

ANDREJ ABRAMOVIĆ
sudac Ustavnog suda Republike Hrvatske

LOVORKA KUŠAN
sutkinja Ustavnog suda Republike Hrvatske

dr. sc. GORAN SELANEC
sudac Ustavnog suda Republike Hrvatske

Na temelju članka 27. stavaka 4. i 5. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske ("Narodne novine" broj 99/99., 29/02. i 49/02. - pročišćeni tekst) prilažemo sljedeće

**IZDOJENO MIŠLJENJE
U ODNOSU NA UPOZORENJE USTAVNOG SUDA REPUBLIKE HRVATSKE U
PREDMETU BROJ: U-VII-1263/2024 OD 18. OŽUJKA 2024.**

I. Uvod

Prema stajalištu većine, u predmetima nadzora ustavnosti i zakonitosti izbornog postupka iz Glave IX. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu, koje Ustavni sud pokreće vlastitom inicijativom, suci i sutkinje koji se ne slažu sa stajalištima većine ne mogu pisano izdvojiti svoje mišljenje kojim obrazlažu razloge svog neslaganja sa stajalištima i zaključcima većine u tim predmetima kako bi ono bilo objavljeno zajedno s upozorenjem koje izdaje Ustavni sud.

U kasnijim dijelovima ovog mišljenja istakli smo da takvo postupanje predstavlja ograničenje jamstva nezavisnosti pozicije ustavnih sudaca i sutkinja koji se ne slažu s načinom na koji većina odlučuje u takvim predmetima. S obzirom da ovo izdvojeno neće biti objavljeno uz upozorenje većine ono je napisano sukladno stavku 4. članku 27. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske u kojem je navedeno da sudac Ustavnog suda koji izdvoji mišljenje dužan ga je pisano obrazložiti.

Izdvojeno mišljenje sastoji se od četiri tematska dijela.

U prvom dijelu obrazlažemo zašto smatramo da je u ovom predmetu došlo do neusklađenosti postupanja Ustavnog suda s Ustavnim zakonom o Ustavnom sudu Republike Hrvatske i člankom 29. Ustava. Ukazujemo na činjenicu da je većina zaobišla relevantna postupovna jamstva iz članaka 27. i 28. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske zbog čega je u konačnici došlo do povrede postupovnog aspekta Ustavom zajamčene slobode političkog djelovanja i slobode izražavanja jedne od sudionica izbornog postupka o čijim interesima je odlučivala u okviru ovog postupka.

U drugom dijelu, za razliku od većine koja nije smatrala shodnim pružiti obrazloženje svojih zaključaka, sveobuhvatnom ustavnopravnom argumentacijom obrazlažemo

naše stajalište da ustavna zapreka izravnom sudjelovanju Predsjednika Republike u korist određenih političkih opcija koje sudjeluju u izbornom procesu za Hrvatski sabor proizlazi iz granica njegovih ovlasti iz odredaba članaka 94. i 96. Ustava Predsjednika određenih njegovim specifičnim mjestom u sustavu diobe vlasti i njemu svojstvenih mehanizama kočnica i ravnoteža koje su ustrojene Ustavom njegovim izmjenama iz 2000. godine.

U trećem dijelu obrazlažemo odlučujuće razlike između ovlasti Predsjednika Republike u izbornom procesu za predstavničko tijelo građana i građanki EU-a i izbornom procesu za predstavničko tijelo građana i građanki Republike Hrvatske.

U četvrtom dijelu iznosimo ustavnopravne razloge vezane uz ovlast Predsjednika Republike da se brine za redovito i usklađeno djelovanje te za stabilnost državne vlasti koji određuju granicu između dopuštenog i nedopuštenog korištenja ustavne pozicije Predsjednika tijekom trajanja izbornog procesa za Hrvatski sabor i poslijeizbornog perioda. Činjenica da se Predsjednik Republike kritički odnosi prema drugim tijelima državne vlasti, posebno tijelima zakonodavne i izvršne vlasti koja su inherentno politički određena, ne može predstavljati povredu ustavnih jamstava ravnopravnosti pasivnog biračkog prava sudionica izbornog postupka samo stoga jer su izloženi kritici Predsjednika Republike zbog svog postupanja tijekom perioda u kojem su obnašali zakonodavnu i izvršnu vlast.

II. Neusklađenost postupanja Ustavnog suda s Ustavnim zakonom o Ustavnom sudu i člankom 29. Ustava

Izražavamo protivljenje odluci većine kojom je odlučeno da se u konkretnom postupku odlučuje u postupovnoj formi koja je protivna postupovnim pravilima Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske.

U konkretnom predmetu većina je odlučila da će se Ustavni sud obratiti javnosti u formi Upozorenja. Većina smatra da je forma Upozorenja utemeljena u odredbi članka 89. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske u kojem je propisano:

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

Iz izričaja citirane odredbe jasno proizlazi da Ustavni zakon ne propisuje da se odluka donosi u formi upozorenja. U odredbi se izričito navodi da će javnost obavijestiti o svom *utvrđenju* da su određeni sudionici u izbornom postupku postupali protivno Ustavu. Drugim riječima, Ustavni sud ima ovlast i obvezu utvrditi povredu Ustava tijekom izbornog postupka. Po utvrđenju povrede Ustava Ustavni sud može donijeti i odluku kako je potrebno *upozoriti nadležna tijela* o svom utvrđenju i primjerenim mjerama koje je Ustavni sud izrekao kako bi spriječio nastavak povrede odnosno uklonio povredu. Postupovno se radi o dvije odvojene i sadržajno različite odluke, pri čemu se svaka donosi u svojoj odgovarajućoj formi.

Kada utvrđuje da je određeni sudionik izbornog procesa povrijedio Ustav, Ustavni sud donosi odluku o meritumu spora. Postojanje povrede Ustava je meritorno pitanje. Utvrđujući je li stranka u sporu (sudionik izbornog postupka) povrijedila Ustav u okviru svog postupanja u izbornom postupku, Ustavni sud odlučuje o interesima i pravima te stranke, kao i o interesima drugih sudionika izbornog postupka koje pogađaju učinci takvog postupanja. Ne vjerujemo da većina ne razumije što znači odlučiti u meritumu spora. Smatramo da se većina odlučila izražavati kroz formu "Upozorenja", koje je sama uvela kao postupovnu kategoriju, kako bi izbjegla postupovne posljedice koje proizlaze iz redovne, Ustavnim zakonom propisne forme odlučivanja.

Glava III. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske naslovljena je "Postupak pred Ustavnim sudom - Opće odredbe". Glava III. sadrži temeljna postupovna pravila za odlučivanje Ustavnog suda, a time i prava stranaka u postupcima pred Ustavnim sudom, koja su zajednička svim vrstama postupaka vođenim temeljem različitih nadležnosti Ustavnog suda. Uz ove opće odredbe koje su načelno uvijek primjenjive, svaki specifični postupak može imati dodatna specifična pravila koja su sadržana u konkretnoj glavi Ustavnog zakona koja je posvećena toj vrsti nadležnosti Ustavnog suda. U Glavi III. Ustavnog zakona odredbom članka 27. Ustavnog zakona propisano je:

- "1) Ustavni sud donosi odluke i rješenja većinom glasova svih sudaca, ako Ustavom ili ovim Ustavnim zakonom nije drukčije određeno.
- (2) Ustavni sud donosi odluku kada odlučuje o biti stvari, a u ostalim slučajevima donosi rješenje.
- (3) Odluka i rješenje Ustavnog suda moraju biti obrazloženi.
- (4) Sudac Ustavnog suda koji izdvoji mišljenje dužan ga je pisano obrazložiti.
- (5) Sudac Ustavnog suda koji je glasovao suprotno većini može, u primjerenom roku od dana izrade odluke ili rješenja, pisano obrazložiti svoje mišljenje i objaviti ga.
- (6) Sudac Ustavnog suda se ne može uzdržati od glasovanja, osim u slučaju kada je sudjelovao u donošenju zakona, drugog propisa ili odluke koji su predmet odlučivanja."

Iz citirane odredbe Ustavnog zakona jasno proizlazi da Ustavni sud odlučuje o biti stvari (meritumu) u formi odluke. Pitanje je li sudionik izbornog postupka povrijedio Ustav i time ugrozio interese ostalih sudionika izbornog postupka, bilo da se radi o interesima drugih političkih opcija koje sudjeluju u izbornom natjecanju ili o interesima samih birača, jest bit stvari u postupku nadzora nad ustavnošću i zakonitošću izbora iz Glave IX. Ustavnog zakona. Potpuno je irelevantno što je u konkretnom predmetu Ustavni sud odlučio postupati na vlastitu inicijativu. U postupku je odlučivao o interesima i pravima sudionika izbornog postupka. Posljedično Ustavni sud je bio dužan donijeti *odluku* kojom rješava *bit stvari*. U dijelu u kojem upozorava Državno izborno povjerenstvo na posljedice svoje odluke Ustavni sud je bio dužan donijeti *rješenje*.

