

NARODNE NOVINE

SLUŽBENI LIST REPUBLIKE HRVATSKE

GODIŠTE CLXXXV, BROJ 16, ZAGREB, 13. VELJAČE 2023. ISSN 0027-7932



S A D R Ž A J

STRANICA

287	Uredba o utvrđivanju najviših maloprodajnih cijena naftnih derivata	1
288	Odluka o naknadi za razvoj trgovačkog društva Komunalac d.o.o., Županja	2
289	Odluka i Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I-2215/2022 i dr. od 7. veljače 2023. ..	3
290	Odluka i Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I-5197/2022 od 7. veljače 2023.	26

Članak 2.

- (1) Ova Uredba primjenjuje se na sljedeće naftne derivate:
- motorne benzine
 - dizelsko gorivo
 - plavi dizel
 - smjesu propan – butan za spremnike UNP PB (ukapljeni naftni plin propan – butan)
 - smjesu propan – butan za boce sadržaja 7,5 kg i više, UNP PB (ukapljeni naftni plin propan – butan).
- (2) Najviša maloprodajna cijena utvrđuje se za litru odnosno kilogram naftnih derivata iz stavka 1. ovoga članka.
- (3) Na najvišu maloprodajnu cijenu naftnih derivata nije dozvoljeno zaračunavati naknade ili druge troškove koji nisu propisani ovom Uredbom ili drugim posebnim propisima.
- (4) Kvaliteta i označavanje naftnih derivata iz stavka 1. podstavka 1. do 3. ovoga članka utvrđeni su Uredbom o kvaliteti tekućih naftnih goriva (»Narodne novine«, broj 131/21.).

Članak 3.

- (1) Najviše jedinične cijene za motorne benzine, dizelsko gorivo i plavi dizel određuju se sukladno sljedećoj formuli:

$$PC = P_t + P$$

$$P_t = \sum_{i=1}^n \left(\frac{CIF MedM_i}{T_i} \right) * \frac{\rho}{1000 * n}$$

pri čemu je:

- PC = jedinična cijena u EUR/l (izražena na četiri decimalna mjesta)
- P_t = osnovna cijena fosilnog goriva u obračunskom razdoblju (t) koje prethodi danu stupanja na snagu ove Uredbe, u EUR/l zao-kružena na četiri decimalna mjesta

VLADA REPUBLIKE HRVATSKE

287

Na temelju članka 9. stavka 2. Zakona o tržištu nafte i naftnih derivata (»Narodne novine«, br. 19/14., 73/17. i 96/19.), Vlada Republike Hrvatske je na sjednici održanoj 13. veljače 2023. donijela

UREDBU

O UTVRĐIVANJU NAJVIŠIH MALOPRODAJNIH CIJENA NAFTNIH DERIVATA

Članak 1.

Ovom Uredbom utvrđuju se iznosi najviših maloprodajnih cijena naftnih derivata koje energetski subjekti koji se bave trgovinom na veliko naftnim derivatima i/ili trgovinom na malo naftnim derivatima i/ili trgovci na veliko ukapljenim naftnim plinom i/ili trgovci na malo ukapljenim naftnim plinom (u daljnjem tekstu: energetski subjekti), smiju primijeniti na području Republike Hrvatske.

• P = premija energetskog subjekta u EUR/l određena na četiri decimalna mjesta

• CIF Med M = srednja dnevna burzovna cijena naftnih derivata u USD/t objavljena u *Platt's European Marketscan* pod *Mediterranean Cargoes CIF Med (Genova/Lavera)* za proizvode Premium Unleaded 10ppm (Eurosuper 95), 10ppm ULSD (Eurodizel), zaokružena na tri decimalna mjesta

• T = srednji dnevni tečaj u USD/EUR (četiri decimalna mjesta) koji objavljuje Hrvatska narodna banka za klijente HNB-a na dan za koji je objavljena srednja dnevna burzovna cijena naftnih derivata (CIF Med)

• ρ = gustoća naftnog derivata ($\rho = 0,755$ kg/l za motorne benzine; $\rho = 0,845$ kg/l za dizelska goriva)

• i = dnevni podaci: i = 1, 2, 3, ..., n

• n = broj objavljenih srednjih dnevnih burzovnih cijena naftnih derivata (CIF Med M) unutar obračunskog razdoblja

• t = četrnaestodnevno obračunsko razdoblje (ponedjeljak – nedjelja). Dan primjene novih cijena naftnih derivata je dan stupanja na snagu ove Uredbe u 0:00 sati.

(2) Najviše jedinične cijene za ukapljeni naftni plin (UNP PB) – smjesa propan – butan koji se koristi u domaćinstvima i poduzetništvu kao energent određuju se sukladno sljedećoj formuli:

$$PC = P_{PB} + P$$

$$P_{PB} = 0.4 * \sum_{i=1}^n \left(\frac{CIF\ MedP_i}{T_i} \right) * \frac{1}{n} + 0.6 * \sum_{i=1}^n \left(\frac{CIF\ MedB_i}{T_i} \right) * \frac{1}{n}$$

pri čemu je:

• PC = jedinična cijena u EUR/kg (izražena na četiri decimalna mjesta)

• PPB = osnovna cijena fosilnog goriva u obračunskom razdoblju (t) koje prethodi danu stupanja na snagu ove Uredbe u EUR/kg zaokružena na četiri decimalna mjesta

• P = premija energetskog subjekta u EUR/kg određena na četiri decimalna mjesta

• CIF Med P = srednja dnevna burzovna cijena propana u USD/t objavljena u *Platt's LPGaswire* pod *West Mediterranean – Propane FOB Ex-refinery/storage*, zaokružena na tri decimalna mjesta

• CIF Med B = srednja dnevna burzovna cijena butana u USD/t objavljena u *Platt's LPGaswire* pod *West Mediterranean – Butane FOB West Med Coaster*, zaokružena na tri decimalna mjesta

• T = srednji dnevni tečaj u USD/EUR (četiri decimalna mjesta) koji objavljuje Hrvatska narodna banka za klijente HNB-a na dan za koji je objavljena srednja dnevna burzovna cijena naftnih derivata (CIF Med)

• i = dnevni podaci: i = 1, 2, 3, ..., n

• n = broj objavljenih srednjih dnevnih burzovnih cijena naftnih derivata (CIF Med P i CIF Med B) unutar obračunskog razdoblja

• t = četrnaestodnevno obračunsko razdoblje (ponedjeljak – nedjelja). Dan primjene novih cijena naftnih derivata je dan stupanja na snagu ove Uredbe u 0:00 sati.

(3) Najviša visina premije energetskog subjekta (P) utvrđuje se za motorne benzine 0,0995 EUR/l, dizelska goriva u iznosu od 0,0995 EUR/l, plavi dizel u iznosu od 0,0531 EUR/l, za smjesu propan – butan za spremnike UNP PB (ukapljeni naftni plin propan – butan) u iznosu 0,3716 EUR/kg i za smjesu propan – butan za boce sadržaja 7,5 kg i više UNP PB (ukapljeni naftni plin propan – butan) u iznosu 0,8229 EUR/kg.

(4) Najviša maloprodajna cijena za pojedini naftni derivat dobi se tako da se najviša jedinična cijena (PC) iz stavka 1. ovoga članka uveća za trošarinu i porez na dodanu vrijednost sukladno propisima. Maloprodajna cijena se zaokružuje na dva decimalna mjesta.

(5) Najviše maloprodajne cijene za sve naftne derivate iz stavka 1. ovoga članka s dodanim multifunkcionalnim aditivima tijekom namješavanja, skladištenja ili otpreme utvrđuju se slobodno. Aditivi su spojevi koji nisu ugljikovodici, a koji se dodaju ili miješaju s derivatom kako bi se izmijenila njegova svojstva. Multifunkcionalni aditivi su spojevi koji nisu ugljikovodici, a koji se naknadno dodaju ili miješaju s derivatom od strane distributera/trgovca kako bi se izmijenila njegova svojstva.

(6) Energetski subjekt mora svim kupcima omogućiti kupnju pojedinog naftnog derivata iz stavka 1. ovoga članka bez dodanih multifunkcionalnih aditiva na svakoj benzinskoj postaji gdje prodaje pojedini naftni derivat. Ako na benzinskoj postaji ne postoji mogućnost kupnje pojedinog naftnog derivata bez dodanih multifunkcionalnih aditiva, tada je energetski subjekt dužan primijeniti maloprodajnu cijenu koja je jednaka ili niža od cijene određene stavkom 1. ovoga članka.

Članak 4.

Prvi dan primjene novih cijena naftnih derivata je dan stupanja na snagu ove Uredbe, a najviše maloprodajne cijene određene su za neprekidno razdoblje od 14 dana.

Članak 5.

Ova Uredba stupa na snagu prvoga dana od dana objave u »Narodnim novinama«.

Klasa: 022-03/23-03/11

Urbroj: 50301-05/20-23-1

Zagreb, 13. veljače 2023.

Predsjednik

mr. sc. Andrej Plenković, v. r.

KOMUNALAC D.O.O. ŽUPANJA

288

Na temelju članka 52. Zakona o financiranju vodnoga gospodarstva (»Narodne novine« 153/09, 90/11, 56/13, 154/14, 119/15, 120/16, 127/17 i 66/19) i članka 23. Zakona o vodnim uslugama (»Narodne novine« 66/19), Skupština trgovačkog društva Komunalca d.o.o., Županja, Veliki kraj 132, Županja, na sjednici održanoj dana 6. veljače 2023. godine donijela je

ODLUKU

O NAKNADI ZA RAZVOJ

Članak 1.

Na području pružanja vodnih usluga Komunalca d.o.o., Županja (dalje u tekstu: javni isporučitelj vodnih usluga) koje čine područja: Općina Bošnjaci, Općina Gradište i Općina Štitar naplaćuje se naknada za razvoj.

Članak 2.

Obveznik naknade za razvoj je korisnik vodne usluge javne vođopskrbe i javne odvodnje.

Od obveze plaćanja naknade za razvoj izuzeti su korisnici vodnih usluga u gradu Županja.

Članak 3.

Osnovica naknade za razvoj je kubični metar (m^3) isporučene vodne usluge javne vodoopskrbe, odnosno isporučene vodne usluge javne odvodnje.

Članak 4.

Naknada za razvoj uvodi se s dvije sastavnice u zajedničkom i posebnom dijelu te u visinama izraženim u kunama po osnovici iz stavka 3. ove Odluke (kn/m^3).

– *zajednički dio naknade* koji se plaća na uslužnom području, a prihodi od nje koriste se za dijelove sustava javne vodoopskrbe i/ili sustava javne odvodnje koji služe korisnicima vodnih usluga na uslužnom području ili njegovu pretežitom dijelu ili se koriste za dijelove sustava javne vodoopskrbe i/ili sustava javne odvodnje koji služe isključivo korisnicima vodnih usluga na području određene jedinice lokalne samouprave, ako se s njezina područja ne mogu osigurati dostatni prihodi za te namjene

– *posebni dio naknade* koji se plaća na području jedinice lokalne samouprave, a prihodi od nje koriste se za dijelove sustava javne vodoopskrbe i/ili sustava javne odvodnje koji služe isključivo korisnicima vodnih usluga na području te jedinice lokalne samouprave.

Naknada za razvoj u visinama izraženim u kunama po kubičnom metru (kn/m^3) kako slijedi:

R. br.	Jedinica lokalne samouprave	Naknada za razvoj kn/m^3		
		Zajednički dio	Posebni dio	Ukupno
1.	Bošnjaci	0,10	0,90	1,00
2.	Gradište	0,10	0,90	1,00
3.	Štitar	0,10	1,40	1,50

Članak 5.

Naknada za razvoj iz ove Odluke obračunava se putem računa za vodnu uslugu, na kojima se posebno iskazuje.

Naknada za razvoj plaća se u rokovima dospijeca cijene vodne usluge po računima za vodnu uslugu.

Članak 6.

Javni isporučitelj vodnih usluga u obvezi je prikupljena sredstva naknade za razvoj evidentirati u svojim poslovnim knjigama na zasebnim pozicijama za svaku jedinicu lokalne samouprave zasebno.

Članak 7.

Prihodi od naknade za razvoj koriste se za financiranje gradnje komunalnih vodnih građevina sukladno Planu investicija na izgradnji vodnih građevina, koji je objavljen na internetskoj stranici, kao i za financiranje otplate zajmova i kredita za gradnju komunalnih vodnih građevina.

Gradnja komunalnih vodnih građevina podrazumijeva sve izdatke koji su nužni da se pripremi, provede i pusti u uporabu projekt gradnje komunalnih vodnih građevina, što uključuje, ali nije ograničeno na: izradu predstudije izvodljivosti projekta, studije izvodljivosti projekta, ocjene o potrebi procjene, studije utjecaja na okoliš, studije utjecaja na prirodu, djelatnosti prethodnih istraživanja (utvrđivanje uvjeta za građenje, utvrđivanje stanja materijala i građevine te uređaja i instalacija u odnosu na ispunjavanje temeljnih zahtjeva za građevinu), izradu idejnog, glavnog i provedbenog projekta i drugih poslova projektiranja, ishođenje potrebnih upravnih dozvola i drugih upravnih akata (lokacijske, građevinske, uporabne i dr.), ishođenja posebnih uvjeta za građenje, provedbe postupaka javnih nabava, provedbe postupaka otkupa i izvlaštenja te drugog

rješavanja imovinsko-pravnih odnosa, provedbe geodetskih poslova, građenja, nadzora nad građenjem, upravljanje projektom gradnje, djelatnosti ispitivanja materijala, određenih dijelova ili cijele građevine, troškove testiranja ili probnog pogona, troškove pravnih postupaka u vezi s prethodnim poslovima.

Sredstva zajedničkog dijela naknade za razvoj koriste se za financiranje gradnje komunalnih vodnih građevina, rješavanje imovinsko-pravnih odnosa vezanih uz gradnju komunalnih vodnih građevina te financiranje otplate zajmova i kredita danih u svrhu gradnje komunalnih vodnih građevina.

Članak 8.

Nadzor nad obračunom i naplatom naknada za razvoj provodi rukovoditelj službe računovodstva javnog isporučitelja vodnih usluga i svaka jedinica lokalne samouprave za svoje područje.

Javni isporučitelj svakoj jedinici lokalne samouprave dostavlja izvješće o prikupljenim i utrošenim sredstvima naknade za razvoj, godišnje.

Članak 9.

Stupanjem na snagu ove odluke prestaje važiti Odluka o naknadi za razvoj na području grada Županje i općina Bošnjaci, Gradište i Štitar, donesena na Skupštini društva 19. prosinca 2022. godine, objavljena u »Narodnim novinama« 23. prosinca 2022. (»Narodne novine« br. 152/2022).

Članak 10.

Neutrošena sredstva naknade za razvoj prikupljena do stupanja na snagu ove Odluke, utrošiti će se sukladno članku 7. ove Odluke.

Članak 11.

Ova Odluka objavljuje se u »Narodnim novinama« i stupa na snagu 15. veljače 2023. godine.

Broj: 184/23

Županja, 6. veljače 2023.

Predsjednik Skupštine
Komunalca d.o.o., Županja
Damir Juzbašić, dipl. iur., v. r.

USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

289

Ustavni sud Republike Hrvatske, u sastavu Miroslav Šeparović, predsjednik, te suci Ingrid Antičević Marinović, Mato Arlović, Snježana Bagić, Branko Brkić, Mario Jelušić, Lovorka Kušan, Josip Leko, Davorin Mlakar, Rajko Mlinarić, Goran Selanec i Miroslav Šumanović, odlučujući o prijedlozima za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti zakona s Ustavom Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 56/90., 135/97., 113/00., 28/01., 76/10. i 5/14.), na sjednici održanoj 7. veljače 2023. donio je

ODLUKU

I. Ukidaju se članak 86.a Zakona o sudovima (»Narodne novine« broj 28/13., 33/15., 82/15., 67/18. i 21/22.) te članak 34. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima (»Narodne novine« broj 21/22.).

II. Ova odluka objavit će se u »Narodnim novinama«.

i

RJEŠENJE

I. Ne prihvaća se prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 79. stavaka 1., 2. i 3. Zakona o sudovima (»Narodne novine« broj 28/13., 33/15., 82/15., 67/18. i 21/22.).

II. Stavlja se izvan snage rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I-2215/2022, U-I-2751/2022 i U-I-2875/2022 od 16. svibnja 2022. (»Narodne novine« broj 60/22.).

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

Obrazloženje

I. POSTUPAK PRED USTAVNIM SUDOM

1. Zakon o sudovima donio je Hrvatski sabor na sjednici održanoj 22. veljače 2013., objavljen je u »Narodnim novinama« broj 28 od 6. ožujka 2013., a stupio je na snagu 14. ožujka 2013. Nakon toga mijenjan je odnosno dopunjavao četiri puta (»Narodne novine« broj 33/15., 82/15., 67/18. i 21/22.).

Posljednja novela Zakona o sudovima – Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima (»Narodne novine« broj 21/22.; u daljnjem tekstu: ZIDZoSud/22) – donesena je na sjednici Hrvatskog sabora održanoj 11. veljače 2022. Objavljena je u »Narodnim novinama« od 18. veljače 2022., a stupila je na snagu 1. ožujka 2022. (osim članka 5. i članaka 24. – 32., koji su stupili na snagu 1. siječnja 2023.).

2. Dejan Uljarević iz Zagreba (u daljnjem tekstu: predlagatelj) podnio je 11. travnja 2022. Ustavnom sudu prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 15. ZIDZoSud-a/22, kojim je u Zakon o sudovima uveden članak 86.a, te članka 34. ZIDZoSud-a/22.

Ujedno je, u smislu članka 45. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 99/99., 29/02. i 49/02. – pročišćeni tekst; u daljnjem tekstu: Ustavni zakon), predložio donošenje rješenja o privremenoj obustavi izvršenja pojedinačnih akata i radnji koje se poduzimaju na temelju osporenih zakonskih odredaba.

3. Udruga hrvatskih sudaca (u daljnjem tekstu: predlagateljica), zastupana po Damiru Kontrecu, predsjedniku, podnijela je 5. svibnja 2022. prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 79. stavaka 1., 2. i 3. i članka 86.a Zakona o sudovima.

Također je predložila donošenje rješenja o privremenoj obustavi izvršenja pojedinačnih akata i radnji koje se poduzimaju na temelju osporenih zakonskih odredaba.

4. Vrhovni sud Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: predlagatelj; zajedno s predlagateljem Dejanom Uljarevićem i predlagateljicom Udrugom hrvatskih sudaca u daljnjem tekstu: predlagatelji), zastupan po mr. sc. Radovanu Dobroniću, predsjedniku, podnio je 10. svibnja 2022. prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 86.a Zakona o sudovima.

Predložio je i donošenje rješenja o privremenoj obustavi izvršenja pojedinačnih akata i radnji koje se poduzimaju na temelju osporene zakonske odredbe.

5. Ustavni sud donio je 16. svibnja 2022. rješenje broj: U-I-2215/2022 i dr. (»Narodne novine« broj 60/22.), kojim je pokrenuo postupak za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 86.a Zakona o sudovima te članka 34. ZIDZoSud-a/22, a na temelju članka 45. Ustav-

nog zakona privremeno je obustavio izvršenje svih pojedinačnih akata i radnji koje se poduzimaju na temelju tih zakonskih odredaba do donošenja konačne odluke Ustavnog suda o njihovoj suglasnosti s Ustavom.

6. Od Ministarstva pravosuđa i uprave Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: Ministarstvo) Ustavni sud zatražio je očitovanje o navodima iz podnesenih prijedloga.

Ministarstvo je svoje očitovanje dostavilo aktom klasa: 011-02/22-08/10, urbroj: 514-03-02/01-22-03 od 6. lipnja 2022.

7. Ustavni sud izvršio je uvid u obrazloženje Konačnog prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima, koje je Vlada Republike Hrvatske aktom klasa: 022-03/21-01/87, urbroj: 50301-21/32-21-6 od 2. prosinca 2021. uputila Hrvatskom saboru.

II. OSPORENE ZAKONSKE ODREDBE

8. Predlagatelji osporavaju članak 79. stavke 1., 2. i 3. Zakona o sudovima, članak 15. ZIDZoSud-a/22, kojim se u Zakon o sudovima uvodi nova odredba – članak 86.a, to jest sam članak 86.a Zakona o sudovima, te članak 34. ZIDZoSud-a/22.

8.1. Članak 79. Zakona o sudovima u cijelosti glasi:

»Članak 79.

(1) Okvirna mjerila za rad sudaca propisuje ministar pravosuđa uz prethodno mišljenje Opće sjednice Vrhovnog suda Republike Hrvatske.

(2) Ministar pravosuđa zatražit će od Opće sjednice Vrhovnog suda Republike Hrvatske da u roku od 30 dana dostavi mišljenje o prijedlogu Okvirnih mjerila za rad sudaca te njihovih izmjena ili dopuna.

(3) Ako Opća sjednica Vrhovnog suda Republike Hrvatske ne dostavi mišljenje iz stavka 2. ovoga članka u propisanom roku, ministar pravosuđa donijet će Okvirna mjerila za rad sudaca i bez tog mišljenja

(4) Okvirna mjerila objavljuju se na internetskoj stranici Ministarstva pravosuđa.«

8.1.1. Citirana zakonska odredba (u istom sadržaju, jer u međuvremenu nije mijenjana ni dopunjavana) već je bila, pored više drugih odredaba Zakona o sudovima, osporavana pred Ustavnim sudom u predmetu broj: U-I-5088/2013 i dr., u kojem je 10. srpnja 2018. doneseno rješenje o neprihvatanju prijedloga (www.usud.hr). Predlagateljica ustavnosudske ocjene članka 79. Zakona o sudovima i tada je bila Udruga hrvatskih sudaca (predmet broj: U-I-6710/2014), uz još jednog predlagatelja koji je osporavao samo stavak 4., te je isticala u osnovi jednake prigovore kao i u recentnom prijedlogu.

Ustavni sud je, međutim, ovlašten, na temelju članka 54. Ustavnog zakona, ocjenjivati suglasnost zakona s Ustavom i u slučaju kada je taj zakon već ranije bio predmetom ustavnosudske ocjene.

8.2. Članak 15. ZIDZoSud-a/22 (članak 86.a Zakona o sudovima) glasi:

»Članak 15.

Iza članka 86. dodaje se članak 86.a koji glasi:

Članak 86.a

(1) Predsjednik suda dužan je za svakog suca podnijeti zahtjev za obnavljanje provedene temeljne sigurnosne provjere svakih pet godina, računajući od dana stupanja na dužnost. Zahtjev se podnosi nadležnoj sigurnosno-obavještajnoj agenciji putem ministarstva nadležnog za poslove pravosuđa.

(2) Obnavljanje temeljne sigurnosne provjere provodi se sukladno zakonu kojim se uređuju sigurnosne provjere, osim ako ovim zakonom nije drukčije propisano.

(3) Izvješće o provedenoj sigurnosnoj provjeri dostavlja se predsjedniku Vrhovnog suda Republike Hrvatske.

(4) Konačnu ocjenu o postojanju sigurnosnih zapreka na temelju dostavljenog izvješća donosi posebno vijeće koje čini pet sudaca Vrhovnog suda Republike Hrvatske koje imenuje Opća sjednica Vrhovnog suda Republike Hrvatske. Postupak izbora članova i način rada ovoga vijeća utvrđuju se Poslovníkom Vrhovnog suda Republike Hrvatske.

(5) O utvrđenom postojanju sigurnosnih zapreka predsjednik Vrhovnog suda Republike Hrvatske obavještava predsjednika suda u kojem sudac obnaša sudačku dužnost, predsjednika neposredno višeg suda, nadležno sudačko vijeće i ministra nadležnog za poslove pravosuđa.

(6) Postupak podnošenja zahtjeva za obnavljanje temeljne sigurnosne provjere pravilnikom propisuje ministar nadležan za poslove pravosuđa.«

8.3. Članak 34. ZIDZoSud-a/22 prijelazna je odredba samog ZIDZoSud-a/22 i glasi:

»Članak 34.

(1) Za sve suce koji su imenovani i koji obnašaju sudačku dužnost na dan stupanja na snagu ovoga Zakona, a u odnosu na koje nije provedena sigurnosna provjera ili u odnosu na koje je sigurnosna provjera provedena prije više od pet godina predsjednici sudova dužni su putem ministarstva nadležnog za poslove pravosuđa nadležnoj sigurnosno-obavještajnoj agenciji podnijeti zahtjev za provedbu temeljne sigurnosne provjere u roku od 60 dana od dana stupanja na snagu pravilnika iz članka 15. ovoga Zakona.

(2) Na postupak podnošenja zahtjeva za provedbu temeljne sigurnosne provjere, dostavu izvješća o provedenoj sigurnosnoj provjeri, konačnu ocjenu o postojanju sigurnosnih zapreka te obavijest o utvrđenom postojanju sigurnosnih zapreka primjenjuju se odredbe članka 15. ovoga Zakona.«

III. PRIGOVORI PREDLAGATELJA

9. Predlagatelj Dejan Uljarević ističe da su članci 15. (86.a) i 34. ZIDZoSud-a/22 u nesuglasnosti s člancima 14., 29., 115. stavkom 2. i 120. stavcima 1. i 2. Ustava, kao i s člankom 6. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (»Narodne novine – Međunarodni ugovori« broj 18/97., 6/99. – pročišćeni tekst, 8/99. – ispravak, 14/02., 1/06., 2/10. i 13/17.; u daljnjem tekstu: Konvencija). U svojem prijedlogu navodi:

»... Sigurnosno obavještajna agencija koja je pod formalnom i stvarnom kontrolom izvršne vlasti treba kontrolirati sudbenu vlast.

Ako se neka odluka ne sviđa izvršnoj vlasti Sigurnosno obavještajna agencija može dostaviti izvješće o postojanju sigurnosnih zapreka i sudac je razriješen.

To u konačnici znači da se niti jedan sudac neće usuditi donositi odluke protiv Republike Hrvatske u kojima je ista tužena ili kada je npr. optužena stanka koja je na vlasti.

Time se krši i čl. 120. st. 1. i 2. Ustava Republike Hrvatske jer time sudačka dužnost prestaje biti stalna jer ako je provjera svakih pet godina onda se i stalnost sudačke dužnosti preispituje svakih pet godina.

Postavlja se pitanje što ako se utvrdi postojanje sigurnosne zapreke, može li to biti stegovno djelo, iz čl. 120. st. 2. Ustava Republike Hrvatske jer postojanje sigurnosne zapreke nije nužno vezano uz počinjenje nekakvog kažnjivog djela od strane suca. Npr. možda je supruga suca osumnjičena da ima veze s organiziranim kriminalom, a sudac nema veze s time, da li to znači da mora napustiti svoju suprugu ako želi raditi?

Što su sigurnosne zapreke? To je neodređen i fluidni pojam. Znači li da postoji sigurnosna zapreka ako je dijete suca ovisnik o heroinu ili o marihuani? Ili možda nije sigurnosna zapreka ako je ovisnik o kocki ili o alkoholu kao legalno dostupnim ovisnostima? Gdje je granica i crta koja se mora podvući?

Najvažnije od svega, sudovi nisu sami sebi svrha već su dužni rješavati spise, a iz navedenog proizlazi da se na suce može utjecati ako poznaje pravu osobu zaposlenu u Sigurnosno obavještajnoj agenciji čime je povrijeđeno pravo stranaka na pristup sudu i suđenje u razu-

mnom roku sve sukladno čl. 29. st. 1. Ustava Republike Hrvatske i čl. 6.1 Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda.

Skreće se pozornost na čl. 55. st. 3. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu:

»Ustavni sud može poništiti propis, odnosno pojedine njegove odredbe, uzimajući u obzir sve okolnosti od važnosti za zaštitu ustavnosti i zakonitosti, te imajući u vidu osobito težinu povrede Ustava ili zakona i interes pravne sigurnosti:

– ako se njime vrijeđaju ljudska prava i temeljne slobode zajamčene Ustavom,

– ako se njime pojedinci, skupine ili udruge neosnovano stavljaju u povoljniji ili nepovoljniji položaj.»

Iz naprijed citiranih odredbi Ustava i Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda proizlazi da je teško povrijeđen Ustav i interes pravne sigurnosti jer čl. 34. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima (NN 21/2022) vrijeđaju ljudska prava i temeljne slobode zajamčene Ustavom, jer neki suci moraju prolaziti sigurnosnu provjeru, a neki ne.

Koja je svrha i smisao da sudac koji je prošao sigurnosnu provjeru prije tri godine sada ne ide na sigurnosnu provjeru, a sudac koji nije prošao sigurnosnu provjeru sada mora to obaviti?

Ukazuje se na načelo stečenih prava, ako je netko primljen na sudačku dužnost koja je stalna ne može ga se usred njegove dužnosti stavljati u nepovoljniji položaj.

Naime, zakoni ne mogu djelovati retroaktivno a ovaj Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima (NN 21/2022) upravo djeluje retroaktivno prema sucima koji su imenovani prije i nisu prošli sigurnosnu provjeru.

Ukazuje se da je Venecijanska komisija je 21. ožujka 2022. objavila mišljenje u vezi uvođenja sigurnosnih provjera za sve suce svakih pet godina u Republici Hrvatskoj, u povodu traženja ministra pravosuđa i uprave Ivana Malenice. Mišljenje je usvojeno na plenarnoj sjednici komisije održanoj 18. – 19. ožujka 2022.

(...)

Venecijanska je komisija u svom mišljenju ponovila svoj ranije iznesen stav da sigurnosne provjere bilo koga, ne samo sudaca, mogu biti opravdane, ali samo u iznimnim okolnostima. Iskustvo je pokazalo da se svaki slučaj uvođenja sigurnosnih provjera treba promatrati zasebno.

Ako je riječ o sigurnosnim provjerama sudaca, posebno ako ih provodi izvršno tijelo, tada to može predstavljati 'vanjski pritisak' na suce. Istovremeno, za održanje autoriteta sudbene vlasti je iznimno važan integritet sudaca te da je sudstvo 'očišćeno' od onih za koje se utvrdi da su nesposobni, korumpirani ili povezani s organiziranim kriminalom. To je važno i iz razloga jer se suce imenuje doživotno te su u načelu nesmjernjivi osim zbog ograničenih razloga za prestanak sudačke dužnosti.

Komisija je istaknula da u Republici Hrvatskoj postojeće zakonodavstvo već predviđa široku lepezu mehanizama za osiguranje integriteta sudaca (imovinske kartice, ocjene predsjednika sudova, stegovni i kazneni postupak). Komisija nije uvjerenjena u nužnost uvođenja dodatnog novog mehanizma kao što je sigurnosna provjera za sve suce svakih pet godina. Smatra upitnim navedene razloge reforme (prema Ministarstvu pravosuđa i uprave visoka razina percepcije korupcije u pravosuđu i neki pojedinačni slučajevi nedoličnog ponašanja sudaca – protiv kojih su disciplinski i kazneni postupci u tijeku) i je li ti razlozi mogu opravdati tako dalekosežnu mjeru kao što je periodična sigurnosna provjera svih sudaca od strane sigurnosnih službi.

Komisija je zabrinuta zbog rizika kojeg nosi takva mjera, odnosno ta bi mjera doprinijela nepovjerenju građana u sudstvo i njegovu neovisnost. Stoga, Venecijanska komisija preporuča hrvatskim vlastima da preispitaju svoj pristup propisivanju periodičnih sigurnosnih provjera svih sudaca i da razviju alternativnu strategiju za osiguranje integriteta sudaca, a na temelju drugih postojećih mehanizama.

(...)

Zbog iznesenog predlažem da Ustavni sud pokrene postupak za ocjenu suglasnosti Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima (NN 21/2022) s Ustavom, da ista poništi, podredno ukine s da-

tumom 01. siječnja 2022. te privremeno obustavi izvršenje Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima (NN 21/2022) i radnji koje se poduzimaju na osnovi Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima (NN 21/2022).«

10. Predlagateljica Udruga hrvatskih sudaca smatra kako je članak 79. Zakona o sudovima u nesuglasnosti s člancima 4., 29. i 115. stavkom 2. Ustava, a članak 86.a Zakona o sudovima u nesuglasnosti s člancima 3., 4. stavkom 1., 5. stavkom 1., 16. stavkom 2., 18., 29., 35., 38., 115. stavkom 2., 120. i 121. Ustava. U prijedlogu (i dopuni prijedloga koja se odnosi na privremenu mjeru) navodi:

»2. Prema pravnom shvaćanju predlagatelja, ova odredba (članak 79. Zakona o sudovima – op. Ustavnog suda) nije suglasna s tri (3) odredbe Ustava i to:

- člankom 4. stavkom 1. (načelo diobe vlasti),
- člankom 29. (pravo na pravično suđenje),
- člankom 115. stavkom 2. (načelo samostalnosti i neovisnosti sudbene vlasti)

NAČELO DIOBE VLASTI (članak 4. stavak 1. Ustava), PRAVO NA PRAVIČNO SUĐENJE (članak 29. Ustava), NAČELO SAMOSTALNOSTI I NEOVISNOSTI SUDBENE VLASTI (članak 115. stavak 2. Ustava)

3. Okvirna mjerila za rad sudaca donio je ministar pravosuđa i uprave (dalje: ministar) 27. prosinca 2021. (KLASA 710-01/21-01/274, URBROJ 514-03-01-02/01-21/31; dalje: Okvirna mjerila). Okvirna su mjerila u prošlosti donesena radi utvrđivanja potrebnog broja sudaca u pojedinom sudu. Vremenom su pretvorena u sudačku normu i o tim mjerilima ovisi ocjenjivanje i napredovanje sudaca te njihova stegovna odgovornost.

4. Sama činjenica da Okvirna mjerila donosi čelnik tijela izvršne vlasti narušava trodiobu vlasti jer, kako se pokazalo u prosincu 2021., ministar ih može donijeti bez sudjelovanja sudbene vlasti. Time se narušava ravnoteža u diobi vlasti i jedna vlast (sudbena) stavlja u podređeni položaj u odnosu na drugu vlast (izvršnu). To je suprotno članku 4. stavku 1. Ustava.

4.1. Predlagatelj podsjeća da je Ustavni sud u odluci i rješenju broj: U-1-659/1994. od 15. ožujka 2000. (postupak ocjene ustavnosti Zakona o Državnom sudbenom vijeću) istaknuo da je načelo diobe vlasti iz članka 4. Ustava jedno od onih pravila za ustrojstvo državne vlasti koja su korisna jer služe vladavini prava te je brane. Iako samo po sebi nema neovisnu vrijednost, načelo diobe vlasti jedno je od sastavnica vladavine prava, jer sprečava mogućnost koncentracije ovlaštenja i političke moći (samo) u jednom tijelu. Ustavom propisana razdioba ovlasti između državnih vlasti najbolje se štiti ako zakonodavcu nije dopušteno zakonima zadirati u Ustavom utvrđene ovlasti i dužnosti najviših tijela državne vlasti predviđenih Ustavom. U postupku ocjene ustavnosti Zakona o Državnom sudbenom vijeću, Ustavni je sud zauzeo stajalište 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 proširivane ni ograničavane zakonima, jer bi to moglo utjecati na njihov Ustavom utvrđeni položaj i na međusobne odnose među njima, a time i na temeljna obilježja ustavnopravnog poretka kakav je izvorno ustrojen Ustavom.

5. Okolnost da ministar, bez sudjelovanja sudbene vlasti, donosi Okvirna mjerila suprotna je i načelu neovisnosti sudbene vlasti te pravu na pravično suđenje koje su sebi uključuje pravo na neovisni sud.

