NN 57/2018 (27.6.2018.), Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I-3684/2015 od 22. svibnja 2018. i dva izdvojena podupiruća mišljenja sudaca

USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

1183

Ustavni sud Republike Hrvatske, u sastavu Miroslav Šeparović, predsjednik, te suci Andrej Abramović, Mato Arlović, Snježana Bagić, Branko Brkić, Mario Jelušić, Lovorka Kušan, Rajko Mlinarić, Goran Selanec i Miroslav Šumanović, rješavajući 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 22. svibnja 2018. donio je

RJEŠENJE

I. Ne prihvaća se prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članaka 3. i 4. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o državnom sudbenom vijeću (»Narodne novine« broj 82/15.) kojima je izmijenjen i dopunjen članak 55.a odnosno izmijenjen članak 56. Zakona o državnom sudbenom vijeću (»Narodne novine« broj 116/10., 57/11., 130/11., 13/13. i 28/13.).

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.).

ZoDSV je mijenjan i dopunjavan 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.

Nakon toga ZoDSV izmijenjen je odnosno dopunjen još dva 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.).

1.1. Zakon o izmjenama i dopunama ZoDSV-a (»Narodne novine« broj 82/15.; u daljnjem tekstu: ZIDZoDSV/15) donesen je na sjednici Hrvatskog sabora održanoj 10. srpnja 2015. i stupio je na snagu 1. rujna 2015.

2.2. Udruga hrvatskih sudaca (u daljnjem tekstu: predlagatelj), zastupana po predsjedniku, podnijela je Ustavnom sudu 24. rujna 2015. prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članaka 3. i 4. ZIDZoDSV-a/15.

Predlagatelj smatra da naznačene odredbe ZIDZoDSV-a/15 nisu u suglasnosti s člankom 3., člankom 4. stavkom 1., člankom 5. stavkom 1. Ustava, te s člankom 118. stavkom 2. i člankom 124. Ustava Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 85/10. – pročišćeni tekst) koji su u Ustavu označeni kao članci 115. i 121., zbog čega Ustavni sud u ovom rješenju članke 118. i 124. označava kao članke 115. i 121. Ustava. 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. Na temelju članka 25. Ustavnog zakona o prijedlogu za pokretanje ustavnosudskog postupka zatraženo je očitovanje Ministarstva pravosuđa Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: Ministarstvo), koje je svoje očitovanje dostavilo Ustavnom sudu aktom klasa: 011-01/16-01/91, ur. broj: 514-03-02-16-02 od 21. studenoga 2016.

3.1. Ustavni sud izvršio je uvid u Konačni prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Državnom sudbenom vijeću od 24. lipnja 2015. koji je Vlada Republike Hrvatske dostavila Hrvatskom saboru.

4. Sukladno članku 27. stavku 6. Ustavnog zakona od raspravljanja i glasovanja u ovom postupku izuzeli su se sutkinja Ingrid Antičević Marinović, te suci Josip Leko i Davorin Mlakar.

II. OSPORENE ZAKONSKE ODREDBE

5. Osporenim člankom 3. ZIDZoDSV-a/15 izmijenjen je i dopunjen članak 55.a ZoDSV-a, a osporenim člankom 4. ZIDZoDSV-a/15 izmijenjen je članak 56. ZoDSV-a. Osporavajući članke 3. i 4. ZIDZoDSV-a/15 predlagatelj osporava suglasnost s Ustavom normativnog sadržaja ZoDSV-a, konkretno članaka 55.a i 56., kakav je na snazi od stupanja na snagu ZIDZoDSV-a/15. Stoga se u daljnjem tekstu ovog obrazloženja osporeni članak 3. ZIDZoDSV-a/15 označava kao »članak 55.a ZoDSV-a«, a osporeni članak 4. ZIDZoDSV-a/15 kao »članak 56. ZoDSV-a«, podrazumijevajući pritom, za potrebe ovog obrazloženja, sadržaj članaka 55.a i 56. ZoDSV-a kako glase od stupanja na snagu ZIDZoDSV-a/15.

Kako se prigovori predlagatelja pretežito odnose na pitanje provedbe sigurnosnih provjera kandidata za pravosudne dužnosti, slijedi da osporava stavke 9., 10., 11. i 12. članka 55.a ZoDSV-a odnosno stavke 8., 9., 10. i 11. članka 56. ZoDSV-a.

