

Ovlasti Predsjednika Republike Hrvatske

Mladiček, Hrvoje

Master's thesis / Diplomski rad

2022

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **University of Zagreb, Faculty of Law / Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:199:762196>

Rights / Prava: [In copyright](#)/[Zaštićeno autorskim pravom.](#)

Download date / Datum preuzimanja: **2024-07-12**



Repository / Repozitorij:

[Repository Faculty of Law University of Zagreb](#)



PRAVNI FAKULTET U ZAGREBU

Katedra za ustavno pravo

Hrvoje Mladiček

OVLASTI PREDSEDNIKA REPUBLIKE HRVATSKE

Diplomski rad

Mentor: Izv. prof. dr. sc. Đorđe Gardašević

Zagreb, rujan 2022.

SADRŽAJ:

1 UVODNE NAPOMENE.....	1, 2, 3
2 PREDSJEDNIK REPUBLIKE HRVATSKE U OKVIRU USTAVA REPUBLIKE HRVATSKE.....	4
2.1 PREDSJEDNIK I NJEGOVE OVLAŠTI U USTAVU REPUBLIKE HRVATSKE IZ 1990. GODINE.....	4, 5, 6, 7
2.2 PROMJENE USTAVA 2000. GODINE.....	7, 8, 9, 10, 11
2.3 POJAM KOHABITACIJE.....	11, 12, 13
3 RJEŠENJE USTAVNOG SUDA REPUBLIKE HRVATSKE (BROJ: U-I-1039/2021; U-I-1620/2021).....	14
3.1 KONTEKST PODNOŠENJA ZAHTJEVA I DONOŠENJA RJEŠENJA....	14, 15, 16, 17
3.2 PREDMET OSPORAVANJA I PRIGOVORI PREDLAGATELJICA.....	17, 18, 19, 20
3.3 IZVJEŠĆE ČETVRTOG EVALUACIJSKOG KRUGA SKUPINE ZEMALJA PROTIV KORUPCIJE (GRECO) I DRUGO IZVJEŠĆE GRECO-A O PROVEDBI PREPORUKA NAVEDENIH U IZVJEŠĆU ČETVRTOG EVALUACIJSKOG KRUGA.....	20, 21, 22
3.4 PRAKSA SUDA EUROPSKE UNIJE – PRESUDA VELIKOG VIJEĆA OD 2.3.2021., A. B. I DRUGI.....	22
3.5 OCJENA USTAVNOG SUDA REPUBLIKE HRVATSKE.....	23, 24, 25, 26, 27, 28, 29
4 IZDVOJENA MIŠLJENJA SUDACA USTAVNOG SUDA U PRETHODNOM RJEŠENJU.....	30
4.1 PODUPIRUĆA MIŠLJENJA SUDACA JELUŠIĆA, MLAKARA, ŠUMANOVIĆA I BRKIĆA.....	30, 31, 32, 33
4.2 PROTIVNA MIŠLJENJA SUDACA ABRAMOVIĆA, SELANECA, KUŠAN I ANTIČEVIĆ MARINOVIĆ.....	34, 35, 36, 37, 38, 39
5 ZAKLJUČAK.....	40, 41, 42, 43, 44
LITERATURA.....	45, 46, 47

1 UVODNE NAPOMENE

U ovom radu govorit ću o ovlastima Predsjednika Republike Hrvatske te ću se osvrnuti i na razlike u ovlastima predsjednika u polupredsjedničkom sustavu i u parlamentarnom sustavu, kakav je na snazi u Republici Hrvatskoj od ustavnih promjena iz 2000. godine. Postoje razne definicije¹ polupredsjedničkog i parlamentarnog sustava. Matthew S. Shugart i John M. Carey navode: „Premijersko-predsjednički (*Premier-presidentialism*) sustav je sustav gdje (1) je predsjednik na dužnost izabran općim pravom glasa na točno određeno vrijeme; (2) predsjednik odabire premijera koji vodi vladu (svoj kabinet); ali (3) ovlast za smjenu vlade (kabineta) pripada isključivo parlamentu. Predsjedničko-parlamentarni (*President-parliamentarism*) sustav je sustav gdje (1) je predsjednik na dužnost izabran općim pravom glasa na točno određeno vrijeme, (2) predsjednik imenuje i razrješuje premijera i ostale ministre, i (3) premijer i ministri podvrgnuti su parlamentarnom i predsjedničkom povjerenju. Ključna razlika je ta što je u predsjedničko-parlamentarnome vlada odgovorna i predsjedniku i parlamentu, dok je u premijersko-predsjedničkom sustavu vlada odgovorna samo parlamentu. Dodatno, Ustavi u predsjedničko-parlamentarnome sustavu obično daju ukupno jače predsjedničke ovlasti.“²

Profesor Podolnjak navodi: „...u skladu s teorijskim pristupom M. Shugarta i J. Careya, hrvatski sustav smatra se premijersko-predsjedničkim sustavom (*premier-presidentialism*), kao jednim podtipom polupredsjedničkog sustava, odnosno kao predsjedničko-parlamentarni sustav (*presidential-parliamentary*), što je druga inačica polupredsjedničkog sustava.“³

Profesorica Kostadinov navodi: „Autori hrvatskog Ustava određuju značajke polupredsjedničkog sustava prema konceptu M. Duvergera, koji tumači da ustavni sustav francuske Pete Republike nije jedinstven, već pripada skupini država gdje se državni poglavar bira neposredno i ima *znatne ovlasti*, a vlada je odgovorna parlamentu: Austrija, Finska, Portugal, Irska, Island, Weimarska Republika.“⁴

¹ Maurice Duverger navodi kako polupredsjednički sustav ima 3 značajke, a to su da se predsjednik bira na neposrednim izborima općim pravom glasa, da predsjednik ima prilično velike ovlasti te da postoje i premijer i drugi ministri koji posjeduju izvršnu vlast i mogu ostati na dužnosti samo uz suglasnost parlamenta.

Duverger, M., A New Political System Model: Semi-Presidential Government, *European Journal of Political Research*, 8/1980., str. 165.-187.

² Shugart, M. S. i Carey, J. M., *Presidents and Assemblies – Constitutional Design and Electoral Dynamics*, 1992.

³ Podolnjak, R., Utjecaj francuskog polupredsjedničkog sustava na oblikovanje ustavnog položaja predsjednika Republike u postkomunističkim državama: Hrvatska u komparativnoj perspektivi, *Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti*, Zagreb, 2012., str. 180.

⁴ Kostadinov, B., *Predsjednik Republike – Mimikrija Ustava Republike Hrvatske prema ustavnom modelu Francuske*, *Revus*, 28, 2016.str. 63.-77.

Robert Elgie u minimalističkoj definiciji navodi: „U polupredsjedničkom sustavu Ustav uključuje predsjednika izabranog na dužnost općim pravom glasa na točno određeno vrijeme te premijera i vladu (njegov kabinet) koji su kolektivno odgovorni zakonodavnome tijelu.“⁵

Profesor Smerdel navodi kako je u Republici Hrvatskoj na snazi parlamentarni sustav nakon ustavnih promjena iz 2000. godine: „Polupredsjednički sustav zamijenjen je jednom inačicom modela parlamentarne vladavine, s neposredno izabranim predsjednikom Republike.“⁶

Prvi saziv Hrvatskog sabora na zajedničkoj sjednici triju vijeća 22. prosinca 1990. donosi „Odluku o proglašenju Ustava Republike Hrvatske“, a istoga dana Ustav Republike Hrvatske i stupa na snagu. Ustav se još naziva i „Božićnim Ustavom“, upravo zbog toga što je donesen neposredno prije Božića.

Branko Smerdel navodi u knjizi „Ustavno uređenje Europske Hrvatske“: „Teoretski, trebalo je izabrati između triju mogućnosti: predsjedničkog sustava, prema uzoru Ustava SAD-a; parlamentarnog sustava, prema britanskom ili njemačkom uzoru; te polupredsjedničkog sustava. Opozicijske stranke lijevog bloka, na čelu s reformiranim komunistima u SDP-u, zalagale su se za klasičan parlamentarni sustav u kojem odgovornost za tekuću politiku snosi vlada, s naglašenom ulogom premijera, koja odgovara parlamentu, a ne predsjedniku.“⁷ Na kraju se opredijelilo za tzv. polupredsjednički sustav po uzoru na francuski Ustav iz 1958. godine. Ovakva odluka tražila je opravdanje u tadašnjim političkim okolnostima u kojima je i donesen novi Ustav. Republika Hrvatska se, još uvijek kao međunarodno nepriznata država, suočavala sa ozbiljnom unutarnjom i vanjskom nestabilnošću kao i prijetnjom vojne intervencije, smatra profesor Smerdel.

Profesor Branko Smerdel u svojoj knjizi navodi prednosti tog sustava za nove demokracije: „na prvome mjestu, stabilnost vlade i transparentnost ustavnog sustava u kojem se izriječkom utvrđuje središte donošenja političkih odluka i odgovornost za te odluke. ...To je posebno bilo izraženo u novim demokracijama u bivšim komunističkim režimima. Ono na što posebno treba obratiti pažnju je to da takav sustav ne bi doveo do prezidencijalizma, odnosno personalne koncentracije vlasti u jednoj osobi.“⁸

Na kraju podnaslova „Predsjednik Republike Hrvatske u okviru Ustava Republike Hrvatske“, bavim se i temom kohabitacije, od prvog takvog slučaja između predsjednika

⁵ Elgie, R., *Semi-Presidentialism in Europe*, Oxford University Press, Oxford, 1999.

⁶ Smerdel, B., *Ustavno uređenje europske Hrvatske*, Narodne Novine, Zagreb, 2013., str. 268.

⁷ Smerdel, B., *Ustavno uređenje europske Hrvatske*, Narodne Novine, Zagreb, 2013., str. 253.

⁸ Smerdel, B., *Ustavno uređenje europske Hrvatske*, Narodne Novine, Zagreb, 2013., str. 254.

Stjepana Mesića i premijera Ivice Račana pa sve do danas i do tvrde kohabitacije predsjednika Zorana Milanovića i premijera Andreja Plenkovića.

U središnjem dijelu ovog rada bavim se Rješenjem Ustavnog suda kojim nisu prihvaćeni prijedlozi za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 44.a Zakona o sudovima. Većina sudaca Ustavnog suda u ovom Rješenju smatra kako odredbe Zakona o sudovima nisu protivne Ustavu Republike Hrvatske. Ovo Rješenje vrlo je značajno s aspekta predsjednikovih ovlasti kod izbora predsjednika Vrhovnog suda. Ovo pitanje i dalje dovodi do javnih rasprava te je i dalje aktualno.

Nadalje, u podnaslovu u kojem se bavim Rješenjem, naveo sam prigovore koje su iznijeli predlagatelji ovih prijedloga te sam pisao i o Izvješću „Skupine zemalja protiv korupcije (GRECO)“ za Republiku Hrvatsku u kojem su oni tražili veću ulogu Državnog sudbenog vijeća u postupku izbora predsjednika Vrhovnog suda, kako bi se time smanjili politički pritisci i kako bi to dovelo do transparentnijeg postupka.

Na kraju sam izdvojio i pobliže opisao podupiruća i protivna izdvojena mišljenja sudaca Ustavnog suda.

2 PREDsjedNIK REPUBLIKE HRVATSKE U OKVIRU USTAVA REPUBLIKE HRVATSKE

2.1 PREDsjedNIK I NJEGOVE OVLASTI U USTAVU REPUBLIKE HRVATSKE IZ 1990. GODINE

Ustav Republike Hrvatske stupa na snagu 22. prosinca 1990. godine. U njemu je predsjednik Republike imao sljedeće ovlasti:

Članak 98.

„Predsjednik Republike:

- raspisuje izbore za domove Sabora Republike Hrvatske i saziva ih na prvo zasjedanje;
- raspisuje referendum, u skladu s Ustavom;
- imenuje i razrješuje dužnosti predsjednika Vlade Republike Hrvatske;
- na prijedlog predsjednika Vlade Republike Hrvatske imenuje i razrješuje dužnosti njezine potpredsjednike i članove;
- daje pomilovanja;
- dodjeljuje odlikovanja i priznanja određena zakonom;
- obavlja druge dužnosti određene Ustavom.“⁹

U članku 94. Ustav navodi da je Predsjednik Republike Hrvatske državni poglavar, da zastupa Republiku u zemlji i inozemstvu, brine za poštivanje Ustava, osigurava opstojnost i jedinstvenost Republike i redovno djelovanje državne vlasti. Članak 99. navodi kako predsjednik Republike, na prijedlog Vlade, odlučuje o osnivanju diplomatskih i drugih predstavništava Republike Hrvatske u inozemstvu te kako predsjednik Republike postavlja i opoziva diplomatske predstavnike Republike Hrvatske te prima vjerodajnice i opozivna pisma inozemnih diplomatskih predstavnika. U članku 100. nalazi se odredba koja propisuje da je predsjednik Republike vrhovni zapovjednik oružanih snaga Republike Hrvatske te kako predsjednik Republike imenuje članove Vijeća narodne obrane Republike Hrvatske i predsjedava mu, imenuje i razrješuje dužnosti vojne zapovjednike, u skladu sa zakonom. U 3. stavku ovog članka Ustav navodi da predsjednik na temelju odluke Sabora objavljuje rat i zaključuje mir. Članak 101. navodi kako predsjednik Republike donosi uredbе sa zakonskom snagom i poduzima izvanredne mjere u slučaju ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike, ili kad su tijela državne vlasti onemogućena da redovito obavljaju ustavne dužnosti. Ovdje postoji i dodatni uvjet, da Zastupnički dom ne može biti raspušten dok se predsjednik koristi

⁹ Ustav Republike Hrvatske (NN 56/1990), čl. 98.

ovim ovlastima. U stavku 3. tog članka Ustav navodi kako predsjednik Republike uredbes zakonskom snagom mora podnijeti na potvrdu Zastupničkomu domu Sabora čim se Sabor bude mogao sastati. U članku 102. Ustav predviđa kako predsjednik Republike može sazvati sjednicu Vlade i stavljati na njezin dnevni red pitanja za koja on smatra da ih treba razmotriti; predsjednik Republike predsjedava sjednici Vlade na kojoj je prisutan. U članku 103. Ustav predsjedniku Republike daje ovlast kojom on može Saboru upućivati poslanice, a jednom godišnje podnosi Saboru izvještaj o stanju u Republici. U članku 104. Ustav navodi kako predsjednik na prijedlog Vlade i uz supotpis njezina predsjednika, a nakon savjetovanja s predsjednikom Doma, može raspustiti Zastupnički dom, ako taj Dom izglasa nepovjerenje Vladi ili ako za mjesec dana od dana predlaganja ne prihvati državni proračun. Predsjednik ne može ponovno raspustiti Zastupnički dom prije isteka godine dana od dana raspuštanja. Osim ovih članaka, koji se u Ustavu¹⁰ nalaze pod podnaslovom „Predsjednik Republike Hrvatske“, Ustav Republike Hrvatske iz 1990. godine predsjedniku daje još neke ovlasti koje ću u daljnjem tekstu navesti. U članku 17. Ustav predviđa kako predsjednik Republike u doba ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike, te velikih prirodnih nepogoda, može ograničiti pojedine slobode i prava zajamčene Ustavom, ali samo onda ako se Sabor ne može sastati. Kao dodatno ograničenje Ustav u stavku 2. ovog članka navodi da opseg ograničenja mora biti primjeren naravi pogibelji, a za posljedicu ne može imati nejednakost građana s obzirom na boju kože, rasu, spol, jezik, vjeru, nacionalno ili socijalno podrijetlo. Također, Ustav navodi u stavku 3. toga članka kako se ni u tim slučajevima ne može ograničiti primjena odredbi ovog Ustava o pravu na život, zabrani mučenja, surovog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja, o pravnoj određenosti kažnjivih djela i kazni, te o slobodi misli, savjesti i vjeroispovijedi. U članku 71. stavku 3. i 4. Ustav navodi kako predsjednik Republike po isteku mandata postaje, ako se izričito ne odrekne te dužnosti, doživotni član Županijskog doma te kako predsjednik može imenovati iz reda za Republiku osobito zaslužnih građana do pet zastupnika u Županijski dom. Nadalje, u članku 77. stavku 2. Ustav predsjedniku daje ovlast da može, u skladu s Ustavom, raspustiti Zastupnički dom. U članku 78. stavku 2. Ustav navodi kako domovi Sabora Republike Hrvatske zasjedaju izvanredno na zahtjev predsjednika Republike. Ustav Republike Hrvatske u članku 87. stavku 2. daje predsjedniku ovlast da on može na prijedlog Vlade i uz supotpis predsjednika Vlade raspisati referendum o prijedlogu promjene Ustava ili o drugom

¹⁰ Ustav Republike Hrvatske (NN 56/1990).

pitanju za koje drži da je važno za neovisnost, jedinstvenost i opstojnost Republike. Članak 89. Ustava navodi da zakone proglašava predsjednik Republike u roku osam dana od kad su, u skladu s Ustavom, doneseni u Zastupničkom domu. Ustav u članku 113. opisuje postupak i uvjete za pokretanje pitanja povjerenja predsjedniku Vlade, pojedinom članu Vlade ili Vladi u cjelini. U stavku 6. članka 113. Ustav navodi da ako se izglasa nepovjerenje predsjedniku Vlade ili Vladi u cjelini, predsjednik Vlade podnijet će ostavku predsjedniku Republike, a on će raspustiti Vladu. U stavku 7. tog članka navodi se da ako se izglasa nepovjerenje pojedinom članu Vlade, predsjednik Vlade može podnijeti ostavku ili može predložiti predsjedniku Republike da razriješi dužnosti člana Vlade kojemu je izglasano nepovjerenje. U člancima 132 i 135. Ustava Republike Hrvatske iz 1990. godine¹¹, opisane su ovlasti predsjednika u međunarodnim odnosima. U članku 132. navodi se da međunarodne ugovore u ime Republike Hrvatske sklapa predsjednik, a može ih u skladu sa zakonom, sklapati i Vlada. U članku 135. Ustav navodi da pravo da pokrenu postupak udruživanja Republike Hrvatske u saveze s drugim državama imaju predsjednik Republike, najmanje jedna trećina zastupnika u Saboru Republike Hrvatske i Vlada. U stavku 5. ovog članka navodi se kako se odredbe ovog Ustava o udruživanju odnose i na uvjete i postupak razdruživanja (odcjepljenja) Republike Hrvatske osim kada zbog izvanrednih prilika na prijedlog jedne trećine zastupnika ili predsjednika Republike ili Vlade Sabor može donijeti odluku o razdruživanju (odcjepljenju) radi zaštite suvereniteta Republike Hrvatske dvotrećinskom većinom glasova prisutnih zastupnika. U članku 136. Ustav navodi kako pravo da predloži promjenu Ustava ima najmanje jedna petina zastupnika u Zastupničkom domu, predsjednik Republike i Vlada.