To znači da je Ustavni sud bio dužan ispoštovati važna postupovna jamstva koja su inherentna formi odluke iz članka 27. Ustavnog zakona. Ta postupovna jamstva proizlaze iz ustavnog prava na pravično suđenje iz članka 29. Ustava i članka 6. Europske konvencije o zaštiti temeljnih prava i sloboda. Ona su izražena kroz odredbu članka 28. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske:

- "(1) Odluka, odnosno rješenje Ustavnog suda mora imati uvod, izreku i obrazloženje.
 (2) Uvod odluke, odnosno rješenja sadrži: naziv Ustavnog suda, ime i prezime predsjednika i sudaca Ustavnog suda koji su sudjelovali u donošenju odluke, odnosno rješenja, kratku oznaku predmeta odlučivanja, te dan kada je odluka, odnosno rješenje doneseno.
 (3) Izreka sadrži odluku Ustavnog suda o predmetu odlučivanja.
 (4) U obrazloženju Ustavni sud će izložiti sadržaj podneska kojim se predlaže pokretanje postupka, odnosno kojim je postupak pokrenut, navesti razloge zbog kojih je odlučio kao u izreci i propise na kojima je utemeljio odluku."

Iz rasprave koja se vodila na stručnom sastanku ili sjednici Ustavnog suda (nije bilo jasno niti u kojem formatu je Sud postupao u kojem trenutku u ovom postupku) jasno je proizlazilo da većina donosi odluku kojom odlučuje o biti stvari. Većina je tako raspravljala o utvrđenju povrede Ustava, preciznije o tome predstavlja li neko konkretno postupanje određenih konkretnih sudionika izbornog postupka, o čijim interesima većina odlučuje u konkretnom predmetu, povredu nekog konkretnog ustavnog jamstva, kojim se štite interesi drugih sudionika postupka. Većina je također raspravljala o mjerama koje je potrebno izreći kako bi se onemogućio nastavak trajanja povrede. Isto tako, raspravljala je o sankcijama koje će možda biti potrebne u budućnosti. Kada se pogleda sadržaj Upozorenja vrlo lako se može utvrditi postojanje sva tri elementa. Istovremeno oni nisu izraženi u formi koju nalaže Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske u članku 28. Iz strukture "upozorenja" odmah je vidljivo da taj akt nema ni uvod, ni izreku, a niti obrazloženje.

Istovremeno, tijekom rasprave jasno nam je izraženo stajalište da se u ovom predmetu ne donosi odluka već upozorenje pri čemu ne možemo dokučiti u čemu je razlika osim što si time većina dopušta da svoje postupanje izuzme od dosega postupovnih jamstava koji štite interese stranaka postupka pred sudom od arbitarnog postupanja samog suda. Naime, kao i svaki drugi sud, Ustavni sud je dužan poštivati članak 29. Ustava odnosno članak 6. Europske konvencije o zaštiti temeljnih prava. U protivnom ne predstavlja nezavisno i nepristrano tijelo sudske vlasti. Sve to ipak nije smetalo značajnom dijelu sutkinja i sudaca koji su sudjelovali o raspravi da u samoj razmjeni argumenata to isto upozorenje koje nije odluka nastave nazivati odlukom suda.

U svom ignoriranju postupovnih odredaba Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske većini je promakla činjenica da je jedan od dvoje sudionika izbornog postupka, o čijim postupcima je odlučivala, pravna osoba odnosno politička udruga građana te kao takva ima Ustavom zajamčena prava i slobode. U kontekstu konkretnog postupka neizbježna je činjenica da SDP kao politička stranka uživa temeljnu političku slobodu izražavanja zaštićenu člankom 38. Ustava i političkog djelovanja zaštićenu povezanom odredbom članka 6. Ustava. Kada se odlučuje o njenim interesima i pravima SDP također uživa zaštitu temeljnog postupovnog prava na pravično suđenje iz članka 29. Ustava. U odnosu na SDP, bit stvari u ovom predmetu je sljedeće pitanje: *je li svojim političkim izražavanjem i djelovanjem u okviru izbornog postupka za Hrvatski sabor ta politička stranka povrijedila neku odredbu Ustava, bilo da se radilo o jamstvu nečijeg ustavnog prava ili nekom ustavnom načelu čijim nepoštivanjem ugrožava i interese drugih sudionika izbornog postupka.*

U "upozorenju" je moguće naći isključivo tvrdnju (zaključak) da postupanje SDP-a u izbornom postupku predstavlja povredu Ustava. Taj zaključak nije dalje obrazložen nikakvim daljnjim razlozima. Većina je na taj način povrijedila izričitu odredbu stavka 4. članka 28. Ustavnog zakona, a time SDP-u uskratila pravo na pravično suđenje iz članka 29. Ustava.

Prije svega nije precizno određeno koja to točno postupanja (izjave, radnje, odluke) predstavljaju povredu Ustava. Drugo, nije nigdje navedeno koja odredba Ustava je povrijeđena. Tijekom rasprave se konstantno zazivala odredba članka 3. Ustava. Ako je povrijeđena neka temeljna vrednota ustavnog poretka koja točno i kako točno. Treće, većina je u svom "upozorenju" izrekla određene mjere popraćene prijetnjom izuzetno teške odnosno nerazmjerne sankcije. Time upozorenje djeluje ograničavajuće na slobodu izražavanja i djelovanja te političke stranke. S obzirom da predstavlja ograničenje, Ustavni sud je bio dužan razmotriti, procijeniti i obrazložiti zadovoljava li ono uvjet razmjernosti iz članka 16. Ustava. Dokaz da većina ovom predmetu nije prišla s aspekta svoje obveze poštivanja uvjeta razmjernosti je činjenica da je u okviru upozorenja izrekla prijetnju gotovo najtežom mogućom sankcijom (najteža bi bila ocjena protuustavnosti stranke iz čl. 6. Ustava): poništavanje izbornih rezultata. Iz "upozorenja" je očito da većina uopće nije razmatrala činjenicu da bi takva sankcija imala izuzetno dalekosežne posljedice ne samo za SDP već i za druge stranke koje bi bile zadovoljne svojim izbornim uspjehom. Istovremeno, tijekom rasprave se višekratno isticalo da je do uključivanja ove sankcije u tekst "upozorenja" došlo samo zbog toga jer je preuzet dio odredbe članka 86. Ustavnog zakona. Ne shvaćamo što točno podrazumijeva ovakav odgovor; da navođenje sankcije poništavanja izbora nije ozbiljna prijetnja jer se radi "samo" o preslikavanju teksta Ustavnog zakona?

Kao suci i sutkinje Ustavnog suda bili smo voljni razmotriti mogućnost da je SDP svojim postupcima u okviru izbornog postupka povrijedio određena ustavna jamstva koja se odnose na izborni postupak. To se prvenstveno odnosi na obvezu zakonitog postupanja tijekom izbornog postupka kao i obvezu poštivanja ravnopravnosti pasivnog biračkog prava ostalih sudionika izbornog postupka iz članka 49. Ustava. Postupci koje smo bili voljni razmatrati u okviru postupka nadzora ustavnosti i zakonitosti izbornog postupka odnosili su se na svjesno planirane medijske nastupe s Predsjednikom Republike i uključivanje Predsjednika Republike u stranačke postupke odlučivanja o zajedničkim nastupom na izborima. Bili smo spremni razmotriti ozbiljnost takvih postupaka u svjetlu posljedica koje su imale za druge sudionike izbornog postupka te razmotriti primjerene i razmjerne mjere sprječavanja daljnjih mogućih povreda. Većina nije pokazala interes za takvim postupanjem.

Prijetnje sankcijama kao što su poništavanje izbora smatramo nerazumnim.

Prijetnje sankcioniranjem zbog mogućih budućih postupaka PRH koje prestaju biti pod utjecajem SDP-a u slučaju da se uskladi sa zahtjevima Ustavnog suda smatramo ozbiljnim ograničenjem njihove Ustavom zajamčene slobode stranačkog djelovanja.

Opisanim izigravanjem postupovnih jamstava iz članka 27. i članka 29. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske većina je svojim odlukama o

upravljanju ovim postupkom povrijedila postupovni aspekt slobode političkog djelovanja iz članka 6. Ustava i s njom povezanom slobodom izražavanja iz članka 38. Ustava.

PRH je u okviru ovog postupka tijelo državne vlasti te ne uživa temeljna prava i slobode. No, kao što je vrlo opsežno razloženo u kasnijim dijelovima izdvojenog mišljenja, PRH ima ustavne ovlasti i obveze koje su ovom odlukom većine u jednom dijelu obesmislene.