5.1. 'Neovisnost sudbene vlasti znači da je pravosuđe slobodno od vanjskih pritisaka i nije podložno političkom utjecaju ili manipulaciji, posebno od strane izvršne vlasti.' (Venecijanska komisija, CDL-AD(2016)007, Provjera elemenata Vladavine prava, točka 74.). Neovisnost uključuje sigurnost funkcije, način izbora i napredovanja. Okvirna mjerila izravno utječu na sigurnost funkcije i napredovanje sudaca.

5.1.1. Europski sud za ljudska prava u svojoj sudskoj praksi daje veliku važnost pojmu podjele vlasti između izvršne i sudske vlasti i neovisnosti sudbene vlasti koju jamči članak 6. stavak 1. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda ('Narodne novine – Međunarodni ugovori' broj 18/1997., 6/1999. – pročišćeni tekst, 8/1999. – ispravak, 14/2002., 1/2006. i 13/2017.; dalje: EKLJP) pri čemu ističe da organizacija i funkcioniranje sudova u demokratskom društvu ne smije

ovisiti o diskreciji izvršne vlasti (v. Zand protiv Austrije, br. 7360/76., presuda od 12. listopada 1978.; Stafford protiv Ujedinjenog Kraljevstva, br. 46295/99., presuda Velikog vijeća od 28. svibnja 2002.; Luka protiv Rumunjske, br. 34197/02., presuda od 21. srpnja 2009.; Kleyvn i drugi protiv Nizozemske, br.39343/98. i dr., presuda Velikog vijeća od 6. svibnja 2003.; Gučmundur Andri Astradsson protiv Islanda, br. 26374/18., presuda Velikog vijeća od 1. prosinca 2020.; Xhoxhaj protiv Albanije, 15227/19., presuda od 9. veljače 2021.; Xero Flor w Polsce sp. z o.o. protiv Poljske, br. 4907/18., presuda od 7. svibnja 2021.; Reczkowicz protiv Poljske, br. 43447/19.; presuda od 22. srpnja 2021.; Dolinska-Ficek i Ozimek protiv Poljske, br. 49868/19 i dr., presuda od 8. studenog 2021.; Advance Pharma Sp. z o.o. protiv Poljske, br. 1469/20., presuda od 3. veljače 2022.; te Grzeda protiv Poljske, br. 43572/18., presuda Velikog vijeća od 15. ožujka 2022.).

6. Okvirna mjerila donio je ministar te su u primjeni od 1. siječnja 2022. Predlagatelj naglašava da je Proširena Opća sjednica Vrhovnog suda na sjednici održanoj 6. prosinca 2021. jednoglasno, bez upuštanja u njihovu bit, odbacila Prijedlog novih Okvirnih mjerila jer nije bio podoban za raspravljanje.

6.1. Naime, prije donesena Okvirna mjerila za rad sudaca (krajem 2019.) u primjeni su bila svega dvije godine. Proširena Opća sjednica Vrhovnog suda nije dobila nikakvu raščlambu njihova kvantitativnog i kvalitativnog utjecaja na rad sudaca. Osim toga, prijedlog novih Okvirnih mjerila nije sadržavao nikakvo obrazloženje. Također, ocjena je Proširene sjednice da je razdoblje od dvije godine prekratko za objektivnu i cjelovitu raščlambu učinka na veliki sustav sudbene vlasti.

6.2. Osim toga, 2020. i 2021. bile su specifične godine uzrokovane pandemijom i potresima u Zagrebu i na području Banovine. To je uvelike utjecalo na rezultate rada sudaca i sudova. Iz navedenog je jasno da Proširena Opća sjednica Vrhovnog suda nije dala mišljenje o prijedlogu novih Okvirnih mjerila nego je zaključeno da novopredložena Okvirna mjerila nisu podobna za raspravljanje, jer nije dano nikakvo obrazloženje zbog čega se ista donose.

6.3. Usprkos tomu, ministar je samostalno, bez mišljenja Opće sjednice Vrhovnog suda, donio nova Okvirna mjerila i time postupio suprotno članku 79. stavku 3. ZS-a. Time se nije ograničio samo u Zakon (o sudovima) nego i u Ustav jer je donošenjem takvog akta doveo do narušavanja načela diobe vlasti te međusobne suradnje i uzajamne provjere nositelja vlasti propisane Ustavom i zakonom. Osim toga, takvim je postupanjem ministar povrijedio načelo diobe vlasti te načelo neovisnosti sudbene vlasti.

6.4. Okvirna mjerila trebaju služiti osiguranju međusobne suradnje i uzajamne provjere nositelja vlasti kroz utjecaj Ministarstva pravosuđa i uprave na propisivanje mjerila za rad sudaca. Time se utječe na uredno funkcioniranje sustava kojega to ministarstvo nadzire. No, taj utjecaj ne smije i biti apsolutan, lišen svake kontrole i bez jamstva neovisnosti sudbene vlasti. Jednako tako, taj utjecaj ne smije kršiti diobu vlasti i narušavati ravnotežu između nositelja državne vlasti.

6.4.1. ZS omogućuje donošenje Okvirnih mjerila kod pasivnosti Opće sjednice Vrhovnog suda jer je propisano da ministar vlastitom odlukom donosi Okvirna mjerila. Time osporavane odredbe ZS-a ministru daju sredstvo za obavljanje nadzora nad redovitim i učinkovitim obavljanjem poslova u sudovima, ali pritom ne sadrže jamstva sprječavanja koncentracije ovlaštenja i političke moći u tijelu izvršne vlasti.

6.4.2. Osporavane Odredbe ZS-a propisuju sudjelovanje Opće sjednice Vrhovnog suda Republike Hrvatske u donošenju Okvirnih mjerila kroz davanje mišljenja. No, nije zajamčena međusobna suradnja nositelja sudbene i izvršne vlasti jer nije zajamčena provjera sudbene vlasti u postupku donošenja Okvirnih mjerila. Uloga sudbene vlasti kroz predviđeno mišljenje Opće sjednice Vrhovnog suda svedena je na puko (ne)davanje mišljenja bez mogućnosti stvarnog utjecaja na sadržaj Okvirnih mjerila jer ministar Okvirna mjerila može donijeti bez obzira na sadržaj mišljenja pa i kada toga mišljenja nema. Na taj način osporavane odredbe ZS-a ne daju nikakav alat sudbenoj vlasti za stvarnu i djelotvornu međusobnu suradnju s izvršnom vlašću te uzajamnu provjeru. Time je narušeno ustavno načelo diobe vlasti odnosno o ravnoteži između izvršne i sudbene vlasti.

(...)

7. Zato osporavana odredba, a posebno postupanje ministra pravosuđa i uprave, imaju za cilj isključivo slabljenje neovisnosti sudbene vlasti i jačanje jednostrane kontrole izvršne vlasti nad sudbenom. Takav cilj, dakako, nije legitiman i dovodi do podređenog položaja sudbene vlasti u odnosu prema ostalim granama vlasti.

(...)

9. Prema pravnom stajalištu predlagatelja, ova zakonska odredba (članak 86.a Zakona o sudovima) nije suglasna s jedanaest (11) odredbi Ustava i to:

- člankom 3. (načelo vladavine prava),
- člankom 4. stavkom 1. (načelo diobe vlasti),
- člankom 5. stavkom 1. (načelo ustavnosti i zakonitosti),
- člankom 18. (pravo na žalbu),
- člankom 16. stavkom 2. (načelo razmjernosti ograničenja slobode i prava zajamčenih Ustavom),
- člankom 29. (pravo na pravično suđenje),
- člankom 35. (pravo na štovanje i pravnu zaštitu osobnog i obiteljskog života, dostojanstva, ugleda i časti),
- člankom 38. (pravo na pristup informacijama),
- člankom 115. stavkom 2. (načelo samostalnosti i neovisnosti sudbene vlasti),
- člankom 120. (načelo stalnosti sudačke dužnosti) i
- člankom 121. (položaj i ovlasti Državnog sudbenog vijeća).

10. Predlagatelj također smatra da sporna odredba ZS-a nije suglasna ni s člancima 6., 8., 10. i 13. EKLJP.

NAČELO VLADAVINE PRAVA (članak 3. Ustava)

11. Vladavina prava kao najviša vrednota ustavnog poretka Republike Hrvatske ne svodi se samo na formalno-pravnu regularnost nego uključuje i posebne dopunske zahtjeve sadržajne naravi u sastavljanju zakona. Načelo vladavine prava traži da zakoni moraju biti opći i jednaki za sve, a zakonske i pravne posljedice izvjesne za adresate pravne norme (načelo pravne izvjesnosti) tj. primjerene njihovim legitimnim očekivanjima u svakoj konkretnoj neposrednoj primjeni zakona.

12. Ovo načelo stoga traži da zakon bude jasan i precizan (u skladu s posebnostima normativne materije na koju se odnosi). Jasnoća i preciznost trebaju spriječiti svaku proizvoljnost i samovolju u tumačenju i primjeni zakona odnosno ukloniti neizvjesnost adresata pravne norme u pogledu krajnjeg učinka zakonskih odredaba koje se na njih neposredno primjenjuju.

13. Samo jasna i precizno formulirana zakonska norma u skladu je s načelom vladavine prava jer omogućuje adresatu predvidivost posljedica njegova ponašanja, odnosno mogućnosti usklađivanja vlastita držanja s legitimno predvidivim učincima primjene zakona u konkretnom slučaju.

(...)

15. Osim toga, prema standardima ESLJP-a, 'zakonitost' odnosno kvaliteta zakona također zahtijeva da postoje odgovarajuće zaštitne mjere za osiguranje poštivanja konvencijskih prava.

15.1. Primjerice, odgovornost države da zaštiti privatni život često uključuje i pozitivne obveze koje osiguravaju odgovarajuće poštovanje prava iz članka 8. na nacionalnoj razini.

15.1.1. Tako je ESLJP, primjerice, u presudi Velikog vijeća *Soderman protiv Švedske* od 12. studenog 2013. (broj 5786/08.) utvrdio povredu prava na privatni život zbog nepostojanja jasnih zakonskih odredbi u švedskom Kaznenom zakonu kojima se kriminalizira čin tajnog snimanja golog djeteta.

16. Osporavana odredba ZS-a ne uređuje na koji bi način informacije koje prikuplja Sigurnosno-obavještajna agencija (dalje: SOA), uključujući i izvore informacija te kako i kada su te informacije prikupljene, bile dostupne vijeću Vrhovnog suda Republike Hrvatske koje daje konačnu ocjenu postojanja sigurnosnih prepreka. Osporavana odredba ne uređuje ni kako bi prikupljene informacije bile dostupne sucima za koje se provjera vrši, a ni tijelima stegovnog ili kaznenog postupka.

16.1. Osim toga, osporavana odredba samo upućuje na Zakon o sigurnosnim provjerama ('Narodne novine' broj 85/2008. i 86/2012.; dalje: ZSP). Taj zakon nema zaštitnih mehanizama za moguće zlouporabe koje bi mogle dovesti do političkih progona sudaca. Jednako tako, taj zakon nema konfrontacijske standarde kojima bi se omogućavalo preispitivanje prikupljenih informacija.

16.2. Nadalje, sigurnosna provjera uključuje 'dobrovoljno' ispunjavanje Upitnika čiji sadržaj, izgled, način ispunjavanja i postupanje s Upitnikom propisuje Vlada Republike Hrvatske (članak 30. stavak 2. ZSP-a). Takav Upitnik predstavlja i uplitanje u sudačku neovisnost jer se aktom tijela izvršne vlasti propisuje postupanje predstavnika sudbene vlasti (v. i odlomak 27. Prijedloga).

17. Osporavana odredba ne određuje jasna mjerila procjene postojanja sigurnosnih rizika. Nije jasno koja vrsta informacija bi opravdala zaključak da postoji zlouporaba ili rizik od zlouporabe položaja i ovlasti sudaca. Nisu jasna niti mjerila na osnovi kojih bi se mogao donijeti zaključak da postojanje sigurnosnih pretpostavki predstavlja stegovno djelo. Nije predviđena niti izričita pretpostavka u korist suca podvrgnutog sigurnosnoj provjeri da neće snositi nikakve posljedice zbog postupka te provjere kada prikupljene informacije nisu dovoljne za donošenje zaključka da on ili ona predstavljaju sigurnosni rizik.

NAČELO DIOBE VLASTI (članak 4. stavak 1. Ustava), NAČELO SAMOSTALNOSTI I NEOVISNOSTI SUDBENE VLASTI (članak 115. stavak 2. Ustava)

18. Neovisnost pravosuđa sastavni je dio temeljnih demokratskih načela podjela vlasti i vladavine prava. Zajamčena je i člankom 115. Ustava te člankom 6. stavkom 1. EKLJP-a. Prema međunarodnim mjerilima, 'neovisnost znači da je pravosuđe slobodno od vanjskih pritisaka i nije podložno političkom utjecaju ili manipulaciji, posebno od strane izvršne vlasti.' (Venecijanska komisija, CDL-AD(2016)007, Provjera elemenata Vladavine prava, točka 74.)

20. U stajalištu Savjetodavnog vijeća Europskih sudaca (Consultative Council of European Judges – nadalje: CCJE) izraženom u Mišljenju broj 24(2021) o razvoju sudbenih vijeća i njihovoj ulozi u neovisnom i nepristranom sudstvu (Opinion No. 24 (2021) on the evolution of the Councils for the Judiciary and their role in independent 19. Provjera sudaca koju provodi izvršno tijelo (SOA i Ministarstva pravosuđa i uprave) predstavlja takav vanjski pritisak. Time se podriva sudačka neovisnost i samostalnost koju jamče i Ustav i EKLJP (članak 6.) and impartial judicial systems; <https://rm.coe.int/opinion-no-24-2021-of-the-ccje/1680a47604>) naglašeno je ovo:

'47. Borba protiv korupcije je ključna zadaća jer korupcija podriva povjerenje javnosti, a time i legitimitet sudstva u cjelini. S druge strane, učinkovita borba protiv korupcije i poštivanje neovisnosti sudstva i vladavine prava moraju ići ruku pod ruku. Učinkovite borbe protiv korupcije ne može biti bez neovisnog sudstva i poštivanja vladavine prava. Čak i u okolnostima kada je osnovana posebna institucija za borbu protiv korupcije, kao i kada borba protiv korupcije ostaje u nadležnosti sudskog vijeća, vijeće i njegovi članovi moraju biti u potpunosti predani poduzeti i podržati sve odgovarajuće korake u borbi protiv korupcije u okviru sudstva i vijeća. Sudbeno vijeće također mora paziti da se borba protiv korupcije i stegovni postupci ne koriste za napad na pojedine suce iz političkih razloga (vidjeti glede tzv. zastrašivanja ('chilling effect') presudu Suda Europske unije br. C-83/19 Asociația 'Forumul Judecătorilor din România' i dr. protiv Inspecția Judiciară i dr.; od 18. svibnja 2021., stavak 236.)'

20.1. Nadalje, CCJE u navedenom Mišljenju vrlo jasno ističe glede provjera sudaca (tzv. vetting) sljedeće:

'22. CCJE želi naglasiti da je provjera ('vetting') sudaca vrlo problematična jer se može instrumentalizirati i zloupotrijebiti za eliminaciju politički 'nepoželjnih' sudaca. Ako se uopće poduzima u državi članici, mora ga poduzeti neovisna institucija. Sudbena vijeća trebala bi igrati važnu ulogu u zaštiti sudske neovisnosti u tom procesu.

23. CCJE ne isključuje mogućnost provjere samog Vijeća. Međutim, to mora biti krajnja mjera. Ako se takva mjera provodi, to treba učiniti neovisno tijelo.'

21. U Mišljenju broj 21(2018) o sprječavanju korupcije među sucima (Opinion No. 21 (2018) Preventing Corruption among Judges, <https://rm.coe.int/opinion-no-24-2021-of-the-ccje/1680a47604>) u odnosu na provjere sudaca od strane tijela izvan sudstva CCJE ističe:

‘27. CCJE naročito savjetuje da se ne koriste provjere koje nadilaze opće prihvaćene provjere kaznene evidencije i financijske situacije kandidata. Unatoč tome, neke zemlje provode vrlo detaljne provjere kandidata. Njih najčešće provode tajne službe. U zemljama u kojima se provode, takve provjere trebaju biti u skladu s mjerilima koja se mogu objektivno ocijeniti. Kandidati bi trebali imati pravo na pristup svim prikupljenim informacijama. Kandidat koji je odbijen na temelju takve kontrole mora imati pravo žalbe nezavisnom tijelu te, u tu svrhu, pristup rezultatima te kontrole.

28. Treba razlikovati kandidate za suce koji ulaze u sudstvo i suce koji obnašaju dužnost. Ni u kakvim okolnostima borba protiv korupcije sudaca ne smije dovesti do uplitanja sigurnosnih službi u upravljanje pravosuđem. Korupcija sudaca je kazneno djelo i stoga treba biti rješavana u okviru uspostavljenog zakonodavstva.

29. Dodatno, CCJE želi skrenuti pozornost na negativne učinke ilustracije kao načina borbe protiv korupcije. Postupak u kojem se svi suci provjeravaju zbog korupcije, a oni koji ne prođu provjeru budu razriješeni, a možda i kazneno progonjeni, može biti instrumentaliziran i time zloupotrijebljen za eliminaciju politički ‘nepoželjnih’ sudaca. Sama činjenica da je netko sudac u državi članici u kojoj je sudstvo kompromitirano na sustavnoj razini nije, prema demokratskim standardima, dovoljna da se utvrdi odgovornost pojedinog suca. Drugo pitanje koje se postavlja tiče se jamstava da će taj postupak provesti nadležna, nezavisna i nepristrana tijela.’

22. Venecijanska je komisija u povodu zahtjeva ministra pravosuđa i uprave za ocjenu usklađenosti (tada nacrtu prijedloga) članka 86.a Zakona o sudovima sa standardima Vijeća Europe i konvencijskim pravom u svom Mišljenju broj 1073/2021 od 21. ožujka 2022. ([https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2022\)005-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2022)005-e)) izrazila svoju zabrinutost u odnosu uvođenja periodične sigurnosne provjere sudova. Venecijanska komisija je, između ostalog, istaknula:

(...)

13. Neovisnost pravosuđa sastavni je dio temeljnih demokratskih načela podjela vlasti i vladavina prava, a zajamčena je, između ostalog, člankom 6. Europske konvencije o ljudskim pravima (EKLJP) te člankom 115. Ustava Republike Hrvatske. Prema međunarodnim mjerilima, ‘neovisnost znači da je pravosuđe slobodno od vanjskih pritiska i nije podložno političkom utjecaju ili manipulaciji, posebno od strane izvršne vlasti.’ Provjera sudaca, posebno kada se provodi od strane izvršnog tijela, može predstavljati takav ‘vanjski pritisak.’

(...)

18. Što se tiče navoda [hrvatskih] vlasti o nedavnim ‘pojedinačnim, istaknutim slučajevima čestih neprikladnih kontakata i ponašanju sudaca’, čini se da je riječ o prilično ograničenom broju predmeta koji su trenutno predmet stegovnog i kaznenog postupka. Takva se situacija treba smatrati normalnim funkcioniranjem sustava. Čini se da nema jasnih dokaza za to da je korupcija u hrvatskom pravosuđu dostigla takve razmjere da opravdava uvođenje ovakve dalekosežne mjere. Sama činjenica da je percepcija javnosti o korupciji u pravosuđu vrlo visoka ne može sama po sebi opravdati takvu mjeru. Nadalje, nedostatak povjerenja građana zbog, između ostalog, korupcije čini se da je povezan s percepcijom o nedostatku neovisnosti pravosuđa zbog navodnog uplitanja ili pritiska vlade i političara. Stoga postoji opasnost da bi se takva percepcija čak i pogoršala uvođenjem sigurnosne provjere sudaca od strane tijela izvršne vlasti.

(...)

22. Kao što je Venecijanska komisija već naglasila, kada provjere integriteta ne provode neovisna pravosuđna tijela nego neko vanjsko tijelo, od najveće je važnosti voditi računa o poštivanju načela diobe vlasti i provjere i ravnoteže. Cijeli proces provjere može biti ugrožen ako ga provode ili kontroliraju izvršna vlast. Sudjelovanje izvršne vlasti mora, i u praksi i u pravu, biti ograničeno na mjeru koja je strogo neophodna za funkcioniranje tijela za provjeru.

27. Nacrtom zakona predviđeno je da se zahtjev predsjednika sudova za temeljnu sigurnosnu provjeru kod nadležnog sigurnosno-objavještajnog tijela podnosi putem Ministarstva pravosuđa i javne uprave. Vlasti su naznačile da će uloga Ministarstva biti isključivo posrednička, ‘s obzirom na ograničen kapacitet nadležne Agencije’, te da neće doći u kontakt ni s kakvim podacima iz aplikacija za sigurnosnu provjeru. Ipak, Venecijanska komisija ne vidi kako bi takvo uključivanje značajno smanjilo administrativni teret SOA-e i zbog čega bi bilo strogo nužno. Komisija je također zabrinuta da bi čak i tako ograničeno sudjelovanje Ministarstva moglo biti u javnosti doživljeno kao nedopušteno miješanje u proces i dodatno umanjivanje povjerenja građana u neovisnost pravosuđa. Venecijanska komisija preporučuje da se iz zakona izbaci uloga Ministarstva kao posrednika u postupku sigurnosne provjere.

NAČELO RAZMJERNOSTI (članak 16. stavak 2. Ustava), PRAVO NA ŽALBU (članak 18. Ustava), PRAVO NA DJELOTVORNO PRAVNO SREDSTVO (članak 13. EKLJP-a), PRAVO NA PRAVIČNO SUĐENJE (članak 29. Ustava i članak 6. EKLJP-a), PRAVO NA POŠTIVANJE PRIVATNOG ŽIVOTA (članak 35. Ustava i članak 8. EKLJP-a) i PRAVO NA PRISTUP INFORMACIJAMA (članak 38. Ustava)

23. Venecijanska komisija u svom Mišljenju broj 1073/2021 ističe:

‘23. ... [Komisija] pozdravlja uključenost posebnog vijeća Vrhovnog suda prema nacrtu zakona (koje daje konačnu ocjenu postojanja sigurnosnih prepreka) i isključivu nadležnost tijela stegovnog postupka i kaznenih sudova za sankcioniranje svakog neprimjerenog ponašanja. Istodobno, tim bi pravosudnim tijelima moglo biti teško procijeniti pouzdanost informacija koje dostavlja SOA. Vlasti su izvjestiteljima ukazale da sve informacije koje prikuplja SOA – uključujući tajne podatke, izvore informacija i naznake kada i kako su prikupljeni – bili bi dostupni tim tijelima i dotičnim sucima. Međutim, nisu dali pravni temelj za ovu tvrdnju, a nacrt zakona to ne regulira. Venecijanska komisija izričito preporučuje regulirati pristup detaljnim informacijama i rezultatima sigurnosne provjere od strane – isključivo – disciplinskih tijela, dotičnih sudaca i kaznenog suca. Dok bi pristup apsolutno svim informacijama bio dalekosežan i neubičajen, osobito kada su u pitanju tajni izvori, mora se osigurati da se pristup informacijama može ograničiti samo ako je to potrebno iz sigurnosnih razloga i u skladu sa zahtjevima poštenog suđenja.

24. Komisija nadalje naglašava potrebu za neovisnim nadzornim tijelom sa širokim ovlastima za provjeru informacija koje je prikupila SOA. Komisija napominje da SOA podliježe nadzoru od strane raznih tijela, uključujući i parlament, ali nije u poziciji procijeniti kako ti mehanizmi funkcioniraju u praksi. U svakom slučaju, ključno je da postoje učinkoviti unutarnji i vanjski kontrolni mehanizmi rada SOA-e, posebice baze podataka koje prikuplja, a koje su u srcu rada svake sigurnosne agencije. Venecijanska komisija je prethodno naglasila da se od sigurnosnih agencija očekuje da prikupe što više informacija o prijetnjama nacionalnoj sigurnosti, što uključuje prikupljanje informacija o pojedincima i zadiranje u pojedinačna prava. Stoga je bitno da postoje i unutarnja i vanjska ograničenja za njihove aktivnosti i da zaštitne mjere i pravni lijekovi budu učinkoviti ne samo na papiru nego i u praksi.

(...)

28. Prema nacrtu zakona, suci podliježu osnovnoj sigurnosnoj provjeri u smislu Zakona o sigurnosnoj provjeri, koja ima za cilj utvrđivanje sigurnosnih prepreka, odnosno činjenica koje upućuju na zlouporabu ili rizik od zlouporabe službenog položaja ili dužnosti. Članci 16. tog zakona razlikuje tri stupnja sigurnosne provjere. Nadležna tijela su objasnila da se u načelu na suce primjenjuje II. stupanj sigurnosti – koji se odnosi na podatke klasificirane kao TAJNE. Takva se provjera provodi na temelju sigurnosnog upitnika koji ispunjava dotična osoba (sudac) i primjenom određenih postupaka, odnosno uvidom u javne izvore, službene evidencije i evidenciju podataka nadležnih sigurnosno-objavještajnih agencija i drugih tijela javne vlasti; uvidom u očevidnike i evidenciju osobnih podataka, poslovne i druge službene isprave koje su pravne osobe dužne voditi; razgovorima s osobom koja se provjerava, te drugim osobama, prema procjeni sigurnosno-objavještajne agencije.

29. Pojednostojnost u upitniku utvrđuju se Uredbom Vlade. Člankom 2. stavkom 1. važeće Uredbe iz 2008. propisano je da upitnik za I. i II. stupanj sigurnosne provjere sadrži identifikacijske podatke, podat-

ke o obrazovanju i zaposlenju, podatke o imovini, članovima obitelji i sustanarima, bračnom statusu, kaznenim djelima i maloljetnicima, prekršaje, sigurnosne podatke i druge podatke potrebne za sigurnosnu provjeru, kao i suglasnost za sigurnosnu provjeru. Izvjestitelji su primijetili da je većina pitanja koja se trenutno primjenjuju na sigurnosnu provjeru II. stupnja prilično osnovna, s iznimkom pitanja u vezi s pokretnom imovinom za koju ne postoji financijski prag za otkrivanje i predstavlja nerazmjerni teret za suce, lako su vlasti naznačile da je de facto primijenjen minimalni financijski prag, Venecijanska komisija preporučuje da se to izričito navede u upitniku. Općenitija zabrinutost odnosi se na činjenicu da se Vladinom uredbom može mijenjati sadržaj upitnika. S obzirom na to da je stupanj uplitanja u privatni i obiteljski život suca kojem se postavljaju pitanja vrlo važan čimbenik pri ocjeni razmjernosti režima, Venecijanska komisija preporučuje da se osigura da izmjene sadržaja upitnika sigurnosne provjere budu podvrgnute parlamentarnom nadzoru.

30. Činjenica da bi suci praktički bili obvezni ispuniti upitnik sigurnosne provjere dovodi do pitanja je li to u skladu s pravom na branicu se šutnjom i povlasticom od samooptuživanja sadržanim u članku 6. stavku 2. EKLJP-a. U slučaju Albanije, Venecijanska komisija je primijetila da je važna mjera zaštite od kršenja povlastice protiv samooptuživanja to što se izjave sudaca mogu koristiti samo u svrhu procjene i ne smiju se koristiti u kaznenim postupcima. U ovom slučaju Hrvatske, bilo kakvo osiguranje utvrđene prepreke mogle bi se sankcionirati u stegovnom i kaznenom postupku. S obzirom na to da članak 6. stavak 2. EKLJP-a u načelu nije primjenjiv na stegovne postupke, postavlja se pitanje mogu li se informacije koje su suci dali u upitniku koristiti kao dokaz u kaznenom postupku. Nekoliko sugovornika izvjestitelja negativno je odgovorilo na ovo pitanje, no pravna osnova za ovu ocjenu ostala je neizvjesna i stoga je treba pojasniti.

31. Drugo je pitanje je li sigurnosna provjera u skladu s pravom na privatni život prema članku 8. EKLJP-a. Prema sudskoj praksi ESLJP-a, prikupljanje i pohranjivanje osobnih podataka od strane vladinog tijela, kao i prijenos zapisa podataka između agencija, spadaju u opseg članka 8. EKLJP-a. Postavlja se pitanje može li se odrediti svojih prava iz članka 8. pristankom na provjeru. Konvencija dopušta odricanje od određenih prava, u određenim okolnostima (npr. pristup sudu, gdje je prethodno slobodno dogovorena arbitražna klauzula). Međutim, po mišljenju Komisije, bilo bi pogrešno dopustiti odricanje od provjere jer je odricanje prisilno: kandidati za suce koji ne prihvate sigurnosnu provjeru ne bi imali šanse dobiti posao, a stalni suci koji ne pristanu na sigurnosnu provjeru bi, prema prijedlogu Vlade, počinili stegovno djelo.

32. U skladu s člankom 8. stavkom 2. EKLJP-a miješanje u pravo na privatni život može biti opravdano ako je nužno u interesu legitimnog cilja i razmjerno cilju kojem se teži. Nacionalna sigurnost jedna je od osnova u članku 8. stavku 2. pa je provjera načelno moguća. Međutim, kao što je gore spomenuto (pod III.B.), Venecijanska komisija smatra da potreba za provjerom svih sudaca – što znači čak i onih koji ni na koji način nisu uključeni u slučajeve sigurnosnog/organiziranog kriminala – nije uvjerljivo pokazala hrvatske vlasti. Osim toga, predložene mjere izgledaju nerazmjerno s obzirom na to da upitnik za sigurnosnu provjeru II stupnja pokriva širok raspon podataka te da Zakon o sigurnosno-obavještajnim sustavima daje SOA-i široke ovlasti. U tom kontekstu, Komisija je također zabrinuta zbog informacija koje su dala nadležna tijela da je razdoblje čuvanja podataka dostavljenih u vezi s dokumentacijom izrađenom u postupcima sigurnosne provjere 70 godina te da je brisanje određenih informacija prije isteka propisanog razdoblja čuvanja nemoguće prema važećim propisima. Takva se pravila čine nerazmjernima u kontekstu povremenih sigurnosnih provjera sudaca, koje se provode neovisno o bilo kakvoj konkretnoj sumnji protiv dotičnih sudaca. Venecijanska komisija preporučuje da se osigura brisanje podataka koje je prikupila SOA i da se ne čuvaju 70 godina (osim ako je to nužno u interesu nacionalne sigurnosti), posebno u slučaju sudaca za koje vijeće Vrhovnog suda nije odlučilo pronaći bilo kakvu sigurnosnu prepreku.

33. Venecijanska komisija nadalje primjećuje da se čini da niti nacrt zakona niti postojeći pravni akti i propisi ne određuju jasno kri-

terije procjene postojanja sigurnosnih prepreka. Kao što je već spomenuto, upitnik pokriva širok raspon podataka i nije jasno a) koja vrsta informacija bi opravdala zaključak da postoji zlouporaba ili rizik od zlouporabe službenog položaja ili dužnosti od strane suca i b) koji su kriteriji zbog zaključka da postojanje sigurnosnih prepreka predstavlja stegovni prijestup. Venecijanska komisija preporuča da se u zakonu utvrde kriteriji za ocjenu za zaključak o postojanju sigurnosnih prepreka i na temelju toga stegovnog prijestupa. Osim toga, zakon bi trebao predvidjeti izričitu pretpostavku u korist suca koji je podvrgnut sigurnosnoj provjeri: ako podaci nisu dovoljni za jasno utvrđivanje sigurnosne prepreke, za njega ili nju ne bi smjelo postojati nikakve posljedice zbog sigurnosti, proces provjere.

34. Proceduralno, a kako ističu autori zakona, SOA ne donosi nikakve odluke, a svako nedolično postupanje koje utvrdi posebno vijeće Vrhovnog suda na temelju rezultata sigurnosne provjere može biti sankcionirano samo u stegovnom postupku pred Državnim sudbenim vijećem, a po potrebi i kaznenim postupkom. U tom postupku dotični suci uživaju pravo na sudjelovanje, na zastupanje od strane branitelja i na pravni lijek. Odredbama Zakona o Državnom sudbenom vijeću također je jasno da se na stegovni režim primjenjuje načelo razmjernosti te da sudac ima pravo žalbe na odluku o razrješenoj s dužnosti ili stegovnu odgovornost, koja ima suspenzivni učinak. Žalba se podnosi Ustavnom sudu. Ove postupovne mjere zaštite su u skladu s međunarodnim standardima i treba ih pozdraviti. Ipak, pozornost se skreće na posebne poteškoće koje nastaju kada se tijelima koja nisu upoznata s ocjenjivanjem obavještajnih podataka daju obavještajni materijal i od kojih se očekuje da donose odluke koje mogu imati presudan utjecaj na karijeru osobe. Ovo je posebno važno u ovom slučaju, lako je na svakoj zemlji da pronađe odgovarajuće rješenje za takve poteškoće, treba napomenuti da su neke zemlje stvorile posebne mehanizme za kontrolu otkrivanja obavještajnih podataka u slučajevima provjere.

24. Osparavana je odredba pravna norma kojom se zadire u prava sudaca jer se utvrđuju okolnosti koje moguće po mišljenju nekog drugog državnog tijela izvršne vlasti mogu predstavljati sigurnosnu zapreku za obnašanje sudačke dužnosti. Unatoč tome, nigdje nije propisano pravo suca na žalbu ili drugi pravni lijek kojim bi pred neovisnim i nepristranim sudom osnovanim na zakonu u kontradiktornom postupku mogao osporavati utvrđenja sigurnosne službe i posebnog vijeća Vrhovnog suda Republike Hrvatske.

25. Činjenica da konačnu ocjenu o postojanju sigurnosnih prepreka donosi vijeće Vrhovnog suda Republike Hrvatske ne može izliječiti ustavnopravnu manjkavost povrede prava iz članka 18. Ustava koji jamči pravo na žalbu. Ovo prije svega zato što sudac prema postojećem uređenju ne može ispitati i osporiti metodu te izvore prikupljanja podataka niti tu mogućnost ima vijeće Vrhovnog suda Republike Hrvatske.

26. Time je sudac uskraćen i za djelotvorno pravno sredstvo koje jamči članak 13. EKLJP-a, a koje su države članice EKLJP-a dužne osigurati za povrede prava zajamčenih EKLJP-om i njezinim protokolima. To pravno sredstvo mora biti dostupno i pristupačno, kako u pravu, tako i u praksi. Djelotvornost tog sredstva ovisi o ovlastima i jamstvima koja ima tijelo koje odlučuje u povodu takvog pravnog lijeka (Gebremedhin protiv Francuske, broj zahtjeva 25389/05., presuda od 26. travnja 2004.). Ta su jamstva ponajprije neovisnost, nepristranost i mogućnost da to tijelo istinski ispita predmet. Standardi pravičnog suđenja koje je u svojoj praksi razvio ESLJP zahtijevaju da samo institucija koja ima punu nadležnost može nositi naziv 'sud' u smislu članka 6. stavka 1. EKLJP-a. To znači da takvo tijelo – 'sud' – mora imati mogućnosti djelotvorno ispitivati sva činjenična i pravna pitanja bitna za spor o kojem odlučuje, a da pojedinac o čijim je pravima i obvezama riječ može uživati sva postupovna jamstva iz članka 6. EKLJP-a (Adomaitis protiv Litve, br. 14833/18., presuda od 18. siječnja 2022.; Piskin protiv Turske, br. 33399/18., presuda od 15. prosinca 2020.; Ramos Nunes de Carvalho e Sa protiv Portugala, br. 55391/13., 57728/13. i 74041/13., presuda Velikog vijeća od 6. studenog 2018.; Sigma Radio Television Ltd. protiv Cipra, br. 32181/04. i 35122/05., presuda od 21. srpnja 2011.; Terra Woningen B.V. protiv Nizozemske, br. 20641/92, presuda od 17. prosinca 1996.; Beaumartin protiv Francuske, br. 15287/89, presuda od 24. studenog 1994.)