6. Članak 55.a uveden je u ZoDSV Zakonom o izmjenama i dopunama ZoDSV-a/13 (»Narodne novine« broj 28/13.). Do stupanja na snagu ZIDZoDSV-a/15 članak 55.a ZoDSV-a sadržavao je osam stavaka u kojima je, radi donošenja odluke o imenovanju za suca Vrhovnog suda Republike Hrvatske, bio uređen postupak Državnog sudbenog vijeća (u daljnjem tekstu: DSV) u provjeri znanja i provedbi usmenog razgovora s kandidatima koji su podnijeli prijavu na oglas za suca Vrhovnog suda Republike Hrvatske, a nisu pravosudni dužnosnici.

6.1. Člankom 3. ZIDZoDSV-a/15, koji se prijedlogom osporava, dopunjen je članak 55.a ZoDSV-a s još četiri stavka (9., 10., 11. i 12.), tako da od stupanja na snagu ZIDZoDSV-a/15 članak 55.a ZoDSV-a glasi:

»Članak 55.a

(1) Kandidati za suca Vrhovnog suda Republike Hrvatske koji su podnijeli prijave na oglas, a nisu pravosudni dužnosnici, pristupaju provjeri znanja pred Vijećem. Provjera znanja sastoji se od izrade jedne ili više pisanih radnji, u skladu s odredbama Pravilnika koji donosi Državno sudbeno vijeće.

(2) Kandidati pisane radnje izrađuju pod osobnim zaporkama.

(3) Kandidati mogu iz jedne ili više pisanih radnji ostvariti najviše 150 bodova.

(4) Kandidati koji su zbrojem bodova dobivenim na provjeri znanja ostvarili najbolji uspjeh pozivaju se na usmeni razgovor.

(5) Na usmenom razgovoru kandidat može ostvariti najviše 20 bodova.

(6) Na temelju rezultata provjere znanja i usmenog razgovora Vijeće sastavlja listu prvenstva kandidata i donosi odluku o imenovanju.

(7) Lista prvenstva objavljuje se na internetskim stranicama Vijeća i sadrži ukupan zbroj bodova i bodove ostvarene po svakom od kriterija.

(8) Vijeće donosi Pravilnik o načinu provođenja i ocjenjivanju pisanih radnji iz stavka 1. ovoga članka te načinu provođenja i ocjenjivanja usmenog razgovora iz stavka 5. ovoga članka.

(9) Za kandidate s najvećim brojem bodova Vijeće nadležnoj sigurnosno-obavještajnoj agenciji podnosi zahtjev za provedbu temeljne sigurnosne provjere. Zahtjev se podnosi za onoliko kandidata koliko se sudaca imenuje.

(10) Na temelju izvješća o rezultatu sigurnosne provjere nadležne sigurnosno-obavještajne agencije Vijeće donosi ocjenu o postojanju sigurnosnih zapreka.

(11) U slučaju da kandidat iz stavka 9. ovog članka odbije dati suglasnost za provođenje sigurnosne provjere ili se u odnosu na tog kandidata utvrdi postojanje sigurnosnih zapreka, Vijeće nadležnoj sigurnosno-obavještajnoj agenciji podnosi zahtjev za provedbu sigurnosne provjere kandidata koji je ostvario sljedeći najveći broj bodova.

(12) Sigurnosna provjera provodi se sukladno Zakonu o sigurnosnim provjerama.«

7. Do stupanja na snagu ZIDZoDSV-a/15 članak 56. ZoDSV-a sadržavao je zahtjev prema kojem je DSV, prilikom imenovanja za suce kandidata koji su završili Državnu školu za pravosudne dužnosnike, izbor morao temeljiti na završnoj ocjeni koju je kandidat ostvario u Državnoj školi i na bodovima ostvarenima na temelju razgovora kandidata s članovima DSV-a, time da je kandidat na razgovoru mogao ostvariti najviše 20 bodova.

7.1. Od stupanja na snagu ZIDZoDSV-a/15 odnosno osporenog članka 4. tog zakona članak 56. ZoDSV-a glasi:

»Članak 56.

(1) Kada Vijeće za suca imenuje kandidate koji su završili Državnu školu za pravosudne dužnosnike izbor mora biti utemeljen na završnoj ocjeni koju su kandidati ostvarili u Državnoj školi i ostvarenim bodovima na razgovoru s kandidatima.

