

KLASA: 700-01/01-01/114  
URBROJ:

Zagreb, 23. travnja 2000.

## USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

### Z A G R E B

Predmet: Stručno mišljenje o prijedlogu za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Državnom sudbenom vijeću te Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima (u daljnjem tekstu: Prijedlog) koji je podnio predsjednik Udruge hrvatskih sudaca (u daljnjem tekstu: predlagatelj).

Veza vaš broj: U-I-190/2001

---

#### I. Uvodne napomene (Prijedlog t. I.<sup>1</sup>)

1. Predlagatelj u uvodnom dijelu nastoji zasnovati svoju inicijativu na općem argumentu da su (neke) odredbe dva zakona koje pobija u suprotnosti sa ustavnim odredbama iz čl. 3. (načelo vladavine prava), čl. 5. (načelo ustavnosti i zakonitosti), te čl. 115. st. 2. (načelo samostalnosti i neovisnosti sudbene vlasti). Pri tome predlagatelj navodi da je njegova interpretacija navedenih načela bitno sukladna «supstancijalnoj ustavnopravnoj interpretaciji» sadržanoj u Odluci Ustavnog suda RH od 15. ožujka 2000. godine (NN br. 31/00 od 22. ožujka 2000. – u daljnjem tekstu: Odluka od 15.03.00.).

2. Iako se treba složiti s ocjenom predlagatelja o važnosti navedenih ustavnih načela i primjerenosti njihove interpretacije u svjetlu Odluke od 15.03.00., treba napomenuti da iz cjeline Prijedloga ne proizlazi da je predlagatelj ispravno interpretirao navedena ustavna načela, a posebno njihovu primjenu u Odluci od 15.03.00. Takvu tvrdnju ne namjeravamo argumentirati činjenicom da je Predlagatelj u postupku javne rasprave o nacrtima osporavanih zakona

---

<sup>1</sup> Prijedlog je podijeljen u tri dijela, od kojih prvi (ad I.) nema unutarnjih podjela na točke, drugi (ad II.) nosi naziv «Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o Državnom sudbenom vijeću» i ima osam točaka, a treći (ad III.) koji ima naslov «Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima» ima sedam točaka (točka 6. pri tome nije naznačena). Kako tekst prijedloga nema numerirane stranice, u ovom očitovanju citirat će se po dijelu/točki (npr. Prijedlog t. II/5).

višekratno dovodio u pitanje Odluku od 15.03.00. i njenu obvezatnost, nasuprot stajališta skupine sudaca i pravnih teoretičara koji su sudjelovali u radu radne skupine Ministarstva pravosuđa koja je izradila izvorni nacrt izmjena dva pobijana akta, a koja je većinu bitnih promjena upravo zasnovala na stavovima i zaključcima iz navedene Odluke Ustavnog suda<sup>2</sup>. Znatno više od faktičkih nedosljednosti predlagatelja u tumačenju Odluke od 15.03.00. u prilog tezi o pogrešnoj interpretaciji te odluke govore sami argumenti predlagatelja, koji se u tekstu poziva na pojedine, iz konteksta istrgnute citate Odluke, uz paušalna pozivanja na «korespondiranje supranacionalnim standardima Vijeća Europe, implementiranim u nizu judikata Europskog suda za ljudska prava», radi potkrijepe svojih navoda, koji – kako će se pokazati u ovome Očitovanju - u bitnome nikako ne mogu biti vjerodostojno izvedeni niti iz Odluke od 15.03.00. niti iz mjerodavne judikature Europskog suda za ljudska prava.

3. Predlagatelj se u svome uvodnom dijelu poziva na dva argumenta<sup>3</sup>:

- a) argument iz Odluke o tome da se vladavina prava «ne svodi samo na formalno-pravnu regularnost, nego uključuje i posebne dopunske zahtjeve sadržajne naravi u koncipiranju zakona», a što znači jasnoću i preciznost te «eliminiranje svake arbitrarnosti i proizvoljnosti u tumačenju i primjeni zakona...»;
- b) vlastiti argument predlagatelja da se za organske zakone koji uređuju sudbenu vlast ne bi smjela koristiti žurna zakonodavna procedura, koja je «posve neprimjerena karakteru i osobitostima materije»; prema predlagatelju, ovaj prijedlog «višekratno je mijenjan i modificiran», a to «bez da je predstavnicima sudbene vlasti omogućeno korektno očitovanje na kakav relevantno zaokružen tekst Nacrta.»;

Niti jedan od ova dva argumenta nije osnovan, i to iz razloga navedenih *infra* pod 4. i 5.

4. Argumentacija Ustavnog suda iz Odluke od 15.03.00. polazi od interpretacije presuda Europskog suda za ljudska prava u slučajevima Sunday Times protiv Velike Britanije, Silver i ostali protiv Velike Britanije i Malone protiv Velike Britanije<sup>4</sup>. Bit ovih presuda sastoji se u onome što je u svojoj Odluci utvrdio i Ustavni sud, a to je da «zakon koji dopušta posvemašnju neizvjesnost u pogledu krajnjeg učinka svojih odredaba ne može se smatrati zakonom koji je utemeljen na načelu vladavine prava niti zakonom u kojem je utjelovljeno načelo pravne izvjesnosti.» U ovoj se ocjeni na deklaratornoj razini slažu i predlagatelj i autori nacrta osporavanog zakona. Ono što predlagatelj propušta zapaziti u svojoj inicijativi, jest činjenica da je ovakav zaključak i kod navedene Odluke, i kod citiranih odluka Europskog suda, proizvod metodologije ocjene zakonskog teksta koja – suprotno pristupu predlagatelja – ne polazi od apstraktno-logičke analize pravne norme, istrgnute iz svog socijalnog konteksta i prakse njene primjene, nego od interpretacije obveze poštivanja i promicanja ljudskih prava kao *obveze rezultata*. Naime, i u navedenim presudama Europskog suda, i u Odluci USRH od 15.03.00., zaključak o povredi standarda određenosti i preciznosti zakona proizišao je iz analize *prakse primjene* pojedinih odredaba. Kako se navodi u standardnim priručnicima o judikaturi Europskog suda, do sada je taj sud pružao državama-članicama široke slobode u organiziranju svoga pravosudnog sustava,

<sup>2</sup> Usporedi Obrazloženje Nacrta Zakona o izmjenama i dopunama ZS-a upućeno Hrvatskom saboru, pod II (Ocjena stanja).