27. Člankom 86.a nije predviđena kontradiktornost postupka koju jamči pravo na pravično suđenje. Vijeće Vrhovnog suda Republike Hrvatske nema ovlasti utvrđivati činjenice izvan kruga obavijesti koje prikazuju tajne službe. Osim toga, sudac nema mogućnosti očitovati se na nalaze i ocjene tajnih službi, niti konfrontirati svoje tvrdnje, dokaze i činjenice s tvrdnjama tajnih službi, ali i izvora prikupljenih informacija.

27.1. Načelo kontradiktornosti i jednakosti oružja treba sudcu osigurati razumnu mogućnost iznošenja argumenata kojima će se očitovati o podacima iz izvještaja sigurnosno-obavještajnih agencija, lako pravo suca na uvid u podatke iz izvještaja o rezultatima sigurnosne provjere nije apsolutno i može biti ograničeno zbog nekog drugog suprotstavljenog interesa (interesa nacionalne sigurnosti ili zaštite sloboda i prava drugih ljudi), to ograničenje, međutim, ne može biti tako široko da sudcu onemogućuje stvarno i učinkovito osporavanje podataka iz tog izvještaja (odluka Ustavnog suda broj U-III-1709/2018. od 18. prosinca 2018.).

27.2. Stoga ovi nedostaci su i povreda ustavnog prava na pristup informacijama (članak 38. stavak 4. Ustava).

28. Zato vijeće Vrhovnog suda iz članka 86.a Zakona o sudovima nije 'sud' pune nadležnosti kako to zahtijeva pravo na pravično suđenje iz članka 29. Ustava i članka 6. Konvencije. Time je sudcima *de facto* onemogućen pristup sudu. Članak 29. stavak 1. Ustava i članak 6. stavak 1. EKLJP osiguravaju svakome i pravo da od suda zatraži i dobije djelotvornu sudsku zaštitu u vezi sa svojim pravima ili obvezama. Bez prava na sud nema ostvarenja nijednog drugog jamstva iz članka 29. stavka 1. Ustava i članka 6. stavka 1. EKLJP.

29. Nadalje, vijeće Vrhovnog suda Republike Hrvatske daje ocjenu, dakle utvrđuje postojanje sigurnosnih zapreka na temelju podataka koje prikupljaju tajne službe. Ocjena vijeća bi se dakle temeljila na dokazima i činjenicama koje nisu prikupljene na zakonit način jer podaci koje prikupi sigurnosna služba ne mogu biti dokazi u postupku na sudu. Upotreba tako prikupljenih dokaza i činjenica koristila bi se u postupku pred sudom. To je također ustavnopravno krajnje sumnjivo i u očitoj suprotnosti s člankom 29. stavkom 4. Ustava.

30. Sudac je davanjem pristanka na provjeru i davanjem informacija predviđenih ZSP-om prisiljen odreći se svojeg prava braniti se šutnjom i odreći se povlastice od samooptuživanja te *de facto* priznati krivnju ako bi rezultati te provjere, što uključuje i davanje podataka od strane suca u upitniku, doveli do kaznenog progona. To je u suprotnosti s minimalnim pravima obrane koje nameću članak 29. stavak 2. Ustava i članak 6. stavci 2. i 3. EKLJP.

31. Sigurnosna provjera predstavlja i miješanje u pravo na privatni život koji štite i Ustav (članak 35.) i EKLJP (članak 8.). Prema sudskoj praksi ESLJP-a, prikupljanje i pohrana osobnih podataka od strane državne agencije, kao i prijenos zapisa podataka između agencije, potpadaju u područje primjene članka 8. EKLJP-a (Satakunnan Markkinaporssi Oy i Satamedia Oy protiv Finske-, br. 931/13., presuda Velikog vijeća od 27. lipnja 2017.; Rotaru protiv Rumunjske, br. 28341/95.; presuda Velikog vijeća od 4. svibnja 2000.; Amann protiv Švicarske, br. 27798/95.; presuda Velikog vijeća od 16. veljače 2000., M.S. protiv Švedske, br. 20837/92., presuda od 27. kolovoza 1997.; Leander protiv Švedske, br. 9248/81., presuda od 26. ožujka 1987.). Miješanje u pravo na privatni život može biti opravdano samo ako je nužno u interesu legitimnog cilja i razmjerno cilju kojem se teži (Adomaitis protiv Litve, br. 14833/18., presuda od 18. siječnja 2022.). Načelo razmjernosti propisano je člankom 8. stavkom 2. EKLJP i člankom 16. stavkom 2. Ustava.

31.1. Osim toga, EKLJP zahtijeva da domaće pravo mora osigurati odgovarajuće zaštitne mjere kako bi se spriječila svaka upotreba osobnih podataka koja može biti u suprotnosti s jamstvima iz članka 8.

32. Već je navedeno da osporena odredba ne omogućava vijeću Vrhovnog suda temeljito ispitati prikupljene informacije niti sudcu omogućuje sudjelovati u sudskom postupku na djelotvoran način kako bi osporio zakonitost i razmjernost korištenja tih materijala. Stoga ta odredba ne osigurava odgovarajuća jamstva kojima se štiti pravo zaštićeno člankom 35. Ustava i člankom 8. EKLJP-a.

33. Predložene mjere nisu niti razmjerne. Kako je to primijetila Venecijanska komisija, upitnik za sigurnosnu provjeru II. stupnja pokriva širok raspon podataka i Zakon o sigurnosno-obavještajnom

sustavu Republike Hrvatske ('Narodne novine' broj 79/06. i 105/06.) daje SOA-i široke ovlasti. Nerazmjernost se očituje u činjenici da se informacije prikupljene povremenim sigurnosnim provjerama sudaca, a koje se provode neovisno o bilo kakvoj konkretnoj sumnji na kažnjivo djelo, čuvaju 70 godina i da nije predviđeno njihovo brisanje prije isteka tog razdoblja. Osporavana odredba ZS-a ne predviđa nikakve, a kamoli zaštitne mehanizme koji bi spriječili moguće zlouporabe prikupljenih podataka.

34. Također, sadržaj upitnika kojeg su suci dužni ispuniti nesumnjivo predstavlja miješanje u njihov privatni i obiteljski život jer oni svoj 'pristanak' u stvari daju prisilno pa se ne može govoriti o odricanju od prava (na miješanje u privatni i obiteljski život). Sadržaj upitnika propisuje Vlada svojom uredbom. Takvo izravno uplitanje izvršne vlasti, bez ikakvog kontrolnog nadzora, u suprotnosti je s načelom razmjernosti, ali i načelom diobe vlasti i neovisnosti sudbene vlasti.

35. Uz postojanje čitavog niza mehanizama koji osiguravaju postojanje, održavanje i provjeru integriteta sudaca, uvođenje povremenih, prisilnih i tajnih sigurnosnih provjera sudaca, bez postojanja ikakvih zaštitnih mjera od moguće zlouporabe prikupljenih podataka, posve je nerazmjerna cilju koji se želi postići. To i stoga što je rad sudaca javan, rasprave su javne, odluke sudova su javne, sastav suda je javan, sudske odluke se kontroliraju kroz sustav pravnih lijekova pa je ovaj način provjere posve nepotreban jer je rad sudaca otvoren javnosti (članak 117. Ustava).

USTAVNA ULOGA DRŽAVNOG SUDBENOG VIJEĆA (članak 121. Ustava)

36. Osporenim odredbom ZS-a uvodi se mjerodavnost posebnog vijeća Vrhovnog suda Republike Hrvatske koje će konačno odlučivati o postojanju tzv. sigurnosnih prepreka na strani sudaca.

37. Prema članku 121. stavcima 1. i 2. Ustava, Državno sudbeno vijeće je samostalno i neovisno tijelo koje osigurava samostalnost i neovisnost sudbene vlasti u Republici Hrvatskoj koje u skladu s Ustavom i zakonom samostalno odlučuje o imenovanju, napredovanju, premještanju, razrješavanju i stegovnoj odgovornosti sudaca i predsjednika sudova.

38. Utvrđivanje sigurnosnih prepreka možda bi moglo imati svrhu kod prvog imenovanja sudaca odnosno kada neka osoba prvi puta postaje sudac. Osporenim odredbom se stvara pravna situacija u kojoj posebno vijeće Vrhovnog suda Republike Hrvatske iz članka 86.a ZS-a izravno zadire u mjerodavnost Državnog sudbenog vijeća propisanu člankom 120. Ustava.

ZAKLJUČAK:

39. Predlagatelj u potpunosti podržava zaključak Venecijanske komisije koja smatra da sadašnje zakonodavstvo već predviđa široku lepezu mehanizama za osiguranje integriteta pravosuđa i to:

- (i) godišnje prijave imovine koje provjerava Državno sudbeno vijeće,
- (ii) godišnje ocjene predsjednika sudova (u pogledu minimalnog učinka i poašanja dotičnog suca),
- (iii) mogućnost stegovnog postupka;
- (iv) mogućnost kaznene odgovornosti (suci uživaju samo funkcionalni imunitet); i

(v) postojeće mogućnosti sigurnosne provjere što se čini općenito prihvaćenim (primjerice, (prvo) imenovanje pravosudnih dužnosnika, sudaca Vrhovnog suda i ravnatelja odnosno zamjenika ravnatelja Ureda za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta).

40. Na temelju svega navedenoga, predlaže se pokrenuti postupak za ocjenu ustavnosti članka 79. stavaka 1., 2. i 3. ZS-a s Ustavom i navedenu odredbu ukinuti te naložiti Hrvatskom saboru da navedenom odredbom omogućuje stvarno i djelotvorno sudjelovanje sudbene vlasti kod donošenja Okvirnih mjerila, radi poštivanja načela diobe vlasti i uspostave ravnoteže između izvršne i sudbene vlasti u tom dijelu.

41. Također, osobito uzimajući u obzir preporuku Venecijanske komisije da hrvatske vlasti preispitaju svoju namjeru propisati sigurnosne provjere svih sudaca u određenom vremenskom razmaku i da razviju alternativnu strategiju osiguranja integriteta sudaca na temelju drugih postojećih mehanizama, predlaže se pokrenuti postupak za ocjenu ustavnosti članka 86.a ZS-a s Ustavom i navedenu odredbu ukinuti.«

11. Predlagatelj Vrhovni sud smatra da je članak 86.a Zakona o sudovima u nesuglasnosti s člancima 3., 4. stavkom 1., 5. stavkom 1., 16. stavkom 2., 18., 29., 35., 38., 115. stavkom 2., 120. i 121. Ustava, kao i s člancima 6., 8., 10. i 13. Konvencije i iznosi prigovore sadržajno istovjetne (i u istovjetnom tekstu) prigovorima i argumentaciji predlagateljice Udruge hrvatskih sudaca, citiranim u točkama 8. do 41. njezinog prijedloga (v. točku 10. ovog obrazloženja).

U preostalome dijelu svojeg prijedloga, koji nije izravno relevantan za ovu ustavnopravnu ocjenu, Vrhovni sud šire elaborira aktualna opća pitanja vezana uz problem, kako smatra, »kontinuiranog procesa zakonodavnog rastakanja sudbene vlasti« i sve većeg zadiranja izvršne vlasti u sudbenu vlast.

IV. OBRAZLOŽENJE ZAKONSKOG PRIJEDLOGA

12. U relevantnom dijelu Konačnog prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima (klasa: 022-03/21-01/87, ur.broj: 50301-21/32-21-6 od 2. prosinca 2021.; P.Z. 207) Vlada, kao predlagateljica zakona, dala je sljedeće obrazloženje:

»... Ovim Zakonom propisuje se i provedba periodične temeljne sigurnosne provjere svih sudaca, a budući da je ista neodvojivo vezana uz pretpostavke za uredno obnašanje sudačke dužnosti. S obzirom da se sigurnosne provjere provode u postupcima imenovanja sudaca i da je prema zakonu koji uređuje provedbu sigurnosnih provjera propisano da se provedene sigurnosne provjere obnavljaju svakih pet godina, navedeni se postupak ovim Zakonom propisuje i za suce.

Izvršće o provedenoj sigurnosnoj provjeri dostavlja se predsjedniku Vrhovnog suda Republike Hrvatske, a konačnu ocjenu o postojanju sigurnosnih zapreka na temelju dostavljenog izvješća donosi posebno vijeće, čije članove iz reda sudaca Vrhovnog suda Republike Hrvatske imenuje Opća sjednica ovog suda.

Predsjednik Vrhovnog suda Republike Hrvatske obvezuje se o eventualno utvrđenom postojanju sigurnosnih zapreka obavijestiti sve ovlaštenike pokretanja stegovnog postupka (predsjednika suda u kojem sudac obnaša dužnost, predsjednika neposredno višeg suda, nadležno sudačko vijeće i ministra nadležnog za poslove pravosuđa).

U slučaju utvrđenja postojanja sigurnosnih zapreka, ovlašteni predlagatelj stegovnog postupka protiv sudaca imali bi mogućnosti iniciranja ovog postupka u odnosu na stegovna djela obnašanja službe, poslova ili djelatnosti nespojivih sa sudačkom dužnošću, izazivanja poremećaja u radu suda koji znatno utječu na djelovanje sudbene vlasti, povrede službene tajne u svezi s obnašanjem sudačke dužnosti te nanošenja štete ugledu suda ili sudačke dužnosti na drugi način.

(...)

Uz članak 15.

Ovim člankom dodaje se novi članak 86.a koji propisuje provedbu periodične temeljne sigurnosne provjere svih sudaca, a budući da je ista neodvojivo vezana uz pretpostavke za uredno obnašanje sudačke dužnosti. S obzirom da se sigurnosne provjere provode u postupcima imenovanja sudaca i da je prema zakonu koji uređuje provedbu sigurnosnih provjera propisano da se provedene sigurnosne provjere obnavljaju svakih pet godina, navedeni se postupak propisuje i za suce. Navedeni postupci provodit će se sukladno zakonu koji uređuje sigurnosne provjere, osim ako ovim zakonom nije drugačije propisano, a posebno se propisuje dostava izvješća o provedenoj sigurnosnoj provjeri, nadležnost za davanje konačne ocjene o postojanju sigurnosnih zapreka te davanje obavijesti o utvrđenom postojanju sigurnosnih zapreka, a ministar nadležan za poslove pravosuđa ovlašćuje se pravilnikom propisati postupak podnošenja zahtjeva za obnavljanje temeljne sigurnosne provjere.

(...)

Uz članak 34.

Ovim člankom se propisuje postupak provedbe temeljne sigurnosne provjere za sve suce koji su imenovani i koji obnašaju sudačku dužnost na dan stupanja na snagu ovoga Zakona, a u odnosu na koje sigurnosna provjera nije provedena ili nije provedena u zadnjih pet godina, s obzirom da se ovim Zakonom u članku 15. uvodi obveza pe-

riodične sigurnosne provjere svih sudaca. Posebno se propisuje obveza predsjednika sudova da pokrene ove postupke podnošenjem zahtjeva nadležnoj sigurnosno-obavještajnoj agenciji putem ministarstva nadležnog za poslove pravosuđa u roku od 60 dana od dana stupanja na snagu posebnog pravilnika te da se na postupak podnošenja zahtjeva, utvrđivanja postojanja sigurnosnih zapreka te obavještanje o navedenoj okolnosti primjenjuje članak 15. ovoga Zakona.«

V. OČITOVANJE MINISTARSTVA

13. U svojem očitovanju Ministarstvo navodi:

»U odnosu na istaknute navode predlagatelja koji se odnose na odredbe članka 15. i 34. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima (‘Narodne novine’, broj 21/22) odnosno odredbe članka 86.a Zakona o sudovima (‘Narodne novine’, broj 28/13, 33/15, 82/15, 82/16, 67/18 i 21/22) prvenstveno se ističe da je povod uvođenju periodičnih sigurnosnih provjera sudaca u našem pravosudnom sustavu bila kontinuirano visoka razina negativne percepcije javnosti o korupciji u pravosuđu, kao i nekoliko pojedinačnih, medijski vrlo eksponiranih slučajeva učestalih neprimjerenih kontakata i ponašanja sudaca, koji se trenutno sankcioniraju kroz postojeće postupke utvrđivanja povreda Kodeksa sudačke etike te stegovne i kaznene postupke. Zbog izostanka preventivnog učinka ovakvih postupaka oni se ne smatraju dostatnim mehanizmima sprječavanja neprimjerenih utjecaja i postupanja te je iz navedenog razloga utvrđena nužnost da se drugim i dodatnim mehanizmima osigura jačanje integriteta u obnašanju sudačke dužnosti.

Sigurnosne provjere sudaca već postoje u našem pravnom sustavu. Za suce koji se raspoređuju na rad u sudske odjele specijalizirane za predmete korupcije i organiziranog kriminaliteta ove su provjere uvedene još 2010. i periodično se obnavljaju, a 2015. temeljne sigurnosne provjere uvedene su i u postupku imenovanja sudaca u prvostupajnske sudove i u Vrhovni sud Republike Hrvatske. Navedeno rješenje također nije cjelovito jer suci u odnosu na koje se utvrdi postojanje sigurnosnih zapreka i dalje ostaju u sustavu bez ikakvih dodatnih sankcija, osim što im je onemogućeno daljnje napredovanje odnosno raspored u specijalizirani sudski odjel, dok u odnosu na kandidate za suce ovaj postupak djeluje eliminacijski, bez mogućnosti provjere osnovanosti u posebnom postupku.

Odredbama članka 15. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima (‘Narodne novine’, broj 21/22) odnosno odredbama članka 86.a Zakona o sudovima (‘Narodne novine’, broj 28/13, 33/15, 82/15, 82/16, 67/18 i 21/22) postojeći sustav sigurnosnih provjera sudaca dodatno je nadograđen uvođenjem obnove sigurnosne provjere svakih pet godina, a odredbama članka 34. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima (‘Narodne novine’, broj 21/22) za sve suce za koje nije provedena ili je provedena prije više od pet godina, propisana je provedba sigurnosne provjere u određenom roku nakon stupanja na snagu ovih zakonskih izmjena.

Prema navedenom rješenju pokretanje ovih postupaka u nadležnosti je predsjednika sudova, koji zahtjeve za provedbu provjere posredstvom ovog Ministarstva dostavljaju nadležnoj sigurnosno-obavještajnoj agenciji. Sukladno važećem Zakonu o sigurnosnim provjerama (‘Narodne novine’, broj 85/08 i 86/12) za provedbu ovih postupaka u Republici Hrvatskog isključivo je nadležna sigurnosno-obavještajna agencija, provedba ovih provjera u cijelosti je zakonski regulirana, a rad sigurnosno-obavještajne agencije pod višestrukim je nadzorom Hrvatskog sabora. Predsjednika Republike. Vlade, Ureda Vijeća za nacionalnu sigurnost i Vijeća za građanski nadzor sigurnosno-obavještajnih agencija. Prema odredbama članka 13. stavka 1. podstavka 1. ovoga Zakona temeljne sigurnosne provjere provode se za osobe koje se imenuju ili su imenovane na dužnost, na zahtjev čelnika tijela, pri čemu, sukladno članku 4. ovoga Zakona, ocjenu o postojanju sigurnosnih zapreka donosi nadležno tijelo koje je tražilo provođenje sigurnosne provjere, na temelju izvješća o rezultatu sigurnosne provjere dostavljenog od strane nadležne sigurnosno-obavještajne agencije. Ovaj Zakon propisuje i obnavljanje sigurnosne provjere istekom roka od pet godina, kao i mogućnost nadopune sigurnosne provjere prije isteka navedenog vremena na zahtjev državnog tijela ovlaštenog za podnošenje zahtjeva za provođenje sigurnosne provjere ako je izvješće o sigurnosnoj provjeri nepotpuno ili se dođe do novih podataka, odnosno podataka koji su bili nepoznati tijekom provođenja sigurnosne

provjere. Slijedom navedenog Zakon o sigurnosnim provjerama ima značaj općeg propisa koji se na temelju prethodno citiranih odredbi može primjenjivati na sve osobe koje se imenuju na određenu dužnost, bez posebnog propisivanja u propisima koji uređuju njihova služna pitanja, iako se do sada u praksi takve provjere u odnosu na suce nisu provodile.

Iako vremenski važanje ovog uređenja nije posebno propisano, osmišljeno je kao rješenje privremenog karaktera s obzirom da bi njegova primjena kroz određeno vrijeme djelovala na podizanje svijesti sudaca o potrebi suzdržavanja od kontakata i ponašanja koji na bilo koji način mogu štetiti ugledu sudačke dužnosti te dovesti u pitanje njihovu samostalnost, nepristranost i neovisnost u obavljanju dužnosti. Uloga Ministarstva pravosuđa i uprave u ovom postupku isključivo je posredničke naravi, uzimajući u obzir ograničenost kapaciteta nadležne agencije i brojnost provjera koje u pravosudnom sustavu treba obaviti kako bi se osiguralo da podaci iz upitnika koje suci popunjavaju prije provjere ne budu zastarjeli u vrijeme provedbe provjere, te utječe isključivo na određivanje dinamike vršenja provjera u dijelu postupka koji se odnosi na dostavu zahtjeva nadležnoj agenciji. Ministarstvo ne dolazi u doticaj s bilo kakvim podacima iz zahtjeva u postupku sigurnosne provjere niti ima uvid u sadržaj dostavljenih izvješća. Također je ministru nadležnom za poslove pravosuđa dana ovlast posebnim podzakonskim aktom urediti postupak podnošenja zahtjeva za provedbu obnove sigurnosne provjere.

U postupku provjere nadležna sigurnosno-obavještajna agencija, na temelju provjere podataka koje su u upitnik unijeli sami suci te svojih drugih nadležnih postupanja isključivo utvrđuje mjerodavno činjenično stanje i ne donosi nikakve zaključke, već o provedenim provjerama sastavlja izvješće koje se dostavlja izravno predsjedniku Vrhovnog suda Republike Hrvatske, a konačnu ocjenu o postojanju sigurnosnih zapreka na temelju dostavljenog izvješća donosi posebno tijelo, čijih pet članova iz reda sudaca Vrhovnog suda Republike Hrvatske imenuje Opća sjednica Vrhovnog suda Republike Hrvatske. Kako bi se osigurao veći demokratski standard, ojačala transparentnost rada i umanjila mogućnost zlorabiranja navedena ovlast ciljana je dana kolegijalnom tijelu umjesto čelniku-pojedincu kao prema općem rješenju Zakona o sigurnosnim provjerama, a ovlast uređenja načina izbora članova i načina rada ovog tijela dana je predsjedniku Vrhovnog suda Republike Hrvatske nakon pribavljenog mišljenja Opće sjednice ovoga suda.

O utvrđenom postojanju sigurnosnih zapreka predsjednik Vrhovnog suda Republike Hrvatske obavještava sve ovlaštenike pokretanja stegovnih postupaka protiv sudaca, što znači da se sva eventualna utvrđenja o neprimjerenom ponašanju mogu sankcionirati isključivo u stegovnim postupcima pred Državnim sudbenim vijećem, čija je primarna uloga osiguranje samostalnosti i neovisnosti sudbene vlasti, a po potrebi i u drugim odgovarajućim postupcima, prvenstveno kaznenom postupku ako se utvrde elementi kaznene odgovornosti.

Kroz pravo sudjelovanja, zastupanja po branitelju i raspoloživa pravna sredstva protiv odluka Državnog sudbenog vijeća suci imaju mogućnost zaštite svojih prava, koja zbog provedbe periodičnih sigurnosnih provjera mogu biti ugrožena ili ograničena samo u pokrenutim stegovnim postupcima, ne i samom činjenicom provjera niti donesenih zaključaka o sigurnosnim zaprekama. U ovom postupku osigurana je i kontradiktornost, a odluke Vijeća podložne su daljnjem preispitivanju od strane Ustavnog suda Republike Hrvatske.

U izradi prethodno opisanog zakonskog rješenja vodilo se računa, između ostalog, i o mišljenju Venecijanske komisije u predmetu broj 868/2016 od 12. prosinca 2016. te je u navedenom smislu cilj uvođenja ove mjere u cijelosti uskladen s člankom 8. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (interesi nacionalne sigurnosti, javne sigurnosti, sprječavanje nereda ili kriminala ili zaštita prava i sloboda drugih) te je, unatoč nužnoj uključenosti sigurnosno-obavještajne agencije u postupak prikupljanja mjerodavnih činjenica, procjena i ocjena svih informacija i prikupljenih dokaza povjerena isključivo samoj sudbenoj vlasti, i to posebnom sudskom vijeću Vrhovnog suda Republike Hrvatske koje donosi konačne zaključke o postojanju sigurnosnih zapreka te konačno Državnom sudbenom vijeću koje u posebnom postupku odlučuje o utjecaju utvrđenih zapreka na

obnašanje sudačke dužnosti te ih jedino može sankcionirati, a protiv odluke Državnog sudbenog vijeća o utvrđenoj stegovnoj odgovornosti zajamčeno je pravo na poseban pravni lijek. Iz navedenog je nesporno da u navedenom postupku nema utjecaja, a naročito neprimjerenog utjecaja, izvršne na sudbenu vlast.

Nastavno na razmjene mišljenja između Ministarstva pravosuđa i uprave Republike Hrvatske i predstavnika Europske komisije u postupku donošenja Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima ('Narodne novine' broj 21/22) u vezi s uvođenjem postupka obnove sigurnosnih provjera, a sukladno neobvezujućoj preporuci Europske komisije mišljenje je zatraženo i od Venecijanske komisije krajem 2021.. u trenutku kada je Nacrt konačnog prijedloga ovoga Zakona već bio upućen u saborsku proceduru drugog čitanja. Uvažavajući da su navedene izmjene dio šireg paketa zakona s područja organizacije pravosuđa, a da se dio planirane reforme odnosi i na uspostavu specijaliziranih sudskih odjela za rješavanje obiteljskih predmeta u građanskoj grani sudovanja, koja je mjera ušla i u Nacionalni plan oporavka i otpornosti 2021. – 2026. od Komisije je zatražena najveća moguća žurnost u postupanju.

Uređenje navedenog pitanja prethodno je iskomunicirano s predstavnicima Vrhovnog suda Republike Hrvatske, a stav sudbene vlasti u postupku donošenja ovoga Zakona može se iščitati i iz dostavljenih mišljenja na Nacrt prijedloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima, od čega se izdvaja stav Vrhovnog suda Republike Hrvatske od 19. listopada 2021. u kojem je navedeno: 'Sigurnosne provjere svih sudaca su potrebne zbog mnogih razloga. Osobe koje imaju sigurnosnu zapreku ne smiju biti suci. Riječ je o vjerodostojnosti sudskih odluka i sudbene vlasti u cjelini.' te stav Udruge hrvatskih sudaca od 8. listopada. 2021. u kojem stoji: 'Udruga načelno nije protiv uvođenja sigurnosnih provjera, to više što dio sudaca već sada prolazi sigurnosne provjere ...'

Osim primjedbi koje su se odnosile na modalitete i rokove provedbe te pojašnjenje vrste provjere i uloge Ministarstva, od bitnih zahtjeva i primjedbi na nacrt zakonskog teksta unutar sudbene vlasti ističu se oni da se izvješće o provjeri ne dostavlja ministru, što je uvaženo, te da se utvrđivanje postojanja zapreka utvrđuje u posebnom sui generis postupku pred Državnim sudbenim vijećem, koji može rezultirati i razrješenjem sudaca, a za koji se nije našlo posebnog opravdanja s obzirom da stegovne postupke ionako provodi ovo Vijeće i jer je Vrhovni sud Republike Hrvatske pri tome očito zanemario činjenicu da su osnove za razrješenje sudaca propisane u članku 120. stavku 2. Ustava Republike Hrvatske i da se ne mogu zakonom proširivati.

Razlog konačnog negativnog stava predstavnika sudbene vlasti o zakonskom rješenju u odnosu na sigurnosne provjere sudaca nije poznat, unatoč u konačnici prihvaćenim prijedlozima za doradama koje su sami predlagali.

U cijelosti se otklanjaju svi prigovori predlagatelja da bi se u važećem zakonskom rješenju na bilo koji način radilo o neprimjerenom utjecaju izvršne vlasti na sudbenu vlast. S obzirom da su ovlast i postupak provedbe sigurnosnih provjera istovjetni i u ovim postupcima, a da je ovlast donošenja odluke o postojanju sigurnosnih zapreka također dana posebnom tijelu unutar sudbene vlasti, potrebno je podsjetiti i na pravno shvaćanje Ustavnog suda Republike Hrvatske u postupku odlučivanja povodom prijedloga Udruge hrvatskih sudaca za ocjenu suglasnosti s Ustavom Republike Hrvatske članaka 3. i 4. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Državnom sudbenom vijeću ('Narodne novine', broj 82/15) u predmetu posl. br. U-1-3684/15, prema kojem je za zaključak o nepostojanju neprimjerenog utjecaja izvršne na sudbenu vlast presudna okolnost da se ocjena o postojanju sigurnosnih zapreka donosi unutar same sudbene vlasti. U navedenoj odluci stoji: 'Kada je riječ o kandidatima za sudačke dužnosti iz članaka 55.a i 56. ZoDSV-a, DSV na temelju izvješća nadležne agencije samostalno donosi ocjenu o postojanju sigurnosnih zapreka. Navedeno znači da je postupanje sigurnosno-obavještajne agencije samo dio postupka prikupljanja podataka o kandidatima, čiju konačnu ocjenu u postupku imenovanja sudaca utvrđuje DSV, koji je prethodno, u cijelosti samostalno i u skladu s propisanim kriterijima, utvrdio najbolje kandidate za imenovanje. Nakon takve provjere DSV samostalno donosi ocjenu sigurnosnog rizika i ona je u isključivoj autonomnoj nadležnosti DSV-a. Provođenje sigurnosnih provjera putem nadležne agencije samo je

pomoćno sredstvo čije provođenje ne dovodi u pitanje ustavnu samostalnost i neovisnost DSV-a u osiguravanju samostalnosti i neovisnosti sudbene vlasti odnosno u odlučivanju o imenovanju sudaca.

Istaknuti prigovori da se provedbom ovog rješenja povređuje ustavna odredba o stalnosti sudačke dužnosti također se u cijelosti otklanjaju, a s obzirom da je Ustavom Republike Hrvatske i Zakonom o Državnom sudbenom vijeću unutar granica koje određuje Ustav propisan prestanak sudačke dužnosti odnosno osnove razrješenja sudaca, što upućuje na zaključak da je sudačka dužnost stalna, ali pod točno propisanim uvjetima i pretpostavkama. Kada bi navodi predlagatelja u tom smislu bili osnovani, protiv sudaca se ne bi mogao provoditi niti stegovni postupak.

Nejasno je i u kojem se smislu zaključuje da propisano prijelazno rješenje u članku 34. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima ('Narodne novine', broj 21/22) u nejednak položaj dovodi suce međusobno, s obzirom da je predviđeno da se svakog suca provjerava svakih pet godina, pri čemu dinamika provedbe i obnove provedbe navedene provjere ovisi o tome jesu li suci već podvrgnuti sustavu sigurnosnih provjera ili do sada nisu bili provjeravani. Citirana zakonska odredba propisuje početnu provjeru sudaca upravo kako bi se moglo provoditi rješenje iz članka 15. ovoga Zakona koje propisuje obnovu provjera. Uz navedeno provedba provjera prema ovom Zakonu nije vezana uz činjenicu imenovanja sudaca odnosno početak obnašanja sudačke dužnosti već se po svom opsegu odnosi na osobe koje u trenutku stupanja na snagu ovoga Zakona obnašaju sudačku dužnost pa se ni u kom slučaju ne radi o retroaktivnoj primjeni ovog članka.

Utvrđenje postojanja odnosno nepostojanja sigurnosnih zapreka te ispunjenja bića propisanih stegovnih djela u cijelosti je prepušteno ovlaštenim predlagateljima pokretanja stegovnih postupaka kao subjektima koji o tome i inače odlučuju u slučaju preostalih stegovnih djela, a i u ovom će slučaju samostalno odlučiti npr. radi li se o neurednom obnašanju sudačke dužnosti, obnašanju poslova nespojivih sa sudačkom dužnošću, izazivanju poremećaja u radu suda koji znatno utječu na djelovanje sudbene vlasti, povredi službene tajne u svezi s obnašanjem sudačke dužnosti ili nanošenju štete ugledu suda ili sudačke dužnosti na drugi način, pri čemu je nedvojbeno da se kod stegovne odgovornosti sudaca može raditi samo o ponašanju odnosno postupanju osobe koja obnaša sudačku dužnost. U konkretnom je slučaju provedbe sigurnosnih provjera samo riječ o posebnom i dodatnom izvoru prikupljanja mjerodavnih činjenica koje služe kao osnova za utvrđenje postojanja osnovane sumnje u počinjenje određenog stegovnog djela.

Navodi predlagatelja koji se odnose na postojanje pravnih praznina odnosno nepotpunost važeće regulative također se otklanjaju kao neosnovani jer je razrada ovlasti i načina postupanja posebnog vijeća Vrhovnog suda Republike Hrvatske kao nadležnog tijela za prosudbu značaja i posljedica činjenica utvrđenih od strane nadležne sigurnosno-obavještajne agencije te za prosudbu postojanja sigurnosnih zapreka s namjerom prepuštena samoj sudbenoj vlasti, odnosno predsjedniku Vrhovnog suda Republike Hrvatske uz mišljenje Opće sjednice ovoga suda. Navedenim aktom moguće je urediti i preispitivanje (vjerođostojnosti, pouzdanosti i značaja svih prikupljenih podataka, uključujući i odbijanje sudaca da aktivno sudjeluju u navedenim postupcima, a smatra se da ne postoji niti zapreka da se ovim aktom propiše i pribavljanje eventualnih dodatnih podataka, kao i postupovna prava samih sudaca koji su predmet provjere u postupcima pred ovim tijelom. Oспораваним законским рјешјенијима ни на који се начин не задира у правила вођења стеговних поступака, која остају истовјетна као и у случају других стеговних дјела.

Iznesena argumentacija predlagatelja koja se odnosi na nedostatnost važećeg normativnog rješenja u pojedinim segmentima upravo je kontradiktorna navodima o kontinuiranom i namjernom sužavanju samostalnosti i neovisnosti sudbene vlasti. U konkretnom se slučaju, naprotiv, radi o propisivanju ovlasti samoregulacije unutar same sudbene vlasti, ali ni navedeno rješenje nije zadovoljavajuće za predlagatelje.

U odnosu na prigovore da su polazni podaci koji se koriste u sustavu provjera kroz poseban upitnik utvrđeni aktom izvršne vlasti, ističe se da je riječ o osnovnim osobnim podacima koji su neophodni da bi nadležno tijelo moglo provesti provjeru te isti nisu posebno određeni u odnosu na suce, već se utvrđeni standardni set podataka jednako primjenjuje na sve subjekte provjere pa se niti iz činjenice da

je sadržaj upitnika za sigurnosnu provjeru propisan uredbom Vlade Republike Hrvatske ne može izvesti poseban zaključak o posebnom odnosu izvršne na sudbenu vlast, a kamoli neprimjerenom utjecaju izvršne vlasti. U istom se smislu odbacuju i navodi predlagatelja o dugotrajnosti čuvanja prikupljenih podataka jer navedeno proizlazi iz općeg uređenja Zakona o sigurnosnim provjerama te nadležnosti i postupanja sigurnosno-obavještajne agencije kao nadležnog tijela te se osporavanim zakonskim odredbama na takvo uređenje ne može utjecati.

