nisu u djelokrugu sudova. To je, opet, načelna odredba koju je moguće „primijeniti“ tek konkretizacijom u vidu dodjeljivanja konkretne ovlasti što znači da se jednostranim pozivanjem USRH-a na odnosnu rečenicu ne može konstituirati konkretna ovlast, a kamoli ona koja se odnosi na produljivanje mandata suprotno već postojećim ustavnim normama.

Međutim, sve i da je USRH tumačio *lege artis* svoje ovlasti koje su mu dodijeljene Ustavom i UZUS-om, za ovakvo široko tumačenje opet ne bi mogao pronaći valjanu pravnu osnovu. To dokazuje i sama logička pogreška koju USRH koristi kao argument za „izvođenje“ ove ovlasti. Naime, USRH najprije u *Izvešću* potvrđuje kako je odredba iz čl. 126. st. 1. Ustava dovoljno jasna, a potom se usredotočuje na tumačenje iste odredbe. I zaista, čl. 126. st. 1. Ustava jest primjer *apodiktične* ustavne odredbe pogotovo u onome dijelu koji se odnosi na mehanizam produljenja mandata – ustavotvorac je decidirano propisao maksimalno trajanje produljenja isto kao i (činjenične) pretpostavke primjene odnosnog instituta. Dakle, budući da *prima facie* nema sumnje u vezi s značenjem i/ili primjenom odnosne ustavne odredbe, onda ne može niti postojati potreba za (ekstenzivnom) interpretacijom iste.²³ USRH je jedino mogao utvrditi *ratio* odnosne odredbe te ju protumačiti kako je propisano (tzv. gramatičko tumačenje), a nikako se nije trebao upustiti u teleološko i/ili drugo tumačenje koje je pritom i pogrešno provedeno. Iako su metode ustavnog tumačenja u načelu ravnopravne (Arnold, 2018), gramatičko (tekstualno) tumačenje je, smatramo, isključivo primjenjivo kad god se radi o ustavnoj odredbi koja je nedvojbeno jasna, a posebice kada njena primjena nije sporna.

USRH se također kao pokušaj obrazlaganja vlastitog postupanja u *Izvešću* osvrnuo i na određena mišljenja *Europske komisije za demokraciju putem prava* (dalje: *Venecijanska komisija*). Ta je komisija naime izdala određeno mišljenje 2024. godine upućeno Bosni i Hercegovini (dalje: BiH)²⁴ u kojemu zastupa tvrdnju da ne bi bilo suprotno Ustavu BiH kada bi ustavni suci BiH ostali na dužnosti toliko dugo dok novi suci ne bi bili izabrani (*European Commission for Democracy*

²² Najbolji primjer ispravnog ekstenzivnog tumačenja ovlasti državnih tijela jest slučaj s ponovnim pozivanjem Hrvatskoga sabora na konstituirajuću sjednicu uslijed političke krize 2015./2016. godine. Tada Hrvatski sabor nije uspio – ne samo izglasati povjerenje novoj Vladi, već se nije mogao niti konstituirati, što je jedinstveni slučaj u hrvatskoj političkoj i ustavnoj povijesti. Tadašnja Predsjednica Republike protumačila je Ustav na način koji joj omogućuje ponovni poziv Hrvatskom saboru na konstituirajuću sjednicu. Pravni temelj njena postupanja bio je čl. 74. st. 3. Ustava (odredba koja Predsjednici Republike ingerira dužnost sazivanja Hrvatskog sabora na konstituirajuću sjednicu nakon raspodjele mandata u postizbornom periodu), a ne opća odredba u čl. 94. st. 2., iako je ova potonja predstavljala hermeneutički (tumačenjski) temelj za izvođenje odnosne ovlasti. Time je unaprijed spriječen svaki pokušaj (prevelike i neosnovane) arbitrarnosti državnog tijela te je sačuvano načelo zakonitosti, kao i to da je time takvoj „ustavnoj akrobaciji“ pružen adekvatan legitimitet.

²³ U općoj je teoriji pravne znanosti prihvaćeno da je svaka riječ, odnosno pojam *višeznačan* (Tomić, 2020; Spaić, 2021; Guastini, 2018), a što podrazumijeva da taj pojam *eo ipso* varira između više različitih (semantičkih) značenja. Ipak, to ne znači nužno da se u svakoj situaciji nameće pitanje (*nejasnosti* teksta, u smislu da se interpret nalazi u dvojbi mora li u nekoj konkretnoj situaciji primijeniti predmetnu odredbu (Guastini, 2018).

