



USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

Broj: U-X-5162/2024

Zagreb, 6. prosinca 2024.

Ustavni sud Republike Hrvatske, u sastavu Miroslav Šeparović, predsjednik, te suci Andrej Abramović, Ingrid Antičević Marinović, Mato Arlović, Snježana Bagić, Branko Brkić, Mario Jelušić, Lovorka Kušan, Josip Leko, Davorin Mlakar, Rajko Mlinarić, Goran Selanec i Miroslav Šumanović, na temelju ovlasti praćenja ostvarivanja ustavnosti i zakonitosti propisane člankom 125. alinejom 5. Ustava Republike Hrvatske ("Narodne novine" broj 56/90., 135/97., 113/00., 28/01., 76/10. i 5/14.) i člankom 104. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske ("Narodne novine" broj 99/99., 29/02. i 49/02. - pročišćeni tekst), na sjednici održanoj 6. prosinca 2024. utvrdio je

IZVJEŠĆE

u vezi s neizborom deset sudaca Ustavnog suda Republike Hrvatske

1. Republika Hrvatska demokratska je država (članak 1. stavak 1. Ustava) koja se temelji na načelu supremacije Ustava. Primarna je zadaća svih nadležnih tijela tumačiti i primjenjivati pozitivna pravna pravila u skladu s najvišim vrednotama ustavnog poretka Republike Hrvatske određenim u članku 3. Ustava. Drugim riječima, načelo supremacije Ustava zahtijeva da se primjena pojedinačnih pravnih pravila temelji na interpretaciji ustavnopravnog poretka Republike Hrvatske kao cjeline.

Poštovanje prava čovjeka, vladavina prava i demokratski višestranački sustav, među ostalima, najviše su vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske i temelj za tumačenje Ustava. Demokracija utemeljena na vladavini prava i zaštiti ljudskih prava jedini je politički model koji Ustav uzima u obzir i jedini na koji pristaje. Štoviše, ljudska prava i vladavina prava u kontekstu Ustava postavljena su tako da su u prvom redu namijenjena za izražavanje moralne predanosti objektivnim principima liberalne demokracije.

Članak 2. stavak 1. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske ("Narodne novine" broj 99/99., 29/02. i 49/02. - pročišćeni tekst; u daljnjem tekstu: Ustavni zakon) izrijekom zahtijeva od Ustavnog suda da "jamči poštivanje i primjenu Ustava Republike Hrvatske i svoje djelovanje temelji na odredbama Ustava Republike Hrvatske i Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske". Ta ustavna obveza nameće Ustavnom sudu i pozitivnu obvezu provesti opći ustavni nadzor u slučaju kada ocijeni da je na provjeri privrženost demokraciji utjelovljenoj u Ustavu, odnosno da su u opasnosti temeljne vrednote demokratske države utemeljene na vladavini prava i zaštiti ljudskih prava (v. primjerice rješenje broj: U-VIIR-164/2014 od 13. siječnja 2014., "Narodne novine" broj 15/14.; upozorenje broj: U-VIIR-5292/2013 od 28. listopada 2013., "Narodne novine" broj 131/13.; odluku broj: U-II-6111/2013 od 10. listopada 2017., "Narodne novine" broj 105/17.).

Ustavni sud se općim nadzornim ovlastima smije koristiti samo iznimno, kad utvrdi takvu pojavu koja prijeti narušavanjem strukturalnih obilježja hrvatske ustavne države, to jest njezina ustavnog identiteta, uključujući najviše vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske (članci 1. i 3. Ustava). Okolnosti moraju biti izuzetne, prijetnja stvarna, a druga sredstva neučinkovita.

2. Članak 122. stavak 1. Ustava glasi:

"Članak 122.

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."

Osmogodišnji mandat desetero sudaca Ustavnog suda istekao je 6. lipnja 2024., no po sili članka 122. stavka 1. Ustava produljen je do 6. prosinca 2024.

3. Nadležnost Ustavnog suda određena je u članku 125. Ustava:

"Članak 125.

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."

3.1. Člankom 27. Ustavnog zakona propisano je da Ustavni sud donosi odluke i rješenja većinom glasova svih sudaca, ako Ustavom ili Ustavnim zakonom nije drukčije određeno.