<sup>3</sup> Neki drugi argumenti iz uvodnog dijela prijedloga nisu konkretno elaborirani, već tek najavljuju neke prigovore koji će biti izneseni tek kasnije, pa se zbog toga na njih osvrćemo tek u kasnijem tekstu, kada je riječ o konkretnim odredbama čija se ustavnost osporava.

<sup>4</sup> Vidi Odluku od 15.03.00. pod 19.5.

sve dok se iz funkcioniranja toga sustava može smatrati da je rezultat postupka sukladan traženom standardu poštivanja ljudskih prava (konkretno: prava na pravičan postupak pred nezavisnim i nepristranim sudom).<sup>5</sup> Na identičan način, i Ustavni je sud pokrenuo postupak ispitivanja odredaba ZDSV-a i ukinuo niz odredaba toga zakona tek nakon što je ustanovio da «posljedice koje (pobijane zakonske odredbe) izazivaju u konkretnom slučaju nisu primjerene legitimnim očekivanjima stranaka na koje se primjenjuju».<sup>6</sup> Konkretno, Ustavni sud je ustanovio da se u praksi skoro sedmogodišnje primjene Zakona o Državnom sudbenom vijeću<sup>7</sup> do te mjere udaljilo od legitimnog očekivanja stručne i opće javnosti da je «Državno sudbeno vijeće postupalo protivno cilju i svrsi zbog kojih je osnovano».<sup>8</sup> Tek nakon takvog zaključka o rezultatu primjene norme, USRH je donio odluku o neustavnosti takvih odredaba zbog povrede pravila o određenosti, odnosno pravila da «zakon koji daje diskrecijsko pravo mora ukazati na opseg tog prava». Zbog svega ovoga, predlagatelj bi se mogao legitimno pozivati na navedeni argument tek kada bi mogao pokazati da pobijane odredbe zakona o izmjenama i dopunama pobijanih zakona u svojoj sadašnjoj praktičnoj primjeni (a ne u hipotetičkim konstrukcijama o apstraktnoj mogućnosti negdje u budućnosti) dovode do povrede ustavom zajamčenih prava, i to zbog nedostatka svoje preciznosti i određenosti. Uvjerenje je ovog tijela da će, suprotno od stajališta predlagatelja, praksa pokazati da sadašnje norme, sastavljene upravo u namjeri da se poveća razina njihove predvidivosti i određenosti, odgovaraju aktualnim standardima zaštite ljudskih prava, uključujući i pravo na nepristran i nezavisan sud i pravičan postupak u razumnom roku kao bitne elemente vladavine prava i pravne države. /Više o ovom argumentu u odnosu na pojedine pobijane odredbe vidi *infra* u drugom i trećem dijelu u kojem se raspravlja pitanje ustavnosti pojedinih pobijanih odredaba/.

5. Što se tiče argumenta o žurnosti zakonodavne procedure i nemogućnosti izjašnjavanja legitimnih predstavnika sudbene vlasti o prijedlogu zakona, on se može razdvojiti na dva pitanja – a) je li hitnost postupka opravdana; i b) jesu li «predstavnici sudbene vlasti» imali primjerenu mogućnost izjašnjavanja. Odgovor na oba pitanja trebao bi, prema našem mišljenju, biti potvrđan. Naime, što se tiče tvrdnje o neprimjerenosti hitnog postupanja posebnostima materije, iako bi se s takvim argumentom moglo u normalnim uvjetima i suglasiti, treba podsjetiti da je upravo posebnost materije u konkretnom slučaju, točnije, kritično stanje u području sudbene vlasti koje je i dovelo do Odluke od 15.03.00., pred zakonodavca postavilo imperativ žurnog postupanja. Podsjećamo i na to da je upravo Ustavni sud u citiranoj odluci odredio rok od 7 mjeseci unutar kojega je trebalo izraditi nova zakonska rješenja – što bi i predlagatelj i sva državna tijela trebali shvatiti kao autentično poimanje Ustavnog suda o primjerenom roku unutar koga je izmjenu ovih zakona trebalo ostvariti. Nastojeći provesti čim širu raspravu i uskladiti izmjene i dopune pobijanih zakona s ustavnim promjenama, upravo je Ministarstvo pravosuđa, uprave i lokalne samouprave kao nositelj prijedloga izmjena zatražilo i ishodilo produženje navedenog roka za dodatna dva mjeseca, tj. do kraja 2000. godine. U navedenih devet mjeseci, tj. od kraja ožujka

<sup>5</sup> Cf. Harris/O'Boyle/Warbrick, *Law of the European Convention on Human Rights*, London, 1995, str. 164 i d.

<sup>6</sup> Točka 19.2. Odluke od 15.03.00.

<sup>7</sup> Zakon o DSV-u je stupio na snagu 26. lipnja 1993. godine. Iako su neke od njegovih ukinutih odredaba bile donesene u kasnijim izmjenama, među ukinutim odredbama su i neke koje su u neizmijenjenom tekstu važile od izvornog teksta zakona, tako npr. odredba čl. 12., čl. 18., te čl. 37. st. 1. i 2. Također, i naknadno izmijenjene norme nekada ne odstupaju toliko bitno od izvornog teksta da se argumenti iz Odluke ne bi odnosili i na ranije važeću redakciju norme.

<sup>8</sup> Točka 19.3. Odluke od 15.03.00.

