

ANDREJ ABRAMOVIĆ
sudac Ustavnog suda Republike Hrvatske

LOVORKA KUŠAN
sutkinja Ustavnog suda Republike Hrvatske

dr. sc. GORAN SELANEC
sudac Ustavnog suda Republike Hrvatske

Na temelju članka 27. stavka 5. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske ("Narodne novine" broj 99/99., 29/02. i 49/02. - pročišćeni tekst) prilažemo sljedeće

**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.**

**I. Ustavnopravna neutemeljenost produženja isteklog mandata sudaca
i sutkinja Ustavnog suda**

Članak 122. Ustava:

Ustavni sud Republike Hrvatske čini trinaest sudaca koje bira Hrvatski sabor dvotrećinskom većinom glasova ukupnog broja zastupnika iz reda istaknutih pravnika, osobito sudaca, državnih odvjetnika, odvjetnika i sveučilišnih profesora pravnih znanosti, na način i u postupku propisanim ustavnim zakonom. Mandat suca Ustavnog suda traje osam godina, a produžuje se 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.

Postupak kandidiranja sudaca Ustavnog suda Republike Hrvatske i predlaganja za izbor Hrvatskom saboru provodi odbor Hrvatskoga sabora, nadležan za Ustav.

Ustavni sud Republike Hrvatske bira predsjednika suda na vrijeme od četiri godine.

Jedno od bitnih obilježja Ustavom definiranog postupka izbora sudaca i sutkinja Ustavnog suda je zanimljivi dualni karakter odredbe članka 122. Ustava. S jedne strane, odredba stavka 1. članka 122. Saboru, prije svega njegovom odboru nadležnom za izbor ustavnih sudaca, ostavlja značajnu diskreciju u pogledu procjene kvalificiranosti kandidata i kandidatkinja za dužnost ustavnog suca odnosno sutkinje. Značajni stupanj diskrecijske procjene nerijetko je izazivao nedoumice u dosadašnjoj praksi izbora ustavnih sudaca temeljem kojih se razvila značajna praksa Ustavnog suda povodom ustavnih tužbi onih kandidata koji nisu bili predloženi za izbor od strane nadležnog odbora. Tu se posebno ističu odluke Ustavnog suda u predmetima broj: U-III-3136/2016 i dr. odnosno U-III-3250/2016 i dr.

No, istovremeno, nasuprot semantičkoj otvorenosti prve rečenice stavka 1. članka 122. Ustava kojom se uređuje pitanje kriterija kvalificiranosti kandidata, druga rečenica stavka 1. članka 122. je semantički vrlo određena. Dok je u svom bitnom dijelu prva rečenica dio ove ustavne odredbe od samog početka, druga rečenica je postala dio stavka 1. članka 122. izmjenama Ustava iz lipnja 2010. godine. U verziji koji je prethodio Ustavnim izmjenama iz lipnja 2010. godine izričaj ove odredbe je glasio:

"Ustavni sud Republike Hrvatske čini trinaest sudaca koje bira Hrvatski sabor na vrijeme od osam godina iz reda istaknutih pravnikā, osobito sudaca, državnih odvjetnika, odvjetnika i sveučilišnih profesora pravnih znanosti."

Nakon što je Ustavotvorac u lipnju 2010. godine odlučio promijeniti Ustav s primarnim ciljem priprema za pristupanje u članstvo Europske unije izričaj ove odredbe je značajno izmijenjen. Odredba je postala istovremeno sveobuhvatnija i semantički preciznija:

"Ustavni sud Republike Hrvatske čini trinaest sudaca koje bira **Hrvatski sabor dvotrećinskom većinom glasova ukupnog broja zastupnika** iz reda istaknutih pravnikā, osobito sudaca, državnih odvjetnika, odvjetnika i sveučilišnih profesora pravnih znanosti, **na način i u postupku propisanim ustavnim zakonom. Mandat suca Ustavnog suda traje osam godina, a produžuje se 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.**"

Valja istaknuti par ključnih činjenica vezanih uz ovakve izmjene članka 122. Ustava.

Prvo, svakom je jasno da izmjena članka 122. Ustava nije bila tek tehničkog karaktera. Bila je supstancijalno izuzetno dalekosežna. Njome je promijenjen temeljni karakter samog Suda. Primarni cilj izmjene bio je način izbora sudaca i sutkinja u Saboru kao demokratski legitimiranom predstavničkom tijelu. Umjesto apsolutne većine, izmjenama je uveden uvjet *dvotrećinske većine*. To je bila srž ove izmjene. Ostale izmjene ove odredbe bila su podrška i logički slijed ove ključne izmjene.

Uz uvjet dvotrećinske većine valja istaknuti sljedeće. Prije svega, uvjet ovako visoko kvalificirane većine jasno ukazuje da je Ustavotvorac u ovim izmjenama bio primarno fokusiran na pitanje nezavisnosti i nepristranosti Ustavnog suda od političkog utjecaja neke političke opcije koja u trenutku izbora sudaca i sutkinja ima većinu u Saboru. Ustavotvorac je očigledno ocijenio da uvjet apsolutne većine, koji je Ustavom propisan i za postupak izražavanja povjerenja Vladi, nije učinkovita prepreka *riziku političkog zarobljavanja* Ustavnog suda od strane jedne političke opcije. To je posebno slučaj stoga jer suci i sutkinje Ustavnog suda, kao što i jest poželjno, uživaju snažan imunitet neopozivosti za vrijeme trajanja svog mandata. Imunitet je nužno jamstvo neovisnosti i nepristranosti sudaca. No, u slučaju da sam sudac svojim sustavnim postupanjem dovede u pitanje dužnost nezavisnosti i nepristranosti, imunitet počinje facilitirati takvo kršenje ustavne dužnosti. No to je očit rizik ovog instituta kojeg je Ustavotvorac također očigledno bio svjestan. To se vidi upravo iz činjenice da je uveden uvjet dvotrećinske većine. Njime se znatno otežava izbor osobe kod koje su tijekom postupka izbora utvrđeni razlozi temeljem kojih je moguće posumnjati u lojalnost ustavnoj dužnosti nezavisnosti i nepristranosti. Što je sastav predstavničkog tijela

pluralniji, to je politički izazovnije doći do dogovora između narodnih predstavnika koji osigurava dvotrećinsku većinu pri glasanju. Osobe kod kojih postoje razlozi koji otvaraju sumnju u njihovu buduću nezavisnost i nepristranost teško da predstavljaju dobar temelj za postizanje takvog pluralističkog dogovora.

Uvjet dvotrećinske većine nije apsolutno jamstvo nezavisnosti i nepristranosti Ustavnog suda, ali u svakom slučaju njime se otežava političko zarobljavanje Ustavnog suda. To je bila srž izmjena ove ustavne odredbe.

No, s obzirom da je Ustavotvorac svjesno uvodio uvjet dvotrećinske većine s ciljem umanjenja rizika urušavanja nezavisnosti i nepristranosti Ustavnog suda, gotovo je pa uvredljivo pretpostaviti da Ustavotvorac nije bio svjestan rizika koje ovaj uvjet nosi sa sobom. To se prije svega odnosi na jednostavnu iskustvenu činjenicu da nije lako zadovoljiti uvjet dvotrećinske većine. Svatko tko je iole uključen u političke procese vrlo dobro zna da s uvjetom dvotrećinske većine dolazi realna mogućnost da dogovor neće biti postignut. To je politička činjenica. Kada je mijenjao odredbu članka 122. Ustava, Ustavotvorac je bio svjestan rizika da političke okolnosti danog razdoblja u kojem se odvija izbor mogu biti takve da će uvjet biti teško zadovoljiti. Dakle, bio je odnosno morao je biti svjestan realne mogućnosti da novi ustavni suci neće biti izabrani, iako je ranije izabranim ustavnim sucima istekao mandat koji je precizno definiran vremenskim periodom od **osam godina od stupanja na dužnost**. Upravo zato što je bio svjestan mogućnosti da će ponekad biti zahtjevno zadovoljiti uvjet dvotrećinske većine, Ustavotvorac je izričito uveo mogućnost produženja isteklog mandata. Štoviše, tome koliko je Ustavotvorac bio svjestan ove mogućnosti svjedoči činjenica da je izmjenama izričito predvidio da do mogućnosti neizbora može doći iz dva razloga. Prvi razlog je vezan uz Sabor i mogućnost da do izbora nije došlo jer se nije mogao postići dogovor oko kandidata koji bi dobio podršku dvije trećine svih zastupnika i zastupnica. Drugi razlog je vezan uz mogućnost koja nije vezana uz sam Sabor već uz Predsjednika Republike. Naime, odredbom članka 8. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske izričito je propisano da *mandat suca Ustavnog suda počinje teći od dana stupanja na dužnost*. Istovremeno, člankom 7. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske propisano je da prije nego što stupe na dužnost suci Ustavnog suda polažu prisegu pred Predsjednikom Republike Hrvatske. Ustavni sudac stoga u pravilu na dužnost stupa polaganjem prisege pred Predsjednikom Republike. Posljedično, do isteka mandata može doći nakon izglasavanja izbora u Saboru, a prije polaganja prisege pred Predsjednikom Republike. Stoga je izmjenama odredbe članka 122. Ustava iz lipnja 2010. izričito naglašeno da se izričitom voljom Ustava mandat može produžiti u slučaju da do njegova isteka novi sudac *nije izabran ili nije stupio na dužnost*. Na ovaj način ustavni okvir Republike Hrvatske je u proces izbora sudaca i sutkinja Ustavnog suda uključio oba tijela državne vlasti koja imaju izravni demokratski legitimitet – Sabor i Predsjednika Republike. Ova činjenica također dokazuje da je primarna svrha (telos) izmjena Ustava iz lipnja 2010. godine bila osnaživanje uvjeta izbornog postupka koji pogoduju osnaživanju načela nezavisnosti i nepristranosti Ustavnog suda.

Navedeno dokazuje činjenicu da se u svojoj ustavotvornoj ovlasti Hrvatski sabor u lipnju 2010. godine vrlo svjesno i ciljano bavio pitanjem nezavisnosti Ustavnog suda, a u tom kontekstu izričito i pitanjem mogućnošću produženja isteklog mandata ustavnih sudaca i sutkinja. Posljedično, Ustav Republike Hrvatske ima odredbu kojom

se izravno i na jasan način regulira pitanje produženja isteklog mandata ustavnih sudaca. Njome je jasno izražena volja Ustavotvorca.

Drugo, izmjene članka 122. Ustava bile su gramatički precizne. Odredba je semantički jasna. Njome je jasno propisano da mandat ustavnog suca traje osam godina. S obzirom na odredbe Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske tih osam godina počinje teći danom stupanja na dužnost ustavnog suca. Posljedično, mandat ustavnog suca istječe istekom dana koji po broju i nazivu odgovara danu i mjesecu stupanja na dužnost prije osam godina. Na dužnost stupaju danom polaganja prisege.

Nakon isteka tako preciziranog mandata sam Ustav precizira mogućnost produženja. Mandat se produžuje pod uvjetom da *do njegova isteka* novi sudac 1) nije izabran ili 2) jest izabran, ali nije stupio na dužnost. Trajanje produženja *nije neograničeno*. To je izričita činjenica. Trajanje ima dvostruko ograničenje. Produženje traje prvenstveno do stupanja na dužnost novog suca. Ono ima i jasan "plafon", jer Ustav izričito navodi da ono smije trajati najdulje do šest mjeseci, pri čemu naglašava da se takvo maksimalno trajanje može koristiti samo iznimno. Koristeći pojam "iznimno" Ustav naglašava da je pravovremeni izbor sudaca Ustavnog suda dužnost kako Hrvatskog sabora, tako i Predsjednika Republike. Naravno, žurnost radi okončanja ustavnog produžetka još više naglašava tu njihovu dužnost.

Ova činjenica da, po isteku osmogodišnjeg mandata ustavnih sudaca i sutkinja, Hrvatski sabor i Predsjednik Republike, kao demokratski legitimirani politički predstavnici građana, imaju ustavnu *dužnost postupati žurno* u okviru svojih ovlasti kako bi što je prije moguće okončali ustavni produžetak mandata, ima dvije bitne posljedice. Prva posljedica odnosi se na činjenicu da je hrvatski Ustavotvorac izravno adresirao pitanja mogućnosti produžetka isteklog mandata ustavnih sudaca, te jasno izrazio svoju volju u tom pogledu. Druga posljedica odnosi se na činjenicu da je i sam Ustavni sud imao obvezu pravovremeno djelovati kako bi spriječio Sabor da svojim neodgovornim postupanjem izazove prestanak funkcionalnosti Ustavnog suda, te je u tu svrhu imao na raspolaganju niz mjera koje ne uključuju samostalno produženje isteklog mandata suprotno odredi članka 122. Ustava.