²⁴ V. *European Commission for Democracy through Law, 2024. Opinion on Certain Questions Relating to the Functioning of the Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina*. 18. ožujka. CDL-AD(2024)002. Dostupno na: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2024\)002-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2024)002-e); [pristupljeno 18. listopada 2025.].

through Law, 2024). USRH se, dakle, i tom činjenicom argumentacijski pokušao poslužiti kada je donosio sporno *Izvjješće*. Međutim, USRH je isto tako posve ignorirao dvije činjenice. Prvo, Venecijanska je komisija u predmetnome mišljenju jasno istaknula kako je to vrlo drastična mjera koja se ne može primijeniti u svakome sustavu, a upravo je kao primjer navela – Republiku Hrvatsku, budući da čl. 126. st. 1. našeg Ustava definira krajnju granicu mandatnog produljenja (*European Commission for Democracy through Law, 2024*). Ustavni sud BiH ima specifični položaj u bosansko-hercegovačkom ustavnopravnom sistemu – naime, ima puno veći stupanj samostalnosti no što imaju ostali nositelji ustavnog sudovanja komparativnog ustavnog prava. Primjerice, sam donosi vlastite propise na temelju kojih postupaju, što je u drugim sustavima – kao i u hrvatskom – određeno posebnim organskim ili ustavnim zakonima (*European Commission for Democracy through Law, 2024*). Osim svega toga, čak i da je taj stav moguće primijeniti na hrvatski ustavnopravni okvir, mišljenja Venecijanske komisije nisu izvor prava (u formalnom smislu). Ne može se, dakle, na njihovim stajalištima donijeti pravno rješenje.²⁵

4. Zaključak

Na temelju prethodno izloženoga, može se zaključiti kako je nastala „četnaesterosatna“ ustavna kriza razriješena, no ne postupanjem USRH-a, već konačnim izborom novih ustavnih sudaca u Hrvatskome saboru. USRH je mogao (pokušati) spriječiti ovu ustavnu krizu preventivnim korištenjem vlastitih ovlasti, a što nije učinio. On, zapravo, nije niti mogao „ispraviti“ situaciju u trenutku kada je kriza već nastupila, a to je trenutak kada je mandat sucima definitivno i prestao. Međutim, ne obazrevši se na tu činjenicu, USRH je svoju volju za očuvanjem ustavnopravnog poretka odlučio manifestirati na posve neustavan način – šireći svoje ovlasti protivno jasnim i nedvojbenim te već postojećim odredbama Ustava. Sve je to dodatno pogoršano nedorečenom i selektivnom argumentacijom. Sukladno tome, valja posebno istaknuti: osobito USRH ne smije, kao fundament ustavnog poretka, a time i hrvatske države, nepromišljeno i nepripremljeno djelovati, a pogotovo ne u kriznim situacijama gdje se od njega očekuje nepokolebljiva odanost Ustavu.

Pouka ove situacije jest da očigledno postoje okolnosti koje generiraju ustavnu krizu, a koje se uz svu volju ustavnih sudova ne mogu konkretno razriješiti, a možda čak niti prevenirati. Stoga, odgovornost za suzbijanje, a i za sprečavanje ustavnih kriza nije isključivo na

²⁵ Mišljenja Venecijanske komisije, u tom smislu, predstavljaju tzv. *meko, fleksibilno pravo (soft law)* – akte određenih međunarodnih organizacija koji su neobvezujuće prirode (Andrassy i suradnici, 2010) i ne mogu predstavljati pravnu osnovu djelovanja određenog tijela javne vlasti.

²⁶ posebice treba imati na umu jer se USRH u istom *Izvjješću* (t. 6.) kratko pozvao i na još jedno mišljenje Venecijanske komisije iz 2001. godine doneseno povodom određenih aspekata uređenja pravnog položaja Ustavnog suda Republike Hrvatske (v. *European Commission for Democracy through Law, 2001. Opinion on the Constitutional Law on the Constitutional Court of the Republic of Croatia*. 22. siječnja. CDL-INF (2001) 2. Dostupno na: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-INF\(2001\)002-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-INF(2001)002-e) [pristupljeno 18. listopada 2025.]). U 17. točki odnosnog mišljenja, Venecijanska komisija je zabilježila kako bi bilo poželjno da hrvatski Ustav predviđa da se ustavnom sucu ili produlji mandat dok se novi ne izabere ili da sam postupak novog izbora krene dovoljno vremena prije isteka mandata trenutnog suca. Hrvatski je ustavotvorac poslušao savjete Venecijanske komisije pa je, prilikom izmjena Ustava iz 2010., uveo potonje rješenje u potpunosti dok je prvo rješenje uveo uz vremensku maksimalizaciju od šest mjeseci. Stoga je posve nejasno zašto se USRH poziva na ovo mišljenje u dijelu koji se odnosi na neograničenu mandatnu ekstenziju do stupanja na dužnost novog ustavnog suca kada je ustavotvorac već primio na znanje odnosna idejna rješenja iz predmetnog mišljenja te ih je, namjernim neizmjenjivanjem Ustava u tom smislu, i odbio.