Člankom 68. Ustavnog zakona propisano je da o ustavnim tužbama odlučuje u vijeću sastavljenom od šest sudaca odnosno troje sudaca, a vijeće može odlučivati samo jednoglasno i u punom sastavu. Ako se u vijeću ne postigne jednoglasnost ili ako vijeće smatra da predmet ustavne tužbe ima širi značaj, o ustavnoj tužbi odlučit će sjednica Ustavnog suda.

Člankom 92. Ustavnog zakona propisano je da u nadzoru ustavnosti i zakonitosti izbora i državnog referenduma Ustavni sud odlučuje na sjednici.

Rješavanje izbornih sporova Ustavni sud provodi u vijeću sastavljenom od tri suca. Ustavni sud dužan je donijeti odluku o žalbi u izbornom sporu u roku od 48 sati od dana njezina primitka (članak 91. stavak 3. Ustavnog zakona).

Vijeće za izborne sporove odluku može donijeti samo jednoglasno. Ne postigne li se jednoglasnost ili ako vijeće smatra da postoje razlozi da se predmet iznese na sjednicu Ustavnog suda, predmet se dostavlja predsjedniku Ustavnog suda radi iznošenja na sjednicu Ustavnog suda i donošenja odluke (članak 94. Ustavnog zakona).

Člancima 97. i 98. Ustavnog zakona propisano je da o žalbi protiv odluke o razrješenju sudačke dužnosti i odluke Državnog sudbenog vijeća o stegovnoj odgovornosti suca Ustavni sud odlučuje većinom glasova u vijeću sastavljenom od šest sudaca.

4. Odlukom Vlade Republike Hrvatske, klasa: 022-03/24-04/443, ur. broj: 50301-04/25-24-2 od 21. studenoga 2024. ("Narodne novine" broj 135/24., odluka je stupila na snagu 28. studenoga 2024.), raspisani su izbori za predsjednika Republike Hrvatske. Izbori će se održati u nedjelju 29. prosinca 2024.

5. Ustavni sud dužan je izvijestiti Hrvatski sabor o neprihvatljivosti situacije u kojoj je propustom Hrvatskog sabora da u ustavnom roku izabere deset sudaca Ustavnog suda, od ukupno njih trinaest, dovedeno u pitanje osnovno funkcioniranje ključnog ustavnog tijela. Polazeći od ustavnopravnog položaja, svrhe i nadležnosti Ustavnog suda, osiguranje njegovog funkcioniranja temeljni je ustavni zahtjev. Ustavnom sudu mora se omogućiti ispunjenje njegove osnovne svrhe, jamčiti poštovanje i primjenu Ustava kroz ustavnosudske postupke iz njegove nadležnosti općenito, a posebice u uvjetima održavanja državnih izbora, konkretno izbora za Predsjednika Republike Hrvatske, imajući u vidu ustavnu nadzornu ulogu Ustavnog suda u izbornom procesu.

Osim što je zbog neizbora deset sudaca Ustavnog suda onemogućena kontrola ustavnosti i zakonitosti odluka donesenih u tom izbornom procesu te ugrožena zaštita izbornog prava sudionika, onemogućena je i temeljna nadležnost Ustavnog suda, zaštita objektivnog pravnog poretka kroz postupak apstraktne ocjene suglasnosti zakona s Ustavom i drugih propisa s Ustavom i zakonom. Ustavni sud o predmetima apstraktne kontrole Ustavni sud odlučuje na sjednici većinom glasova svih sudaca.

Ugrožena je i djelotvornost ustavne tužbe kao pravnog sredstva za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda u pojedinačnim slučajevima, što može dovesti do povrede članaka 6. i 13. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda ("Narodne novine - Međunarodni ugovori" broj 18/97., 6/99 - pročišćeni tekst, 8/99. ispravak, 14/02., 1/06 i 13/17.; u daljnjem tekstu: Konvencija). Ustavni sud na današnji dan (6. prosinca 2024.) ima 5.485 neriješena predmeta, od čega su 95 % ustavne tužbe svih signatura.