U cijelosti se otklanjaju i primjedbe predlagatelja da ova zakonska rješenja predstavljaju i udar na privatni život te zaštitu osobnih podataka sudaca jer je odredbom članka 13. stavka 1. podstavka 1. Zakona o sigurnosnim provjerama propisana provedba temeljne sigurnosne provjere za osobe koje se imenuju na dužnosti, dok je stavkom 2. ovoga članka propisana i mogućnost provedbe ovih provjera za druge osobe kada je to propisano posebnim zakonom. U obnašanju sudačke dužnosti nedvojbeno postoje posebni standardi koji obvezuju suce i u odnosu na njihov privatni život, a koje predlagatelji posebno ne osporavaju, primjerice u člancima 89. – 92. Zakona o sudovima, ali koji proizlaze i iz stipulacije pojedinih odredbi članka 62. Zakona o Državnom sudbenom vijeću ('Narodne novine', broj 116/10. 57/11, 130/11, 13/13, 28/13, 82/15. 67/18 i 126/19) kojima je propisan katalog stegovnih djela sudaca. Svi osobni podaci provjeravanih sudaca u ovim se postupcima prikupljaju i obrađuju u skladu sa zakonom propisanim svrhom te su dostupni samo u posebno predviđenim postupcima prema pravilima koja se primjenjuju i na ostale osobne podatke.

Neosnovanima se smatraju i navodi predlagatelja da je predložena mjera nerazmjerna jer se radi ostvarenja krajnje svrhe otklona svih neprimjerenih ponašanja i postupanja sudaca ona ne može provoditi djelomično niti nasumično na temelju pojedinačnih ocjena i procjena o postojanju potrebe za ovim mjerama, u kojem bi se slučaju radilo o potencijalno diskriminatornim mjerama koje za posljedicu imaju i nejednakost položaja sudaca. Predlagatelji suglasno navode apsolutnu neprihvatljivost koruptivnih pojava unutar sudbene vlasti pa je i navod predlagatelja o nerazmjernosti ove mjere u kontradikciji s navodom o potrebi suzbijanja i sankcioniranja neprimjerenih utjecaja na suce.

Konačno, neosnovanim se ocjenjuje i prigovor predlagatelja da se odredbama članka 86.a Zakona o sudovima zadire u nadležnost Državnog sudbenog vijeća. Predmetni navod predlagatelj nije dodatno obrazložio, ali je nesporno da se ovlast posebnog vijeća Vrhovnog suda Republike Hrvatske da odlučuje o postojanju sigurnosnih zapreka na temelju dostavljenih utvrđenja ni na koji način ne kosi s postojećim ovlastima Državnog sudbenog vijeća kako su utvrđene člankom 121. Ustava Republike Hrvatske te člankom 42. Zakona o Državnom sudbenom vijeću. Naprotiv, na ovlast ovoga posebnog tijela da o eventualnom utvrđenju postojanja sigurnosnih zapreka obavijesti ovlaštene inicijatore pokretanja stegovnog postupka upravo se nadovezuje ovlast Vijeća da provodi stegovne postupke protiv sudaca.

Ocjene predlagatelja o 'podržavljenju' sudskih postupaka i prijenosu ovlasti sa sudbene vlasti na druga javna tijela i službe nisu relevantne u kontekstu konkretno predložene ocjene suglasnosti osporavanih zakonskih odredbi s Ustavom Republike Hrvatske, a potrebno ih je promatrati prvenstveno u kontekstu nastojanja za postizanje veće učinkovitosti zaštite prava i interesa građana te rasterećenja sudbene vlasti od ovlasti i dužnosti koje po svojoj biti nisu sasvim ili pretežno sudske.

U okolnostima postavljanja zahtjeva za mišljenje Europske komisije za demokraciju putem prava (Venecijanske komisije) broj CDL-AD(2022)005 već je izneseno u ranijem dijelu očitovanja te u proceduralnom smislu navedeno mišljenje ne utječe na valjanost zakonodavnog postupka niti na postupak ove ocjene.

U odnosu na istaknute navode predlagatelja koji se odnose na odredbe članka 79. stavaka 1., 2. i 3. Zakona o sudovima ('Narodne novine', broj 28/13. 33/15. 82/15. 82/16. 67/18 i 21/22) prvenstveno se ističe da je samo djelomično točan navod predlagatelja da su Okvirna mjerila za rad sudaca ranije služila isključivo za određivanje broja sudaca u pojedinom sudu. Navedeno proizlazi iz odredbe članka 46. Zakona o sudovima ('Narodne novine', broj 3/94). ali je u članku 52. ovoga Zakona bilo propisano i da se prilikom ocjene obnašanja sudačke dužnosti u obzir, pored ostalog, uzima i iskazana marljivost u rješavanju dodijeljenih predmeta u skladu s okvirnim mjerilima. Navedeni

koncept dvostruke uloge Okvirnih mjerila za rad sudaca zadržan je i kroz odredbe članaka 71. i 77. Zakona o sudovima ('Narodne novine', broj 150/05), a ovim je Zakonom u članku 78. bilo dodatno i izrijekom propisano da je u slučaju utvrđenja da sudac bez opravdanog razloga nije donio u jednogodišnjem razdoblju broj odluka utvrđen okvirnim mjerilima za rad sudaca predsjednik suda dužan protiv takvog suca pokrenuti stegovni postupak. Ovlašt donošenja Okvirnih mjerila za rad sudaca bila je prema oba Zakona povjerena ministru pravosuđa na prijedlog proširene opće sjednice Vrhovnog suda Republike Hrvatske odnosno Opće sjednice Vrhovnog suda Republike Hrvatske.

Navedeno uređenje zadržano je i kroz Zakon o sudovima ('Narodne novine', broj 28/13), prema kojem su dodatno uvedena posebna mjerila za određivanje broja sudaca, čime su Okvirna mjerila za rad sudaca prestala biti sredstvo određivanja ovog broja, a odredbama članka 79. stavaka 2. i 3. ovoga Zakona propisani su dodatni proceduralni elementi donošenja odnosno izmjena Okvirnih mjerila, prema kojima ministar nadležan za poslove pravosuđa ima ovlašt upozoriti Opću sjednicu Vrhovnog suda Republike Hrvatske na potrebu donošenja Okvirnih mjerila za rad sudaca te njihovih izmjena ili dopuna kada to nalažu izmjene propisa ili provedba drugih mjera iz ovlašti Ministarstva. Ako Opća sjednica Vrhovnog suda Republike Hrvatske ne postupi po upozorenju ministra, predsjednik Vrhovnog suda Republike Hrvatske dužan je ministra pravosuđa izvjestiti o razlozima u roku od 30 dana.

Kako bi se osiguralo donošenje ovog instrumenta vrednovanja rada sudaca koji je neophodan za utvrđenje ispunjenja sudačke dužnosti te ocjenjivanje sudaca, i to upravo nakon situacije u kojoj Vrhovni sud Republike Hrvatske na upućene pozive nije aktivno djelovao, odredbama članka 15. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima ('Narodne novine', broj 33/15) osiguran je dodatni instrument donošenja Okvirnih mjerila za rad sudaca, na način da u slučaju da Opća sjednica Vrhovnog suda Republike Hrvatske ne dostavi prijedlog Okvirnih mjerila za rad sudaca u roku od dva mjeseca od dana upozorenja ministra, ministar ima ovlašt samostalno donošenje Okvirnih mjerila za rad sudaca i bez tog prijedloga.

Konačno, člankom 48. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima ('Narodne novine', broj 67/18), a kako bi se premostile situacije nepostojanja inicijative za donošenje Okvirnih mjerila za rad sudaca od strane Opće sjednice Vrhovnog suda Republike Hrvatske, po prvi je puta propisano da se Okvirna mjerila donose uz prethodno mišljenje ovog tijela, kojemu je za navedeno ostavljeno 30 dana. Navedenim izmjenama završena je transformacija postupka donošenja i izmjena Okvirnih mjerila, a bila je prvenstveno uvjetovana nedostatnom aktivnošću na praćenju mjerodavnih izmjena propisa koje se odražavaju na vrednovanje rada sudaca, vjerojatno jednim dijelom i iz razloga što se ovim aktom ne propisuje vrednovanje rada sudaca Vrhovnog suda Republike Hrvatske.

Uzimajući u obzir opće ovlašt obavljanja poslova pravosudne uprave koji služe obavljanju sudbene vlasti, a kako proizlaze iz članka 72. Zakona o sudovima te koje između ostalog obuhvaćaju i izradu prijedloga zakona i drugih propisa za ustanovljavanje, nadležnost, sastav i ustrojstvo sudova i postupak pred sudovima, osiguranje materijalnih, financijskih, prostornih i drugih uvjeta za rad sudova te prikupljanje i analizu statističkih i drugih podataka o djelovanju sudova, nesporno je kako ministarstvo nadležno za poslove pravosuđa odgovara za ustrojstvo i redovno funkcioniranje sudbene vlasti. U odnosu na građane i druge subjekte obveza je nadležnog ministarstva osigurati učinkovitu pravnu zaštitu, a u odnosu na sam sustav sudbene vlasti osigurati transparentna i objektivna mjerila za radno opterećenje i vrednovanje rada.

Svi pravosudni sustavi imaju uspostavljene sustave praćenja rada i rezultata rada sudova i sudaca te postavljena mjerila odnosno indikatore rada i kvalitete rada u pravosuđu, samo se naravno međusobno razlikuju po svom obuhvatu, postupku donošenja i načinu utvrđivanja. Predlagatelji u konačnici ne problematiziraju samo postojanje ovakvih mjerila i ovlašt ministra nadležnog za poslove pravosuđa da ih donese, već isključivo osporavaju postupak donošenja važećih Okvirnih mjerila za rad sudaca navodeći da u njemu nije sudjelovala sudbena vlast.

U kontekstu iznesenih prigovora predlagatelja nije sporno da je Općoj sjednici Vrhovnog suda upućen poziv za davanje mišljenja, ali se izričito navodi i da predmetno mišljenje nije dano jer se dostavljeni

materijal nije smatrao odgovarajućim, prvenstveno dostatno obrazloženim i potkrijepljenim potrebnim analizama. S obzirom da je zbog iznesenog stava Opće sjednice očito da nije iskorištena zakonom dana mogućnost sudjelovanja u postupku donošenja Okvirnih mjerila za rad sudaca, neosnovanim se smatraju izneseni prigovori da je važeći normativni okvir nesuglasan s Ustavom Republike Hrvatske. Da navedeno stajalište Vrhovnog suda Republike Hrvatske nije uvjetovano konkretnim sadržajem Okvirnih mjerila za rad sudaca, propisani postupak donošenja ovog akta predlagatelj bi osporavao još kod samog donošenja Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima ('Narodne novine', broj 67/18), a ne gotovo četiri godine nakon toga.

S obzirom da su Vrhovni sud Republike Hrvatske odnosno Opća sjednica Vrhovnog suda Republike Hrvatske samoinicijativno odbili sudjelovanje u postupku donošenja Okvirnih mjerila za rad sudaca, kao najviši predstavnici sudbene vlasti odrekli su se priznatih prava i zakonom utvrđenih ovlašti davanja mišljenja na predloženi akt te s navedene pozicije isključili formalno sudjelovanje sudbene vlasti u ovom postupku. Unatoč navedenom, nacrti važećih Okvirnih mjerila za rad sudaca dostavljeni su na mišljenje svim sudovima i sucima te je zaprimljen velik broj primjedbi i prijedloga koji su u konačnici utjecali na konačan tekst i utvrđena mjerila.

U navedenom smislu ističe se i da je na nacrt prethodno važećih Okvirnih mjerila za rad sudaca iz 2019. Opća sjednica Vrhovnog suda Republike Hrvatske dala negativno mišljenje odnosno predložila odgodu stupanja na snagu i primjene novih Okvirnih mjerila, a što u konačnici nije utjecalo na egzistiranje i valjanost navedenog akta donesenog nakon predmetnog mišljenja Vrhovnog suda Republike Hrvatske.

Uvažavajući opisanu ulogu ministarstva nadležnog za poslove pravosuđa u donošenju ovog akta u kontekstu zakonom danih ovlašti za obavljanje poslova pravosudne uprave, neosnovani su svi navodi predlagatelja koji predmetnu ovlašt za donošenje Okvirnih mjerila za rad sudaca karakteriziraju kao vanjski utjecaj. Ovlašti i odnosi sudske i pravosudne uprave iscrpno su utvrđeni odredbama Zakona o sudovima te čine uravnoteženi sustav provjera i ravnoteža između izvršne i sudbene vlasti. Okvirna mjerila za rad sudaca neophodan su instrument vrednovanja rada sudaca koji se koristi u postupcima u kojima se unutar sudbene vlasti sukladno članku 94. Zakona o sudovima prati rad sudaca, i to kroz utvrđenje ispunjenja li sudac svoje sudačke obveze te kroz ocjenjivanje obnašanja sudačke dužnosti. Bez navedenih mjerila sustav sudbene vlasti nije održiv unutar sebe jer se statusna prava sudaca ne bi mogla ostvarivati, a niti prema vani jer bez mjerila nije moguće održavati određenu razinu učinkovitosti i djelotvornosti pružanja pravne zaštite. U postupku donošenja Okvirnih mjerila za rad sudaca sudbenoj vlasti osiguran je mehanizam sudjelovanja u postupku donošenja te utjecaja na sadržaj propisanih mjerila, a ministru nadležnom za poslove pravosuđa dan je mehanizam osiguranja donošenja ovog akta u situaciji kada sudbena vlast ne iskazuje volju za svojim sudjelovanjem.

S obzirom da se iz svih prethodno iznesenih razloga ne nalazi osnovanost podnesenih prijedloga. Ministarstvo pravosuđa i uprave predlaže Ustavnom sudu ne prihvatiti prijedlog odvjetnika Dejana Uljarevića iz Zagreba te Udruge hrvatskih sudaca i Vrhovnog suda Republike Hrvatske za ocjenu suglasnosti osporavanih odredbi Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima ('Narodne novine', broj 21/22) te Zakona o sudovima ('Narodne novine', broj 28/13, 33/15, 82/15, 82/16, 67/18 i 21/22) s Ustavom Republike Hrvatske, a uvažavajući činjenicu da se u odredbama članka 79. stavaka 2. i 3. Zakona o sudovima ne nalaze istaknute povrede ustavnih prava i jamstava, ne nalazi se niti mogućnost nastupa teških i nepopravljivih posljedica od njihove provedbe pa niti osnovanost prijedloga predlagatelja za privremenu obustavu izvršenja pojedinačnih akata ili radnji koje se poduzimaju na osnovi navedenih odredbi Zakona o sudovima.«

VI. OCJENA USTAVNOG SUDA

a) Obrazloženje odluke

14. U svojim prijedlozima predlagatelj tvrdi da su periodične sigurnosne provjere svih sudaca tijekom obnašanja sudačke dužnosti, uvedene osporenim člankom 86.a Zakona o sudovima (članak

15. ZIDZoSud-a/22) i člankom 34. ZIDZoSud-a/22, u nesuglasnosti s člancima 3., 4., 5., 14., 16., 18., 29., 35., 38. stavkom 4., 115. stavkom 2., 120. stavcima 1. i 2. te člankom 121. Ustava odnosno s člancima 6., 8., 10. i 13. Konvencije, koji glase:

a) Ustav:

»Članak 3.

Sloboda, jednakost, nacionalna ravnopravnost i ravnopravnost spolova, mirotvorstvo, socijalna pravda, poštivanje prava čovjeka, nepovredivost vlasništva, očuvanje prirode i čovjekova okoliša, vladavina prava i demokratski višestranački sustav najviše su vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske i temelj za tumačenje Ustava.

Članak 4.

U Republici Hrvatskoj državna je vlast ustrojena na načelu diobe vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudbenu a ograničena je Ustavom zajamčenim pravom na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu.

Načelo diobe vlasti uključuje oblike međusobne suradnje i uzajamne provjere nositelja vlasti propisane Ustavom i zakonom.

Članak 5.

U Republici Hrvatskoj zakoni moraju biti u suglasnosti s Ustavom, a ostali propisi i s Ustavom i sa zakonom.

Svatko je dužan držati se Ustava i prava i poštivati pravni poredak Republike Hrvatske.«

»Članak 14.

Svatko u Republici Hrvatskoj ima prava i slobode, neovisno o njegovoj rasi, boji kože, spolu, jeziku, vjeri, političkom ili drugom uvjerenju, nacionalnom ili socijalnom podrijetlu, imovini, rođenju, naobrazbi, društvenom položaju ili drugim osobinama.

Svi su pred zakonom jednaki.«

»Članak 16.

Slobode i prava mogu se ograničiti samo zakonom da bi se zaštitila sloboda i prava drugih ljudi te pravni poredak, javni moral i zdravlje.

Svako ograničenje slobode ili prava mora biti razmjerno naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju.«

»Članak 18.

Jamči se pravo na žalbu protiv pojedinačnih pravnih akata donesenih u postupku prvog stupnja pred sudom ili drugim ovlaštenim tijelom.

Pravo na žalbu može biti iznimno isključeno u slučajevima određenima zakonom ako je osigurana druga pravna zaštita.«

»Članak 29.

Svatko ima pravo da zakonom ustanovljeni neovisni i nepristrani sud pravično i u razumnom roku odluči o njegovim pravima i obvezama, ili o sumnji ili optužbi zbog kaznjivog djela.

U slučaju sumnje ili optužbe zbog kaznjivog djela osumnjičenik, okrivljenik ili optuženik ima pravo:

– da u najkraćem roku bude obaviješten potanko i na jeziku koji razumije o naravi i razlozima optužbe koja se diže protiv njega i o dokazima koji ga terete,

– da ima odgovarajuće vrijeme i mogućnost za pripremu obrane,

– na branitelja i nesmetano uspostavljanje veze s braniteljem, i s tim pravom mora biti upoznat,

– da se brani sam ili uz branitelja po vlastitom izboru, a ako nema dovoljno sredstava da plati branitelja, ima pravo na besplatnog branitelja pod uvjetima propisanim zakonom,

– da mu se sudi u njegovoj nazočnosti, ukoliko je dostupan sudu,

– da ispituje ili daje ispitati svjedoke optužbe i da zahtijeva da se osigura nazočnost i ispitivanje svjedoka obrane pod istim uvjetima kao i svjedoka optužbe,

– na besplatnu pomoć tumača ako ne razumije ili ne govori jezik koji se upotrebljava na sudu.

Osumnjičenik, okrivljenik i optuženik ne smije se siliti da prizna krivnju.

Dokazi pribavljeni na nezakonit način ne mogu se uporabiti u sudskom postupku.

Kazneni postupak može se pokrenuti samo pred sudom na zahtjev ovlaštenog tužitelja.«

»Članak 35.

Svakomu se jamči štovanje i pravna zaštita njegova osobnog i obiteljskog života, dostojanstva, ugleda i časti.«

»Članak 38.

(...)

Jamči se pravo na pristup informacijama koje posjeduju tijela javne vlasti. Ograničenja prava na pristup informacijama moraju biti razmjerna naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju te nužna u slobodnom i demokratskom društvu, a propisuju se zakonom.

(...)

»Članak 115.

(...)

Sudbena vlast je samostalna i neovisna.

(...)

»Članak 120.

Sudačka dužnost je stalna.

Sudac će biti razriješen sudačke dužnosti:

– ako to sam zatraži,

– ako trajno izgubi sposobnost obavljati svoju dužnost,

– ako bude osuđen za kazneno djelo koje ga čini nedostojnim obavljanja sudačke dužnosti,

– ako u skladu sa zakonom, zbog počinjenoga teškoga stegovnog djela tako odluči Državno sudbeno vijeće,

– kad navrší sedamdeset godina.

(...)

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.

Odluke iz stavka 2. ovoga članka Državno sudbeno vijeće donosi na nepristran način, a na temelju kriterija propisanih zakonom.

Državno sudbeno vijeće sudjeluje u osposobljavanju i usavršavanju sudaca i drugog pravosudnog osoblja.

Državno sudbeno vijeće ima jedanaest članova, a čine ga sedam sudaca, dva sveučilišna profesora pravnih znanosti i dva saborska zastupnika, od kojih jedan iz redova oporbe.

Članovi Državnoga sudbenog vijeća biraju predsjednika između sebe.

Predsjednici sudova ne mogu biti birani za članove Državnoga sudbenog vijeća.

Članovi Državnoga sudbenog vijeća biraju se na razdoblje od četiri godine, s tim da članom Državnoga sudbenog vijeća nitko ne može biti više od dva puta.

Djelokrug, ustrojstvo, način izbora članova i način rada Državnoga sudbenog vijeća uređuju se zakonom.«

b) Konvencija:

»Članak 6.

PRAVO NA POŠTENO SUĐENJE

1. Radi utvrđivanja svojih prava i obveza građanske naravi ili u slučaju podizanja optužnice za kazneno djelo protiv njega svatko ima pravo da zakonom ustanovljeni neovisni i nepristrani sud pravično, javno i u razumnom roku ispita njegov slučaj. Presuda se mora izreći javno, ali se sredstva priopćavanja i javnost mogu isključiti iz cijele rasprave ili njezinog dijela zbog razloga koji su nužni u demokratskom

društvu radi interesa morala, javnog reda ili državne sigurnosti, kad interesi maloljetnika ili privatnog života stranaka to traže, ili u opsegu koji je po mišljenju suda bezuvjetno potreban u posebnim okolnostima gdje bi javnost mogla biti štetna za interes pravde.

2. Svatko optužen za kazneno djelo smatrat će se nevinim sve dok mu se ne dokaže krivnja u skladu sa zakonom.

3. Svatko optužen za kazneno djelo ima najmanje sljedeća prava:

a) da u najkraćem roku bude obaviješten, potanko i na jeziku koji razumije, o prirodi i razlozima optužbe koja se podiže protiv njega;

b) da ima odgovarajuće vrijeme i mogućnost za pripremu svoje obrane;

c) da se brani sam ili uz branitelja po vlastitom izboru, a ako nema dovoljno sredstava platiti branitelja, ima pravo na besplatnog branitelja, kad to nalažu interesi pravde;

d) da ispituje ili dade ispitati svjedoke optužbe i da se osigura prisustvo i ispitivanje svjedoka obrane pod istim uvjetima kao i svjedoka optužbe;

e) besplatnu pomoć tumača ako ne razumije ili ne govori jezik koji se upotrebljava u sudu.«

»Članak 8.

PRAVO NA POŠTOVANJE PRIVATNOG I OBITELJSKOG ŽIVOTA

1. Svatko ima pravo na poštovanje svoga privatnog i obiteljskog života, doma i dopisivanja.

2. Javna vlast se neće miješati u ostvarivanje tog prava, osim u skladu sa zakonom i ako je u demokratskom društvu nužno radi interesa državne sigurnosti, javnog reda i mira, ili gospodarske dobrobiti zemlje, te radi sprječavanja nereda ili zločina, radi zaštite zdravlja ili morala ili radi zaštite prava i sloboda drugih.«

»Članak 10.

SLOBODA IZRAŽAVANJA

1. Svatko ima pravo na slobodu izražavanja. To pravo obuhvaća slobodu mišljenja i slobodu primanja i širenja informacija i ideja bez miješanja javne vlasti i bez obzira na granice. Ovaj članak ne sprječava države da podvrgnu režimu dozvola ustanove koje obavljaju djelatnosti radija ili televizije te kinematografsku djelatnost.

2. Kako ostvarivanje tih sloboda obuhvaća dužnosti i odgovornosti, ono može biti podvrgnuto formalnostima, uvjetima, ograničenjima ili kaznama propisanim zakonom, koji su u demokratskom društvu nužni radi interesa državne sigurnosti, teritorijalne cjelovitosti ili javnog reda i mira, radi sprječavanja nereda ili zločina, radi zaštite zdravlja ili morala, radi zaštite ugleda ili prava drugih, radi sprječavanja odavanja povjerljivih informacija ili radi očuvanja autoriteta i nepristranosti sudbene vlasti.«

»Članak 13.

PRAVO NA DJELOTVORAN PRAVNI LIJEK

Svatko čija su prava i slobode koje su priznate u ovoj Konvenciji povrijeđene ima pravo na djelotvorna pravna sredstva pred domaćim državnim tijelom čak i u slučaju kad su povredu počinile osobe koje su djelovale u službenom svojstvu.«

15. Prigovori predlagatelja Dejana Uljarevića mogu se sažeti na sljedeći način:

– članak 15. (86.a) i članak 34. ZIDZoSud-a/22 predstavljaju izravno miješanje izvršne vlasti u sudsku, jer je Sigurnosno obavještajna agencija (u daljnjem tekstu: SOA) pod formalnom i stvarnom kontrolom izvršne vlasti, a trebala bi nadzirati sudbenu vlast, što je povreda članka 29. i 115. stavka 2. Ustava odnosno članka 6. Konvencije;

– sudačka dužnost prestaje biti stalna i postaje podložna utjecajima, jer se preispituje svakih pet godina, što je povreda članka 29. i 120. stavaka 1. i 2. Ustava odnosno članka 6. Konvencije;

– nejasno je što točno može predstavljati »sigurnosnu zapreku« i je li »sigurnosna zapreka« istodobno i stegovno djelo suca (pri čemu ovaj predlagatelj ne navodi izrijekom ustavnu odredbu o čijoj bi se povredi radilo, ali sadržajno upućuje na članke 3. i 5. Ustava);

– članak 34. ZIDZoSud-a/22 nalaže da pojedini suci moraju prolaziti sigurnosnu provjeru, a neki ne, te djeluje retroaktivno u odnosu na suce koji su imenovani ranije i nisu prošli sigurnosnu provjeru (iz konteksta prijedloga zaključuje se da ovaj predlagatelj navedeno smatra povredom članka 14. stavka 1. Ustava, dok se članak 90. stavak 4. Ustava izrijekom ne navodi);

– Europska komisija za demokraciju putem prava Vijeća Europe (tzv. Venecijanska komisija) objavila je 21. ožujka 2022., na traženje ministra pravosuđa i uprave, mišljenje u vezi s uvođenjem u pravni poredak Republike Hrvatske sigurnosnih provjera za sve suce svakih pet godina, te je ponovila svoje ranije stajalište prema kojem sigurnosne provjere bilo koga, ne samo sudaca, mogu biti opravdane, ali samo u iznimnim okolnostima, a ako ih provodi izvršno tijelo, tada to može predstavljati »vanjski pritisak« na suce, dok je za održanje autoriteta sudbene vlasti iznimno važan integritet sudaca, kao i sudstvo »očišćeno« od onih za koje se utvrdi da su nesposobni, korumpirani ili povezani s organiziranim kriminalom, što je bitno i zbog činjenice da se suce imenuje doživotno te su u načelu nesmjernjivi (osim zbog ograničenih razloga prestanka sudačke dužnosti) – stoga Venecijanska komisija nije uvjerena u nužnost i opravdanost uvođenja tako dalekosežnih mjera kao što su sigurnosne provjere za sve suce svakih pet godina, s obzirom na upitnost razloga reforme koje ističe Ministarstvo (»visoka razina percepcije korupcije u pravosuđu i neki pojedinačni slučajevi nedoličnog ponašanja sudaca protiv kojih su disciplinski i kazneni postupci u tijeku«).

16. Predlagatelji Udruga hrvatskih sudaca i Vrhovni sud dostavili su opsežne prijedloge u kojima se, u pretežitom dijelu, također pozivaju na stajališta i preporuke Venecijanske komisije (mišljenje broj 1073/2021 od 21. ožujka 2022.; [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2022\)005-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2022)005-e)) odnosno na stajališta Savjetodavnog vijeća Europskih sudaca izražena u mišljenju broj 24(2021) (o razvoju sudbenih vijeća i njihovoj ulozi u neovisnom i nepristranom sudstvu; <https://rm.coe.int/opinion-no-24-2021-of-the-ccje/1680a47604>) i mišljenju broj 21(2018) (o sprječavanju korupcije među sucima; <https://rm.coe.int/opinion-no-24-2021-of-the-ccje/1680a47604>) te ih citiraju, a razloge osporavanja članka 86.a Zakona o sudovima i nalaze u činjenici da ta odredba i njezini učinci gotovo ni u čemu ne slijede spomenute preporuke, štoviše, izravno su im suprotni, čime su ujedno suprotni i temeljnim konvencijskim načelima i vrednotama.

16.1. Rezimirano, nesuglasnost članka 86.a Zakona o sudovima s načelom vladavine prava i pravne sigurnosti objektivnog pravnog poretka (članci 3. i 5. Ustava) predlagatelji nalaze u ustavnom i konvencijskom zahtjevu prema kojem zakoni moraju biti opći i jednaki za sve, jasni i precizni, sprečavati svaku proizvoljnost u njihovu tumačenju i primjeni te udovoljavati legitimnom očekivanju adresata pravne norme da će posljedice njezine primjene za njih biti izvjesne i predvidljive, kako bi mogli prilagoditi svoje postupanje.

Smatraju da je osporena zakonska odredba, odnosno osporeno normativno uređenje općenito, nejasno i manjkavo, pa tako, primjerice, nije uređeno pitanje na koji bi način informacije koje prikuplja SOA bile dostupne vijeću Vrhovnog suda koje daje konačnu ocjenu o postojanju sigurnosnih zapreka, kako bi te informacije bile dostupne provjeravanim sucima ni kako bi one bile dostupne tijelima stegovnog ili kaznenog postupka, već se samo upućuje na primjenu Zakona o sigurnosnim provjerama (»Narodne novine« broj 85/08. i 86/12.; u daljnjem tekstu: ZoSP), pri čemu ni taj zakon nema mehanizama zaštite od moguće zloporabe, kao ni konfrontacijske standarde koji bi omogućavali preispitivanje prikupljenih informacija. Također nema propisanih mjerila za procjenu o postojanju sigurnosnih rizika, jer je nejasno koja vrsta informacija opravdava za-

ključak da je riječ o sigurnosnom riziku, nema mjerila za zaključak da postojanje sigurnosnih zapreka predstavlja stegovno djelo, a nije predviđena ni pretpostavka u korist suca podvrgnutog sigurnosnoj provjeri da neće snositi posljedice kada prikupljene informacije nisu dovoljne za zaključak da on predstavlja sigurnosni rizik.

16.2. Nesuglasnost članka 86.a Zakona o sudovima s načelom diobe vlasti (članak 4. stavak 1. Ustava) odnosno načelom samostalnosti i neovisnosti sudbene vlasti (članak 115. stavak 2. povezano s člankom 29. Ustava odnosno člankom 6. Konvencije u aspektu prava na neovisan sud) predlagatelji nalaze u tome što (i) prema stajalištu Venecijanske komisije »neovisnost znači da je pravosuđe slobodno od vanjskih pritisaka i nije podložno političkom utjecaju ili manipulaciji, posebno od strane izvršne vlasti«. Sigurnosna provjera sudaca koju provode tijela izvršne vlasti predstavlja, prema predlagateljima, upravo takav vanjski pritisak koji podriiva sudačku neovisnost i samostalnost te je problematičan jer se može instrumentalizirati i zloupotrijebiti za eliminaciju politički »nepoželjnih« sudaca. Uz to, uključuje i »dobrovoljno« ispunjavanje upitnika čiji sadržaj, izgled, način ispunjavanja i postupanje s njime propisuje Vlada i već se time upliće u sudačku neovisnost. Vladinom uredbom može se i mijenjati sadržaj upitnika, umjesto da sadržaj upitnika bude podvrgnut parlamentarnom nadzoru.

Stoga smatraju da sigurnosne provjere sudaca, ako se uopće poduzimaju, mora poduzimati neovisna institucija i ne bi trebale nadilaziti općeprihvaćenu razinu provjere kaznene evidencije i financijske situacije. Ako ih već provode tajne službe, onda bi to moralo biti u skladu s mjerilima koja se mogu objektivno ocijeniti, na način da bi moralo postojati pravo na pristup svim prikupljenim informacijama. Osoba koja je na temelju rezultata provjere odbijena morala bi imati pravo žalbe neovisnom tijelu. Također je važno razlikovati kandidate za suce koji tek ulaze u sustav i suce koji već obnašaju dužnost. Ni u kakvim okolnostima borba protiv korupcije sudaca ne smije dovesti do uplitanja sigurnosnih službi u upravljanje pravosuđem. Korupcija sudaca je kazneno djelo i stoga treba biti rješavana u okviru uspostavljenog kaznenog zakonodavstva, jer sama činjenica da je netko sudac u državi u kojoj »javno mnijenje« smatra sudstvo kompromitiranim na sustavnoj razini nije, prema demokratskim standardima, dovoljna da se utvrdi odgovornost pojedinog suca. Javna percepcija o korumpiranosti pravosuđa povezana je zapravo s percepcijom o nedostatku neovisnosti pravosuđa uslijed uplitanja ili pritisaka vlade i političara na suce, pa stoga postoji opasnost da bi se takva percepcija čak i pogoršala uvođenjem sigurnosne provjere sudaca od strane tijela izvršne vlasti.

16.3. Povredu načela razmjernosti (članak 16. Ustava) i načela stalnosti sudačke dužnosti (članak 120. stavci 1. i 2. Ustava) predlagatelji vide, općenito, u samoj činjenici da se povrh svih već postojećih mehanizama nadzora nad radom i ponašanjem sudaca uvode i povremene, prisilne i tajne sigurnosne provjere, bez postojanja ikakvih zaštitnih mjera od moguće zlouporabe prikupljenih podataka, zatim u činjenici da upitnik za sigurnosnu provjeru II. stupnja »pokriva« vrlo širok raspon podataka, da Zakon o sigurnosno-obavještajnom sustavu Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 79/06. i 105/06. – ispravak) daje SOA-i vrlo široke ovlasti, da je razdoblje čuvanja podataka prikupljenih u postupcima sigurnosne provjere čak 70 godina, da je brisanje informacija prije isteka propisanog razdoblja čuvanja nemoguće prema važećim propisima, a riječ je o postupcima koji se provode neovisno o bilo kakvoj konkretnoj sumnji protiv konkretnog suca. Ističu kako i Venecijanska komisija preporučuje da se osigura brisanje podataka odnosno da se ne čuvaju 70 godina, izuzev ako je to nužno u interesu nacionalne sigurnosti, a posebno u slučaju sudaca kod kojih vijeće Vrhovnog suda

zaključuje da nema nikakvih sigurnosnih zapreka. Osobit je problem činjenica da se sigurnosne provjere imaju provoditi u odnosu na sve suce, svakih pet godina, bez konkretne sumnje na neprimjereno ili kažnjivo ponašanje konkretnog suca, čime sudačka dužnost *de facto* prestaje biti stalna.

16.4. Što se tiče prava na pravično suđenje u aspektu prava na pristup sudu pune jurisdikcije, prava na jednakost oružja, prava na kontradiktoran postupak i prava na obranu (članak 29. Ustava; članak 6. Konvencije), kao i u pogledu prava na žalbu odnosno na djelotvoran pravni lijek (članak 18. Ustava; članak 13. Konvencije), predlagatelji ne poriču činjenicu da Venecijanska komisija »pozdravlja« okolnost da SOA ne donosi nikakve odluke, da svako nedolično postupanje suca koje utvrdi posebno vijeće Vrhovnog suda na temelju rezultata sigurnosne provjere može biti sankcionirano jedino u stegovnom postupku pred Državnim sudbenim vijećem ili, po potrebi, u sudskom kaznenom postupku – u kojim postupcima suci imaju pravo na sudjelovanje, na zastupanje po branitelju i na pravni lijek, u konačnici i pravo na žalbu Ustavnom sudu. Upućuju na to da Venecijanska komisija ipak smatra kako navedena pravosuđna tijela nisu kapacitirana za procjenu obavještajnih podataka, a od njih se očekuje da donose odluke koje presudno utječu na karijere sudaca, pa je stoga preporučljiv poseban mehanizam za kontrolu otkrivanja obavještajnih podataka.

