

ODLUKA USTAVNOG SUDA REPUBLIKE HRVATSKE
broj: U-I-2215/2022 i dr. od 7. veljače 2023.
(Zakon o sudovima)

S A Ž E T A K

Ustavni sud na sjednici održanoj 7. veljače 2023. donio je odluku kojom se ukida članak 86.a Zakona o sudovima ("Narodne novine" broj 28/13., 33/15., 82/15., 67/18. i 21/22.) i članak 34. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima ("Narodne novine" broj 21/22.).

Troje predlagatelja (Udruga hrvatskih sudaca, Vrhovni sud Republike Hrvatske i Dejan Uljarević iz Zagreba¹) osporili su članak 79. stavke 1., 2. i 3. Zakona o sudovima ("Narodne novine" broj 28/13., 33/15., 82/15., 67/18. i 21/22.) kojim su propisana okvirna mjerila za rad sudaca, članak 15. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima ("Narodne novine" broj 21/22.; u daljnjem tekstu: ZIDZoSud/22) kojim se u Zakon o sudovima dodaje novi članak 86.a, a kojim se propisuje periodična sigurnosna provjera svih sudaca svakih pet godina te članak 34. ZIDZoSud-a/22, kao prijelaznu i završnu odredbu, kojim se uređuje postupak periodičnih sigurnosnih provjera već imenovanih sudaca.

U odnosu na osporene zakonske odredbe koje se odnose na periodične sigurnosne provjere sudaca, Ustavni sud primjećuje da su sigurnosne 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 (Ustavni sud odlučivao je i o suglasnosti s Ustavom mjerodavnih članaka 55.a i 56. Zakona o Državnom sudbenom vijeću. Rješenjem broj: U-I-3684/2015 od 22. svibnja 2018., "Narodne novine" broj 57/18., prijedlog nije prihvatio).

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

Prigovori predlagatelja sažeto se mogu razvrstati u dvije skupine.

¹ Napominje se da je predlagatelj Dejan Uljarević osporio i članak 62. stavak 2. točku 9. i stavak 3. točke 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.). O tom predmetu Ustavni sud odlučivao je istodobno s ovim predmetom, te odlukom broj: U-I-5197/2022 od 7. veljače 2023. ukinuo osporeni članak 62. stavak 2. točku 9. tog Zakona kojom je kao stegovno djelo kvalificirana uskrata suglasnosti suca na provođenje sigurnosne provjere.

Prvu skupinu čine prigovori kojima 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, te neovisno i o činjenici da u pravnom poretku Republike Hrvatske već postoji cijeli niz mjera kojima je cilj osigurati nadzor nad radom i ponašanjem sudaca (stoga smatraju da je osporena zakonska odredba u nesuglasnosti s člankom 16., člankom 29. /u aspektu prava obrane/, člancima 35., 36. i 37. te člankom 120. stavcima 1. i 2. Ustava, odnosno člancima 6. i 8. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda ("Narodne novine - Međunarodni ugovori" broj 18/97., 6/99. - pročišćeni tekst, 8/99. - ispravak, 14/02., 1/06. i 13/17.; u daljnjem tekstu: Konvencija).

Drugu skupinu čine prigovori koji se odnose na kvalitetu pravnih normi kao bitnog elementa vladavine prava i pravne sigurnosti - ističu 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 (članci 3., 4. stavak 1., 5., 18., 29., 38. stavak 4., 115. stavak 2. i 121. Ustava odnosno članci 6., 10. i 13. Konvencije).

U ocjeni osporenih članaka Zakona o sudovima, Ustavni sud pošao je od cilja koji se njime želio postići.

U obrazloženju zakonskog prijedloga se kao razlog za uvođenje mjere (periodičnih) sigurnosnih provjera svih sudaca samo šturo navodi da je sigurnosna provjera neodvojivo vezana uz pretpostavke za uredno obnašanje sudačke dužnosti te da se prema zakonu koji uređuje provedbu sigurnosnih provjera (Zakon o sigurnosnim provjerama, "Narodne novine" broj 85/08. i 86/12.), provedene sigurnosne provjere obnavljaju svakih pet godina, a već se provode u postupcima imenovanja sudaca (to jest kandidata za suce) pa se stoga propisuju i za suce. Nadalje, samo općenito se navodi i da se izmjena Zakona o sudovima predlaže u nastojanju da se u hrvatskoj javnosti popravi negativna percepcija pravosuđa kao kompromitiranog i korumpiranog (v. točku 12. obrazloženja odluke).²

² 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 da "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.". Stoga je ranije stajalište u kontradikciji s osporenim zakonskim rješenjem. Međutim, nije na Ustavnom sudu dvojiti o razlozima zbog kojih je Vlada kao predlagatelj zakona promijenila stajalište.

Polazeći od navedenog, u odnosu na legitimnost cilja osporenog zakonskog rješenja, 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 i mora biti razumno opravdana, a različiti mogući normativni modeli organizacije tog sustava u načelu su stvar opredjeljenja zakonodavca, pod pretpostavkom da se mogu opravdati objektivnim i racionalnim razlozima te da ispunjavaju zahtjeve nužnosti i razmjernosti.

