



USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

Broj: U-I-2215/2022

U-I-2751/2022

U-I-2875/2022

Zagreb, 16. svibnja 2022.

Ustavni sud Republike Hrvatske, u sastavu Miroslav Šeparović, predsjednik, te suci Andrej Abramović, Ingrid Antičević Marinović, Mato Arlović, Snježana Bagić, Branko Brkić, Mario Jelušić, Lovorka Kušan, Josip Leko, Davorin Mlakar, Rajko Mlinarić, Goran Selanec i Miroslav Šumanović, rješavajući 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 16. svibnja 2022. donio je

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 odredaba 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".

Obrazloženje

1. Dejan Uljarević iz Zagreba (u daljnjem tekstu: predlagatelj) podnio je 11. travnja 2022. Ustavnom sudu prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članaka 15. i 34. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima ("Narodne novine" broj 21/22.; u daljnjem tekstu: ZIDZoSud/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.

2. 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 ("Narodne novine" broj 28/13., 33/15., 82/15., 67/18. i 21/22.).

Također je, u smislu članka 45. Ustavnog zakona, predložila donošenje rješenja o privremenoj obustavi izvršenja pojedinačnih akata i radnji koje se poduzimaju na temelju osporenih zakonskih odredaba.

3. 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 ("Narodne novine" broj 28/13., 33/15., 82/15., 67/18. i 21/22.).

Također je, u smislu članka 45. Ustavnog zakona, predložio donošenje rješenja o privremenoj obustavi izvršenja pojedinačnih akata i radnji koje se poduzimaju na temelju osporenih zakonskih odredaba.

4. 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 - ZIDZoSud/22 - donesena je na sjednici Hrvatskog sabora održanoj 11. veljače 2022. ZIDZoSud/22 objavljen je u "Narodnim novinama" broj 21 od 18. veljače 2022., a stupio je na snagu 1. ožujka 2022. (osim članka 5. i članaka 24. - 32., koji stupaju na snagu 1. siječnja 2023.).

4.1. Predlagatelji osporavaju članak 15. ZIDZoSud-a/22, kojim se u Zakon o sudovima uvodi nova odredba - članak 86.a, kao i sam članak 86.a Zakona o sudovima.

Članak 15. ZIDZoSud-a/22 (odnosno 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."

4.2. Osporeni članak 34. ZIDZoSud-a/22 prijelazna je i završna 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."

5. Predlagatelj Uljarević ističe da su članci 15. i 34. ZIDZoSud-a/22 u nesuglasnosti s člancima 14., 29. stavkom 1., 115. stavkom 2. i 120. stavcima 1. i 2. 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).

Sažeto, predlagatelj smatra da osporene odredbe ZIDZoSud-a/22 predstavljaju nedopušteno miješanje izvršne vlasti u sudbenu vlast, da njihovom primjenom sudačka dužnost, koja je prema Ustavu stalna, prestaje biti stalna, da je riječ o odredbama koje mogu poslužiti kao instrument utjecaja na suce i njihove odluke, da su nejasne implikacije odnosno pravne posljedice eventualnog utvrđenja da na strani suca postoje sigurnosne zapreke, da je neodređen i sadržaj samog pojma "sigurnosne zapreke", da neki suci moraju biti podvrgnuti sigurnosnoj provjeri, dok neki drugi ne moraju, kao i da je riječ o zakonskim odredbama s nedopuštenim retroaktivnim učincima.

Na navedeni način predlagatelj, iako ne nominalno, ukazuje, pored izrijekom istaknutih ustavnih odnosno konvencijskih odredaba, i na nesuglasnost osporenih članaka 15. i 34. ZIDZoSud-a/22 s člancima 3., 4. stavkom 1. te 90. stavkom 4. Ustava.

Zbog navedenog predlaže pokretanje ustavnosudskog postupka i ukidanje članaka 15. i 34. ZIDZoSud-a/22, a radi izbjegavanja ozbiljnih štetnih posljedica do kojih može dovesti njihova primjena predlaže i da Ustavni sud privremeno obustavi izvršenje svih akata ili radnji koje bi se poduzimale na osnovi tih odredaba, do donošenja odluke Ustavnog suda o prijedlogu za ocjenu suglasnosti s Ustavom.