(2) Kada Vijeće za suce imenuje kandidate koji su završili Državnu školu za pravosudne dužnosnike, a završnu ocjenu u Državnoj školi za pravosudne dužnosnike ostvarili su temeljem različitih mjerila, vrijednost završne ocjene tih kandidata usklađuje se na način da se završna ocjena svakog kandidata pomnoži s koeficijentom.

(3) Koeficijent iz stavka 2. ovog članka za svakog kandidata izračunava se na način da se najviša moguća završna ocjena prema propisima koji su važili u vrijeme prijave na oglas o slobodnom sudačkom mjestu, podijeli s najvišom mogućom završnom ocjenom koju je prema važećim propisima kandidat mogao ostvariti u vrijeme njegova ocjenjivanja.

(4) Razgovoru iz stavka 1. ovog članka mogu pristupiti samo kandidati koji su zadovoljili na psihološkom testiranju na koje ih je uputilo Vijeće.

(5) Psihološkim testiranjem utvrđuje se sposobnost kandidata za obnašanje sudačke dužnosti, a provodi ga ovlaštena pravna osoba koju utvrdi Vijeće. Pravilnik o sadržaju, metodama i načinu provedbe psihološkog testiranja donosi Vijeće.

(6) Kandidati koji zadovolje na psihološkom testiranju pozivaju se na razgovor pred Vijećem.

(7) Na razgovoru kandidati mogu ostvariti najviše 30 bodova.

(8) Za kandidate s najvećim brojem bodova Vijeće nadležnoj sigurnosno-obavještajnoj agenciji podnosi zahtjev za provedbu temeljne sigurnosne provjere. Zahtjev se podnosi za onoliko kandidata koliko se sudaca imenuje.

(9) Na temelju izvješća o rezultatu sigurnosne provjere nadležne sigurnosno-obavještajne agencije Vijeće donosi ocjenu o postojanju sigurnosnih zapreka.

(10) U slučaju da kandidat iz stavka 8. ovog članka odbije dati suglasnost za provođenje sigurnosne provjere ili se u odnosu na tog kandidata utvrdi postojanje sigurnosnih zapreka, Vijeće nadležnoj sigurnosno-obavještajnoj agenciji podnosi zahtjev za provedbu sigurnosne provjere kandidata koji je ostvario sljedeći najveći broj bodova.

(11) Sigurnosna provjera provodi se sukladno Zakonu o sigurnosnim provjerama.«

III. PRIGOVORI PREDLAGATELJA

8. U uvodnom dijelu prijedloga, kao opći prigovor, predlagatelj ističe važnost zahtjeva za jasnoćom i preciznošću zakona koji će eliminirati svaku arbitrarnost i činiti ga sukladnim načelu vladavine prava, zbog čega zakon treba donijeti u proceduri koja će osigurati ispunjenje tih mjerila. Tvrdi da zakonodavna procedura – osobito, kao u konkretnom slučaju, kad je riječ o organskom i sustavnom zakonu koji uređuje organizaciju sudstva – podrazumijeva minimum savjetodavnog izjašnjavanja onih kojima je namijenjen, to jest sudstva, i to u uvjetima koji sudstvu osiguravaju međunarodno zajamčeni standard autonomije. Taj je standard u konkretnom slučaju narušen višekratnim izmjenama zakonskog prijedloga i nemogućnošću izjašnjavanja predstavnika sudbene vlasti o »relevantno zaokruženom« tekstu prijedloga zakona.

Navedeno predlagatelj ne smatra primarnim razlogom za osporavanje suglasnosti s Ustavom odredaba ZoDSV-a, već je za njega sporno uvođenje mjere sigurnosne provjere kandidata u postupak imenovanja sudaca koji provodi DSV, na način da sigurnosno-obavještajne agencije imaju odlučujuću ulogu pri imenovanju, umjesto da ta uloga pripada DSV-u, imajući u vidu Ustavom i zakonom utvrđeni položaj DSV-a kao samostalnog i neovisnog tijela koje osigurava samostalnost i neovisnost sudbene vlasti u Republici Hrvatskoj. Zadaća je DSV-a, kako naglašava predlagatelj, da sudovi i suci, kao sastavnice sudbene vlasti, budu samostalni i neovisni od utjecaja bilo koje druge sastavnice državne vlasti, na što upućuje i Preporuka Odbora ministara Vijeća Europe CM/Rec (2010)12 od 17. studenoga 2010.