Izigravanjem odredaba članaka 28. i 29. Ustavnog suda većina je također ograničila nezavisnost položaja onih sudaca i sutkinja Ustavnog suda koji su smatrali ispravnim izraziti svoje neslaganje bilo sa svim ili pojedinačnim zaključcima većine (koja su trebala biti izražena kroz izreku), bilo sa razlozima koje je većina bila dužna iznijeti u svom obrazloženju odluke. Iz gore citiranih odredba Ustavnog zakona jasno proizlazi da oni suci i sutkinje Ustavnog suda koji izraze neslaganje s odlukom ili dijelovima odluke većine imaju obvezu izraditi pisano obrazloženje svog izdvojenog mišljenja kako bi se ono uključilo u spis predmeta. Štoviše, ti suci imaju Ustavnim zakonom propisanu ovlast tražiti objavu tog mišljenja zajedno s odlukom.

III. Ustavne zapreke sudjelovanju Predsjednika Republike Hrvatske kao kandidata na izornoj listi političke stranke

Republika Hrvatska se 2000. godine odlučila za jasan odmak od dotadašnjeg polupredsjedničkog sustava u čijem središtu je bila institucija Predsjednika koja je - kombinacijom izravne izborne legitimacije i vrlo širokih i dalekosežnih ustavnih ovlasti - bila nadređena ne samo svim ostalim dijelovima izvršne grane vlasti već *de facto* i samom Saboru Republike Hrvatske. Štoviše, zbog ustavnih ovlasti kao što su položaj vrhovnog zapovjednika Hrvatske vojske u kombinaciji s dopuštenom političkom pripadnosti političkoj stranci, koja je takvoj političkoj personi bila neizbježno podređena, hrvatski ustavni poredak je poprimao snažne elemente predsjedničkog sustava, ali uz izostanak snažnih mehanizama kočnica i ravnoteža koje u takvim sustavima omogućavaju ostalim granama vlasti da se suprotstave autokratskim rizicima i samovolji koji često prate centralizaciju političke moći u jedno tijelo državne vlasti.

Nakon perioda Domovinskog rata, u kojem je centralizacija državne vlasti u instituciji, kojoj je primarno povjerena ovlast vrhovnog zapovjednika, bila utemeljena u razlozima učinkovitosti upravljanja obrambenim naporima očuvanja narodne suverenosti, Republika Hrvatska se u stabilnijim okolnostima mirnodopskog razdoblja odlučila za daljnji demokratski iskorak. Taj iskorak bio je uvelike uvjetovan činjenicom da je takva koncentracija državne vlasti u jednom tijelu jedne grane vlasti, odnosno jednoj osobi, počela gubiti svrhu učinkovitog upravljanja obrambenim naporima, te se istovremeno pokazivala kao sve jasnije izraženo ograničenje temeljnih političkih sloboda i demokratskih mehanizama karakterističnih za sustave ustavnih demokracija kakvom se Republika Hrvatska odredila od samog trenutka proglašenja neovisnosti.

Za Republiku Hrvatsku taj demokratski iskorak prvenstveno je značio značajno redefiniranje načela diobe vlasti i jačanje mehanizama kočnica i ravnoteža kojima će raznovrsniji skup različitih tijela različitih grana državne vlasti biti u mogućnosti

nadzirati i suzbijati rizike nove koncentracije političke moći u jednom tijelu vlasti koja bi ugrožavala političke slobode neophodne za redovno funkcioniranje demokratski uređenog političkog odlučivanja i upravljanja državom.

Izmjenama Ustava iz 2000. godine Republike Hrvatska se suvereno odredila kao ustavna demokracija parlamentarnog oblika. U toj ustavnoj arhitekturi centralno gravitacijsko mjesto namijenjeno je Hrvatskom saboru. Ustav je Saboru povjerio ustavotvornu i zakonodavnu ulogu. Odredio je da kroz instituciju Sabora narod, kao zajednica ravnopravnih državljana, ostvaruje vlast izborom svojih narodnih predstavnika. Ustav iz 2000. godine je člankom 70. izričito propisao da je Hrvatski sabor predstavničko tijelo građana i nositelj zakonodavne vlasti u Republici Hrvatskoj. Istovremeno, odredbom članka 3. Ustav je odredio da su poštivanje prava čovjeka, sloboda i jednakost građana i građanki, te iz toga proizlazeći vladavina prava i demokratski višestranački sustav najviše vrednote ustavnog poretka Republike. Ustavne ovlasti i uloga Hrvatskog sabora definirane su kako bi bile glavni izraz navedenih ustavnih vrednota.

Rizici arbitrarnog postupanja samog Sabora suzbijeni su ustavnim jamstvima slobode političkog izražavanja i udruživanja, zaštitom višestranačja, koja se kroz mehanizam izbornog procesa za predstavnička tijela štiti ustavnim načelom razmjernosti izbornog sustava i ustavnim jamstvom jednakosti biračkog prava jednake težine. Posljedično, Hrvatski sabor je institucionalno ustrojen kao izraz višestranačkog pluralizma u kojem je teško ostvariti potpunu dominaciju jedne stranke nad ostalim političkim grupacijama. S druge strane, Ustav je odredio da je glavno tijelo izvršne vlasti Vlada Republike Hrvatske. Ustav je Vladu stavio pod punu kontrolu Hrvatskog sabora. Odredbom članka 112. Ustava jasno je propisano da je Vlada odgovorna Hrvatskom saboru na način da su Predsjednik i članovi Vlade zajednički odgovorni Saboru za odluke koje donosi Vlada, a osobno su odgovorni Saboru za svoje područje rada.

Ustav predviđa niz mehanizama kojima Sabor nadzire i usmjerava ponašanje Vlade. Među njima se nalaze i mehanizmi kojima parlamentarna manjina, to jest, opozicija, raspolaže mogućnostima pritiska na Vladu i njene članove. U dobrom dijelu tih mehanizama nadzora Sabora nad Vladom značajnu ulogu ima i Predsjednik Republike.

U konačnici, postupanja i odluke zakonodavne i izvršne vlasti nadzire sudbena grana vlasti koju obavljaju sudovi. Ustav je izričito odredio da je sudbena vlast samostalna i neovisna. Ustavno načelo sudske nezavisnosti i nepristranosti ne dozvoljava utjecaj svakodnevnih stranačke politike, inherentne funkcioniranju zakonodavne i izvršne grane vlasti, na donošenje odluka u okviru tijela sudbene vlasti.

Iako se 2000. godine Republika Hrvatska suverenom voljom odlučila za sustav ustavne demokracije parlamentarnog tipa nije se odrekla institucije Predsjednika Republike. Štoviše, PRH je zadržao značajno mjesto u arhitekturi ustavnog poretka.

Institucija PRH je uglavljena u ustavnu shemu ustrojenu s ciljem održavanja sustava kočnica i ravnoteža kojim se ublažava prijetnja bilo kakvog samovoljnog, arbitrarnog, iracionalnog odnosno autokratskog ponašanja tijela državne vlasti, a posebno onih tijela koja trenutno uživaju podršku predstavničke većine. Nakon ustavnih izmjena iz

2000. godine PRH svoj primarni smisao ostvaruje kroz skrb za održavanje Ustavom određene diobe državne vlasti i njoj pripadajućih mehanizma kočnica i ravnoteža. Jezikom ustavne teorije, institucija PRH služi "distribucijskim" (diobenim) mehanizmima ustavne organizacije državne vlasti.

Sadržaj i doseg ovlasti i obveza PRH određeni su upravo ovom ustavnom funkcijom. No, ne smije se smetnuti s uma da načelo diobe vlasti, te ustavni mehanizmi kočnica i ravnoteža i sami imaju funkcionalnu vrijednost. Kao zaštitna jamstva kontrole rizika samovolje i arbitrarnosti državnih tijela, oni služe očuvanju ranije spomenutih temeljnih vrednota ustavnog poretka kao što su ponajprije poštivanje prava čovjeka, sloboda, jednakost građana i građanki, te višestranačka demokracija, ali i mirotvorstvo, socijalna pravda, a u konačnici vladavina prava. Način na koji PRH koristi ovlasti svoje ustavne pozicije u konačnici mora biti ocjenjivan sagledavajući konkretne učinke koji njegovi postupci imaju za ostvarenje, očuvanje i promicanje tih temeljnih vrednota ustavnog poretka Republike u stvarnim okolnostima svakog konkretnog slučaja zasebno.

Ustav izravno propisuje tri temeljne ovlasti PRH:

Predsjednik Republike Hrvatske predstavlja i zastupa Republiku Hrvatsku u zemlji i inozemstvu.

Predsjednik Republike brine se za redovito i usklađeno djelovanje te za stabilnost državne vlasti.

Predsjednik Republike odgovara za obranu neovisnosti i teritorijalne cjelovitosti Republike Hrvatske.