Ovdje sam naveo sve ovlasti predsjednika Republike iz Ustava 1990. godine, a u sljedećem ću poglavlju obraditi promjene koje se tiču predsjedničkih ovlasti, do kojih je došlo promjenom Ustava 2000. godine.

Iz ovoga je vidljivo kako je u Republici Hrvatskoj od 1990. godine na snazi bio upravo polupredsjednički sustav u kojem je osoba predsjednika Republike imala jako široke ovlasti. U članku 95. stavku 1. Ustava iz 1990. godine stoji da se predsjednik Republike bira na temelju općeg i jednakog biračkog prava na neposrednim izborima tajnim glasovanjem na vrijeme od pet godina. Upravo to je tipična karakteristika polupredsjedničkog sustava.

Mnogi autori, koji se bave ustavnopravnom materijom iznose svoje mišljenje kako je Ustav Republike Hrvatske donesen po uzora na francuski Ustav V. Republike.

¹¹ Ustav Republike Hrvatske (NN 56/1990).

Što se tiče Ustava V. republike iz 1958. godine, profesorica Kostadinov navodi: „Budući da Ustav V. Republike sadrži temeljna načela parlamentarne vlade, političku odgovornost vlade parlamentu i pravo izvršne vlasti da raspusti parlament (u rukama državnog poglavara), nastojalo se odrediti o kojem je obliku parlamentarizma u V. Republici riječ....Neposredan izbor državnog poglavara i njegova uporaba ustavnih institucija i postupaka naveli su doktrinu da početni razvitak racionaliziranog parlamentarizma V. Republike prema predsjedničkom sustavu nazove *polupredsjednički sustav*.“¹²

Profesor Smerdel navodi argumente kojima su autori branili to ustavno rješenje, kojim su se opredijelili za polupredsjednički sustav: „Osim uspješnog funkcioniranja polupredsjedničkog sustava u Francuskoj, važan argument kojim su autori branili to ustavno rješenje, bili su i primjeri novih demokracija koje su prije, tijekom 70-tih godina, izišle iz jednostranačkih diktatura drukčijih ideoloških obilježja, poput Portugala, prema Ustavu iz 1976. godine, koje također prihvaćaju polupredsjednički sustav. Svakako, usprkos opasnostima prezidencijalizma na koje je tako temeljito upozoravao Linz, jasno je da su važni razlozi naveli ustavotvorce svih novih demokracija, koje su nastale na ruševinama bivših socijalističkih režima, da prihvate polupredsjednički sustav – uz iznimku Mađarske.“¹³

2.2 PROMJENE USTAVA 2000. GODINE

2000. godine dolazi do značajnih promjena Ustava u Republici Hrvatskoj. Do toga dolazi odmah nakon promjene vlasti, što je i bila ideja tadašnjih izbornih pobjednika. Zbog prevelike koncentracije vlasti u rukama jedne osobe, predsjednika Republike, došlo je do tih promjena Ustava. Tim su promjenama bitno smanjene ovlasti predsjednika Republike te je došlo do zamjene dotadašnjeg polupredsjedničkog sustava parlamentarnim. Ovdje dolazimo do jedne zanimljive rasprave ili sukoba stajališta u pravnoj zajednici. Da li je Republika Hrvatska tim ustavnim promjenama iz 2000. godine stvarno zamijenila dotadašnji polupredsjednički sustav parlamentarnim. Mišljenja sam kako je u Republici Hrvatskoj na snazi parlamentarni sustav, ali ne onaj „čistog“ oblika kao što je, na primjer, u Saveznoj Republici Njemačkoj, gdje se predsjednik bira unutar parlamenta. Iako u Republici Hrvatskoj predsjednik ima veliku samostalnost i bira se neposredno (što bi išlo u prilog tezi da je u Republici Hrvatskoj na snazi polupredsjednički sustav), njegove su

¹² Kostadinov, B., *Suvremeni francuski parlamentarizam (1958-2002)*, Monografije Pravnog fakulteta u Zagrebu, Zagreb, 2004., str. 8.-9.

¹³ Smerdel, B., *Ustavno uređenje europske Hrvatske*, Narodne Novine, Zagreb, 2013., str. 254.-255.

ovlasti vrlo male, te je stalno postojala tendencija dodatnog smanjenja, a o tome ću i govoriti u ovome radu na primjeru izbora predsjednika Vrhovnog suda Republike Hrvatske. Ovdje ću navesti sve promjene koje se tiču ovlasti predsjednika Republike do kojih je došlo promjenom Ustava 2000. godine.

Članak 3. stavak 2. navodi da se iza stavka 1. dodaje stavak 2. koji glasi: „Načelo diobe vlasti uključuje oblike međusobne suradnje i uzajamne provjere nositelja vlasti propisane Ustavom i zakonom.“

Odlukom o proglašenju promjene Ustava Republike Hrvatske 9. studenog 2000. godine¹⁴ dotadašnji članak 98. stavak 1. podstavak 3. i 4. mijenjaju se podstavkom 3. članka 37. koji glasi:

„- povjerava mandat za sastavljanje Vlade osobi koja, na temelju raspodjele zastupničkim mjesta u Zastupničkom domu i obavljenih konzultacija, uživa povjerenje većine svih zastupnika u Zastupničkom domu.“¹⁵

Kod ovih izmjena Ustava jasno je vidljiva tendencija smanjenja ovlasti predsjednika Republike. U članku 38., kojim se mijenja članak 99., navodi se kako predsjednik Republike i Vlada surađuju u oblikovanju i provođenju vanjske politike. Uvodi se i potreba supotpisa predsjednika Vlade za osnivanje diplomatskih misija i konzularnih ureda u 2. stavku. Time je zakonodavac htio ograničiti samovolju jednog tijela izvršne vlasti, te je za takve odluke bio potreban dogovor u obliku ovog supotpisa. U stavku 3. članka 38. navodi se kako predsjednik Republike, na prijedlog Vlade i uz mišljenje mjerodavnog odbora Zastupničkog doma, donosi odluku o postavljanju i opozivu šefova diplomatskih misija Republike Hrvatske u inozemstvu, uz prethodni supotpis predsjednika Vlade. Na kraju se u 4. stavku navodi da predsjednik prima vjerodajnice i opozivna pisma inozemnih šefova diplomatskih misija.

Supotpis predsjednika Vlade sada je potreban predsjedniku Republike i za naredbu uporabe oružanih snaga u slučaju neposredne ugroženosti neovisnosti, jedinstvenosti i opstojnosti države, iako nije proglašeno ratno stanje (članak 39.). Prema članku 40. Ustava, kojim se mijenja članak 101. Ustava iz 1990. godine¹⁶, za vrijeme trajanja ratnog stanja predsjednik može donositi uredbes sa zakonskom snagom na temelju i u okviru ovlasti koje je dobio od Zastupničkog doma Sabora. Ako Zastupnički dom nije u zasjedanju predsjednik ima ovlast da uredbama sa zakonskom snagom uređuje sva pitanja koja zahtijeva ratno stanje. Dalje se u stavku 2. tog članka navodi da u slučaju

¹⁴ Odluka o proglašenju promjene Ustava Republike Hrvatske (NN 113/2000).

¹⁵ Odluka o proglašenju promjene Ustava Republike Hrvatske (NN 113/2000), čl. 37. podst. 3.

¹⁶ Ustav Republike Hrvatske (NN 56/1990).

neposredne ugroženosti neovisnosti, jedinstvenosti i opstojnosti države, ili kad su tijela državne vlasti onemogućena da redovito obavljaju svoje ustavne dužnosti, predsjednik Republike može, na prijedlog predsjednika Vlade i uz njegov supotpis, donositi uredbe sa zakonskom snagom te će predsjednik Republike podnijeti te uredbe na potvrdu Zastupničkom domu Sabora, čim se bude mogao sastati. Ako predsjednik ne podnese uredbe kako je propisano ili ih Zastupnički dom ne potvrdi, uredbe sa zakonskom snagom prestaju važiti. Članak 41., kojim se mijenja članak 102. Ustava iz 1990., navodi da predsjednik Republike može Vladi predložiti da održi sjednicu i razmotri određena pitanja te da predsjednik može sudjelovati u raspravi na toj sjednici. U članku 42., kojim se mijenja članak 103. Ustava iz 1990., navodi se da predsjednik Republike i Vlada, u skladu s Ustavom i zakonom, surađuju u usmjeravanju rada sigurnosnih službi. U stavku 2. navodi se da je potreban supotpis predsjednika Republike i predsjednika Vlade za imenovanje čelnika sigurnosnih službi, uz prethodno pribavljeno mišljenje mjerodavnog odbora Zastupničkog doma Sabora. Nadalje, u članku 43., kojim se mijenja članak 104. Ustava iz 1990., navodi se kako predsjednik Republike može, na prijedlog Vlade i uz supotpis predsjednika Vlade, a nakon savjetovanja s predstavnicima klubova zastupnika parlamentarnih stranaka, raspustiti Zastupnički dom Sabora ako, na zahtjev Vlade da se izglasa povjerenje, Dom Vladi izglasa nepovjerenje ili u roku od 120 dana od dana predlaganja ne donese državni proračun. U stavku 2. navodi se kako predsjednik Republike ne može na prijedlog Vlade raspustiti Zastupnički dom dok traje postupak za utvrđivanje njegove odgovornosti za povredu Ustava.

U članku 17.¹⁷ navodi se kako se kako se stavak 3. i 4. članka 71. brišu te predsjednik ostaje bez ovlasti koje mu je dao Ustav iz 1990. godine¹⁸, a to su: da on po isteku mandata postaje, ako se izričito ne odrekne te dužnosti, doživotni član Županijskog doma Sabora te da on može imenovati iz reda za Republiku osobito zaslužnih građana do pet zastupnika u Županijski dom Sabora. Članak 29. navodi kako se članak 89. mijenja te sada u stavku 2. predsjednik Republike dobiva ovlast kojom može pokrenuti postupak za ocjenu ustavnosti zakona pred Ustavnim sudom ako smatra da proglašeni zakon nije u skladu s Ustavom. Članak 33. navodi kako se dotadašnji članak 94. mijenja i glasi: "Predsjednik Republike Hrvatske predstavlja i zastupa Republiku Hrvatsku u zemlji i inozemstvu. Predsjednik Republike brine se za redovito i usklađeno djelovanje te za sta-

¹⁷ Odluka o proglašenju promjene Ustava Republike Hrvatske (NN 113/2000), čl. 17.

¹⁸ Ustav Republike Hrvatske (NN 56/1990).

bilnost državne vlasti. Predsjednik Republike odgovara za obranu neovisnosti i teritorijalne cjelovitosti Republike Hrvatske.”¹⁹ Članak 53. navodi kako se članak 113. Ustava iz 1990. godine mijenja, a time se mijenjaju i ovlasti predsjednika: “Ako se izglasa nepovjerenje predsjedniku Vlade ili Vladi u cjelini, predsjednik Vlade i Vlada podnose ostavku. Ako se u roku od 30 dana ne izglasa povjerenje novom mandataru i članovima koje predlaže za sastav Vlade, predsjednik Zastupničkog doma Hrvatskog sabora obavijestit će o tome Predsjednika Republike Hrvatske. Nakon primljene obavijesti predsjednika Zastupničkog doma Hrvatskog sabora Predsjednik Republike će odmah donijeti odluku o raspuštanju Zastupničkog doma i istovremeno raspisati izbore za taj Dom.”²⁰ Ovako će se postupiti u svim slučajevima kada predsjednik Vlade ili Vlada podnesu ostavku. Članak 34. navodi kako se u članku 95. stavak 2. mijenja i glasi: „Nitko ne može biti biran više od dva puta za Predsjednika Republike.“²¹ Članak 35. navodi kako se članak 96. mijenja i glasi: „Predsjednik Republike ne može obavljati nijednu drugu javnu ili profesionalnu dužnost. Nakon izbora Predsjednik Republike podnosi ostavku na članstvo u političkoj stranci, o čemu obavještava Zastupnički dom Hrvatskog sabora.“²² Na kraju, članak 72. navodi da se članak 132. Ustava iz 1990. godine mijenja te navodi da je nadležnost sklapanja međunarodnih ugovora, ovisno o naravi i sadržaju međunarodnog ugovora, u rukama Zastupničkog doma Hrvatskog sabora, predsjednika Republike i Vlade i to u skladu s Ustavom, zakonom i pravilima međunarodnog prava.

Profesor Smerdel navodi primjer izraza otpora prema dotadašnjem Ustavu: „Kao izraz otpora prema ranijem napuštenom sustavu, iz Ustava je ispušten termin „državni poglavar“, tako da predsjednik Republike nije određen kao „šef države“ (*head of state*) na način uobičajen u ustavima.“²³

Predsjednik Republike Stjepan Mesić imenovao je Radnu skupinu za izradu stručne osnove ustavnih promjena, a profesor Smerdel u svojoj knjizi iznosi njihove razloge za promjenu Ustava: „Ipak postojale su (i postoje) određene slabosti u Ustavu. Osnovna deformacija koja se izrazila u funkcioniranju institucija državne vlasti bila je pretjerana koncentracija ovlasti i moći u rukama Predsjednika Republike. Ona se jednim dijelom temeljila na ovlastima koje je Predsjedniku Republike u odnosu na Vladu osiguravao tzv. polupredsjednički sustav, ali još više na ustavnoj odredbi (čl. 96) koja je predsjedniku dopuštala da zadrži stranačku funkciju, te potpunom zanemarivanju ustavne odredbe o

¹⁹ Odluka o proglašenju promjene Ustava Republike Hrvatske (NN 113/2000), čl. 33.

²⁰ Odluka o proglašenju promjene Ustava Republike Hrvatske (NN 113/2000), čl. 53. st. 7.

²¹ Odluka o proglašenju promjene Ustava Republike Hrvatske (NN 113/2000), čl. 34.

²² Odluka o proglašenju promjene Ustava Republike Hrvatske (NN 113/2000), čl. 35.

²³ Smerdel, B., Ustavno uređenje europske Hrvatske, Narodne Novine, Zagreb, 2013., str. 271.

diobi vlasti (čl. 4.), namjesto koje je razvijena, i dosljedno primjenjivana, u zakonodavstvu i praksi, koncepcija „jedinstvene državne politike“, odnosno jedinstva vlasti. ...Određivanje nove uloge i položaja Predsjednika Republike u sustavu najviših organa državne vlasti je sigurno centralno pitanje ustavnih promjena.“²⁴

2.3 POJAM KOHABITACIJE

Prvi puta se s pojmom kohabitacije u Republici Hrvatskoj susrećemo nakon ustavnih promjena 2000. godine, radilo se o „teškoj kohabitaciji“ Predsjednika Republike Hrvatske Stjepana Mesića i predsjednika Vlade Republike Hrvatske Ivice Račana.²⁵

Nakon promjena Ustava 2000. godine, kada se pojavio pojam kohabitacije, još uvijek je taj pojam u hrvatskom političkom životu bio stran nositeljima vlasti. Za uspješniju i lakšu kohabitaciju moralo je proći određeno vrijeme upoznavanja s diobom vlasti. U Republici Hrvatskoj to je išlo teško, iz razloga što je u političkom životu i dalje vladalo nepoznavanje diobe vlasti i podjela ovlasti na dvije strane, na Vladu Republike Hrvatske i predsjednika Republike Hrvatske, koji su međusobno neovisni. Profesor Smerdel u svojoj knjizi navodi ključne probleme na početku funkcioniranja kohabitacije: „... u prve tri godine djelovanja novog sustava, bili su: prvo, prespora recepcija zahtjeva što ih pred kreatore i provoditelje politika postavlja složeni ustavni sustav diobe vlasti i suodlučivanja temeljnih institucija, uspostavljenim ustavnim promjenama iz 2000. godine i drugo, centralizirano ustrojstvo političkih stranaka vladajuće koalicije, naglašena uloga stranačkih vođa i općenito niska razina političke kulture, kojoj je strana ideja o diobi vlasti, što bitno otežava usklađeno djelovanje ustavnih institucija. Na planu izgradnje institucionaliziranog sustava suodlučivanja između predsjednika Republike i predsjednika Vlade u pitanjima gdje to Ustav zahtijeva, u pojedinim prigodama i uz sudjelovanje predsjednika Sabora, prvih je godina malo učinjeno.“²⁶

Nadalje, profesor Smerdel navodi: „Svrha i cilj ustavno postavljenih ograničenja iz arsenala „provjera i ravnoteža“ utemeljenih na diobi vlasti, nije izazivanje stalnih sukoba i blokada u odlučivanju, nego onemogućavanje koncentracije vlasti u jednim rukama, pa i pod cijenu odgoda, utemeljenih na razumijevanju cjeline ustavnih načela institucionalnih rješenja.“²⁷

²⁴ Smerdel, B., Ustavno uređenje europske Hrvatske, Narodne Novine, Zagreb, 2013., str. 269.-270.