Predlagatelj ističe da su sigurnosne službe pod izravnom kontrolom izvršne vlasti i izvan domašaja sudbene vlasti, čime se krši međunarodni standard prema kojem tijelo koje donosi odluke o izboru i karijeri sudaca treba biti neovisno od izvršne i zakonodavne vlasti. Budući da »DSV praktički ne može imenovati za suca onu osobu za koju tajne službe ocijene da predstavlja sigurnosni rizik već da mora pristupiti proceduri imenovanja drugog kandidata«, time su, prema stajalištu predlagatelja, odluke DSV-a nesamostalne i kontrolirane od izvršne vlasti, koja u tim postupcima može manipulirati i izravno utjecati na izbor sudaca.

Predlagatelj napominje da osporene odredbe, osim što protuustavno zadiru u samostalnost i neovisnost sudbene vlasti, nisu ni potrebne, budući da je zanemariv broj slučajeva u kojima su suci bili sigurnosni rizik. Osim toga, tvrdi da je prema sadržaju upitnika o sigurnosnim provjerama razvidno da podaci koji se prikupljaju nisu primjereni za suce i nisu važni za uredno i zakonito obavljanje sudačke dužnosti.

Smatra nedopustivim da se sigurnosne provjere provode prema Zakonu o sigurnosnim provjerama (»Narodne novine« broj 85/08. i 86/12.; u daljnjem tekstu: ZoSP), jer njegova svrha, definirana člankom 3. ZoSP-a, nema dodirnih točaka sa sucima i njihovim imenovanjem, a iz upitnika za provjeru I., II. i III. stupnja razvidno je da se u okviru sigurnosnih provjera utvrđuju podaci relevantni za obavljanje izvršne, a ne sudbene vlasti.

Predlagatelj naglašava da, prema ZoSP-u, osobe koje su objekt sigurnosne provjere nemaju mogućnost ispitati pravilnost nalaza službi koje provode provjeru u proceduralnom i sadržajnom smislu, što znači da kandidati za suce – bez obzira imenuju li se na tu dužnost prvi put ili se sudac imenuje na novu sudačku dužnost – nemaju mogućnost korištenja sustavom kontrole odluka koje se odnose na postupak imenovanja ili napredovanja sudaca, niti imaju mogućnost osporavanja zaključka sigurnosnih službi. S druge strane, odluke DSV-a o imenovanju sudaca podložne su kontroli sudbene vlasti, a da bi mogle biti preispitane moraju biti obrazložene. Podaci koji se prikupljaju tijekom sigurnosne provjere po definiciji su tajni i ne mogu se iznositi u odluci o imenovanju, izuzev u obliku »zaključka« (sigurnosna zapreka postoji / ne postoji), pa takva odluka, koja ne sadrži razloge za ocjenu o postojanju sigurnosne zapreke, ne može udovoljiti zahtjevima članka 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. i 2/10.; u daljnjem tekstu: Konvencija), niti »proći« ustavnosudsku kontrolu.

Predlagatelj upućuje i na Rezoluciju Europske udruge sudaca od 13. studenoga 2014. te na mišljenje Ureda Savjetodavnog vijeća europskih sudaca CCJE-BU (2014)4 od 1. srpnja 2014., kojima su zauzeta slična stajališta, a prema kojima je nedopustivo i suprotno načelu neovisnosti sudbene vlasti te načelu trodiobe vlasti prikupljanje podataka o sucima po tajnim službama – kada su uvjeti za imenovanje sudaca propisani zakonom, kada za suca ne postoje konkretne i razumne sumnje i kada je »prevladano« tranzicijsko razdoblje tijekom kojeg su takve provjere iznimno mogle biti prihvatljive u vezi s lustracijom sudaca s trajnim mandatima.

Uz pozivanje na presudu Europskog suda za ljudska prava u Strassbourgu (u daljnjem tekstu: ESLJP) u predmetu *Oleksandr Volkov protiv Ukrajine* (br. 21722/11, presuda od 9. siječnja 2013.), vezano uz principe neovisnosti sudstva, predlagatelj ističe da bi u odnosu na osporene zakonske odredbe Ustavni sud trebao provesti savjetodavnu raspravu, ukinuti ih i obvezati nadležna tijela Republike Hrvatske da promijene zakonsko uređenje pitanja koja su u ovom predmetu sporna na način koji proizlazi iz predlagateljevih prigovora.