Ove dvije posljedice predstavljaju mjesto dubokog i teško premostivog rascijepa između nas i preostalih deset sudaca i sutkinja ovog sastava koji se odlučio upustiti u ovako izuzetno sporno postupanje na samom isteku mandata. Pri tome, u tom rasijeku je otvorena Pandorina kutija cijelog niza raznovrsnih ustavnopravnih nedoumica i rizika koji su redom naglašavali dubinu pogreške da se o ovoj situaciji raspravlja doslovno u "zadnji čas" na izvanrednoj nejavnoj sjednici, koja nije pripremljena na uobičajen način i koje je barem dio sudaca i sutkinja postao svjestan doslovno sat vremena prije njenog početka, bez uvida u materijale koji su postali dostupni tek dvadesetak minuta prije početka sjednice. Neminovnu bujicu otvorenih pitanja koje je prouzrokovalo ovakvo postupanje Ustavnog suda jednostavno nije bilo moguće na kvalitetan način raspraviti, a kamoli riješiti na tako hitno organiziranoj sjednici napete atmosfere koja je trajala između dva i tri sata.

S obzirom na ranije naglašeni cilj jačanja nezavisnosti i nepristranosti suda, kojem su služile izmjene članka 122. Ustava, dužnost nam je inzistirati na izuzetnoj važnosti ovih postupovnih činjenica. One ovu situaciju čine jednako problematičnom kao i

činjenica da je Ustavni sud postupao s namjerom produženja svog mandata odnosno, kako to neki semantički uokviruju, svog djelovanja.

Prva posljedica je da svjesnom i ciljanom voljom Ustavotvorca mandat ustavnih sudaca i sutkinja po ustavnom nalogu prestaje istekom perioda od šest mjeseci od dana isteka redovnog mandata. Ustavotvorac je očigledno imao svoju viziju kako će se, u okolnostima kada Sabor nije ispunio svoju dužnost žurnog okončanja produžetka niti nakon pola godine, u okviru ustavnog poretka Republike Hrvatske dalje rješavati kako politička, tako i njome izazvana ustavnopravna kriza.

Suce i sutkinje koji su se upustili u ovakvo duboko riskantno postupanje opetovano smo upozoravali na činjenicu da glavnu odgovornost za (ne)izbor ustavnih sudaca i sutkinja imaju ne bilo kakva tijela državne vlasti, već dva tijela koja *jedina imaju izravan demokratski legitimitet*. Upirali smo na činjenicu da je Ustav nedvosmislen oko načina na koji se organizira vlast u državi. Vlast proizlazi iz naroda i pripada narodu. Narod ostvaruje vlast koja mu pripada demokratskim izborom svojih predstavnika. Ustav propisuje da demokratskim izborima narod izravno legitimira Hrvatski sabor i Predsjednika Republike. Ustavni sud ne uživa izravnu demokratsku legitimaciju. Njegov ustavni legitimitet dolazi kroz Ustavom propisan postupak izbora sudaca i sutkinja u Hrvatskom saboru.

Činjenica izravnog demokratskog legitimiteta oštro upozorava Ustavni sud da ne zadire olako u ovlasti Sabora, posebno ako one proizlaze iz ustavotvorne volje koja je jasno izražena kroz odredbe Ustava.

Činjenica da Hrvatski sabor uživa izravni demokratski legitimitet dok, istovremeno, Ustavni sud uživa drugačiju vrstu legitimiteta koja je uvjetovana voljom tog istog Sabora, ukazuje da je Ustavotvorac, izričito ograničavajući period produljenja mandata koji je istekao, procijenio da rješenje političke i ustavnopravne krize koja nastupa neispunjenjem dužnosti izbora ustavnih sudaca treba potražiti primarno u okviru demokratskih mehanizama koji su definirani Ustavom kao dio političke sfere odgovornosti. Drugim riječima, u hrvatskom ustavnopravnom poretku rješenje ovakve krize mora se naći prvenstveno *primjenom demokratskih instrumenata unutar političkog sustava*.

Neispunjavanjem svoje ustavne dužnosti osiguranja funkcionalnosti Ustavnog suda Sabor bi politički i pravni poredak neminovno uveo u krizni period značajne političke i pravne nesigurnosti. Kriza bi neizbježno ostavila traga na interesima velikog broja građana. Nezadovoljstvo građana bi stvaralo politički pritisak javnosti prema njihovim demokratskim predstavnicima. Produživanje krize bi neminovno imalo političku cijenu reflektiranu kroz pad političke podrške onim opcijama koje bi javnost smatrala odgovornima. Pritisak bi s vremenom pojačavala i činjenica da je državna vlast institucionalno ustrojena temeljem ustavnog načela diobe vlasti i njemu specifičnih mehanizama kočnica i ravnoteža. Reagirajući na negativne učinke krize izazvane izazivanjem nefunkcionalnosti Ustavnog suda odnosno, zbog posljedičnog pritiska javnosti, druga tijela državne vlasti počela bi koristiti svoje ovlasti pokušavajući sami pojačati politički pritisak na Sabor da ispuni svoju dužnost. Na taj način pokušala bi vratiti odnose u ravnotežu. Naravno, s obzirom na njihov politički karakter, u ovoj vrsti mehanizama izostaju apsolutna jamstva da će Sabor popustiti pod političkim pritiskom te u nekom relativno razumnom roku ispuniti svoju dužnost. No, nužno je istaknuti da

taj nepoželjni ishod nije ništa vjerojatniji od onog u kojem bi Sabor pod pritiskom ispunio svoju dužnost. Štoviše, lako je moguće da bi najvjerojatniji ishod bio onaj u kojem bi pod pritiskom javnosti popustio dovoljno velik broj pojedinačnih zastupnika koji bi, procijenivši da im je to politički oportunistički, u Saboru glasali da se predstavnički mandat vrati narodu kako bi se na izvanrednim izborima izabrao novi sastav Sabora koji je sposoban ispuniti svoju ustavnu dužnost osiguranja funkcionalnosti Ustavnog suda.

Vjerujemo da je politolozima ovakva dinamika demokratskih mehanizama razumljiva. Na žalost, ne nužno i pravnicima, uključujući i one koji se smatraju stručnjacima za ustavno pravo. No, ono što zabrinjava je činjenica da se među onima kojima bi ustavno pravo trebalo biti glavno područje stručnosti, demokracija zbog "političke prirode" svojih institucionalnih rješenja nerijetko smatra manje učinkovitim oblikom rješavanja ustavno problematičnih situacija od "čisto pravnih". Ovo je sigurno bio faktor koji je utjecao na postupanje većine u ovoj situaciji. Kroz raspravu koja se povodom ove situacije odvila na izvanrednoj sjednici Ustavnog suda, većina sudaca i sutkinja ovog sastava jasno je izražavala svoje uvjerenje da saborski akteri koji nisu bili sposobni ispuniti dužnost osiguranja funkcionalnosti Ustavnog suda jednako tako neće biti sposobni riješiti krizu koja nastupa prestankom funkcionalnosti Ustavnog suda.

Nerazumijevanje je bilo posebno vidljivo u odnosu na ustavno načelo diobe vlasti. Načelo diobe vlasti sa svojim mehanizmima kočnica i ravnoteža predstavlja zaglavni kamen ustavnopravne arhitekture. Ono je, ni manje ni više, najvažniji mehanizam koji Ustav nudi za savladavanje upravo ovakvih kriza.

Dioba državne vlasti ima višestruku korist. Naravno, njena temeljna svrha je spriječiti ili značajno otežati rizik despotskog iskorištavanja državne vlasti koji raste s koncentracijom moći u jednom tijelu državne vlasti pod kontrolom neke interesne skupine. To je "kočničarski" dio načela. Paradigmatični primjeri ovog modaliteta načela diobe vlasti su različiti oblici ustavnog uvjeta supotpisa čelnika različitih tijela državne vlasti. No, dioba državne vlasti također služi tome da se u slučaju nefunkcionalnosti jednog tijela državne vlasti ta neredovna situacija "premosti" primjerenim korištenjem ovlasti koje je Ustav povjerio drugim tijelima. To je "uravnotežujući" dio načela. Njegov paradigmatični primjer je institut uredbi sa zakonskom snagom.

Pristupanjem Republike Hrvatske političko-pravnom sustavu Europske unije načelo diobe vlasti je značajno ojačano u svojoj vertikalnoj osi koje uređuje podjelu nadležnosti i ovlasti između različitih razina vlasti državne vlasti. Hrvatska je u okviru svog pristupanja Europskoj uniji značajan dio regulatornih nadležnost prenijela na supranacionalnu razinu zajedničku svim državama članicama. Sudjelovanje u političkim procesima na supranacionalnoj razini uvjetovano je poštivanjem zajedničkih temeljnih vrednota. Štoviše, Hrvatsku obvezuje i načelo zabrane nazadovanja u pogledu učinkovitosti institucionalnih mehanizama bitnih za funkcioniranje vladavine prava (posebno vidi presuda Suda EU u predmetu C-896/19 *Repubblika*, tč. 63.-64.). Posljedično, u slučaju da Sabor iznevjeri svoju ustavnu obvezu osiguranja funkcionalnosti Ustavnog suda, Republika Hrvatska odnosno Hrvatski sabor bi se našao pred političkim i pravnim pritiskom i na supranacionalnoj razini. Učinkovitost tog pritiska mjerila bi se ne samo u cijeni koju bi Hrvatska plaćala u obliku gubitka političke podrške za svoje interese u okviru donošenja pravno obvezujućih odluka na razini Unije ili u broju postupaka koji bi bili pokrenuti pred Sudom EU. Učinkovitost bi

bila izražena i kroz mogućnost gubitka raznih oblika financijskih privilegija koje Hrvatska uživa kroz razne financijske fondove Europske unije. U konačnici, ozbiljno urušavanje vladavine prava temelj je i za suspenziju privilegija članstva odnosno isključivanje iz Europske unije. Ovome zorno svjedoče iskustva Mađarske i Poljske, pri čemu je Poljska ujedno i primjer kako se kriza vladavine prava može riješiti demokratskim mehanizmima unatoč nefunkcionalnosti nacionalnog ustavnog suda.

Tijekom izvanredne sjednice koja je poslijepodne 6. prosinca 2024. sazvana radi rasprave o mogućnosti samostalnog produženja već produženog mandata uporno smo ukazivali na ustavni značaj demokratskih mehanizama, a posebno na učinkovitost načela diobe vlasti odnosno mehanizama kočnica i ravnoteža. Naglašavali smo posebnu snagu koje to načelo dobiva u kontekstu činjenice da je pravni poredak Republike Hrvatske sastavni dio pravnog poretka Europske unije. No, argumenti kojima smo ukazivali da u okviru demokratskih mehanizama političkog odlučivanja neodgovorno postupanje političkih predstavnika građana, koji pri tome obnašaju državnu vlast u jednoj od država članica Europske unije, u konačnici ipak ima značajnu političku cijenu za njihov autoritet i mogućnost učinkovitog obnašanja povjerene dužnosti, nisu se pokazali dovoljno uvjerljivima većini sudaca i sutkinja ovog sastava. Uvjereni smo da je to ponajviše zato što ustavni mehanizmi na kojima smo inzistirali kao ustavnom rješenju situacije koja bi nastala da Sabor ne izabere deset sudaca i sutkinja nisu bili u dosegu kontrole Ustavnog suda, to jest, samih sudaca i sutkinja Suda. Većini nije bila prihvatljiva mogućnost da utjecaj Ustavnog suda mora imati svoje granice, te da mora postojati trenutak u kojem će Ustavni sud "pustiti" potragu za rješenjem drugim subjektima koji uz njega čine sastavni dio ustavnopravnog poretka, kako na njegovoj nacionalnoj tako i na njegovoj supranacionalnoj razini.

