

USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

920

Ustavni sud Republike Hrvatske, u Trećem vijeću za rješavanje pretpostavki za odlučivanje o ustavnim tužbama, u sastavu sudac Mato Arlović, predsjednik Vijeća, te suci Duška Šarin i Miroslav Šeparović, članovi Vijeća, u postupku koji je ustavnom tužbom pokrenuo Mislav Kolakušić iz Zagreba, na sjednici održanoj 31. ožujka 2015. jednoglasno je donio

RJEŠENJE

I. Ustavna tužba se odbacuje.

II. Ovo rješenje objavit će se u »Narodnim novinama«.

O b r a z l o ž e n j e

I. POSTUPAK PRED USTAVNIM SUDOM

1. Dopuštenu i pravodobnu ustavnu tužbu podnio je Mislav Kolakušić iz Zagreba, sudac Trgovačkog suda u Zagrebu (u daljnjem tekstu: podnositelj) u povodu rješenja Vijeća Vrhovnog suda Republike Hrvatske broj: Iz-DSV-ž-1/15-2 od 4. veljače 2015. (u daljnjem tekstu: rješenje Vijeća Vrhovnog suda).

Rješenjem Vijeća Vrhovnog suda odbijena je žalba podnositeljeva žalba protiv rješenja Povjerenstva za izbor članova Državnog sudbenog vijeća, urbroj: 2/DSV-1/15-4 od 30. siječnja 2015. (u daljnjem tekstu: drugostupanjsko rješenje Povjerenstva DSV-a).

Drugostupanjskim rješenjem Povjerenstva DSV-a odbijen je prigovor podnositelja izjavljen protiv odluke Povjerenstva za izbor članova Državnog sudbenog vijeća o potpunim i službenim rezultatima za izbor članova Državnog sudbenog vijeća iz reda sudaca na izborima održanim 27. siječnja 2015., urbroj: 2/DSV-1/14-73 od 28. siječnja 2015. (u daljnjem tekstu: prvostupanjska odluka Povjerenstva DSV-a).

1.1. Podnositelj u ustavnoj tužbi tvrdi da su mu rješenjem Vijeća Vrhovnog suda povrijeđeni ustavno pravo na jednakost pred zakonom zajamčeno člankom 14. stavkom 2., ustavno pravo da, kao državljanin Republike Hrvatske, pod jednakim uvjetima sudjeluje u obavljanju javnih poslova zajamčeno člankom 44., ustavno pravo na rad zajamčeno člankom 54. stavkom 1. te članak 4. stavak 2. (načelo diobe vlasti) i članak 121. stavak 8. (ograničenje broja mandata članova Državnog sudbenog vijeća) Ustava Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 56/90., 135/97., 113/00., 28/01., 76/10. i 5/14.).

2. Za potrebe ustavnosudskog postupka pribavljeni su spisi Državnog sudbenog vijeća broj: 2/DSV-1/15 i Vrhovnog suda broj: Iz-DSV-ž-1/15.

II. AKTI DONESENI U POSTUPKU IZBORA ČLANOVA DRŽAVNOG SUDBENOG VIJEĆA 2015.

3. Povjerenstvo za izbor članova Državnog sudbenog vijeća donijelo je od 28. siječnja 2015. prvostupanjsku odluku na temelju članka 28. Zakona o državnom sudbenom vijeću (»Narodne novine« broj 116/10., 57/11., 130/11., 13/13. i 28/13.; u daljnjem tekstu: ZoDSV).

Izreka prvostupanijske odluke Povjerenstva DSV-a sastoji se od četiriju točaka, koje sadržavaju liste u kojima su upisana imena kandidata za članove Državnog sudbenog vijeća, redoslijedom utvrđenim prema broju glasova koje je svaki od kandidata ostvario na izborima za članove Državnog sudbenog vijeća, održanima 27. siječnja 2015.

Točka I. prvostupanijske odluke Povjerenstva DSV-a sadržava listu kandidata iz reda sudaca Vrhovnog suda Republike Hrvatske, točka II. listu kandidata iz reda sudaca županijskih sudova, točka III. listu kandidata iz reda sudaca općinskih sudova, a točka IV. listu kandidata iz reda sudaca specijaliziranih sudova za izbor člana (novog) saziva Državnog sudbenog vijeća.