²⁵ Smerdel, B., Ustavno uređenje europske Hrvatske, Narodne Novine, Zagreb, 2013., str. 404.

²⁶ Smerdel, B., Ustavno uređenje europske Hrvatske, Narodne Novine, Zagreb, 2013., str. 404.

²⁷ Smerdel, B., Ustavno uređenje europske Hrvatske, Narodne Novine, Zagreb, 2013., str. 404.

Pojam kohabitacije, javlja se pogotovo onda kada predsjednik Republike i Vlada dolaze s različitih političkih spektara, kada između njih postoji određeno političko rivalstvo. Tako profesorica Kostadinov navodi francuski primjer: „Prva mirna smjena političkog smjera na vlasti u Petoj Republici ostvarena je pobjedom socijalističkog kandidata F. Mitterranda na predsjedničkim izborima 1981., nakon više od dvadeset godina vladavine desnice. Tek je tada otvoren put za pojavu kohabitacije, suživota neposredno biranog predsjednika Republike s predsjednikom Vlade i parlamentarnom većinom, izabranom na temelju suprotnog političkog programa. Do prve kohabitacije dolazi 1986., kad na parlamentarnim izborima pobjeđuje desnica, a F. Mitterrandu ostaje još dvije godine do kraja sedmogodišnjeg mandata.“²⁸

No, nužno je da upravo te dvije poluge izvršne vlasti nađu „zajednički jezik“ kako ne bi došlo do blokade u funkcioniranju države i njenih institucija, kao što imamo primjer s imenovanjem veleposlanika Republike Hrvatske.

Profesorica Kostadinov ističe: „Neuspješna kohabitacija šteti položaju Hrvatske u svjetskoj strateškoj utakmici, a može doprinijeti i jačanju ekstremnih stranaka. Ustavne odredbe o podjeli ovlasti unutar izvršne vlasti treba primijeniti da bi se otklonila blokada ustavnog sustava na području vanjskih poslova i osigurao izbor veleposlanika. Ovlast imenovanja je *turbulentna klimatska zona u Ustavu*, a ustavni ulaz u „mirnu luku“ je u nastavku neformalnog sastajanja predsjednika Republike i predsjednika Vlade, hrvatskoj konvenciji staroj dvadesetak godina.“²⁹

Tijekom demokratskog razvitka Republike Hrvatske imali smo i pozitivnih primjera kohabitacije, kao što je bila „konstruktivna kohabitacija“ između predsjednika Republike Stjepana Mesića i Vlade premijera Ive Sanadera, od 2003. do 2009. godine.

Profesor Smerdel u knjizi navodi: „Konzultacije i neformalni susreti postali su redoviti i brojni su primjeri kada bi oni zajednički nastupili, nakon što su uskladili svoja stajališta i postigli nužne političke kompromise. Na području vođenja vanjske politike također su pronađena rješenja, uključujući i zajedničko sudjelovanje na međunarodnim konferencijama i smjenjivanje na mjestu predsjedavajućeg Vijeća sigurnosti OUN-a u prosincu 2008. godine.“³⁰

Odmakom vremena kohabitacija je trebala postati konstruktivna kod nositelja izvršne vlasti, ali sudeći po sadašnjoj situaciji tome nije tako. Pobjedom Zorana Milanovića

²⁸ Kostadinov, B., Kohabitacija i vanjska politika, Informator: instruktivno-informativni list za ekonomska i pravna pitanja, br. 5858 (2010), od 28.04.2010.; str. 1.

²⁹ Kostadinov B., Hrvatska u konfliktnoj kohabitaciji (Milanović – Plenković), Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, Vol. 71 No. 2, svibanj 2021., str. 151.

³⁰ Smerdel, B., Ustavno uređenje europske Hrvatske, Narodne Novine, Zagreb, 2013., str. 405.

na predsjedničkim izborima 2020. godine dolazi do „konfliktne kohabitacije“ između njega i predsjednika Vlade Andreja Plenkovića.

Profesorica Kostadinov u svom radu navodi: „Politička zbilja obilježena je žestokom utakmicom suprotstavljenih ekipa, izmjeničnim napetostima i opuštanjima. Na političkoj sceni potvrđuje se *pravilo o obnašanju vlasti*, predsjednik Republike i predsjednik Vlade žele osvojiti što više moći za instituciju kojoj pripadaju i smanjiti moć institucija koje napadaju. Svaka strana nastoji na očit način postavljati prepreke drugoj strani. Posebnost hrvatskog iskustva kohabitacije pokazuje da se sukob visokog intenziteta ne vodi isključivo na političkom području, već se žele izmijeniti i ustavne ovlasti sudionika, ustavna „pravila ratovanja.““³¹

Profesorica Kostadinov dalje navodi: „Zagovornici kohabitacije često veličaju njezinu sposobnost stvaranja konsenzusa oko važnih političkih pitanja. No, ne budimo previše naivni: uglavnom je riječ o silom postignutom konsenzusu.“³²

Na kraju, konfliktna kohabitacija nije nešto što je specifično samo za Republiku Hrvatsku ili neku drugu demokratski mladu državu u kojoj postoji dioba vlasti, ali zanimljiva je iz razloga što je, u Republici Hrvatskoj, aktualna upravo sada.

³¹ Kostadinov B., Hrvatska u konfliktnoj kohabitaciji (Milanović – Plenković), Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, Vol. 71 No. 2, svibanj 2021., str. 132.

³² Kostadinov, B., Kohabitacija i vanjska politika, Informator: instruktivno-informativni list za ekonomska i pravna pitanja, br. 5858 (2010), od 28.04.2010.; str. 2.

3 RJEŠENJE USTAVNOG SUDA REPUBLIKE HRVATSKE (BROJ: U-I-1039/2021; U-I-1620/2021)³³

3.1 KONTEKST PODNOŠENJA ZAHTJEVA I DONOŠENJA RJEŠENJA

U ovom slučaju imali smo 4 zasebna prijedloga za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 44.a Zakona o sudovima. Prvi prijedlog bio je podnesen od strane Daria Juričana iz Zagreba. On Ustavnome sudu predlaže donošenje rješenja o privremenoj obustavi izvršenja pojedinačnih akata ili radnji koje se poduzimaju na osnovi osporenog članka 44.a Zakona o sudovima. Kao razlog on navodi: „izbjegavanje javnog sramoćenja institucija Republike Hrvatske, urušavanje ugleda Republike Hrvatske u EU i svijetu, kao i sprječavanje urušavanja vladavine prava kao i Ustava Republike Hrvatske.“³⁴ Nadalje, Ustavni je sud pošao od triju temeljnih teza koje u svom prijedlogu iznosi predlagatelj Dario Juričan, a to su:

- „- da je smisao članka 116. stavka 2. Ustava u propisivanju Ustavom zajamčenih ovlasti predsjednika Republike (te je osporenom zakonskom odredbom taj smisao promijenjen);
- da Ustavom nije predviđena potreba ili obveza zakonske razrade članka 116. stavka 2. Ustava;
- da zakonodavac (osporenom zakonskom odredbom) „nije smio dirati“ u Ustavom zajamčene ovlasti predsjednika Republike.“³⁵

Ovaj prijedlog Ustavni sud nije prihvatio, kao ni ostale prijedloge.

Drugi prijedlog glede istog pitanja podnose odvjetnice Jadranka Sloković i Sandra Marković iz Zagreba (u daljnjem tekstu predlagateljice). One, također, predlažu donošenje rješenja o privremenoj obustavi izvršenja pojedinačnih akata ili radnji koje se poduzimaju na osnovi osporenog članka. Svoj prijedlog obrazlažu „očitom nesuglasnošću zakonske odredbe s Ustavom.“ Njihovim ću se prijedlogom baviti u ovome radu, ponajviše zbog toga što je ovaj prijedlog detaljno razrađen, postavlja prava pitanja za Ustavni sud, a na kraju dolazi od uglednih pravnica s dugim stažom u odvjetništvu. Predlagateljice ponajviše problematiziraju upravo taj članak 44.a Zakona o sudovima jer smatraju da se njime „dira“ u predsjedničke ovlasti koje su predsjedniku Republike dane Ustavom Republike Hrvatske te da je zbog toga došlo do povrede Ustava.

Predlagateljice argumentiraju svoj prijedlog na sljedeći način: „Ustav Republike Hrvatske vrlo precizno u članku 119. stavak 2. određuje: Predsjednika Vrhovnog suda

³³ Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske (U-I-1620/2021), Zagreb, 23. ožujka 2021.

³⁴ Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske (U-I-1620/2021), Zagreb, 23. ožujka 2021., str. 2.

³⁵ Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske (U-I-1620/2021), Zagreb, 23. ožujka 2021., str. 36.

Republike Hrvatske, uz prethodno mišljenje Opće sjednice Vrhovnog suda Republike Hrvatske i nadležnog odbora Hrvatskog sabora, na prijedlog Predsjednika Republike Hrvatske bira i razrješuje Hrvatski sabor.“

Osporena zakonska odredba suprotna je i samoj administrativno- tehničkoj provedbi ovog izbora. Ustav je polazio od ovlasti predsjednika koji kandidata predlaže Saboru. Sabor od saborskog odbora i opće sjednice traži mišljenje i Sabor na svojoj plenarnoj sjednici odlučuje o prijedlogu predsjednika republike tako da ima informacije i što o tome odbor i opća sjednica Vrhovnog suda kažu.³⁶ Nadalje, predlagateljice navode: „Opravdanje ovakve dopune, kao što je to učinjeno osporenom zakonskom odredbom i postupanja izvan ustavnog slova, kao i pozivanje na preporuke Izvješća četvrtog evaluacijskog kruga Skupine zemalja protiv korupcije (GRECO) za Republiku Hrvatsku, usvojenog na 64. plenarnoj sjednici GRECO-a 20. lipnja 2014. godine u Strasbourgu, radi povećanja transparentnosti, ne smatramo dostatnim i ustavno kvalitetnim temeljem za ovakvo probijanje ustavnih namjera. Propisivanje objave javnog poziva zainteresiranim kandidatima te objavljivanjem njihovih životopisa i programa rada Vrhovnog suda Republike Hrvatske na mrežnoj stranici Vijeća ne može biti opravdano jačanjem transparentnosti provedbe ovog postupka.“³⁷

Ustavni sud u svome obrazloženju navodi: „Napominje se da su u Ustavnom sudu zaprimljena još dva prijedloga za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom koji se također odnose na članak 44.a Zakona o sudovima. Prijedloge su podnijeli Viktor Gotovac i Arsen Bauk, a u Ustavnom sudu su zaprimljeni 22. ožujka 2021. u 13,00 sati odnosno u 13,05 sati.“³⁸

Viktor Gotovac u svome prijedlogu navodi: „Ako je, dakle, a kako Ustavni sud Republike Hrvatske i decidira, predsjednik Vrhovnog suda Republike Hrvatske ustavnopravna institucija, tada neki zakon - bilo koji zakon pa tako i onaj o sudovima - istu ustavnopravnu instituciju ne može niti ograničavati niti mijenjati, a to se tiče i načina postanka odnosno izbora osobe koja će obnositi položaj te ustavnopravne institucije, osim naravno ako će to isti taj Ustav Republike Hrvatske u pogledu te ustavnopravne institucije omogućavati, odnosno na to ovlašćivati, no naravno i tada u okviru ustavnih ovlaštenja. To da bi Zakon o sudovima uređivao početak, dakle i modus izbora predsjednika Vrhovnog suda Republike Hrvatske, a da Ustav Republike Hrvatske tu ovlast ne izriče, jasno se nameće kao neustavno. Naime, ako je predsjednik Vrhovnog suda Republike Hrvatske

³⁶ Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske (U-I-1620/2021), Zagreb, 23. ožujka 2021., str. 6.

³⁷ Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske (U-I-1620/2021), Zagreb, 23. ožujka 2021., str. 7.

³⁸ Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske (U-I-1620/2021), Zagreb, 23. ožujka 2021., str. 2.

ustavnopravna institucija onda bilo kakvo pitanje je može li zakon mijenjati Ustav Republike Hrvatske? I odgovor je ne.³⁹

Zakonodavac unosi promjene u Zakon o sudovima njegovim izmjenama i dopunama 2018. godine i time dovodi do pitanja da li se time „dira“ u predsjedničke ovlasti, odnosno smanjuju li se one time. Svi predlagatelji smatrat će da je tome tako, a Ustavni sud smatra (izuzev sudaca koji su glasali protiv takve odluke) kako nije došlo do povrede Ustava, odnosno kako se zakonom mogla detaljnije urediti ustavna odredba koja govori o izboru predsjednika Vrhovnog suda. Do ovih izmjena dolazi nakon „Izvješća“⁴⁰ u kojem GRECO (Skupina zemalja protiv korupcije) govori o potrebi za transparentnijim postupkom izbora predsjednika Vrhovnog suda Republike Hrvatske. Do tih izmjena, Predsjednik Republike Hrvatske Saboru je, uz prethodno mišljenje Opće sjednice Vrhovnog suda Republike Hrvatske i nadležnog odbora Hrvatskog sabora, predlagao kandidata za predsjednika Vrhovnog suda, a tim izmjenama potencijalni kandidati moraju svoju prijavu i životopis u zadanom roku dostaviti Državnom sudbenom vijeću, te samo netko od tih kandidata može postati predsjednikom Vrhovnog suda. I dalje kandidata predlaže predsjednik Republike, ali isključivo nekoga od kandidata koji su svoju prijavu i životopis dostavili Državnom sudbenom vijeću.

Upravo ću kroz obrazloženje Ustavnog suda u ovome Rješenju i izdvojena mišljenja (bila ona podupiruća ili protivna) sudaca Ustavnog suda prikazati sve argumente koji su bili izneseni u ovome Rješenju.⁴¹ Određeni prigovori sudaca u protivnim izdvojenim mišljenjima išli su za tim kako je ovo više politička odluka, nego pravna, dok su s druge strane suci svojim podupirućim mišljenjima branili svoju odluku o tome kako je članak 44.a u skladu u Ustavom. Po mom mišljenju, u ovoj se situaciji radi o povredi članka 116. stavka 2. Ustava Republike Hrvatske. To obrazlažem time što zakonodavac kod donošenja Ustava nije predvidio taj dodatak „u skladu sa zakonom“ i zbog toga se ovu ustavnu odredbu, koja govori o izboru predsjednika Vrhovnog suda, ne može dalje razraditi zakonskim odredbama, inače dolazi do povrede Ustava Republike Hrvatske. Ustav je temeljni pravni akt u Republici Hrvatskoj i za njegovo donošenje, odnosno promjenu potrebna je 2/3 većina zastupnika u Saboru, pa ako je to bila volja 2/3 zastupnika, ne može se u tu odredbu dirati, niti je detaljnije razrađivati običnim zakonskim propisom kada oni to nisu predvidjeli. U protivnim izdvojenim mišljenjima određeni suci su kao

³⁹ Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske (U-I-1681/2021), Zagreb, 8. lipnja 2021.

⁴⁰ Izvješće četvrtog evaluacijskog kruga skupine zemalja protiv korupcije (GRECO) za Hrvatsku – usvojeno na 64. plenarnoj sjednici skupine GRECO 20. lipnja 2014. i objavljeno 25. lipnja 2014., nakon što ga je odobrila Republika Hrvatska /GRECO EVAL IV REP (2013) 7E/

⁴¹ Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske (U-I-1620/2021), Zagreb, 23. ožujka 2021.

glavni ili jedan od glavnih razloga glasanja protivno većini navodili nedostatak vremena koje im nije ostavljeno za proučavanje prijedloga odvjetnica.

3.2 PREDMET OSPORAVANJA I PRIGOVORI PREDLAGATELJICA

Osporeni članak 44.a Zakona o sudovima⁴² (u daljnjem tekstu: ZoSud) glasi:

„1) Postupak izbora predsjednika Vrhovnog suda Republike Hrvatske pokreće Državno sudbeno vijeće objavom javnog poziva, najkasnije šest mjeseci prije isteka mandata odnosno nakon prestanka dužnosti predsjednika Vrhovnog suda Republike Hrvatske zbog drugih zakonom određenih razloga.

2) Javni poziv iz stavka 1. ovog članka objavljuje se u „Narodnim novinama“ i na mrežnoj stranici Državnog sudbenog vijeća, a sadrži poziv kandidatima da u roku, koji ne smije biti kraći od 15 dana, a niti dulji od 30 dana, podnesu prijavu.

3) Uz prijavu kandidati podnose životopis i program rada predsjednika Vrhovnog suda Republike Hrvatske, koji se objavljuje na mrežnoj stranici Državnog sudbenog vijeća.

4) Pravodobne i potpune prijave kandidata koji ispunjavaju uvjete iz članka 44. ovoga Zakona, Državno sudbeno vijeće dostavlja Predsjedniku Republike Hrvatske koji će o svim kandidatima u roku od osam dana zatražiti mišljenje od Opće sjednice Vrhovnog suda Republike Hrvatske i nadležnog odbora Hrvatskog sabora.“

Stavak 5. članka 44.a nadodan je u Zakon o sudovima posljednjim izmjenama 2022. te još nije bio na snazi u trenutku podnošenja ovog prijedloga za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 44.a ovoga Zakona.

Predlagateljice (odvjetnice Jadranka Sloković i Sandra Marković) su u svom prijedlogu za pokretanje ustavnosudskog postupka⁴³ iznijele da zakonske odredbe čija se ocjena suglasnosti s Ustavom traži, nisu suglasne s odredbama članka 119. stavka 2. Ustava Republike Hrvatske (u pročišćenom tekstu Ustava „Narodne novine“ broj 85/10. članak 116. označen je kao članak 119. – op. Ustavnog suda)⁴⁴ koji jasno i nedvosmisleno definira postupak izbora predsjednika Vrhovnog suda. Dalje, predlagateljice navode kako je u stavku 2. navedenog članka Ustava propisan postupak izbora predsjednika Vrhovnog suda: „Predsjednika Vrhovnog suda Republike Hrvatske, uz prethodno mišljenje Opće sjednice Vrhovnog suda Republike Hrvatske i nadležnog odbora Hrvatskog sabora, na

⁴² Zakon o sudovima (NN 28/13, 33/15, 82/15, 82/16, 67/18, 126/19, 130/20), čl. 44.a.