Tijekom izvanredne sjednice jasno je istaknuto da većina sudaca i sutkinja ovog sastava smatra da bi prepuštanje iznalaženja rješenja ovakve krize primjeni ustavnih demokratskih instrumenata političke prirode značilo da se u potpunosti izlazi iz "pravne sfere" odnosno da se situaciju prepušta na milost i nemilost odmjeravanja snaga političkih interesa. Drugim riječima, većina je zastupala shvaćanje da nefunkcionalnošću Ustavnog suda *de facto* nestaje mogućnost *pravne zaštite* onih interesa građana i građanki koje u redovnim okolnostima uživaju zaštitu Ustavnog suda u okviru njegovih Ustavom propisanih nadležnosti. Većina ovog sastava je smatrala da u ustavnopravnom poretku Republike Hrvatske bez funkcionalnog Ustavnog suda ne postoji način na koji bi se provodio pravni nadzor nad usklađenošću postupanja drugih tijela državne vlasti. Briga za funkcioniranje nadzora usklađenosti ponašanja tijela državne vlasti s ustavnim ograničenjima koja su im Ustavom nametnuta svakako nije motiv koji se može zamjeriti ustavnom sucu.

Činjenica jest da Ustavni sud ima vrlo važnu, pa i primarnu ulogu u pogledu osiguranja nadzora nad usklađenošću postupanja tijela državne vlasti sa ustavnim zahtjevima. Sukladno članku 125. Ustava:

"Ustavni sud Republike Hrvatske:

- odlučuje o suglasnosti zakona s Ustavom;
- odlučuje o suglasnosti drugih propisa s Ustavom i zakonom;

- može ocjenjivati ustavnost zakona te ustavnost i zakonitost drugih propisa koji su prestali važiti ako od tog prestanka do podnošenja zahtjeva ili prijedloga za pokretanje postupka nije prošlo više od godine dana;
- odlučuje povodom ustavnih tužbi protiv pojedinačnih odluka državnih tijela, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te pravnih osoba s javnim ovlastima kad su tim odlukama povrijeđena ljudska prava i temeljne slobode, kao i pravo na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu zajamčeni Ustavom Republike Hrvatske;
- prati ostvarivanje ustavnosti i zakonitosti te o uočenim pojavama neustavnosti i nezakonitosti izvješćuje Hrvatski sabor;
- rješava sukob nadležnosti između tijela zakonodavne, izvršne i sudbene vlasti;
- odlučuje, u skladu s Ustavom, o odgovornosti predsjednika Republike;
- nadzire ustavnost programa i djelovanja političkih stranaka i može, u skladu s Ustavom, zabraniti njihov rad;
- nadzire ustavnost i zakonitost izbora i državnog referenduma i rješava izborne sporove koji nisu u djelokrugu sudova;
- obavlja druge poslove određene Ustavom."

Iz Ustavom određenih nadležnosti Ustavnog suda jasno proizlazi da taj Sud ima vrlo specifičnu ulogu u ustavnopravnom poretku Republike Hrvatske. Popularno ga se naziva "čuvarom ustavnog poretka". Posebnost njegove uloge ukazuje da njegov institucionalni kapacitet zahtijeva vrlo specifična znanja, iskustva, vještine i institucionalna rješenja koje ga čine očigledno različitim od svih ostalih tijela državne vlasti, uključujući i bilo koji od najviših redovnih sudova. U tom smislu pomisao da bi iz te jedinstvenosti slijedilo da prestankom njegove funkcionalnosti *de facto* dolazi do nestanka mogućnosti ustavnopravnog nadzora nad postupanjem ostalih tijela državne vlasti nije očigledno nerazumna. Tim više ako se uvaži da je za ovaj sastav konkretna dilema postala posebno akutna u kontekstu činjenice da se približavaju demokratski izbori za Predsjednika Republike.

Naime, Republika Hrvatska je ustavna demokracija temeljena na vrednoti vladavine prava. Iz ovog fundamentalnog obilježja našeg ustavnopravnog poretka slijedi činjenica da su politički postupci i odluke odnosno postupanja tijela državne vlasti uvijek ograničeni zahtjevom usklađenosti proceduralne forme i sadržaja s uvjetima i ograničenjima propisanim Ustavom. To je bitno obilježje ustavne demokracije. U kojem god obliku nastupala, vlast je uvijek ograničena Ustavom. To se stoga odnosi i na vlast koju građani ostvaruju izravno izborom svojih političkih predstavnika u okviru Ustavom i zakonom uređenog postupka demokratskih izbora za predstavnička tijela. Da bi izbori bili ustavnopravno regularni, a njihov rezultat pravno obvezujući, moraju biti provedeni u skladu s Ustavom propisanim uvjetima odnosno u skladu s relevantnim zakonskim pravilima. S obzirom da Ustav propisuje da Ustavni sud nadzire ustavnost i zakonitost izbora te rješava izborne sporove koji nisu u djelokrugu sudova, nije nerazumno postaviti pitanje legitimnosti izbora bez funkcionalnog Ustavnog suda.

Većina ovog sastava Ustavnog suda je zauzela stajalište da bez funkcionalnog Ustavnog suda nije moguće osigurati ustavnu regularnost izbornog procesa.

Sličnu logiku većina je slijedila i u odnosu na ostale nadležnosti Ustavnog suda. Tako je temeljem činjenice da je Ustavom propisano da Ustavni sud odlučuje povodom

ustavnih tužbi protiv pojedinačnih odluka državnih tijela, većina zaključila da prestankom funkcionalnosti Ustavnog suda građani ostaju bez Ustavom zajamčene zaštite svojih temeljnih prava i sloboda. Temeljem činjenice da Ustav propisuje da Ustavni sud odlučuje o suglasnosti zakona i drugih propisa s Ustavom, većina je zaključila da prestankom funkcionalnosti Ustavnog suda *de facto* nestaje mogućnost nadzora usklađenosti zakona s Ustavom. U nedostatku nadzora usklađenosti zakona s Ustavom *de facto* se urušava načelo diobe vlasti, jer se vladajućoj većini omogućuje da zakonima krene prekrajati Ustavom određene ovlasti tijela državne vlasti, te isto sprovesti u djelo kroz kontrolu djelovanja izvršne vlasti.

Stajališta većine odražavaju stvarnu zabrinutost oko mogućnosti redovnog funkcioniranja vrlo važnih ustavnopravnih mehanizama zaštite kako prava građana, tako i Ustavom određene ravnoteže odnosa između različitih tijela državne vlasti odnosno redovnog funkcioniranja procesa demokratskih izbora. Nikako ih ne smatramo nerazumnima, niti ih je odgovorno ignorirati. Stoga smo ih redom pažljivo adresirali tijekom rasprave na izvanrednoj sjednici koja je trajala između dva do tri sata. Argumenti koje smo iznosili na sjednici izneseni su i kroz ovo očitovanje.

Prije svega, većina sudaca i sutkinja ovog sastava koji se našao suočen s mogućnošću da Sabor neće ispuniti svoju ustavnu dužnost osiguranja funkcionalnosti Ustavnog suda (i to pred samo održavanje redovnih demokratskih izbora) zastupa shvaćanje da blokadom Ustavnog suda dolazi do blokade gotovo svih bitnih mehanizama ustavnopravne zaštite. Štoviše, prema ocjeni većine, blokada kroz relativno kratko vremensko razdoblje prijeti potpunim urušavanjem ustavnopravnog poretka. Time bi, prema mišljenju većine, Hrvatske prestala biti država ustavne demokracije i vladavine prava. To su gotovo pa nesagledive posljedice. Pojedini članovi većine su ovo stajalište dosljedno iznosili i u javnosti, upozoravajući na dalekosežnost krize koja bi slijedila iz gubitka funkcionalnosti Ustavnog suda.

Ne slažemo se s takvom ocjenom većine. Smatramo da zanemaruje promišljenost arhitekture našeg ustavnog poretka i ozbiljno podcjenjuje njegovu otpornost na rizik negativnih posljedica politički neodgovornog ponašanja predstavničkih tijela vlasti, kao što je slučaj u ovoj situaciji.

Nesporno je da bi nefunkcionalnost Ustavnog suda otežala mogućnost kontrole usklađenosti postupanja tijela državne vlasti, prije svih zakonodavne i izvršne grane, s ograničenjima propisanim Ustavom. No, kao što smo ukazivali tijekom izvanredne sjednice, postoji bitna razlika između otežane kontrole i potpunog izostanka kontrole. Jednako tako, krizno funkcioniranje sustava ne znači nužno i potpuno urušavanje sustava. Suvremeni sustavi ustavnih demokracija krojeni su upravo radi toga da pruže institucionalna rješenja kojima je moguće premostiti krizne situacije koje prijete redovnom funkcioniranju ustavnih mehanizama, a koje je u određenoj mjeri gotovo i nemoguće unaprijed predvidjeti upravo zbog prirodne političkog sučeljavanja raznovrsnih partikularnih interesa koji čine pluralističko društvo.

Ključnu ulogu u tome ima upravo ustavno načelo diobe vlasti i njemu pripadajući mehanizmi kočnica i ravnoteža. Oni predstavljaju skeletni konstruktivni sustav arhitekture hrvatskog ustavnog poretka. Od većine se u bitnome razlikujemo upravo u tome što smatramo da je ustavni poredak Republike Hrvatske znatno složeniji od onog kako ga promatra većina. Smatramo da funkcioniranje i opstojnost kompletnog

ustavnopravnog poretka nije moguće svesti na funkcionalnost Ustavnog suda, čime ni na koji način ne umanjujemo važnost njegove uloge za redovno funkcioniranje ustavnopravnog poretka Republike Hrvatske. Iz ustavnih odredbi jasno proizlazi da bi u nesporno problematičnoj situaciji prestanka funkcionalnosti Ustavnog suda na raspolaganju i dalje stajao niz ustavnih mehanizama koji su sastavni dio ustavnopravnog poretka Republike Hrvatske i sposobni su omogućiti nastavak pravnog nadzora koji bi, u najmanju ruku, osigurao minimum učinkovitost zaštite prava građana odnosno ravnoteže odnosa između različitih tijela državne vlasti. Smatramo da je to posebno slučaj u pogledu mogućnosti održavanja redovnih demokratskih izbora.

S obzirom na ozbiljnost posljedica koje bi slijedile iz prestanka funkcionalnosti Ustavnog suda, svjesni smo potrebe da detaljnije obrazložimo ovu tvrdnju.

Prije svega, korisno je istaknuti da čak i kada bi se pretpostavilo da su stajališta većine o potpunoj blokadi ustavnopravnog poretka opravdana i dalje bismo bili suočeni s ranije razloženom činjenicom da je Ustavotvorac svjesno, ciljano i jasno propisao maksimalno trajanje produžetka isteklog mandata. Štoviše, izričito ustavno ograničenje trajanja produžetka isteklog mandata je bilo integralni dio izmjena Ustava kojim se ciljalo ojačati *nezavisnost i nepristranost Ustavnog suda*.

Kao što proizlazi iz ranije analize ustavnih promjena članka 122. Ustava neozbiljno je pretpostaviti da je Ustavotvorac, koji je u svojim izmjenama Ustava bio usredotočen na jačanje nezavisnosti i nepristranosti Ustavnog suda, jednostavno zanemario da uvođenje izbornog uvjeta dvotrećinske većine sadrži i realan rizik nemogućnosti postizanja tako visokog stupnja političke suglasnosti, čime bi moguće bila dovedena u pitanje i funkcionalnost Ustavnog suda. Smatramo da se tako jasno izraženu procjenu Ustavotvorca mora poštivati bez obzira slagali se s njom ili ne.

Istovremeno, jednako tako nam je jasno da je svojim postupanjem većina sutkinja i sudaca ovog sastava Ustavnog suda jasno izrazila svoje stajalište da je kalkulacija rizika i težine posljedica koje proizlaze iz moguće nefunkcionalnosti Ustavnog suda na kojoj počiva ova ocjena Ustavotvorca pogrešna. S obzirom da se u osnovi radi o procjeni rizika, koja po prirodi ne spada u kategoriju determinističkih odluka, ono što nas posebno ostavlja zatečenima je činjenica da je većina smatrala da se takvu procjenu može bolje provesti u okviru postupka kao što je nejavna, hitno sazvana, nedovoljno pripremljena, izvanredna sjednica sudskog tijela koje se sastoji od trinaest osoba koje su o njoj raspravljale jedva tri sata, nego u okviru ustavotvornog postupka koji je transparentan, dugotrajniji, pluralističniji te sadrži nekoliko razina i krugova javne rasprave, nakon koje konačnu odluku donosi 151 narodni zastupnik, od kojih svaki, za razliku od bilo kojeg suca Ustavnog suda, uživa izravan demokratski legitimitet. Takva ocjena vlastitog institucionalnog kapaciteta je neobično hrabra.