6. Ustavni sud ima u vidu i Mišljenje Europske komisije za demokraciju putem prava (u daljnjem tekstu: Venecijanska komisija) o određenim pitanjima koja se odnose na funkcioniranje Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, usvojeno na 138. plenarnoj

sjednici Venecijanske komisije održanoj 15. i 16. ožujka 2024. (CDL-AD(2024)002, u daljnjem tekstu: Mišljenje). Mišljenje je doneseno u vezi sa situacijom u kojoj se našao Ustavni sud Bosne i Hercegovine zbog propusta zakonodavnih tijela Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske da ispune ustavnu obvezu izbora troje sudaca Ustavnog suda (zbog odlaska u mirovinu dvojice sudaca 2022. godine, odnosno ostavke jednog suca 2024. godine), od ukupno šest sudaca koje biraju ta zakonodavna tijela. Preostalim domaćim sucima (njima trima) ističe mandat po sili Ustava kad navršše 70 godina života (u studenom 2024., prosincu 2025. i listopadu 2026. godine). Predsjednica Ustavnog suda Bosne i Hercegovine zatražila je mišljenje Venecijanske komisije u vezi s funkcioniranjem Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, zbog toga što od 2025. godine Ustavni sud neće imati kvorum, postavljajući, među ostalim, i pitanje bi li bilo u suprotnosti s Ustavom Bosne i Hercegovine da suci Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, kojima po sili Ustava prestaje mandat navršavanjem 70. godine života, ostanu na toj dužnosti dok nadležna zakonodavna tijela ne izvrše svoje ustavne obveze i izaberu nove suce Ustavnog suda Bosne i Hercegovine.

Pošavši od činjenice da je "glavni uzrok sadašnje krize u biti političke prirode", Venecijanska komisija naglasila je da "poštovanje temeljnog demokratskog načela podjele vlasti zahtijeva da ni jednoj grani vlasti, kako na državnoj tako i na entitetskoj razini, ne bude dopušteno da, bilo namjernim nedjelovanjem ili pak pukom nesposobnošću da djeluje, blokira funkcioniranje druge grane vlasti i drži ustavne institucije kao taoce političkih zahtjeva" te da je "osiguranje funkcioniranja Ustavnog suda temeljni ustavni interes i vitalna pretpostavka za provođenje Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini".

U Mišljenju je nadalje navedeno:

"32. (...) Kao što je to Venecijanska komisija u usporednim situacijama naglasila, sakaćenje učinkovitosti ustavnog suda podriiva tri temeljna načela Vijeća Evrope: demokraciju – zbog izostanka središnjeg dijela sustava kontrole i ravnoteže (engl. *checks and balances*); ljudska prava – zbog toga što bi pristup Ustavnom sudu mogao biti spušten na razinu koja bi dovela do uskraćivanja pravde; i vladavinu prava – zbog toga što bi Ustavni sud, kao središnji dio pravosuđa u Bosni i Hercegovini, postao nedjelotvoran. Nesporno je da propust državnih tijela da ispune svoje ustavne obaveze u smislu funkcioniranja Ustavnog suda Bosne i Hercegovine predstavlja povredu Ustava."

Venecijanska komisija uočila je da bi, u okolnostima u kojima se našao Ustavni sud Bosne i Hercegovine, prestrogo tumačenje ustavne odredbe prema kojoj "suci (...) služe do navršenih 70 godina života" dovelo do "čudnog zaključka da bi ustavotvorci više preferirali potpunu paralizu ključnog ustavnog tijela od privremenog produženja mandata legitimno imenovanih sudaca." S obzirom na to da navedeno produženje zakonodavna tijela u bilo kojem trenutku mogu skratiti jednostavnim izborom novih sudaca, što im i je ustavna obveza, Venecijanska komisija smatra da "doslovno tumačenje mora dati prednost temeljnom ustavnom principu funkcionalnog Ustavnog suda, štiteći osnovno pravo na pristup sudu."

U tom smislu zaključila je da produženje mandata sadašnjim sucima i nakon što navršše 70 godina, sve do imenovanja novih sudaca, ne bi bilo suprotno Ustavu Bosne i Hercegovine, te da bi u slučaju produženja mandata postojećim sucima rad Ustavnog suda bio u skladu s Ustavom Bosne i Hercegovine, u skladu s tim legitiman.

Ustavni sud smatra potrebnim podsjetiti i na Mišljenje Venecijanske komisije o Ustavnom zakonu o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, usvojenom na plenarnoj sjednici održanoj 15. i 16. prosinca 2000. (CDL-INF (2001) 2), u kojem je navedeno:

"17. ... Još jedno važno pitanje (...) je postupak izbora novog suca od parlamenta. Trebalo bi ili dopustiti aktualnom sucu da nastavi s obavljanjem svoje dužnosti do izbora novog suca ili propisati da postupak izbora novog suca može započeti neko vrijeme prije isteka mandata aktualnog suca."