Stoga je u ovom ustavnosudskom postupku Ustavni sud bio dužan odgovoriti na pitanje je li s ustavnopravnog odnosno konvencijskog aspekta prihvatljivo da se ZIDZoSud-om/22 u pravni poredak Republike Hrvatske uvodi sigurnosna provjera za sve suce svakih pet godina, a kako to proizlazi iz obrazloženja prijedloga zakona, samo zato što se to "može" (jer je od prije predviđeno općim propisima) i zato što su se sigurnosne provjere sudaca "provodile i do sada" (premda selektivno, odnosno ograničeno - samo za "uskočke" suce i kandidate za sudačke dužnosti), a sada je to potrebno radi "popravljanja" javnog dojma o pravosuđu.

Ustavni sud jasno je naglasio 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.

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.

U odnosu na legitimnost cilja radi ostvarivanja kojeg se osporenim zakonskim rješenjem u pravni sustav Republike Hrvatske uvode obvezne sigurnosne provjere svih sudaca svakih pet godina, a imajući u vidu nedostatak bilo kakvog obrazloženja predlagatelja zakona i/ili nadležnog Ministarstva pravosuđa i uprave Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: Ministarstvo) 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 "narativ" koji sve suce kolektivno izlaže permanentnoj, nedefiniranoj i apriornoj javnoj sumnji te gotovo presumiranoj "krivnji" za neprimjereno 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.³

³ Stajališta Ustavnog suda o pitanju prinudnosti podvrgavanja sudaca sigurnosnim provjerama putem uspostave stegovne odgovornosti sudaca zbog uskrate suglasnosti za sigurnosnu provjeru v. u odluci i rješenju broj: U-I-5197/2022 od 7. veljače 2023., 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.

Polazeći od razloga kojima je Ministarstvo obrazlagalo donošenje članka 86.a Zakona o sudovima, 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 (v. točku 13. obrazloženja odluke).

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 ESLJP-a *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.⁴

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.).

Za razliku od navedenih načelnih stajališta ESLJP-a, u mišljenju Venecijanske komisije objavljenom 21. ožujka 2022. (v. točke 15. i 16. obrazloženja odluke) o periodičnim sigurnosnim provjerama sudaca izrađenog na traženje ministra pravosuđa i uprave Republike Hrvatske, ističe se sljedeće:

"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 pritiska od izvršne vlasti i političara. Postoji opasnost da bi se ta percepcija pogoršala ako bi se uvela sigurnosna provjera sudaca od tijela izvršne vlasti."

U mišljenju Venecijanske komisije dalje se ističe da postojeće zakonodavstvo već predviđa široku lepezu mehanizama za osiguranje integriteta pravosudnog korpusa pa stoga Komisija nije uvjerenjena u potrebu uvođenja dodatnog novog mehanizma provjere sudaca. S druge strane Komisija je izrazila zabrinutost da bi takva mjera

⁴ Vidi predmete ESLJP-a *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.).

imala suprotan učinak, to jest da bi mogla doprinijeti nepovjerenju građana u pravosuđe i njegovu neovisnost.⁵

Polazeći od svega navedenog, Ustavni sud ocijenio je da je osporeno zakonodavno rješenje već *prima facie* prijeporno i s gledišta (aspekta) načela presumpcije nedužnosti i temeljnih prava obrane (članci 28. i 29. Ustava; članak 6. Konvencije) te je izravno suprotan ne samo općem propisu na koji se predlagatelj zakona oslanja, već je izrazito suspektno 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 "dručkije propisano" kada je riječ o sigurnosnim provjerama sudaca.

Nasuprot navedenom, stajalište je Ustavnog suda da 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 suglasnosti, 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. Tim više je to zakonodavac dužan

⁵ Relevantan dio mišljenja Venecijanske komisije glasi: "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 uvjerena 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). Upitno 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."

regulirati u situaciji kada se sigurnosna provjera nameće kao opća periodična mjera koja se obavezno provodi za sve suce svakih pet godina.

Premda je sa stajališta članka 4. Ustava važno da su osporenim zakonskom novelom procjene o sigurnosnim zaprekama (barem) stavljene u nadležnost pravosudnog 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 samo primjerice ranije navedenih pitanja.

Iz svih navedenih razloga, Ustavni sud zaključno je utvrdio da je proklamirani 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 nijednim argumentom nužnosti i razmjernosti, niti je bilo čime indicirana supstancijalna povezanost takve mjere s poboljšanjem (ili pogoršanjem) javne percepcije sudaca i pravosuđa. Zbog toga je ukinuo osporeni članak 86.a Zakona o sudovima te članak 34. ZIDZoSud-a/22.

Ustavni sud ocijenio je neosnovanim prijedloge predlagatelja za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 79. Zakona o sudovima kojim je propisana ovlast ministra pravosuđa na donošenje okvirnih mjerila za rad sudaca uz prethodno mišljenje Opće sjednice Vrhovnog suda Republike Hrvatske. Prigovori su se u bitnom odnosili na nedopustivost 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, to jest ukoliko Opća sjednica ne dostavi navedeno mišljenje.

Imajući u vidu da je slične prigovore o miješanju izvršne vlasti u sudbenu vlast Ustavni sud razmatrao 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 koje je Ustavni sud u odluci broj: U-I-5088/2013 i dr. od 10. srpnja 2018. ocijenio suglasnim s Ustavom, Ustavni sud se u ovoj odluci pozvao na svoja ranija stajališta iz te odluke.