ustavnim sudovima iako nedvojbeno jesu „čuvari ustavnosti“ – svaki ustavni i politički akter snosi odgovornost za svoje postupke u okvirima vlastite djelatnosti, odnosno nadležnosti. Tu, dakle, odgovor treba tražiti izvan granica ustavnog prava, naglašavajući politički odgovorno i korektno ponašanje. Dakle, iako očigledno, najteže je pomiriti se sa situacijom da objektivno ustavno pravo ponekad nema konkretnih rješenja za sprečavanje i/ili suzbijanje povreda nastalih idiosinkratskim političkim postupanjima.

Model postupka izbora ustavnih sudaca, smatramo, nije nužno mijenjati. Nije svrhovito „kriviti“ Ustav i ustavni postupak za institucionalni neuspjeh, već je bitno provoditi konkretni postupak sukladno temeljnim načelima Ustava, bez želje za nepotrebnom politizacijom procesa. Stoga, ispravan bi tijek događaja bio da je USRH na vrijeme podsjetio Hrvatski sabor na važnost očuvanja ustavnosti kroz pravodobno pokretanje postupka, a da su ustavni suci protekom vlastita mandata prestali s obavljanjem dužnosti.

Konkretno govoreći, da bi se *pro futuro* izbjeglo ponavljanje sličnih situacija, imperativno je stvoriti ustavni običaj gdje se Hrvatski sabor na vrijeme upušta u proceduru izbora novih sudaca, stranke vode ažurne pregovore oko postizanja dvotrećinske većine, a „kvaliteta“ izbora novih ustavnih sudaca bude prioritizirana. Važno je da USRH nastavi proaktivno djelovati, ali slijedeći ustavna „pravila igre“, ne donoseći protuustavne odluke koje podrivaju svrhu njegovog postojanja. Ustav nameće odgovornost svima, a osobito onima kojima povjerava svoju sigurnost.

LITERATURA

1. Andrassy, J., Bakotić, B., Seršić, M. i Vukas, B. (2010). *Međunarodno pravo 1*. Zagreb: Školska knjiga.
2. Antić, T. (2015). Postupak i uvjeti za izbor sudaca Ustavnog suda Republike Hrvatske. *Pravni vjesnik: časopis za pravne i društvene znanosti Pravnog fakulteta Sveučilišta J.J. Strossmayera u Osijeku*, Vol. 31(1), str. 47-84.
3. Arlović, M. (2017). Ustavni okvir djelovanja Ustavnog suda Republike Hrvatske za ispitivanje i ocjenjivanje ustavnosti pravnih praznina. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, Vol. 54(1), str. 255-281.
4. Arnold, R. (2018). Allemagne. Juge constitutionnel et interprétation des normes – Le juge constitutionnel face aux transformations de la démocratie. U: Magnon, X. ur. *Annuaire international de justice constitutionnelle*, Vol. 33, str. 111-130.
5. Curry-Sumner, I., Kristen, F., Van Der Linden-Smith, T. i Tigchelaar, J. (2023). *Istraživačke vještine. Upute za pravnike*. Zagreb: Sveučilište u Zagrebu Pravni fakultet.
6. European Commission for Democracy through Law, 2024. *Opinion on Certain Questions Relating to the Functioning of the Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina*. 18. ožujka. CDL-AD(2024)002. Dostupno na: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2024\)002-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2024)002-e); [pristupljeno 18. listopada 2025.]
7. European Commission for Democracy through Law, 2001. *Opinion on the Constitutional Law on the Constitutional Court of the Republic of Croatia*. 22. siječnja. CDL-INF (2001) 2. Dostupno na: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-INF\(2001\)002-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-INF(2001)002-e) [pristupljeno 18. listopada 2025.]