⁴³ Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske (U-I-1620/2021), Zagreb, 23. ožujka 2021., str. 4.-8., 16.

⁴⁴ Ustav Republike Hrvatske (NN 56/90, 135/97, 113/00, 28/01, 76/10, 85/10), čl. 119.

prijedlog predsjednika Republike bira i razrješuje Hrvatski sabor. Predsjednik Vrhovnog suda bira se na četiri godine.“⁴⁵

Predlagateljice dalje navode kao svoj argument činjenicu da Ustav nije predvidio da bi se daljnja procedura izbora mogla ili trebala razraditi ili mijenjati nekim drugim zakonom ili aktom. Zbog ovih odredaba ZoSud-a predsjednik Republike ostao je bez svojih Ustavom zagarantiranih ovlasti. Takav zaključak predlagateljice obrazlažu time da je Predsjednik Republike Hrvatske temeljem Ustava nadležan predlagati kandidate za predsjednika Vrhovnog suda, no osporavanom odredbom ZoSud-a njegov izbor kandidata ograničen je isključivo na one kandidate koji se prijave na javni poziv odnosno one kandidate čije prijave na javni poziv Državno sudbeno vijeće dostavi Uredu predsjednika Republike Hrvatske. Takva odredba je, smatraju predlagateljice, protivna članku 119. stavku 2. Ustava.⁴⁶

Predlagateljice smatraju kako se zakonodavac nije smio dirati u ovlasti Predsjednika Republike Hrvatske i mijenjati postupak izbora predsjednika Vrhovnog suda Republike Hrvatske odnosno Ustavom zagarantirane ovlasti predlaganja predsjednika Vrhovnog suda. Ustav Republike Hrvatske u članku 116. stavku 2. određuje: „Predsjednika Vrhovnog suda Republike Hrvatske, uz prethodno mišljenje Opće sjednice Vrhovnog suda Republike Hrvatske i nadležnog odbora Hrvatskog sabora, na prijedlog Predsjednika Republike Hrvatske bira i razrješuje Hrvatski sabor.“ Pošto se u članku 116. stavku 2. Ustava ne dodaje formulacija „u skladu sa zakonom“, podnositeljice prijedloga smatraju kako se ne može zakonom zadirati u ustavne ovlasti koje ima predsjednik Republike. Ako se već ulazi u ustavne ovlasti predsjednika Republike, trebalo bi mijenjati Ustav kako bi se dodala formulacija „u skladu sa zakonom“. Ustav, na primjer, već u članku 119. stavku 3.⁴⁷ određuje: „Ustanovljenje, djelokrug, sastav i ustrojstvo sudova te postupak pred sudovima uređuje se zakonom.“ Ovdje je vidljiva ta formulacija „uređuje se zakonom“, iz koje se može iščitati volja ustavotvorca za daljnjim zakonskim uređenjem ovog stavka. Predlagateljice navode još nekoliko primjera iz Ustava koji sadrže formulaciju „uređuje se zakonom“; članak 7. stavak 12. Ustava⁴⁸ glasi: „Obrambeno ustrojstvo (...) uređuje se Ustavom i zakonom; članak 11. stavak 4.⁴⁹ glasi: „Opis povijesnog hrvatskog grba i zastave i tekst himne te (...) uređuje se zakonom.“, itd. Iz ovih je primjera vidljivo da je ustavotvorac ostavio mjesta za dodatnu razradu pojedinih ustavih odredba zakonom kada

⁴⁵ Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske (U-I-1620/2021), Zagreb, 23. ožujka 2021., str. 6.-7.

⁴⁶ Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske (U-I-1620/2021), Zagreb, 23. ožujka 2021., str. 6.

⁴⁷ Ustav Republike Hrvatske (NN 56/90, 135/97, 113/00, 28/01, 76/10, 85/10), čl. 119. st. 3.

⁴⁸ Ustav Republike Hrvatske (NN 56/90, 135/97, 113/00, 28/01, 76/10, 5/14), čl. 7. st. 12.

⁴⁹ Ustav Republike Hrvatske (NN 56/90, 135/97, 113/00, 28/01, 76/10, 5/14), čl. 11. st. 4.

je smatrao da je to potrebno i ovo je glavni argument podnositeljica prijedloga za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti, kojim one navode da je ova odredba ZoSud-a protivna ustavnoj odredbi.

Predlagateljice navode kako je predlaganje predsjednika Vrhovnog suda izvorna je ustavna nadležnost predsjednika Republike koja nije ničim ograničena, pošto Ustav ne predviđa formulaciju „u skladu sa zakonom“. Ustav predviđa da predsjednik Republike predlaže kandidata Saboru koji, nakon što je dobio prethodno mišljenje Opće sjednice Vrhovnog suda i nadležnog saborskog odbora, obavlja izbor. One još navode: „Jedino ograničenje koje predsjednik ima po prirodi stvari su materijalni uvjeti za izbor predsjednika Vrhovnog suda koje predviđa zakon, poput pravničkog obrazovanja i radnog staža.“⁵⁰ Prema tome, podnositeljice prijedloga smatraju kako je saborska većina 2018. godine promjenom ZoSud-a neustavno ograničila izvornu predsjedničku ovlast, propisujući da postupak inicira Državno sudbeno vijeće javnim pozivom, što Ustav ne predviđa. Također, podnositeljice prijedloga smatraju kako ZoSud u članku 44.a stavku 4.⁵¹ čak i traži od predsjednika Republike, suprotno Ustavu, da pribavi prethodno mišljenje Opće sjednice Vrhovnog suda i nadležnog saborskog odbora. Time, smatraju one, propisuju nešto što je izričito u suprotnosti s Ustavom koji predviđa drukčiju, već ranije navedenu, proceduru. One, također, navode i to da su navedene promjene suptilni način pritiska na predsjednika Republike i njegov odabir kandidata za predsjednika Vrhovnog suda Republike Hrvatske.⁵²

Predlagateljice dalje navode: „Ustav je kao ovlaštenog predlagatelja za izbor predsjednika Vrhovnog suda predvidio predsjednika Republike upravo zbog načina njegova izbora (neposredni izbor građana) i njegove Ustavom određene izvanstranačke pozicije. Namjera je bila da se dužnosniku takvog profila da ovlast da predlaže čelnika pravosudne vlasti koji bi morao biti potpuno neovisan o politici i imati vrline koje ga čine dostojnim da bude na čelu Vrhovnog suda.“⁵³ Podnositeljice prijedloga se ovdje osvrću i na misli prof. dr. sc. Ive Josipovića⁵⁴ te iznose mišljenje da je bitna ustavna ovlast kompromitirana zakonskom odredbom jer sva svoja razmišljanja temelje na tome da je Ustav najviši pravni akt. Ustav je osnova za donošenje svih drugih pravnih propisa te svi pravni propisi moraju biti u skladu s njim i propisima koji su doneseni u skladu s Ustavom, ako su ti propisi doneseni na temelju tog pravnog akta.

⁵⁰ Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske (U-I-1620/2021), Zagreb, 23. ožujka 2021., str. 8.

⁵¹ Zakon o sudovima (NN 28/13, 33/15, 82/15, 82/16, 67/18, 126/19, 130/20, 21/22, 60/22), čl. 44.a st. 4.

⁵² Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske (U-I-1620/2021), Zagreb, 23. ožujka 2021., str. 8.

⁵³ Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske (U-I-1620/2021), Zagreb, 23. ožujka 2021., str. 8.

⁵⁴ Josipović I., <https://www.nacional.hr/gost-kolumnist-ivo-josipovic-drzava-u-drzavi-ceka-novog-predsjednika-ili-predsjednicu-rat-traje/>.

Na kraju, podnositeljice prijedloga predlažu ukidanje osporene zakonske odredbe članka 44.a ZoSud-a jer je u suprotnosti s odredbom iz članka 116. stavka 2. Ustava i dovodi do, u konačnici, povrede načela vladavine prava. Zbog očite nesuglasnosti s Ustavom navedene zakonske odredbe, potrebno je privremeno obustaviti izvršenja pojedinačnih akata i radnji koje se poduzimaju na osnovi članka 44.a Zakona o sudovima.

3.3 IZVJEŠĆE ČETVRTOG EVALUACIJSKOG KRUGA SKUPINE ZEMALJA PROTIV KORUPCIJE (GRECO) ZA REPUBLIKU HRVATSKU⁵⁵ I DRUGO IZVJEŠĆE GRECO-A O PROVEDBI PREPORUKA NAVEDENIH U IZVJEŠĆU ČETVRTOG EVALUACIJSKOG KRUGA⁵⁶

U svome izvješću GRECO daje Hrvatskoj preporuke koje su vezane za suce i pravosuđe:

„- da hrvatske vlasti ponovno ocjene postupke odabira, imenovanja i obnavljanja mandata predsjednika Vrhovnog suda, kako bi se povećala njihova transparentnost i minimalizirali rizici nepriličnog političkog utjecaja

- da se provede istraživanje s ciljem boljeg utvrđivanja i razumijevanja razloga za visoku razinu javnog nepovjerenja u pravosudni sustav (suci i državni odvjetnici)

- da se znatno osnaže i dalje razvijaju mehanizmi koji pružaju smjernice i savjete o etici i sprječavanju sukoba interesa kod sudaca

- da vlasti nastave s naporima na jačanju provjeravanja imovinskih kartica

- da se za pravosudni sustav razvije komunikacijska politika.“⁵⁷

U svom Izvješću GRECO govori i o sprečavanju korupcije kod sudaca i navodi: „...iako, Preporuka CM/Rec (2010) 12 Vijeća ministara državama članicama o sucima: neovisnost, učinkovitost i odgovornosti, prihvaća da je moguće da izvršne i zakonodavne vlasti budu uključene u imenovanje sudaca, prednost se daje procesu u kojem neovisno i stručno tijelo donosi odluke o imenovanju i napretku karijere sudaca običnih (ne Ustavnih) sudova, čije preporuke ostale vlasti trebaju slijediti.“⁵⁸

⁵⁵ Izvješće četvrtog evaluacijskog kruga skupine zemalja protiv korupcije (GRECO) za Hrvatsku – usvojeno na 64. plenarnoj sjednici skupine GRECO 20. lipnja 2014. i objavljeno 25. lipnja 2014., nakon što ga je odobrila Republika Hrvatska /GRECO EVAL IV REP (2013) 7E/; <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c2e17>.

⁵⁶ Drugo izvješće GRECO-A o sukladnosti – RC4(2018)14; usvojeno na 81. plenarnoj sjednici skupine GRECO (Strasbourg, 3. – 7. prosinca 2018.), vezano uz provedbu preporuka navedenih u Izvješću četvrtog evaluacijskog kruga; <https://rm.coe.int/cetvrti-evaluacijski-krug-sprjecavanje-korupcije-kod-sabor-skih-zastupn/1680920116>.

⁵⁷ Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske (U-I-1620/2021), Zagreb, 23. ožujka 2021., str. 26.

⁵⁸ Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske (U-I-1620/2021), Zagreb, 23. ožujka 2021., str. 25.-26.

Nadalje u Izvješću se navodi kako se vjeruje da bi sadašnji sustav svakako unaprijedilo ako bi u odabiru i imenovanju predsjednika Vrhovnog suda odlučujuću ulogu imalo Državno sudbeno vijeće (koje do tog trenutka nije imalo nikakvu ulogu u procesu).

Također, GRECO u svom Izvješću navodi da postoje određene bojazni glede nedostatka ograničenja broja mandata za predsjednika Vrhovnog suda te zbog mogućnosti neograničenih obnavljanja mandata.

Na kraju GRECO preporučuje da: „tijela hrvatske vlasti ponovno ocjene postupke odabira, imenovanja i obnavljanja mandata Predsjednika Vrhovnog suda, kako bi se povećala njihova transparentnost i minimalizirali rizici nepriličnog političkog utjecaja.“⁵⁹

U Drugom izvješću⁶⁰ o sukladnosti ocjenjuju se mjere koje su hrvatske vlasti poduzele u svrhu provedbe preporuka navedenih u Izvješću GRECO-a. U svom (prvom) Izvješću⁶¹ GRECO je naveo 11 preporuka za Hrvatsku, od kojih su neke uspješno provedene, neke djelomično, a neke nisu provedene.

Preporuka iv. navodi: „GRECO je hrvatskim vlastima preporučio ponovnu ocjenu postupaka izbora, imenovanja i obnove mandata predsjednika Vrhovnog suda Republike Hrvatske kako bi se povećala njegova transparentnost i na najmanju mjeru sveli rizici od neprikladnog političkog utjecaja.“⁶²

Nakon toga, hrvatske vlasti izvješćuju o izmjenama Zakona o sudovima⁶³ kojim se utvrđuju postupci za odabir, imenovanje i obnovu mandata predsjednika Vrhovnog suda (članci 44., 44.a, 44.b, 44.c i 44.d). Izmjene su usvojene 25. lipnja 2018. godine s odgodom stupanja na snagu do 1. siječnja 2019. godine. Ove izmjene u proces odabira uvrštavaju i Državno sudbeno vijeće, a njegova je uloga opisana u ZoSudu i u ranije u ovom radu.

GRECO napominje da je uloga Državnog sudbenog vijeća ograničena na postupak predodabira u kojem ispunjava samo depozitnu ulogu: objavljivanje poziva, prikupljanje životopisa i podnošenje popisa kandidata predsjedniku Republike bez određenog reda. GRECO smatra da su postupci odabira i imenovanja jednaki kao i oni prije izmjena

⁵⁹ Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske (U-I-1620/2021), Zagreb, 23. ožujka 2021., str. 26.

⁶⁰ Drugo izvješće GRECO-A o sukladnosti – RC4(2018)14; usvojeno na 81. plenarnoj sjednici skupine GRECO (Strasbourg, 3. – 7. prosinca 2018.), vezano uz provedbu preporuka navedenih u Izvješću četvrtog evaluacijskog kruga.

⁶¹ Izvješće četvrtog evaluacijskog kruga skupine zemalja protiv korupcije (GRECO) za Hrvatsku – usvojeno na 64. plenarnoj sjednici skupine GRECO 20. lipnja 2014. i objavljeno 25. lipnja 2014., nakon što ga je odobrila Republika Hrvatska /GRECO EVAL IV REP (2013) 7E/.

⁶² Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske (U-I-1620/2021), Zagreb, 23. ožujka 2021., str. 27.

⁶³ Zakon o sudovima (NN 28/13, 33/15, 82/15, 82/16, 67/18, 126/19).

Zakona o sudovima te da su potrebne dodatne mjere kako bi se sačuvala objektivnost i transparentnost te kako bi se spriječilo neodgovarajuće političko razmatranje ili percepcija nepoštenja ili pristranost uključena u imenovanje na najviši položaj sudbene vlasti.⁶⁴ GRECO, s druge strane, utvrđuje kako su usvojene izmjene o ograničenju broja mandata koje predsjednik Vrhovnog suda može obnašati (dva mandata, to jest najviše 4+4=8 godina predsjedništva). GRECO, s djelomičnim zadovoljstvom, smatra da takva promjena ima mogućnost osigurati odgovarajuću ravnotežu između potrebe kontinuiteta i potrebe dinamike u vodstvu Vrhovnog suda te zaključuje da je „preporuka iv“ djelomično provedena.⁶⁵

3.4 PRAKSA SUDA EUROPSKE UNIJE – PRESUDA VELIKOG VIJEĆA OD 2.3.2021., A.B. I DRUGI⁶⁶

U ovom se slučaju radi o izboru sudaca Vrhovnog suda Republike Poljske. Problem je u tome što neizabrani kandidati za suce Vrhovnog suda nisu imali djelotvoran pravni lijek na temelju kojeg bi domaći sud mogao ispitati njihove prigovore o nedostatnim jamstvima neovisnosti Državnog sudbenog vijeća i Vrhovnog suda u odnosu na diskrecijske ovlasti povjerene Predsjedniku Republike Poljske u postupku imenovanja sudaca Vrhovnog suda, a vodeći se utvrđenjem da poljsko Državno sudbeno vijeće nije neovisno od političke vlasti u skladu s načelima diobe vlasti i neovisnosti sudova. Sud EU-a utvrdio je obvezu poljskih sudova da u skladu s načelom nadređenosti prava EU-a izuzmu iz primjene odredbe domaćeg prava, uključujući i pravila ustavne naravi, koja nisu u skladu s člankom 19. stavkom 1. podstavkom 2. Ugovora o Europskoj uniji.⁶⁷ Sud EU u svome obrazloženju navodi: „S druge strane, u svakom slučaju valja istaknuti da učinci načela nadređenosti prava Unije obvezuju sva tijela države članice, a da pritom nacionalne odredbe koje se odnose na podjelu sudske nadležnosti, uključujući onu ustavne naravi, tome ne mogu biti prepreka. Naime, u skladu s ustaljenom sudskom praksom, ne može se prihvatiti da nacionalna pravna pravila, makar i ustavne naravi, ugrožavaju jedinstvo i djelotvornost prava Unije.“⁶⁸

⁶⁴ Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske (U-I-1620/2021), Zagreb, 23. ožujka 2021., str. 28.

⁶⁵ Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske (U-I-1620/2021), Zagreb, 23. ožujka 2021., str. 28.

⁶⁶ Presuda velikog vijeća Suda EU od 2. ožujka 2021., A. B. i drugi, C-824/18, EU:C:2021:153 (Imenovanje sudaca Vrhovnog suda).