3.1. U točki IV. izreke prvostupanijske odluke Povjerenstva DSV-a, prvo mjesto na listi kandidata iz reda sudaca specijaliziranih sudova zauzeo je Nediljko Boban, sudac Visokog prekršajnog suda Republike Hrvatske, s obzirom da je dobio 387 glasova za člana (novog) saziva Državnog sudbenog vijeća.

Podnositelj je kao sudac Trgovačkog suda u Zagrebu, s dobivenih 360 glasova, na listi kandidata iz reda sudaca specijaliziranih sudova zauzeo drugo mjesto za člana (novog) saziva Državnog sudbenog vijeća.

3.2. Obrazloženje prvostupanijske odluke Povjerenstva DSV-a glasi:

»Povjerenstvo za izbor članova Državnog sudbenog vijeća utvrdilo je 28. siječnja 2015. potpune i službene rezultate za izbor članova Državnog sudbenog vijeća iz reda sudaca kao što je navedeno u izreci.

Nakon pravomoćnosti Povjerenstvo će donijeti odluku u kojoj će objaviti imena i prezimena kandidata koji su izabrani za članove Državnog sudbenog vijeća iz reda sudaca.«

4. Protiv točke IV. izreke prvostupanijske odluke Povjerenstva DSV-a podnositelj je podnio prigovor u kojem je, između ostalog, naveo:

»Dana 27. siječnja 2015. putem medija sam saznao za činjenice da je sudac Nediljko Boban imenovan za člana Državnog sudbenog vijeća odlukom Hrvatskog sabora, broj Klasa: 021-13/05-08/01 od 15. srpnja 2005. objavljeno u NN 90/05 od 25. srpnja 2005.

Sudac Nediljko Boban je imenovan za člana Državnog sudbenog vijeća odlukom Hrvatskog sabora, broj klasa: 021-13/09-08/39 od 10. srpnja 2009. objavljeno u NN 83/09 od 15. srpnja 2009.

S obzirom da je Nediljko Boban bio dva puta član Državnog sudbenog vijeća sukladno odredbama članka 124. Ustava RH i članka 5. ZDSV-a te ne može ponovno biti izabran za člana Državnog sudbenog vijeća, nije mogao biti niti kandidat.

Povjerenstvo je o navedenim odredbama Ustava RH i ZDSV-a i naprijed navedenim činjenicama moralo voditi računa po službenoj dužnosti prilikom sastavljanja liste kandidata za članove Državnog sudbenog vijeća, a što je propustilo učiniti.«

4.1. O prigovoru podnositelja očitovao se sudac Nediljko Boban, prvi kandidat na listi predloženih kandidata iz redova sudaca specijaliziranih sudova (v. točku 3.1. obrazloženja ove odluke i rješenja). U očitovanju je naveo:

»Član Državnog sudbenog vijeća bio sam od 15. srpnja 2005. godine do 15. srpnja 2009. godine temeljem Odluke o izboru članova Državnog sudbenog vijeća, klasa: 021-13/05-08/01 od 15. srpnja 2005. godine, te od 15. srpnja 2009. godine do 2. ožujka 2011. godine temeljem Odluke o izboru članova Državnog sudbenog vijeća klasa: 021-13/09-08/39 od 10. srpnja 2009. godine.

(...)

Kako sam bio član Državnog sudbenog vijeća u prvom mandatu prije stupanja na snagu promjena Ustava RH od 16. lipnja 2010. godine, ne postoje zapreke da budem kandidat za člana Državnog sudbenog vijeća budući je navedeni, prvi mandat istekao prije ustavnih promjena koje su ograničile mogućnost da se članom Državnog sudbenog vijeća može biti samo dva puta, dok prije navedenih ustavnih promjena ograničenje odnosilo samo na to da se ne može biti više od dva puta uzastopce, a nakon jednog prekida, moglo se ponovno biti članom Državnog sudbenog vijeća.

Ujedno napominjem da mandat člana Državnog sudbenog vijeća traje četiri godine, a član Državnog sudbenog vijeća kada sam imenovan dana 10. srpnja 2009. godine nisam bio četiri godine već oko godinu i pol.«

5. Odlučujući o prigovoru podnositelja, Povjerenstvo za izbor članova Državnog sudbenog vijeća odbilo je drugostupanjskim rješenjem taj prigovor podnositelja. U obrazloženju je istaknuto:

»Uvidom u Odluku Hrvatskog sabora KLASA: 021-13/05-08/01 od 15. srpnja 2005. ('Narodne novine' broj 90/05.) utvrđeno je da je Nediljko Boban, sudac Prekršajnog suda u Zagrebu izabran za člana DSV-a, a uvidom u Odluku Hrvatskog sabora KLASA: 021-13/09-08/39 od 10. srpnja 2009. ('Narodne novine' broj 83/09.) utvrđeno je da je Nediljko Boban sudac Prekršajnog suda u Zagrebu ponovno izabran za člana DSV-a. Zbog ustavnopravnih promjena i donošenja ZDSV ('Narodne novine' broj 116/10.) koji je stupio na snagu 21. listopada 2010., provedeni su izbori za članove DSV-a te su Odlukom Povjerenstva o izboru članova Državnog sudbenog vijeća iz reda sudaca URBR: 1/DSV-76 od 15. veljače 2011. izabrani članovi novog DSV-a, čime je ranijim članovima DSV-a pa i sucu Nediljku Bobanu prestao mandat. U tim izborima za DSV kao kandidat nije sudjelovao sudac Nediljko Boban.

Iz navedenog slijedi da je sudac Nediljko Boban jednom bio član DSV-a u punom mandatu dok je drugi mandat obnašao u razdoblju kraćem od dvije godine.

Promjenom Ustava ('Narodne novine' broj 76/10., dalje: Promjena Ustava) izmijenjen je čl. 123. tako da je u st. 8. propisano da se članovi Državnoga sudbenog vijeća biraju na razdoblje od četiri godine s tim da članom Državnoga sudbenog vijeća nitko ne može biti više od dva puta (čl. 23. Promjene Ustava). Promjena Ustava je na temelju odredbe čl. 31. stupila na snagu danom proglašenja, odnosno 16. lipnja 2010.

Tek Zakonom o izmjenama i dopunama ZDSV ('Narodne novine' broj 28/13., dalje: ZID ZDSV) usklađena je odredba čl. 5. st. 1. ZDSV s Ustavom. ZID ZDSV je na temelju odredbe čl. 24. stupio na snagu 14. ožujka 2013.

Imajući na umu navedeno ustavnopravno uređenje, pravno shvaćanje Povjerenstva je da se Promjena Ustava o ograničavanju mandata ne primjenjuje na mandate koji su istekli prije stupanja na snagu Promjene Ustava (16. lipnja 2010.) S obzirom da je prvi mandat suca Nediljka Bobana u DSV-u istekao prije 16. lipnja 2010. taj mandat se ne uračunava u ustavno, a sada i zakonsko ograničenje broja mandata (više od dva puta) sudaca kao članova DSV-a.«

6. Podnositelj je protiv drugostupanjskog rješenja Povjerenstva DSV-a Vijeću Vrhovnog suda izjavio žalbu u kojoj je naveo:

»... u Prijedlogu promjene Ustava Republike Hrvatske Odbora za Ustav, Poslovnik i politički sustav, klasa: 012-02/10-01/01 Urbroj: 6521-1-10-06 od 15. lipnja 2010., koji je upućen PREDSJEDNIKU HRVATSKOG SABORA u obrazloženju članka 22. Izmjene Ustava RH navedeno 'Državno sudbeno vijeće je samostalno i neovisno tijelo sudbene vlasti koja je prema članku 4. Ustava ravnopravna ostalim vlastima. Predloženim izmjenama, sukladno zahtjevima EU, osigurava se institucionalno i organizacijsko jačanje tog tijela na način da bude neovisno od svakog utjecaja izvršne i zakonodavne vlasti'...

Predmetnom odredbom« (podnositelj misli na članak 121. stavak 8. Ustava – op. Ustavnog suda) »htjelo se spriječiti stvaranje presudnog utjecaja i lobija koji se često javljaju kada pojedinci dugotrajno obavljaju iste funkcije, a što je u pravosuđu, odnosno neovisnom tijelu koje imenuje suce još neprihvatljivije.

Postavlja se pitanje kako je naprijed navedeno tumačenje Ustava i Zakona sukladno Prilogu VII Ugovora o pristupanju Republike Hrvatske Europskoj uniji, kojim je navedeno da posebne obveze koje je Republika Hrvatske preuzela tijekom svojih pristupnih pregovora ... nastaviti osiguravati učinkovitu provedbu svoje Strategije reforme pravosuđa i Akcijskog plana.

Kako je 3 manje od 2, odnosno kako je 3 u stvari 1?