do donošenja zakona krajem prosinca 2000. godine, provedena je obuhvatna rasprava uz sudjelovanje brojnih mjerodavnih institucija i pojedinaca. Već i površan pregled aktivnosti može pokazati da tvrdnja da «predstavnici sudbene vlasti» nisu imali mogućnost sudjelovanja u oblikovanju odredaba izmjena i dopuna pobijanih zakona činjenično ne stoji. Na oblikovanju teksta nacrta radila je radna skupina Ministarstva pravosuđa, uprave i lokalne samouprave čiji su sastav većim dijelom činili sami suci.<sup>9</sup> O polaznim osnovama reforme i, kasnije, o konkretnim prijedlozima nacrta izmjena i dopuna pobijanih zakona, održano je više stručnih skupova i okruglih stolova, između kojih posebno treba izdvojiti: okrugli stol «Hrvatsko pravosuđe na prijelazu u novi milenij» u organizaciji Hrvatskog pravnog centra, Pravnog fakulteta u Zagrebu, Hrvatske odvjetničke komore i Hrvatske javnobilježničke komore u ožujku 2000.; okrugli stol o ulozi redovnih i specijaliziranih sudova u prijedlozima izmjena ZS-a i ZDSV-a na Pravnom fakultetu u Zagrebu 7. studenog 2000. godine; javna rasprava u organizaciji Odbora za pravosuđe Hrvatskog sabora 20. rujna 2000. godine; te okrugli stol o konačnom tekstu Nacrta izmjena i dopuna Zakona o sudovima i Zakona o Državnom sudbenom vijeću na Pravnom fakultetu u Zagrebu 21. studenog 2000. godine<sup>10</sup>. U međuvremenu, zatražene su i prikupljene pisane primjedbe i očitovanja iz najšireg kruga tijela sudbene vlasti – zaprimljeno je više desetaka podnesaka i očitovanja, između ostaloga od: Vrhovnog suda Republike Hrvatske (10. srpnja 2000.); Odbora za normativnu djelatnost Udruge Hrvatskih sudaca (nedatirano); Predsjednika Državnog sudbenog vijeća (10. srpnja 2000.); Upravnog suda Republike Hrvatske (28. lipnja 2000.); Županijskog suda u Sisku (10. srpnja 2000.); Županijskog suda u Zagrebu (nedatirano) i njegovog kaznenog (28. lipnja 2000.) i građanskog odjela (27. lipnja 2000.); Županijskog suda u Zlataru (30. lipnja 2000.); sudskih odjela Županijskog suda u Bjelovaru (30. lipnja 2000.); Općinskog suda u Zagrebu (4. srpnja 2000.); Visokog prekršajnog suda (3. srpnja 2000.); Trgovačkog suda u Splitu (7. srpnja 2000.); Visokog trgovačkog suda RH (3. srpnja 2000.). Kako navodi i predlagatelj u svome prijedlogu, «nacrt prijedloga zakona višekratno je mijenjan i modificiran u bitnim svojim sadržajno-koncepcijskim dimenzijama». Činjenica je da takve «višekratne promjene» nisu, kao što bi se moglo zaključiti iz teksta predlagatelja, proizvod arbitrarne promjene koncepcija radne skupine koja je na nacrtima radila, već da su upravo rezultirale iz nastojanja da se uvaži, u granicama mogućega, sve primljene sugestije i očitovanja. Treba ipak naglasiti i to da, koliko god se pokušavalo u postupak donošenja zakona uključiti široki krug «predstavnik sudbene vlasti»<sup>11</sup> (do te mjere da su tekst nacrta većinom pisali sami suci), uređenje organizacije i funkcioniranja sudbene vlasti jest materija od šireg

<sup>9</sup> U radnoj skupini sudjelovali su: Ranko Marijan (zamjenik ministra, bivši sudac Županijskog suda), Božidar Rumenjak (sudac Županijskog suda u Zagrebu), Nenad Perin (sudac Županijskog suda u Zagrebu), Olga Jelčić (sutkinja Županijskog suda u Zadru), Božo Matovina (tajnik MPULS-a) i Alan Uzelac (docent Pravnog fakulteta u Zagrebu).

<sup>10</sup> Na svim navedenim okruglim stolovima bili su zastupljeni i predstavnici sudaca. Na posljednjem navedenom okruglom stolu velikom većinom sudjelovali su predstavnici sudbene vlasti, od predsjednika Vrhovnog suda i Visokog trgovačkog suda, do sudaca prvostupanjskih sudova. Nakon prezentacije nacrta pobijanih zakona, velik se dio nazočnih sudaca pozitivno očitovao o prezentiranim prijedlozima.

<sup>11</sup> Izraz «predstavnik sudbene vlasti», koji preuzimamo od predlagatelja, tumačimo u prvom redu kao izraz koji obuhvaća suce koji su svojim stručnim radom, interesom, iskustvom, integritetom i znanjem dokazali svoju sposobnost za sudjelovanje u oblikovanju zakonskih promjena, a ne kao delegate cehovskih organizacija, što je, čini se, pozicija predlagatelja. Kada bi se prihvatila potonja pozicija (što, ponavljamo, ne smatramo opravdanim), moralo bi se konkretnije odrediti postupak u kojem su takvi «predstavnici» stekli mandat za zastupanje svih sudaca, i definirati iz čega izvode svoj legitimitet za sudjelovanje u zakonodavnom postupku (uključujući i empirijske podatke o članstvu, njegovoj potpori i postupku odlučivanja).

društvenog interesa, o kojoj u konačnici odlučuju zastupnici Hrvatskog sabora kao legitimno izabrani predstavnici naroda – što se dogodilo i u slučaju ovih zakonskih izmjena i dopuna, koje su određenim dijelom oblikovane i amandmanima saborskih zastupnika. Ovlašt zakonodavne, a ne sudbene vlasti, da u demokratskom postupku formiranja političke volje i poštujući zakonska i ustavna pravila uređuje zakonima sva bitna pitanja, uključujući i funkcioniranje sudbene vlasti, nije nesukladna principu vladavine prava, već upravo proizlazi iz načela podjele vlasti kao jednog od njegovih konstitutivnih dijelova.

## II. Zakon o izmjenama i dopunama ZDSV-a

### 1. Čl. 2.

Predlagatelj osporava čl. 2. izmjena stoga što, prema njegovoj tezi, ovlašćuje da određene poslove u postupku kandidiranja za članove Državnog sudbenog vijeća obavlja mjerodavni odbor Zastupničkog doma Hrvatskog sabora, čime se navodno protuustavno proširuje djelokrug Zastupničkog doma sabora (odnosno njegovog odbora).

Takva tvrdnja predlagatelja nije osnovana. Prema čl. 124. st. 3. Ustava, Državno sudbeno vijeće ima jedanaest članova koje iz reda istaknutih sudaca, odvjetnika i sveučilišnih profesora pravnih znanosti bira Zastupnički dom Sabora *na način i u postupku određenim zakonom*. Zakon o izmjenama i dopunama ZDSV-a u čl. 2. usklađuje zakon s ustavnim promjenama i – kao što to Ustav i traži – propisuje *način i postupak izbora*. Uređenjem postupka u kojem određene radnje u postupku kandidiranja (poziv na pokretanje postupka, prikupljanje kandidatura, predlaganje Zastupničkom domu svih predloženih kandidata koji ispunjavaju uvjete) obavlja mjerodavni odbor samo se precizira način na koji se obavlja postupak izbora članova DSV-a i popunjava praznina koja je nastala nakon što su ustavnim promjenama prestala ovlaštenja Županijskog doma u kandidacijskom postupku. Treba naglasiti da je mjerodavni odbor tijelo Zastupničkog doma i da njegove ovlasti u postupku prema pobijanim izmjenama niti povećavaju, niti smanjuju ustavne ovlasti tog doma Hrvatskog sabora. Posebno se ističe i da mjerodavni odbor nije prema osporavanom članku ovlašten da sam provodi izbor kandidata, čak niti u smislu selekcije ili rangiranja pojedinih kandidata, budući da izmijenjeni čl. 3. st. 7. izričito nalaže mjerodavnom odboru da Zastupničkom domu predloži sve kandidate koji ispunjavaju uvjete za imenovanje. Sam izbor, kao što je to i Ustavom propisano, obavlja Zastupnički dom, i to između najmanje trostrukog broja kandidata od broja članova DSV-a koji se biraju.