Hrvatski Ustav je također procijenio da je PRH značajno svrsishodniji i učinkovitiji u svojoj ustavnoj funkciji ako je izdvojen iz svakodnevnog političko-stranačkog nadmetanja koje je inherentno parlamentarnoj političkoj borbi. Ustav u članku 96. tako nalaže da nakon izbora Predsjednik Republike podnosi ostavku na članstvo u političkoj stranci. Štoviše, o toj ostavci dužan je obavijestiti Hrvatski sabor. Akt obavještanja Saboru nosi važnu ustavnu simboliku. Tim činom PRH dokazuje Saboru da se svjesno povlači iz svakodnevnog redovnog sukobljavanja političkih stranaka koje je inherentno političkom odlučivanju u parlamentarnim demokracijama.

Pragmatičku borbu za partikularni politički interes neke stranačke grupacije zamjenjuje druga vrsta izazova: briga za stabilnost funkcioniranja institucionalnog sustava državne vlasti ustrojenog Ustavom.

Istovremeno valja istaknuti činjenicu da je ta vrsta izazova također inherentno političke prirode. Odgovor na pitanje funkcionira li sustav državne vlasti na redovit i usklađen način je dobrim dijelom rezultat političke procjene konkretnih okolnosti određenog trenutka. Još je više svaka takva odluka o svrsishodnosti i učinkovitosti reakcije na uočena odstupanja od demokratskih obrazaca koja izazivaju nestabilnost. Naravno, Ustav u tim političkim procjenama stavlja PRH u vrlo konkretne pravne okvire.

PRH postupa isključivo unutar svojih Ustavom određenih ovlasti. PRH je u svom postupanju i sam dužan poštovati temeljne vrednote ustavnog poretka, kao što su višestranačje, te poštivanja institucionalne uloge svih političkih stranaka, ili kao što je

vladavina prava i njoj inherentno načelo razumnosti. Dužan je svojim postupcima ne narušavati temeljna strukturalna načela ustavne arhitekture kao što je načelo jednakost pred zakonom, koje ne podnosi specijalne izuzetke od dosljedne i ujednačene primjene prava na sve, pa i najviše nosioce državne vlasti ili načelo razmjernosti koje od svih nositelja vlasti traži da u svojim ovlastima ne prelaze granicu primjerenog i nužnog. PRH je prije svih taj koji brine da se državna vlast, pa tako i ona koju je Ustav povjerio njemu ili njoj, koristi isključivo u javnom interesu, odnosno na dobrobit svih građana i građanki kao ravnopravnih članova političke zajednice iz koje ta vlast proizlazi.

U konačnici, zbog iskustva koje je uvjetovalo ustavne izmjene 2000. godine, ustavotvorci su imali svijest da je i sam PRH podložan rizicima koje uobičajeno nosi pozicija političke moći iz koje nastupaju nositelji državne vlasti. Stoga Ustav i ograničava mogućnost obnašanja pozicije PRH na najviše dva mandata u trajanju od po pet godina. U nizu slučajeva Ustav koristi i mehanizam supotpisa uvjetujući stupanje na snagu odluke PRH supotpisom Predsjednika Vlade. Svoju naklonjenosti parlamentarnom obliku demokracije Ustav pokazuje i time što Hrvatskom saboru omogućava da kvalificiranom parlamentarnom većinom "preglasa" odluke koje je PRH donio u okviru svojih ustavnih nadležnosti, a posebno u svojstvu vrhovnog zapovjednika. Jasno je da je ustavna pozicija PRH značajno drugačija od one koju je institucija Predsjednika Republike imala u ustavnom poretku Republike Hrvatske prije izmjena Ustava iz 2000. godine. Nakon ustavnih izmjena iz 2000. godine PRH nije središnje tijelo državne vlasti. Institucija PRH je stavljena u funkciju očuvanja stabilnosti funkcioniranja ustavnopravnog poretka ustrojenog kroz načelo diobe vlasti s ciljem očuvanja i promicanja temeljnih vrednota na kojima taj poredak počiva. Kroz svoju temeljnu nadležnost skrbi za redovito i usklađeno djelovanje, te se za stabilnost državne vlasti PRH vodi činjenicom da ustavni poredak Republike Hrvatske predstavlja objektivan sustav vrijednosti. Na posljedice tog aspekta ustavnog poretka do sada smo ukazivali kroz izdvojena mišljenja u predmetima koji su se odnosili na dužnost sudova da pravne propise tumače na način kojim osiguravaju uvjete u kojima temeljne vrednote ustavnog poretka i njegova strukturalna načela neprestano i učinkovito "zrače" kroz čitav pravni poredak. Ista obveza se na primjeren način odnosi i na PRH i njegovo korištenje ustavnih ovlasti.

Parlamentarna demokracija ne postoji bez političkih stranaka i njihovog međusobnog sukobljavanja. Istovremeno, višestranačje i njemu inherentno političko sukobljavanje ima svoju cijenu. Ona nerijetko nije mala. U kombinaciji s načelom razmjernosti izbornog sustava višestranačje prati određeni veći ili manji stupanj političke fragmentacije predstavničkog tijela. Parlamentarna većina je često rezultat političkih koalicija. Vlade su izraz političkih kompromisa koalicijskih partnera. Višestranačje stoga nerijetko vodi k određenom stupnju političke nestabilnosti koja se odražava na učinkovitost postupanja kako izvršne vlasti, tako i zakonodavne vlasti.

Štoviše, politička fragmentiranost koja prati višestranačje može biti značajna prepreka samom konstituiranju zakonodavne, a time i izvršne vlasti. U slučaju poslijeizbornih okolnosti u kojima parlamentarne stranke nisu u mogućnosti doći do političkog kompromisa kojim bi bila oformljena koalicijska većina, otvara se neizvjesnost ponavljanja parlamentarnih izbora. Neizvjesnost koja nosi mogućnost opetovanog ponavljanja parlamentarnih izbora ne predstavlja ustavnu krizu vlasti.

Istovremeno, ona sigurno ne pridonosi stabilnosti političkog sustava, naročito ako je dugoročna. Isto tako, troši značajna javna sredstva.

Svjestan da u parlamentarnoj demokraciji koja počiva na razmjernom izbornom sustavu zaštita vrednote višestranačja ima svoju cijenu, Ustav itekako predviđa takvu mogućnost, te je pripremio odgovarajuće mehanizme. U njima važnu, ako ne i odlučujuću ulogu povjerava upravo PRH.

Ustav tako propisuje da PRH, koji ima izravnu izbornu legitimaciju kao i oni, saziva izabrane narodne zastupnike i zastupnice na konstituirajuću sjednicu tog saziva Hrvatskog sabora. Ova ovlast nije puka formalnost. Onaj koji određuje hoće li se sjednica održati ranije ili kasnije nesumnjivo utječe na vrijeme koje je vrijedno onima koji u poslijeizbornom pregovaranju traže mogućnost koalicijskih kompromisa. Ustav također Predsjedniku Republike povjerava ovlast određivanja mandataru za sastavljanje Vlade nakon što nakon konstituiranja konkretnog saziva Hrvatskog sabora, na temelju raspodjele zastupničkih mjesta i obavljenih konzultacija, utvrdi tko uživa povjerenje većine svih zastupnika. U okolnostima fragmentiranog sastava predstavničkog tijela ovlast ovakve procjene nosi izuzetan potencijal utjecaja na sam proces poslijeizbornog pregovaranja. Štoviše, Ustav je PRH povjerio mogućnost da mandataru za dodatnih 30 dana produži rok od minimalnih 30 dana koje mu jamči Ustav, a u kojem je dužan sastaviti Vladu, te za nju izboriti povjerenje apsolutne većine u Saboru. U slučaju da mandatar ne izbori povjerenje Sabora, ovlasti PRH poprimaju još izraženiji značaj. PRH u takvim okolnostima može odrediti novog mandataru ako u takvim okolnostima previranja u predstavničkom tijelu procijeni da postoji razumna vjerojatnost da će novi mandatar ostvariti povjerenje apsolutne većine. U slučaju da ocijeni da to nije izgledno, PRH će raspustiti taj saziv Sabora te raspisati nove izbore. Predsjednik Republike će istodobno imenovati privremenu nestranačku Vladu. Ustav ne određuje preciznije pojam "nestranačke Vlade". Vlada koja bi se sastojala od stručnjaka i stručnjakinja koji nisu članovi niti jedne političke stranke načelno bi zadovoljila ovaj uvjet. No, Ustav jednako načelno ne isključuje niti mogućnost da u takvoj Vladi, u nekom uravnoteženom broju, sudjeluju ministri iz različitih odnosno suprotstavljenih političkih opcija.