IV. OČITOVANJE MINISTARSTVA

9. U svojem očitovanju Ministarstvo, u bitnim dijelovima, navodi sljedeće:

»... predmetne izmjene i dopune Zakona ... donesene (su) u okviru reforme sustava ulaska u pravosudnu dužnost, pri čemu su svi prethodno postignuti standardi objektivnosti, jednoobraznosti i transparentnosti ovog postupka dodatno ojačani i unaprijeđeni.

... u postupak imenovanja sudaca u prvostupanjska pravosudna tijela te u postupak imenovanja kandidata koji nisu pravosudni dužnosnici za suce Vrhovnog suda ... uveden *(je)* institut sigurnosne provjere sukladno važećim odredbama Zakona o sigurnosnim provjerama ... prema kojima je ova mogućnost predviđena za osobe koje se imenuju na određenu dužnost. S obzirom na specifičnost pravosudne dužnosti i njezin društveni značaj smatra se svrhovitim eventualno prethodno utvrditi postojanje činjenica koje upućuju na mogućnost zlouporabe ili postojanje određenih rizika od zlouporabe dužnosti odnosno od zlouporabe određenih prava ili ovlasti na štetu nacionalne sigurnosti ili interesa Republike Hrvatske.

U tom je smislu ovaj postupak jedinstven i odnosi se na sve dužnosti, pa tako i na onu sudačku, a mogućnost zlouporabe i postojanja određenih rizika od zlouporabe dužnosti odnosno zlouporabe određenih prava ili ovlasti na štetu nacionalne sigurnosti ili interesa Republike Hrvatske moguća je i unutar sudbene vlasti, čime se otklanjaju prigovori predlagatelja na sadržaj provjera i njihov doseg na kandidate za sudačke dužnosti. Konačno, po prirodi stvari i samoj sudbenoj vlasti trebalo bi biti u interesu da imenovani kandidati ni na koji način ne opstruiraju njezino zakonito i redovno djelovanje.

... postupak provedbe sigurnosne provjere propisan je odredbama Zakona o sigurnosnim provjerama, kao posebnog zakona ... pri čemu svi kandidati ... daju prethodnu suglasnost za provedbu ovog postupka. ... Vijeće u odnosu na kandidate koji na usmenom razgovoru pred njim ostvare najveći broj bodova nadležnoj sigurnosno-obavještajnoj agenciji podnosi zahtjev za provedbu temeljne sigurnosne provjere te na temelju izvješća nadležne sigurnosno-obavještajne agencije samo vijeće donosi konačnu odluku o postojanju ili nepostojanju sigurnosnih zapreka. Dakle, rad sigurnosno-obavještajne agencije u provedbi postupka sigurnosne provjere svodi se isključivo na utvrđenje relevantnih činjenica i sastavljanje opisnog izvješća o utvrđenom, čiju konačnu ocjenu i značaj u postupku imenovanja sudaca utvrđuje samo Državno sudbeno vijeće, koje je već prethodno, u cijelosti samostalno i u skladu sa zakonom propisanim kriterijima utvrdilo najboljeg kandidata za imenovanje ...

Ovakvim zakonskim rješenjem u cijelosti se otklanja prigovor eventualnog zadiranja izvršne u djelovanje sudbene vlasti, te Državnom sudbenom vijeću ... ostavlja ovlast potpuno slobodnog, samostalnog i neovisnog odlučivanja, dok je s druge strane doseg ovakve provjere usmjeren na kandidate za suce, a ne same suce kao nositelje sudbene vlasti, pa se niti u tom smislu ne može govoriti o bilo kakvom obliku nedopuštenog utjecaja na sudbenu vlast ...

Posebno se ističe da institut sigurnosne provjere sudaca ovim izmjenama i dopunama Zakona ... nije uveden po prvi put, već u našem zakonodavstvu postoji od listopada 2010. kada su na snagu stupile odredbe članka 7. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima ('Narodne novine' broj 116/10.) kojima je, između ostalog, propisano da na predmetima iz nadležnosti utvrđene Zakonom o Uredu za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta mogu raditi isključivo suci koji su prošli sigurnosnu provjeru. Iako se navedena provjera ne odnosi na postupak imenovanja sudaca, već njihov raspored u određene sudske odjele i mogućnost rada na određenim sudskim predmetima, ista se vrši po istom postupku kao i sigurnosne provjere uvedene Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o Državnom sudbenom vijeću ... ali je sudbena vlast ne smatra ugrožavanjem svoje samostalnosti i neovisnosti niti nedopuštenim utjecajem izvršne vlasti.