Predlagatelj osporava čl. 2. izmjena i stoga što propisuje, u izmijenjenom čl. 3. st. 6. da će mjerodavni odbor zatražiti i od ministra nadležnog za poslove pravosuđa predlaganje osoba za koje smatra da mogu biti kandidati za člana Vijeća. Predlagatelj tvrdi da ovo otvara «posvemašnju neizvjesnost u pogledu očekivane primjene Zakona», i to stoga što – prema njegovoj interpretaciji – ministar nije ovlašten predlagati kandidate, nego «osobe za koje smatra da mogu biti kandidati». Predlagatelj tvrdi da je to «u izravnoj suprotnosti s načelom samostalnosti i neovisnosti sudstva jer načelno ne isključuje mogućnost (koja je dakle zakonski otvorena), da u DSV budu imenovani» kandidati isključivo predloženi od ministra pravosuđa.

Navedeni argumenti predlagatelja nisu osnovani. Ponajprije, pogrešan je stav predlagatelja da ministar nadležan za poslove pravosuđa nije ovlašten predlagati kandidate – to je evidentno iz teksta navedenog stavka u kojem stoji da će mjerodavni odbor zatražiti od ministra *predlaganje* osoba za koje smatra da mogu biti

kandidati. Sintagma «za koje smatra da mogu biti kandidati» naglašava obvezu ministra da vodi računa o tome da osobe koje predlaže udovoljavaju ustavnim i zakonskim uvjetima da budu kandidati (tj. da je riječ o *istaknutim sucima, odvjetnicima, sveučilišnim profesorima pravnih znanosti*), nasuprot sustavu da ministar predlaže određen broj političkih dužnosnika i/ili pripadnika izvršne vlasti (kakav sustav npr. postoji pri imenovanju članova vrhovnih sudbenih vijeća Francuske i Italije koja su *grosso modo* poslužila kao model sadašnjem hrvatskom sustavu imenovanja sudaca). Nakon što ministar pravosuđa predloži osobe za koje smatra da mogu biti kandidati, kandidate će – u pogledu njegovog prijedloga – utvrditi mjerodavni odbor.<sup>12</sup>

Posebno se ističe da upravo dio argumentacije predlagatelja pokazuje hipotetičku i spekulativnu narav njegove teze o protuustavnosti (predlagatelj izričito navodi da «načelno nije isključena mogućnost...»), nasuprot već navedenoj praksi Ustavnog suda i Europskog suda da ocjenjuje određenost norme u svjetlu stvarnih rezultata njene primjene. Naglašavamo da je ovlast ministra pravosuđa da predlaže osobe za koje smatra da mogu biti kandidati postojala u čl. 3. st. 2. Zakona o DSV-u od 1993. godine te da takvu odredbu Ustavni sud nije ukinuo u Odluci od 15.03.00. – zacijelo i zbog toga što se pokazalo da niti ranije niti sada nije postojala opasnost od njene zlorabe. Na zadržavanju ovlasti ministra u postupku kandidiranja inzistirao je Hrvatski sabor<sup>13</sup>. U svakom slučaju, iz teksta zakona, kao i iz redakcije sporne odredbe, vidljivo je da je uloga resornog ministra tek *supsidijarna (supletorna)*: ovlasti ministra navedene su na posljednjem mjestu (za razliku od ranijeg teksta); odredba ne predviđa izvornu ovlast «predlaganja kandidata» (kao kod drugih sudionika u postupku) već «osoba za koje smatra da mogu biti kandidati»; sam tekst naglašava da će se predlaganje zatražiti «*i od ministra*» (riječ «i» ovdje indicira supsidijarnost). Propisati mogućnost da i resorni ministar može Saboru sugerirati moguće kandidate sasvim je razborita, imajući u vidu interes stručne i opće javnosti da na listu kandidata o kojima će zakonodavac odlučivati dođe širi krug istaknutih pravnika te mogućnost da u postupku kandidiranja iz bilo kojih razloga dođe do nemogućnosti da se predloži potreban broj kandidata (npr. ako Skupština HOK-a ili pravni fakulteti ne postignu sporazum oko liste od po šest kandidata koje predlažu). Ističemo i to da je ministar nadležan za poslove pravosuđa politički odgovoran i da njegov eventualni pokušaj da na listu kandidata uvrsti neprikladne osobe može dovesti i do toga da mu bude uskraćeno povjerenje za daljnje obavljanje dužnosti. Dosadašnja praksa je pokazala da su neprikladne osobe na listu kandidata za članove DSV-a predlagala upravo ona tijela koja nisu bila politički odgovorna.<sup>14</sup> U krajnjoj liniji, Ustav je stavio ovlast za izbor članova DSV-a u nadležnost Zastupničkog doma Hrvatskog sabora, a takva ovlast nije dovedena u pitanje bilo kakvom mogućnošću da se lista kandidata o kojima će saborski zastupnici glasovati proširi dodatnim prijedlozima, sve dok takvi prijedlozi ne isključuju s liste kandidata prijedloge drugih ovlaštenih predlagača (a to u sadašnjem tekstu zakona, za razliku od prijašnjeg, nije slučaj). Na zadnjem mjestu

<sup>12</sup> To je, uostalom, *mutatis mutandis* bio i dosadašnji način izbora članova DSV-a, uz tu razliku što je kandidate utvrđivao Županijski dom Sabora. Sada je, naprotiv, ojačan položaj stručnih tijela (proširena opća sjednica VSRH, skupština Odvjetničke komore, pravni fakulteti) za koje je određeno propisano da ne samo predlažu moguće kandidate, nego je određena i kategorija kandidata koja se predlaže, kao i izričita ovlast da *utvrde kandidate* (što do sada nisu imali). Jedino u pogledu ministra pravosuđa zadržan je dosadašnji tekst (predlaganje osoba koje mogu biti kandidati), upravo zato da bi se naglasilo da on nema izvornih ovlasti, već samo može dopuniti listu kandidata koje predlažu stručne organizacije.