⁶⁷ Ugovor o Europskoj uniji i Ugovor o funkcioniranju Europske unije (2016/C 202/01), čl. 19. st. 1. podst. 2.

⁶⁸ Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske (U-I-1620/2021), Zagreb, 23. ožujka 2021., str. 35.-36.

3.5 OCJENA USTAVNOG SUDA REPUBLIKE HRVATSKE

Kod razmatranja osporene zakonske odredbe Ustavni je sud krenuo od temeljnih teza koje su u svome prijedlogu iznijeli predlagatelj Dario Juričan i predlagateljice Jadranka Sloković i Sandra Marković, a to su:

- da je smisao članka 116. stavka 2. Ustava⁶⁹ u propisivanju Ustavom zajamčenih ovlasti predsjednika Republike (te je osporenom zakonskom odredbom taj smisao promijenjen) jer Ustav time daje do znanja da kao ovlaštenog predlagatelja za izbor predsjednika Vrhovnog suda predviđa predsjednika Republike, i to upravo zbog načina njegova izbora (neposredni izbor građana)
- da Ustavom nije predviđena obveza ili potreba zakonske razrade članka 116. stavka 2. Ustava, jer nema formulacije „u skladu sa zakonom“; pošto predsjednik Republike ima na temelju Ustava svoje izvorne ovlasti, da bi se u njih zadiralo zakonom, potrebno je prethodno izmijeniti Ustav, u ovome konkretnom slučaju tako da se u članak 116. stavak 2. nadoda formulacija: „u skladu sa zakonom“
- da zakonodavac (tom spornom zakonskom odredbom) nije smio dirati u Ustavom zajamčene ovlasti predsjednika Republike, a člankom 44.a ZoSud-a zakonodavac uvodi proceduru različitu od one predviđene Ustavom, propisuje da postupak inicira Državno sudbeno vijeće javnim pozivom, propisuje javnu objavu životopisa kandidata i njihovih programa rada, od predsjednika Republike, protivno Ustavu, zahtijeva da zatraži mišljenje od Opće sjednice Vrhovnog suda i nadležnog saborskog odbora.⁷⁰

Ustavni sud drži da je članak 116. stavak 2. Ustava izraz, prije svega, ustavne ovlasti Hrvatskog sabora da odlučuje o izboru i razrješenju predsjednika Vrhovnog suda, kao osobe na čelu najvišeg suda u Republici Hrvatskoj, koji osigurava jedinstvenu primjenu prava i ravnopravnost svih u njegovoj primjeni. Prema navedenom, legitimna svrha članka 116. stavka 2. Ustava bila bi, ispunjenja i kada bi tekst te odredbe bio reduciran i glasio: „Predsjednika Vrhovnog suda Republike Hrvatske bira i razrješuje Hrvatski sabor“, to jest na način da su iz njega ispušteni proceduralni elementi („uz prethodno mišljenje Opće sjednice Vrhovnog suda Republike Hrvatske i nadležnog odbora Hrvatskog sabora“), kao i odredba o trajanju mandata predsjednika Vrhovnog suda. Ustavni sud zaključuje⁷¹ da je ustavotvorac smatrao potrebnim, upravo zbog iznimne važnosti javne dužnosti predsjednika Vrhovnog suda, u proces biranja i razrješenja predsjednika tog suda

⁶⁹ Ustav Republike Hrvatske (NN 56/90, 135/97, 113/00, 28/01, 76/10, 5/14), čl. 116. st. 2.

⁷⁰ Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske (U-I-1620/2021), Zagreb, 23. ožujka 2021., str. 36.

⁷¹ Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske (U-I-1620/2021), Zagreb, 23. ožujka 2021., str. 40.

uključiti i druge relevantne čimbenike, a posebno predsjednika Republike. Ustavni sud u svojoj ocjeni⁷² dalje navodi da navedene ustavne formulacije ne određuju tko treba zatražiti prethodno mišljenje od Opće sjednice Vrhovnog suda i nadležnog odbora Hrvatskog sabora (predsjednik Republike ili Hrvatski sabor). Osporenim člankom 44.a ZoSud-a⁷³ propisano je da mišljenja navedenih tijela traži predsjednik Republike, a to nije niti može biti u nesuglasnosti s člankom 116. stavkom 2. Ustava. Ustavni sud, nadalje, smatra kako ne postoje nikakve zapreke da Hrvatski sabor donese bilo koji zakon kojim se razrađuju pojedina pitanja, neovisno o tome je li njegovo donošenje izrijekom Ustavom propisano. Ustavne se odredbe razrađuju zakonima i za to nisu potrebni nikakvi posebni Ustavom propisani „nalozi“ ili „preporuke“ ustavotvorca zakonodavnom tijelu. Za primjer se iznosi institut pomilovanja počinitelja kaznenih djela, što je jedan od ustavnih prerogativa predsjednika Republike, a reguliran je Zakonom o pomilovanju⁷⁴, iako u članku 98. alineji 4. Ustava nije izrijekom predviđeno da predsjednik Republike daje pomilovanja „u skladu sa zakonom“.

Ustavni sud smatra važnim istaknuti stajalište da u demokratskom društvu nije dopušten ni jedan akt vlasti koji bi bio izraz apsolutne samovolje nepodložne bilo kakvom nadzoru.⁷⁵

Nadalje, Ustavni sud u svome obrazloženju navodi kako se za izmjenama ZoSud-a išlo i zbog pravne prakse europskih sudova te preporuka GRECO-a⁷⁶, ali i zbog podnormiranosti i netransparentnosti postupka izbora predsjednika Vrhovnog suda. Zbog toga je došlo do izmjena ZoSud-a. Člankom 32. ZIDZoSuda:67/18⁷⁷, iza članka 44. ZoSud-a, dodani su članci 44.a, 44.b, 44.c, 44.d. Članak 32. ZIDZoSuda:67/18 glasi:

„Članak 32.⁷⁸

- Iza članka 44. dodaju se članci 44.a, 44.b, 44.c, 44.d koji glase:

⁷² Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske (U-I-1620/2021), Zagreb, 23. ožujka 2021., str. 41.

⁷³ Zakon o sudovima (NN 28/13, 33/15, 82/15, 82/16, 67/18, 126/19), čl. 44.a.

⁷⁴ Zakon o pomilovanju (NN 175/03).

⁷⁵ Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske (U-I-1620/2021), Zagreb, 23. ožujka 2021., str. 43.

⁷⁶ Izvješće četvrtog evaluacijskog kruga skupine zemalja protiv korupcije (GRECO) za Hrvatsku – usvojeno na 64. plenarnoj sjednici skupine GRECO 20. lipnja 2014. i objavljeno 25. lipnja 2014., nakon što ga je odobrila Republika Hrvatska /GRECO EVAL IV REP (2013) 7E/.

⁷⁷ Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima (NN 67/2018).

⁷⁸ Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima (NN 67/2018), čl. 32.

Članak 44.a⁷⁹

- (1) Postupak izbora predsjednika Vrhovnog suda Republike Hrvatske pokreće Državno sudbeno vijeće objavom javnog poziva, najkasnije šest mjeseci prije isteka mandata odnosno najkasnije 30 dana nakon prestanka dužnosti predsjednika Vrhovnog suda Republike Hrvatske zbog drugih zakonom određenih razloga.
- (2) Javni poziv iz stavka 1. ovog članka objavljuje se u „Narodnim novinama“ i na mrežnoj stranici Državnog sudbenog vijeća, a sadrži poziv kandidatima da u roku, koji ne smije biti kraći od 15 dana, a niti dulji od 30 dana, podnesu prijavu.
- (3) Uz prijavu kandidati podnose životopis i program rada predsjednika Vrhovnog suda Republike Hrvatske, koji se objavljuju na mrežnoj stranici Državnog sudbenog vijeća.
- (4) Zaprimitljene prijave kandidata Državno sudbeno vijeće dostavlja Uredu predsjednika Republike Hrvatske koji će o kandidatima zatražiti mišljenje od Opće sjednice Vrhovnog suda Republike Hrvatske i nadležnog odbora Hrvatskog sabora.

Članak 44.b⁸⁰

- (1) Prije stupanja na dužnost predsjednik Vrhovnog suda Republike Hrvatske polaže pred predsjednikom Hrvatskog sabora prisegu koja glasi:
„Prisežem da ću se u obnašanju svoje dužnosti pridržavati Ustava i zakona te štititi cjelovitost, suverenitet i državno ustrojstvo Republike Hrvatske i Ustavom i zakonom utvrđene slobode i prava čovjeka.“
- (2) Predsjednik Vrhovnog suda Republike Hrvatske predstavlja Vrhovni sud Republike Hrvatske i sudbenu vlast, obavlja poslove sudske uprave i druge poslove određene zakonom i Poslovníkom o radu Vrhovnog suda Republike Hrvatske.
- (3) Ako je za predsjednika Vrhovnog suda Republike Hrvatske izabrana osoba koja do izbora nije obnašala sudačku dužnost u tom sudu, Državno sudbeno vijeće imenovat će ga i sucem tog suda.
- (4) Ako predsjednik Vrhovnog suda Republike Hrvatske odlukom Hrvatskog sabora ili na svoj zahtjev bude razriješen dužnosti prije isteka mandata ili ne bude ponovno izabran na tu dužnost, nastavlja obnašati dužnost suca u tom sudu.

⁷⁹ Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima (NN 67/2018), čl. 44.a.

⁸⁰ Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima (NN 67/2018), čl. 44.b.

Članak 44.c⁸¹

- (1) Predsjedniku Vrhovnog suda Republike Hrvatske dužnost prestaje:
 1. smrću,
 2. istekom roka na koji je izabran,
 3. prestankom dužnosti suca Vrhovnog suda Republike Hrvatske.
- (2) Odluku kojom se utvrđuje nastup okolnosti prestanka dužnosti predsjednika Vrhovnog suda Republike Hrvatske donosi Državno sudbeno vijeće.
- (3) Ako predsjedniku Vrhovnog suda Republike Hrvatske prestane dužnost, poslove sudske uprave do izbora predsjednika Vrhovnog suda Republike Hrvatske obavljat će zamjenik predsjednika Vrhovnog suda Republike Hrvatske određen godišnjim rasporedom poslova.

Članak 44.d⁸²

- (1) Predsjednik Vrhovnog suda Republike Hrvatske bit će razriješen:
 1. ako to sam zatraži,
 2. ako postane trajno nesposoban za obavljanje dužnosti,
 3. ako protiv njega bude pravomoćno potvrđena optužnica za kazneno djelo koje ga čini nedostojnim obavljanja sudačke dužnosti,
 4. kad navrši 70 godina života.
- (2) Prijedlog za razrješenje predsjednika Vrhovnog suda Republike Hrvatske podnosi predsjednik Republike Hrvatske. U prijedlogu se mora navesti osnova i razlog za razrješenje.
- (3) O prijedlogu za razrješenje predsjednika Vrhovnog suda Republike Hrvatske odlučuje Hrvatski sabor, uz prethodno mišljenje Opće sjednice Vrhovnog suda Republike Hrvatske i nadležnog odbora Hrvatskog sabora.⁸³

Pošto u ovom slučaju Ustavni sud razmatra suglasnost članka 44.a ZoSud-a s člankom 116. stavkom 2. Ustava, vidljivo je da je cjelokupan sadržaj članka 116. stavka 2. Ustava unesen u izmijenjeni članak 44. stavke 2. i 3. ZoSud-a, uz dodatak teksta koji glasi: „i po isteku tog vremena može ponovno biti biran na istu dužnost. Nitko ne može biti biran na ovu dužnost više od dva puta.“ Ovo je u skladu s ovlastima zakonodavnog

⁸¹ Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima (NN 67/2018), čl. 44.c.

⁸² Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima (NN 67/2018), čl. 44.d.

⁸³ Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske (U-I-1620/2021), Zagreb, 23. ožujka 2021., str. 44.-45.

tijela u smislu članka 2. stavka 4. Ustava, kao i s preporukama GRECO-a⁸⁴ o ograničavanju broja mandata predsjednika Vrhovnog suda Republike Hrvatske, smatra Ustavni sud Republike Hrvatske.⁸⁵

Zbog toga dolazi i do sporne situacije, takvom je vide predlagatelj; sporno je to što se predsjedniku Republike „izbor kandidata ograničava isključivo na one kandidate koji se prijave na javni poziv odnosno na one kandidate čije prijave na javni poziv Državno sudbeno vijeće dostavi Uredu predsjednika Republike Hrvatske“.⁸⁶ Dalje, predlagatelj postavlja pitanje dostavlja li Državno sudbeno vijeće predsjedniku Republike sve prijave ili samo one koje su pravodobno i valjano podnesene. Iz toga se otvara pitanje nadležnosti i potencijalni sukob nadležnosti između dviju institucija, Državnog sudbenog vijeća i Ureda predsjednika Republike, kod utvrđivanja ispunjavaju li prijavljeni kandidati zakonom propisane opće i posebne uvjete za dužnost predsjednika Vrhovnog suda Republike Hrvatske te jesu li prijave pravodobne i potpune u smislu članka 44.a stavka 2. i 3. ZoSud-a.⁸⁷ Ustavni sud pozvao se na očitovanje Ministarstva pravosuđa i uprave koje navodi kako: „Državno sudbeno vijeće nema ovlast utvrđivati ispunjenost uvjeta prijavljenih kandidata niti na bilo koji način vrednovati njihove prijave, već isključivo utvrditi koji su se kandidati javili na javni poziv te sve zaprimljene prijave dostaviti Uredu predsjednika Republike Hrvatske“.⁸⁸ Ministarstvo je navelo kako ovakvo očitovanje proizlazi iz obrazloženja Konačnog prijedloga Zakona: „Inicijativu za pokretanje postupka izbora predsjednika Vrhovnog suda Republike Hrvatske ima Državno sudbeno vijeće, pri čemu se njegova uloga ograničava na pružanje administrativno tehničke podrške u postupku imenovanja“. Iako Ustavni sud smatra kako to nije ustavnopravno relevantno, ipak napominje kako se prijave kandidata koje ne ispunjavaju zakonom propisane pretpostavke za obavljanje dužnosti za koju se prijavljuju, prijave koje su upućene Državnom sudbenom vijeću izvan roka određenog javnim pozivom odnosno prijave kojima nije priložen životopis i/li plan rada, ne mogu smatrati valjanim, pravodobnim odnosno potpunim prijavama te, kao takve, ne bi smjele biti razmatrane.⁸⁹ Ustavni sud zauzima stajalište kako je predsjedniku Republike izbor kandidata za predsjednika Vrhovnog suda ograničen samo na one koji su se javili na javni poziv. Ustavni sud u obrazloženju smatra kako

⁸⁴ Izvješće četvrtog evaluacijskog kruga skupine zemalja protiv korupcije (GRECO) za Hrvatsku – usvojeno na 64. plenarnoj sjednici skupine GRECO 20. lipnja 2014. i objavljeno 25. lipnja 2014., nakon što ga je odobrila Republika Hrvatska /GRECO EVAL IV REP (2013) 7E/.

⁸⁵ Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske (U-I-1620/2021), Zagreb, 23. ožujka 2021., str. 45-46.

⁸⁶ Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske (U-I-1620/2021), Zagreb, 23. ožujka 2021., str. 46.

⁸⁷ Zakon o sudovima (NN 28/13, 33/15, 82/15, 82/16, 67/18, 126/19), čl. 44.a, st. 2. i 3.

⁸⁸ Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske (U-I-1620/2021), Zagreb, 23. ožujka 2021., str. 46.

⁸⁹ Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske (U-I-1620/2021), Zagreb, 23. ožujka 2021., str. 46.

je predsjednik Republike slobodan predložiti Hrvatskom saboru da se ni jedan od kandidata ne izabere na dužnost predsjednika Vrhovnog suda, ali nije slobodan autonomno izabrati bilo koju osobu koju će predložiti za predsjednika Vrhovnog suda, izvan kruga onih koje su dostavile valjane, pravodobne i potpune prijave Državnom sudbenom vijeću u povodu javnog poziva.⁹⁰

Također, ni Hrvatski sabor nije ovlašten, u slučaju da predsjednik Republike ne predloži ni jednog od prijavljenih kandidata, odluku o izboru donijeti pozivajući se samo na okolnost da je predsjednik Republike odbio predložiti kandidata odnosno da je predložio da ni jedan od prijavljenih kandidata ne bude izabran, navodi Ustavni sud.⁹¹

Ustavni sud u odgovoru na prigovor predlagateljica, u kojem one ističu kako članak 121. stavak 2. Ustava nabraja samostalne ovlasti Državnog sudbenog vijeća, koje se odnose na imenovanje svih sudaca, osim predsjednika Vrhovnog suda, ističe da to pitanje treba razmotriti u vezi sa stavkom 3. istog članka Ustava.⁹² Iz toga proizlazi da kod imenovanja, napredovanja ili premještaja, razrješenja i stegovne odgovornosti sudaca i predsjednika sudova Državno sudbeno vijeće ima meritornu ulogu – donosi odluke u skladu s Ustavom i zakonom, dok je u postupku izbora predsjednika Vrhovnog suda njegova uloga isključivo postupovne, administrativne naravi i svodi se na javnu objavu poziva i njegovu obradu.⁹³

Ustavni sud, nadalje, institut „javnog poziva“ (koji raspisuje Državno sudbeno vijeće, a koji je uveden u ZoSud s jasnom svrhom postizanja javne „vidljivosti“ cjelokupnog procesa izbora predsjednika Vrhovnog suda), opravdava time što prethodno ta „vidljivost“ nije postojala te je bilo nejasno tko se i s kakvim referencama i u kojem obliku kandidira za dužnost predsjednika Vrhovnog suda. Uvođenjem tog instituta (objavom zaprimljenih valjanih, pravodobnih i potpunih prijava kandidata za dužnost predsjednika Vrhovnog suda), svi kandidati za tu dužnost postaju vidljivi široj javnosti, a to uključuje njihove životopise, stručne i profesionalne reference i njihovo viđenje stanja te planove za poboljšanje pravosuđa.⁹⁴

Ustavni sud u obrazloženju navodi: „Slijedom navedenog, bila bi ustavnopravno neprihvatljiva, s gledišta članaka 14., 44, i 54. Ustava, situacija u kojoj bi postojale dvije kategorije kandidata za dužnost predsjednika Vrhovnog suda – oni koji su, u povodu javnog poziva, uredno dostavili Državnom sudbenom vijeću valjane, pravodobne i potpune

⁹⁰ Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske (U-I-1620/2021), Zagreb, 23. ožujka 2021., str. 48.