Navedene ovlasti jedinstvene su funkciji PRH. Niti jedan čelnik niti jednog drugog tijela državne vlasti, uključujući Predsjednika Hrvatskog sabora ili Predsjednika Vlade, nemaju niti približno sličnu ulogu tijekom izbornog procesa za predstavničko tijelo građana i građanki Republike Hrvatske. One potvrđuju specifičnost funkcije koju je Ustav namijenio PRH u svom sustavu diobe vlasti i njegovih mehanizama kočnica i ravnoteža.

S obzirom na ovakvo određene ustavne ovlasti PRH u (post)izbornom procesu za Hrvatski sabor, kojima je nesumnjivo moguće značajno utjecati na formiranje ishoda poslije-izbornog procesa, teško je prihvatiti tumačenje da Ustav niti načelno ne pretpostavlja da se PRH mora izuzeti iz redovnog, svakodnevnog političkog sučeljavanja i sukobljavanja političkih stranaka, koje je inherentno političkom životu parlamentarnih demokracija.

Ovako postavljene ovlasti zorno ukazuju na to da je, u okviru povjerene mu nadležnosti, to jest, skrbi za redovito i usklađeno djelovanje, te za stabilnost državne vlasti, Ustav PRH namijenio dvostruku zadaću tijekom izbornog procesa.

Prvo, osnovno i temeljno, PRH se pri korištenju svojih ovlasti u okviru izbornog procesa mora skrbiti da se institucionalno oživotvori demokratski izražena volja hrvatskog naroda s obzirom da ustavna demokracija u Republici Hrvatskoj počiva na pretpostavci da sva vlast proizlazi iz naroda i pripada narodu kao zajednici slobodnih i ravnopravnih državljana. Ta zadaća postaje teško ostvariva, ako ne i nedostižna uprežanjem navedenih ovlasti radi favoriziranja partikularnih interesa nekih od aktivnih sudionica i suparnica u političkom nadmetanju unutar (poslije)izbornog postupka, a ne očuvanja temeljnih vrednota na kojima počiva izborni proces odnosno ustavni poredak Republike Hrvatske. U okolnostima redovnog funkcioniranja ustavne demokracije i njenog izbornog postupka uloga PRH u tom postupku pretpostavlja zdrav odmak od njegovih aktivnih sudionica.

Drugo, briga za stabilnost sustava državne vlasti, koji u svom centru ima demokratski izabrano predstavničko tijelo, od PRH načelno zahtijeva da, kao netko tko je također predstavnik naroda izabran neposrednim odlučivanjem, stvara uvjete u kojima će izabrani predstavnici različitih političkih opcija postići dogovor koji je nužan za formiranje zakonodavne, a potom i izvršne vlasti u Republici. Ta zadaća posebno dobiva na značaju u okolnostima dugotrajne nemogućnosti formiranja izvršne vlasti i posljedičnog opetovanog ponavljanja parlamentarnih izbora. Da bi u takvim okolnostima nestabilnosti sustava države vlasti uopće bio u mogućnosti biti neka vrsta komunikacijskog mosta između svih strana tako fragmentiranog predstavničkog tijela, PRH ponovo mora biti dovoljno odmaknut od partikularnih stranačkih interesa.

Valja ukazati na još jedan razlog koji jasno govori u prilog ranije iznesenom stajalištu da je Ustav ciljano zauzeo poziciju da u sustavu diobe državne vlasti, koji je uspostavljen izmjenama Ustava iz 2000. godine, PRH načelno mora biti izuzet iz svakodnevnog, redovnog političkog sučeljavanja i sukobljavanja političkih stranaka koje je inherentno političkom odlučivanju u okviru parlamentarne demokracije. Iskustvo koje je prethodilo ustavnim promjenama iz 2000. godine ukazivalo je da centralizacija političke moći u instituciji Predsjednika Republike predstavlja posebno teško opterećenje za redovno funkcioniranje pluralističkog demokratskog sustava jer mu je povjerena i ovlast vrhovnog zapovjednika Oružanih snaga Republike Hrvatske. Ustav iz 2000. godine stoga polazi od pretpostavke da Oružane snage moraju biti izvan kontrole političkih stranaka kako bi se izbjegao rizik njihove politizacije i uprežanja u partikularne interese pojedinih političkih opcija. Ustav je stoga Oružane snage ostavio pod vrhovnim zapovjedništvom PRH, ali je istovremeno njega obvezao na izlazak iz stranačkog političkog života, te mu štoviše zapriječio obavljanje drugih javnih ili profesionalnih dužnosti.

Navedeni argumenti opravdavaju zaključak da zbog svoje funkcije u Ustavom uspostavljenom sustavu diobe vlasti i njoj pripadajućih mehanizama kočnica i ravnoteža, Ustav pretpostavlja da PRH načelno mora biti odmaknut od svakodnevnog, redovnog političkog sučeljavanja i sukobljavanja političkih stranaka koje je inherentno političkom odlučivanju u okviru parlamentarne demokracije. Radi se o načelnom stajalištu koje u svojoj konačnici služi ostvarenju i očuvanju temeljnih vrednota ustavnog poretka Republike Hrvatske kao što su, ponajprije, poštivanje prava čovjeka, sloboda, jednakost građana i građanki, te višestranačka demokracija, ali i mirotvorstvo, socijalna pravda, a u konačnici vladavina prava.

Na osnovi ovog načelnog stajališta ocjenjujemo da se PRH ne može aktivno uključiti u izborni postupak za čiju funkcionalnost je dužan skrbiti, na način da se kandidira na jednoj od izbornih lista jedne od političkih opcija koje aktivno sudjeluju u političkom nadmetanju za povjerenje građana i građanki Republike Hrvatske kako bi bili izabrani kao njihovi predstavnici u Hrvatskom saboru. Jednako tako ocjenjujemo da u okolnostima redovnog funkcioniranja ustavnog poretka i njegovog izbornog postupka za koje je dužan skrbiti, PRH za vrijeme trajanja svoje ustavne dužnosti ne može aktivno sudjelovati ili poticati na financiranje kampanje neko političke opcije koja sudjeluje u izbornom procesu, niti može sudjelovati na njenim izbornim skupovima u sklopu izborne kampanje, odnosno u njeno ime nastupati u javnoj raspravi koja se odvija tijekom izbornog postupka, a posebno ne sudjelovati u radu njenih stranačkih tijela.

Ovi zaključci sukladni su našim ranijim stajalištima koja se odnose na ravnopravnost položaja svih aktivnih sudionica izbornog postupka za Hrvatski sabor. U izdvojenom mišljenju u predmetu broj: U-I-3500/2015 od 27. lipnja 2023. ukazali smo na razloge zbog kojih smatramo da odredba Poslovnika kojom je saborskim zastupnicima omogućeno da nastave primati punu naknadu za obnašanje zastupničke dužnosti i nakon raspuštanja saziva Sabora u kojem su sudjelovali, bez obzira na to zadržavaju li ili ne, poput Predsjednika Hrvatskog sabora, neke obveze i nakon raspuštanja, predstavlja povredu ustavnog jamstva jednakosti pasivnog biračkog prava. U mjeri u kojoj ti zastupnici primaju naknadu tijekom svog sudjelovanja u izbornom procesu za novi saziv Sabora njima se pogoduje u odnosu na one sudionike izbornog postupka koji troškove svog sudjelovanje ne mogu na jednak način pokriti iz javnih proračunskih sredstava. Jednako tako pogoduje se i političkim strankama kojima pripadaju s obzirom da na temelju trajanja njihovog zastupničkog statusa ostvaruju pravo na dio sredstava koji je namijenjen financiranju parlamentarnih stranka.

U podupirućem mišljenju u predmetu broj: U-II-5706/2016 i dr. od 7. veljače 2023. obrazložili smo razloge zašto, nasuprot većini ovog sastava Ustavnog suda, smatramo da po raspuštanju onog saziva Sabora koji ju je izabrao, Vlada preuzima "skrbničku poziciju" koja joj dopušta da donosi isključivo one odluke koje su tijekom prijelaznog razdoblja do konstituiranja novog saziva Sabora neophodne za poduzimanje neodgodivih poslova. Vlada koja ima pune redovne ovlasti, a pritom putem uredbi na sebe preuzima i ulogu zakonodavca, nema realnih prepreka svom pogodovanju političkoj opciji iz koje proizlazi tijekom izbornog postupka. Ne vidimo razloge kojima je moguće opravdati poziciju da se prema jednom tijelu izvršne grane vlasti ne uspostavljaju mehanizmi koji mu onemogućavaju korištenje ustavnih ovlasti u svrhu pogodovanja partikularnim interesima nekih od sudionica izbornog procesa dok se istovremeno na takvim mehanizmima vrlo promptno inzistira u odnosu na drugo tijelo izvršne grane vlasti. Kao što korištenjem svojih ovlasti PRH može štetiti načelu ravnopravnosti sudionica izbornog postupka, jednako tako može i Vlada. U pogledu snage ustavnih ovlasti, Vlada Republike Hrvatske, kao središnje tijelo izvršne grane vlasti, nalazi se u znatno snažnijoj poziciji političkog utjecaja od institucije PRH. U tom smislu ističemo da smo tijekom mandata ovog sastava Ustavnog suda kroz niz izdvojenih mišljenja obrazloženo ukazivali na neslaganje s većinom i njenim dopuštanjem umanjivanja ustavne uloge Hrvatskog sabora postupnim prijenosom njegovih ovlasti i prerogativa na Vladu Republike Hrvatske.

