



Zagreb, 3. svibanj 2022.

USTAVNOM SUDU REPUBLIKE HRVATSKE

Zagreb, Trg sv. Marka 4

Na temelju članka 38. stavka 1. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske ("Narodne novine" broj 99/1999., 29/2002. i 49/2002. - pročišćeni tekst; dalje: Ustavni zakon), Udruge hrvatskih sudaca podnosi

PRIJEDLOG

za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti članka 79. stavka 1., 2. i 3. te članka 86.a Zakona o sudovima ("Narodne novine", br. 28/2013., 33/2015., 82/2005., 82/2016., 67/2018. i 21/2022., dalje: ZS), s Ustavom Republike Hrvatske ("Narodne novine" broj 561990., 135/1997., 113/2000., 28/2001., 76/2010. i 5/2014.; dalje: Ustav).

Na temelju članka 45. Ustavnog zakona predlaže se da Ustavni sud donese rješenje o privremenoj obustavi izvršenja pojedinačnih akata i radnji koje se poduzimaju na temelju članka 79. stavka 1., 2. i 3. te članka 86.a ZS-a.

OBRAZLOŽENJE

1. Članak 79. ZS-a glasi:

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

(2) Ministar nadležan za poslove 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 nadležan za poslove pravosuđa donijet će Okvirna mjerila za rad sudaca i bez tog mišljenja.

(4) Okvirna mjerila objavljuju se na internetskoj stranici ministarstva nadležnog za poslove pravosuđa.

2. Prema pravnom shvaćanju predlagatelja, ova odredba 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 SUSBENE 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-I-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.; Guðmundur Andri Ástráðsson 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.; Dolińska-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.

prosina 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 ogrješio 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 Vrhovnoga 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.

6.5. Ustav ne propisuje na koji će se način uzajamno provjeravati tri grane vlasti da bi funkcionirao sustav sudbene vlasti niti kako će Ministarstvo pravosuđa i uprave obavljati svoju primarnu zadaću zbog koje je i ustrojeno. No, sustav međusobne suradnje i uzajamne provjere mora poštovati i slijediti ustrojstvo državne vlasti uređeno glavom IV. Ustava. Jednako tako, sustav međusobne suradnje i uzajamne provjere mora osiguravati ravnotežu između grana državne vlasti.

6.6. Zato je pri uređivanju tih odnosa zakonodavac dužan uvažavati zahtjeve koje pred njega postavlja Ustav, a osobito one koji proizlaze iz načela vladavine prava i diobe vlasti. Nužno je onemogućiti koncentracije ovlaštenja i političke moći u jednom tijelu izvršne vlasti.

6.6.1. Oспораваним одредбама ЗС-а законодавац је ту нужност занемарио. Законодавац је, наиме, своју уставну овласт да разрађује начин извршења међусобне сурадње и узјамне провјере носитеља власти оспореном одредбом пренио на министра, препустивши му да то питање слободно и једнострано уређује, а да притом судбена власт нема дјелотворну могућност утјецая на Оквирна мјерила. Time je narušena dioba vlasti jer nema ravnoteže koja je potrebna i koja se očituje kroz uzajamnu suradnju i provjeru.

6.7. Iz Ustava proizlazi zahtjev da prava i dužnosti sudaca koje proizlaze iz obnašanja sudačke dužnosti mora uređivati zakonodavac svojim zakonom donesenim u demokratskoj parlamentarnoj proceduri na način koji poštuje bit jamstva stabilnosti sudačke funkcije, to jest pravilnog, stručnog i nepristranog provođenja pravde. Pritom svi činitelji aspekta dužnosti suca moraju biti primjereni dostojanstvu sudačke profesije i teretu odgovornosti sudaca. To ne omogućava osporena odredba ЗС-а која нарушава неовисност судбене власти те крши диобу власти стваранјем неравнотеже између извршне и судбене власти.

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.

8. Članak 86.a ЗС-а гласи:

(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.

9. Prema pravnom stajalištu predlagatelja, ova zakonska odredba 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. S tim u vezi predlagatelj podsjeća da je Ustavni sud Republike Hrvatske u svojoj odluci i rješenju broj: U-I-659/1994, U-I-146/1996, U-I-228/1996, U-I-508/1996, U-I-589/1999 od 15. ožujka 2000. ("Narodne novine" broj 31/2000.) utvrdio sljedeće:

"- načelo pravne izvjesnosti traži da budu zadovoljena dva zahtjeva koja proizlaze iz izraza 'propisan zakonom' ili 'sukladan zakonu'. Prvo, zakon mora biti svima dostupan na odgovarajući način: građaninu mora biti omogućeno saznanje o tome što je pravno pravilo koje će se u danim okolnostima primijeniti na dotični slučaj. Drugo, odredba se ne može smatrati 'zakonom' sve dok nije formulirana dovoljno precizno da građaninu omogući da prema njoj uskladi svoje ponašanje: njemu se mora omogućiti - po potrebi, uz odgovarajući savjet – da predvidi, do stupnja koji je razuman u danim okolnostima, posljedice koje njegovo ponašanje može uzrokovati;