⁹¹ Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske (U-I-1620/2021), Zagreb, 23. ožujka 2021., str. 48.

⁹² Ustav Republike Hrvatske (NN 56/90, 135/97, 113/00, 28/01, 76/10, 5/14), čl. 121. st. 2.-3.

⁹³ Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske (U-I-1620/2021), Zagreb, 23. ožujka 2021., str. 50.-51.

⁹⁴ Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske (U-I-1620/2021), Zagreb, 23. ožujka 2021., str. 52.-53.

prijave s priloženim životopisima i planovima rada i, s druge strane, „kandidat“ koji nije učinio ništa od navedenog, ali je to svojstvo „stekao“ isključivo činjenicom da ga je takvim, mimo propisanog postupka, „proglasio“ predsjednik Republike na temelju svojih osobnih preferencija – neovisno o tome što te preferencije doista mogu biti zasnovane na objektivno neupitnom društvenom ugledu i nedvojbenim stručnim odnosno profesionalnim kvalitetama dotične osobe, koje javnosti mogu biti manje ili više poznate.“⁹⁵

Na temelju ovog obrazloženja, Ustavni je sud ocijenio da predlagatelji svojim argumentima nisu doveli u pitanje suglasnost članka 44.a ZoSud-a⁹⁶ s člankom 116. stavkom 2. Ustava.⁹⁷ Prema tome, nisu niti bili razmatrani prijedlozi za donošenje rješenja o privremenoj obustavi izvršenja pojedinačnih akata ili radnji koje se poduzimaju na osnovi osporavanog članka 44.a ZoSud-a.

⁹⁵ Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske (U-I-1620/2021), Zagreb, 23. ožujka 2021., str. 54.

⁹⁶ Zakon o sudovima (NN 28/13, 33/15, 82/15, 82/16, 67/18, 126/19, 130/20, 21/22, 60/22), čl. 44.a.

⁹⁷ Ustav Republike Hrvatske (NN 56/90, 135/97, 113/00, 28/01, 76/10, 5/14), čl. 116. st. 2.

4 IZDOJENA MIŠLJENJA SUDACA USTAVNOG SUDA U PRETHODNOM RJEŠENJU

4.1 PODUPIRUĆA MIŠLJENJA SUDACA JELUŠIĆA, MLAKARA, ŠUMANOVIĆA I BRKIĆA

4.1.1 IZDOJENO PODUPIRUĆE MIŠLJENJE SUCA USTAVNOG SUDA MARIA JELUŠIĆA

Ovdje će biti iznijeti argumenti sudaca koji su dali izdvojeno podupiruće mišljenje u odnosu na Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske.⁹⁸

Sudac Mario Jelušić kaže: „Donošenjem izmjena i dopuna Zakona o sudovima zakonski je bio detaljno razrađen postupak izbora predsjednika Vrhovnog suda Republike Hrvatske, što je tada u Hrvatskom saboru bilo pozdravljeno kao značajan doprinos demokratičnosti i transparentnosti u postupanju državnih tijela nadležnih za provođenje tog postupka. Time nipošto nije bila oduzeta ustavna ovlast Predsjednika Republike da predlaže predsjednika Vrhovnog suda Republike Hrvatske, ali ne više na vlastiti poticaj posve samostalno bez posebnih formalnosti, već od tada takav prijedlog može dati isključivo izabравši nekog od kandidata ili kandidatkinja koji su se sukladno propisanom postupku javili na javni poziv koji je objavilo Državno sudbeno vijeće.“⁹⁹ Sudac Jelušić nadalje navodi zakone kojima su proširene i objašnjene ovlasti Predsjednika (na primjer, Zakon o obrani, Zakon o pomilovanju, Zakon o vanjskim poslovima) te navodi kako tim zakonima nisu nipošto ograničene ustavne ovlasti odnosno prerogativi Predsjednika Republike. On dalje navodi kako oni služe cilju onemogućavanja arbitrarnosti i afirmacije jednakih uvjeta postupanja i ravnopravnosti građana. Sudac Jelušić ovu odluku podupire i zbog toga što smatra da se u demokratskim društvima zakonima, koje donosi parlament, pravno usmjeravaju i uređuju ovlasti državnih poglavara, dok o eventualnoj ustavnosti takvih zakona i eventualnoj njihovoj neusklađenosti s odredbama Ustava odlučuje isključivo Ustavni sud. Sudac Jelušić, također, navodi: „Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske kojim nije prihvaćen prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 44.a Zakona o sudovima doneseno je većinom glasova sudaca Ustavnog suda nakon što je provedena opsežna rasprava na stručnom sastanku i na sjednici Ustavnog suda. Ovo je rješenje doneseno na temelju iznesene i od većine sudaca prihvaćene argumentacije u raspravi gdje su svi suci imali demokratsku kolegijalnu priliku dati svoje mišljenje pružajući za svoje stavove i odgovarajuću argumentaciju. Isto tako, svaki je

⁹⁸ Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske (U-I-1620/2021), Zagreb, 23. ožujka 2021.

⁹⁹ Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske (U-I-1620/2021), Zagreb, 23. ožujka 2021., str 57.

sudac, neovisno o činjenici je li bio protiv ovakvog rješenja kojim nije prihvaćen podneseni prijedlog ili ga je podržao glasajući za njega, imao pravo iznijeti i napisati svoje izdvojeno mišljenje kako je to propisano člankom 27. stavkom 4. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, kao i člancima 50. i 51. Poslovnika Ustavnog suda Republike Hrvatske, što sam i ja učinio.“¹⁰⁰

4.1.2 IZDOJENO PODUPIRUĆE MIŠLJENJE SUCA USTAVNOG SUDA MIROSLAVA ŠUMANOVIĆA

Ustavni sudac Šumanović kaže da se i dalje, bez obzira na izmjene i dopune ZoSud-a, ekskluzivnost predlaganja čvrsto i očito nalazi u rukama predsjednika Republike. Zbog toga on smatra da se pitanje ustavnosti nije postavljalo niti problematiziralo sve dok se kandidatura nije posve aktualizirala i personalno konkretizirala, te kaže da se politička pitanja i kontroverzije pokušavaju zaogrnuti pravnim ruhom i prerušiti u ustavnopravnu problematiku stvarajući privid „teških“ ustavnopravnih neslaganja ili ugroze ustavnih ovlasti predsjednika Republike.¹⁰¹ Sudac Šumanović upozorava da su razlozi za tako strogu proceduru, koja mora biti u cijelosti ispunjena, upravo ti što imenovanje predsjednika Vrhovnog suda nije samo postupak imenovanja predsjednika nekog suda, već je zapravo postupak imenovanja suca Vrhovnog suda jer kad izbor pada na osobu koja nije sudac Vrhovnog suda, de facto je riječ i o nestandardnom, nekompetitivnom postupku izbora suca najvišeg suda u državi, na trajni mandat, bez onih proceduralnih zahtjeva (na primjer, bodovanje, psihološko testiranje, sigurnosne provjere i slično) i testova koje prolazi svi kandidati u redovnom postupku izbora pred Državnim sudbenim vijećem.¹⁰²

On ovdje, također, ističe i još jednu razliku od standardnih izbora u kojima slobodno i meritorno odlučuje Državno sudbeno vijeće kao autonomno neovisno tijelo sa suđačkom većinom, što garantira primjenu objektivnih i stručnih kriterija pri izboru sudaca; dok se u ovoj situaciji sucem Vrhovnog suda postaje u uvjetima „vezanih ruku“ Državnog sudbenog vijeća, na osnovi „legitimiteta“ stečenog od strane političkih tijela.¹⁰³

Sudac Šumanović u izdvojenom mišljenju navodi: „Stoga, dok smo ovdje bili prisiljeni odlučivati o „umjetno“ stvorenom pitanju sukladnosti članka 44.a ZoSud-a s Ustavom, čini se da je stvarni ustavnopravni problem u članku 44.b stavku 3. ZoSud-a koji ulogu Državnog sudbenog vijeća svodi na pisanje formalne odluke o imenovanju suca Vrhovnog suda na temelju političke odluke predsjednika Republike i Hrvatskog sabora.

¹⁰⁰ Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske (U-I-1620/2021), Zagreb, 23. ožujka 2021., str. 60.

¹⁰¹ Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske (U-I-1620/2021), Zagreb, 23. ožujka 2021., str. 61.

¹⁰² Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske (U-I-1620/2021), Zagreb, 23. ožujka 2021., str. 62.

¹⁰³ Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske (U-I-1620/2021), Zagreb, 23. ožujka 2021., str. 62.

Razumnim se nameće pitanje je li na taj način ograničena Ustavom zajamčena samostalnost i neovisnost Državnog sudbenog vijeća u imenovanju sudaca Vrhovnog suda (članak 121. stavak 2. Ustava). Ovo zato što članak 121. stavak 2. Ustava isključuje to jamstvo neovisnosti i samostalnosti Državnog sudbenog vijeća samo u odnosu na imenovanje predsjednika Vrhovnog suda, a ne i u odnosu na imenovanje sudaca tog suda, dok članak 116. stavak 2. Ustava ne daje pravo ni Predsjedniku Republike ni Hrvatskom saboru da odlučuju o imenovanju suca Vrhovnog suda, već isključivo o imenovanju predsjednika tog suda.¹⁰⁴ Iz ovog mišljenja suca Šumanovića, vidljivo je da on ovdje otvara još jedno problematično pitanje kod imenovanja predsjednika Vrhovnog suda koji do tog trenutka nije bio sudac istog tog suda i kao problem ističe minoriziranje uloge Državnog sudbenog vijeća u toj situaciji. Na kraju svog mišljenja sudac Šumanović ističe važnost usklađenosti obrazloženja ovog Rješenja s praksom Suda EU, kao i to da bi Opća sjednica Vrhovnog suda o predloženim kandidatima i njihovim programima rada trebala dati podrobna obrazloženja koja trebaju biti javno objavljena, i to u odnosu na svakog kandidata.¹⁰⁵

4.1.3 IZDVOJENO PODUPIRUĆE MIŠLJENJE SUCA USTAVNOG SUDA DAVORINA MLAKARA

Sudac Mlakar ističe kako se u posljednjih par godina pred Ustavnim sudom sve više pojavljuju predmeti s naglašenim političkim obilježjima koji se pokušavaju maskirati ustavnopravnim značenjem.¹⁰⁶ On smatra kako se isto to dogodilo i kod podnošenja ovog prijedloga za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 44.a Zakona o sudovima, koji je predlagateljima postao sporan u trenutku kada je predsjednik Republike trebao predložiti Hrvatskom saboru osobu za izbor na dužnost predsjednika Vrhovnog suda Republike Hrvatske. Nadalje, sudac Mlakar smatra kako je ovaj prijedlog kontradiktoran, neutemeljen te kako ne otvara ni jedno ustavnopravno relevantno pitanje. „Kontradiktornost prijedloga vidljiva je iz naprijed navedenog citata u kojem predlagatelj ocjenjuje kako članak 119. stavak 2. Ustava jasno i nedvosmisleno definira postupak izbora predsjednika Vrhovnog suda, a na hipotetski postavljena pitanja konstatira kako na njih nema jasnog odgovora zbog čega se urušava pravni poredak Republike Hrvatske. Obje lakonski izrečene ocjene dovoljno govore o ozbiljnosti prigovora i utemeljenosti prijedloga. ... Za sve navedene teze predlagatelj nije ponudio niti jedan valjani argument, a osobito ne onaj ustavnopravnog značaja.“¹⁰⁷

¹⁰⁴ Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske (U-I-1620/2021), Zagreb, 23. ožujka 2021., str. 63.

¹⁰⁵ Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske (U-I-1620/2021), Zagreb, 23. ožujka 2021., str. 67.

¹⁰⁶ Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske (U-I-1620/2021), Zagreb, 23. ožujka 2021., str. 68.

¹⁰⁷ Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske (U-I-1620/2021), Zagreb, 23. ožujka 2021., str. 69.

Na kraju sudac Mlakar navodi kako u cijelosti podržava izdvojeno mišljenje suca Šumanovića u istome postupku.¹⁰⁸

4.1.4 IZDOJENO PODUPIRUĆE MIŠLJENJE SUCA USTAVNOG SUDA BRANKA BRKIĆA

Sudac Brkić opravdava ovo Rješenje time što su ovom odlukom prihvaćene preporuke GRECO-a¹⁰⁹ u vezi s transparentnošću izbora predsjednika Vrhovnog suda te preporuke Venecijanske komisije u pogledu implementacije načela vladavine prava, što posebno podrazumijeva neovisnost pravosuđa prema pritiscima i utjecaju izvršne vlasti.¹¹⁰ On dalje navodi kao bitnu činjenicu i to što je odredba članka 44.a ZoSud-a u pravnom poretku Republike Hrvatske već više od dvije godine, da je taj Zakon izglasan u Hrvatskom saboru sa samo 18 glasova protiv i 7 suzdržanih i da je riječ o Zakonu kojeg je proglasio tadašnji predsjednik Republike Hrvatske; a nije, u skladu sa svojim ovlastima, pokrenuo postupak za ocjenu suglasnosti tog Zakona s Ustavom.¹¹¹

Sudac Brkić iznosi tezu kako odredbom članka 44.a ZoSud-a nisu sužene ustavne ovlasti predsjednika Republike Hrvatske iz članka 116. stavka 2. Ustava, što je i u skladu s mišljenjem većine sudaca u ovom Rješenju.¹¹²

Na kraju, sudac Brkić iznosi tezu prema kojoj bi predsjednika Vrhovnog suda trebali birati suci tog suda, na općoj sjednici, tajnim glasovanjem i to bi bio znatan doprinos neovisnosti sudbene vlasti jer bi se time umanjio doseg lobiranja unutar sudbene vlasti.¹¹³

¹⁰⁸ Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske (U-I-1620/2021), Zagreb, 23. ožujka 2021., str. 69.

¹⁰⁹ Izvješće četvrtog evaluacijskog kruga skupine zemalja protiv korupcije (GRECO) za Hrvatsku – usvojeno na 64. plenarnoj sjednici skupine GRECO 20. lipnja 2014. i objavljeno 25. lipnja 2014., nakon što ga je odobrila Republika Hrvatska /GRECO EVAL IV REP (2013) 7E/.

¹¹⁰ Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske (U-I-1620/2021), Zagreb, 23. ožujka 2021., str. 71.

¹¹¹ Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske (U-I-1620/2021), Zagreb, 23. ožujka 2021., str. 71.

¹¹² Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske (U-I-1620/2021), Zagreb, 23. ožujka 2021., str. 73.

¹¹³ Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske (U-I-1620/2021), Zagreb, 23. ožujka 2021., str. 74.

4.2 PROTIVNA MIŠLJENJA SUDACA ABRAMOVIĆA, SELANECA, KUŠAN I ANTIČEVIĆ MARINOVIĆ

4.2.1 IZDVOJENO PROTIVNO MIŠLJENJE SUTKINJE USTAVNOG SUDA LOVORKE KUŠAN

Sutkinja Kušan navodi više razloga zbog kojih je glasala protiv odluke većine. Prvo ističe problem proceduralne prirode i smatra da je ovaj predmet trebao biti raspravljen i da je odluku trebalo donijeti na javnoj sjednici i to na temelju članka 3. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu¹¹⁴ pošto nije naveden razlog za isključenje javnosti iz članka 21. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu.¹¹⁵

Sutkinja Kušan navodi kako su javnost rada Ustavnog suda i rasprava na javnoj sjednici vrlo bitne i za građenje povjerenja građana u institucije, a to povjerenje je sada, po mišljenju sutkinje Kušan, potrebno više nego ikada.¹¹⁶

Također, sutkinja navodi kako je bilo premalo vremena kako bi se dobro proučio prijedlog predlagatelja jer su suci dobili prijedlog predlagateljica dan prije donošenja odluke.¹¹⁷

4.2.2 IZDVOJENO PROTIVNO MIŠLJENJE SUTKINJE USTAVNOG SUDA INGRID ANTIČEVIĆ MARINOVIĆ

Sutkinja Antičević Marinović izričito i jasno navodi kako se protivi izreci i obrazloženju Rješenja Ustavnog suda i smatra da je prijedlog za ocjenu suglasnosti trebalo prihvatiti i ukinuti članak 44.a Zakona o sudovima. Ona navodi sljedeće: „Dakle, sam Ustav je odredio postupak predlaganja svodeći ga na prijedlog Predsjednika Republike uz potrebna mišljenja navedenih tijela. Ustav ne navodi da se dalje zakonom razrađuje kako Predsjednik Republike dolazi do osobe koju predlaže. To nije učinjeno ne zbog nekog propusta, nego zbog toga što je volja ustavotvorca bila upravo ta: da Predsjednik Republike preuzme potpunu odgovornost koju će osobu predložiti za predsjednika Vrhovnog suda i koju će time izložiti sudu Opće sjednice Vrhovnog suda i nadležnog odbora Hrvatskog sabora.“¹¹⁸

Također, sutkinja iznosi argument koji je bio i u prijedlogu, da ustavotvorac za neke ovlasti koje daje određenim osobama ili tijelima ne predviđa donošenje zakona

¹¹⁴ Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (NN 99/99, 29/02, 49/02), čl. 3.

¹¹⁵ Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske (U-I-1620/2021), Zagreb, 23. ožujka 2021., str. 75.