... ističe se i da je poziv na dostavu mišljenja o ovom Nacrtu (prijedlogu izmjena i dopuna ZoDSV-a – op. Ustavnog suda) 3. lipnja 2015., između ostalog, bio upućen Vrhovnom sudu Republike Hrvatske, Udruzi hrvatskih sudaca i Državnom sudbenom vijeću. Državno sudbeno vijeće i Udruga hrvatskih sudaca u dostavljenim su očitovanjima izrazili svoje protivljenje uvođenju sigurnosne provjere ... što je navedeno i u dopisu Vladi Republike Hrvatske od 16. lipnja 2015. kojim joj je Nacrt prijedloga ovog Zakona, zajedno sa svim prikupljenim mišljenjima, upućen u proceduru.«

V. OCJENA USTAVNOG SUDA

10. Vezano uz prijedlog da Ustavni sud ukine osporene zakonske odredbe i »obveže nadležna tijela Republike Hrvatske na provođenje postupka promjene Zakona o Državnom sudbenom vijeću« na način koji sugerira predlagatelj, polazeći od sadržaja uvodnih »općih« primjedbi o važnosti zahtjeva za jasnoćom i preciznošću zakona radi uspostave vladavine prava i

elimininiranja arbitrarnosti, također i od mišljenja predlagatelja o kvaliteti normativnog modela kojem se protivi te o postupku donošenja osporenih zakonskih izmjena, Ustavni sud ističe sljedeće.

10.1. Nadležnost Ustavnog suda utvrđena je člankom 125. Ustava. Alinejom 1. te ustavne odredbe propisano je da Ustavni sud odlučuje o suglasnosti zakona s Ustavom. Riječ je o važećim zakonima, iznimno i o zakonima koji su prestali važiti. Međutim, Ustavni sud nije nadležan zakone ocjenjivati sa stajališta nekog drugog mogućeg, eventualno adekvatnijeg normativnog modela. Osporavanje samog zakonodavnog modela u ustavnosudskom postupku nije relevantno, a o granicama svojih nadležnosti u tome smislu Ustavni sud se više puta očitovao u svojim odlukama (primjerice u rješenju broj: U-I-4798/2004 i dr. od 23. svibnja 2017. /www.usud.hr/, u rješenju broj: U-I-439/2015 od 27. veljače 2018. /www.usud.hr/ i drugima).

U okviru nadležnosti propisane člankom 125. alinejom 1. Ustava, Ustavni sud ne može razmatrati ni pojedinačne slučajeve pogrešne, nezakonite odnosno neustavne prakse u primjeni zakona, niti takvi slučajevi mogu biti mjerilo suglasnosti zakona s Ustavom. Pojedinačni slučajevi u pravilu se razmatraju u okviru postupaka koji se pokreću ustavnim tužbama (u smislu članka 125. podstavka 4. Ustava odnosno članka 62. Ustavnog zakona).

Način predlaganja zakona odnosno njihovih izmjena i dopuna propisan je člankom 85. Ustava. Prema članku 2. stavku 4. alineji 1. Ustava, Hrvatski sabor kao zakonodavno tijelo ima ustavnu ovlast odlučivanja o uređivanju gospodarskih, pravnih i političkih odnosa u Republici Hrvatskoj u skladu s Ustavom, pri čemu snosi isključivu odgovornost za svrsishodnost propisanih zakonskih mjera. Iz načela vladavine prava, pravne sigurnosti i pravne izvjesnosti, iz zahtjeva za izgradnjom stabilnog i djelotvornog demokratskog pravnog poretka te iz ustavnog položaja Hrvatskog sabora kao zakonodavnog tijela proizlazi obveza Hrvatskog sabora da u prikladnom vremenskom okviru donosi odgovarajuća zakonska rješenja kojima će ispravljati postojeće strukturalne disfunkcije.

Kada postupa u smislu članka 125. alineje 1. Ustava, Ustavni sud nije ovlašten nametati obveze zakonodavnom tijelu u pogledu sadržaja zakonskih rješenja, ali u skladu sa svojim nadzornim ovlastima ima pravo ispitivanja njihove suglasnosti s Ustavom.