7. Slijedom navedenog, temeljni je zahtjev organizirati "smjenu" sudaca Ustavnog suda na način koji će Ustavnom sudu omogućiti nesmetani rad i funkcioniranje. Odredbama Ustava i Ustavnog zakona udovoljeno je zahtjevu pravodobnog pokretanja i okončanja postupka izbora novog suca Ustavnog suda. Predsjednik Ustavnog suda ispunio je svoju dužnost šest mjeseci prije isteka mandata desetoro sudaca Ustavnog suda te je o tome izvijestio predsjednika Hrvatskog sabora (članak 9. stavak 2. Ustavnog zakona). Ustavotvorac je odredio mogućnost produženja mandata suca Ustavnog suda najdulje do šest mjeseci, u slučaju da do isteka njegovog osmogodišnjeg mandata nije izabran ili nije stupio na dužnost novoizabrani sudac (članak 122. stavak 1. Ustava).

Ustavni sud sa žaljenjem konstatira da je propust Hrvatskog sabora da pravodobno izabere deset novih sudaca Ustavnog suda onemogućio pravilno i potpuno funkcioniranje Ustavnog suda, posebice u uvjetima raspisanih izbora za predsjednika Republike Hrvatske.

Ustavni sud s troje sudaca, od kojih je jedan i predsjednik Ustavnog suda, koji inače ne sudjeluje u radu vijeća imajući u vidu članak 9. stavak 2. Poslovnika Ustavnog suda Republike Hrvatske ("Narodne novine" broj 181/03., 16/06., 30/08., 123/09., 63/10., 121/10., 19/13., 37/14. i 2/15.), može odlučivati samo jednoglasno o žalbama u izbornom sporu te jednoglasno o ustavnim tužbama koje ne ispunjavaju pretpostavke za odlučivanje o biti stvari.

Ustavni sud s troje sudaca neće moći odlučivati o predmetima apstraktne kontrole, neće moći meritorno odlučivati o ustavnim tužbama, i neće moći provesti nadzor nad ustavnošću i zakonitošću izbora za predsjednika Republike Hrvatske. U konačnici, Ustavni sud neće moći donijeti odluku na temelju članka 125. alineje 9. Ustava, članka 87. alineje 1. Ustavnog zakona i članka 43. Zakona o izboru predsjednika Republike Hrvatske ("Narodne novine" broj 22/92., 42/92. - ispravak, 71/97., 69/04., 99/04., 44/06., 24/11. i 128/14.), a kojom se proglašava da su izbori za predsjednika Republike Hrvatske provedeni u skladu s Ustavom, Ustavnim zakonom i Zakonom o izboru predsjednika Republike Hrvatske (v. primjerice odluku broj: SuT-A-1/2020 od 14. siječnja 2020., "Narodne novine" broj 6/20.).

Ustavni sud utvrđuje da je riječ o izuzetnim okolnostima, stvarnoj nemogućnosti funkcioniranja Ustavnog suda, odnosno teškom narušavanju najviših vrednota ustavnog poretka - demokracije utemeljene na vladavini prava i zaštiti ljudskih prava.

8. Kako bi ispunio svoju osnovnu svrhu, jamčiti poštovanje i primjenu Ustava u svim postupcima iz njegove nadležnosti, Ustavni sud na temelju članka 31. stavka 5. Ustavnog zakona određuje da će do izbora sudaca Ustavnog suda, koji će mu

omogućiti donošenje odluka iz njegove ustavne nadležnosti (najmanje sedam sudaca, v. članak 27. Ustavnog zakona), djelovati u sadašnjem sastavu.

Ustavni sud poziva Hrvatski sabor da bez odlaganja ispuni svoju ustavnu obvezu izbora deset sudaca Ustavnog suda.

9. Ustavni sud suzdržavat će se od donošenja meritornih odluka i rješenja iz svoje nadležnosti do 11. prosinca 2024.

10. Ustavni sud utvrđuje da ovo Izvješće neće uputiti Hrvatskom saboru ako Hrvatski sabor na sjednici zakazanoj za 7. prosinca 2024. izabere suce Ustavnog suda.

PREDSJEDNIK
dr. sc. Miroslav Šeparović, v.r.