Povjerenstvo u svojoj odluci kojim odbija prigovor tumači predmetnu odredbu Ustava RH na način da se ista ne odnosi na članstvo u DSV-u prije 2011., slijedom čega će sudac Nediljko Boban u stvarnosti biti član DSV-a tek 1. put, a ne kako to podnositelj prigovora pogrešno smatra 3. put, slijedom čega će moći biti i kandidat u slijedećem sastavu DSV-a 2019., odnosno 4. put ili prema obrazloženju i shvaćanju Povjerenstva tek 2. put.

(...)

Kako se odredba Ustava iz 2010. primjenjuje najranije od 2019.?

Povjerenstvo je u svojoj odluci izrazilo stajalište da se predmetna odredba Ustava može primjenjivati najranije od 2019. i to ukoliko bi neki od članova DSV-a koji su dva puta imenovani nakon 2011. poželjeli i 2019. ponovno biti članovi DSV-a. ... Kada je namjera zakonodavca da se odredbe Ustava ne primjenjuju odmah po njihovom donošenju, isto se vrlo jasno naznačuje u samom Ustavu (primjerice odredbe vezane uz ulazak Hrvatske u Europsku uniju). U Ustavu RH nigdje nije navedeno da se predmetna odredba može primjenjivati najranije od 2019. ili 2023. ukoliko je bivši član DSV-a nakon 2010. imenovan prvi puta 2015.

Koliko puta se može bit član DSV-a?

Nadalje, nije razumljivo što je Povjerenstvo željelo reći kada je navelo da je Nediljko Boban u drugom mandatu u DSV-u bio samo dvije godine. Možda da ukoliko se podnese ostavka na članstvo u DSV-u prije isteka 4 godine u tom se slučaju može biti član DSV-a u svakom slijedećem sazivu.

Dakle, slijedom navedenog, proizlazi kako Povjerenstvo smatra da se izmjenom Ustava RH željelo reći da ne postoje zapreke da bi netko bio član DSV-a nebrojno puta.

(...)

Pravno stajalište podnositelja žalbe.

S obzirom da je Nediljko Boban bio dva puta član Državnog sudbenog vijeća sukladno odredbama članka 124. Ustava RH i članka 5. ZDSV-a ne može ponovno biti izabran za člana DSV-a, odnosno nije mogao biti ni kandidat za člana DSV-a.«

7. Vijeće Vrhovnog suda odbilo je osporenim rješenjem žalbu podnositelja. Mjerodavni dijelovi osporenog rješenja glase:

»Uzevši u obzir činjenicu da sudac Nediljko Boban nije bio član Državnog sudbenog vijeća u drugom sazivu u punom mandatu od četiri godine, pri čemu se napominje da je bio član Državnog sudbenog vijeća manje od polovine mandata, prema pravnom shvaćanju ovog Vijeća, navedene odredbe Ustava Republike Hrvatske i ZDSV valja tumačiti na način da u konkretnom slučaju nisu ispunjene pretpostavke o ograničavanju mogućnosti ponovnog izbora.

Pri tom je za istaknuti, uzevši u obzir žalbene navode podnositelja žalbe, da je Nediljku Bobanu taj mandat prestao kao rezultat drugačijeg ustavnog i zakonskog normiranja postupka izbora Državnog sudbenog vijeća, nakon što je u tom sazivu obnašao dužnost člana Državnog sudbenog vijeća manje od polovine mandata.

Nadalje, pravilno je pravno shvaćanje Povjerenstva da se promjena Ustava Republike Hrvatske o ograničavanju mandata ne primjenjuje na mandate koji su istekli prije stupnja na snagu promjene Ustava Republike Hrvatske (16. lipnja 2010.) Dakle, obzirom da je prvi mandat suca Nediljka Bobana u Državnom sudbenom vijeću istekao prije 16. lipnja 2010., taj se mandat ne uračunava u ustavno, a sada i zakonsko ograničenje broja mandata sudaca kao članova Državnog sudbenog vijeća.

Upravo ovakvo tumačenje o primjeni normi propisanih u Ustavu Republike Hrvatske, a kojima se ograničava mogućnost ponovnog izbora na izbornu funkciju, kojih ograničenja u ranijem tekstu Ustava Republike Hrvatske nije bilo, izrazio je i Ustavni sud Republike Hrvatske u svojoj odluci broj U-VII-700 od 11. lipnja 1997.«

III. PRIGOVORI PODNOSITELJA

8. U ustavnoj tužbi podnositelj ponavlja istovjetne razloge koje je već naveo u prigovoru protiv točke IV. prvostupanjske odluke Povjerenstva DSV-a i u žalbi protiv drugostupanjskog rješenja Povjerenstva DSV-a o kojoj je odlučivalo Vijeće Vrhovnog suda. Podnositelj u ustavnoj tužbi navodi ove prigovore:

»... nije razumljivo što je Povjerenstvo i Vijeće VSRH željelo reći kada je navedeno da je Nediljko Boban u drugom mandatu u DSV-u bio samo dvije godine.