<sup>13</sup> Vidi raspravu u odborima i amandmane u zakonodavnom postupku donošenja ZID ZDSV-a.

<sup>14</sup> Upravo historijat izbora članova prvog DSV-a pokazuje da bi apstraktna mogućnost zlorabe postojala i onda kada se ovlasti predlaganja daju isključivo stručnom i/ili cehovskom tijelu, čak ako bi to bila npr. Udruga hrvatskih sudaca.

spominjemo i to da sudjelovanje svih triju grana vlasti u postupku kandidiranja i izbora (sudbene, zakonodavne i izvršne) uz neke nevladine stručne organizacije (fakultete, komore) nije u neskladu s vladavinom prava, već – upravo suprotno – afirmira ustavno načelo podjele vlasti shvaćeno kao kooperacija i uzajamna kontrola raznih grana vlasti.

## 2. Čl. 8. st. 5.

Predlagatelj osporava i odredbu čl. 8. st. 5. zbog toga što, propisujući ovlasti mjerodavnog odbora Zastupničkog doma da (između ostalih predlagatelja) predloži razrješenje člana DSV-a prije isteka vremena na koje je izabran, «probija» ustavni djelokrug Zastupničkog doma Hrvatskog sabora.

U pogledu ovog navoda, ističemo da ovaj stavak treba čitati u vezi s prethodnim odredbama koje određuju razloge za razrješenje prije isteka mandata. Iz teksta tih odredaba proizlazi da su jedini razlozi za prijevremeno razrješenje, uz zahtjev samog člana, oni koji se odnose na gubitak svojstva uslijed kojeg je kandidat bio izabran za člana: osuda na kaznu zatvora, trajni gubitak sposobnosti obavljanja dužnosti, primitak u strano državljanstvo i imenovanje za predsjednika suda. Budući da kod ovih razloga prestanak dužnosti člana DSV-a ne nastupa *ex lege*, potrebno je pokrenuti i provesti postupak u kojem će se utvrditi nastupanje nekog od ovih uvjeta i razriješiti člana. Pokretanje postupka i utvrđivanje nastupanja nekog od tih uvjeta ne daje nikakva diskreciona ovlaštenja, već se svodi na tehničku aktivnost utvrđivanja nastupanja nekog od strogo propisanih uvjeta. Budući da Ustav nema izričitih odredaba o razrješenju članova DSV-a, treba zaključiti da je ovdje ostavljena sloboda zakonodavcu da, poštujući ustavna načela i na odgovarajući način primjenjujući odredbe o izboru članova DSV-a, uredi i postupak razrješenja. Zbog toga ovdje nije riječ o proširenju ustavnog djelokruga na koje se poziva predlagatelj.

## 3. Čl. 11. podst. 4.

Predlagatelj osporava odredbu izmjena i dopuna koja, određujući djelokrug Državnog sudbenog vijeća, određuje da Vijeće «obavlja i druge poslove u skladu sa zakonom», ponovno radi navodnog probijanja ustavnog djelokruga (ovaj puta DSV-a).

Ne ulazeći u sofističku narav ovog argumenta, ističemo da «obavljanje i drugih poslova u skladu sa zakonom», osim što je riječ o standardnoj formuli koja izbjegava obvezu ekstenzivnih nabiranja i smanjuje mogućnost nomotehničkih propusta, još ne širi ni na koji način djelokrug DSV-a, jer «drugi poslovi» ovdje nisu ni određeni. Prema našem stajalištu, Odluka od 15.03.00. posve je utemeljena kada zabranjuje zakonodavcu širenje Ustavom propisane nadležnosti pojedinih tijela vlasti. Treba međutim naglasiti da je riječ o *ustavnopravno relevantnom proširivanju nadležnosti*, a da nije svako preciziranje i nadopunjavanje ustavnih odredaba o djelokrugu koje zbog svoje naravi moraju biti maksimalno općenite i apstraktne zbog toga *per se* ustavno nedopustivo. Stoga je ne samo moguće i dopustivo, nego ponekad i potrebno da se zakonom propiše da neko od ustavnih tijela državne vlasti obavlja i poslove koji nisu izričito predviđeni Ustavom, ako takvi poslovi izravno i logički i smisleno proizlaze iz ustavnog djelokruga takvog tijela.

#### 4. Čl. 13. st. 1. (Zakona o Državnom sudbenom vijeću)<sup>15</sup>

Predlagatelj osporava odredbu čl. 13. st. 1. prema kojoj se način rada DSV-a uređuje Poslovníkom, zbog toga što Ustav propisuje da se način rada DSV-a uređuje Zakonom, «pa stoga nema mjesta autonomnoj regulativi proceduralnih pitanja i tehnologije rada DSV-a podzakonskim propisom»<sup>16</sup>.

Uvodno ističemo da odredba čl. 13. st. 1. uopće nije bila objekt izmjena i dopuna od donošenja Zakona o Državnom sudbenom vijeću 1993. godine. Kao takva, ona nije bila do sada uopće dovedena u pitanje, pa je niti Ustavni sud nije do sada proglasio neustavnom, unatoč tome što je Zakon o DSV-u bio objekt njegovog opsežnog preispitivanja, pri čemu je jedan dio odredaba tog zakona ukinut nakon što je postupak preispitivanja njihove ustavnosti po službenoj dužnosti pokrenuo sam USRH. Što se sadržaja primjedbe tiče, navodimo da je način rada Državnog sudbenog vijeća, kao što Ustav i propisuje, uređen Zakonom o DSV-u. Time, međutim, nije isključena i svaka mogućnost da dio pitanja koja po svojoj naravi, zbog svoje detaljnosti i potrebe fleksibilnog reguliranja, nisu dio zakonske materije, budu uređene podzakonskim aktom koji donosi samo Vijeće. Odredba prema kojoj se «postupak uređuje Zakonom» stoga ni sadržajno niti gramatički ne može biti čitana kao odredba koja ustavno zabranjuje svaku mogućnost autonomnog reguliranja.