- zakon mora biti dovoljno jasan u svojim odredbama kako bi građaninu pružio primjereno saznanje u kojim se okolnostima i pod kojim se uvjetima kreće ovlast javnih vlasti;

- zakon koji daje 'diskrecijske' ovlasti javnim vlastima mora ukazati na opseg te ovlasti, a stupanj preciznosti koji se od zakona zahtijeva mora ovisiti o osobitosti materije o kojoj se radi. Bilo bi suprotno vladavini prava da zakonska ovlaštenja dana javnim vlastima bude izražena u odredbama koje sadrže neograničenu moć. Dosljedno tome, zakon mora ukazati na opseg svake ovlasti povjerene javnim vlastima, i na dostatno precizno formuliran način korištenja tih ovlasti, imajući u vidu legitimne ciljeve i mjere koje su potrebne kako bi se pružila odgovarajuća zaštita pojedincu od arbitrarnog uplitanja javnih vlasti (točka 19.5. Odluke/2000).

Konačno, u Odluci/2000 Ustavni sud utvrdio je i to, da se o slobodnom djelovanju nadležnog tijela može govoriti tek nakon što se zakonom jasno odrede djelokrug i granice ovlasti tog tijela, postupak po kojem ono djeluje i način na koji se kontrolira ispunjavanje propisanih zakonskih zahtjeva. Iz toga slijedi da će načelo vladavine prava biti poštivano samo u slučaju ako zakonske odredbe budu dovoljno određene prema onima na koje se odnose, kako u pogledu njihovih prava i obveza, tako i u pogledu postupka u kojem se o tim pravima i obvezama odlučuje, odnosno ako posljedice koje će izazvati budu izvjesne za sve na koje se zakon treba primijeniti. (točke 19.1. i 19.2. Odluke/2000)."

13.1. Navedena stajališta Ustavni je sud ponovio u svojoj Odluci broj: U-I-1152/00., U-I-1814/01., U-I-1478/04., U-I-3137/04. i U-I-3760/05. od 18. travnja 2007. ("Narodne novine" broj 43/2007.).

14. Izloženi sadržaj ovog načela u biti odgovara i nadnacionalnim standardima Vijeća Europe ugrađenim u nizu odluka Europskog suda za ljudska prava (dalje: ESLJP) (primjerice *Navalnyye protiv Rusije*, br. 101/15., presuda od 17. listopada 2017.; *Žaja protiv Hrvatske*, br. 3746/09., presuda od 4. listopada 2016.; *Vasiliauskas protiv Litve*, br. 35343/05., presuda Velikog vijeća od 20. listopada 2015.; *Ališić i drugi protiv Bosne i Hercegovine, Hrvatske, Srbije, Slovenije i bivše jugoslavenske Republike Makedonije*, br. 60642/08., presuda Velikog vijeća od 16. srpnja 2014.; *Fernández Martínez protiv Španjolske*, br. 56030/07., presuda Velikog vijeća od 12. lipnja 2014.; *Vistiņš i Perepjolkins protiv Latvije*, br. 71243/01., presuda Velikog vijeća od 25. prosinca 2012.; *Špaček, s.r.o., protiv Češke*, br. 26449/95., presuda od 9. studenog 1999.; *Halford protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, br. 20605/92., presuda od 25. lipnja 1997., te mnoge druge).

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 *Söderman 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. Oспорavana 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. Oспорavana 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, oспорavana 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. Oспорavana 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.).

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.)

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 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 Inspekția 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 provede 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 lustracije 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 nacрта 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 pritisaka 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 mjera. 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 pravosudna 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-obavještajnog 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 strog 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 izrijeком 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 neuobičajen, 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-obavještajnih 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-obavještajne agencije.

29. Pojediniosti o 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, podatke 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. Iako 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 braniti 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 odreći 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 kriterije 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 razrješenju 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. Iako 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 zapreka 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.; *Piškin protiv Turske*, br. 33399/18., presuda od 15. prosinca 2020.; *Ramos Nunes de Carvalho e Sá 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.; *Beaumont 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 prikažu 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 sucu osigurati razumnu mogućnost iznošenja argumenata kojima će se očitovati o podacima iz izvještaja sigurnosno-obavještajnih agencija. Iako 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 sucu onemogući stvarno i učinkovito osporavanje podataka iz tog izvješća (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 sucima *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 činjenica 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 Markkinapörssi 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 zahtjeva 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 sucu 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. Oспорavana 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. Osporenom 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 člankom 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, razrješenju i stegovnoj odgovornosti sudaca i predsjednika sudova.

38. Utvrđivanjem sigurnosnih prepreka možda bi moglo imati svrhu kod prvog imenovanja sudaca odnosno kada neka osoba prvi puta postaje sudac. Osporenom odredbom se stvara pravna situaciju 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 ponašanja 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 omogući 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.

Predsjednik Udruge hrvatskih sudaca

Damir Kontrec