(...)

Sudac Nediljko Boban je imenovan za člana Državnog sudbenog vijeća odlukom Hrvatskog sabora, broj Klasa: 021-13/05-08/01 od 15. srpnja 2005. (NN 90/05 od 25. srpnja 2005.).

Sudac Nediljko Boban je imenovan za člana Državnog sudbenog vijeća odlukom Hrvatskog sabora, broj Klasa: 021-13/09-08/39 od 10. srpnja 2009. (NN 83/09 od 15. srpnja 2009.).

(...)

S obzirom da je Nediljko Boban bio dva puta član Državnog sudbenog vijeća sukladno odredbama članka 124. Ustava RH i članka 5. ZDSV-a ne može ponovno biti član DSV-a odnosno nije mogao biti ni kandidat za člana DSV-a.«

Povrede ustavnih prava podnositelj obrazlaže ovako:

»Ustav je temeljni pravni dokument svake države, simbol pravne države i demokracije. Ustav sadrži temeljna načela državnog uređenja, temeljna prava i vrijednosti te osnovne zabrane, odnosno što se u našem društvenom uređenju smatra izrazito neprihvatljivim

... Odredbe Ustava su uvijek pisane jednostavnim i svima razumljivim jezikom ...

Jedna od takvih lako razumljivih odredbi je i odredba članka 124. (odnosno članka 121. prema pročišćenom tekstu Ustavnog suda RH) Ustava kojom je propisano da se članovi Državnog sudbenog vijeća biraju na razdoblje od četiri godine, s tim da članom Državnoga sudbenog vijeća nitko ne može biti više od dva puta.

Odredba je toliko jednostavno i lako razumljivo napisana da je uistinu teško shvatljivo zašto se Povjerenstvo za izbor članova DSV-a odlučilo samostalno tumačiti je na način da jedan ili nekolicina sudaca mogu biti članovi DSV-a četiri ili više puta dok svi ostali suci mogu samo dva puta, bez da je o istome upoznala sve kandidate kao i cjelokupno izborno tijelo, odnosno sve suce u RH da mogu samostalno procjenjivati značaj predmetnih činjenica i odredbi Ustava RH i Zakona te donijeti vlastite zaključke, čime je došlo do znatnog utjecaja na valjanost provedenih izbora za članove DSV-a, a koje shvaćanje je kasnije potvrđeno osporenom odlukom Vijeća Vrhovnog suda RH u sastavu od 5 sudaca.

(...)

Povjerenstvo i Vijeće VSRH su u svojim odlukama izrazili stajalište da se predmetna odredba Ustava može primjenjivati najranije od 2019. i to ukoliko bi neki od članova DSV-a koji su dva puta imenovani nakon 2011. poželjeli i 2019. ili 2023. ponovno biti članovi DSV-a.

Kada je namjera zakonodavca da se odredbe Ustava ne primjenjuju odmah po njihovom donošenju, isto se vrlo jasno naznačuje u samom Ustavu (primjerice odredbe vezane uz ulazak Hrvatske u Europsku uniju). U Ustavu RH nigdje nije navedeno da se predmetna odredba može primjenjivati najranije od 2019. ili 2023. ukoliko je raniji član DSV-a nakon 2010. imenovan prvi puta 2015.«

IV. OCJENA USTAVNOG SUDA

9. Ustavni sud prvo utvrđuje da se ovaj ustavni spor odnosi na izbor članova posebnog tijela (Državnog sudbenog vijeća), kojeg su nadležnosti, kao i ustavnopravni status, utvrđeni u članku 121. Ustava. Mjerodavne ustavne odredbe glase:

»Članak 121.

Državno sudbeno vijeće je samostalno i neovisno tijelo koje osigurava samostalnost i neovisnost sudbene vlasti u Republici Hrvatskoj.

Državno sudbeno vijeće, u skladu s Ustavom i zakonom, samostalno odlučuje o imenovanju, napredovanju, premještanju, razrješenju i stegovnoj odgovornosti sudaca i predsjednika sudova, osim predsjednika Vrhovnog suda Republike Hrvatske.