Upozoravaju da nigdje nije propisano pravo suca na žalbu ili drugi pravni lijek kojim bi pred neovisnim i nepristranim sudom pune jurisdikcije, osnovanim na zakonu, koji ima mogućnost istinski i djelotvorno ispitati predmet, mogao u kontradiktornom postupku osporavati metode, izvore i utvrđenja sigurnosne službe i posebnog vijeća Vrhovnog suda. Vijeće Vrhovnog suda nema ovlasti utvrđivati činjenice izvan kruga obavijesti koje prikuplje tajne službe, to jest nije sud pune jurisdikcije, a sudac je davanjem pristanka na provjeru i davanjem informacija predviđenih ZoSP-om prisiljen odreći se svojeg prava na obranu šutnjom i odreći se povlastice od samooptuživanja, odnosno *de facto* priznati krivnju ako bi rezultati provjere doveli do kaznenog progona. Pritom nema mogućnost očitovati se na nalaze tajnih službi i konfrontirati svoje tvrdnje i dokaze, pa se stoga ocjena vijeća Vrhovnog suda temelji na dokazima koji nisu prikupljeni na zakonit način (jer podaci koje prikupi sigurnosna služba ne mogu biti dokazi u sudskom postupku). Međutim, Zakonom o sudovima nije propisana zabrana korištenja u kaznenom postupku izjava sudaca danih u svrhu sigurnosne provjere, a upitno je mogu li se informacije koje su suci dali u upitniku koristiti kao dokaz u stegovnom postupku, s obzirom na to da članak 6. stavak 2. Konvencije u načelu nije primjenjiv na stegovne postupke.

16.5. Vezano uz pravo na poštovanje privatnog života (članak 35. Ustava; iz sadržaja prijedloga i članci 36. i 37. Ustava; članak 8. Konvencije) predlagatelji ne poriču da su sigurnosne provjere sudaca načelno prihvatljive, ali samo kada je to nužno, u interesu postizanja legitimnog cilja i razmjerno tome cilju (kao što je, primjerice, nacionalna sigurnost). Iz istog razloga prihvatljivo je i ograničavanje pristupa svim odnosno detaljnim informacijama. Međutim, opseg dopustivog pristupa detaljnim informacijama za disciplinsko tijelo, za kazneni sud i za samog suca koji je podvrgnut provjeri nije osporenim zakonom uređen, premda prikupljanje i pohranjivanje osobnih podataka od strane vladinog tijela, kao i razmjena podataka između agencija ulaze u doseg članka 8. Konvencije, koji zahtijeva da domaće pravo mora osigurati odgovarajuće zaštitne mjere kako bi se spriječila svaka upotreba osobnih podataka koja može biti u suprotnosti s jamstvima iz članka 8. Konvencije.

Predlagatelji postavljaju i pitanje može li se sudac odreći svojih prava iz članka 8. Konvencije pristankom na provjeru. Konvencija dopušta odricanje od određenih prava u određenim okolnostima, ali ovdje je riječ o prisilnom odricanju. Naime, kandidati za suce koji ne prihvate sigurnosnu provjeru neće dobiti posao, a suci koji ne pristanu na sigurnosnu provjeru čine stegovno djelo (članak 16. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Državnom sudbenom vijeću, »Narodne novine« broj 80/22., kojim se u članak 62. stavak 2. Zakona o Državnom sudbenom vijeću iza točke 8. dodaje nova točka 9., to jest stegovno djelo nedavanja suglasnosti za provođenje sigurnosne provjere).

16.6. U pogledu prava na pristup informacijama (članak 38. stavak 4. Ustava) ističe se stajalište Venecijanske komisije prema kojem nema pravnog temelja za tvrdnju da su informacije koje prikupi SOA – uključujući tajne podatke, izvore informacija i naznake kada i kako su prikupljene – dostupne vijeću Vrhovnog suda, Državnom sudbenom vijeću, kaznenom sudu i dotičnim sucima, pa Venecijanska komisija izriječno preporučuje regulirati pristup detaljnim informacijama i rezultatima sigurnosne provjere isključivo za disciplinska tijela, kazneni sud i dotične suce, uz nužna ograničenja iz sigurnosnih razloga te u skladu sa zahtjevima poštenog suđenja.

16.7. Što se tiče navodnog narušavanja ustavne uloge Državnog sudbenog vijeća (članak 121. Ustava), prigovara se da je osporenim člankom 86.a Zakona o sudovima uvedena nadležnost posebnog vijeća Vrhovnog suda, koje će konačno odlučivati o postojanju sigurnosnih zapreka na strani sudaca. Međutim, Državno sudbeno vijeće je prema Ustavu samostalno i neovisno tijelo koje osigurava samostalnost i neovisnost sudbene vlasti u Republici Hrvatskoj i samostalno odlučuje o imenovanju, napredovanju, premještanju, razrješenju i stegovnoj odgovornosti sudaca i predsjednika sudova, tako da posebno vijeće Vrhovnog suda iz članka 86.a Zakona o sudovima izravno zadire u nadležnost Državnog sudbenog vijeća.

17. Prethodni rezime prigovora predlagatelja pokazuje da se ti prigovori načelno mogu razvrstati u dvije skupine.

Prvu skupinu čine prigovori s gledišta članka 16., članka 29. (u aspektu prava obrane), članka 35., 36. i 37. te članka 120. stavaka 1. i 2. Ustava (posljedično i članka 3. i 5. u najširem smislu), odnosno sa stajališta članka 6. i 8. Konvencije. Njima se ukazuje na neopravdanost i nerazmjernost same zakonske mjere sigurnosnih provjera svih sudaca svakih pet godina, neovisno o postojanju konkretne sumnje u odnosu na konkretnog suca, pritom i kod činjenice da u pravnom poretku Republike Hrvatske postoji cijeli niz mjera koje omogućuju nadzor nad radom i ponašanjem sudaca.

Drugu skupinu čine prigovori s gledišta članka 3. i 5. (u užem smislu, vezano uz pitanje kvalitete pravnih normi kao elementa vladavine prava i pravne sigurnosti), članka 4. stavka 1. i članka 115. stavka 2. (povezano s člankom 29. Ustava odnosno s člankom 6. Konvencije u zasebnom aspektu »neovisnog suda«), članka 18. Ustava odnosno članka 13. Konvencije, članka 29. Ustava odnosno članka 6. Konvencije (u zasebnim aspektima prava na pristup sudu pune jurisdikcije, prava na jednakost oružja i prava na kontradiktoran postupak), članka 38. stavka 4. Ustava odnosno članka 10. Konvencije te članka 121. Ustava. Njima se ukazuje na ustavnopravno i konvencijski neprihvatljivu nedorečenost, nepreciznost i manjkavost cjelokupnog normativnog uređenja sigurnosnih provjera sudaca u nizu postupovnih aspekata, osobito u pogledu procesnih jamstava pravičnog suđenja (odlučivanja), uz potpuno obezvređivanje ustavne uloge Državnog sudbenog vijeća.

18. Prva skupina prigovora supstancijalno se tiče samog materijalnopravnog instituta sigurnosnih provjera sudaca, koji je u pravni poredak Republike Hrvatske uveden osporenim člankom 86.a Zakona o sudovima (članak 15. ZIDZoSud-a/22) i člankom 34. ZIDZoSud-a/22.

Ustavni sud drži potrebnim ponoviti svoje često isticano stajalište, prema kojem ustavna zadaća Ustavnog suda nije davati ocjene o tome je li neki zakon mogao biti »drugačiji«, »bolji«, treba li neko pravno područje biti regulirano ovim ili onim zakonom i kojim zakonom u kojem opsegu – to jest ocjenjivati kvalitetu samog normativnog modela koji je odabrao zakonodavac na temelju članka 2. stavka 4. alineje 1. Ustava, koristeći svoju ustavnu slobodu odlučivanja o javnim politikama. U tome području zakonodavac ima široku slobodu procjene, ali i isključivu odgovornost za svrsishodnost propisanih zakonskih mjera. Nije, dakle, uloga Ustavnog suda ovlaštenim predlagateljima zakona i/ili zakonodavnom tijelu predlagati/nametati »drugačija« normativna rješenja ni upuštati se u pitanja ustroja i svrsishodnosti postojećeg normativnog rješenja.

Međutim, sve navedeno vrijedi pod uvjetom da se zakonodavac pri donošenju zakona zadržao unutar ustavnopravno prihvatljivih okvira, a u tu je svrhu Ustavni sud ovlašten odlučivati (jedino) o tome (članak 125. alineja 1. Ustava) je li u suglasnosti s Ustavom onakav zakon kakvog je zakonodavac donio, iz razloga i s ciljevima o kojima je autonomno odlučio i čija je legitimnost valjano obrazložena javnosti.

19. U obrazloženju zakonskog prijedloga (v. u točki 12. ovog obrazloženja) predlagatelj zakona naveo je (a zakonodavac prihvatio) dva razloga – suštinski samo jedan – za prijedlog uvođenja mjere sigurnosnih provjera svih sudaca svakih pet godina, i to:

- da je sigurnosna provjera »neodvojivo vezana uz pretpostavke za uredno obnašanje sudačke dužnosti«;

- da se prema zakonu koji uređuje provedbu sigurnosnih provjera provedene sigurnosne provjere obnavljaju svakih pet godina, a provode se i u postupcima imenovanja sudaca, pa se stoga »navedeni postupak sada propisuje i za suce«.

Iz mišljenja Venecijanske komisije (i njemu sukladnih navoda predlagatelja) saznaje se da je nadležno Ministarstvo zatražilo to mišljenje uz obrazloženje da se izmjena Zakona o sudovima predlaže u nastojanju da se u hrvatskoj javnosti popravi negativna percepcija pravosuđa kao kompromitiranog i korumpiranog.

S time u vezi Ustavni sud primjećuje da je 2015. godine Vlada, prilikom predlaganja jedne od izmjena i dopuna Zakona o Državnom sudbenom vijeću (novele koja je objavljena u »Narodnim novinama« broj 82/15., a kojom su izmijenjeni odnosno dopunjeni članci 55.a i 56. tog zakona, vezano uz sigurnosne provjere kandidata za sudačku dužnost), u obrazloženju zakonskog prijedloga (P.Z. 828 od 2. travnja 2015.; www.sabor.hr) navela, među ostalim, sljedeće:

»Imajući u vidu prvenstveno načelo zaštite stečenih prava, načelo stalnosti sudačke dužnosti te ograničenost osnova za razrješenje sudačke dužnosti koje su propisane i samim Ustavom Republike Hrvatske, već imenovani suci ne mogu se podvrgnuti temeljnoj sigurnosnoj provjeri jer za to nema odgovarajuće zakonske osnove, niti bi se postojanje sigurnosnih zapreka moglo samostalno sankcionirati kroz stegovnu odgovornost ili razrješenje dužnosti.«

Pitanje sigurnosnih provjera već imenovanih sudaca tada nije bilo u fokusu tog konkretnog zakonskog prijedloga ni razmatranja pred zakonodavnim tijelom, već je to bilo pitanje sigurnosnih provjera kandidata za sudačku dužnost, ali je unatoč tome očigledno da se na strani predlagatelja zakona, zatim i na strani zakonodavca, pojavljuje određeno konceptualno proturječje kada je riječ o institutu sigurnosnih provjera sudaca.

Kako je razvidno, 2015. godine tvrdilo se da njihovo uvođenje nije moguće zbog ustavnog položaja sudaca i zbog nepostojanja zakonske osnove, a 2022. godine tvrdilo se da za provedbu sigurnosnih provjera svih sudaca svakih pet godina nema ustavnih zapreka te da provjere ne samo da su moguće, već su *de facto* »samorazumljive«. One su *condicio sine qua non* urednog obnašanja sudačke dužnosti, a uz to su već predviđene postojećim zakonskim okvirom koji uređuje sigurnosne provjere (pri čemu Ustavni sud primjećuje kako je isti zakonski okvir postojao i 2015. godine). 2022. godine uvođenje periodičnih sigurnosnih provjera već imenovanih sudaca potrebno je, navodno, i zbog negativne javne percepcije hrvatskog pravosuđa.

Istodobno, o pitanju je li takva mjera legitimna – u svjetlu vrlo uopćeno formuliranog cilja »popravljanja« javne percepcije pravosuđa – te je li nužna i razmjerna s obzirom na ukupnost već postojećeg pravnog »instrumentarija« namijenjenog, u osnovi, istoj svrsi (nadzoru nad radom i ponašanjem sudaca) ne daje se 2022. godine nikakva argumentacija.

20. Ustavni sud prihvaća legitimnost društvene potrebe, u najširem smislu, za provjerom kadrova koji se kandidiraju ili se nalaze na istaknutim položajima u zakonodavnoj, izvršnoj ili sudbenoj vlasti, odnosno na drugim važnim i odgovornim funkcijama. Uspostava sustava provjera, kao takva, može biti razumno opravdana, a različiti mogući normativni modeli organizacije tog sustava u načelu su stvar opredjeljenja zakonodavca. U Republici Hrvatskoj taj je sustav, za sada, normativno organiziran, u bitnome, tako da se sastoji od:

- općeg dijela, koji se tiče uređenja ustroja i načina djelovanja sigurnosno-obavještajnih službi, načina provođenja sigurnosnih provjera, zaštite tajnosti i uvjeta dostupnosti određenih kategorija podataka, zaštite privatne sfere građana od neovlaštenog miješanja i sl. (riječ je o skupini zakona koji sigurnosne provjere i srodna pravna područja uređuju na općenormativnoj razini, neovisno o tome prema kome se od osoba navedenih u članku 13. ZoSP-a one provode, a tu skupinu čine, pored ZoSP-a, Zakon o tajnosti podataka, »Narodne novine« broj 79/07. i 86/12.; Zakon o sigurnosno-obavještajnom sustavu Republike Hrvatske, »Narodne novine« broj 79/06. i 105/06. – ispravak; Zakon o provedbi Opće uredbe o zaštiti podataka, »Narodne novine« broj 42/18.; Zakon o općem upravnom postupku, »Narodne novine« broj 47/09. i 110/21., kao temeljni, opći postupovni propis, te Uredba Vlade Republike Hrvatske o sadržaju, izgledu, načinu ispunjavanja i postupanju s upitnikom za sigurnosnu provjeru, »Narodne novine« broj 114/08.).

- posebnih dijelova, koji se tiču specifičnosti pojedinih segmenta sigurnosnih provjera s obzirom na njihov objekt.

20.1. Jedan je od takvih posebnih zakona i Zakon o sudovima, koji je postao posebnim zakonom (i) za područje sigurnosnih provjera (konkretno, već imenovanih sudaca) donošenjem ZIDZoSuda/22, jer prethodno nije imao odredbe usporedivog sadržaja.

Naime, Zakon o sudovima (te sve njegove novelle) bio je do tada posebni zakon (*lex specialis*) u pravnom području koje obuhvaća uređenje ustrojstva, djelokruga i stvarne nadležnosti sudova (ako nije određena drugim zakonom), unutarnjeg ustrojstva sudova, poslova sudske uprave i ovlasti predsjednika suda, poslova ravnatelja sudske uprave, zaštite prava na suđenje u razumnom roku, nadzora nad obavljanjem poslova sudske uprave i pravosudne inspekcije, prava i dužnosti sudaca, ovlasti sudskih savjetnika, osiguranja osoba, imovine i objekata sudova, imenovanja sudaca porotnika, uvjeta i postupka za imenovanje stalnih sudskih tumača i vještaka te sredstava za rad sudova (članak 1. stavak 1. Zakona o sudovima).

20.2. Što se tiče općeg pravnog uređenja sigurnosnih provjera, ZoSP-om je već od 2008. godine normativno uspostavljena moguć-

nost provedbe sigurnosnih provjera (među ostalim) nad kandidatima za dužnosnička mjesta i nad imenovanim dužnosnicima – drugim riječima i nad kandidatima za pravosudne, uključujući sudačke dužnosti, te nad sucima kao imenovanim pravosudnim dužnosnicima, ali se u segmentu pravosuđa te provjere nisu provodile.

Već spomenutim člankom 13. ZoSP-a propisano je:

»Članak 13.

Temeljna sigurnosna provjera provodi se za:

- osobe koje se imenuju ili su imenovane na dužnost na zahtjev čelnika tijela,
- osobe koje se imenuju ili su imenovane za rukovodeće državne službenike,
- osobe koje se primaju na rad ili rade u tijelima sigurnosno-obavještajnog sustava Republike Hrvatske,
- osobe koje se primaju na rad ili rade u specijaliziranim tijelima za suzbijanje organiziranog kriminala i korupcije,
- osobe koje se primaju na rad ili rade u tijelima, objektima ili postrojenjima od posebnog značaja za nacionalnu sigurnost te za poslove tjelesnog i tehničkog osiguranja tijela, objekata, postrojenja ili sredstava od posebnog značaja za nacionalnu sigurnost,
- osobe koje se primaju na rad ili rade na poslovima tjelesnog i tehničkog osiguranja šticećenih osoba i objekata,
- odgovorne osobe u pravnim osobama koje su registrirane za obavljanje poslova privatne zaštite,
- za čelnike i zaposlenike diplomatskih i konzularnih predstavništava Republike Hrvatske,
- za osobe koje se primaju na rad ili rade u ustrojstvenim jedinicama Ministarstva vanjskih poslova i europskih integracija zadužene za poslove sigurnosti,
- za strance prilikom odobravanja boravka ili primanja u hrvatsko državljanstvo,
- za članove Vijeća za građanski nadzor sigurnosno-obavještajnih agencija.

Temeljna sigurnosna provjera provodi se i za druge osobe određene posebnim zakonom ili uredbom Vlade Republike Hrvatske.«

ZoSP-om je od 2008. godine također propisano:

»Članak 5.

Sigurnosna provjera provodi se na temelju Upitnika za sigurnosnu provjeru čiji je sastavni dio suglasnost za provođenje sigurnosne provjere.

Upitnik za sigurnosnu provjeru treba biti osobno ispunjen, a suglasnost dragovoljno i vlastoručno potpisana od strane osobe za koju se ista provodi.

Nadležna sigurnosno-obavještajna agencija neće pristupiti provođenju sigurnosne provjere ukoliko, sukladno odredbama ovoga Zakona, nije potpisana suglasnost za provođenje sigurnosne provjere.

Suglasnost za provođenje sigurnosne provjere odnosi se na provjeravanje i obradu podataka koji su u svezi s pitanjima iz sigurnosnog upitnika te na primjenu postupaka koji su za provođenje sigurnosne provjere propisani ovim Zakonom.

»Članak 32.

Obnavljanje sigurnosne provjere provodi se istekom roka od 5 godina.

(...)«

»Članak 33.

Nadopuna sigurnosne provjere provodi se i prije isteka roka iz članka 32. ovoga Zakona, na zahtjev državnog tijela ovlaštenog za podnošenje zahtjeva za provođenje sigurnosne provjere.

Zahtjev za nadopunu sigurnosne provjere može se podnijeti ukoliko je izvješće o sigurnosnoj provjeri nepotpuno ili se dođe do novih podataka, odnosno podataka koji su bili nepoznati tijekom provođenja sigurnosne provjere.

Ukoliko nadležna sigurnosno-obavještajna agencija, u vezi s prethodno provedenom sigurnosnom provjerom, dođe do novih podataka o mogućim sigurnosnim zaprekama, dužna je o istome obavijestiti podnositelja zahtjeva.«

Sigurnosne su provjere 2010. godine, novelom tada važećeg Zakona o sudovima (članak 32.), određene za tzv. »uskočke« suce, a zatim je 2015. godine posebnim zakonima koji uređuju, među ostalim, postupak izbora sudaca odnosno državnih odvjetnika (Zakonom o Državnom sudbenom vijeću odnosno Zakonom o Državnoodvjetničkom vijeću) određeno provođenje sigurnosnih provjera kandidata za pravosudne dužnosti koji po prvi put ulaze u pravosudni sustav (o suglasnosti s Ustavom mjerodavnih članaka 55.a i 56. Zakona o Državnom sudbenom vijeću odlučivao je i Ustavni sud te rješanjem broj: U-I-3684/2015 od 22. svibnja 2018., »Narodne novine broj 57/18., prijedlog nije prihvatilo).

Recentnom, ovdje osporenom novelom Zakona o sudovima sigurnosne provjere određene su za sve već imenovane suce svakih pet godina, s time da se obavljaju prema propisima kojima su uređene sigurnosne provjere, ako Zakonom o sudovima nije drukčije propisano (stavak 2. članka 86.a Zakona o sudovima).

21. Iz izloženog proizlazi da je takva mogućnost načelno postojala i ranije, premda je Vlada, kako je već spomenuto, 2015. godine smatrala da Ustav i ZoSP takvu mogućnost ne dopuštaju.

Nije, međutim, na Ustavnom sudu da analizira uzroke promjena u stajalištima ovlaštenih predlagatelja zakona niti da daje ocjene o tome jesu li periodične sigurnosne provjere svih sudaca – kao materijalnopravni institut i na načelnoj razini – prihvatljive u demokratskom društvu (premda bi u tom smislu mogla biti indikativna činjenica da sigurnosne provjere imenovanih sudaca trenutačno ne poznaje zakonodavstvo ni jedne od zemalja članica Europske unije). Jednako tako, nije pitanje za Ustavni sud bi li ili ne bi sigurnosne provjere sudaca pridonijele poboljšanju javne percepcije hrvatskog pravosuđa.

22. Zadaća je Ustavnog suda odgovoriti na pitanje je li s ustavnopravnog odnosno konvencijskog gledišta prihvatljivo da se ZID-ZoSud-om/22 sigurnosna provjera za sve suce svakih pet godina uvodi u pravni poredak Republike Hrvatske *de facto* samo zato što se to »može« (otprije je predviđeno općim propisima) i zato što su se sigurnosne provjere sudaca »provodile i do sada« (premda selektivno – op.), a sada je to potrebno radi »popravljanja« javnog dojma o pravosuđu.

Naime, odgovor na to pitanje odlučan je za samu opstojnost periodičnih sigurnosnih provjera svih sudaca kao takvih, jer je materijalnopravni model sigurnosnih provjera sudaca zapravo organski povezan i neodvojivo isprepleten s cjelovitim uređenjem procesno-pravne situacije sudaca koji bi trebali biti podvrgnuti sigurnosnim provjerama – štoviše, između ovih dvaju naoko različitih aspekata spornog pitanja postoji supstancijalni identitet.

Stoga treba naglasiti – a što je izravno povezano s drugim skupinom prigovora predlagatelja (v. u točki 17. ovog obrazloženja) – da sigurnosne provjere sudaca u demokratskom društvu mogu postojati i biti legitime, ali samo ako su normativno oblikovane i praktično provedive na način usklađen sa specifičnim ustavnopravnim i konvencijskim jamstvima položaja sudaca.

23. U pravnom poretku Republike Hrvatske i drugih uređenih demokracija sucima pripada osobit položaj, koji se mora, prije svega, promatrati u svjetlu njihove Ustavom zajamčene samostalnosti, neovisnosti i nepristranosti.

S jedne strane, uloga je i dužnost sudaca da sude osobno, samostalno, neovisno i nepristrano (članak 29. stavak 1., članak 115. stavak 2., članak 118. stavak 1. Ustava; članak 6. stavak 1. Konvencije), pa se zbog toga od njih mogu i trebaju očekivati i zahtijevati nadprosječni profesionalni i etički standardi, među inim i visoki stupanj otpornosti na korupciju i slične nedopuštene i neprimjerene utjecaje. S druge strane, sucima osobno (članak 118. stavak 1. Ustava) povjerava se *de facto* nadzorna uloga nad elementima svih grana vlasti (uključujući i onu koja je nadležna nad njima provoditi sigurnosne provjere), što suce čini izloženijima i »ranjivijima« nego što bi to bilo moguće u položaju bilo koje druge osobe koja može biti podvrgnuta sigurnosnim provjerama u smislu članka 13. ZoSP-a, te rezultira povećanim rizicima od nerazmjernog zadiranja u privatnost, od zlorabe prikupljenih informacija, u konačnici i povećanim egzistencijalnim rizicima.

Jedan od temeljnih mehanizama zaštite sudačke samostalnosti, neovisnosti i nepristranosti od takve vrste izloženosti jest Ustavom zajamčena stalnost sudačke dužnosti (članak 120. stavci 1. i 2. Ustava).

Pretpostavka oživotvorenja načela stalnosti sudačke dužnosti je osobita zaštita sudaca od neosnovanog i/ili nerazmjernog zadiranja u područje njihove privatnosti u smislu članaka 35., 36. i 37. Ustava odnosno članka 8. Konvencije. Za stalnost sudačke dužnosti odlučna je činjenica da do razrješenja suca može doći, ali samo ako i kada nadležno tijelo iz propisanih razloga pokrene propisani postupak i kada tijelo nadležno za vođenje postupka u tom postupku, uz primjenu svih jamstava pravičnog suđenja (odlučivanja), utvrdi da su za to ispunjene pretpostavke propisane člankom 120. stavkom 2. Ustava odnosno člankom 63. u vezi s člankom 62. ZoDSV-a.

Stoga, premda nadzor nad određenim kategorijama dužnosnika i službenika, uključujući i suce, može biti prihvatljiv u demokratskom društvu, on zahtijeva, kada je riječ o sucima, uvažavanje specifičnosti njihovog položaja i jamstava koja im hrvatski Ustav i Konvencija pružaju, kako bi se ostvarila njihova neovisnost i nepristranost, kao jedan od bitnih ciljeva svake demokracije.

24. U konkretnom slučaju je nominirani zakonodavni cilj »popravljanja« loše javne percepcije pravosuđa uvođenjem periodičnih sigurnosnih provjera svih sudaca upitne legitimnosti, jer mjera kojom bi taj cilj imao biti ostvaren nije opravdana ni jednim argumentom nužnosti i razmjernosti, niti je bilo čime indicirana supstancijalna povezanost takve mjere s poboljšanjem (ili pogoršanjem) javne percepcije sudaca i pravosuđa.

OVAKO KRUPAN ZAHVAT U TEMELJNA LJUDSKA PRAVA I SLOBODE BILO KOJEG POJEDINCA, kao što je preispitivanje njegovog privatnog i obiteljskog života odnosno socijalnih kontakata svakih pet godina, zahtijevao bi neusporedivo minuciozniju razradu i kompleksnije obrazloženje zakonskog prijedloga, osobito u situaciji kada je riječ o sucima kao kolektivitetu, čiji položaj u ustavnopravnom poretku Republike Hrvatske po definiciji, kako je prethodno obrazloženo, nije usporediv s položajem bilo kojeg od subjekata koji, na temelju članka 13. ZoSP-a, kao općeg propisa, mogu biti podvrgnuti sigurnosnim provjerama, uključujući tu i kandidate za sudačke dužnosti.

Imajući u vidu potpuni nedostatak bilo kakvog obrazloženja predlagatelja zakona i/ili nadležnog Ministarstva o nužnosti i razmjernosti mjere sigurnosnih provjera svih sudaca svakih pet godina i o konkretnom mehanizmu provedbe ove mjere te odgovarajućim jamstvima, čini se opravdanim zaključiti kako mjerodavne vlasti u Republici Hrvatskoj jednostavno prihvaćaju »narrativ« koji sve suce kolektivno izlaže permanentnoj, nedefiniranoj i apriornoj javnoj sumnji te gotovo presumirano »krivnji« za neprimjerenost ili kažnjivo

ponašanje – pa bi samo zbog toga, sada uz utemeljenje i u posebnom zakonu, svi oni imali biti – k tome uz prinudni »pristanak« i pod pritiskom dijela javnosti ako se žele te sumnje bar privremeno osloboditi, ujedno i zadržati svoju sudačku funkciju, to jest radno mjesto – podvrgnuti sigurnosnim provjerama (stajališta Ustavnog suda o pitanju prinudnosti podvrgavanja sudaca sigurnosnim provjerama putem uspostave stegovne odgovornosti sudaca zbog uskraćenosti za sigurnosnu provjeru v. u odluci i rješenju broj: U-I-5197/2022 od 7. veljače 2023., /www.usud.hr/, u povodu prijedloga predlagatelja Dejana Uljarevića za ustavnosudsku ocjenu članka 16. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Državnom sudbenom vijeću, »Narodne novine« broj 80/22.).

24.1. Polazeći od razloga kojima je Ministarstvo obrazlagalo donošenje članka 86.a Zakona o sudovima (v. točku 13. obrazloženja ove odluke) Ustavni sud uzeo je u obzir i recentnu praksu Europskog suda za ljudska prava (u daljnjem tekstu: ESLJP) koja se odnosi na usklađenost sveobuhvatnog sustava provjere sudionika sudbene i pravosudne vlasti sa zahtjevima koji proizlaze iz Konvencije, a odnose se na načelo neovisnosti sudstva u okviru članka 6. Konvencije odnosno temeljnog prava na osobno dostojanstvo i privatni život u okviru članka 8. Konvencije.

Za potrebe ovog ustavnosudskog postupka, Ustavni sud skreće pozornost na sljedeća načelna stajališta ESLJP-a.

ESLJP ističe da dalekosežni intruzivni sustavi provjere sudaca mogu biti dopušteni u specifičnim okolnostima vrlo raširene korupcije i nepovjerenja u neovisnost i nepristranost sudstva koja dovodi do hitne društvene potrebe (*pressing social needs*) koju je država obavezna dokazati (v. predmet *Xhoxhaj protiv Albanije*, br. 15227/19, §§ 96., 117. – 119., 299., 402., 404., 412., presuda od 9. veljače 2021.). Takav stupanj društvene potrebe ne može proizlaziti iz same percepcije javnosti već se mora temeljiti na konkretnim činjeničnim razlozima. U nedostatku takvih okolnosti države su dužne poštovati stroge standarde načela neovisnosti sudstva koje je ESLJP izrazio u predmetima *Guðmundur Andri Ástráðsson protiv Islanda* [VV], (br. 26374/18, §§ 124. – 127., 211. – 213., 219. – 221., 223. i 229., presuda od 1. prosinca 2020.), *Oleksandr Volkov protiv Ukrajine* (br. 21722/11, presuda od 9. siječnja 2013.), *Baka protiv Mađarske* (br. 20261/12, presuda od 23. lipnja 2016.); i *Xero Flor protiv Poljske* (br. 4907/18., presuda od 7. svibnja 2021.).

Nadalje, u ocjeni dostatne predvidljivosti pravnih propisa ESLJP naglašava nužnost preciznosti postupovnih pravila kojima se uređuju neovisnost, ovlasti i postupak državnih tijela nadležnih za ocjenjivanje odgovornosti sudaca odnosno prava stranaka u takvom postupku (*Xhoxhaj protiv Albanije*, navedeno, §§ 385. – 388.).

Ustavni sud navedeno je razmatrao s posebnom pozornošću, budući da je spornim člankom 86.a Zakona o sudovima donošenje tih pravila u nadležnosti Vrhovnog suda, kojemu je dana ovlast da ih propiše svojim Pravilnikom. Na taj način zakonodavac je svoju odgovornost u ključnom dijelu »prevalio« na sudbenu vlast pri čemu je zanemario i opasnost sukoba interesa koji takvo postupanje stavlja pred suce Vrhovnog suda.

24.2. Za razliku od navedenih načelnih stajališta ESLJP-a, u mišljenju Venecijanske komisije objavljenog 21. ožujka 2022. (v. točke 15. i 16. obrazloženja ove odluke) izrađenog na traženje ministra pravosuđa i uprave Republike Hrvatske o periodičnim sigurnosnim provjerama sudaca, ističe se sljedeće (za potrebe ovog ustavnosudskog postupka relevantne dijelove mišljenja preveo je Ustavni sud):

»Neovisnost sudstva sastavni je dio temeljnih demokratskih načela diobe vlasti i vladavine prava, a zajamčena je, pored ostalog, i člankom 6. Konvencije te člankom 115. Ustava. Prema međunarodnim mjerilima 'neovisnost podrazumijeva pravosuđe koje je slobodno od vanjskih pritisaka i nije podvrgnuto političkom utjecaju i manipulaciji, pogotovo od izvršne vlasti. Sigurnosna provjera sudaca, posebno kada je provodi tijelo izvršne vlasti, može predstavljati takav 'vanjski pritisak'.

(...)

Što se tiče pozivanja vlasti na nedavne 'pojedinačne, visoko profilirane slučajeve čestih neprimjerenih kontakata i ponašanja sudaca', čini se da je riječ o prilično ograničenom broju slučajeva koji su trenutno predmet disciplinskih i kaznenih postupaka. Ta se situacija mora smatrati normalnim funkcioniranjem sustava. Čini se da nema jasnih dokaza da je korupcija hrvatskog sudstva dosegla razmjere koji bi opravdali uvođenje tako dalekosežne mjere. Sama činjenica da je javna percepcija korupcije u pravosuđu jako visoka ne može sama po sebi opravdati takvu mjeru. Nadalje, čini se da je nepovjerenje građana u pravosuđe i zbog, među ostalim, korupcije, vezano uz percipirano nepostojanje neovisnosti pravosuđa posebice zbog navodnog uplitanja ili pritisaka od izvršne vlasti i političara. Postoji opasnost da bi se ta percepcija pogoršala ako bi se uvela sigurnosna provjera sudaca od tijela izvršne vlasti.

(...)

Postojeće zakonodavstvo već predviđa široku lepezu mehanizama za osiguranje integriteta pravosudnog korpusa: (i) godišnje izvještaje o imovinskom stanju koje provjerava Državno sudbeno vijeće; (ii) godišnje ocjene predsjednika sudova (u vezi s minimalnim rezultatima i ponašanjem dotičnog suca); (iii) mogućnost stegovnih postupaka; (iv) mogućnost kaznene odgovornosti (suci uživaju samo funkcionalni imunitet); i (v) postojeće mogućnosti za sigurnosnu provjeru koje su, čini se, opće prihvaćene (tj. pristup sudstvu i imenovanje u Vrhovni sud i USKOK). Komisija nije uvjerenja u potrebu uvođenja dodatnog novog mehanizma kakav predviđa nacrt zakona (osobito zato što će u konačnici o pokretanju stegovnog postupka odlučivati ista tijela koja to i sada čine). Uputno je mogu li navedeni razlozi za reformu, tj. visoka razina percepcije o korupciji u pravosuđu te neki pojedinačni slučajevi neprikladnog ponašanja sudaca – protiv kojih se vode stegovni i kazneni postupci – opravdati takvu dalekosežnu mjeru kao što je periodična sigurnosna provjera svih sudaca od sigurnosnih službi. Komisija je zabrinuta da bi takva mjera mogla doprinijeti nepovjerenju građana u pravosuđe i njegovu neovisnost. Stoga Venecijanska komisija preporučuje hrvatskim vlastima da preispitaju svoj pristup periodičnoj sigurnosnoj provjeri svih sudaca te da razviju alternativnu strategiju za osiguranje integriteta sudaca, utemeljenu na drugim postojećim mehanizmima.«

24.3. Uzimajući u obzir sve navedeno, osporeno zakonodavno rješenje već na prvi pogled prijeporno je i s gledišta načela presumpcije nedužnosti i temeljnih prava obrane (članci 28. i 29. Ustava; članak 6. Konvencije) te je izravno suprotno ne samo općem propisu na koji se predlagatelj zakona oslanja, a nadležno Ministarstvo učestalo poziva (ZoSP-u, osobito njegovom članku 5.), već je izrazito suspektan s gledišta članaka 29., 35., 36. i 37. Ustava odnosno članaka 6. i 8. Konvencije. Pritom bi se provjere imale provoditi na način definiran općim propisima – u mjeri u kojoj je pravno područje sigurnosnih provjera i, općenito, djelovanja sigurnosno-obavještajnih službi moguće detaljno zakonski definirati – dok su osporenim odredbama posebnog zakona u odnosu na suce predviđena tek neznatna proceduralna »odstupanja«. Ta se »odstupanja« iscrpljuju u svega dva (osporena) članka posebnog zakona. U člancima 86.a Zakona o sudovima odnosno 34. ZIDZoSud-a/22 sadržano je, naime, sve što je u odnosu na općenormativno uređenje sigurnosnih provjera »drukčije propisano« kada je riječ o sigurnosnim provjerama sudaca.