Stajališta koja smo izrazili kroz ovo mišljenje u okviru ovog konkretnog predmeta imaju svoje ishodište u istoj logici principijelnog očuvanja uvjeta izbornog postupka koji jamče ravnopravnost svih njegovih sudionica, kako bi se što je potpunije moguće ostvarila politička volja građana i građanki Republike Hrvatske koji na izbore izlaze kako bi neposrednim odlučivanjem izabrali svoje predstavnika u državnoj vlasti koja proizlazi iz naroda i pripada narodu kao zajednici slobodnih i ravnopravnih državljana.

U tom smislu ističemo i sljedeće. Stajalište da PRH mora biti odmaknut od svakodnevnog, redovnog političkog sučeljavanja i sukobljavanja političkih stranaka koje je inherentno političkom odlučivanju u okviru parlamentarne demokracije predstavlja ustavno načelo. Nije izričito definirano tekstem konkretne odredbe Ustava već proizlazi iz funkcije koju je Ustav namijenio u okviru uspostavljenog sustava diobe vlasti i njoj pripadajućih mehanizama kočnica i ravnoteža. U konačnici ta funkcija služi ostvarenju i očuvanju već istaknutih temeljnih vrednota ustavnog poretka Republike Hrvatske. Sukladno tome nisu nam nezamislive okolnosti u kojima bi aktivnije sudjelovanje PRH u samom izbornom postupku razmatrali kroz drugačiju optiku. Ne smatramo da je Ustav zapreku aktivnom sudjelovanju PRH u izbornom postupku postavio na apsolutan način. Da je tome tako ustavotvorac bi to izričito naglasio.

U kontekstu ozbiljnih urušavanja temeljnih postulata ustavne demokracije, posebice urušavanja nezavisnosti sudbene vlasti, u okviru krize vladavine prava kojoj svjedočimo u određenim državama članicama Europske unije, ne možemo mirno tvrditi da bi na jednak način pristupili pitanju s kojim smo se suočili u okolnostima ovog konkretnog predmeta. Ne vjerujemo da u okolnostima u kojima bi neka politička opcija sklona negiranju postulata ustavne demokracije zlorabile političku moć tijela državne vlasti u svojoj kontroli u toj mjeri da bi se Republika našla u otvorenom sukobu s institucijama Europske unije, te bi joj temeljem odluka Suda EU-a kojima su utvrđene sustavne povrede vladavine prava prijetilo i isključivanje iz članstva Europske Unije, Ustav tražio od PRH da zadrži svoj redovni odmak od aktivnijeg uključivanja u izborni postupak. Smatramo da u takvim okolnostima Ustav ne samo da ne priječi već i traži od PRH da preuzme aktivniju ulogu u izbornom postupku koji bi mogao osigurati ponovnu uspostavu vladavine prava upravo temeljem njegove ustavne obveze da brine za redovito i usklađeno djelovanje te za stabilnost državne vlasti.

Okolnosti ovog konkretnog predmeta nisu takve izvanredne okolnosti. Pri tome ističemo da smo u donošenju te ocjene uzeli u obzir razloge kojima je PRH otvoreno javnosti obrazlagao svoje stajalište da smatra potrebnim aktivno se uključiti u izborni postupak za sljedeći saziv Hrvatskog sabora. Ustavni sud je ovaj konkretni postupak u okviru članka 89. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske pokrenuo na vlastitu inicijativu zbog javno iznesene izjave PRH kojom je najavio svoje uključivanje u izborni proces kao kandidat jedne od političkih stranaka koje aktivno sudjeluju u izbornom takmičenju. S obzirom na tu činjenicu smatrali smo korektnim tu izjavu razmotriti u cijelosti. U tom smislu razmotrili smo činjenicu da je PRH svoju najavu obrazložio konkretnim razlozima. S obzirom na izraženo stajalište da bi kriza vladavine prava kojoj svjedočimo u nekoliko država članica Europske unije, a koja u središtu ima urušavanje nezavisnosti i nepristranosti pravosudne vlasti, predstavljala okolnost koja bi bila sposobna opravdati aktivnije uključivanje

PRH u izborni postupak, posebno smo uzeli u obzir to da je kao glavni razlog za svoju najavu istaknuo način na koji je proveden postupak imenovanja Glavnog državnog odvjetnika Republike Hrvatske, a u okviru kojeg su javnosti postale poznate činjenice koje otvaraju veliki broj pitanja vezana uz ustavno načelo samostalnosti i nepristranosti Državnog odvjetništva Republike Hrvatske.

Pri tome smo također uzeli u obzir činjenicu da primjeri onih država članica Europske unije, u čijem slučaju su sama tijela Europske unije utvrdile postojanje krize vladavine prava, pokazuju kako do krize vladavine prava i urušavanja temeljnih postulata ustavne demokracije ne dolazi iznenada već postupno nizom manjih regresija u pogledu funkcionalne nezavisnosti tijela državne vlasti, prije svega pravosudne i sudske, te demokratskih standarda poput slobode medija tijekom dužeg razdoblja.

Iako razlozi koje PRH javno navodi kao podršku svojoj najavi mogu predstavljati razloge za ozbiljnu zabrinutost za stabilnost i redovno funkcioniranje Ustavom ustrojenog sustava državne vlasti, uključujući i načelo diobe državne vlasti, oni ne dosežu opisanu razinu ugroze temeljnih postavki ustavne demokracije koji bi opravdavali odstupanje od redovne odmaknutosti PRH od izbornog postupka za Hrvatski sabor koju je, prema svojim vlastitim tvrdnjama, sam pokazivao prilikom izbornog procesa u srpnju 2020. godine. Dok nisu predloženi ozbiljni razlozi koji ukazuju na sustavnu ugrozu nezavisnost sudbene vlasti još uvijek postoje mehanizmi kočnica i ravnoteža kojima se mogu suzbiti rizici urušavanja nezavisnosti pravosuđa koje PRH koristi kao glavni razlog najave aktivnijeg uključivanja u izborni proces.

IV. Položaj Predsjednika Republike u izbornom procesu za predstavnička tijela građana i građanki EU

Jedna od tri temeljne ovlasti Predsjednik Republike Hrvatske je da predstavlja i zastupa Republiku Hrvatsku u zemlji i inozemstvu.

Ustav stoga ovlašćuje PRH da aktivno sudjeluje u političkim tijelima EU u kojima su predstavljene njene države članice. PRH stoga ima ustavnu ovlast sudjelovati u Europskom vijeću.

Ova činjenica je značajna za tumačenje odredbi Zakona o izboru članova u Europski parlament iz Republike Hrvatske, posebice odredaba stavka 2. i 3. članka 10. Zakona, koji se koristi kao argument tijekom rasprave koja se razvila u stručnoj i široj javnosti povodom najave PRH. Odredbom stavka 3. članka 10. Zakona izričito je dopušteno da PRH sudjeluje u izborima za Europski parlament kao aktivni kandidat neke političke opcije pod uvjetom da u slučaju uspješnog izbora podnese ostavku na dužnost PRH.

Konkretnu odredbu potrebno je sagledati u svjetlu činjenice da PRH ima mogućnost direktnog utjecaja na važan aspekt istih tih izbora za Europski parlament već kao punopravni član Europskog vijeća. Prvo, članovi Europskog vijeća, redom predsjednici država i predsjednici vlada, sudjeluju u pregovorima i odlukama oko izbora kandidata za Predsjednika EK i svih članova EK. U slučaju da sukladno stavku 4. članka 141.b Ustava PRH odluči sudjelovati u tom procesu u okviru

Europskog vijeća, on će aktivno pružati podršku jednoj, drugoj ili nekoj trećoj političkoj opciji formiranoj na razini EU (tzv. "političke grupacije/obitelji"). PRH bi time neizbježno podržao i neku od nacionalnih političkih opcija koje se natječu u postupku izbora, a pripadaju toj široj političkoj grupaciji u okviru predstavničkog tijela građana i građanki EU-a. Takva pozicija PRH proizlazi izravno iz činjenice da se koristi svojom temeljnom ovlasti predstavljanja i zastupanja Republike Hrvatske u inozemstvu iz članka 94. Ustava.