¹¹⁶ Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske (U-I-1620/2021), Zagreb, 23. ožujka 2021., str. 75.-76.

¹¹⁷ Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske (U-I-1620/2021), Zagreb, 23. ožujka 2021., str. 76.

¹¹⁸ Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske (U-I-1620/2021), Zagreb, 23. ožujka 2021., str. 78.

(kada nema formulacije „u skladu sa zakonom“), a nekada posebno navodi ovlasti koje će se urediti zakonom. Nadalje, sutkinja Antičević Marinović navodi sljedeće: „Posve je razumljivo, da onda i kada Ustav u pojedinim slučajevima ne određuje donošenje zakona, to nikako ne znači da se ne može uopće donijeti zakon koji bi dalje razrađivao ovlasti Ustavom date određenim osobama ili tijelima, ali samo onda i samo u onom opsegu i samo do one mjere koju je već odredio za konkretnu situaciju sam Ustav.“¹¹⁹

Također, ona ističe kako je Zakonom o sudovima iz 2013. godine (objavljen je u „Narodnim novinama“ broj 28 od 6. ožujka 2013., a stupio na snagu 14. ožujka 2013.) sam zakonodavac u članku 44.¹²⁰ određivao tko može biti izabran za predsjednika Vrhovnog suda, kako glasi prisega predsjednika Vrhovnog suda prije stupanja na dužnost i pred kim se ona polaže, ulogu samog predsjednika Vrhovnog suda te razrađuje situaciju ako za predsjednika bude imenovana osoba koja ispunjava uvjete, ali ne dolazi iz reda sudaca te situaciju ako dođe do razrješenja dužnosti prije isteka mandata ili ako sudac ne bude ponovno izabran na tu dužnost.¹²¹

Iz ovoga se vidi kako zakonodavac tada nije smatrao da treba i da može razrađivati sam postupak predlaganja osobe za predsjednika Vrhovnog suda. Zato su, smatra sutkinja Antičević Marinović, predlagatelji potpuno u pravu kad tvrde da se tom zakonskom nadopunom posve izmijenio smisao ustavne odredbe kojom je upravo predsjednik Republike dužan i ovlašten predložiti osobu za predsjednika Vrhovnog suda po svojoj ocjeni i na svoju odgovornost.¹²² Nadalje, uvođenjem instituta javnog poziva, predsjedniku Republike ograničena je Ustavom određena ovlast predlaganja kandidata za predsjednika Vrhovnog suda. U ovoj odluci to se opravdavallo time da je potrebna veća transparentnost u postupku imenovanja predsjednika Vrhovnog suda, a ako je tome tako, za to je potrebna izmjena Ustava, smatra sutkinja Antičević Marinović.¹²³

¹¹⁹ Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske (U-I-1620/2021), Zagreb, 23. ožujka 2021., str. 78.

¹²⁰ Zakon o sudovima (NN 28/13), čl. 44.

¹²¹ Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske (U-I-1620/2021), Zagreb, 23. ožujka 2021., str. 78.

¹²² Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske (U-I-1620/2021), Zagreb, 23. ožujka 2021., str. 79.

¹²³ Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske (U-I-1620/2021), Zagreb, 23. ožujka 2021., str. 79.

4.2.3 IZDVOJENO PROTIVNO MIŠLJENJE SUCA USTAVNOG SUDA ANDREJA ABRAMOVIĆA

Sudac Abramović smatra kako se ovdje radi o ustavnopravnom problemu *par excellence* te je zbog toga, zajedno sa sucima Kušan i Selanec, tražio javnu raspravu, na koju bi bili pozvani i profesori prava koji su o problemu javno istupali s različitim i suprotstavljenim mišljenjima, ali ostatak suda je glasao protiv sazivanja javne sjednice. On navodi: „Nitko, pa niti suci Ustavnog suda ne smiju se smatrati boljima od vlastite struke, na način da čak niti ne žele saslušati argumente.“¹²⁴ Sudac Abramović navodi, kao i sutkinja Kušan, premalo vremena za kvalitetno razmišljanje o prijedlogu odvjetnica Marković i Sloković koji je sadržavao 29 stranica. Sucima je na raspolaganju bilo ukupno samo 4 sata i 13 minuta radnog vremena, odnosno sveukupno oko 20 sati vremena. Zbog toga sudac smatra kako prijedlog predlagateljica nije raspravljen pred sudom s dužnom pažnjom i zato ne može glasati za neprihvatanje prijedloga koji nije raspravljen i koji nije imao mogućnosti ni pročitati s dužnom pažnjom.¹²⁵

On smatra kako sporna odredba članka 44.a Zakona o sudovima narušava ustavni poredak te to detaljno objašnjava: „Kad u spornoj odredbi članka 44.a ZoSud-a zakonodavac predviđa javni poziv u procesu izbora predsjednika Vrhovnog suda Republike Hrvatske, smatram da to treba prvenstveno shvatiti kao asistenciju Predsjedniku Republike u obavljanju njegovih ustavnih ovlasti. Za takvo tumačenje nudim sljedeće argumente:

- a) neće svaki Predsjednik Republike Hrvatske biti diplomirani pravnik, niti poznavati stručnjake koji bi bili dobri kandidati za predsjednika Vrhovnog suda Republike Hrvatske i
- b) nije moguće izabrati za predsjednika Vrhovnog suda Republike Hrvatske osobu koja to ne želi biti.

Kad bi Predsjednik Republike Hrvatske imao jasnog i određenog kandidata prije javnog poziva, počinio bi time barem dvije pogreške:

- a) ograničio bi se u izboru, s obzirom na mogućnost da se na javni poziv javi još bolji kandidat i
- b) cijeli postupak javnog poziva tada bi bio tek farsa, koja bi narušavala prava ostalih kandidata koji bi se, u dobroj vjeri, prijavljivali na poziv.“¹²⁶

¹²⁴ Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske (U-I-1620/2021), Zagreb, 23. ožujka 2021., str. 83.

¹²⁵ Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske (U-I-1620/2021), Zagreb, 23. ožujka 2021., str. 83.

¹²⁶ Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske (U-I-1620/2021), Zagreb, 23. ožujka 2021., str. 84.

Sudac Abramović navodi i to da ako se institut javnog poziva ne shvati kao pomoć predsjedniku Republike, već kao nezaobilazna procedura koju u slučaju neuspjeha, navodno treba više puta ponavljati, onda bi članak 44.a sigurno bio neustavan jer bi ograničavao predsjednika Republike u vršenju njegove ustavne ovlasti. Takav zaključak proizlazi iz toga da se Ustav ne može mijenjati zakonom.¹²⁷

Sudac Abramović navodi: „U slučaju da se ne javi prava osoba, ne bi mogao tragati za pogodnim kandidatom – jer bi to obesmisllilo svaki kasniji javni poziv – a osjećao bi pritisak roka koji ističe, što bi u konačnici vodilo: a) prema propuštanju da u roku predloži kandidata ili b) da predloži neželjenog kandidata kao najmanje zlo.“¹²⁸

4.2.4 IZDVOJENO PROTIVNO MIŠLJENJE SUCA USTAVNOG SUDA GORANA SELANECA

Ustavni sudac Goran Selanec navodi kako je srž ovog predmeta načelo trodiobe vlasti sa svojim temeljnim mehanizmom kočnica i ravnoteža. Ovaj predmet treba promatrati i kao sukob dva ključna tijela državne vlasti koja sudjeluju u postupku imenovanja predsjednika Vrhovnog suda. Selanec navodi kako je Ustavni sud u svojoj odluci¹²⁹ zauzeo vrlo čvrsto stajalište o značaju ustavnog načela kočnica i ravnoteža u sustavu ustavne demokracije: „Kako bi onemogućio rizik da se zakonima temeljenim na običnoj natpolovičnoj većini saborskih zastupnica i zastupnika zaobilazi Ustavom propisan postupak izmjena ustavnih odredbi specijalnom dvotrećinskom većinom Ustavni sud je zauzeo strogo stajalište da se razdioba nadležnosti između državnih vlasti najbolje štiti ako zakonodavcu nije uopće dopušteno zakonima zadirati u Ustavom utvrđene ovlasti i dužnosti najviših tijela državne vlasti odnosno da ovlasti i dužnosti koje pripadaju najvišim Ustavom utvrđenim tijelima unutar svake od državnih vlasti – a koje su (ovlasti i dužnosti) također propisane Ustavom – ne mogu biti ni proširene ni ograničavane zakonima...“

Odlukom donesenom u ovom predmetu ocjene ustavnosti odredbe članka 44.a Zakona o sudovima većina ovog sastava Ustavnog suda napustila je ovo stajalište i značajno omekšala ustavni prag osjetljivosti na rizik koncentracije ovlaštenja i političke moći u (samo) jednom tijelu iako takva koncentracija moći u rukama jedne osobe ili skupine ljudi koji kontroliraju to državno tijelo gotovo sigurno vodi iz sustava koji počiva na vladavini prava prema sustavu kojeg karakterizira samovolja i arbitrarnost državne vlasti.“¹³⁰ Dalje sudac Selanec navodi kako ova odredba ZoSud-a nije u neskladu sama po sebi, ali

¹²⁷ Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske (U-I-1620/2021), Zagreb, 23. ožujka 2021., str. 84.-85.

¹²⁸ Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske (U-I-1620/2021), Zagreb, 23. ožujka 2021., str. 85.

¹²⁹ Odluka Ustavnog suda U-I-659/1994 od 15. ožujka 2001.

¹³⁰ Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske (U-I-1620/2021), Zagreb, 23. ožujka 2021., str. 89.

ono što ovu odredbu, nakon ove odluke, dovodi u izravan sukob s Ustavom je „smisleno tumačenje“ koje je iskonstruirano kroz odluku većine i kojim se Ustavni sud grubo umiješao u odnos između dva izravno demokratski legitimirana tijela državne vlasti – Sabor i predsjednika Republike – koji se treba razriješiti prvenstveno i isključivo u okviru redovnog postupka političkog odlučivanja, čije je okvire postavio sam Ustav.¹³¹

Sudac Selanec navodi i to da Ustav Republike Hrvatske jamči ovlast (i odgovornost) Predsjedniku Republike Hrvatske u sudjelovanju u postupku imenovanja predsjednika Vrhovnog suda Republike Hrvatske. Daje mu ovlast predlaganja ili inicijative te zbog navedenog nije moguće izbjeći činjenicu kako postupak imenovanja predsjednika Vrhovnog suda inicira sam predsjednik Republike svojim prijedlogom osobe koju smatra prikladnom predložiti Saboru.¹³²

Sudac Selanec postavlja pitanje, ima li predsjednik Republike obvezu predložiti nekoga od onih konkretnih kandidata koji su se prijavili na konkretan javni poziv raspisan od strane Državnog sudbenog vijeća u zakonskom roku: „Odgovor mora biti negativan. To se nitko nije usudio predložiti. Zakonodavac prvi. U Zakonu o sudovima nigdje ne piše da predsjednik Republike mora predložiti jednu od onih osoba koje su se javile na javni poziv koji je Državno sudbeno vijeće raspisalo u zakonskom roku. To nije slučajno. Da je takav jasan i izričit nalog zakonodavca upućen predsjedniku Republike u prijedlogu izmjena i dopuna Zakona o sudovima kojima je 2018. godine u Zakon pridodan članak 44.a odmah bi privukao pozornost kako stručne javnosti tako vjerojatno i dijela saborskih zastupnika koji bi ju propitkivali s obzirom na jasnu ustavnu ovlast koju predsjednik Republike ima temeljem članka 116. stavka 2.“¹³³

Sudac Selanec dalje navodi: „Da se zakonom PRH obveže da *mora* predložiti jednu od konkretnih osoba koje su se javile na konkretni (prvi) javni poziv raspisan u zakonskom roku iako osobno smatra da niti jedna od njih ne zadovoljava pretpostavke koje su prema njegovoj ocjeni bitne to bi bilo očigledno ograničenje njegove mogućnosti da u skladu sa *autonomnom* procjenom Saboru predloži osobu koju smatra sposobnom odgovoriti na izazove koje u sljedeće četiri godine nosi pozicija PVS RH. Autonomija PRH u procjeni zajamčena člankom 116. stavkom 2. bila bi ograničena. Ustav bi bio izmijenjen zakonom.“¹³⁴

Sudac Selanec ističe: „Ono što je državnom tijelu vlasti povjereno Ustavom zakonom se ne može oduzeti, a pošto se radi o ovlasti koja je dana tijelu državne vlasti

¹³¹ Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske (U-I-1620/2021), Zagreb, 23. ožujka 2021., str. 89.

¹³² Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske (U-I-1620/2021), Zagreb, 23. ožujka 2021., str. 95.

¹³³ Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske (U-I-1620/2021), Zagreb, 23. ožujka 2021., str. 97.

¹³⁴ Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske (U-I-1620/2021), Zagreb, 23. ožujka 2021., str. 97.

ustavne kategorije ne može se niti ograničiti sukladno nekom testu razmjernosti kao što je to slučaj s temeljnim pravima i slobodama koje Ustav jamči pojedincima.“¹³⁵

Nadalje, sudac Selanec ističe u čemu je problematičnost obrazloženja odluke većine: „Obrazloženje odluke vrvi problematičnim dijelovima koji sežu od osnovnih pogrešaka u logičkoj argumentaciji preko izrazitih kontradiktornosti, nepreglednosti i nerazumljivosti izričaja do svjesno pogrešne uporabe pažljivo „probranih“ dijelova odluka europskih sudova s posebnim naglaskom na odlukama Suda Europske Unije.“¹³⁶ Također, navodi kako je obrazloženje izuzetno teško pratiti kao koherentnu cjelinu te da ostavlja dojam kao da se sastoji od četiri odvojena dijela koja su pisana nezavisno jedna od drugog da bi kasnije bila nezgrapno spajana u cjelinu.

Na kraju sudac Selanec daje oštru kritiku ovoj odluci većine sudaca Ustavnog suda: „S obzirom na negativan značaj koji ova odluka ima za ustavna načela trodiobe vlasti odnosno kočnica i ravnoteža te za samo načelo ustavnosti i zakonitosti smatram svojom dužnošću upozoriti na one dijelove obrazloženja većinske odluke koji su ne samo duboko sporni, već dugoročno i potencijalno prijeteći za stabilnost ustavnog poretka Republike. Potpuno je neshvatljivo da se većina upustila u nešto što se ne može opisati drugačije no „korigiranje“ odredbe članka 116. stavka 2. Ustava s posljedicom ozbiljnog urušavanja ustavnog načela kočnica i ravnoteža.“¹³⁷

¹³⁵ Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske (U-I-1620/2021), Zagreb, 23. ožujka 2021., str. 97.

¹³⁶ Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske (U-I-1620/2021), Zagreb, 23. ožujka 2021., str. 113.

¹³⁷ Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske (U-I-1620/2021), Zagreb, 23. ožujka 2021., str. 113.

5 ZAKLJUČAK

Od donošenja „Božićnog Ustava“ u prosincu 1990. godine puno se toga promijenilo i izmijenilo. U ovom radu bavim se ovlastima Predsjednika Republike Hrvatske s posebnim osvrtom na ulogu predsjednika Republike u imenovanju predsjednika Vrhovnog suda.

Republika Hrvatska je Ustavom iz 1990. godine bila država s polupredsjedničkim sustavom po uzoru na Francusku V. Republiku. Profesorica Kostadinov navodi: „Uvoz francuskog ustavnog prava 1990. godine nije bio neutralan, nije bila riječ o prijevodu ustavnih normi,...Bilo je potrebno francuske ustavne norme instrumentalizirati, protumačiti i pravno prilagoditi poželjnom političkom cilju: uspostavi djelotvorne državne vlasti u kojoj se nadmoć predsjednika Republike širi i na vladu i zakonodavnu vlast. Iz izvornog francuskog ustavnog teksta odstranjene su institucionalne prepreke, ustavne institucije za pružanje otpora volji predsjednika Republike, a i ustavnopravni uvjeti za prednost predsjednika vlade u političkom sustavu u slučaju kohabitacije, nepodudarnosti parlamentarne i predsjedničke većine.“¹³⁸

Profesor Podolnjak navodi: „Primjer francuske V. republike, kako ističe Jon Elster, primjer je Ustava „pisanog“ za De Gaullea, i u tom je slučaju „ratni heroj kontrolirao ustavotvorni proces kako bi bio siguran da će dobiti ovlasti koje želi.“ Gotovo da bi se sličan zaključak mogao izreći i u slučaju hrvatskog Ustava.“¹³⁹

U takvom sustavu predsjedničke ovlasti su mnogo šire i „jače“, kao što je to opisano u ovom radu. Profesor Sokol ističe: „hrvatski polupredsjednički sustav, koji je po svojim ustavnopravnim obilježjima vrlo blizak, ali ne i posve jednak suvremenom francuskom ustavnom modelu ustrojstva vlasti, od donošenja hrvatskog Ustava, 22. prosinca 1990. godine, primjenjuje se u uvjetima političke zbilje postojanja opisanog trostrukog konsenzusa. Stoga on u potpunosti, po našem mišljenju, ostvaruje, u svima nam poznatim hrvatskim unutarnjim uvjetima i opasnostima vanjskog okruženja, svrhovitu ravnotežu između nužne učinkovitosti sustava koncentracijom vlasti i demokratičnosti.“¹⁴⁰

U hrvatskom političkom životu došlo je do zahtjeva za smanjenjem tih velikih ovlasti koje je imao predsjednik u počecima postojanja Republike Hrvatske. To se i obistinilo promjenom političkih opcija na vlasti te je Hrvatski sabor za vrijeme premijera

¹³⁸ Kostadinov, B., O Ustavu Republike Hrvatske prema ustavnom modelu Francuske, Informator: instruktivno-informativni list za ekonomska i pravna pitanja, 6036 (2012), str. 2.

¹³⁹ Podolnjak, R., Utjecaj francuskog polupredsjedničkog sustava na oblikovanje ustavnog položaja predsjednika Republike u postkomunističkim državama: Hrvatska u komparativnoj perspektivi, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Zagreb, 2012., str. 205.