#### 5. Čl. 14. st. 3.

Predlagatelj smatra da je odredba izmijenjenog čl. 16. st. 5. ZDSV-a suprotna načelu vladavine prava «u dimenziji jasnoće i preciznosti propisa»<sup>17</sup>, a da se nedostatak ne može sanirati Poslovníkom zbog argumenata istaknutih u ranijoj točki Prijedloga. Odredba osporavanog članka glasi: «Ponovno imenovanje suca po proteku roka od pet godina Vijeće provodi po službenoj dužnosti, bez oglašavanja slobodnog mjesta suca.»

Što se tiče «mogućnosti saniranja Poslovníkom», upućujemo na argumente iz prethodne točke. Sadržajno, međutim, osporavamo tezu da je osporavana odredba nejasna ili neprecizna. Naprotiv, ona jasno i određeno precizira način postupanja DSV-a pri primjeni ustavne odredbe (unijete ustavnim promjenama iz studenog 2000.) iz čl. 123. st. 2. Ustava o tzv. pokusnom imenovanju sudaca pri prvom stupanju na sudačku dužnost. Propisuje se od kojih odredaba u postupku imenovanja sudaca se pri prvom imenovanju na stalnu sudačku dužnost odstupa: odredaba o objavljivanju slobodnog mjesta suca iz ranijih stavaka iz istog članka. *Argumento a contrario*, ostale se odredbe o imenovanju sudaca, koje precizno uređuju postupak imenovanja, primjenjuju – uključujući odredbe o prikupljanju mišljenja o obnašanju sudačke dužnosti od sudačkih vijeća, postupanju Vijeća u postupku imenovanja itd. Jedina razlika od režima propisanog u ostalim slučajevima jest da, kako se oglas ne objavljuje (jer sudačko mjesto nije upražnjeno), DSV mora po službenoj dužnosti provesti drugo imenovanje (što smisleno znači da treba inicirati postupak prikupljanja mišljenja o kandidatima iz novog čl. 17. st. 1. ZDSV-a). Smatramo da ovdje zakonodavac nije niti bio ovlašten uređivati položaj sudaca koji su prvi puta stupili na sudačku dužnost bitno drugačije od položaja drugih sudaca, jer su, u skladu s Ustavom, i suci imenovani na pokusni mandat punopravni suci kojima

<sup>15</sup> Predlagatelj, za razliku od prethodnih navoda, ovdje navodi članak Zakona o Državnom sudbenom vijeću, a ne Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Državnom sudbenom vijeću na koji se u dotadašnjem tekstu poziva. Time njegov prijedlog izlazi iz okvira naznačenog u naslovu (pobijanje *izmjena i dopuna* dva zakona).

<sup>16</sup> Prijedlog, t. II/4.

<sup>17</sup> Prijedlog, t. II/5.



– uz iznimku odsutnosti trajnog mandata – pripadaju sva sudačka prava zajamčena Ustavom. Intencija ustavnog teksta jest, prema našem shvaćanju, da omogući da se prvi puta imenovani suci intenzivnije prate u njihovom radu i da se, nakon proteka prvog perioda, imenuju na stalni mandat ako se pokaže da su u petogodišnjem razdoblju barem zadovoljavajuće obnašali svoju dužnost. Takav je sustav sadržan, na određen i precizan način, i u sadašnjem tekstu osporavanog Zakona, a bitno «preciznije» uređivanje ne samo što nije bilo potrebno, već nije niti bilo moguće.

## 6. Čl. 16.

Predlagatelj ekstenzivno osporava odredbu čl. 16. izmjena, kako se čini, djelomično zbog toga što je u suprotnosti s onim što predlagatelj smatra da je «ustavotvorac očito želio», a djelomično zbog toga što ta odredba nije dovoljno razrađena i precizna, kao i zbog nekih drugih razloga na koje će se u nastavku također obratiti pozornost.

Cijeneći želju predlagatelja da osigura da svaka zakonska norma bude razrađena i precizna, ponavljamo raniji stav o tome kada bi i u kojim slučajevima nerazrađenost i nepreciznost pravne norme trebala postati ustavnopravno relevantna (prema Odluci Ustavnog suda Republike Hrvatske od 15.03.00. – onda kada «zakon dopušta posvemašnju neizvjesnost u pogledu krajnjeg učinka svojih odredaba»<sup>18</sup>). Malo relativizirajući sklonost k «posvemašnjoj preciznosti», možemo upozoriti predlagatelja na okolnost (potvrđenu u obimnom korpusu teorijske pravne literature) da je zakon po definiciji opći akt koji, ma koliko se to željelo, ne može posve određeno predvidjeti sve buduće slučajeve – a upravo zbog toga se i od sudaca kao onih koji ga primjenjuju traži da ne budu *bouche de la loi*, već da, kao školovani iiskusni profesionalci, smisleno konkretiziraju njegove odredbe u praksi.<sup>19</sup> Suprotno shvaćanjima predlagatelja, nova odredba čl. 16. ne samo što ne dopušta «posvemašnju neizvjesnost», već je i dostatno određena i precizna, posebno u odnosu na ranije važeći zakonodavni režim – a što se može pokazati upravo interpretacijom točke 19.3. Odluke od 15.03.00. na koju se predlagatelj (sa suprotnom intencijom) poziva.

Odluka od 15.03.00. u točki 19.3. naglašava da «odlučivanje prema stručnim mjerilima i prema pravilima struke, u postupku u kojem se osiguravaju stručnost, neovisnost i dostojnost za obnašanje sudačke dužnosti, treba biti dio sadržaja rada DSV-a». Osnovni problem u dosadašnjoj je praksi bilo «postupanje bez takvih mjerila i pravila», a što se očitovalo i u tome što «pisano mišljenje nije temelj raspravljanja o (kandidatima)». Izmjene i dopune Zakona o Državnom sudbenom vijeću (koje treba ovdje čitati u vezi s odredbama izmjena i dopuna Zakona o sudovima) upravo su bile motivirane takvim opisom dosadašnjeg stanja, nastojeći ga novim odredbama promijeniti. Kako bi se zajamčilo «odlučivanje prema stručnim mjerilima i prema pravilima struke» u postupak imenovanja sudaca interpolirana je nova instanca – sudačko vijeće (pobijanim izmjenama bitno reorganizirano i detaljnije uređeno), čija je bitna uloga osigurati da stručna mjerila i pravila struke – posredovana pismenim mišljenjem koje sudačko vijeće izrađuje o svakom sucu – dopru do Državnog sudbenog vijeća, koje ih je, prema st. 2. novog čl. 18. *dužno uzeti u obzir*, jednako kao i stručne kriterije i mjerila određene u novom čl. 52. Zakona o sudovima na kojima treba biti utemeljeno i mišljenje sudačkog vijeća. Naglašavamo da su upravo

<sup>18</sup> Točka 19.4. Odluke od 15.03.00.