Nadalje, smatramo da je većina, za razliku od Ustavotvorca, krivo procijenila otpornost našeg ustavnog poretka na krizne situacije, uključujući i krize koje imaju dalekosežne posljedice kao što bi to bio slučaj kada bi došlo do nefunkcionalnosti Ustavnog suda. Također smatramo da je način na koji većina poima svoje ovlasti tumačenja Ustava izrazito problematičan. Tijekom rasprave koja se vodila u okviru izvanredne sjednice izražena je ocjena da se od većine razlikujemo u pristupu ustavnopravnom tumačenju odredbi Ustava. Dio sutkinja i sudaca inzistirao je da smo svoja stajališta koja smo

suprotstavljali navodima većine, a koja smo gradili na tekstu odredbe članka 122. Ustava, temeljili na uskom gramatičkom tumačenju. Istovremeno, većina je svoje postupanje vidjela kao rezultat teleološkog tumačenja Ustava u okviru kojeg je doseg odredbe članka 122. Ustava određivala prema njenom temeljnom cilju. Radi se o još jednoj olako izrečenoj ocjeni.

Ustavopravne metode tumačenja ustavnih odredbi su jako dobro znane, kao što je poznat i poredak korištenja svake od njih. Svako tumačenje Ustava kreće od samog teksta odredbe. U slučaju da je semantički izričaj odredbe jasan odnosno lako dokučiv stvara se čvrsta pretpostavka da upravo tako utvrđeno semantičko značenje predstavlja njeno temeljno značenje. U slučaju da tekstualne metoda nije sposobna osigurati uvjerljiv rezultat, a to je s ustavnim odredbama vrlo često slučaj zbog njihovog otvorenog izričaja, uobičajeno slijedi metoda povijesnog tumačenja. Ovom metodom utvrđuju se razlozi koje je sam ustavotvorac, kao autor teksta odredbe, koristio tijekom postupka njene izrade odnosno u raspravi tijekom postupka njenog izglasavanja. Ti razlozi, kojima je ustavotvorac obrazlagao potrebu izglasavanja odredbe, koriste se kako bi se s većim stupnjem sigurnosti odredilo značenje teksta odredbe čiji je on autor. Nakon metode povijesne kontekstualizacije uobičajeno slijedi teleološka metoda tumačenja. U okviru ove metode racionalnom logičkom analizom, kako teksta same odredbe, tako i konteksta u kojem je nastala i izazovima kojima je bila motivirana, utvrđuje se njena bitna "svrha postojanja". Temeljna svrha odnosno učinkovitost različitih načina njene realizacije konkretiziraju značenje i doseg ustavne odredbe koja se tumači. Na kraju slijedi i metoda sistemskog tumačenja. U slučaju kada su dostupna različita poimanja ustavne odredbe ona se procjenjuje u svjetlu ostalih ustavnih odredbi koje su relevantne za ishodišnje odgovora na konkretnu ustavnu dilemu u kontekstu koje se i pojavilo pitanje ispravnog tumačenja konkretne ustavne odrede. U okviru ove metode prevladat će ono tumačenje ustavne odredbe kojim se ostvaruje najviši stupanj skladnosti s drugim relevantnim odredbama Ustava.

U svom postupanju većina je odstupila od uobičajenih metoda tumačenja ustavnih odredbi. Prvo, kao što se vidi iz njenih javnih argumenata, većina ne spori da je tekst odredbe članka 122. Ustava semantički dovoljno određen i kao takav sposoban pružiti jasno značenje te odredbe. Većina ne spori da je značenje te ustavne odredbe takvo da po isteku perioda od šest mjeseci ne dopušta daljnje produženje isteklog mandata ustavnog suca. Većina to drži nespornim. Jednako tako, većina ne spori da je tijekom izmjena odredbe članka 122. Ustava u lipnju 2010. Ustavotvorac razmatrao različite mogućnosti produženja isteklog redovnog mandata, te je svjesno i ciljano odbacio upravo onu mogućnost koju je većina ocijenila najpoželjnijim rješenjem moguće nefunkcionalnosti suda.

Drugim riječima, većina je svjesno odlučila da ima ovlast postupati protivno semantički jasno određenom značenju ove ustavne odredbe i protivno čvrstim povijesnim dokazima o jasno određenoj volji Ustavotvorca.

Štoviše, iako je tijekom izvanredne sjednice svoje postupanje razlagala primjenom teleološkog tumačenja, većina se uopće nije upuštala u utvrđivanje temeljne svrhe odredbe članka 122. Ustava. U potpunosti je izbjegla suočiti se sa činjenicom da je *telos* te odredbe, pa tako i ograničenja dopuštenog produženja isteklog mandata, *zaštita nezavisnosti i nepristranosti Ustavnog suda*. Ustavom jasno i izričito propisano ograničenje produženja isteklog mandata služi *svrsi* suzbijanja rizika manipulativne

zlouporabe uvjeta dvotrećinske većine kako bi se održao onaj sastav Ustavnog suda kojem je istekao mandat. Drugim riječima, većina nije prepoznala da je *telos* konkretne odredbe umanjiti rizik političkog zarobljavanja Ustavnog suda.

U biti, većina uopće nije imala potrebu tumačiti odredbu članka 122. Ustava. Niti je to činila. Ako je nešto tumačila, to su bile one odredbe Ustava i Ustavnog zakona općenite prirode kojima se načelno određuje položaj Ustavnog suda u ustavnopravnom poretku te određuju njegove nadležnosti i propisuju ovlasti. Prvenstveno se radi o odredbi članka 2. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske kojom je načelno propisano da:

"Ustavni sud jamči poštivanje i primjenu Ustava Republike Hrvatske i svoje djelovanje temelji na odredbama Ustava Republike Hrvatske i Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske."

Uz odredbu članka 2. većina je svoje postupanje razlagala i ranije citiranom odredbom članka 125. Ustava kojom su propisane nadležnosti ustavnog suda.

U osnovi ovakvog postupanja većine u biti stoji ocjena da između jasne ustavne odredbe članka 122. i po značenju neodređenih odredbi članka 2. Ustavnog zakona postoji duboka kontradiktornost. Štoviše, prema ocjeni većine, kontradiktornost je takvog opsega da prijeti urušavanjem samih temeljnih postavki ustavne demokracije i vladavine prava. Većina je na sebi svojstven, a nama teško pojmljiv način, zaključila da iz teksta odredbi članka 2. Ustavnog zakona i članka 125. Ustava proizlazi da ustavni poredak Republike Hrvatske ne može preživjeti niti neko kratko razdoblje bez funkcionalnog Ustavnog suda, iako to nigdje u Ustavu tako ne piše. Upravo suprotno, jasno piše da ustavni poredak prepoznaje takvu mogućnost usprkos rizicima koje ona donosi. Većina je tako zaključila da iz ustavnih odredbi o načelnoj ulozi i općim zadaćama Ustavnog suda slijedi da je u ustavnopravnom poretku Republike Hrvatske neprestana funkcionalnost Ustavnog suda od nužnog značenja za samu vladavinu prava i egzistencijalne vrijednosti za samu opstojnost ustavne demokracije. Drugim riječima, postupanje većine čak ne proizlazi izravno iz njenog shvaćanja odredbi članka 2. Ustavnog zakona ili članka 125. Ustava već u konačnici iz načina na koji većina koristi temeljne vrednote određene odredbom članka 3. Ustava.

Odbacujemo ovako tumačenje općih odredbi Ustava kojima se utvrđuju temeljne vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske ili navode opće ovlasti tijela državne vlasti. Ne smatramo da je takvo tumačenje moguće podvesti pod bilo koju od navedenih metoda ustavnog tumačenja, uključujući i metodu sistemskog tumačenja. Ne vidimo granice ovakvog tumačenja. To posebno stoga jer većina **ničim ne obrazlaže** svoja izuzetno dalekosežna stajališta koja se odnose na ulogu koju Ustavni sud ima u našem ustavnopravnom poretku, a koja uključuje čak i mogućnost njegove gotovo neograničene moći u odnosu na ustavotvorni postupak, koji je Ustav odredbom svog članka 1. položio u ruke Hrvatskom saboru kao izravno demokratski legitimiranom predstavničkom tijelu građana. Naime, osim što je iznijela svoja stajališta pozivajući se na načelne odredbe i temeljne vrednote, većina za njih nije ponudila uvjerljive ustavnopravne razloge. To se posebno odnosi na onaj dio njenih stajališta u kojima se iznose tvrdnje o gotovo pa nesagledivim posljedicama koje bi navodno slijedile ako bi Ustavni sud izgubio funkcionalnost čak i na relativno kratko

razdoblje. To sigurno ne slijedi ni iz tekstualne, a niti iz povijesne metode tumačenja Ustava.

Jednako tako ne vidimo niti jednu odredbu Ustava čiji *telos* bi uključivao tako neobuzdanu ulogu i ovlasti Ustavnog suda. Upravo suprotno, u Ustavu nalazimo niz odredbi koje jasno ukazuju na svrhu ograničavanja koncentracije moći u bilo kojem tijelu državne vlasti, uključujući i Ustavni sud. Ne smatramo ni da je ovakva ustavna nadvlast koju većina daje Ustavnom sudu u skladu s ostalim odredbama Ustava kojima se uređuju ustavne obveze i ovlasti drugih tijela državne vlasti. Upravo suprotno, takva nadvlast je suprotna samoj srži načela diobe državne vlasti i njemu specifičnih mehanizama kočnica i ravnoteža. Strana nam je mogućnost da Ustavni sud donosi odluke za koje niti ne spori da su u suprotnosti s jasno izraženom voljom Ustavotvorca, a da pri tome uopće pobliže ne razlaže ustavnopravne temelje takve dalekosežne ovlasti koju si pripisuje.

Nadalje, pravdajući svoju nužnost tvrdnjom da se redovni demokratski izbori ne mogu provesti bez funkcionalnog Ustavnog suda ovakva nadvlast polazi od shvaćanje da ustavnopravni poredak nije usidren u činjenici da vlast proizlazi i pripada narodu, koji tu vlast ostvaruje demokratskim putem izborom svojih političkih predstavnika. Nasuprot toga, usidren je u samom postojanju Ustavnog suda. U konačnici, u mjeri u kojoj svjesno ulazi u sukob s jasno izraženim značenjem ustavnih odredbi i voljom Ustavotvorca, nadvlast koju Ustavnom sudu pripisuje većina u izravnom neskladu je s temeljnim postavkama načela vladavine prava, koje polazi prvenstveno od pretpostavke da valjane (ustavno)pravne odredbe u svojoj primjeni obvezuju sve, pa tako i Ustavni sud.

U biti, osim zazivanja temeljnih vrednota i općih načela, jedini dodatni argument kojim je većina sutkinja i sudaca ovog sastava Ustavnog suda razlagala opravdanost svog postupanja ne odnosi se čak na ustavnopravni poredak Republike Hrvatske. Većina je opravdanje za svoje poimanje uloge i ovlasti Ustavnog suda u našem ustavnopravnom poretku našla u izvješću Venecijanske komisije koje se odnosi na položaj Ustavnog suda Bosne i Hercegovine.

Venecijanska komisija je na zahtjev Suda Bosne i Hercegovine izradila izvješće u kojem je iznijela svoje neobvezujuće stručno stajalište da je, uzimajući u obzir vrlo specifične ustavnopravne i političke okolnosti u kojima se našao Ustavni sud te države, opravdano da taj Sud iskoristi svoje specifične regulatorne ovlasti kako bi u svoj Poslovnik (kojem je priznata pravna snaga organskog zakona) uveo odredbe kojima bi premostio činjenicu da mandat ustavnog suca prestaje kada se dosegne određena životna dob, a postoji svjesna i ciljana opstrukcija od strane drugih tijela državne vlasti unutar izuzetno složenog političkog sustava te države. Većina je u takvom specifičnom izvješću našla oslonac za svoje stajalište da Ustavni sud ima ovlasti samostalno produžiti svoj mandat, iako je bila svjesna da je ono pisano u kontekstu vrlo specifičnih okolnosti karakterističnih za Bosnu i Hercegovinu.