Stoga dio prigovora predlagatelja – osobito kada tvrdi da je iz upitnika o sigurnosnim provjerama »razvidno da se pribavljaju i obrađuju podaci koji nisu primjereni kada se radi o sucima i koji nemaju nikakvu važnost za uredno i zakonito obnašanje sudačke dužnosti«, ili da je »nedopustivo da se sigurnosna provjera provodi sukladno odredbama Zakona o sigurnosnim provjerama, jer svrha tog zakona je određena u članku 3.«, ili da »to sa sucima i radi imenovanja sudaca nema nikakvih dodirnih točaka«, ili da je »pregledom upitnika za sigurnosnu provjeru razvidno da se utvrđuju podaci koji su bitni za funkcioniranje izvršne vlasti, ali ne i sudbene vlasti«, ili da je »takva odredba (o sigurnosnim provjerama – op. Ustavnog suda) posve nepotrebna, jer broj slučajeva gdje su suci bili sigurnosni rizik, ako ih je uopće bilo, posve su zanemarivi« – ustavnopravno nije relevantan, jer je riječ o mišljenju predlagatelja o kvaliteti normativnog modela.

10.2. Dio općih predlagateljevih prigovora odnosi se na postupak donošenja osporenih zakonskih izmjena odnosno dopuna. Konkretno, predlagatelj tvrdi da zbog čestog mijenjanja zakonskog prijedloga predstavnici sudbene vlasti nisu imali adekvatnu mogućnost izjašnjavanja o »relevantno zaokruženom« prijedlogu zakona (ZIDZoDSV-a/15).

U vezi s tim prigovorom Ustavni sud utvrdio je da je u razdoblju od 9. veljače do 11. ožujka 2015. trajala javna rasprava o Nacrtu prijedloga izmjena i dopuna ZoDSV-a u kojoj su sudjelovala dva suca, Udruga hrvatskih sudaca (ovdje predlagatelj) putem svojih Ogranaka u Zagrebu i Bjelovaru te putem užeg vodstva Udruge. U javnoj raspravi istaknuli su nekoliko prigovora istovjetnih prigovorima iz prijedloga podnesenog Ustavnom sudu, a uže vodstvo Udruge je navelo i da »iz priloženih odredbi nije sasvim jasno predlaže li se sigurnosna provjera za sve suce«, time da su posebice istaknuli kako su sigurnosne provjere nepotrebne.

Prigovori nisu prihvaćeni uz obrazloženje u kojem se Ministarstvo pozvalo na specifične zahtjeve sudačke dužnosti, zbog čega »smatra svrhovitim utvrditi postojanje činjenica koje eventualno upućuju na mogućnost zlouporabe ili postojanje određenih rizika od zlouporabe dužnosti odnosno od zlouporabe određenih prava ili ovlasti na štetu nacionalne sigurnosti ili interesa Republike Hrvatske«. Ministarstvo je također navelo kako je »... ova mogućnost predviđena Zakonom o sigurnosnim provjerama (»Narodne novine« broj 85/08. i 86/12.) za osobe koje imenuju na određenu dužnost. Zakonom je propisana nadležnost posebnog državnog tijela za provedbe sigurnosne provjere, ali je njime propisano i da ocjenu o postojanju sigurnosnih zapreka donosi tijelo koje je zatražilo sigurnosnu provjeru, dakle, ocjenu donosi samo Državno sudbeno vijeće kao samostalno i neovisno tijelo koje osigurava samostalnost i neovisnost sudbene vlasti u Republici Hrvatskoj«.

U povodu Prijedloga izmjena i dopuna ZoDSV-a (P.Z. br. 828, dostavljen Hrvatskom saboru 2. travnja 2015.; www.sabor.hr), u prvom su čitanju izvješće s primjedbama dali Odbor za pravosuđe i Odbor za zakonodavstvo Hrvatskog sabora. Odbor za pravosuđe, u svojstvu matičnog radnog tijela, naveo je da su članovi Odbora podržali predložene zakonske izmjene jer nemaju primjedbi koje bi se odnosile na pitanje sigurnosnih provjera kandidata za sudačku dužnost te je predložio Hrvatskom saboru da se prihvati zakonski prijedlog. Odbor za zakonodavstvo podržao je donošenje zakona te