<sup>19</sup> Podsjećamo i na dio argumentacije iz Odluke od 15.03.00. koji govori o tome da «...o institutu pravnih (zakonskih) praznina ... Sud ne može donositi meritorne odluke u postupku ocjene ustavnosti zakona», već samo ako se «radi o pitanju same naravi propisa» (točka 19.1.).

sudačka vijeća, kao izabrana specijalizirana tijela sudske samouprave, najprikladnija da osiguraju «neovisnost i dostojnost za obnašanje sudačke dužnosti», što pokazuje praksa svih zemalja koje takva vijeća imaju (u formi tzv. personalnih savjeta ili senata). Za razliku od ranijeg uređenja, odluka Vijeća o imenovanju ima se svim kandidatima (imenovanim i neimenovanim) dostaviti *s pisanim obrazloženjem* u roku od 15 dana (novi čl. 18. st. 4.).<sup>20</sup> Ovime se, prema našem mišljenju, pruža maksimalno mogući krug jamstava da će upravo ciljevi naznačeni u Odluci USRH od 15.03.00. biti ostvareni (a na praksi je da pokaže koliko je ova ocjena opravdana).

Predlagatelj posebno dovodi u pitanje i kriterije iz čl. 52. Zakona o sudovima, jer su «koncipirane svojim sadržajem na način da se u pretežnoj mjeri odnose na kandidate koji već obnašaju sudačku dužnost», pa zato krše ustavni princip dostupnosti svake dužnosti pod jednakim uvjetima. Niti ovaj stav predlagatelja nije utemeljen, jer elementi na kojima se zasniva ocjena obnašanja sudačke dužnosti iz čl. 52. Zakona o sudovima sadrže one kvalitete koje bi se trebale univerzalno primjenjivati na sve kandidate i koje bi i inače trebale odlikovati dobrog pravnika: *rezultati u radu; stručno znanje; marljivost, ustrajnost i savjesnost; sposobnost usmenog i pisanog izražavanja; sposobnost za uspostavljanje korektnog odnosa sa strankama i učinkovito provođenje postupka; odnos s kolegama i ponašanje izvan službe, ako je to relevantno za funkciju koju kandidat obnaša*. Pojedini elementi koji su precizirani u čl. 52. predstavljaju konkretizaciju ovih kvaliteta kada je riječ o izradi ocjene obnašanja sudačke dužnosti, pa, naravno, nisu relevantni pri izradi mišljenja o kandidatima. No, u čl. 31.b Zakona o sudovima ocjena obnašanja sudačke dužnosti i davanje mišljenja o kandidatima za suce jesu određeni kao *dvije različite* ovlasti sudačkog vijeća. Kada ocjenjuje suce, sudačko vijeće primjenjuje izravno kriterije iz čl. 52. ZS-a. Kada daje mišljenje o kandidatima za suce, sudačko vijeće treba «u izradi obrazloženja *uzeti u obzir* odredbe članka 52. Zakona o sudovima».<sup>21</sup> Drugim riječima, sudačko vijeće treba smisljeno, i.e. *per analogiam* cijeliti elemente iz čl. 52. kada ih primjenjuje na kandidate koji ranije nisu obnašali sudačku dužnost. Podatke koji bi sudačkom vijeću omogućili izradu takvog mišljenja za kandidate koji nisu obnašali sudačku dužnost, sudačko vijeće može zatražiti od svih tijela koja mogu dati relevantne podatke (novi tekst čl. 17. st. 2. al. 2.) i na taj način zajamčiti da će se s njima postupati na bitno istovrstan način kao i s ostalima. Prema našoj ocjeni, to je bilo jedino moguće rješenje, jer bi propisivanje posebnih kriterija koji važe za kandidate-suce i za kandidate-nesuce dovelo do ustavnopravne neravnopravnosti koju predlagatelj imputira osporavanom članku zakona.<sup>22</sup> Konačno, eventualne propuste sudačkog vijeća da na primjeren način tretira sve kandidate za suce može još uvijek ispraviti Državno sudbeno vijeće, u kojemu, uz suce, sudjeluju i predstavnici drugih grana pravne profesije.

<sup>20</sup> Usporedi ovu zakonsku obvezu Vijeća sa sljedećom tezom predlagatelja: «Valja također napomenuti u kontekstu gore navedenog da je zakonodavac upravo s motrišta ustavnosudske odluke propustio normirati obvezu DSV-a u pogledu iznošenja razloga u pisanoj odluci za neprihvatanje prijedloga odnosno pozitivnog mišljenja sudačkog vijeća za kandidate koji nisu imenovani a pozitivno su ocijenjeni» (Prijedlog, t. II/6). Obveza pismenog obrazloženja, uz obvezu da se uzme u obzir mišljenje sudačkog vijeća, govori upravo suprotno.

<sup>21</sup> Tekst čl. 17. st. 4. ZDSV-a, izmijenjen člankom 15. Zakona o izmjenama i dopuna tog zakona.

<sup>22</sup> Argument predlagatelja može se dodatno relativizirati i utoliko što je načelno primjenjiv samo na imenovanje za suce viših sudova, gdje za isto mjesto mogu konkurirati i suci, i druge osobe koje ispunjavaju zakonske uvjete (potonje je u praksi znatno rjeđe). Riječ je o razmjerno malom broju imenovanja u usporedbi s imenovanjem sudaca nižih sudova gdje kandidati, po prirodi stvari, ranije nisu obnašali sudačku dužnost.

Članku 16. predlagatelj zamjera i to što u prvom stavku doslovno prenosi odredbu iz čl. 121. st. 2. Ustava u pogledu obveze DSV-a da, u postupku imenovanja i razrješenja suca pribavi mišljenje mjerodavnog odbora Zastupničkog doma, ne propisujući u narednom stavku obvezu DSV-a da pribavljeno mišljenje uzme u obzir. Predlagatelj tvrdi da je ustavotvorac «očito želio da to mišljenje bude uzeto u obzir prilikom meritornog odlučivanja DSV-a». Ne ulazeći u raspravu što ustavotvorac očito želi, a što ne, napominjemo da su ovdje ustavotvorac i zakonodavac empirijski bili isto tijelo te da je, između ostaloga, i tekst izmjena Ustava i tekst osporavane odredbe izmjena Zakona o DSV-u prihvatio i isti «mjerodavni odbor», ne nalazeći nikakvu očitu proturječnost u njima. Uostalom, ako obveza da se uzme u obzir mišljenje mjerodavnog odbora, do kojeg je predlagatelju iznimno stalo, *očito proizlazi iz ustavnog teksta*, je li ju potrebno ponavljati u zakonskom tekstu? Iz perspektive osiguranja onih vrijednosti na kojima počiva Odluka od 15.03.00. zakonodavcu je očito bilo mnogo važnije – i manje redundantno – naglasiti da DSV mora voditi računa (i) o mišljenju sudačkog vijeća.