Pri tome je većina, sebi svojstvenom metodom probiranja, u potpunosti ignorirala neke odlučujuće činjenice iz samog izvješća koje ne idu u prilog stajalištu da Ustavni sud može samostalno produžiti svoj mandat u okolnostima kada prijete prestanak njegove funkcionalnosti zbog postupanja zakonodavnog tijela. To se prije svega odnosi na činjenicu da je u samom izvješću izričito ukazano na ključnu razliku između

ustavnopravnog okvira BiH s jedne strane, te ustavnopravnog okvira RH. Izvješće Venecijanske komisije izričito ističe da ustavni okvir BiH ni na koji način ne adresira pitanje mogućeg produljenja isteklog mandata ustavnih sudaca. Nasuprot tome, Izvješće također korektno navodi da ustavnopravni poredak RH, za razliku od BiH, izravno regulira pitanje produljenja isteklog mandata (str. 9-10. Izvješća). Dok se Ustav BiH ni na koji način ne bavi pitanjem mogućnosti produljenja, hrvatski Ustav je to pitanje izravno regulirao. Štoviše, Izvješće prepoznaje da je volja ustavotvorca jasno izražena kroz odredbu članka 122. Ustava te da iz te odredbe jasno proizlazi da je produljenje isteklog redovnog mandata moguće, ali najviše u trajanju od šest mjeseci. Iako smo tijekom izvanredne sjednice opetovano ukazivali na ovu bitnu razliku, većina je smatrala da ona nije odlučujuća. Za razliku od većine nemamo ni najmanje sumnje da se Venecijanska komisija ne bi usudila ignorirati nepobitnu ustavnopravnu činjenicu da je Ustav jedne od država članice Europske unije na vrlo jasan način definirao mogućnost i trajanje produljenja isteklog mandata Ustavnog suda.

Uostalom, Venecijanska komisija je Republici Hrvatskoj i prije 2010. godine uputila preporuku da omogući produljenje isteklog mandata ustavnih sudaca do stupanja na dužnost novoizabranih sudaca. Naš Ustavotvorac je tu preporuku primio na znanje, razmotrio, raspravio te se u lipnju 2010. godine odlučio na drugačije rješenje. Nakon njegovog stupanja na snagu to rješenje nikad nije problematizirano, a Republika Hrvatska je s njim na snazi pristupila punopravnom članstvu u pravnom poretku Europske unije. Štoviše, u Izvješću za BiH, na koje se oslanja većina, ono je navedeno kao primjer države koja je, za razliku od ustavotvorca u BiH, ustavom izričito uredila pitanje produljenja isteklog mandata.

Uz ovu bitnu razliku u ustavnopravnom pristupu regulacije mogućnosti produljenja vezana je još jedna očigledna različitost. Kao što je korektno istaknuto u Izvješću, ono što položaj Ustavnog suda BiH čini specifičnim, ako ne i jedinstvenim, njegove su izuzetno široko postavljene ustavne ovlasti. Naime, ustavni poredak BiH ne sadrži ustavne odredbe kojima preciznije regulira položaj Ustavnog suda, niti propisuje da je to moguće nekom vrstom organskog zakona, kao što je to slučaj u velikom broju država. Ustav BiH zato Ustavnom sudu priznaje ovlast samouređenja. Drugim riječima, pitanja položaja Ustavnog suda koja se u našem ustavnopravnom poretku mogu regulirati isključivo Ustavnim zakonom o Ustavnom sudu, u Bosni i Hercegovini je moguće urediti Poslovnikom Ustavnog suda BiH kojeg samostalno donosi sam Ustavni sud. Venecijanska komisija je u svom Izvješću naglasila upravo ovu jedinstvenu regulatornu ovlast Ustavnog suda BiH kao specifičnost koja, prema njenom stručnom shvaćanju, pruža mogućnost Ustavnom sudu BiH da samostalno regulira pitanje mogućeg produljenja isteklog mandata odredbama svog Poslovnika. Upravo ono što u Hrvatskoj može isključivo Ustavotvorac i što na jasan način jest učinio Ustavotvorac odredbama Ustava.

Tijekom izvanredne sjednice u nekoliko navrata smo ukazivali na neprimjerenost bilo kakvog referiranja na Izvješće Venecijanske komisije u kontekstu tumačenja odredaba hrvatskog Ustava koje se odnose na Ustavni sud. Isticali smo i činjenicu da je Venecijanska komisija izričito naglasila u Izvješću da su njena stručna stajališta o mogućnostima Ustavnog suda BiH da samostalno uredi mogućnost produženja isteklog mandata izravno određena specifičnom ustavnim uređenjem i diobom vlasti u Bosni i Hercegovini. Stoga, s obzirom na ogromne razlike u temeljnim postavkama ustavnog uređenja među dvjema državama, jednostavno nije moguće, niti je

primjereno, koristiti to Izvješće kao potporu tvrdnji da Ustav Republike Hrvatske dopušta Ustavnom sudu da samostalno dodatno produži već jednom produženi mandat sucima i sutkinjama Ustavnog suda.

Nepojmljivo nam je da se naš ustavnopravni poredak, koji je ujedno i dio pravnog poretka EU, s takvom lakoćom uspoređuje s politički izuzetno složenim poretkom čija pravna rješenja i mehanizmi vjerojatno ne postoje nigdje drugdje osim u Bosni i Hercegovini. Ne pomaže niti činjenica da se u istom Izvješću Venecijanska komisija referira na svoja izvješća o sličnim situacijama u drugim državama koje, za razliku od Hrvatske, nisu članice Europske unije, kao što su Ukrajina, Gruzija, Crna Gora, Srbija ili Tadžikistan. U biti jedina država članica EU za koju postoji slično izvješće je Mađarska, jedina država članica koja je suočena s mogućnošću zamrzavanja članstva u Europskoj uniji u okviru postupka članka 7. Ugovora o Europskoj uniji. Ništa od toga nije razuvjerilo većinu sudaca i sutkinja ovog sastava Ustavnog suda da se u svom postupanju osloni na konkretno izvješće čvršće nego što se oslonila na kroz članak 122. Ustava jasno izraženu volju hrvatskog Ustavotvorca.

Nama je takvo tumačenja Ustava ne samo neprihvatljivo već i nepojmljivo.

Riskirajući da se našu argumentaciju svede tek na puku ograničenost gramatičkom metodom tumačenja Ustava, čvrsto ostajemo pri ocjeni da bilo kakvu raspravu o mogućnostima bilo koje vrste produljenja isteklog mandata sudaca Ustavnog suda treba voditi prvenstveno u okviru odredbe članka 122. Ustava, a ne u okvirima općih ustavnih odredbi kojima se načelno uokviruje uloga Ustavnog suda i njegove nadležnosti. Ako postoji ikakva mogućnost da se istekli mandat ustavnih sudaca ikada produži za minutu duže od jasno propisanih šest mjeseci onda ju treba tražiti u samoj temeljnoj svrsi te odredbe. Kao što je istaknuto u nekoliko navrata, jasno ustavno ograničenje kojem je podvrgnuto produljenje isteklog mandata ustavnih sudaca služi temeljnoj svrsi suzbijanja rizika urušavanja nezavisnosti i nepristranosti Ustavnog suda njegovim političkim zarobljavanjem. U tom smislu, ne možemo ne biti svjesni realnosti kojoj smo u zadnjih desetak godina svjedočili u kontekstu krize vladavine prava u određenim državama članicama Europske unije poput Poljske ili Mađarske. Ono što posebno brine u tim slučajevima urušavanja vladavine prava su političke okolnosti u kojima su tijelima zakonodavne i izvršne vlasti zavladao političke opcije koje su poluge državne vlasti otvoreno i sustavno koristile kako bi politički ovladale tijelima sudbene vlasti, negirajući njihovu ustavnu poziciju nezavisnosti i nepristranosti. Takva vrsta sustavnog frontalnog napada na nezavisnosti i nepristranost sudova kao čuvara vladavine prava, uključujući i mogućnost napada na nezavisnost samog Ustavnog suda njegovom ciljanom eutanazijom, predstavljala bi ujedno i izravnu negaciju temeljnog smisla članka 122. Ustava. Takvih okolnosti trenutno nema u pravnom poretku Republike Hrvatske. Situacija vezana uz izbor deset sudaca i sutkinja Ustavnog suda s kojom je zbog nedovoljno odgovornog postupanja Hrvatskog sabora bio suočen ovaj sastav Ustavnog suda zasigurno ne predstavlja takav otvoreni, ciljani i sustavno provođen napad na nezavisnost i nepristranost sudbene vlasti. U tom smislu ističemo da smo sličan pristup korištenju ustavnih odredbi u kojima su sadržane načelne ovlasti tijela državne vlasti koristili i u našem izdvojenom mišljenju u predmetu broj: U-VII-1263/2024 od 18. ožujka 2024.

Postupanje većine nije imalo nikakav ustavnopravni temelj.

II. Nerazmjernost prijedloga dodatnog produženja isteklog mandata

Povrh činjenice da nije ustavnopravno utemeljeno, daljnje produljenje mandata onih ustavnih sudaca kojima je isteklo i ustavno produljenje od šest mjeseci pati i od drugih nedostataka. Prije svega, ono je u gruboj kontradikciji sa samom svrhom kojom se pokušava opravdati. Njegovu kontradiktornost dodatno pojačava činjenica da je očigledno zakašnjelo. Ako je većina uistinu bila zabrinuta rizikom navodno nesagledivih posljedica neodgovornog postupanja Hrvatskog sabora u postupku izbora ustavnih sudaca, jasno je da nije pravovremeno reagirala. Nadalje, ovako ustavnopravno problematična i dalekosežna mjera nije nužna kako bi se zaštitilo ciljeve kojima je većina opravdavala svoje postupanje. Niti je jasno da negativne posljedice koje proizlaze iz nje ne nadvladavaju njene navodne koristi.

Drugim riječima, osim što nema ustavnopravni temelj, postupanje većine sudaca i sutkinja ovog sastava Ustavnog suda ujedno predstavlja i povredu ustavnog načela razmjernosti zajamčenog člankom 16. Ustava.

Prije svega, kao što je već navedeno, svoje postupanje u svrhu dodatnog produženja isteklog mandata ustavnih sudaca većina je opravdavala tvrdnjom o blokadi svih važnijih mehanizama ustavne zaštite temeljnih interesa građana odnosno Ustavom određenom ravnoteže ovlasti između različitih tijela državne vlasti te nemogućnošću provođenja pravovaljanih demokratskih izbora. Posljedično, prema tvrdnjama većine, prestankom funkcionalnosti Ustavnog suda došlo bi do urušavanja ustavne demokracije i vladavine prava.

Vladavina prava je zasigurno složeno ustavnopravno načelo. No, nema sumnje da jednu od njegovih bitnih sastavnica predstavlja postavka da su tijela državne vlasti zadužena za primjenu pozitivnih pravnih propisa iste dužna dosljedno primjenjivati poštujući njihovo značenje bez obzira što osobno mislila o njima. Možda i najupečatljivije obilježje postupanja u koje se u ovoj situaciji upustila većina ovog sastava predstavlja činjenica da ni na koji način ne spori da je odredba Ustava koja izravno regulira pitanje produljenja isteklog mandata jasna u svom značenju. Jasna je i volja Ustavotvorca u tom pogledu. Nakon isteka šest mjeseci daljnje produljenje nije moguće.

No, usprkos toga, većina je ocijenila da ima ustavnu ovlast odstupiti od tog značenja odnosno da ima ovlast ne primijeniti *ustavnu* odredbu u njenom punom opsegu. Izuzimajući iz primjene odredbu Ustava koja je jasna po svom značenju većina je izašla iz svoje ustavnosudske uloge jamca dosljedne primjene ustavnih odredbi. U Ustavu ne postoji odredba iz koje bi na bilo koji način proizlazilo da Ustavni sud ima ovlast izuzimati iz primjene one odredbe Ustava zato što njihove učinke smatra nepoželjnim. U mjeri u kojoj se radi o tijelu koje ima ovlasti nezavisnog i nepristranog suda, takvo postupanje nije moguće pomiriti s načelom vladavine prava.

Štoviše, svojim postupanjem većina nije tek izuzela iz primjene jasnu odredbu Ustava. Većina nije tek uklonila ograničenje produženja na šest mjeseci. Ona je ujedno samostalno uvela novi temelj za "produljeno produženje" isteklih mandata ustavnih sudaca.