Posebosti Zakona o sudovima u odnosu prema ZoSP-u i ostalim prethodno spomenutim zakonima kojima je izravno ili neizravno uređeno pravno područje sigurnosnih provjera svode se *de facto* na činjenicu da se izvješće o provedenoj sigurnosnoj provjeri suca

došavlja predsjedniku Vrhovnog suda (umjesto podnositelju zahtjeva za provođenje sigurnosne provjere, kako bi to nalagao članak 35. ZoSP-a) te na činjenicu da konačnu ocjenu o postojanju sigurnosnih zapreka na strani suca donosi posebno peteročlano vijeće Vrhovnog suda, dok o utvrđenom postojanju sigurnosnih zapreka predsjednik Vrhovnog suda obavještava predsjednika suda u kojem sudac obnaša sudačku dužnost, predsjednika neposredno višeg suda, nadležno sudačko vijeće i ministra nadležnog za poslove pravosuđa (za razliku od toga, prema ZoSP-u ocjenu o postojanju sigurnosnih zapreka na strani provjeravane osobe donosi nadležno tijelo koje je zatražilo provođenje sigurnosne provjere).

25. U slučaju kada se, dakle, zakonodavac opredijelio za implementaciju u pravni poredak periodičnih sigurnosnih provjera već imenovanih sudaca, ustavnopravna i faktična specifičnost sudačkog položaja zahtijeva, prije svega, da to bude rezultat jasnog pravno-političkog stajališta o razlozima legitimnosti, nužnosti i razmjernosti uvođenja takve mjere.

Ustavni sud ponavlja da se u Republici Hrvatskoj (budući) suci podvrgavaju sigurnosnim provjerama tijekom postupka kandidiranja za sudačku dužnost (članci 55.a i 56. Zakona o Državnom sudbenom vijeću), da su postupci koje suci vode i odluke koje donose javni (članak 117. Ustava), da se sve odluke sudaca preispituju u više stupnjeva suđenja kroz sustav pravnih lijekova (članak 18. Ustava), kao i da su tijekom obnašanja sudačke dužnosti učinak i ponašanje sudaca podvrgnuti nadzoru Državnog sudbenog vijeća te podliježu primjeni ozbiljnih sankcija, koje uključuju i mogućnost razrješenja sudačke dužnosti (članak 120. stavak 2. alineje 3. i 4. Ustava; članci 62. i 63. Zakona o Državnom sudbenom vijeću) – naravno, kada vezano uz učinak odnosno ponašanje pojedinog suca postoji argumentirana optužba ovlaštenog subjekta te kada se o toj optužbi provede propisani postupak u skladu sa zahtjevima članka 29. Ustava odnosno članka 6. Konvencije. Uz navedeno, notorno je da i suci podliježu kaznenopravnom progonu na način propisan Ustavom i zakonom (članak 119. Ustava), kao i svim radnjama nadležnih tijela koje tom progonu prethode.

U svakom slučaju, eventualne sigurnosne provjere sudaca i kada se provode u povodu konkretne sumnje u odnosu na konkretnu osobu zahtijevaju cjelovito, detaljno, jasno i s Ustavom odnosno Konvencijom usklađeno pravno uređenje, počevši od pitanja dragovoljnosti podvrgavanja suca sigurnosnoj provjeri, obnovi odnosno nadopuni sigurnosne provjere, zatim uređenje učinaka uskrate glasnosti, uređenje pitanja vrste i opsega osobnih podataka koje suci trebaju dati odnosno tijela nadležnog za odlučivanje o vrsti i opsegu podataka koje suci trebaju dati, vrste i opsega informacija koje se o sucu mogu prikupljati, pitanja izvora i metoda njihova prikupljanja, pitanja dostupnosti općenito, odnosno opsega dostupnosti prikupljenih informacija tijelima nadležnima za donošenje procjena odnosno za provođenje postupaka protiv sudaca te samome sucu, pitanja definicije sigurnosne zapreke, pitanja pravnih posljedica utvrđenja postojanja sigurnosne zapreke koja nije stegovno odnosno kazneno djelo itd. – onako kako to jasno proizlazi i iz mišljenja Venecijanske komisije.

26. Da u slučaju osporenih zakonskih odredaba i, općenito, odredaba Zakona o sudovima (ili bilo kojeg drugog zakona povezanog s pravnim područjem sigurnosnih provjera) nema ničega od navedenog u točki 25. ovog obrazloženja, potvrđuje i samo nadležno Ministarstvo u svojem očitovanju kada navodi da osporeno pravno uređenje predstavlja »rješenje privremenog karaktera«, kao i da suci

kod kojih bude utvrđena sigurnosna zapreka koja nije ni stegovno ni kazneno djelo »ostaju u sustavu bez ikakvih dodatnih sankcija, osim što im je onemogućeno daljnje napredovanje odnosno raspored u specijalizirani sudski odjel«.

Ministarstvo, dakle, u navedenom ne nalazi ništa sporno, kao ni u činjenici da je posve nejasno što točno predstavlja sigurnosnu zapreku na strani suca, a napose što je to sigurnosna zapreka »koja nije stegovno ni kazneno djelo« te očigledno ne smatra da bi se radilo o neprihvatljivim nedorečenostima i pravnim prazninama koje, već same po sebi, dovode u pitanje načelo vladavine prava i pravne sigurnosti objektivnog pravnog poretka (članci 3. i 5. Ustava). Naprotiv, Ministarstvo smatra kako je »sukladno važećem Zakonu o sigurnosnim provjerama ... provedba ovih provjera u cijelosti ... zakonski regulirana, a rad sigurnosno-obavještajne agencije pod višestrukim ... nadzorom Hrvatskog sabora, Predsjednika Republike, Vlade, Ureda Vijeća za nacionalnu sigurnost i Vijeća za građanski nadzor sigurnosno-obavještajnih agencija«.

Ustavni sud, suprotno tome, ne nalazi da bi ZoSP-om (ili drugim povezanim zakonima) provedba sigurnosnih provjera bila uređena »u cijelosti«, jer se – u kontekstu konkretnog ustavnosudskog postupka u čijem su fokusu suci – ni na koji način ne odnosi na osobitosti sudačkog položaja i s time povezana ustavna odnosno konvencijska jamstva, a istodobno ni Zakon o sudovima ne nudi adekvatno normativno uređenje.

S time u vezi potrebno je napomenuti kako nije na Ustavnom sudu određivati zakonodavcu kojim će zakonom i u kojem opsegu urediti neko pravno područje, već zakonodavcu pripada nedvojbeno ustavna autonomija u uređivanju gospodarskih, pravnih i političkih odnosa u Republici Hrvatskoj. U tom je smislu u potpunosti prihvatljivo ako je zakonodavac odlučio ZoSP-om urediti samo opći pravni režim sigurnosnih provjera, a na njemu je također i odluka hoće li taj zakon proširiti odredbama o pojedinim specifičnim sigurnosnim provjerama ili će posebni pravni režim sigurnosnih provjera za svaku ili neke od kategorija osoba iz članka 13. ZoSP-a urediti posebnim zakonima kao što je, primjerice, Zakon o sudovima.

Međutim, u svakom je slučaju zakonodavac, kada uređuje neko pravno područje, dužan tu zadaću obavljati u skladu sa svojim ovlastima propisanim člankom 2. stavkom 4. alinejom 1. Ustava. Stoga, kada je u pitanju suglasnost s Ustavom koji proklamira, među inim, samostalnost, neovisnost i nepristranost sudaca te stalnost sudačke dužnosti, Ustavni sud ovlašten je i dužan primijetiti da zakonodavac ni jednim zakonom nije uredio ni jedno ili gotovo ni jedno od ustavnopravno i konvencijski relevantnih pitanja, važnih za položaj sudaca podvrgnutih sigurnosnim provjerama. Pritom se još jednom naglašava da je riječ, prije svega, o nedostatku posebnog uređenja onih postupanja koja prethode samom izvješću sigurnosno-obavještajne službe predsjedniku Vrhovnog suda, postupanju posebnog vijeća Vrhovnog suda odnosno eventualnom obavještavanju ovlaštenih pokretača stegovnih odnosno kaznenih postupaka.

Naime, članak 86.a Zakona o sudovima odnosi se samo na postupanje navedenih tijela koje se događa nakon što je sudac već dao osobne podatke koje zahtijeva upitnik za sigurnosnu provjeru te nakon što je SOA već obavila provjeru i sastavila izvješće, primjenjujući isključivo opće propise o sigurnosnim provjerama, budući da specifičnih u odnosu na suce ni u jednom zakonu nema.

Premda je sa stajališta članka 4. Ustava važno da su osporenim zakonskom novelom procjene o sigurnosnim zaprekama (barem) stavljene u nadležnost pravosuđnog tijela (predsjednika Vrhovnog suda odnosno posebnog peteročlanog vijeća Vrhovnog suda), a ne izvršnog tijela – što načelno »pozdravlja« i Venecijanska komisija

– sama po sebi ta činjenica nije dovoljna i ne može opravdati niti nadomjestiti potpuni nedostatak uređenja pitanja kao što su dragovoljnost podvrgavanja sudaca sigurnosnoj provjeri, vrsta i opseg osobnih podataka koje sudac treba dati, vrsta i opseg informacija koje se o sucu mogu prikupljati, izvori i metode njihova prikupljanja, dostupnost odnosno opseg dostupnosti prikupljenih informacija tijelima nadležnima za donošenje procjena, za provođenje postupaka protiv sudaca te samim sucima, definicija sigurnosne zapreke na strani suca, pravne posljedice utvrđenja postojanja sigurnosne zapreke koja nije stegovno odnosno kazneno djelo itd.

Uz to, ostaje bez odgovora i pitanje kojim metodama i prema kojim mjerilima suci – članovi posebnog peteročlanog vijeća Vrhovnog suda zauzimaju stajalište o tome što jest, a što nije sigurnosna zapreka, pri čemu se otvara i problem primjenjivosti takvog rješenja kada je, primjerice, riječ o sigurnosnim provjerama sudaca Vrhovnog suda, čak i uz promjenjiv sastav posebnog vijeća Vrhovnog suda.

27. Sve prethodno navedeno posljedica je neuvažavanja osobitosti ustavnog položaja sudaca, što u konkretnom slučaju, prema stajalištu Ustavnog suda, dovodi do stanja gotovo usporedivog sa sustavom zakonski ograničenog trajanja sudačkog mandata odnosno sustavom redovitih periodičnih tzv. reizbora sudaca, kojim su, pored ostalog, bila obilježena neka drukčija, nedemokratska društvena uređenja.

Samim time osporeni članak 86.a Zakona o sudovima (odnosno članak 15. ZIDZoSud-a/22, čiji se sadržaj iscrpljuje u uvođenju članka 86.a u Zakon o sudovima) te članak 34. ZIDZoSud-a/22 (koji je, kao zakonska odredba prijelazne naravi, vezan i ovisan o egzistenciji članka 86.a Zakona o sudovima) ne udovoljavaju zahtjevima koji proizlaze iz ustavnih načela vladavine prava i pravne sigurnosti objektivnog pravnog poretka (članci 3. i 5. Ustava) te načela razmjernosti (članak 16. Ustava).

28. Uslijed navedenog, na temelju članka 55. stavaka 1. i 2. Ustavnog zakona, donesena je odluka kao u izreci (točka I. izreke odluke).

29. Neovisno o prethodnim utvrđenjima i razlozima donošenja odluke o ukidanju članka 86.a Zakona o sudovima odnosno članka 34. ZIDZoSud-a/22, Ustavni sud dužan je napomenuti sljedeće.

29.1. Vezano također uz prijedlog predlagatelja Dejana Uljarevića da se osporene zakonske odredbe ponište, napominje se da su u konkretnom slučaju predmet ustavnopravne ocjene odredbe zakona.

Ustavni sud, na temelju članka 55. stavka 3. Ustavnog zakona, ovlašten je poništiti neustavan odnosno nezakonit drugi propis, ali ne i neustavan zakon odnosno zakonsku odredbu. Njih je Ustavni sud ovlašten ukinuti (članak 55. stavci 1. i 2. Ustavnog zakona).

29.2. Nadalje, premda odlučni razlozi odluke o ukidanju članka 86.a Zakona o sudovima i članka 34. ZIDZoSud-a/22 proizlaze iz utvrđenja Ustavnog suda o ukupnoj, ustavnopravno i konvencijski neprihvatljivoj podnormiranosti sigurnosnih provjera sudaca u aspektima odlučnima za sudačku samostalnost i neovisnost (kako to primjećuje i Venecijanska komisija), Ustavni sud dužan je navesti da – različito od stajališta Venecijanske komisije i predlagatelja – ipak ne nalazi da bi, sama za sebe, bila prijeporna činjenica da posebno peteročlano vijeće Vrhovnog suda nije tijelo pune jurisdikcije te da sucu podvrgnutom sigurnosnoj provjeri nisu u postupku pred tim vijećem osigurana postupovna jamstva pravičnog suđenja.

Naime, posebno peteročlano vijeće Vrhovnog suda očigledno nije ni zamišljeno kao tijelo pune jurisdikcije te bi ono, kako je izrijekom propisano u članku 86.a stavku 4. Zakona o sudovima, donosilo konačnu ocjenu o (ne)postojanju sigurnosnih zapreka na strani suca koji je bio podvrgnut sigurnosnoj provjeri zato da bi

bila izbjegnuta ustavnopravno i konvencijski neprihvatljiva situacija da tu ocjenu donosi tijelo izvršne vlasti. To vijeće, dakle, jest dio sustava sudbene vlasti, međutim, ono ipak ne »sudi«, ne odlučuje o »sudbini« suca i njegove profesionalne karijere, o njegovoj stegovnoj i/ili kaznenoj odgovornosti, već o tome odlučuju, u skladu sa svojim ustavnim položajem i ulogom, te uz neprijeporna ustavna i konvencijska postupovna jamstva za dotičnog suca, Državno sudbeno vijeće odnosno kazneni sud, kao tijela pune jurisdikcije – kada i ako postupak pred tim tijelima bude pokrenut.

Stoga Ustavni sud smatra da nisu u pravu predlagatelji kada tvrde da uloga vijeća Vrhovnog suda potpuno obezvrjeđuje ustavnu ulogu Državnog sudbenog vijeća i da je riječ o nesuglasnosti s člankom 121. Ustava.

Posljedično, predlagatelji također nisu u pravu kada (prihvaćajući, prema stajalištu Ustavnog suda, u tome dijelu pretjerano ekstenzivno stajalište Venecijanske komisije) inzistiraju na nužnosti uvođenja svih jamstava iz članka 29. Ustava odnosno članka 6. Konvencije u postupak ocjene o (ne)postojanju sigurnosnih zapreka pred vijećem Vrhovnog suda (uzgred, ta mogućnost nije isključena: propisano je, naime, da se način rada tog vijeća uređuje Poslovnikom Vrhovnog suda – članak 86.a stavak 4. Zakona o sudovima, pa se, kod postojanja mogućnosti da se jamstva pravičnog suđenja/ odlučivanja za postupak pred posebnim vijećem Vrhovnog suda eventualno ugrade u Poslovnik Vrhovnog suda, ni ne može *a priori* tvrditi da tih jamstava nema).

Međutim, ocjena je Ustavnog suda da u prijedlozima nisu izneseni ustavnopravno i konvencijski relevantni razlozi zbog kojih bi sucima sva jamstva pravičnog suđenja imala biti »dvostruko« zagarantirana – i u postupku pred vijećem Vrhovnog suda (koje, prema shvaćanju Ustavnog suda, nije tijelo pune jurisdikcije, već ima samo ulogu svojevrsne »transmisije« iz sfere izvršne u sferu sudbene vlasti u procjeni rezultata sigurnosnih provjera), i u postupku pred Državnim sudbenim vijećem odnosno sudom.

Dakako, izloženo razmatranje Ustavnog suda, nakon što je donio odluku o ukidanju članka 86.a Zakona o sudovima iz razloga, prije svega, principijelne naravi – ali je time i posebno vijeće Vrhovnog suda uklonio iz pravnog poretka – ne podrazumijeva da bi zakonodavac pri budućem uređivanju pravnog područja o kojem je riječ bio dužan uspostaviti ili da mu ne bi bilo dopušteno uspostaviti tijelo kao što je posebno vijeće Vrhovnog suda. Odluka o tome isključivo je stvar autonomije zakonodavca.

b) Obrazloženje rješenja

30. Ustavni sud je već ranije razmatrao pojedina pitanja vezana uz Zakon o sudovima, koja predlagateljica Udruga hrvatskih sudaca (u nekim aspektima i predlagatelj Vrhovni sud) i nadalje smatraju spornim.

U predmetu broj: U-I-5088/2013 i dr., u kojem je ocjenjivao suglasnost s Ustavom većeg broja odredaba Zakona o sudovima (»Narodne novine« 28/13., 33/15. i 82/15.), Ustavni sud je razmatrao, među ostalim, brojne prigovore iste predlagateljice, Udruge hrvatskih sudaca, o raznim vidovima navodnog ustavnopravno neprihvatljivog utjecaja izvršne na sudbenu vlast.

Među ostalim, prigovor je bio istaknut i u odnosu na članak 79. Zakona o sudovima, zbog činjenice da tijelo izvršne vlasti (ministar pravosuđa) donosi Okvirna mjerila za rad sudaca te ih može donijeti i posve samostalno i neovisno od predstavnika sudbene vlasti.

Imajući u vidu da su slični prigovori o miješanju izvršne vlasti u sudbenu vlast bili upućeni u odnosu na gotovo svaku odredbu Zakona o sudovima u kojoj se spominje neka od ingerencija Ministarstva

u njegovom djelokrugu pravosudne uprave (uključujući i donošenje Okvirnih mjerila za rad sudaca), a kako bi stajalište Ustavnog suda o navodno nedopustivom utjecaju izvršne na sudbenu vlast bilo jasnije i u kontekstu recentnih prijedloga, u nastavku se navodi širi citat relevantnog dijela obrazloženja rješenja broj: U-I-5088/2013 i dr. od 10. srpnja 2018. (www.usud.hr):

»III. ČLANCI 10. STAVAK 2., 28. STAVAK 2., 33. STAVAK 2., 34., 44. STAVAK 4., 45., 66. STAVAK 2., 69. STAVAK 4., 76., 79. STAVCI 1. i 3., 80. STAVAK 1., 84. STAVAK 3., 88. i 101. ZoSud-a

a) Predmet osporavanja

11. Zakonske odredbe koje se razmatraju u ovom dijelu obrazloženja povezuje okolnost da su u prijedlogu predlagateljice Udruge hrvatskih sudaca istaknute kao ustavnopravno sporne zbog omogućavanja ustavnopravno nedopuštenog utjecaja tijela zakonodavne i izvršne vlasti na tijela sudbene vlasti.

(...)

11.1. Osporene odredbe ZoSud-a koje se razmatraju u ovom dijelu obrazloženja glase:

‘Članak 10.

(1) Poslovi se sucima i sudskim vijećima raspodjeljuju prema rasporedu utvrđenom za svaku godinu (godišnji raspored poslova). Predmet koji je prema takvom rasporedu dodijeljen određenom sucu ili vijeću smije biti dodijeljen drugom sucu ili vijeću samo u slučaju njihove spriječenosti.

(2) Pravomoćan godišnji raspored poslova predsjednik suda dužan je dostaviti predsjedniku neposredno višeg suda i Ministarstvu pravosuđa.

(3) Utvrđen godišnji raspored poslova mora se u tijeku godine mijenjati zbog znatnijeg povećanja ili smanjenja broja predmeta određene vrste, zbog neujednačenosti dodjele u prethodnom razdoblju, zbog potrebe da se pojedinim vrstama predmeta, odnosno pravnih stvari odredi prvenstvo rješavanja, zbog dulje odsutnosti suca, sudskog savjetnika ili drugog zaposlenika, kao i iz drugih opravdanih razloga.

(4) Više tijelo sudske uprave može po službenoj dužnosti ili povodom prigovora i primjedbi izmijeniti ili dopuniti godišnji raspored poslova, ukiniti i vratiti ga na dopunu predsjedniku suda koji ga je donio, odnosno potvrditi doneseni godišnji raspored poslova.

(5) Predsjednik Vrhovnog suda Republike Hrvatske će svaka tri mjeseca održavati zajedničke sastanke s predsjednicima svih županijskih sudova na kojima će raspraviti i utvrditi je li došlo do znatnijeg povećanja ili smanjenja broja određene vrste drugostupanijskih predmeta županijskih sudova, neujednačenosti dodjele drugostupanijskih predmeta u prethodnom razdoblju, potrebe da se pojedinim vrstama tih predmeta, odnosno pravnih stvari odredi prvenstvo rješavanja ili postoje drugi opravdani razlozi za izmjenama godišnjih rasporeda poslova županijskih sudova.’

‘Članak 28.

(1) Predsjednik neposredno višeg suda odredit će u pravilu jednom godišnje provođenje nadzora nad urednim obavljanjem poslova sudaca i sudova na području svoje nadležnosti. Nadzor obavljaju suci neposredno višeg suda određeni od predsjednika tog suda.

(2) Pisano izvješće o obavljenom nadzoru suci su dužni u roku od 30 dana dostaviti predsjedniku suda koji je odredio nadzor. Predsjednik suda dostavit će izvješće predsjedniku nadziranog suda, predsjedniku Vrhovnog suda Republike Hrvatske, Državnom sudbenom vijeću i Ministarstvu pravosuđa.’

‘Članak 33.

(1) Predsjednik suda odgovoran je za pravilno i zakonito obavljanje poslova sudske uprave u sudu.

(2) Predsjednik suda, osim predsjednika Vrhovnog suda Republike Hrvatske, dužan je do 31. siječnja predsjedniku neposredno višeg suda, Državnom sudbenom vijeću i Ministarstvu pravosuđa podnijeti izvješće o obavljenim poslovima sudske uprave u prethodnoj godini te plan poslova sudske uprave, posebno mjera i aktivnosti za unaprjeđenje rada i učinkovitosti suda u rješavanju predmeta, kao i očekivanih rezultata rada suda za tekuću godinu.

(3) Izvješće i plan iz stavka 2. ovog članka dostavljaju se na obrascu propisanom Sudskim poslovnikom.’

(...)

‘Članak 45.

(1) Predsjednik Vrhovnog suda Republike Hrvatske dužan je jednom godišnje, najkasnije do 30. travnja tekuće godine, Hrvatskom saboru podnijeti izvješće o stanju sudbene vlasti u protekloj godini.

(2) U godišnjem izvješću predsjednik Vrhovnog suda Republike Hrvatske može upozoriti na stanje i djelovanje sudbene vlasti, organizacijske probleme u sudovima i nedostatke u zakonodavstvu te dati prijedloge za unaprjeđenje rada sudova.

(3) Nakon iznesenog izvješća predsjednika Vrhovnog suda Republike Hrvatske, Hrvatski sabor će, ako ocijeni potrebnim, zauzeti stajališta u svezi sa stanjem sudbene vlasti.

(4) Prilikom zauzimanja stajališta Hrvatski sabor neće raspravljati niti zauzimati stajališta o stanju pojedinih sudskih predmeta ili o radu pojedinih sudaca niti će na drugi način dovoditi u pitanje samostalnost i neovisnost sudaca i sudbene vlasti.’

(...)

‘Članak 76.

(1) Ministar pravosuđa donosi Sudski poslovnik.

(2) Sudskim poslovnikom propisuju se osnove za ustrojstvo sudova i poslovanje u sudovima, a posebno: pravila o unutarnjem ustrojstvu, pravila o vođenju upisnika, pomoćnih knjiga i obrazaca za rad, postupak sa spisima od prijama do pohrane u arhiv, postupak poslovanja u svezi s međunarodnom pravnom pomoći, pravila o priopćenjima javnosti o radu suda, pravila o vođenju statistike, pravila o rasporedu predmeta u rad, pravila za rad odjela za podršku svjedocima i žrtvama te pravila za pribavljanje potrebnih podataka iz sudskih spisa za rad odjela za podršku svjedocima i žrtvama, pravila za rad sudskih izvršitelja, pravila za pozivanje i raspoređivanje sudaca porotnika, rad vijeća, sjednica odjela i općih sjednica, provedbena pravila o vođenju postupka i dostavljanju odluka na jeziku i pismu etničke i nacionalne zajednice ili manjine, raspored radnog vremena u tijeku radnog dana ili tjedna, pravila o postupanju s oduzetim predmetima u kaznenim postupcima, pravila o posebnim oznakama na sudskim vozilima, standardi poslovnog prostora i opreme u sudovima i druga pitanja od važnosti za unutarnje poslovanje sudova.

(3) Sudskim poslovnikom propisuje se i način ustrojavanja i poslovanja zajedničkih službi u sudskim zgradama u kojima je smješteno više sudova.’

‘Članak 79.

(1) Okvirna mjerila za rad sudaca propisuje ministar pravosuđa na prijedlog Opće sjednice Vrhovnog suda Republike Hrvatske.

(2) Ministar pravosuđa upozorit će Opću sjednicu Vrhovnog suda Republike Hrvatske na potrebu donošenja Okvirnih mjerila za rad sudaca te njihovih izmjena ili dopuna kada to nalažu izmjene propisa ili provedba drugih mjera iz ovlasti Ministarstva pravosuđa.

(3) Ako Opća sjednica Vrhovnog suda Republike Hrvatske ne dostavi prijedlog Okvirnih mjerila za rad sudaca u roku od dva mjeseca od dana upozorenja iz stavka 2. ovog članka, ministar pravosuđa donijet će Okvirna mjerila za rad sudaca i bez tog prijedloga.

(4) Okvirna mjerila objavljuju se na internetskoj stranici Ministarstva pravosuđa.’

‘Članak 80.

(1) Poslove nadzora nad pravilnim i zakonitim obavljanjem poslova sudske uprave u sudovima obavljaju pravosudni inspektori Ministarstva pravosuđa.

(2) Poslove pravosudnog inspektora mogu obavljati osobe koje ispunjavaju uvjete za suca županijskog suda.

(3) Nadzor nad obavljanjem poslova sudske uprave iz članka 29. točaka 3., 4., 10., 11., 12. i 13. ovog Zakona mogu obavljati i službenici Ministarstva pravosuđa koji ispunjavaju uvjete za višeg stručnog savjetnika ili višeg upravnog savjetnika.’

Članak 84.

(1) O provedenom neposrednom inspekcijskom nadzoru sastavlja se zapisnik koji mora sadržavati podatke o utvrđenim činjenicama, mjerama koje se predlažu poduzeti radi otklanjanja utvrđenih nepravilnosti i nezakonitosti, mjerama koje se predlažu poduzeti radi povećanja učinkovitosti u djelovanju suda te rokove za poduzimanje mjera.

(2) Zapisnik može sadržavati prijedlog ministru pravosuđa da iz osnova predviđenih u odredbama Zakona o Državnom sudbenom vijeću podnese prijedlog za razrješenje predsjednika nadziranog suda.

(3) Zapisnik o inspekcijskom nadzoru dostavlja se predsjedniku suda. Predsjednik nadziranog suda dužan je pisano se očitovati na zapisnik, najkasnije u roku od osam dana od dana zaprimanja.

(4) Zapisnik o provedenom neposrednom inspekcijskom nadzoru i očitovanje predsjednika nadziranog suda dostavit će se predsjedniku Vrhovnog suda Republike Hrvatske, predsjedniku neposredno višeg suda i Državnom sudbenom vijeću.

(5) Predsjednik suda dužan je otkloniti utvrđene nepravilnosti u radu sudske uprave u rokovima utvrđenim u zapisniku o provedenom nadzoru. O poduzetim mjerama predsjednik suda dužan je pisanim putem obavijestiti predsjednika neposredno višeg suda, predsjednika Vrhovnog suda Republike Hrvatske, Ministarstvo pravosuđa i Državno sudbeno vijeće.

(...)

Članak 101.

Odluka o ocjeni se dostavlja sudu na kojega se odnosi, predsjedniku suda u kojem sudac obnaša sudačku dužnost, predsjedniku Vrhovnog suda Republike Hrvatske i Ministarstvu pravosuđa.

b) Prigovori predlagateljice

12. Iako je predlagateljica nominalno istaknula nekoliko zakonskih odredaba (neke u cijelosti, a neke u pojedinim stavcima) ustavnost kojih osporava, riječ je, zapravo, samo o egzemplarnom navođenju zakonskih članaka i/ili stavaka. Naime, istaknuti prigovori jednako se mogu odnositi na nominalno osporene zakonske odredbe, kao i na one koje eventualno nisu izrijekom osporene, budući da sve te odredbe predlagateljica smatra ustavnopravno spornima iz istog načelnog razloga. Svaka od njih u nekom dijelu pokazuje, prema tumačenju predlagateljice, neprihvatljiv odnos subrogacije između sudbene vlasti i druge dvije grane vlasti (izvršne i zakonodavne) na štetu sudbene vlasti. Predlagateljica smatra da je riječ o nedopustivom utjecaju zakonodavne i izvršne vlasti na sudbenu vlast. Poseban problem miješanja izvršne vlasti u sudbenu vlast predlagateljica nalazi u osporenim članku 88. ZoSud-a (v. točku 12.1.4. obrazloženja ovog rješenja).

12.1. U odnosu na osporene članke 10. stavak 2., 28. stavak 2., 33. stavak 2., 66. stavak 2., 69. stavak 4., 76., 79. stavke 1. i 3., 80. stavak 1., 84. stavak 3. i 101. ZoSud-a predlagateljica iznosi 'skupnu' argumentaciju o njihovoj neustavnosti u odnosu na članak 4. Ustava (v. točku 8.2. obrazloženja ovog rješenja), te u odnosu na članke 5. i 115. stavke 1. i 2. Ustava, koji glase:

(...)

Predlagateljica se, u bitnome, protivi obvezi sudova odnosno sudaca da izvješćuju Ministarstvo pravosuđa o aktima koji predstavljaju autonomna pitanja sudbene vlasti. Također se protivi ovlastima ministra pravosuđa da donosi akte koji su, kako smatra, u funkciji suđenja (pri čemu se misli na Okvirna mjerila za rad sudaca), jer je to ustavna uloga sudova u sustavu trodiobe vlasti. Kada Ustav propisuje oblike međusobne suradnje i uzajamne provjere nositelja vlasti, onda i sudbena vlast, kao samostalna i neovisna, treba raspolagati instrumentima za provjeru rada izvršne i zakonodavne vlasti. U protivnom je sudbena vlast stavljena u podređen položaj u odnosu prema ostalim granama vlasti.

(...)

c) Očitovanje Ministarstva pravosuđa

13. Vezano uz osporeni članak 10. stavak 2. ZoSud-a Ministarstvo pravosuđa navodi:

'... 13.1. O osporenim člancima 28. stavku 2., 33. stavku 2., 66. stavku 2., 69. stavku 4., 79. stavcima 1. i 3., 80. stavku 1., 84. stavku 3. i 101. ZoSud-a Ministarstvo pravosuđa daje jednoobraznu (protu) argumentaciju. Navodi, u bitnome, da prema člancima 71. stavku 1.,

72. točkama 1., 6. i 8. te 75. ZoSud-a, odnosno prema članku 83. stavku 4. Zakona o Državnom sudbenom vijeću (»Narodne novine« broj 116/10., 57/11., 130/11., 13/13. – odluka USRH broj: U-I-5991/2012, 28/13. i 82/15.), Ministarstvo pravosuđa ima ovlasti najvišeg tijela kada je riječ o:

- nadzoru nad redovitim obavljanjem poslova u sudovima;
- nadzoru nad provedbom Sudskog poslovnika;
- ispitivanju predstavljeni građana koje se odnose na odugovlačenje sudskih postupaka (s time da Ministarstvo pravosuđa skrbi i o osiguranju sredstava te obavlja i faktičnu isplatu naknada u slučaju utvrđenja povrede prava);
- izradi prijedloga zakona i drugih propisa koji se tiču ustanovljavanja, nadležnosti, sastava i ustrojstva sudova te postupaka pred sudovima (zbog čega je ovlašteno donositi i sudski poslovnik);

– nadzoru nad učinkovitim obavljanjem poslova u sudovima (zbog čega mora imati utjecaja na propisivanje mjerila o broju odluka koje su suci dužni donijeti u nekom vremenskom razdoblju, ali se uloga Ministarstva pravosuđa faktično svodi na propisivanje mjerila koja predloži opća sjednica Vrhovnog suda);

– nadzoru nad financijskim i materijalnim poslovanjem sudova (što je temelj za ustrojavanje inspekcijskog tijela čiji inspektori obavljaju neposredan uvid u relevantne materijalno-financijske podatke);

– obavljanju poslova pravosudne uprave (u okviru kojeg je Ministarstvo pravosuđa ovlašteno ukidati i poništavati sve nepravilne odnosno nezakonite akte donesene u obavljanju poslova sudske uprave, zbog čega je također nužno inspekcijsko tijelo, s time da je predsjednik suda ovlašten zatražiti obavljanje inspekcijskog nadzora, a također je predsjednik nadziranog suda ovlašten osporavati zapisnik obavljenog inspekcijskog nadzora);

– obavljanju poslova pravosudne uprave, među koje pripada i prikupljanje podataka o sudbenoj vlasti (evidencije sudaca, sudskih savjetnika, sudačkih vježbenika i drugih zaposlenika, evidencije o njihovom radu i napredovanju, stručnom usavršavanju, stegovnom kažnjavanju itd.).

Stoga Ministarstvo pravosuđa ističe da je jasno vidljiva razdioba između područja i ingerencija izvršne vlasti koju ono obavlja (nadzor nad poslovima vezanim uz sudsku upravu) i područja odnosno ingerencija samostalne i neovisne sudbene vlasti.

(...)

d) Ocjena Ustavnog suda

14. Prema stajalištu Ustavnog suda prigovori predlagateljice u odnosu na osporene članke odnosno dijelove članaka 10., 28., 33., 34., 44., 45., 66., 69., 76., 79., 80., 84., 88. i 101. ZoSud-a (v. točku 12. obrazloženja ovog rješenja) nisu ustavnopravne naravi, već upućuju na potrebu za tumačenjem sadržaja zakona. Ustavni sud smatra da očitovanje Ministarstva pravosuđa na prigovore predlagateljice (v. točku 13. obrazloženja ovog rješenja) ispunjava tu svrhu.«

31. Slijedom navedenog, kada je riječ o ponovnom prijedlogu da se u odnosu na članak 79. Zakona o sudovima pokrene ustavnosudski postupak i da se ta zakonska odredba ukine, a bez navođenja novih razloga zbog kojih bi trebalo preispitati prethodno neprihvatanje prijedloga, već uz ponovno isticanje istih razloga – navodne nesuglasnosti s člancima 4. i 115. Ustava – uz činjenicu da nije utvrđeno kako bi u međuvremenu u ustavnopravnom poretku Republike Hrvatske nastupile neke nove okolnosti koje bi dovele do promjene stajališta obrazloženog u citiranom rješenju, Ustavnom sudu preostaje konstatirati da ni recentnim prijedlozima nije dovedena u pitanje suglasnost članka 79. Zakona o sudovima s Ustavom.

32. Usljed navedenog, na temelju članka 43. stavaka 1. i 2. i članka 54. Ustavnog zakona, doneseno je rješenje kao u izreci (točka I. izreke rješenja).

33. Objava ove odluke i rješenja (točka II. izreke odluke odnosno točka II. izreke rješenja) temelji se na članku 29. Ustavnog zakona.

Broj: U-I-2215/2022

U-I-2751/2022

U-I-2875/2022

Zagreb, 7. veljače 2023.

USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

Predsjednik

dr. sc. Miroslav Šeparović, v. r.