6. Predlagateljica Udruga hrvatskih sudaca 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. 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, ta kako bi one bile dostupne samom sucu koji je podvrgnut sigurnosnoj provjeri.

Kada je riječ o sucu koji je podvrgnut sigurnosnoj provjeri, osporenoj zakonskoj odredbi nedostaju zaštitni mehanizmi protiv mogućih zlouporaba 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 predlagateljice, 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 upliće 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 zadire u djelokrug i nadležnosti Državnog sudbenog vijeća, propisane člankom 121. Ustava.

7. 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.

Osim šire elaboracije aktualnih općih pitanja vezanih uz problem, kako smatra ovaj predlagatelj, kontinuiranog procesa zakonodavnog "rastakanja" sudbene vlasti i sve većeg zadiranja izvršne u sudbenu vlast, prigovori i argumentacija koji se odnose izravno na osporeni članak 86.a Zakona o sudovima istovjetni su prigovorima i argumentaciji iznesenima u prijedlogu predlagateljice Udruge hrvatskih sudaca.

8. Ustavni sud zaključio je da razlozi zbog kojih se predlaže pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom prethodno naznačenih odredaba Zakona o

sudovima odnosno ZIDZoSud-a/22 otvaraju ustavnopravna pitanja na koja ukazuju predlagatelji.

Međutim, razmatranje tih pitanja podrazumijeva detaljno i vremenski zahtjevno ispitivanje problema u svjetlu ustavnih vrednota i ustavom zaštićenih dobara. Stoga se Ustavni sud u ovom rješenju ograničava samo na utvrđenje kako bi učinci primjene osporenih odredaba Zakona o sudovima odnosno ZIDZoSud-a/22 mogli izazvati poremećaj u djelovanju sudbene vlasti odnosno u strukturi pravosudnog sustava kao cjeline, time i ostvarivanje načela vladavine prava i pravne sigurnosti objektivnog pravnog poretka.

Uz navedeno, a u odnosu na sprečavanje mogućih teških i nepopravljivih štetnih posljedica koje bi mogle nastati zbog primjene osporenih zakonskih odredaba, u vidu poremećaja u djelovanju sudbene vlasti odnosno u strukturi pravosudnog sustava kao cjeline, posebice s obzirom na prigovore predlagatelja koji ukazuju na problem izostanka jasnih postupovnih pravila koja bi uređivala specifičnost postupka pred posebnim vijećem Vrhovnog suda, kao i učinkovitog pravnog sredstva za zaštitu prava sudaca podvrgnutih sigurnosnim provjerama, kojima se s obzirom na njihov domašaj zadire u njihovo pravo na privatnost, osobni i obiteljski život, Ustavni sud je, do donošenja odluke o (ne)suglasnosti osporenih zakonskih odredaba s Ustavom, ocijenio potrebnim privremeno obustaviti izvršenje svih pojedinačnih akata i radnji koje bi se na temelju tih odredaba poduzimale u praksi.

9. Ustavni sud navedeno smatra dostatnim razlogom za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti zakona s Ustavom, ali ovo rješenje ne prejudicira konačnu ustavnopravnu ocjenu osporenih zakonskih odredaba.

Sukladno tome, na temelju članka 43. stavka 1. Ustavnog zakona, doneseno je rješenje kao u točki I. izreke.

10. Člankom 45. Ustavnog zakona propisano je:

"Članak 45.

Ustavni sud može, do donošenja konačne odluke, privremeno obustaviti izvršenje pojedinačnih akata ili radnji koje se poduzimaju na osnovi zakona ili drugog propisa, čija se suglasnost s Ustavom, odnosno zakonom ocjenjuje, ako bi njihovim izvršenjem mogle nastupiti teške i nepopravljive posljedice."

Slijedom navedenog doneseno je rješenje kao u točki II. izreke.

Pritom se - sukladno članku 31. stavcima 1., 2. i 5. Ustavnog zakona - ovo rješenje odnosi i na sve pojedinačne akte i radnje koji su na temelju članka 34. ZIDZoSud-a/22 eventualno poduzeti u razdoblju od dana stupanja na snagu tog zakona do dana donošenja ovog rješenja.

11. Objava rješenja (točka III. izreke) temelji se na članku 29. Ustavnog zakona.

PREDSJEDNIK
dr. sc. Miroslav Šeparović, v. r.