Pri tome je većina očigledna smetnula s uma da je temeljno pravo na pravično suđenje odnosno pristup zakonitom sudu inherentni dio načela vladavina prava. S obzirom na tvrdnju da se u svom postupanju nije ograničavala na usko gramatičko tumačenje specifične odredbe, već se vodila teleoškim tumačenjem Ustava kao cjeline, čudi da niti jednom riječju nije spomenula činjenicu da važan dio te cjeline čini i jamstvo članka 29. Ustava kojim je propisano temeljno pravo svake osobe da "*zakonom ustanovljeni neovisni i nepristrani sud* pravično i u razumnom roku odluči o njegovim pravima i obvezama". Izraz "zakonom ustanovljeni sud" nije ograničen samo na zakonske odredbe kojima se predviđa uspostava i nadležnost pravosudnih tijela već uključuje bilo koju drugu odredbu domaćeg prava koja bi, ako je se prekrši, onemogućila sudjelovanje jednog ili više sudaca u rješavanju konkretnog slučaja. Izraz ne obuhvaća samo pravnu osnovu za samo postojanje "suda", već i usklađenost suda s posebnim pravilima koja njime upravljaju (vidi *Sokurenko i Strygun protiv Ukrajine*, br. 29458/04 i 29465/04, § 24, 20. srpnja 2006.). To posebno uključuje odredbe koje se odnose na neovisnost članova suda, *duljinu njihova mandata*, nepristranost i postojanje postupovnih jamstava (vidi, na primjer, *Miracle Europe kft protiv Mađarske*, br. 57774/13, § 48-50, 16. siječanj 2016.). U tom smislu i ne iznenađuje činjenica da je prilikom inzistiranja na značaju Izvješća Venecijanske komisije u odnosu na Ustavni sud BiH većini promakla činjenica da je Komisija utvrdila da bi, polazeći od regulatornih ovlasti kojima temeljem Ustava BiH raspolaže Ustavni sud BiH, produženje mandata ustavnih sudaca BiH bilo moguće tek nakon što se ta mogućnost na jasan način uredi odredbama njegova Poslovnika.

Načelo vladavine prava također zahtijeva značajnu razinu transparentnosti postupka donošenja pravno obvezujućih akata. Zakonski propisi ne proizvode pravni učinak prema građanima ako nisu javno objavljeni na način propisan Ustavom. Jednako tako odluke sudova ne obvezuju stranke ako nisu objavljene i dostavljene strankama na propisan način. S obzirom da se radi o temeljnoj postavci vladavine prava uvjet javne objave odluka obvezuje i Ustavni sud. U konkretnoj situaciji to nije bio slučaj. Postupak se vodio a da o tome javnost nije imala nikakvih saznanja. Štoviše, značajni dijelovi postupka odvili su se bez znanja svih sudaca i sutkinja Ustavnog suda. Izvanredna sjednica nije bila javno najavljena na način da se objavio dnevni red sjednice kao što je to pravilo. Na sjednici se raspravljalo bez ikakvog prisustva javnosti, iako nije bilo razloga za njeno isključenje. Zapisnik sjednice nije objavljen. O nacrtu Izvješća Saboru se glasalo, ali nakon glasanja Izvješće nije ni objavljeno na propisan način, niti je dostavljeno Hrvatskom saboru. Zbog ovakvih bitnih nedostataka koji predstavljaju povredu načela vladavine prava odluka Ustavnog suda ne proizvodi nikakve pravne učinke. Ona pravno gledano ne postoji.

Posljedično, s obzirom da svoju odluku nije objavila neposredno nakon izvanredne sjednice održane 6. prosinca 2024., većina svojim postupanjem nije ostvarila svoj primarni cilj, to jest, svojim postupanjem nije produžila mandat onim ustavnim sucima kojima je istekao. Da je period ustavnog produljenja mandata od šest mjeseci za deset sudaca završio s istekom dana 6. prosinca 2024., Ustavni sud bi s početkom 7. prosinca 2024., pa do polaganja prisege pred Predsjednikom Republike istog dana u 14:00 sati, ipak bio bez deset sudaca. No, kako je mandat desetoro sudaca u biti, pravno ispravno gledano, trajao do isteka dana 7. prosinca 2024, Ustavni sud iz tog razloga nije bio nefunkcionalan niti tih 14 sati. U tom smislu nije bilo nužno da Ustavni sud saziva izvanrednu sjednicu 6. prosinca 2024. Imao je ustavni temelj sačekati još jedan dan i vidjeti hoće li Sabor 7. prosinca ispuniti svoju dužnost. Ako je većina već

odlučila da ima ovlast samostalnog produženja isteklog mandata ustavnih sudaca to je mogla jednako tako napraviti dan kasnije ako bi se uvjerila da je Sabor uistinu zakazao u svojoj dužnosti.

Nadalje, postupanje Ustavnog suda je u svakom slučaju bilo nepravovremeno. Sukladno članku 9. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske Predsjednik Ustavnog suda dužan je šest mjeseci prije isteka mandata suca Ustavnog suda izvijestiti o tome predsjednika Hrvatskoga sabora. Predsjednik Ustavnog suda to je učinio u siječnju 2024. godine. Iz odredaba članka 6. i članka 7. Ustavnog zakona slijedi da je Hrvatski sabor dužan suca Ustavnog suda izabrati na vrijeme kako bi mogli stupiti na dužnost danom isteka mandata starih ustavnih sudaca. Dan isteka mandata deset ustavnih sudaca i sutkinja bio je 7. lipnja 2024. godine. U razdoblju od šest mjeseci od kada je Predsjednik Ustavnog suda postupio sukladno članku 9. Ustavnog zakona do isteka redovnog mandata desetoro sudaca i sutkinja Ustavnog suda Hrvatski sabor nije poduzeo niti jednu radnju kako bi ispunio svoju dužnost izbora ustavnih sudaca u redovnom roku. Kako Sabor nije ispunio svoju dužnost izbora do isteka redovnog mandata desetoro sudaca tako je, voljom izraženom kroz članak 122. Ustava, njihov mandat produžen do stupanja na dužnost novih sudaca i sutkinja, a najduže do 7. prosinca 2024. Drugim riječima, da je uistinu bila uvjerena u nesagledivost posljedica koje bi slijedile iz činjenice da je neodgovornim postupanjem Sabora došlo do gubitka funkcionalnosti Ustavnog suda, većina bi krenula s primjerenim mjerama upozorenja već u periodu prije lipnja 2024. godine kada je istekao rok u kojem je Sabor morao ispuniti svoju dužnost izbora novih sudaca. Štoviše, iako je javni poziv za kandidaturu iz članka 6. Ustavnog zakona uputio tek po isteku redovnog mandata desetoro sudaca 14. lipnja 2024., Hrvatski sabor nije krenuo s postupkom razgovora s kandidatima sve do 17. listopada 2024. Ustavni sud nije reagirao niti kada je postalo očigledno da Sabor neće ispuniti svoju dužnost izbora ustavnih sudaca do isteka redovnog mandata desetoro sudaca, niti je poduzimao ikakve korake tijekom šest mjeseci ustavnog produljenja mandata pa sve do sazivanja nejavne izvanredne sjednice pred sam istek ustavnog produžetka 6. prosinca 2024. Takvo nepravovremeno postupanje Ustavnog suda nikako nije u razmjeru s tvrdnjom o nesagledivosti posljedica neizbora deset sudaca i sutkinja. Štoviše, svojim nepostupanjem prema Hrvatskom saboru u okolnostima opisanim okolnostima, Ustavni sud je i sam sudjelovao u neodgovornom odnosu prema ustavnoj dužnosti pravovremenog izbora ustavnih sudaca. Odbacujemo tvrdnju koja je iznesena tijekom izvanredne sjednice, a prema kojoj se odgovornost za posebno žurno postupanje, koje je implicirano u činjenici da je na snagu stupio šestomjesečni ustavni period produljenja redovnog mandata sudaca, odnosi samo na Hrvatski sabor, a ne i na sam Ustavni sud. To ne može biti ispravno. Slažemo se da tijekom perioda ustavnog produljenja mandata ustavni suci imaju sve ovlasti i dužnosti kao i za vrijeme trajanja redovnog mandata. No, ne možemo prihvatiti da po aktivaciji ustavnog produljenja isteklog mandata svojih sudaca Ustavni sud može nastaviti sa svojim postupanjem kao da su okolnosti redovne. U tom periodu i sam Ustavni sud ima dužnost koristiti svoje pune ovlasti kako bi spriječio mogućnost da dođe do gubitka funkcionalnosti suda. Ako postoji ustavna dužnost sprječavanja gubitka funkcionalnosti Ustavnog suda onda je ona primjenjiva na sva tijela državne vlasti koja svojim ovlastima mogu ostvariti taj cilj, a to uključuje i sam Ustavni sud.

Da je Ustavni sud pravovremeno krenuo s korištenjem svojih ovlasti u svrhu pritiska na Hrvatski sabor kako bi ispunio svoju ustavnu dužnost osiguranja funkcionalnosti

Ustavnog suda tada vjerojatno ne bi bilo potrebe za posezanjem za ovakvim duboko problematičnim postupanjem kao što je hitno sazivanje nejavne izvanredne sjednice s ciljem mogućeg dodatnog produženja već produljenog mandata. Štoviše, pravovremenost u postupanju omogućila bi Ustavnom sudu da na puno učinkovitiji način prinudi Hrvatski sabor da ispuni svoju dužnost. Primjerice, Ustavni sud je mogao postupak odlučivanja o slanju Izvješća Hrvatskom saboru pokrenuti odmah nakon što je postalo očigledno da Sabor neće ispuniti svoju dužnost izbora ustavnih sudaca do 7. lipnja 2024. Pravovremenim pokretanjem postupka Ustavni sud bi, zahvaljujući članku 122. Ustava, dobio dovoljno vremena da postupak provede organizirajući javnu raspravu u koju bi uključio i niz ustavnopravnih stručnjaka od kojih je mogao zatražiti mišljenje o mjerama koje mu stoje na raspolaganju kako bi spriječio gubitak funkcionalnosti Suda, uključujući i mogućnost dodatnog produljenja. Uključujući nezavisne kredibilne ustavnopravne stručnjake u postupak svog odlučivanja, Ustavni sud bi izbjegao položaj u kojem ga se proziva da su suci i sutkinje koji su odlučivali o svom vlastitom interesu postupali suprotno načelu da nitko ne može biti sudac u svojoj stvari. U tom smislu, a s obzirom na značaj koji većina daje Izvješću Venecijanske komisije o ovlastima Ustavnog suda BiH, ističemo i sljedeće činjenice koje lako ostaju nezamijećenima. Prva je činjenica da se upućivanjem zahtjeva za stručnim mišljenjem Ustavni sud BiH u biti zaštitio od prigovora da se samostalno, bez podrške stručnog nezavisnog i nepristranog tijela, upustio u odlučivanje o svojim interesima. Da je Ustavni sud pravovremeno pokrenuo postupak odlučivanja o Izvješću Saboru, većina je mogla postupiti na sličan način, te sama zatražiti mišljenje Venecijanske komisije. Iz Izvješća za Ustavni sud BiH vidljiva je i druga bitna činjenica. Ustavni sud BiH je zahtjev za mišljenjem uputio u siječnju 2024., a Izvješće je objavljeno u ožujku 2024. Venecijanska komisija očigledno uvažava potrebu žurnosti u takvim situacijama.

Štoviše, pravovremenim pokretanjem postupka Ustavni sud bi bio u poziciji iskoristiti još jednu mogućnost koja mu je na raspolaganju. Polazeći od prakse Suda EU koja se odnosi na načelo nezavisnosti i nepristranosti sudskih tijela u okviru članka 19. Ugovora u Europskoj uniji odnosno članka 47. Povelje o temeljnim pravima EU, Ustavni sud bi bio u poziciji uputiti zahtjev za prethodnim tumačenjem Sudu EU tražeći odgovor na pitanje usklađenosti postupanja Hrvatskog sabora sa zahtjevima koji, u kontekstu poštivanja temeljne vrednote vladavine prava, za države članice proizlaze iz prava EU. Uvjereni smo da bi takav pravovremeni potez bio učinkovit korak u poticanju Hrvatskog sabora da ispuni svoju dužnost osiguranja funkcionalnosti Ustavnog suda.