290

Ustavni sud Republike Hrvatske, u sastavu Miroslav Šeparović, predsjednik, te suci Ingrid Antičević Marinović, Mato Arlović, Snježana Bagić, Branko Brkić, Mario Jelušić, Lovorka Kušan, Josip Leko, Davorin Mlakar, Rajko Mlinarić, Goran Selanec i Miroslav Šumanović, odlučujući o prijedlogu za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti zakona s Ustavom Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 56/90., 135/97., 113/00., 28/01., 76/10. i 5/14.), na sjednici održanoj 7. veljače 2023. donio je

ODLUKU

I. Pokreće se postupak za ocjenu suglasnosti zakona s Ustavom i ukida se članak 62. stavak 2. točka 9. Zakona o Državnom sudbenom vijeću (»Narodne novine« broj 116/10., 57/11., 130/11., 13/13., 28/13., 82/15., 67/18., 126/19. i 80/22.).

II. Ova odluka objavit će se u »Narodnim novinama«.

i

RJEŠENJE

I. Ne prihvaća se prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 62. stavka 3. točaka 3. i 5. Zakona o Državnom sudbenom vijeću (»Narodne novine« broj 116/10., 57/11., 130/11., 13/13., 28/13., 82/15., 67/18., 126/19. i 80/22.).

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

Obrazloženje

I. POSTUPAK PRED USTAVNIM SUDOM

1. Zakon o Državnom sudbenom vijeću (u daljnjem tekstu: ZoDSV) donio je Hrvatski sabor na sjednici održanoj 1. listopada 2010., objavljen je u »Narodnim novinama« broj 116/10., a stupio je na snagu 21. listopada 2010. (izuzev članaka 51. i 56. koji su stupili na snagu 1. siječnja 2013.).

Nakon toga ZoDSV je mijenjan i dopunjavao dva puta, i to:

– Zakonom o izmjenama i dopunama ZoDSV-a (»Narodne novine« broj 57/11.);

– Zakonom o izmjeni i dopuni ZoDSV-a (»Narodne novine« broj 130/11.).

Odlukom Ustavnog suda broj: U-I-5991/2012 od 23. siječnja 2013. (»Narodne novine« broj 13/13.) ukinuti su članak 71. stavak 2. i članak 74. stavak 2. ZoDSV-a.

Zatim je ZoDSV izmijenjen odnosno dopunjen još pet puta, i to:

– Zakonom o izmjenama i dopunama ZoDSV-a (»Narodne novine« broj 28/13.);

– Zakonom o izmjenama i dopunama ZoDSV-a (»Narodne novine« broj 82/15.);

– Zakonom o izmjenama i dopunama ZoDSV-a (»Narodne novine« broj 67/18.);

– Zakonom o izmjeni ZoDSV-a (»Narodne novine« broj 126/19.);

– Zakonom o izmjenama i dopunama ZoDSV-a (»Narodne novine« broj 80/22.).

1.1. Posljednji Zakon o izmjenama i dopunama ZoDSV-a (»Narodne novine« broj 80/22.; u daljnjem tekstu: ZIDZoDSV/22) donesen je na sjednici Hrvatskog sabora održanoj 1. srpnja 2022. i stupio je na snagu 19. srpnja 2022. (osim članka 28., čije je stupanje na snagu određeno za dan uvođenja eura kao službene valute u Republici Hrvatskoj).

2. Dejan Uljarević iz Zagreba (u daljnjem tekstu: predlagatelj) podnio je Ustavnom sudu 7. rujna 2022. prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 16. ZIDZoDSV-a/22, kojim se mijenja odnosno dopunjava članak 62. ZoDSV-a.

Predlagatelj smatra da članak 16. ZIDZoDSV-a/22 (odnosno njime izmijenjeni i dopunjeni stavci članka 62. ZoDSV-a) nije u suglasnosti s člancima 3., 4. stavkom 1., 5. stavkom 1., 14., 16. stavkom 2., 18., 29., 35., 38., 115. stavkom 2., 120. stavcima 1. i 2. te 121. Ustava, kao i s člankom 6. stavkom 1. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (»Narodne novine – Međunarodni ugovori« broj 18/97., 6/99. – pročišćeni tekst, 8/99. – ispravak, 14/02., 1/06., 2/10. i 13/17.; u daljnjem tekstu: Konvencija).

Ujedno predlaže donošenje rješenja o privremenoj obustavi izvršenja pojedinačnih akata i radnji koje se poduzimaju na osnovi osporenih zakonskih odredaba, u smislu članka 45. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 99/99., 29/02. i 49/02. – pročišćeni tekst; u daljnjem tekstu: Ustavni zakon).

3. Ustavni sud izvršio je uvid u Konačni prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Državnom sudbenom vijeću (P.Z. 280) koji je Vlada Republike Hrvatske dostavila Hrvatskom saboru aktom od 15. lipnja 2022.

II. OSPORENE ZAKONSKE ODREDBE

4. Članak 62. ZoDSV-a, do stupanja na snagu osporenog članka 16. ZIDZoDSV-a/22, u cjelini je glasio:

»Članak 62.

(1) Sudac odgovara za počinjena stegovna djela.

(2) Stegovna djela jesu:

1. neuredno obnašanje sudačke dužnosti,
2. nepostupanje po odluci donesenoj u postupku za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku,
3. obnašanje službe, poslova ili djelatnosti nespojivih sa sudačkom dužnošću,
4. izazivanje poremećaja u radu suda koji znatno utječu na djelovanje sudbene vlasti,
5. povreda službene tajne u svezi s obnašanjem sudačke dužnosti,
6. nanošenje štete ugledu suda ili sudačke dužnosti na drugi način,

7. nepodnošenje imovinske kartice ili neistinito prikazivanje podataka u imovinskoj kartici.

8. nepodvrgavanje prosudbi tjelesnih i duševnih svojstava radi ocjene sposobnosti za obnašanje sudačke dužnosti,

9. povreda propisa o zaštiti osobnih podataka.

(3) Stegovni postupak za stegovno djelo iz stavka 2. točke 1. ovoga članka pokrenut će se osobito:

1. ako sudac bez opravdanog razloga ne izrađuje i ne otprema sudske odluke,

2. ako je sudačko vijeće ocijenilo rad suca ocjenom nezadovoljavajuće obnaša dužnost

3. ako je bez opravdanog razloga broj odluka koje je sudac donio u jednogodišnjem razdoblju manje od 80% odluka utvrđenih Okvirnim mjerilima za rad sudaca,

4. ako sudac u rješavanju predmeta bez opravdanog razloga odstupa od redosljeda njihovog zaprimanja u sudu, odnosno ne vodi računa o njihovoj hitnosti.

(4) Ako je pokrenut stegovni postupak protiv suca za stegovno djelo iz stavka 2. točke 2. ovoga članka, Vijeće je dužno o tome obavijestiti nadležno državno odvjetništvo.«

4.1. Osporeni članak 16. ZIDZoDSV-a/22 glasi:

»Članak 16.

U članku 62. stavku 2. iza točke 8. dodaje se nova točka 9. koja glasi:

‘9. nedavanje suglasnosti za provođenje sigurnosne provjere,’

Dosadašnja točka 9. postaje točka 10.

U stavku 3. točki 3. riječi: ‘manje od 80% odluka utvrđenih’ zamjenjuju se riječima: ‘manji od broja utvrđenog.’

U točki 4. iza riječi: ‘hitnosti’ točka se zamjenjuje zarezom i dodaje točka 5. koja glasi:

‘5. ako bez opravdanog razloga zbog nepoduzimanja postupovnih radnji u sudskom predmetu nastupi zastara.»

4.2. Članak 62. ZoDSV-a, nakon što je na citirani način izmijenjen i dopunjen osporenim člankom 16. ZIDZoDSV-a/22, u cjelini glasi (izrijekom osporene točke istaknuo Ustavni sud):

»Članak 62.

(1) Sudac odgovara za počinjena stegovna djela.

(2) Stegovna djela jesu:

1. neuredno obnašanje sudačke dužnosti,

2. nepostupanje po odluci donesenoj u postupku za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku,

3. obnašanje službe, poslova ili djelatnosti nespojivih sa sudačkom dužnošću,

4. izazivanje poremećaja u radu suda koji znatno utječu na djelovanje sudbene vlasti,

5. povreda službene tajne u svezi s obnašanjem sudačke dužnosti,

6. nanošenje štete ugledu suda ili sudačke dužnosti na drugi način,

7. nepodnošenje imovinske kartice ili neistinito prikazivanje podataka u imovinskoj kartici.

8. nepodvrgavanje prosudbi tjelesnih i duševnih svojstava radi ocjene sposobnosti za obnašanje sudačke dužnosti,

9. nedavanje suglasnosti za provođenje sigurnosne provjere,

10. povreda propisa o zaštiti osobnih podataka.

(3) Stegovni postupak za stegovno djelo iz stavka 2. točke 1. ovoga članka pokrenut će se osobito:

1. ako sudac bez opravdanog razloga ne izrađuje i ne otprema sudske odluke,

2. ako je sudačko vijeće ocijenilo rad suca ocjenom nezadovoljavajuće obnaša dužnost

3. ako je bez opravdanog razloga broj odluka koje je sudac donio u jednogodišnjem razdoblju manji od broja utvrđenog Okvirnim mjerilima za rad sudaca,

4. ako sudac u rješavanju predmeta bez opravdanog razloga odstupa od redosljeda njihovog zaprimanja u sudu, odnosno ne vodi računa o njihovoj hitnosti,

5. ako bez opravdanog razloga zbog nepoduzimanja postupovnih radnji u sudskom predmetu nastupi zastara.

(4) Ako je pokrenut stegovni postupak protiv suca za stegovno djelo iz stavka 2. točke 2. ovoga članka, Vijeće je dužno o tome obavijestiti nadležno državno odvjetništvo.«

III. PRIGOVORI PREDLAGATELJA

5. U prijedlogu predlagatelj navodi, u bitnome, sljedeće:

»... Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o Državnom sudbenom vijeću (NN 80/2022) i to čl.16. predstavlja izravno miješanje izvršne vlasti u sudsku vlast pa je povrijeđen čl. 115. st. 2. Ustava Republike Hrvatske.

To konkretno znači sljedeće: Sigurnosno obavještajna agencija koja je pod formalnom i stvarnom kontrolom izvršne vlasti treba kontrolirati sudbenu vlast.

Ako se neka odluka ne sviđa izvršnoj vlasti Sigurnosno obavještajna agencija može dostaviti izvješće o postojanju sigurnosnih zapreka i sudac je razriješen.

To u konačnici znači da se niti jedan sudac neće usuditi donositi odluke protiv Republike Hrvatske u kojima je ista tužena ili kada je npr. optužena stanka koja je na vlasti.

Time se krši i čl. 120. st. 1. i 2. Ustava Republike Hrvatske jer time sudačka dužnost prestaje biti stalna jer ako je moguća sigurnosna provjera za imenovane suce provjera i onda se i stalnost sudačke dužnosti preispituje.

Postavlja se pitanje što ako se utvrdi postojanje sigurnosne zapreke, može li to biti stegovno djelo iz čl. 120. st. 2. Ustava Republike Hrvatske jer postojanje sigurnosne zapreke nije nužno vezano uz počinjenje nekakvog kažnjivog djela od strane suca. Npr. možda je supruga suca osumnjičena da ima veze s organiziranim kriminalom, a sudac nema veze s time, da li to znači da mora napustiti svoju suprugu ako želi raditi?

Što su sigurnosne zapreke? To je neodređen i fluidni pojam. Znači li da postoji sigurnosna zapreka ako je dijete suca ovisnik o heroinu ili o marihuani? Ili možda nije sigurnosna zapreka ako je ovisnik o kocki ili o alkoholu kao legalno dostupnim ovisnostima? Gdje je granica i crta koja se mora podvući?

Najvažnije od svega, sudovi nisu sami sebi svrha već su dužni rješavati spise, a iz navedenog proizlazi da se na suce može utjecati ako poznaje pravu osobu zaposlenu u Sigurnosno obavještajnoj agenciji čime je povrijeđeno pravo stranaka na pristup sudu i suđenje u razumnom roku sve sukladno čl. 29. st. 1. Ustava Republike Hrvatske i čl. 6.1 Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda.

Skreće se pozornost na čl. 55. st. 3. Ustavnog zakona o ustavnom sudu:

‘Ustavni sud može poništiti propis, odnosno pojedine njegove odredbe, uzimajući u obzir sve okolnosti od važnosti za zaštitu ustavnosti i zakonitosti, te imajući u vidu osobito težinu povrede Ustava ili zakona i interes pravne sigurnosti: – ako se njime vrijeđaju ljudska prava i temeljne slobode zajamčene Ustavom, – ako se njime pojedinci, skupine ili udruge neosnovano stavljaju u povoljniji ili nepovoljniji položaj.’

Iz naprijed citiranih odredbi Ustava i Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda proizlazi da je teško povrijeđen Ustav i interes pravne sigurnosti jer čl. 16. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Državnom sudbenom vijeću (NN 80/2022) vrijeđaju ljudska prava i temeljne slobode zajamčene Ustavom, jer neki suci moraju prolaziti sigurnosnu provjeru, a neki ne.

II. Nastavno, ukazuje se na načelo stečenih prava, ako je netko primljen na sudačku dužnost koja je stalna ne može ga se usred njegove dužnosti stavljati u nepovoljniji položaj.

Naime, zakoni ne mogu djelovati retroaktivno, a ovaj Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o Državnom sudbenom vijeću (NN 80/2022) i upravo djeluje retroaktivno prema sucima koji su imenovani prije i nisu prošli sigurnosnu provjeru.

Ukazuje se da je Venecijanska komisija je 21. ožujka 2022. objavila mišljenje u vezi uvođenja sigurnosnih provjera za sve suce svakih pet godina u Republici Hrvatskoj, u povodu traženja ministra pravosuđa i uprave Ivana Malenice. Mišljenje je usvojeno na plenarnoj sjednici komisije održanoj 18.-19. ožujka 2022.

Europska komisija za demokraciju putem prava Vijeća Europe (poznatija kao Venecijanska komisija) je savjetodavno tijelo Vijeća Europe za ustavna pitanja. Komisija danas ima 62 države članice. Četiri zemlje imaju status promatrača jedna pridruženog člana. Republika Hrvatska je članica od 1990. Komisija pruža pravnu pomoć državama članicama, odnosno svim državama koje žele svoje pravne i institucionalne strukture uskladiti s europskim standardima i međunarodnim iskustvom na području demokracije, ljudskih prava i vladavine prava.

Venecijanska je komisija u svom mišljenju ponovila svoj ranije iznesen stav da sigurnosne provjere bilo koga, ne samo sudaca, mogu biti opravdane, ali samo u iznimnim okolnostima. Iskustvo je pokazalo da se svaki slučaj uvođenja sigurnosnih provjera treba promatrati zasebno.

Ako je riječ o sigurnosnim provjerama sudaca, posebno ako ih provodi izvršno tijelo, tada to može predstavljati 'vanjski pritisak' na suce. Istovremeno, za održanje autoriteta sudbene vlasti je iznimno važan integritet sudaca te da je sudstvo 'očišćeno' od onih za koje se utvrdi da su nesposobni, korumpirani ili povezani s organiziranim kriminalom. To je važno i iz razloga jer se suce imenuje doživotno te su u načelu nesmjernjivi osim zbog ograničenih razloga za prestanak sudačke dužnosti.

Komisija je istaknula da u Republici Hrvatskoj postojeće zakonodavstvo već predviđa široku lepezu mehanizama za osiguranje integriteta sudaca (imovinske kartice, ocjene predsjednika sudova, stegovni i kazneni postupak). Komisija nije uvjerenja u nužnost uvođenja dodatnog novog mehanizma kao što je sigurnosna provjera za sve suce svakih pet godina. Smatra upitnim navedene razloge reforme (prema Ministarstvu pravosuđa i uprave visoka razina percepcije korupcije u pravosuđu i neki pojedinačni slučajevi nedoličnog ponašanja sudaca – protiv kojih su disciplinski i kazneni postupci u tijeku) i je li ti razlozi mogu opravdati tako dalekosežnu mjeru kao što je periodična sigurnosna provjera svih sudaca od strane sigurnosnih službi.

Komisija je zabrinuta zbog rizika kojeg nosi takva mjera, odnosno ta bi mjera doprinijela nepovjerenju građana u sudstvo i njegovu neovisnost. Stoga, Venecijanska komisija preporuča hrvatskim vlastima da preispitaju svoj pristup propisivanju periodičnih sigurnosnih provjera svih sudaca i da razviju alternativnu strategiju za osiguranje integriteta sudaca, a na temelju drugih postojećih mehanizama.

Nadalje predlagatelj smatra da je članak 16. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Državnom sudbenom vijeću (NN 80/2022) u nesuglasnosti s člancima 3., 4. stavkom 1., 5. stavkom 1., 16. stavkom 2., 18., 29., 35., 38., 115. stavkom 2., 120. i 121. Ustava.

Ističe da je riječ o pravnoj normi koja ne udovoljava standardima 'zakonitosti', to jest kvalitete zakona koja podrazumijeva usklađenost s načelom vladavine prava, jasnoću i predvidivost posljedica za adresate zakona. Ovo stoga što, prije svega, ne postoje jasna mjerila za procjenu (ne)postojanja sigurnosnih rizika, a nije određeno ni na koji bi način informacije prikupljene po Sigurnosno-obavještajnoj službi (u daljnjem tekstu: SOA) bile dostupne vijeću Vrhovnog suda koje treba dati ocjenu o (ne)postojanju sigurnosnih zapreka, kako bi te informacije bile dostupne tijelima stegovnog odnosno kaznenog postupka, te kako bi one bile dostupne samom sucu koji je podvrgnut sigurnosnoj provjeri.

Kada je riječ o sucu koji je podvrgnut sigurnosnoj provjeri, osporenj zakonskoj odredbi nedostaju zaštitni mehanizmi protiv mogućih zloporaba koje mogu dovesti do političkih progona sudaca, a nedostaju i konfrontacijski standardi (pravo na djelotvoran pravni lijek koji bi omogućio provođenje kontradiktornog postupka pred neovisnim i nepristranim sudom). Što suce stavlja u položaj nejednakosti u oružju

i onemogućuje im pristup sudu pune jurisdikcije (budući da posebno vijeće Vrhovnog suda, prema stajalištu predlagatelja, to nije, a Zakon o sigurnosnim provjerama ('Narodne novine' broj 85/08. i 86/12.) ne predviđa mogućnost preispitivanja prikupljenih informacija).

Pored toga, informacije koje prikuplja SOA prikupljaju se na nezakonit način i ne bi mogle biti upotrijebljene kao dokaz u sudskom postupku. Pritom se radi i o ozbiljnom narušavanju prava na privatnost, osobni i obiteljski život. Upitnik putem kojega se suci podvrgavaju sigurnosnoj provjeri, premda je njegovo popunjavanje 'dobrovoljno', de facto prisiljava suce da se odreknu svojeg prava na obranu, kojeg ima svaki okrivljenik u kaznenom postupku. Oblik i sadržaj upitnika propisuje Vlada Republike Hrvatske, to jest tijelo izvršne vlasti, koje se time uplćuje u neovisnost sudaca. Upitnik 'pokriva' iznimno širok raspon podataka, a Zakon o sigurnosno-obavještajnom sustavu Republike Hrvatske ('Narodne novine' broj 79/06. i 105/06. – ispravak) daje SOA-i iznimno široke ovlasti, sve zajedno u izrazitom nerazmjeru s normativnim ciljevima, tim više što se podaci o sucima, prikupljeni neovisno o postojanju bilo kakve sumnje na kažnjivo djelo, čuvaju čak 70 godina. Povrh svega, posebno vijeće Vrhovnog suda, koje odlučuje o (ne)postojanju sigurnosnih zapreka izravno zakire u djelokrug i nadležnosti Državnog sudbenog vijeća, propisane člankom 121. Ustava.

Nadalje se ukazuje da je stegovno djelo u čl. 62. st. toč. 9. Zakona o Državnom sudbenom vijeću (Narodne novine br. 116/2010, 57/2011, 130/2011, 13/2013, 28/2013, 82/2015, 67/2018, 126/2019, 80/2022 – a upravo uvedeno zakonom koji se ovdje osporava) definirano kao 'nedavanje suglasnosti za provođenje sigurnosne provjere' što znači da bi sudac trebao dati suglasnost za sigurnosnu provjeru jer će se u protivnom protiv njega pokrenuti stegovni postupak. Iz navedene stipulacije proizlazi da nema dobrovoljnosti već samo prisila, naime, ako je uz odbijanje davanja suglasnosti zapriječena sankcija (u obliku pokretanja stegovnog postupka radi stegovnog djela) tada je to prisila prema sucima i to je obvezno postupanje.

Osobito se ukazuje da je Ustavni sud Republike Hrvatske dana 16. svibnja 2022. u predmetima broj: U-I-2215/2022, U-I-2751/2022 i U-I-2875/2022 donio sljedeće rješenje:

I. Pokreće se postupak za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 86.a Zakona o sudovima ('Narodne novine' broj 28/13., 33/15., 82/15., 67/18. i 21/22.), te članka 34. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima ('Narodne novine' broj 21/22.).

II. Na temelju članka 45. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske ('Narodne novine' broj 99/99., 29/02. i 49/02.), do donošenja konačne odluke Ustavnog suda o suglasnosti s Ustavom određaba Zakona o sudovima navedenima u točki I. izreke ovog rješenja privremeno se obustavlja izvršenje svih pojedinačnih akata i radnji koje se poduzimaju na temelju osporenih zakonskih odredaba.

III. Ovo rješenje objavit će se u 'Narodnim novinama'.

Ističe se da je zakonodavac želio izigrati navedenu odluku Ustavnog suda Republike Hrvatske propisujući naizgled dobrovoljnost davanja suglasnosti a sadržajno opet uvodi obveznu sigurnosnu provjeru i to potpuno ignorirajući navedenu odluku Ustavnog suda Republike Hrvatske.

III. Nadalje, čl. 62. st. 3. toč. 3. Zakona o državnom sudbenom vijeću (Narodne novine br. 116/2010, 577/2010, 130/2011, 13/2013, 28/2013, 82/2015, 67/2018, 126/2019, 80/2022 – a upravo uvedeno zakonom koji se ovdje osporava) određuje da će se stegovni postupak za stegovno djelo iz stavka 2. točke 1. toga članka pokrenut će se osobito: ako je bez opravdanog razloga broj odluka koje je sudac donio u jednogodišnjem razdoblju manji od broja utvrđenog Okvirnim mjerilima za rad sudaca, dakle Okvirna mjerila više nisu samo Okvirna mjerila već normativ koji sudac mora zadovoljiti da se protiv njega ne bi pokrenuo stegovni postupak, dakle ovakvom stipulacijom Okvirna mjerila pretvaraju se u 'Isključiva mjerila' jer više nema ništa od 'okvirnosti'. Ovakvo propisivanje je apsurdno jer ako sudac donese 99,99 % odluka od broja utvrđenog Okvirnim mjerilima za rad sudaca stegovni postupak se mora pokrenuti. Niti jedna profesija nema tako strogo uređenje stegovne odgovornosti te je isto u suprotnosti sa svrhom i smislom 6.1 Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda jer tjera suce da 'fabriciraju predmete' a ne da kvalitetno sude, sve kako bi izbjegli stegovnu odgovornost.

IV. Sukladno čl. 45. Ustavnog zakon o Ustavnom sudu predlažem da Ustavni sud do donošenja konačne odluke, privremeno obustavi izvršenje čl. 16. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Državnom sudbenom vijeću (NN 80/2022) i radnji koje se poduzimaju na osnovi čl. 16. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Državnom sudbenom vijeću (NN 80/2022) jer bi njihovim izvršenjem mogle nastupiti teške i nepopravljive posljedice. Npr. sudac ne prođe sigurnosnu provjeru i onda ga razriješe, a članak 16. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Državnom sudbenom vijeću (NN 80/2022) se kasnije ukine i što onda takav sudac može poduzeti? Ponavljanje postupka pred DSV-om?

Zbog toga se predlaže žurno privremeno obustaviti izvršenje članka 16. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Državnom sudbenom vijeću (NN 80/2022) i radnji koje se poduzimaju na osnovi 16. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Državnom sudbenom vijeću (NN 80/2022).«

IV. OBRAZLOŽENJE KONAČNOG PRIJEDLOGA ZAKONA O IZMJENAMA I DOPUNAMA ZoDSV-A (P.Z. 280)

6. Vlada, kao predlagatelj, dala je (u relevantnom dijelu) sljedeće obrazloženje zakonskog prijedloga:

»... Kako bi se ojačala stegovna odgovornost sudaca, katalog stegovnih djela dopunjuje se stegovnim djelom nedavanja suglasnosti za provođenje sigurnosne provjere u skladu s posljednjim izmjenama Zakona o sudovima koje propisuju periodičnu sigurnosnu provjeru svih sudaca te se pod neurednim obnašanjem dužnosti povećava dužnost ispunjenja Okvirnih mjerila za rad sudaca s 80 na 100%, a ujedno se neurednim obnašanjem dužnosti utvrđuje i nastup zastare zbog nepoduzimanja postupovnih radnji bez opravdanog razloga.

Unutar stegovnog postupka protiv sudaca pitanje nastupa zastare vođenja postupka usklađuje se s važećim kaznenim zakonodavstvom, produljuje se vrijeme izrade i dostave odluke u ovom postupku te se propisuje razumno vrijeme obavijesti nadležnim tijelima o pravomoćno izrečenim kaznama. Uređuju se i trajanje te posljedice privremenog udaljenja od obnašanja sudačke dužnosti.

(...)

Uz članak 16.

Ovim člankom se radi jačanja stegovne odgovornosti sudaca te usklađenja s donesenim izmjenama Zakona o sudovima u članku 62. Zakona o Državnom sudbenom vijeću propisuje novo stegovno djelo nedavanja suglasnosti za provođenje sigurnosne provjere, a radi povećanja učinkovitosti rada sudaca općenito predlaže se i stegovno djelo neurednog obnašanja dužnosti zbog neispunjenja propisane norme odrediti za svaki učinak manji od propisanih 100% prema Okvirnim mjerilima za rad sudaca te posebno kao stegovno djelo neurednog obnašanja dužnosti propisati nastup zastare zbog nepoduzimanja postupovnih radnji bez opravdanog razloga. Uz članak 17. Ovim se člankom mijenja odredba članka.«

V. OCJENA USTAVNOG SUDA

7. Uvodno, Ustavni sud napominje da je predlagatelj Dejan Uljarević (uz još dva predlagatelja) u predmetima Ustavnog suda brojeva: U-I-2215/2022, U-I-2751/2022 i U-I-2875/2022, osporio suglasnost s Ustavom članka 86.a Zakona o sudovima, koji je uveden u taj zakon člankom 15. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima (»Narodne novine« broj 21/22.; u daljnjem tekstu: ZIDZoSud/22), te prijelaznu odredbu članka 34. ZIDZoSud-a/22.

U povodu tih prijedloga Ustavni sud donio je rješenje broj: U-I-2215/2022 i dr. od 16. svibnja 2022. (»Narodne novine« broj 60/22.), kojim je pokrenuo ustavnosudski postupak i privremeno obustavio izvršenje pojedinačnih akata ili radnji koje se poduzimaju na osnovi navedenih zakonskih odredaba.

Nakon toga donio je odluku i rješenje broj: U-I-2215/2022 i dr. od 7. veljače 2023. (www.usud.hr), kojom su ukinuti članak 86.a Zakona o sudovima i članak 34. ZIDZoSud-a/22 (dok rješenjem nije

prihvaćen prijedlog za pokretanje ustavnosudskog postupka u odnosu na također osporeni članak 79. Zakona o sudovima).

Predmet razmatranja u tom ustavnosudskom postupku i predmet uređenja članka 86.a Zakona o sudovima odnosno članka 34. ZIDZoSud-a/22 bilo je uvođenje sigurnosnih provjera svih sudaca u Republici Hrvatskoj, svakih pet godina.

Predlagatelj Dejan Uljarević je i u tamo podnesenom prijedlogu upozorio na povezani problem paralelnog uvođenja, u mjerodavni ZoDSV, novog stegovnog djela sudaca – »nedavanja suglasnosti za provođenje sigurnosnih provjera«. Nakon toga je Ustavnom sudu podnio i zaseban prijedlog za pokretanje ustavnosudskog postupka u odnosu na ZoDSV, to jest u odnosu na članak 16. ZIDZoDSV-a/22 u cjelini. Taj prijedlog implicira pitanje dobrovoljnosti »pristanaka« sudaca na sigurnosne provjere pod prijetnjom stegovne odgovornosti, ali i druga za predlagatelja sporna pitanja, kao što je stegovna odgovornost sudaca zbog neispunjavanja stopostotne »sudačke norme« i zbog nastupa zastare u sudskim predmetima.

U odnosu na problem pristanka sudaca na provođenje sigurnosnih provjera Ustavni sud je u navedenoj odluci i rješenju naznačio da to pitanje razmatra u zasebnom postupku u odnosu na ZoDSV, međutim, bilo je neizbježno – zbog neodvojive povezanosti s ustavnopravno i konvencijski izrazito spornim pitanjima procesnih jamstava za suce u situaciji podvrgavanja sigurnosnim provjerama – već pri ocjeni osporenih odredaba Zakona o sudovima odnosno ZIDZoSud-a/22 dotaknuti se i činjenice da je zakonodavac (osim što je na neprihvatljiv način podnormirao pravno područje sigurnosnih provjera sudaca s obzirom na njihov osobit ustavni položaj, ulogu te pripadajuća jamstva) u slučaju sudaca učinio obveznim pristanak na sigurnosnu provjeru, na način da je uskratu suglasnosti za sigurnosnu provjeru člankom 16. stavkom 1. ZIDZoDSV-a/22 proglasio »kajznjivom«, to jest propisao da uskrata suglasnosti predstavlja stegovno djelo suca.

8. Vezano uz prijedlog podnesen u odnosu na sam ZoDSV, kao zakon mjerodavan (među inim) za stegovnu odgovornost sudaca, to jest u odnosu na članak 16. ZIDZoDSV-a/22, već je naznačeno da se taj prijedlog ne odnosi samo na pitanje suglasnosti sudaca za sigurnosne provjere (članak 16. stavci 1. i 2. ZIDZoDSV-a/22, time da se stavak 2. iscrpljuje u propisivanju »pomaka« u rednim brojevima točaka u stavku 2. članka 62. ZoDSV-a), već se taj prijedlog odnosi i na preostale stavke (3. i 4.) članka 16. ZIDZoDSV-a/22.

Stavci 3. i 4. članka 16. ZIDZoDSV-a/22 odnose se na izmjenu točaka 3. i 4. stavka 3. članka 62. ZoDSV-a te na dopunu stavka 3. članka 62. ZoDSV-a novom točkom 5., a riječ je, konkretno, o stegovnim djelima sudaca u situacijama kada je, bez opravdanog razloga, broj odluka koje je sudac donio u jednogodišnjem razdoblju manji od broja utvrđenog Okvirnim mjerilima za rad sudaca, odnosno kada, bez opravdanog razloga, zbog nepoduzimanja postupovnih radnji u sudskom predmetu nastupi zastara.

Također je potrebno napomenuti da je prijedlog koji je podnesen u odnosu na ZoDSV znatnim dijelom istovjetnog sadržaja (i teksta) kao prijedlog istog predlagatelja podnesen u odnosu na Zakon o sudovima odnosno ZIDZoSud/22 u predmetu broj: U-I-2215/2022, slijedom čega se i pretežiti dio istaknutih prigovora primarno ne odnosi na ZoDSV, već na Zakon o sudovima.

Zbog načina na koji je prijedlog koncipiran nije bilo moguće jasno razgraničenje prigovora koji se tiču izravno ZoDSV-a od onih koji se tiču i Zakona o sudovima, pa je stoga u ovoj odluci i rješenju citiran (v. u točki 5. ovog obrazloženja) gotovo cjelovit tekst prijedloga.

a) Članak 62. stavak 2. točka 9. ZoDSV-a
(obrazloženje odluke)

9. Predlagatelj smatra da članak 62. stavak 2. točka 9. ZoDSV-a nije u suglasnosti s člancima 3., 5. stavkom 1., 14., 16. stavkom 2., 35., 38. te 120. stavcima 1. i 2. Ustava, koji glase:

»Članak 3.

Sloboda, jednakost, nacionalna ravnopravnost i ravnopravnost spolova, mirotvorstvo, socijalna pravda, poštivanje prava čovjeka, nepovredivost vlasništva, očuvanje prirode i čovjekova okoliša, vladavina prava i demokratski višestranački sustav najviše su vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske i temelj za tumačenje Ustava.«

»Članak 5.

U Republici Hrvatskoj zakoni moraju biti u suglasnosti s Ustavom, a ostali propisi i s Ustavom i sa zakonom.

(...)«

»Članak 14.

Svatko u Republici Hrvatskoj ima prava i slobode, neovisno o njegovoj rasi, boji kože, spolu, jeziku, vjeri, političkom ili drugom uvjerenju, nacionalnom ili socijalnom podrijetlu, imovini, rođenju, naobrazbi, društvenom položaju ili drugim osobinama.

Svi su pred zakonom jednaki.«

»Članak 16.

(...)

Svako ograničenje slobode ili prava mora biti razmjerno naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju.«

»Članak 35.

Svakomu se jamči štovanje i pravna zaštita njegova osobnog i obiteljskog života, dostojanstva, ugleda i časti.«

»Članak 38.

Jamči se sloboda mišljenja i izražavanja misli.

Sloboda izražavanja misli obuhvaća osobito slobodu tiska i drugih sredstava priopćavanja, slobodu govora i javnog nastupa i slobodno osnivanje svih ustanova javnog priopćavanja.

Zabranjuje se cenzura.

Novinari imaju pravo na slobodu izvještavanja i pristupa informaciji.

Jamči se pravo na pristup informacijama koje posjeduju tijela javne vlasti. Ograničenja prava na pristup informacijama moraju biti razmjerna naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju te nužna u slobodnom i demokratskom društvu, a propisuju se zakonom.

Jamči se pravo na ispravak svakomu komu je javnom viješću povrijeđeno Ustavom i zakonom utvrđeno pravo.«

»Članak 120.

Sudačka dužnost je stalna.

Sudac će biti razriješen sudačke dužnosti:

– ako to sam zatraži,

– ako trajno izgubi sposobnost obavljati svoju dužnost,

– ako bude osuđen za kazneno djelo koje ga čini nedostojnim obavljanja sudačke dužnosti,

– ako u skladu sa zakonom, zbog počinjenoga teškoga stegovnog djela tako odluči Državno sudbeno vijeće,

– kad navrší sedamdeset godina.

(...)«

10. Kao što je to već navedeno u odluci i rješenju Ustavnog suda broj: U-I-2215/2022 i dr. od 7. veljače 2023., a ranije i u rješenju broj: U-I-3684/2015 od 22. svibnja 2018. (»Narodne novine« broj 57/18.), ZoDSV (jednako kao ni Zakon o sudovima) ne uređuje ustroj i način djelovanja sigurnosno-obavještajnih službi, način provođenja sigurnosnih provjera, zaštitu tajnosti odnosno uvjete dostupnosti određenih kategorija podataka, zaštitu privatne sfere građana od neovlaštenog miješanja i sl., već su ta pitanja predmet uređenja skupine zakona odnosno podzakonskih propisa proizašlih

iz zakonodavnog koncepta uređenja tog pravnog područja kao zasebne cjeline, kojoj ZoDSV ne pripada.

Riječ je o skupini zakona koji sigurnosne provjere i srodna pravna područja uređuju na općenormativnoj razini, neovisno o tome prema kome se (od subjekata navedenih u članku 13. Zakona o sigurnosnim provjerama, »Narodne novine« broj 85/08. i 86/12.; u daljnjem tekstu: ZoSP) provode. Tu skupinu, pored ZoSP-a, čine Zakon o tajnosti podataka (»Narodne novine« broj 79/07. i 86/12.), Zakon o sigurnosno-obavještajnom sustavu Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 79/06. i 105/06. – ispravak), Zakon o provedbi Opće uredbe o zaštiti podataka (»Narodne novine« broj 42/18.), Zakon o općem upravnom postupku (»Narodne novine« broj 47/09. i 110/21.) kao temeljni, opći postupovni propis te Uredba Vlade Republike Hrvatske o sadržaju, izgledu, načinu ispunjavanja i postupanju s upitnikom za sigurnosnu provjeru (»Narodne novine« broj 114/08.).