Štoviše, zbog načina na koji se izabire Predsjednik EK, a potom i ostali članovi EK, a koji se temelji na okvirnim pravilima iz članka 17. Ugovora o Europskoj uniji, te niza političkih "konvencija" razvijenih kroz stvarnu izbornu praksu, član Europskog vijeća će sam biti mogući kandidat za čelnu poziciju izvršne vlasti EU. Jedna od takvih konvencija razvijena kako bi umanjila rizik tzv. "demokratskog deficita" Europske unije je politička praksa isticanja "špic-kandidata". Oni su vodeći kandidati političkih grupacija/obitelji na razini Europske unije koje one ističu u izbornom procesu za Europski parlament kako bi građani unaprijed imali i informaciju o tome kome poklanjaju svoje povjerenje za čelnu poziciju izvršne vlasti Europske unije. Ti kandidati su nerijetko predsjednici svojih država odnosno predsjednici vlada.

Kada bi PRH postao "špic-kandidat" za Predsjednika EK jedne od političkih grupacija na razini EU bi li to predstavljalo povredu članka 96. Ustava jer bi značilo političko vezivanje uz jednu od političkih opcija ili bi to bila legitimna posljedica činjenice da se u okviru ovlasti iz članka 94. Ustava izborio za povjerenje demokratski izabranih predstavnika značajnog dijela građana i građanka Europske unije? Jesu li članak 94. i članak 96. u tenziji u tom slučaju?

Smatramo da nisu.

Štoviše, opisane činjenice političke stvarnosti Europske unije slikovito potvrđuju ranije izneseno stajalište da su značenje i doseg odredbi kojima se uređuju ovlasti PRH određeni širim kontekstom sustava u čiju funkciju ih je Ustav i upregnuo. Svoje značenje izvode iz ustavne sheme diobe vlasti iz članka 4. Ustava ustrojene s ciljem održavanja sustava kočnica i ravnoteža kojim se ublažava prijetnja bilo kakvog samovoljnog, arbitrarnog, iracionalnog odnosno autokratskog ponašanja tijela državne vlasti, a posebno onih tijela koja trenutno uživaju podršku predstavničke većine.

Sustav diobe vlasti, te njemu pripadajući mehanizmi kočnica i ravnoteža, koje je Ustav predvidio za hrvatski kontekst demokratskog upravljanja državnom vlasti, nije identičan sustavu diobe vlasti u kontekstu demokratskog upravljanja Europskom unijom. Posljedično, uloga, položaj i ovlasti PRH neće biti nužno istovjetne, iako će se nerijetko raditi o prividno sličnim političkim situacijama.

Sustav diobe vlasti u kontekstu Europske unije je bitno "dublji" u usporedbi s diobom vlasti u ustavnom poretku RH. Razlog je očigledan. EU je organizirana koristeći ustrojbeno načela podjele nadležnosti između dvije razine demokratske organizacije vlasti koja su inače karakteristična za federalistički organizirane sustave: razine država članica i nadnacionalne razine Unije. Ova činjenica vertikalne diobe vlasti značajno doprinosi ustavnoj vrednoti suzbijanja samovoljnog, arbitrarnog, iracionalnog odnosno autokratskog ponašanja. Države članice nadziru i sposobne su

osujetiti zlouporabu zakonodavnih i izvršnih ovlasti na razini političkog odlučivanja Europske unije, dok istovremeno, tijela vlasti Europske unije nadziru i sposobne su osujetiti zlouporabu vlasti na razini država članica. Ovakvu vertikalnu diobu vlasti Republika Hrvatska nema jer je unitarna država. No, dinamici i posljedicama ove vertikalne diobe svjedočimo već nekoliko godina u okviru tzv. krize vladavine prava u državama članicama poput Poljske ili Mađarske, ali ne samo njih.

Horizontalna podjela vlasti u pravnom poretku EU-a je također znatno kompleksnija. Vlast je podijeljena između četiri ključne institucije. Europski parlament je predstavničko tijelo svih građana i građanki EU-a. Europsko vijeće i Vijeće EU-a su su-zakonodavna tijela koja predstavljaju nacionalne demokratske vlasti država članica. Europska komisija je tijelo izvršne vlasti Europske unije. Sud Europske unije je tijelo nezavisnog i sudskog nadzora. Svako tijelo ima specifične ovlasti koje su jedinstven pravni izraz postignutog dogovora oko kombinirane upotrebe dva načela diobe vlasti, "distribucijskog" načela i "identitetskog" načela. Svaka od tih institucija uvijek je specifični izraz između lojalnosti integracijskoj ideji s jedne strane i činjenice da se integracija zbiva među 27. članica od kojih svaka ima svoji jedinstven nacionalni identitet.

Gledano iz perspektive takvog sustava diobe vlasti pitanje uloge čelnika izvršne vlasti država članica, njihovih ovlasti pa i onda i njihove uloge u izbornom postupku za predstavničko tijelo ima vrlo drugačiju težinu nego što ono ima u kontekstu sustava nacionalne diobe vlasti država članica. U takvom sustavu čelnici izvršne vlasti država članica, a posebno oni s ograničenim ovlastima poput PRH, realno nemaju sposobnost ostvariti funkciju skrbi za redovito i usklađeno djelovanje, te za stabilnost vlasti kakvu je Ustav dodijelio PRH u kontekstu funkcioniranja hrvatskog demokratskog poretka. Štoviše, upitno je postoji li u sustavu diobe vlasti na razini EU-a i jedna institucija koja ima tu sposobnost. Dobro su nam znani razlozi za tvrdnju da je tu funkciju originalno imala Europska komisija kroz svoju zadaću "lojalne čuvarice pravnog poretka Unije". No, upoznati smo i s podjednako uvjerljivim razlozima koji govore u prilog ocjene da je prolaskom kroz političku transformaciju svoje uloge prema klasičnim principima organizacije izvršne vlasti Europska komisija, u svrhu uklanjanja tzv. "demokratskog deficita", tu originalnu funkciju podredila većem stupnju političke ovisnosti o klasičnim političkim stranačkim grupacijama. U tom smislu funkciji postizanja redovitog i usklađenog djelovanje, te stabilnosti vlasti služi znatno dublja, složenija i jednako tako zahtjevnija raspodjela ovlasti i dužnosti između ključnih tijela vlasti koja su izuzetno ovisna jedna o drugima.

Posljedično, takav sustav diobe vlasti ne vidi načelnih razloga za postavljanje prepreka sudjelovanju čelnika izvršne vlasti država članica u izbornom postupku za predstavničko tijelo. Štoviše, s obzirom na kroničnu boljku slabije izlaznosti na izbore za Europski parlament ovakav sustav iz pragmatičnih razloga poticanja izlaznosti u određenom stupnju i potiče uključivanje politički visoko profiliranih pojedinaca u izborni postupak.

Sve navedeno ukazuje na važnu činjenicu. Što se tiče pravnog poretka EU-a ne postoje načelni razlozi obeshrabrivanja sudjelovanja čelnika izvršne vlasti država članica u demokratskim izborima za predstavničko tijelo. No, to istovremeno nije i odlučujuća činjenica. Ono što jest odlučujuće je pitanje bi li takvo sudjelovanje PRH

u izbornom postupku za predstavničko tijelo na razini EU-a značajno utjecalo na njegovu Ustavom određenu ulogu za potrebe redovnog funkcioniranja domaćeg sustava demokratskog odlučivanja i političkog upravljanja državnom vlašću. Bi li svojim aktivnim sudjelovanjem u izbornom postupku za predstavničko tijelo svih građana i građanki Unije umanjio svoju sposobnost da ispuni dužnost brige za redovito i usklađeno djelovanje te za stabilnost državne vlasti?

U tom smislu ponovo ukazujemo na činjenicu da nitko ne spori da PRH ima ovlast sudjelovanja u donošenju odluke u okviru Europskog vijeća. Odredba stavka 5. članka 141.b Ustava određuje da Republiku Hrvatsku u Vijeću i Europskom vijeću zastupaju, sukladno njihovim ustavnim ovlastima, Vlada i Predsjednik Republike Hrvatske. Činjenica da predstavlja i zastupa Republiku Hrvatsku u zemlji i inozemstvu je od posebnog značaja za mogućnost sudjelovanja PRH u Europskom vijeću gdje se prije svega donose političke odluke koje zahtijevaju upravo takvu ovlast. Isto tako, zbog ovlasti i uloge tog tijela tijekom izbornog postupka za Europski parlament, svojim aktivnim sudjelovanjem u Vijeću PRH postaje aktivni sudionik političkih procesa koji uključuju otvoreno priklanjanje klasičnim političkim grupacijama sastavljenim od nacionalnih političkih stranaka. Nismo svjesni da je itko pokušao osporiti takvo korištenje ovlasti kao povredu ustavnog uvjeta stranačke nepripadnosti. Štoviše, razmišljajući o mogućnosti da PRH u nekoj budućnosti postane "špic-kandidat" za Predsjednika Europske komisije, ili neku drugu visoku političku dužnost, nismo uvjereni da bi u slučaju eventualnog neuspjeha te kandidature, te povratka u redovni tijek predsjedničkih obveza u Hrvatskoj, bilo značajno narušeno povjerenje građana u njegovu sposobnost da nastavi uspješno izvršavati svoje ustavne ovlasti Predsjednika Republike. Ako bi takav razvoj na neki način utjecao na ugled PRH i povjerenje građana to bi vrlo lako moguće bilo u pozitivnom smislu. Iz te perspektive, u ovom trenutku, ne vidimo očigledne razloge koji govore u prilog tvrdnji da bi sudjelovanje PRH u izbornom postupku za predstavničko tijelo Europske unije nužno utjecalo na njegovu sposobnost da uspješno ispunjava svoje ustavne obveze koje ima u kontekstu hrvatskog sustava demokratskog odlučivanja u upravljanju državnom vlašću.