¹⁴⁰ Sokol, S., Polupredsjednički sustav i parlamentarizam, Politička misao, Vol. XXIX (1992), No.3, str. 4.-17.

Ivice Račana izmijenio Ustav, ustavnim promjenama 2000. godine. Tim Ustavom Republika Hrvatska odlučila se za parlamentarni sustav u kojem su predsjedničke ovlasti bitno smanjene u korist Vlade. Izvršna vlast sada je u rukama Vlade i premijera koji su odgovorni Hrvatskome saboru. Smatram kako je ova promjena pozitivna.

Profesor Podolnjak ističe kako se u jedinoj komparativnoj studiji predsjednika u postkomunističkim polupredsjedničkim i parlamentarnim sustavima Hrvatska uopće ne spominje, iako je hrvatski Ustav iz 1990. godine donijet prvi među ustavima bivših socijalističkih država središnje i istočne Europe, ali i općenito među postkomunističkim državama.¹⁴¹

On, također, navodi: „No, možda bi se izostavljanje Hrvatske iz komparativnih studija moglo prije objasniti činjenicom da se Republika Hrvatska tek 2001. godine našla na popisu slobodnih zemalja prema godišnjem izvješću organizacije *Freedom House*, dok je do tada redovito ocjenjivana kao polu-slobodna država.“¹⁴²

Smatram kako bi se u Ustavu Republike Hrvatske ili u Ustavnom zakonu Republike Hrvatske trebali jasnije definirati rokovi za imenovanje veleposlanika te obveze koje bi u tom slučaju imali predsjednik Republike i Vlada. Bez obzira na „veliki ego“ s obje strane, za ovakva, krucijalna, pitanja predsjednik i premijer morali bi naći zajednički jezik ili bi trebali snositi određene posljedice koje bi bile određene u Ustavu, kao najvišem pravnom aktu u Republici Hrvatskoj. Profesorica Kostadinov navodi primjer Francuske: „Svakodnevne odluke morale su se na zajedničkim područjima, u vanjskoj politici i obrani, donositi sporazumno. Državnom je poglavaru za postavljanje i opoziv veleposlanika i posebnih izaslanika u stranim državama (čl. 14.), nužan supotpis predsjednika Vlade. Državna politika tu treba biti jednoglasna. U inozemstvu se Francuska morala oglašavati jedinstvenim glasom. Tko bi prekršio to diplomatsko i patriotsko pravilo, bio bi izložen kritici protivnika i javnog mnijenja.“¹⁴³

Problem se, također, javlja i kod pitanja ovlasti vezanih uz Oružane snage Republike Hrvatske (vojsku). Profesor Đorđe Gardašević navodi: „Ono što je bitno, prema slovu Ustava, to je da je predsjednik Republike Hrvatske vrhovni zapovjednik te da odgovara za obranu Republike. Po logici ustavnih normi, predsjednik bi morao biti vrhovni zapovjednik i u ratu i u miru. Odnosno, iako vojska, naravno, ne može nikada biti njegova

¹⁴¹ Podolnjak, R., Utjecaj francuskog polupredsjedničkog sustava na oblikovanje ustavnog položaja predsjednika Republike u postkomunističkim državama: Hrvatska u komparativnoj perspektivi, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Zagreb, 2012., str. 177.-178.

¹⁴² Podolnjak, R., Utjecaj francuskog polupredsjedničkog sustava na oblikovanje ustavnog položaja predsjednika Republike u postkomunističkim državama: Hrvatska u komparativnoj perspektivi, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Zagreb, 2012., str. 179.

¹⁴³ Kostadinov, B., Kohabitacija i vanjska politika, Informativno-informativni list za ekonomska i pravna pitanja, br. 5858 (2010), od 28.04.2010.; str. 2.

privatna stvar, on mora znati što se događa s vojskom. Bio rat ili mir. Njegova uloga može biti uređena, ali ne može biti poništena. Tu treba tražiti balans, ravnotežu.“¹⁴⁴

Predsjednik Republike Hrvatske Ivo Josipović je 2011. godine predložio uvođenje veta. Profesor Podolnjak navodi: „Ideja političkog veta ili ovlasti predsjednika Republike da zakon prije potpisivanja vrati Saboru na ponovnu raspravu u hrvatskim se ustavno-političkim raspravama rijetko aktualizirala sve do ustavnih promjena 2000. godine...“¹⁴⁵

Profesor Gardašević na Tribini Pravnog fakulteta i Kluba pravnika Grada Zagreba navodi: „Što se tiče prava veta, odnosno zahtjeva za ocjenu ustavnosti, odmah ću reći da to nisu iste stvari i čini mi se da i s razlogom postoje inicijative da se nešto napravi u vezi s predsjedničkim ovlastima u smislu ocjene ustavnosti zakona... predsjednik po tom stavku (članak 89. Ustava) ima jasnu obvezu promulgirati zakon i on je to do sada uvijek činio. Dakle, Ustav navodi: „Proglasit će zakone.“ Predsjednik u vezi s time supsidijarno ima važnu ovlast, a to je ovlast da podnese zahtjev za ocjenu ustavnosti po kojem Ustavni sud mora postupati.“¹⁴⁶ Profesor Gardašević dalje navodi kako bi predsjednik, kad već podnosi taj zahtjev Ustavnome sudu, a s obzirom na to da je neposredno izabran, trebao imati specifičnu ovlast i da bi Ustavni sud u toj situaciji trebao reagirati u kratkom propisanom roku.¹⁴⁷

Profesor Podolnjak na kraju navodi: „...predsjednički veto, kako politički (kada se predsjednik protivi zakonu na temelju neslaganja s njegovim političkim sadržajem), tako i ustavni (kada ga smatra protivnim Ustavu), neće biti lako prihvaćen od Hrvatskog sabora u nekom možebitnom budućem postupku promjene Ustava, jer takav veto predstavlja dodatni oblik nadzora nad radom predstavničkog tijela.“¹⁴⁸ On nudi i svoje „kompromisno“ rješenje te situacije u kojoj s jedne strane imamo traženje davanja veta predsjedniku, a s druge strane protivnike te ideje: „Rješenje je možda da o tom pitanju ustavnog veta odluče građani na ustavnom referendumu.“¹⁴⁹

¹⁴⁴ Gardašević, Đ., <https://www.nacional.hr/dorde-gardasevic-tvrda-kohabitacija-nije-losa-ali-nazalost-stopira-imenovanje-veleposlanika-i-generalnih-konzula-rh/>.

¹⁴⁵ Podolnjak, R., Argument u prilog ustavnog veta predsjednika Republike Hrvatske, Informator: instruktivno-informativni list za ekonomika i pravna pitanja, 60 (2012), 6044; str. 12.

¹⁴⁶ Gardašević, Đ., Ustav i ovlasti predsjednika Republike Hrvatske, 234. tribina Pravnog fakulteta i Kluba pravnika Grada Zagreba, UDK:342.511(497.5), Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Godišnjak tribina 2019. i 2020., Zagreb, 2019., str. 248.

¹⁴⁷ Gardašević, Đ., Ustav i ovlasti predsjednika Republike Hrvatske, 234. tribina Pravnog fakulteta i Kluba pravnika Grada Zagreba, UDK:342.511(497.5), Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Godišnjak tribina 2019. i 2020., Zagreb, 2019., str. 248.

¹⁴⁸ Podolnjak, R., Argument u prilog ustavnog veta predsjednika Republike Hrvatske, Informator: instruktivno-informativni list za ekonomika i pravna pitanja, 60 (2012), 6044; str. 13.

¹⁴⁹ Podolnjak, R., Argument u prilog ustavnog veta predsjednika Republike Hrvatske, Informator: instruktivno-informativni list za ekonomika i pravna pitanja, 60 (2012), 6044; str. 13.

U bitnom dijelu ovaj rad bavi se Rješenjem Ustavnog suda¹⁵⁰ Republike Hrvatske kojim nije prihvaćen prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 44.a ZoSud-a.

Ovo Rješenje odabrao sam kako bih ukazao na ulogu i ovlasti predsjednika Republike u izboru predsjednika Vrhovnog suda Republike Hrvatske. Postavlja se pitanje da li je zakonodavac izmjenama i dopunama ZoSuda povrijedio odredbu Ustava Republike Hrvatske. Većina sudaca Ustavnog suda smatra da nije i tu odluku treba poštivati. S druge strane, pojedini suci Ustavnog suda, mnogi pravni stručnjaci i moja malenkost smatraju kako se ipak radi o povredi ustavne odredbe i o smanjivanju Ustavom utvrđenih ovlasti predsjednika Republike, zato što Ustav nije ostavio mjesta za daljnju razradu svoje odredbe zakonom.

Predlagatelji su navodili kako su time bitno smanjene ovlasti Predsjednika koje su mu dane Ustavom Republike Hrvatske i to su objašnjavali time što u Ustavu u članku 116. stavku 2. (iz kojeg proizlaze te ovlasti Predsjednika Republike) nije sadržana formulacija „u skladu sa zakonom“ te su oni zbog toga smatrali kako se ta ustavna ovlast ne može dodatni razraditi zakonskim člankom 44.a Zakona o sudovima.

S druge strane, većina sudaca Ustavnog suda imala je suprotno mišljenje. Smatrali su kako je ta ustavna odredba podobna daljnjem „širenju“ kroz Zakon o sudovima, bez obzira na nedostatak navedene formulacije „u skladu sa zakonom.“

Manjina sudaca na sudu zastupala je pak stajalište da to nije u skladu s Ustavom, a to su objasnili u svojim izdvojenim mišljenjima, koja su ranije navedena i obrađena. Većina je obrazlagala svoju odluku time da je ova razrada članka 116. stavka 2. Ustava člankom 44.a Zakona o sudovima u skladu s Ustavom i time da su s tim u potpunosti prihvaćene preporuke „Skupine zemalja protiv korupcije (GRECO)“ za Hrvatsku; što smatraju jako bitnim i zbog poštovanja preporuka takvih međunarodnih tijela.

Bilo je i riječi o tome što napraviti ako ne dođe do imenovanja predsjednika Vrhovnog suda kako to nalažu članak 116. stavak 2. Ustava i članak 44.a ZoSud-a, odnosno ako predsjednik Republike Hrvatskom saboru ne predloži niti jednog kandidata od onih koji su predali prijave Državnom sudbenom vijeću ili Hrvatski sabor ne prihvati kandidata kojeg je predložio predsjednik Republike. Ta je situacija predviđena tek posljednjim izmjenama i dopunama trenutno važećeg Zakona o sudovima¹⁵¹ (na snazi od 1. ožujka

¹⁵⁰ Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske (U-I-1620/2021), Zagreb, 23. ožujka 2021.

¹⁵¹ Zakon o sudovima (NN 28/13, 33/15, 82/15, 82/16, 67/18, 126/19, 130/20, 21/22, 60/22).

2022. godine), koji u članku 44.a stavku 5. propisuje: „Ako Predsjednik Republike Hrvatske, u roku od 15 dana od dana zaprimanja posljednjeg zaprimljenog mišljenja iz stavka 4. ovog članka, niti jednog kandidata ne predloži za predsjednika Vrhovnog suda Republike Hrvatske odnosno ako u Hrvatskom saboru predloženi kandidat za predsjednika Vrhovnog suda Republike Hrvatske ne bude izabran, Državno sudbeno vijeće poništiti će javni poziv i najkasnije u roku od osam dana ponovno pokrenuti postupak izbora predsjednika Vrhovnog suda Republike Hrvatske objavom javnog poziva.“

Još jednom, smatram kako je ovo pogrešna odluka Ustavnog suda te sam mišljenja kako je ovdje došlo do povrede članka 116. stavka 2. Ustava Republike Hrvatske jer je donošenjem Zakona o sudovima, točnije člankom 44.a toga zakona, dirano u ovlasti Predsjednika Republike Hrvatske koje su mu zajamčene ovom ustavnom odredbom, a zakonodavac nije predvidio daljnju mogućnost razrade te ustavne odredbe zakonom ili nekim drugim aktom. Da je tome tako, onda bi zakonodavac dodao odredbu „u skladu sa zakonom“, kao što je to učinjeno na drugim mjestima u Ustavu Republike Hrvatske, kada je zakonodavac smatrao da za time ima potrebe.

LITERATURA:**I. KNJIGE I ČLANCI**

1. Duverger, Maurice, A New Political System Model: Semi-Presidential Government, *European Journal of Political Research*, 8/1980., str. 165.-187.
2. Elgie, Robert, *Semi-Presidentialism in Europe*, Oxford University Press, Oxford, 1999.
3. Kostadinov, Biljana, Hrvatska u konfliktnoj kohabitaciji (Milanović – Plenković), *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, Vol. 71 No. 2, svibanj 2021.
4. Kostadinov, Biljana, Kohabitacija i vanjska politika, *Informator: instruktivno-informativni list za ekonomska i pravna pitanja*, br. 5858 (2010), od 28.04.2010.; str. 1.-3.
5. Kostadinov, Biljana, O Ustavu Republike Hrvatske prema ustavnom modelu Francuske, *Informator: instruktivno-informativni list za ekonomska i pravna pitanja*, 6036 (2012), str. 1.-3.
6. Kostadinov, Biljana, Predsjednik Republike – Mimikrija Ustava Republike Hrvatske prema ustavnom modelu Francuske, *Revus*, 28, 2016.str. 63.-77.
7. Kostadinov, Biljana, *Suvremeni francuski parlamentarizam (1958-2002)*, Monografije Pravnog fakulteta u Zagrebu, Zagreb, 2004.
8. Podolnjak, Robert, Argument u prilog ustavnog veta predsjednika Republike Hrvatske, *Informator: instruktivno-informativni list za ekonomska i pravna pitanja*, 60 (2012), 6044; str. 12.-13.
9. Podolnjak, Robert, Utjecaj francuskog polupredsjedničkog sustava na oblikovanje ustavnog položaja predsjednika Republike u postkomunističkim državama: Hrvatska u komparativnoj perspektivi, *Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti – Znanstveno vijeće za državnu upravu, pravosuđe i vladavinu prava*, Zagreb, 2012., str. 175.-206.
10. Shugart, Matthew S. i Carey, John M., *Presidents and Assemblies – Constitutional Design and Electoral Dynamics*, 1992.
11. Sokol, Smiljko, Polupredsjednički sustav i parlamentarizam, *Politička misao*, Vol. XXIX (1992), No. 3, str. 4.-17.
12. Smerdel, Branko, Ustavno uređenje europske Hrvatske, *Narodne novine*, Zagreb, lipanj 2013.

II. PROPISI

13. Odluka o proglašenju promjene Ustava Republike Hrvatske (NN 113/2000).
14. Ustav Republike Hrvatske (NN 56/1990).

-
15. Ustav Republike Hrvatske (NN 56/90, 135/97, 113/00, 28/01, 76/10, 5/14).
 16. Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (NN 99/99, 29/02, 49/02).
 17. Zakon o sudovima (NN 28/13, 33/15, 82/15, 82/16, 67/18, 126/19, 130/20, 21/22, 60/22).

III. USTAVNOSUDSKA I SUDSKA PRAKSA

18. Presuda velikog vijeća Suda EU od 2. ožujka 2021., A. B. i drugi, C-824/18, EU:C:2021:153 (Imenovanje sudaca Vrhovnog suda).
19. Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske (Broj: U-I-1039/2021), Zagreb, 23. ožujka 2021.
20. Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske (Broj: U-I-1620/2021), Zagreb, 23. ožujka 2021.
21. Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske (Broj: U-I-1681/2021), Zagreb, 8. lipnja 2021.
22. Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske (Broj: U-I-1682/2021), Zagreb, 8. lipnja 2021.

IV. OSTALO

23. Drugo izvješće GRECO-A o sukladnosti – RC4(2018)14; usvojeno na 81. plenarnoj sjednici skupine GRECO (Strasbourg , 3. – 7. prosinca 2018.), vezano uz provedbu preporuka navedenih u Izvješću četvrtog evaluacijskog kruga; <https://rm.coe.int/cetvrti-eva-luacijski-krug-sprjecavanje-korupcije-kod-saborskih-zastupn/1680920116>, 24. rujna 2022.
24. Gardašević, Đorđe, <https://www.nacional.hr/dorde-gardasevic-tvrda-kohabitacija-nije-losa-ali-nazalost-stopira-imenovanje-veleposlanika-i-generalnih-konzula-rh/>, 24. rujna 2022.
25. Gardašević, Đorđe, Ustav i ovlasti predsjednika Republike Hrvatske, 234. tribina Pravnog fakulteta i Kluba pravnika Grada Zagreba, UDK:342.511(497.5), Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Godišnjak tribina 2019. i 2020., Zagreb, 2019., str. 237.-271.
26. Izvješće četvrtog evaluacijskog kruga skupine zemalja protiv korupcije (GRECO) za Hrvatsku – usvojeno na 64. plenarnoj sjednici skupine GRECO 20. lipnja 2014. i objavljeno 25. lipnja 2014., nakon što ga je odobrila Republika Hrvatska /GRECO EVAL IV

REP (2013) 7E; <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c2e17>, 24. rujna 2022.

27. Josipović, Ivo, <https://www.nacional.hr/gost-kolumnist-ivo-josipovic-drzava-u-drzavi-ceka-novog-predsjednika-ili-predsjednicu-rat-traje/>, 24. rujna 2022.

Izjava o izvornosti

Ja, Hrvoje Mladiček, pod punom moralnom, materijalnom i kaznenom odgovornošću, izjavljujem da sam isključivi autor/ica diplomskog rada te da u radu nisu na nedozvoljeni način (bez pravilnog citiranja) korišteni dijelovi tuđih radova te da se prilikom izrade rada nisam koristio/-la drugim izvorima do onih navedenih u radu.

Hrvoje Mladiček, v.r.