Člankom 13. ZoSP-a propisano je u odnosu na koga se provodi temeljna sigurnosna provjera te je razvidno da je tim zakonom od 2008. godine normativno uspostavljena mogućnost provedbe sigurnosnih provjera (među ostalim) nad kandidatima za dužnosnička mjesta i nad imenovanim dužnosnicima – drugim riječima i nad kandidatima za pravosudne, uključujući sudačke dužnosti, te nad sucima kao imenovanim pravosudnim dužnosnicima – ali se u segmentu pravosuđa te provjere nisu provodile (izuzev od 2010. godine za tzv. »uskočke« suce, a od 2015. godine za kandidate za pravosudne dužnosti koji po prvi put ulaze u pravosudni sustav).

Novelom važećeg Zakona o sudovima (ZIDZoSud-om/22) sigurnosne provjere određene su za sve suce svakih pet godina, na način da se obavljaju prema propisima kojima su uređene sigurnosne provjere, ako Zakonom o sudovima nije drukčije propisano (stavak 2. članka 86.a). Sve što je zakonodavac, u usporedbi s općenormativnim uređenjem sigurnosnih provjera, smatrao potrebnim »drukčije propisati« o sigurnosnim provjerama sudaca, iscrpljuje se u svega dva članka posebnog zakona – u članku 86.a Zakona o sudovima te u članku 34. ZIDZoSud-a/22, a svodi se *de facto* na uvođenje predsjednika Vrhovnog suda i posebnog peteročlanog vijeća Vrhovnog suda u proces procjene postojanja sigurnosnih zapreka na strani suca, s ciljem (inače legitimnim i razumno opravdanim) izbjegavanja situacije u kojoj bi tu procjenu obavljala Sigurnosno-obavještajna agencija, kao tijelo izvršne vlasti.

O suglasnosti suca za provođenje sigurnosne provjere Zakonom o sudovima nije propisano ništa posebno, pa valja zaključiti da je u odnosu na to pitanje primjenjiv opći propis, to jest članak 5. stavci 1., 2. i 3. ZoSP-a, a tim je odredbama propisano da:

– se sigurnosna provjera provodi na temelju Upitnika za sigurnosnu provjeru čiji je sastavni dio suglasnost za provođenje sigurnosne provjere;

– upitnik za sigurnosnu provjeru treba biti osobno ispunjen, a suglasnost dragovoljno i vlastoručno potpisana od strane osobe za koju se provjera provodi;

– nadležna sigurnosno-obavještajna agencija neće pristupiti provođenju sigurnosne provjere ukoliko, u skladu s odredbama tog zakona, nije potpisana suglasnost za provođenje sigurnosne provjere.

Stajalište prema kojem je dragovoljnost pristanka na sigurnosnu provjeru neupitna, bez obzira nad kime se ta provjera provodi, vidljivo je i iz dijela obrazloženja koje je dao Ustavni sud u svojem rješenju broj: U-I-3684/2015 od 22. svibnja 2018. (»Narodne novine« broj 57/18.), ocjenjujući suglasnost s Ustavom članka 55.a i 56. ZoDSV-a (vezano uz sigurnosne provjere kandidata za sudačku dužnost). U tom je rješenju, među ostalim, naveo:

»Osporenim člancima 55.a i 56. ZoDSV-a propisano je da u postupku odlučivanja o imenovanju sudaca DSV, uz suglasnost kandidata, podnosi nadležnoj sigurnosno-obavještajnoj agenciji zahtjev za provedbu sigurnosne provjere kandidata iz članka 55.a i 56. ZoDSV-a koji ostvare najveći broj bodova, za onoliko kandidata s liste prvenstva koliko se sudaca imenuje.

Člankom 55.a stavkom 12. i člankom 56. stavkom 11. ZoDSV-a propisano je da se sigurnosne provjere provode sukladno ZoSP-u, a to je, u smislu članka 1., 2., 3. i 4. ZoSP-a, jedinstvena provjera za sve dužnosnike za koje mjerodavni zakoni uređuju pitanje sigurnosnog provjeravanja kandidata. Sigurnosno-obavještajna agencija, na zahtjev DSV-a i uz prethodnu suglasnost kandidata, prikuplja podatke o kandidatima za sudačke dužnosti na temelju strukture propisanih upitnika (članak 5. ZoSP-a) te utvrđuje relevantne činjenice i sastavlja opisno izvješće o utvrđenom (članak 39. ZoSP-a).«

Približno pet mjeseci nakon stupanja na snagu članka 86.a Zakona o sudovima te članka 34. ZIDZoSud-a/22, člankom 16. ZIDZoDSV-a dopunjen je članak 62. stavak 2. ZoDSV-a, u kojem su taksativno propisana sva stegovna djela sudaca. Dodana točka 9. glasi: »nedavanje suglasnosti za provođenje sigurnosne provjere«.

Svrstavanjem uskrate suglasnosti za sigurnosnu provjeru u kategoriju stegovnih djela sudaca sigurnosne provjere sudaca dobile su obilježje prinudnosti – za razliku od sigurnosnih provjera svih ostalih osoba iz članka 13. ZoSP-a, na koje se primjenjuje načelo dragovoljnosti propisano člankom 5. ZoSP-a.

Pritom Ustavni sud primjećuje da je Vlada pri predlaganju jedne od ranijih izmjena i dopuna ZoDSV-a (ZIDZoDSV-a objavljenog u »Narodnim novinama« broj 82/15., kojim su izmijenjeni odnosno dopunjeni članci 55.a i 56. ZoDSV-a) u obrazloženju zakonskog prijedloga (P.Z. 828, dostavljenog Hrvatskom saboru 2. travnja 2015.; www.sabor.hr) navela, među ostalim, sljedeće:

»Imajući u vidu prvenstveno načelo zaštite stečenih prava, načelo stalnosti sudačke dužnosti te ograničenost osnova za razrješenje sudačke dužnosti koje su propisane i samim Ustavom Republike Hrvatske, već imenovani suci ne mogu se podvrgnuti temeljnoj sigurnosnoj provjeri jer za to nema odgovarajuće zakonske osnove, niti bi se postojanje sigurnosnih zapreka moglo samostalno sankcionirati kroz stegovnu odgovornost ili razrješenje dužnosti.«

Ustavni sud također primjećuje da je u recentnom slučaju Vlada, kao razlog za prijedlog uvođenja ZoDSV-om novog stegovnog djela »nedavanja suglasnosti za provođenje sigurnosne provjere«, navela »jačanje stegovne odgovornosti sudaca... u skladu s posljednjim izmjenama Zakona o sudovima koje propisuju periodičnu sigurnosnu provjeru svih sudaca...«.

11. Međutim, prema utvrđenju Ustavnog suda, u tom zakonskom prijedlogu Vlada nije navela ni jedan razlog zbog kojeg cilj »jačanja stegovne odgovornosti sudaca« ne bi bilo primjereno i ne bi bilo razmjerno, već samo po sebi, uvođenje pune primjene ZoSP-a na sve suce – jer se u dosadašnjoj praksi ZoSP na većinu njih nije primjenjivao, u smislu sigurnosnih provjera već imenovanih sudaca.

Naprotiv, povrh uvođenja sigurnosnih provjera svih sudaca ocijenjeno je nužnim u odnosu na njih odstupiti i od općeg načela dragovoljnosti podvrgavanja sigurnosnim provjerama (članak 5. ZoSP-a) i sankcionirati uskratu suglasnosti. Ustavni sud nalazi da je neutemeljen i sam navod iz obrazloženja zakonskog prijedloga, prema kojem je do toga došlo zbog nužnosti »usklađivanja« ZoDSV-a s novelom Zakona o sudovima. Naime, člankom 86.a stavkom 2. Zakona o sudovima je (bilo) propisano:

»Članak 86.a

(...)

(2) Obnavljanje temeljne sigurnosne provjere provodi se sukladno zakonu kojim se uređuju sigurnosne provjere, osim ako ovim zakonom nije drukčije propisano.

(...)

Budući da Zakonom o sudovima evidentno nije propisano ništa posebno u pogledu suglasnosti sudaca za sigurnosne provjere (već se ima supsidijarno primijeniti članak 5. ZoSP-a), ne postoji ni potreba za »prilagodбом«sadržaja ZoDSV-a sadržaju Zakona o sudovima, a posebice ne za »prilagodбом« u vidu proglašenja uskrate suglasnosti za sigurnosnu provjeru »kažnjivom«.

12. Ustavni sud drži potrebnim ponoviti višestruko naglašavano stajalište da njegova ustavna zadaća nije davati ocjene o tome je li neki zakon mogao biti »drugačiji«ili »bolji?«, treba li neko pravno područje biti regulirano ovim ili onim zakonom, kojim zakonom u kojem opsegu i jesu li pojedini zakoni međusobno usklađeni. Dakle, Ustavni sud nije pozvan ocjenjivati kvalitetu samog normativnog modela koji je odabrao zakonodavac na temelju članka 2. stavka 4. alineje 1. Ustava, koristeći svoju ustavnu slobodu odlučivanja o javnim politikama. U tome području zakonodavac ima široku slobodu procjene, ali i isključivu odgovornost za svrsishodnost propisanih zakonskih mjera, te nije uloga Ustavnog suda ovlaštenim predlagateljima zakona i/ili zakonodavnom tijelu predlagati/nametati »drugačija«normativna rješenja, kao ni upuštati se u pitanja ustroja, opravdanosti i svrsishodnosti postojećeg normativnog rješenja.

Međutim, sve navedeno vrijedi pod uvjetom da se zakonodavac pri donošenju zakona zadržao unutar ustavnopravno prihvatljivih okvira, a u tu je svrhu Ustavni sud ovlašten odlučivati (jedino) o tome (članak 125. alineja 1. Ustava) je li u suglasnosti s Ustavom onakav zakon kakav je donesen, iz razloga i s ciljevima o kojima je zakonodavac autonomno odlučio i čija je legitimnost valjana obrazložena javnosti.

Prethodno izložena zapažanja Ustavnog suda produkt su razmatranja osporenog članka 62. stavka 2. točke 9. ZoDSV-a upravo sa stajališta legitimnosti zakonodavnog cilja te sa stajališta razmjernosti i nužnosti propisane mjere, koja se sastoji u pozivanju na stegovnu odgovornost sudaca koji uskrate suglasnost za sigurnosnu provjeru.

Ustavni sud ne nalazi, niti je to razvidno iz obrazloženja zakonskog prijedloga, na koji bi način u osnovi legitiman (premda isuviše uopćeno formuliran) zakonodavni cilj »jačanja stegovne odgovornosti sudaca«bio razumno opravdan uvođenjem stegovne odgovornosti (i) za slučaj uskrate suglasnosti suca za sigurnosnu provjeru, te u čemu bi se supstancijalno sastojala razmjernost i nužnost takve mjere, kod činjenice da su člankom 62. stavkom 2. ZoDSV-a propisana, primjerice, i takva stegovna djela sudaca kao što su:

- obnašanje službe, poslova ili djelatnosti nespojivih sa sudačkom dužnošću (točka 3.),
- izazivanje poremećaja u radu suda koji znatno utječu na djelovanje sudbene vlasti (točka 4.),
- povreda službene tajne u vezi s obnašanjem sudačke dužnosti (točka 5.),
- nanošenje štete ugledu suda ili sudačke dužnosti na drugi način (točka 6.), itd.

Nadalje, Ustavni sud ne nalazi, niti je to razvidno iz obrazloženja zakonskog prijedloga, čime bi bio opravdan pravni pristup koji je očigledno znatno represivniji u odnosu prema sucima nego prema bilo kojoj drugoj kategoriji osoba iz članka 13. ZoSP-a nad kojima

se provode sigurnosne provjere, a kojima taj zakon osigurava pravo da bez pravnih posljedica odbiju dati pristanak na provedbu sigurnosnih provjera.

Imajući u vidu razloge zbog kojih je Ustavni sud odlukom u rješenjem broj: U-I-2215/2022 i dr. od 7. veljače 2023. ukinuo članak 86.a Zakona o sudovima i članak 34. ZIDZoSud-a/22, među kojima se posebno ističe ustavni položaj i uloga sudaca, notorno neusporediv s bilo kojom osobom iz članka 13. ZoSP-a, te visoki standardi jamstava prihvaćenih u demokratskim društvima, kojima se štiti neovisnost sudaca, ustavnopravno je neprihvatljivo stavljanje sudaca u bitno nepovoljniji položaj u pogledu pristanka na provedbu sigurnosnih provjera – umjesto da sucima bude osiguran barem jednak položaj kakav imaju svi ostali pripadnici skupine osoba koje prema zakonodavstvu Republike Hrvatske mogu biti podvrgnute sigurnosnim provjerama.

Pritom za taj nepovoljniji normativni tretman sudaca nije pruženo nikakvo suštinsko obrazloženje, izuzev najopćenitije formulirane »potrebe jačanja stegovne odgovornosti sudaca«, kojom bi, u načelu, mogla biti »opravdana« bilo koja represivna mjera.

Posebice je nejasno kako je opisani pravni pristup moguć kod činjenice da se predlagatelj zakona poziva na novelu Zakona o sudovima – konkretno na usklađivanje ZoDSV-a s člankom 86.a Zakona o sudovima odnosno s člankom 34. ZIDZoSud-a/22 – a taj se zakon pak izrijekom poziva i oslanja na opće pravno uređenje sigurnosnih provjera (v. članak 86.a stavak 2.) te se pri uređivanju posebnosti pravnog režima sigurnosnih provjera sudaca uopće ne bavi pitanjem njihove suglasnosti za provedbu sigurnosne provjere.

13. Slijedom izloženog, Ustavni sud utvrđuje da osporeni članak 62. stavak 2. točka 9. ZoDSV-a (članak 16. stavak 1. ZIDZoDSV-a/22) nije u suglasnosti s člancima 3., 5. stavkom 1., 14. i 16. stavkom 2. Ustava.

14. Zbog navedenog, na temelju članka 55. stavaka 1. i 2. Ustavnog zakona, donesena je odluka kao u izreci (točka I. izreke odluke), dok se odluka o objavi (točka II. izreke odluke) temelji na članku 29. Ustavnog zakona.

14.1. Budući da je Ustavni sud meritorno odlučio o podnesenom prijedlogu, nije razmatran prijedlog predlagatelja podnesen u smislu članka 45. Ustavnog zakona.

b) Članak 62. stavak 3. točka 3. i točka 5. ZoDSV-a (obrazloženje rješenja)

15. U odnosu na članak 62. stavak 3. točku 3. i točku 5. ZoDSV-a predlagatelj ističe nesuglasnost s člancima 4. stavkom 1., 18., 29., 115. stavkom 2. te 121. Ustava, odnosno s člankom 6. stavkom 1. Konvencije, koji glase:

i) Ustav

»Članak 4.

U Republici Hrvatskoj državna je vlast ustrojena na načelu dobre vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudbenu a ograničena je Ustavom zajamčenim pravom na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu.

(...)

»Članak 18.

Jamči se pravo na žalbu protiv pojedinačnih pravnih akata donesenih u postupku prvog stupnja pred sudom ili drugim ovlaštenim tijelom.

Pravo na žalbu može biti iznimno isključeno u slučajevima određenima zakonom ako je osigurana druga pravna zaštita.«

»Članak 29.

Svatko ima pravo da zakonom ustanovljeni neovisni i nepristrani sud pravično i u razumnom roku odluči o njegovim pravima i obvezama, ili o sumnji ili optužbi zbog kažnjivog djela.

U slučaju sumnje ili optužbe zbog kažnjivog djela osumnjičnik, okrivljenik ili optuženik ima pravo:

– da u najkraćem roku bude obaviješten potanko i na jeziku koji razumije o naravi i razlozima optužbe koja se diže protiv njega i o dokazima koji ga terete,

– da ima odgovarajuće vrijeme i mogućnost za pripremu obrane, – na branitelja i nesmetano uspostavljanje veze s braniteljem, i s tim pravom mora biti upoznat,

– da se brani sam ili uz branitelja po vlastitom izboru, a ako nema dovoljno sredstava da plati branitelja, ima pravo na besplatnog branitelja pod uvjetima propisanim zakonom,

– da mu se sudi u njegovoj nazočnosti, ukoliko je dostupan sudu,

– da ispituje ili daje ispitati svjedoke optužbe i da zahtijeva da se osigura nazočnost i ispitivanje svjedoka obrane pod istim uvjetima kao i svjedoka optužbe,

– na besplatnu pomoć tumača ako ne razumije ili ne govori jezik koji se upotrebljava na sudu.

Osumnjičnik, okrivljenik i optuženik ne smije se siliti da prizna krivnju.

Dokazi pribavljeni na nezakonit način ne mogu se uporabiti u sudskom postupku.

Kazneni postupak može se pokrenuti samo pred sudom na zahtjev ovlaštenog tužitelja.«

»Članak 115.

(...)

Sudbena vlast je samostalna i neovisna.

(...)

»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.

Odluke iz stavka 2. ovoga članka Državno sudbeno vijeće donosi na nepristran način, a na temelju kriterija propisanih zakonom.

Državno sudbeno vijeće sudjeluje u osposobljavanju i usavršavanju sudaca i drugog pravosuđnog osoblja.

Državno sudbeno vijeće ima jedanaest članova, a čine ga sedam sudaca, dva sveučilišna profesora pravnih znanosti i dva saborska zastupnika, od kojih jedan iz redova oporbe.

Članovi Državnoga sudbenog vijeća biraju predsjednika između sebe.

Predsjednici sudova ne mogu biti birani za članove Državnoga sudbenog vijeća.

Članovi Državnoga sudbenog vijeća biraju se na razdoblje od četiri godine, s tim da članom Državnoga sudbenog vijeća nitko ne može biti više od dva puta.

Djelokrug, ustrojstvo, način izbora članova i način rada Državnoga sudbenog vijeća uređuju se zakonom.«

ii) Konvencija

»Članak 6.

PRAVO NA POŠTENO SUĐENJE

1. Radi utvrđivanja svojih prava i obveza građanske naravi ili u slučaju podizanja optužnice za kazneno djelo protiv njega svatko ima pravo da zakonom ustanovljeni neovisni i nepristrani sud pravično, javno i u razumnom roku ispita njegov slučaj. Presuda se mora izreći javno, ali se sredstva priopćavanja i javnost mogu isključiti iz cijele rasprave ili njezinog dijela zbog razloga koji su nužni u demokratskom društvu radi interesa morala, javnog reda ili državne sigurnosti, kad

interesi maloljetnika ili privatnog života stranaka to traže, ili u opsegu koji je po mišljenju suda bezuvjetno potreban u posebnim okolnostima gdje bi javnost mogla biti štetna za interes pravde.

(...)

16. Prigovori se odnose na izmijenjene odredbe članka 62. stavka 3. točka 3. i 5. ZoDSV-a, kojima se kvantitativno povisuje obveza ispunjenja Okvirnih mjerila za rad sudaca s 80 % na 100 %, dok je u protivnom (ako za to ne postoje opravdani razlozi) riječ o stegovnom djelu neurednog obnašanja sudačke dužnosti (točka 3.), te se stegovnim djelom neurednog obnašanja sudačke dužnosti utvrđuje i nastup zastare zbog nepoduzimanja postupovnih radnji bez opravdanog razloga (točka 5.).

Pretežiti dio prigovora koji se tiču navedenih zakonskih odredaba polaze od stajališta o općenito nedopustivom utjecaju i miješanju izvršne vlasti u sudbenu vlast, u njezinu neovisnost te u isključive ingerencije Državnog sudbenog vijeća, pa bi se i u slučaju izriječtom osporenih izmjena i dopuna kataloga stegovnih djela sudaca ti prigovori mogli interpretirati kao protivljenje predlagatelja samoj mogućnosti da subjekt izvan sudbene grane vlasti određuje bilo što vezano uz rad sudaca, uključujući sudačku »normu«, a napose sankcije za slučajeve njezina neispunjenja, kao i da od sudaca zahtijeva poštovanje rokova zastare odnosno da sankcionira slučajeve kada u predmetu, uslijed neopravdane pasivnosti suca, nastupi zastara.

17. O sličnim prigovorima u odnosu na različite vidove navodnog miješanja izvršne u sudbenu vlast (među ostalim, i o prigovoru da ministar pravosuđa, kao dio izvršne grane vlasti, donosi Okvirna mjerila za rad sudaca te ih može donijeti i posve samostalno i neovisno od predstavnika sudbene vlasti) Ustavni sud se već očitovao u rješenju broj: U-I-5088/2013 i dr. od 10. srpnja 2018. (www.usud.hr), premda vezano uz Zakon o sudovima (među ostalim i uz članak 79. tog zakona).

Na isto je rješenje Ustavni sud podsjetio (te ga u znatnom dijelu citirao) i u recentnoj odluci i rješenju broj: U-I-2215/2022 i dr. od 7. veljače 2023. (v. točke 29. – 31. obrazloženja te odluke i rješenja), ocjenjujući (ponovo) suglasnost s Ustavom članka 79. Zakona o sudovima.

Kako bi se izbjeglo nepotrebno ponavljanje cjelokupnog opsežnog teksta odnosnog dijela obrazloženja rješenja broj: U-I-5088/2013 i dr. od 10. srpnja 2018., Ustavni sud drži dostatnim još jednom citirati samo njegove točke 13. i 14., koje glase:

»c) Očitovanje Ministarstva pravosuđa

13. Vezano uz osporeni članak 10. stavak 2. ZoSud-a Ministarstvo pravosuđa navodi:

... 13.1. O osporenim člancima 28. stavku 2., 33. stavku 2., 66. stavku 2., 69. stavku 4., 79. stavcima 1. i 3., 80. stavku 1., 84. stavku 3. i 101. ZoSud-a Ministarstvo pravosuđa daje jednoobraznu (protu) argumentaciju. Navodi, u bitnome, da prema člancima 71. stavku 1., 72. točkama 1., 6. i 8. te 75. ZoSud-a, odnosno prema članku 83. stavku 4. Zakona o Državnom sudbenom vijeću (»Narodne novine« broj 116/10., 57/11., 130/11., 13/13. – odluka USRH broj: U-I-5991/2012, 28/13. i 82/15.), Ministarstvo pravosuđa ima ovlasti najvišeg tijela kada je riječ o:

- nadzoru nad redovitim obavljanjem poslova u sudovima;
- nadzoru nad provedbom Sudskog poslovnika;
- ispitivanju predstavi građana koje se odnose na odugovlačenje sudskih postupaka (s time da Ministarstvo pravosuđa skrbi i o osiguranju sredstava te obavlja i faktičnu isplatu naknada u slučaju utvrđenja povrede prava);
- izradi prijedloga zakona i drugih propisa koji se tiču ustanovljavanja, nadležnosti, sastava i ustrojstva sudova te postupaka pred sudovima (zbog čega je ovlašteno donositi i sudski poslovnik);

– nadzoru nad učinkovitim obavljanjem poslova u sudovima (zbog čega mora imati utjecaja na propisivanje mjerila o broju odluka koje su suci dužni donijeti u nekom vremenskom razdoblju, ali se uloga Ministarstva pravosuđa faktično svodi na propisivanje mjerila koja predloži opća sjednica Vrhovnog suda);

– nadzoru nad financijskim i materijalnim poslovanjem sudova (što je temelj za ustrojavanje inspeksijskog tijela čiji inspektori obavljaju neposredan uvid u relevantne materijalno-financijske podatke);

– obavljanju poslova pravosudne uprave (u okviru kojeg je Ministarstvo pravosuđa ovlašteno ukidati i poništavati sve nepravilne odnosno nezakonite akte donesene u obavljanju poslova sudske uprave, zbog čega je također nužno inspeksijsko tijelo, s time da je predsjednik suda ovlašten zatražiti obavljanje inspeksijskog nadzora, a također je predsjednik nadziranog suda ovlašten osporavati zapisnik obavljenog inspeksijskog nadzora);

– obavljanju poslova pravosudne uprave, među koje pripada i prikupljanje podataka o sudbenoj vlasti (evidencije sudaca, sudskih savjetnika, sudačkih vježbenika i drugih zaposlenika, evidencije o njihovom radu i napredovanju, stručnom usavršavanju, stegovnom kažnjavanju itd.).

Stoga Ministarstvo pravosuđa ističe da je jasno vidljiva razdioba između područja i ingerencija izvršne vlasti koju ono obavlja (nadzor nad poslovima vezanim uz sudsku upravu) i područja odnosno ingerencija samostalne i neovisne sudbene vlasti.

(...)

d) Ocjena Ustavnog suda

14. Prema stajalištu Ustavnog suda prigovori predlagateljice u odnosu na osporene članke odnosno dijelove članaka 10., 28., 33., 34., 44., 45., 66., 69., 76., 79., 80., 84., 88. i 101. ZoSud-a (...) nisu ustavno-pravne naravi, već upućuju na potrebu za tumačenjem sadržaja zakona. Ustavni sud smatra da očitovanje Ministarstva pravosuđa na prigovore predlagateljice (v. točku 13. obrazloženja ovog rješenja) ispunjava tu svrhu.«

18. U konkretnom se slučaju prigovori predlagatelja ne odnose, dakle, na Zakon o sudovima, već na ZoDSV, i ne odnose se izravno na činjenicu da tijelo izvršne vlasti propisuje Okvirna mjerila za rad sudaca (sudačku »normu«), ali se – vrlo blisko povezano s time – prigovara zbog činjenice da je neispunjavanje sudačke norme propisano kao stegovno djelo suca, i to na način da se osporenom novelom ZoDSV-a više ne tolerira, bez pokretanja stegovnog postupka, ispunjavanje norme veće od 80 %, ali manje od 100 % prema Okvirnim mjerilima za rad sudaca, već se zahtijeva stegovno procesuiranje suca za bilo koji stupanj ispunjenja norme manji od 100 %, ako za to ne postoje opravdani razlozi. Također se, kao što je već spomenuto, kao stegovno djelo suca propisuje nastup zastare u predmetu uslijed neopravdanog nepoduzimanja procesnih radnji.

Unatoč tome što u prethodno spomenutim ustavnosudskim predmetima objekt osporavanja i razmatranja nije isti zakon koji se osporava i razmatra u ovom ustavnosudskom postupku, ipak se tamo izložene činjenice neosporno odnose i na pitanje predlaganja zakonskih rješenja vezanih uz nadležnosti resornog ministarstva u području pravosudne uprave i organizacije pravosuđa. Među ostalim, to se odnosi i na ovlaštenje tog ministarstva da provodi nadzor nad učinkovitim obavljanjem poslova u sudovima.

Po samoj naravi stvari, pravo i dužnost nadležnog ministarstva da skrbi o učinkovitosti rada sudova i sudaca podrazumijeva i zahtijeva uspostavu kriterija za mjerenje te učinkovitosti.

Jednako tako, neovisno o tome je li rad pojedinog suca neučinkovit uslijed neispunjavanja sudačke norme, uslijed zastarijevanja predmeta ili zbog neudovoljavanja nekom drugom kvalitativno ili kvantitativno definiranom mjerilu, uspostava mjerila učinkovitosti nema puno smisla bez istodobne uspostave mehanizama za sankcioniranje neučinkovitosti. To je, po naravi stvari, jedan od osnovnih »alata« za nadzor nad učinkovitošću rada sudova.

19. Naime, sve zakone, uključujući i ZoDSV odnosno njegove izmjene i dopune, osporene i neosporene, donosi Hrvatski sabor, a ne Ministarstvo pravosuđa i uprave Republike Hrvatske ili bilo koje drugo ministarstvo, kao tijelo izvršne vlasti.

U skladu s Ustavom (članak 121.) i ZoDSV-om, u predmetima stegovne odgovornosti sudaca postupa i odluke donosi Državno sudbeno vijeće, kao samostalno i neovisno tijelo. U stegovnom postupku pred Državnim sudbenim vijećem u pravnom poretku Republike Hrvatske osigurana su jamstva pravičnog suđenja (odlučivanja) na koja se odnose članak 29. Ustava odnosno članak 6. Konvencije, uključujući pravo suca na (učinkovitu) žalbu Ustavnom sudu (članak 18., članak 120. stavci 3., 4. i 5. Ustava).

Ustavni sud stoga ne nalazi »poveznicu« između navedenih činjenica i predlagateljnih tvrdnji da je u slučaju osporenog članka 62. stavka 3. točka 3. i 5. ZoDSV-a riječ o nesuglasnosti s ustavnim načelom diobe vlasti, načelom samostalnosti i neovisnosti sudbene vlasti te s ustavnim položajem i ulogom Državnog sudbenog vijeća (članci 4., 115. i 121. Ustava).

Ako je pak intencija podnesenog prijedloga bila ishoditi odluku kojom će Ustavni sud utvrditi da je predlagatelj u pravu kada tvrdi da je dužnost ispunjavanja stopostotne sudačke norme previ-soko i prerigidno određena ili da zastarijevanje predmeta uslijed neopravdane pasivnosti suca ne može biti razlogom njegove stegovne odgovornosti, već da to mogu biti samo neka druga činjenja ili propusti suca – pa da zbog toga osporena novela ZoDSV-a ne bi bila u suglasnosti s Ustavom, onda valja naglasiti da takva pitanja, u načelu, ne pripadaju području (ne)ustavnosti zakona.

Potrebno je još jednom podsjetiti na mnogo puta isticano (uključujući i u točki 12. obrazloženja ove odluke i rješenja), ustaljeno stajalište Ustavnog suda o granicama njegove nadležnosti kada je u pitanju osporavanje ustroja i svrishodnosti samog normativnog modela. To je područje široke slobode procjene zakonodavca, koji snosi i isključivu odgovornost za svrshodnost propisanih mjera.

Ustavni sud nije zakonodavno tijelo i nije njegova uloga ovlaštenim predlagateljima zakona i/ili zakonodavnom tijelu predlagati/nametati »bolja« ili »drugačija« normativna rješenja. Sve navedeno vrijedi, naravno, pod uvjetom da se zakonodavac pri donošenju zakona zadržao unutar ustavnopravno prihvatljivih granica, a ocjena (samo) o tome u nadležnosti je Ustavnog suda, na temelju članka 125. alineje 1. Ustava.

Međutim, Ustavni sud nije našao da bi predlagatelj u odnosu na osporeni članak 62. stavak 3. točke 3. i 5. ZoDSV-a iznio ijedan ustavnopravno relevantan razlog za ocjenu da te odredbe ZoDSV-a ne bi bile u suglasnosti s ustavnim načelom diobe vlasti, načelom samostalnosti i neovisnosti sudbene vlasti te s ustavnim položajem i ulogom Državnog sudbenog vijeća, na koje se pozvao.

20. Stoga je, na temelju članka 43. stavaka 1. i 2. Ustavnog zakona, doneseno rješenje kao u izreci (točka I. izreke rješenja), dok se objava rješenja temelji na članku 29. Ustavnog zakona.

21. S obzirom na navedeno, nije bilo razloga za razmatranje prijedloga podnesenog u smislu članka 45. Ustavnog zakona.

Broj: U-I-5197/2022

Zagreb, 7. veljače 2023.

USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

Predsjednik

dr. sc. Miroslav Šeparović, v. r.

NARODNE NOVINE

SLUŽBENI LIST REPUBLIKE HRVATSKE

Glavna urednica: Zdenka Pogarčić

10 000 Zagreb, Trg sv. Marka 2, telefon: (01) 4569-244

NAKLADNIK: Narodne novine d.d., 10020 Zagreb, Savski gaj XIII. 6

Predsjednica Uprave: dr. sc. Darija Prša

Nakladnička djelatnost, 10020 Zagreb, Savski gaj XIII. 6

Direktor: Ostap Graľjuk, v. d.

Izvršna urednica: Gordana Mihelja – telefon: (01) 6652-855

TISAK I OTPREMA NOVINA: Narodne novine d.d., 10020 Zagreb, Savski gaj XIII. 13, telefon: (01) 6502-759, telefon/telefaks: (01) 6502-887.

Reklamacije za neprimljene brojeve primaju se u roku od 20 dana.

Poštarina plaćena u pošti 10000 Zagreb.

Novine izlaze jedanput tjedno i prema potrebi.

Internetsko izdanje – www.nn.hr

PRIMANJE OGLASA I PRETPLATA: Narodne novine d.d. – Nakladnička djelatnost, 10020 Zagreb, Savski gaj XIII. 6

Primanje oglasa: telefon: (01) 6652-870, telefaks: (01) 6652-871, e-adresa: oglas@nn.hr. Cjenik objave oglasa dostupan je na www.nn.hr.

MALI OGLASNIK – oglasi za poništenje isprava: telefon: (01) 6652-888, telefaks: (01) 6652-897, e-adresa: oglas.gradjana@nn.hr.

Oglasi za Mali oglasnik plaćaju se osobno u maloprodajama Narodnih novina d.d. ili uplatom na žiroračun (upute dostupne na www.nn.hr).

Pretplata i prodaja novina: telefon: (01) 6652-869, telefaks: (01) 6652-897, e-adresa: e-pretplata@nn.hr. Pretplata za 2023. godinu iznosi 318,27 EUR/2.398,00 kn* bez PDV-a, za inozemne pretplatnike iz Europe 730,00 EUR, bez PDV-a, a izvan Europe 910,00 USD, bez PDV-a. Pretplatnicima koji se pretplate tijekom godine ne možemo osigurati primitak svih prethodno izašlih brojeva.

O promjeni adrese pretplatnik treba poslati obavijest u roku od 8 dana.

Žiroračun kod Privredne banke Zagreb: IBAN: HR3623400091500243194/ SWIFT: HPBZHR2X. Cijena ovog broja je 4,91 EUR/37 kn*.

*Fiksni tečaj konverzije = 7,53450

Barbara Herceg Pakšić

ISPRIKA U KAZNENOM PRAVU – PREKORAČENJE GRANICA NUŽNE OBRANE I KRAJNJA NUŽDA

Recenzenti:

Davor Derenčinović, Igor Martinović, Marin Mrčela

Cijena: 24,16 EUR/182,00 kn

▣ Pravna biblioteka – monografije ▣ veljača 2021. ▣ meki uvez

Oznaka: 811-468

Više na: www.nn.hr

Knjiga se može naručiti u Narodnim novinama d.d., Odjel prodaje knjiga i časopisa, Zagreb, Savski gaj XIII. 6, tel.: 01/6652 866, 6652 843, telefaks: 01/6652-828, e-pošta: prodajaknjiga@nn.hr, odnosno kupiti u našim prodavaonicama ili u e-trgovini Narodnih novina d.d.

Uredništvo knjiga i časopisa Narodnih novina d.d.

ZAKON O SIGURNOSTI PROMETA NA CESTAMA

II. izmijenjeno i dopunjeno izdanje

(NN 67/08, 48/10, 74/11, 80/13, 158/13, 92/14, 64/15, 108/17,
70/19, 42/20, 85/22, 114/22)

- redakcijski pročišćeni tekst
- kazalo pojmova

• pravna biblioteka – zbirka propisa • studeni 2022. • meki uvez •

Cijena: 7,83 EUR/59,00 kn

Oznaka: 811-485

Više na: www.nn.hr

Knjiga se može naručiti u Narodnim novinama d.d., Odjel prodaje knjiga i časopisa, Zagreb, Savski gaj XIII. 6, tel.: 01/6652-866, 6652-843, telefaks: 01/6652-828, e-pošta: prodajaknjiga@nn.hr, odnosno kupiti u našim prodavaonicama ili u e-trgovini Narodnih novina d.d.