No, vrijedi ponovno istaknuti glavnu i odlučujuću razliku. Sustav diobe vlasti unutar pravnog poretka EU-a definiran je Osnivačkim ugovorima Europske unije. Europska unija je autonomno izabrala ne postavljati prepreke sudjelovanju čelnika izvršne vlasti država članica u izbornom postupku za predstavničko tijelo Europske unije. Hrvatska je u okviru Ustava sudjelovala u formiranju takve autonomne odluke, kako ratificirajući Ugovore, tako i prenoseći dio svojih suverenih ovlasti na tijela EU-a. Hrvatski sabor je u tako postavljenom ustavnopravnom okviru odlučio zakonski omogućiti PRH sudjelovanje u izbornom postupku za predstavničko tijelo EU-a. Hoće li koristiti tu mogućnost ili ne ovisi o samostalnoj političkoj procjeni PRH.

Istovremeno Ustav Republike Hrvatske je jednako autonomno odlučio postaviti prepreke aktivnom sudjelovanju PRH u izbornom postupku za predstavničko tijelo građana i građanki Republike Hrvatske. Te prepreke proizlaze iz uloge koju je Ustav povjerio PRH u sustavu diobe vlasti Republike Hrvatske kao jedinstvene i nedjeljive demokratske i socijalne države u kojoj vlast proizlazi iz naroda kao zajednice slobodnih i ravnopravnih državljana i čiji suverenitet je neotuđiv, nedjeljiv i neprenosiv mimo Ustavom utvrđenih okvira.

V. Korištenje ovlast iz stavka 2. članka 94. Ustava tijekom trajanja izbornog postupka za Hrvatski sabor i poslijeizbornog razdoblja

Iznesena perspektiva vezana uz pravni poredak Europske unije ukazuje da je pitanje sudjelovanja čelnika izvršne vlasti, pa i onih sa zasebno izravno ostvarenim izbornim legitimitetom, u izbornom postupku za predstavnička tijela ovisi o specifičnostima sustava diobe vlasti u određenom ustavnopravnom poretku. Posljedično, nema jedinstvenog ustavnog pristupa. Istovremeno, zanimljivo je da ovaj predmet otvara pitanje mogućnosti PRH da građanima i građankama najavi da je po završetku izbornog postupka voljan odstupiti s pozicije Predsjednika Republike kako bi preuzeo dužnost Predsjednika Vlade ako za to ima podršku apsolutne većine u novoizabranom sazivu Hrvatskog sabora. Takva najava ima određene sličnosti s praksom "špic-kandidata" razvijenom u pravnom poretku EU-a.

U tom smislu ukazujemo na sljedeće.

Ranije smo istaknuli da je Ustav zauzeo stajalište da se u okviru sustavu diobe državne vlasti ustrojenog izmjenama Ustava iz 2000. godine PRH načelno mora izuzeti iz redovnog, svakodnevnog političkog sučeljavanja i sukobljavanja političkih stranaka koje je inherentno političkom odlučivanju u okviru parlamentarne demokracije.

Jednako tako, ustavna je činjenica da je PRH zasebna politička persona. PRH nije i ne može biti apolitičan. U konačnici, Ustav traži da PRH izbori svoj ustavni legitimitet kroz izravnu demokratsku legitimaciju na demokratskim izborima koji su inherentno politički proces. U postupku izbora za PRH sudjeluje čak kao izraz određene stranačke političke opcije. Tek po preuzimanju dužnosti, PRH se svjesno i svojevrijedno povlači iz redovne političke borbe karakteristične za parlamentarizam koji počiva na višestranačju, te preuzima specifičnu političku zadaću u okviru koje se na određeni način izdiže iznad svakodnevne stranačke politike. No, izuzimanjem iz svakodnevne političke borbe PRH se ne odriče svojih političkih svjetonazora i stajališta temeljem kojih je demokratski i izborio povjerenje građana. PRH je tijelo državne vlasti koje se sastoji od samo jedne osobe. Kao rezultat toga, osobnost obnašatelja dužnosti neizbježno igra značajnu ulogu u određivanju načina na koji će obnašati svoju ulogu. Posljedično, postupci i odluke PRH odražavat će njegova politička stajališta.

Odluke koje donosi PRH u okviru svojih ustavnih ovlasti imaju neizbježne posljedice za funkcioniranje sustava političkog odlučivanja i upravljanja državnom vlašću. Svojim odlukama PRH neizbježno utječe na redovnu dinamiku višestranačkog sukobljavanja parlamentarnih aktera, odnosno parlamentarne većine i od nje izabrane izvršne vlasti s jedne strane, te parlamentarne manjine, to jest, opozicije s druge strane. Obje strane će politički oportuno "prisvajati" postupke PRH kada im to interesno odgovara, kao što će ih napadati kao "politički pristrane" kako bi otupili negativni učinak koje postupci PRH mogu imati za njih, posebno u očima javnosti. To je neizbježno, a time i predvidljivo.

Temeljne ustavne nadležnosti predstavljanja Republike ne samo u inozemstvu već i u zemlji, te brige za redovito i usklađeno djelovanje i za stabilnost državne vlasti zahtijevaju od PRH da bude izvor pojašnjenja, razbija predrasude, jasnije politički

artikulira ono što mori građane, utječe na javnu raspravu, iznosi kritike, sugestije i prijedloge. Odmak od svakodnevnih stranački sukoba u okviru političke arene zasigurno ne odmaže PRH da u toj ulozi učinkovitije dopre do većeg broja građana i građanki. No, činjenica da će postupci PRH imati učinke po ostale sudionike Ustavom ustrojenog sustava parlamentarne demokracije stoga nužno ne znači da je PRH pristran u smislu da pogoduje jednoj, drugoj ili trećoj stranačkoj grupaciji. Isto tako, činjenica da u okviru svoje pozicije unutar ustavnog sustava kočnica i ravnoteža PRH kritizira način na koji druga tijela državne vlasti koriste svoje ovlasti i obnašaju svoju dužnost ne znači nužno da se aktivno uključio u svakodnevnu stranačku političku borbu.

Isto tako smatramo kako ne bi trebalo biti ustavnopravno sporno da u konkretnim okolnostima poslijeizbornog dogovaranja s ciljem sastavljanja parlamentarne većine koje će biti sposobna podržavati Vladu u njenim ustavnim zadaćama, PRH može odstupiti sa svoje pozicije kako bi svojim ugledom i političkom težinom pridonio prevladavanju razlika između potencijalnih političkih partnera sposobnih oformiti apsolutnu većinu u Saboru. To je posebno slučaj u okolnostima opetovanih ponavljanja parlamentarnih izbora uvjetovanih fragmentiranošću političke podrške građana i građanki političkim strankama. Ne vidimo uvjerljive razloge koji bi ukazivali da ovakva načelno nesporna situacija postaje nužno sporna jer je PRH građanima otvoreno najavio takvu mogućnost prije održavanja samih izbora. Tim više ako je svoje razloge za takvu odluku obrazložio motivima prevladavanja krize sustava državne vlasti, a posebno ugroze za načelo diobe vlasti, u čije postojanje je postao uvjeren obnašajući dužnost PRH, a za koje smatra odgovornima one koji obnašaju državnu vlast. Jesu li ti razlozi, odnosno njegovo uvjerenje u njihovo postojanje, realni prosudit će prvenstveno građani i građanke poklanjajući svoje povjerenje političkim opcijama koje zagovaraju nastavak dosadašnje politike upravljanja državom ili njenu promjenu. U konačnici, hoće li se uopće ostvariti poslijeizborni uvjeti koji bi bili podloga za ostvarenje najave nije pod kontrolom PRH već isključivo građana i građanki Republike Hrvatske.

Posljedice koje bi takav razvoj situacije imao za položaj PRH ovisi o konkretnim okolnostima svake situacije zasebno i treba ih procjenjivati isključivo od slučaja do slučaja.

U Zagrebu, 19. ožujka 2024.

SUDAC
Andrej Abramović, v.r.

SUTKINJA
Lovorka Kušan, v.r.

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