8. Guastini, R. (2018). *Sintaksa prava*. Zagreb: Naklada Breza.
9. Hrvatski sabor, 2024. *Prijedlog odluke o izboru deset sudaca Ustavnog suda Republike Hrvatske u dnevnom redu 4. sjednice jedanaestog saziva Hrvatskog sabora*. Dostupno na: <https://sabor.hr/hr/sjednice-sabora/prijedlog-odluke-o-izboru-deset-sudaca-ustavnog-suda-republike-hrvatske?t=152238&tid=233228> [pristupljeno 17. listopada 2025.]
10. Izvješće Ustavnog suda Republike Hrvatske o javnoj raspravi u postupku promjene Ustava, U-X-5730/2013, 26. studenog 2013.
11. Izvješće Ustavnog suda Republike Hrvatske o uočenim pojavama neustavnosti u normativnom uređenju parkiranja na području jedinica lokalne samouprave, U-X-5105/2008, 10. prosinca 2008.
12. Izvješće Ustavnog suda Republike Hrvatske o zakonodavnoj praksi uzastopnog višegodišnjeg derogiranja priznatih prava, U-X-288/2008, U-X-1922/2011, U-X-87/2012, U-X-864/2012, U-X-730/2013, 18. srpnja 2014.
13. Izvješće Ustavnog suda Republike Hrvatske u vezi s neizborom deset sudaca Ustavnog suda Republike Hrvatske, U-X-5162/2024, 6. prosinca 2024.
14. Jurasić, M. (2016). Na djelu blokada, paraliza i tiha likvidacija Ustavnog suda. *Večernji list*. 6. siječnja. Dostupno na: <https://www.vecernji.hr/vijesti/na-djelu-blokada-paraliza-i-tiha-likvidacija-ustavnog-suda-1049873> [pristupljeno 17. listopada 2025.]
15. Kelemen, K. (2013). Appointment of constitutional judges in a comparative perspective – with a proposal for a new model for Hungary. *Acta Juridica Hungarica*, Vol. 54(1), str. 5-23.
16. Krapac, D. (2014). *Postupak pred Ustavnim sudom Republike Hrvatske: ustrojstvo i proceduralni elementi ustavnog nadzora*. Zagreb: Narodne Novine.
17. Krapac, D. (2020). *Kazneno procesno pravo. Prva knjiga: Institucije*. Zagreb: Narodne Novine.
18. Lukić, S. (2024). Iduće godine čak 10 sudaca Ustavnog suda završava mandat. To se može pretvoriti u jako veliki problem. *Jutarnji list*. 9. rujna. Dostupno na: <https://www.jutarnji.hr/vijesti/hrvatska/iduece-godine-cak-10-sudaca-ustavnog-suda-završava-mandat-to-se-moze-pretvoriti-u-jako-veliki-problem-15372944> [pristupljeno 17. listopada 2025.]
19. Miličić, V. (1992). *Pravo i metodologija prava*. Zagreb: Alinea.
20. Nastić, M. (2014). Izborni sporovi - odnos Upravnog i Ustavnog suda Srbije. *Sveske za javno pravo – Blätter für Öffentliches Recht*, Vol. 5(18), str. 66-75.
21. Novak, S. (2025). Neovisnost sudstva naspram ujednačenost sudske prakse u pravnom sustavu Republike Hrvatske. *Elektronički zbornik radova Veleučilišta u Šibeniku*, Vol. 19(1-2), str. 57-70.
22. Odluka o izboru deset sudaca Ustavnog suda Republike Hrvatske, NN 52/16.
23. Odluka o promjeni Ustava Republike Hrvatske, NN 76/10.
24. Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, U-I-4089/2020, U-I-3864/2022, U-I-7166/2022, 7. veljače 2023.
25. Podolnjak, R. (2007). Izbor sudaca Ustavnog suda Republike Hrvatske u komparativnoj perspektivi. *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, Vol. 57(3), str. 547-575.
26. Poslovnik Ustavnog suda Republike Hrvatske, NN 181/03, 16/06, 30/08, 123/09, 63/10, 121/10, 19/13, 37/14, 2/15.

27. Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske, U-I-60/1991, U-I-94/1991, U-I-173/1995, U-I-39/2008, U-I-5089/2016, U-I-5639/2016, U-I-5807/2016, 21. veljače 2017.
28. Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske, U-II-804/2025, 8. srpnja 2025.
29. Smerdel, B. (2020.) *Ustavno uređenje europske Hrvatske*. Zagreb: Narodne Novine.
30. Safta, M. (2021). Appointment of constitutional judges. A comparative law perspective. *Central and Eastern European Online Library*. Dostupno na: <https://www.ceeol.com/search/chapter-detail?id=1023319> [pristupljeno 12. studenog 2025.], str. 133-153.
31. Spaić, B. (2021). Interpretacija i konstrukcija: prilog razmatranju razlike između primjene prava i stvaranja prava. *Pravni zapisi: Časopis Pravnog fakulteta Univerziteta Union u Beogradu*, Vol. 12(1), str. 29-61.
32. Tassopoulos, I. A. (2023). The Void Ab Initio Theory in Comparative Perspective: J Marshall, H Kelsen, and Beyond. *Vienna Journal on International Constitutional Law Journal*, Vol. 17(3), str. 213-232.
33. Tomić, I. (2020). Tumačenje, pravne praznine i načelo zakonitosti. *Zbornik radova Pravnog fakulteta Sveučilišta u Mostaru*, Vol. 1(28), str. 106-128.
34. Ukropina, D. (2002). *Zaštita izbornog prava*. Beograd: Centar za slobodne izbore i demokratiju.
35. Ustav Republike Hrvatske, NN 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 5/14.
36. Ustavni sud Republike Hrvatske, 2024. *Pisano očitovanje u odnosu na postupanje Ustavnog suda Republike Hrvatske povodom Izvješća u vezi s neizborom deset sudaca Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-X-5162/2024 od 6. prosinca 2024. 13. prosinca*. Dostupno na: https://www.usud.hr/sites/default/files/dokumenti/Pisano_ocitovanje_ustavnih_sudaca_Abramovica_Kusan_i_Selaneca.pdf [pristupljeno 18. listopada 2025.]
37. Ustavni sud Republike Hrvatske – Odbor za Ustav, poslovnik i politički sustav, 2024. *Javni poziv Odbora za Ustav, poslovnik i politički sustav Hrvatskoga sabora*. 13. lipnja. Dostupno na: <https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/inline-files/Poziv.pdf> [pristupljeno 18. listopada 2025.]
38. Ustavni sud Republike Hrvatske – Ured predsjednika, 2024. *Priopćenje za javnost od 8. prosinca 2024*. Dostupno na: https://www.usud.hr/sites/default/files/dokumenti/Priopcenje_za_javnost_od_8._prosinca_2024.pdf [pristupljeno 17. listopada 2025.]
39. Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, NN 99/99, 29/02, 49/02.
40. Whittington, K. E. (2002). Yet Another Constitutional Crisis? *William & Mary Law Review*, Vol. 43(5), str. 2093.-2149.
41. Zakon o izboru Predsjednika Republike, NN 22/92, 42/92, 71/97, 69/04, 99/04, 44/06, 24/11, 128/14.

Summary

**THE NON-APPOINTMENT OF THE CONSTITUTIONAL COURT JUDGES
IN THE CONTEMPORARY CROATIAN POLITICAL PRACTICE**

The functional and timely conduct of the procedure for appointing judges of the Constitutional Court of the Republic of Croatia has become an increasingly frequent and significant burden on the Croatian constitutional reality, which exists as yet another (side)product of the continuous implementation of non-consensual, one-party (parliamentary) politics. Thus, the subject procedure has been subdue to an act of mere political bargaining, disobeying the generally recognised practices inherent to the contemporary democracies, while the successful completion of the process appears to depend completely on the current political climate. The peak of this issue occurred at the end of 2024, when Croatia experienced a fourteen-hour constitutional crisis caused by the temporary failure to form the new composition of the Constitutional Court. The crisis was further marked by a specific Report of the Constitutional Court, through which the outgoing judges unilaterally extended their own mandates, adopting a suspicious interpretation of Article 126 of the Constitution of the Republic of Croatia. This paper firstly examines the positive constitutional practice of the Croatian Parliament in relation to the appointment of Constitutional Court judges, identifying and describing procedural unconstitutionality in that regard. Then – in the main part of the paper – it critically and doctrinally contests the constitutional validity and justification of the Constitutional Court's Report from late 2024, pursuing to explain the extent of the danger magnified by such constitutional conduct. Among other things, the paper emphasizes the objection concerning the (legal) non-existence of the Report in question, its argumentative ungroundness and illogicality and, ultimately, its failure to entirely prevent the occurrence of the constitutional crisis. Conclusionally, the author stresses the necessity of political consolidation in carrying out such a constitutional procedure, as well as the Constitutional Court's obligation to shield the integrity and vitality of the constitutional order through legally legitimate (and lawful) conduct.

Keywords: *constituional crises; the judicial appointment; one-sided mandate prolongation; the constitutional interpretation; the Constitutional Court of the Republic of Croatia.*