Navedene mogućnosti koje su bile na raspolaganju Ustavnom sudu da je pravovremeno postupao ukazuju da ovakvo problematično postupanje do kojeg je došlo nije bilo neophodno. Cijelo vrijeme su mu na raspolaganju bile mjere koje su u najmanju ruku podjednako učinkovite, a niti približno ustavnopravno problematične i drastične kao što je to slučaj sa samostalnim dodatnim produljenjem mandata suprotno jasnom značaju relevantne odredbe Ustava. Postupanje Ustavnog suda stoga nije bilo u skladu s uvjetom razmjernosti iz članka 16. Ustava.

Nerazmjernost postupanja Ustavnog suda dodatno se očituje i u činjenici da odluka o mogućem samostalnom dodatnom produljenju ustavnog produžetka mandata ne sadrži nikakva ograničenja u pogledu svoje primjene ili trajanja. Većina je svoju odluku dobrim dijelom pravdala potrebom osiguranja legitimnosti redovnog održavanja demokratskih izbora za Predsjednika Republike Hrvatske. Ako je to bio cilj kojim se

opravdava ovako ustavnopravno drastična mjera tada je samostalno produljenje trebalo biti ograničeno samo na izborni period. Isto tako, s obzirom da bi dodatno produljenje bilo očigledno suprotno relevantnoj ustavnoj odredbi ono je trebalo biti krojeno na izuzetno uzak način odnosno strogo ograničeno isključivo na nužne radnje. Niti to nije bio slučaj.

Da je počela proizvoditi pravne učinke, odluka Ustavnog suda kojom se izuzima iz primjene ustavno ograničenje produljenja isteklog mandata mogla je trajati unedogled, te bi sucima kojima je istekao mandate omogućila da postupaju kao da im mandat uopće nije ograničen. Takvo postupanje Ustavnog suda predstavlja jasnu povredu ustavnog načela razmjernosti. S obzirom na ovu činjenicu ističemo da smo na izvanrednoj sjednici izričito upozoravali da bi ovakvim postupanjem Ustavni sud prestao biti nezavisni i nepristrani sud u okviru članka 6. Europske konvencije o ljudskim pravima (vidi *Ástráðsson protiv Islanda*, br. 26374/18, 2020; *Xero Flor protiv Poljske*, br. 4907/18, 2021.) odnosno u okviru članka 267. Ugovora o funkcioniranju EU i čl 19. UEU odnosno, članka 47. Povelje o temeljnim pravima EU (vidi *C-64/16 AJPJ*, *C-619/18, Komisija protiv Poljske (I)* *C-585/18 et al.*, *A.K. v KRS*). U tom smislu smo na izvanrednoj sjednici najavili da ćemo, u slučaju da odluka o samostalnom produljenju mandata deset ustavnih sudaca i sudaca Ustavnog suda ipak počne proizvoditi pravne učinke, Saboru uputiti zahtjev iz članka 12. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu.

Na kraju, dužni smo detaljnije obrazložiti već nekoliko puta istaknutu tvrdnju da je naš ustavnopravni poredak znatno promišljeniji, institucionalno razrađeniji, a posljedično i otporniji na krizne situacije kao što je ova od onog što mu pripisuje većina. Za razliku od većine ne smatramo da bi prestankom funkcionalnosti Ustavnog suda nužno došlo do blokade temeljnih mehanizama ustavne zaštite, a s vremenom i samog urušavanja ustavne demokracije i vladavine prava. Iz odredbi Ustava jasno proizlazi da naš ustavnopravni poredak uključuje mehanizme koji i u situaciji gubitka funkcionalnosti Ustavnog suda jesu sposobni pružiti u najmanju ruku minimum pravne zaštite temeljnih interesa građana odnosno Ustavom određenih odnosa između tijela državne vlasti.

U tom smislu prije svega smatramo korisnim istaknuti jednostavnu činjenicu da ustavnopravni ideal vladavine prava, kao i ideja ustavne demokracije, nužno ne zahtijevaju da je građanima dostupan specifični oblik zaštite pred sudskim tijelom kao što je Ustavni sud. Ne vjerujemo da bi se itko usudio tvrditi da one države članice Europske unije ili Vijeća Europe u kojima ne postoji institucija ustavnog suda nisu ustavne demokracije odnosno države vladavine prava. Niti su ovlasti koje ustavni sudovi u različitim državama imaju na raspolaganju ujednačene. Ta jednostavna činjenica očitava se i praksi Europskog suda za ljudska prava koji je u kontekstu članka 13. Europske konvencije i njegova jamstva na učinkovitu pravnu zaštitu opetovano utvrdio da postojanje i pristup Ustavnom sudu nije nužan uvjet učinkovite pravne zaštite konvencijskih prava.

Istovremeno, nesporna je činjenica da Ustavni sud ima izuzetno važnu ulogu za funkcioniranje ustavnopravnog poretka Republike Hrvatske. Ta uloga određena je hrvatskim Ustavom. Ona je izraz suverene volje hrvatskog Ustavotvorca. No, istom tom voljom, hrvatski ustavnopravni poredak nije sveden niti izjednačen s postojanjem i djelovanjem Ustavnog suda. On je znatno složeniji te sadrži niz mehanizama kroz

koje je građanima omogućeno tražiti i dobiti zaštitu onih interesa koje im štiti Ustav Republike Hrvatske. Bilo bi uistinu neobično da funkcionalnost, pa i sama opstojnost, ustavnopravnog sustava koji je ustrojen kroz načelo diobe državne vlasti između niza različitih tijela državne vlasti (horizontalna dioba) i različitih razina vlasti (vertikalna dioba), te kroz načelo kočnica i ravnoteža u odnosima moći između tih tijela, egzistencijalno ovisi o djelovanju samo jednog tijela, pa makar ono bilo važno kao što to jest Ustavni sud. Sustav u kojem državna tijela nemaju kapacitet odgovoriti na krizne situacije koje slijede iz mogućeg izostanka funkcionalnosti jednog tijela, pa makar to bio i Ustavni sud, *de facto* nije sustav diobe vlasti odnosno sustav funkcionalno ustrojenih mehanizama kočnica i ravnoteža. Uostalom, nedavno životno iskustvo vezano uz postupanje sudbene vlasti i mjera upozorenja koje su hrvatski sudovi poduzimali kako bi zakonodavnu i izvršnu vlast upozorile na ugrozu koja iz nedostatnih institucionalnih uvjeta proizlazi za njihovu funkcionalnost, govori u prilog tvrdnji da nefunkcionalnošću jednog tijela, pa čak i grane, državne vlasti ne dolazi nužno do urušavanja samog ustavnopravnog poretka.

Ono što je inherentno ustavnopravnoj vrednoti vladavina prava je postojanje nezavisnog i nepristranog sudskog nadzora u okviru pravnog poretka. Pravo ne vlada ako se prava pojedinaca, dužnosti, zahtjevi i ograničenja propisana Ustavom, zakonima i ostalim pravnim propisima ne primjenjuje jednako na sve, pa i na one koji te propise donose i primjenjuju. Ujednačena primjena pozitivnog prava preduvjet je ravnopravnosti pred zakonom. Za ujednačenost i učinkovitost primjene prava u pravnom poretku Republike Hrvatske ustavnu odgovornost nose sudbena tijela državne vlasti. Ustav odredbama članka 115. jasno propisuje da:

"Sudbenu vlast obavljaju sudovi.

Sudbena vlast je samostalna i neovisna.

Sudovi sude na temelju Ustava, zakona, međunarodnih ugovora i drugih važećih izvora prava."

Sudbena vlast odnosno hrvatski sudovi nose primarnu ustavnu odgovornost za osiguranje vladavine prava u Republici Hrvatskoj. Jednako tako, sukladno članku 141.c Ustava hrvatski sudovi nose primarnu odgovornost za osiguranje vladavine prava i u okviru našeg sudjelovanja u pravnom poretku Europske unije.

Ustavni sud jest sud. Njegove nadležnosti čine ga izuzetno važnim sudskim tijelom. Jednako tako njegove nadležnosti svjedoče da je po svojoj funkciji i ovlastima Ustavni sud vrlo specifičan sud. Sukladno tome njegov institucionalni kapacitet čine vrlo specifična znanja, iskustva i prakse po kojima je vrlo različit od svih ostalih tijela državne vlasti. No, Ustavni sud nije jedini sud u ustavnopravnom poretku Republike Hrvatske. U svojoj ustavnoj ulozi jamca ustavnosti i zakonitosti postupanja svih tijela državne vlasti Ustavni sud niti je apsolut, niti je usamljen. To jasno proizlazi iz čitavog niza odredbi Ustava. Tako primjerice Ustav izričito navodi da svi sudovi sude ne samo na temelju zakona, već i izravno na temelju međunarodnih ugovora, kao što je primjerice Europska konvencije, ali i samog Ustava. Nadalje, odredbom članka 116. Ustav jasno navodi da Vrhovni sud Republike Hrvatske, kao najviši sud, osigurava jedinstvenu primjenu prava i ravnopravnost svih u njegovoj primjeni. O važnosti redovnih sudova u poštivanju načela ustavnosti i zakonitosti djelovanja tijela državne vlasti svjedoče i odredbe članka 37. Ustavnog suda kojim je propisano da ako sud u postupku za koji je nadležan utvrdi da zakon koji bi trebao primijeniti, odnosno

pojedina njegova odredba nisu suglasni s Ustavom tada zastaje s postupkom i Ustavnom sudu podnosi zahtjev za ocjenu suglasnosti zakona s Ustavom. O takvom zahtjevu istovremeno je dužan obavijestiti i Vrhovni sud Republike Hrvatske.

Jasno je da u ustavnopravnom poretku Republike Hrvatske svi sudovi imaju dužnost brinuti o usklađenosti postupanja tijela državne vlasti s Ustavom. Ustavni sud je na vrhu tog hijerarhijski ustrojenog mehanizma nadzora poštivanja načela ustavnosti i zakonitosti, ali nikako nije jedini dio tog mehanizma.

Dokaz za to nalazi se i u odredbama članka 62. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu gdje je propisano da Ustavnom sudu svatko može podnijeti ustavnu tužbu ako smatra da mu je pojedinačnim aktom tijela državne vlasti kojim je odlučeno o njegovim pravima i obvezama povrijeđeno ljudsko pravo ili temeljna sloboda zajamčena Ustavom. No, pristup Ustavnom sudu uvjetovan je iscrpljivanjem drugih dostupnih pravnih lijekova, s obzirom da Ustavni zakon također propisuje da se ustavna tužba može podnijeti tek nakon što je iscrpljen drugi pravni put koji je dopušten zbog povrede ustavnih prava. U stvarima u kojima je dopušten upravni spor, odnosno revizija u parničnom ili izvanparničnom postupku, pravni put je iscrpljen nakon što je odlučeno i o tim pravnim sredstvima. Iz navedenog jasno slijedi da Ustavni sud nema monopol nad osiguranjem zaštite temeljnih prava i sloboda građana već tu ulogu dijeli s drugim sudovima. Štoviše, temeljem ovakve ustavne diobe ovlasti, zakonodavac je tijekom zadnjih izmjena Zakona o parničnom postupku uveo posebnu vrstu revizije radi zaštite temeljnih prava i sloboda zajamčenih Ustavom. Tako je stavkom 4. članka 385a ZPP-a propisana obveza Vrhovnog suda Republike Hrvatske da dopusti reviziju ako stranka učini vjerojatnim da joj je u prvostupanjskom i drugostupanjskom postupku zbog osobito teških povreda odredaba parničnog postupka ili pogrešne primjene materijalnog prava povrijeđeno kakvo temeljno ljudsko pravo zajamčeno Ustavom Republike Hrvatske i Europskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda i da se stranka na te povrede, ako je to bilo moguće, već pozivala u nižestupanjskom postupku.

Uloga redovnih sudova u pogledu ustavne obveze zaštite Ustavom zajamčenih prava dobila je posebnu težinu integracijom u pravni poredak Europske unije. Sukladno članku 141.c Ustava odnosno sukladno pravnoj stečevini EU hrvatski sudovi dužni su osigurati izravnu primjenu jamstava temeljnih prava i sloboda propisanih Poveljom o temeljnim pravima EU u svim predmetima čiji ishod ovisi o ispravnoj primjeni EU prava (C-617/10 Åkerberg Fransson, 2013).

Iz navedenog jasno proizlazi nekoliko ustavnopravnih činjenica koje ne bi trebale biti sporne.

Prvo, u slučaju nefunkcionalnosti Ustavnog suda građani i građanke neće ostati bez mogućnosti nezavisne i nepristrane sudske zaštite svojih Ustavom zajamčenih prava i sloboda. Odmah treba jasno istaknuti da bi prestankom funkcionalnosti Ustavnog suda razina te zaštite bila slabija. Zbog ranije navedene razlike u institucionalnom kapacitetu ne smatramo spornim tvrdnju da je Ustavni sud zbog svoje specifične uloge u poziciji pružiti kvalitetniju zaštitu temeljnih prava i sloboda u odnosu na druge sudove, uključujući i Vrhovni sud Republike Hrvatske. No, prestankom funkcionalnosti Ustavnog suda ne bi nestala sudska zaštita niti bi ona nužno pala ispod praga

minimalne učinkovitosti kako je on određen Poveljom o temeljnim pravima EU s jedne strane odnosno Europskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava s druge strane.

Drugo, ovlast suglasnosti zakona s Ustavom vjerojatno predstavlja najspecifičniju ovlast povjerenu Ustavnom sudu. Jedino Ustavni sud može ukinuti zakon ako utvrdi da je neustavan. No, činjenica da ta ovlast pripada isključivo Ustavnom sudu nikako ne znači da su redovni sudovi dužni primjenjivati zakon za koji utvrde da je suprotan Ustavu. Kao što je navedeno, u takvoj situaciji dužni su uputiti zahtjev za ocjenu ustavnosti zakona Ustavnom sudu. U slučaju prestanka funkcionalnosti Ustavnog suda njihova dužnost osiguranja provedbe ustavnog načela ustavnosti nikako ne prestaje. Sudovi nisu odjednom ovlašteni primjenjivati neustavne zakone samo stoga nisu u mogućnosti uputiti zahtjev za ocjenu ustavnosti Ustavnom sudu. U takvim okolnostima sudovi su dužni izravnom primjenom Ustava riješiti predmet za koji su nadležni. Na takve odluke nižih suda uvijek postoji pravo žalbe, a u konačnici i revizija Vrhovnom sudu kao izvanredni pravni lijek.

Navedeno nikako ne znači da neispunjavanjem dužnosti osiguranja funkcionalnosti Ustavnog suda ne predstavlja povredu Ustava. Predstavlja. No, takva povreda nema nužno za posljedicu urušavanje ustavnog načela vladavine prave.

Dioba odgovornosti za osiguranje nezavisnog i nepristranog nadzora poštivanja ustavnog načela ustavnosti i zakonitosti između sudova u ustavnopravnom poretku Republike Hrvatske vidljiva je i u kontekstu osiguranja regularnosti provedbe demokratskih izbora. Ovu činjenicu smatramo potrebnim posebno naglasiti s obzirom da značajan udio sudaca i sutkinja ovog sastava smatra da bez Ustavnog suda nije moguće provesti regularne demokratske izbore. Ne slažemo se.

Demokratski izbori moraju se provoditi zbog temeljne ustavnopravne činjenice da u Republici vlast proizlazi iz naroda i pripada narodu, te narod tu vlast ostvaruje demokratskim putem izborom svojih predstavnika. Funkcionalnost Ustavnog suda ne može biti preduvjet demokratskog ostvarivanja vlasti građana. Upravo suprotno, funkcionalnost demokratskog ostvarivanja vlasti izborom političkih predstavnika je preduvjet funkcionalnosti kompletnog sustava državne vlasti, pa tako i Ustavnog suda.

Regularnost odnosno funkcionalnost demokratskih izbora osigurava se mogućnošću pristupa nezavisnim i nepristranim mehanizmima zaštite izbornih prava svih sudionika demokratskih izbora. Tu funkciju može ostvarivati Ustavni sud. Ta ovlast mu je i povjerena Ustavom. No, iz toga ne proizlazi da ju može ostvarivati jedino Ustavni sud. To je štoviše jasno iz samih odredbi Ustava. U članku 125. Ustava jasno je utvrđeno da Ustavni sud nadzire ustavnost i zakonitost izbora i državnog referenduma i rješava izborne sporove koji nisu u djelokrugu sudova. Isto je dodatno potvrđeno odredbom članka 87. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu kojom je propisano da Ustavni sud nadzire ustavnost i zakonitost izbora i rješava izborne sporove koji nisu u djelokrugu sudova, odlučujući u povodu žalbe na rješenje nadležnog izbornog povjerenstva.

Iz navedenih ustavnih odredbi slijedi da u kontekstu održavanja demokratskih izbora Ustavni sud ima dvostruku ulogu. S jedne strane Ustavni sud ostvaruje apstraktni nadzor ustavnost i zakonitost izbora. S druge strane, Ustavni sud ostvaruje i konkretni nadzor rješavajući izborne sporove u povodu žalbe na rješenje nadležnog izbornog povjerenstva. Drugim riječima, pruža sudsku zaštitu izbornih prava sudionika izbora.

Ovlast konkretnog nadzora regularnosti izbora Ustav je postavio alternativno. Ustav je vrlo jasan da sudski nadzor nad regularnošću izbora može biti osiguran pred drugim, redovnim sudovima. Ustavni sud rješava one izborne sporove koji nisu stavljeni u nadležnost drugih sudova. Konkretnu organizaciju sudskog nadzora nad regularnošću izbora Ustav stoga ostavlja zakonodavcu. U tom smislu Ustavni sud pridonosi većoj razini učinkovitosti nadzora regularnosti izbora. No, sama regularnost izbora nije ni na koji način uvjetovana funkcionalnošću ustavnosudskog nadzora.

Demokratski izbori moraju biti redovno održani. U konačnici, pravo sudjelovanja na demokratskim izborima, u okviru kojih građani ostvaruju vlast koja im pripada, njihovo je temeljno pravo zajamčeno člankom 45. Ustava. Sudska zaštita Ustavom zajamčenih izbornih prava mora biti osigurana pred nezavisnim i nepristranim sudskim tijelom. U slučaju nefunkcionalnosti Ustavnog suda učinkovita sudska zaštita mora biti osigurana pred nekim drugim sudom.

U okviru ovlasti apstraktnog nadzora ustavnosti i zakonitosti izbora Ustavni sud ima dvije kategorije ovlasti. Primarna ovlast mu je ovlast upozorenja. Uz primarnu ovlast, Ustavni sud u izuzetnim situacijama ima i ukidbenu ovlast. Sukladno odredbama Ustavnog zakona o Ustavnom sudu:

"Članak 85.

Političke stranke, kandidati, najmanje 100 birača ili najmanje 5% birača izborne jedinice u kojoj se provode izbori, ovlašteni su tijekom izbora, odnosno najkasnije do isteka roka od 30 dana od dana objavljivanja rezultata izbora, zatražiti od Ustavnog suda da u izvršavanju nadzora nad ustavnošću i zakonitošću izbora poduzima odgovarajuće mjere ako se te aktivnosti provode suprotno Ustavu i zakonu."

"Članak 89.

Kad se utvrdi da sudionici u izborima postupaju protivno Ustavu ili zakonu, Ustavni sud će o tome obavijestiti javnost putem sredstava javnog priopćavanja, po potrebi upozoriti nadležna tijela, a u slučaju povrede koja je utjecala ili je mogla biti od utjecaja na rezultat izbora, poništiti će sve ili pojedine izborne radnje i odluke, koje su prethodile takvoj povredi."

Apstraktna nadzorna ovlast Ustavnog suda u izbornom postupku pažljivo je ograničena. Ustavni sud prvenstveno djeluje preventivno upozoravajući na nedopušteno postupanje kako bi usmjerio primarno nadležna tijela izbornog postupka da svojim konkretnim pojedinačnim odlukama otklone moguće povrede. Ključnu ulogu u tom smislu ima Državno izorno povjerenstvo. Državno izorno povjerenstvo ima osnovnu nadležnost odlučivanja u situacijama u kojima dolazi do izbornih povreda postupcima pojedinačnih sudionika izbornog postupka. Odluke Državnog izbornog povjerenstva o postupcima sudionika izbora zasigurno predstavljaju "akt upravnih vlasti i tijela koja imaju javne ovlasti" i kao takva moraju biti podložna sudskoj kontroli sukladno članku 19. Ustava.

Iz činjenice da je Ustavom zajamčen sudski nadzor nad pojedinačnim odlukama Državnog izbornog povjerenstva proizlazi da Ustavni sud svoje ukidbene ovlasti koristi isključivo onda kada je Državno izorno povjerenstvo zakazalo u svojoj temeljnoj funkciji odnosno ako sudionici izbornog postupka nisu imali mogućnost ikakve

pravovremene i učinkovite sudske zaštite u slučaju takvog grubog podbačaja Državnog izbornog povjerenstva, pri čemu povreda izbornog postupka mora ujedno biti takva da je jasno ugrozila legitimnost samog izbornog rezultata. U slučaju prestanka funkcionalnosti Ustavnog suda ne bi prestala dužnost Državnog izbornog povjerenstva da osigura regularnost izbornog postupka. Postupanje Državnog izbornog povjerenstva bilo bi i dalje podložno sudskoj kontroli pa čak i u slučaju izostanka pravovremenog djelovanja DIP-a kojim bi došlo do povrede nečijeg izbornog prava.

Štoviše, Ustavni zakon jasno određuje da u slučaju pokretanja izbornog spora pred Ustavnim sudom stranka gubi mogućnost zaštite u okviru postupka koji se pred Ustavnim sudom pokreće ustavnom tužbom. Iz ovog uvjeta jasno proizlazi da sudionici izbornog postupka, aktivni i pasivni, mogu svoja izborna prava štiti i kroz postupak pred Ustavnim sudom pokrenutim ustavnom tužbom. Činjenica da građani na raspolaganju imaju izbor između izborne žalbe i ustavne tužbe svjedoči tome da postupak izbornog spora pred Ustavnim sudom predstavlja specifičan oblik nadzora ustavnosti izbornog postupka koji se od ostalih, osnovnijih oblika zaštite izbornih prava razlikuje primarno po višem stupnju žurnosti. Dok je ustavna tužba dopuštena tek nakon što su iskorišteni svi dostupni pravni lijekovi pred nadležnim izbornim tijelima, uključujući i sudove, izborna žalba Ustavnom sudu nije uvjetovana prethodnim korištenjem redovne sudske zaštite, te se o njoj odlučuje u kratkom roku.

Iz ovako postavljene diobe ovlasti u izbornom postupku slijedi da bi u slučaju nefunkcionalnosti Ustavnog suda došlo do umanjenja postojeće razine nadzora ustavnosti i zakonitosti izbora. No, ona nikako ne bi nestala. Umjesto pred Ustavnim sudom ona bi se ostvarivala pred redovnim sudovima, kao što su primjerice upravni sudovi. Drugim riječima, nema sumnje da bi prestankom funkcionalnosti Ustavnog suda došlo do pada učinkovitosti nadzora nad izbornim procesom. No, to ne bi nužno značilo izostanak sudske zaštite zbog kojeg bi u pitanje došla regularnost izbora.

Ako ne bi bio u mogućnosti postići dvotrećinsku većinu potrebu za izbor ustavnih sudaca Sabor bi još uvijek imao mogućnost većinom potrebnom za donošenje organskih zakona izglasati zakonska rješenja kojima bi uredio sudsku zaštitu izbornih prava. U konačnici ta prava bi hrvatskim građanima bila zaštićena i pred oba najviša europska suda.

Iz svega navedenog slijedi da tvrdnja o nesagledivim posljedicama koje bi prijetile samim urušavanjem ustavne demokracije i vladavine prava u slučaju prestanka funkcionalnosti Ustavnog suda zbog činjenice da je Hrvatski sabor povrijedio svoju ustavnu dužnost izbora sudaca Ustavnog suda nemaju utemeljenje u odredbama Ustava. Naš ustavnopravni poredak je puno otporniji na krize izazvane neodgovornim postupanjem tijela državne vlasti, uključujući i predstavničkih tijela građana, nego što mu je to većina sudaca i sutkinja ovog sastava Ustavnog suda na zalazu bila spremna priznati.

U Zagrebu 13. prosinca 2024.

SUDAC
Andrej Abramović, v.r.

SUTKINJA
Lovorka Kušan, v.r.

SUDAC
dr. sc. Goran Selanec, v.r.