## 7. Čl. 17.

Predlagatelj osporava u cijelosti ustavnost odredbe čl. 17. izmjena i dopuna, koji tekst zakona dopunjuje člankom 18.a o poništaju odluke o imenovanju. Smatra da se time (ponovo) prekoračuje «limitiran i taksativno propisan djelokrug» DSV-a koji se odnosi samo na imenovanje, razrješenje te odlučivanje o stegovnoj odgovornosti sudaca. Tvrdi da «jednom imenovani sudac ... može biti samo razriješen odlukom DSV-a, te nikakvo poništavanje odluke o imenovanju, s posljedicom *ex tunc* ustavnopravno nije dopušteno.»<sup>23</sup>

Inicijativa predlagatelja nije osnovana. Odredbe o poništaju odluke o imenovanju uključene su u tekst izmjena i dopuna zakona upravo na inicijativu koja je stigla tijekom javne rasprave o prijedlogu zakona, a koja je dijelom stigla i iz samog Državnog sudbenog vijeća, potaknuta problemima uočenima u njegovu radu.<sup>24</sup> Slične odredbe mogu se naći i u komparativnom pravu, a svrha im je da omogućе sankcioniranje nezakonito donesenih odluka o imenovanju<sup>25</sup>. Suprotno stajalištu predlagatelja, kod razloga iz ovoga članka ne dolazi u pravilu u obzir primjena odredaba o razrješenju sudaca, jer se odredbe o razlozima razrješenja iz čl. 123. st. 3. Ustava odnose na suce koji su zakonito i pravilno imenovani, ali se tijekom obnašanja njihove dužnosti pojavi okolnost temeljem koje suca treba razriješiti. Ustavna odredba o imenovanju sudaca implicira *zakonito imenovanje*, pa svakako nije proširivanje ustavnih nadležnosti DSV-a reguliranje načina da se *nezakonito imenovanje* i njegove posljedice uklone. U većini slučajeva iz čl. 17. bez ovakvog rješenja ne bi uopće bilo moguće sankcionirati nezakonite slučajeve imenovanja sudaca. Stegovna odgovornost ovdje ne bi dolazila u obzir, jer se odnosi na djela koja sudac počini tijekom mandata, a ne prije njega, a k tome je ograničena i kratkim zastarnim rokovima; također, stegovna odgovornost ne može biti primjenjiva ako je nezakonito imenovanje uzrokovala svojom aktivnošću druga osoba, a ne sam kandidat za suca, a niti onda kada je do nezakonitog imenovanja došlo objektivnim propustom koji se nikome ne može staviti na teret. U svim takvim situacijama nastavak obnašanja dužnosti suca koji je nezakonito imenovan sama po sebi narušava princip vladavine prava, dovodeći u pitanje sposobnost osobe koji svoj mandat crpi iz nezakonitog akta da se skrbi za zakonitost pri rješavanju predmeta iz

<sup>23</sup> Prijedlog, t. II/7.

<sup>24</sup> Inicijativu za uključivanje takve odredbe dao je prof. dr. sc. Davor Krapac, profesora Pravnog fakulteta u Zagrebu i bivši član DSV-a.

<sup>25</sup> S izuzetkom treće alineje (ako sudac bez opravdanog razloga u roku od šest mjeseci ne položi prisegu) koja regulira specifičnu situaciju.

svoga djelokruga – a time i mogućnost da se u postupku koji ona provodi zajamči pravo na pravično suđenje od strane neovisnog i nepristranog suda (čl. 29. Ustava; čl. 6. Europske konvencije za zaštitu temeljnih ljudskih prava i sloboda).

Svakako se slažemo s tezom predlagatelja da je zakonski i ustavno neprihvatljivo da odluka o poništaju imenovanja ima retroaktivan učinak (djelovanje *ex tunc*). Međutim, posve je pogrešno tumačenje predlagatelja da bi to bio slučaj s odredbom novog čl. 18.a. Sasvim standardna leksička interpretacija riječi «poništenje» upućuje na *konstitutivan* učinak takve odluke i utoliko ne predviđa poništenje *ex tunc*. Osoba koja je bila imenovana za suca obnašat će svoju dužnost do pravomoćnosti odluke o poništaju imenovanja.<sup>26</sup> Što se tiče razloga koji su propisani u čl. 18.a, teško je zamisliti preciznije određene razloge: neispunjavanje uvjeta za imenovanje odnosi se na precizno i iscrpno određene uvjete za imenovanje sudaca iz čl. 49. i 50. Zakona o sudovima; kod neistinitih podataka i dokaza traži se utvrđenje da je odluka o imenovanju utemeljena upravo na njima, a ista se kauzalna veza traži i za kaznena djela kandidata ili predsjednika ili člana Vijeća. Ovom se odredbom ne krši niti odredba o pravo na žalbu sadržana u čl. 18. Ustava. Naime, kao što i sam predlagatelj primjećuje<sup>27</sup>, ovdje je riječ o specifičnom upravnom aktu protiv kojeg je druga pravna zaštita osigurana, uključujući i zaštitu u postupku pred Ustavnim sudom RH.

#### 8. Čl. 24. st. 2.

Predlagatelj pobija odredbu iz čl. 24. st. 2. koja isključuje pravo na žalbu protiv odluke o suspenziji, zbog nesukladnosti s čl. 18. Ustava.

Isključenje prava na žalbu kod navedene odredbe ne predstavlja kršenje ustavnog prava na žalbu, jer je odluka o suspenziji privremenog i provizornog karaktera, o čemu je Ustavni sud već imao prilike odlučivati. Pravna zaštita pruža se suspendiranom sucu odlukom u kojoj se odlučuje o prijedlogu za izricanje stegovne kazne razrješenja od dužnosti, a protiv koje je žalba osigurana. U slučajevima u kojima se utvrdi da i nakon što se pružila mogućnost izjašnjavanja sucu protiv kojega se vodi postupak i dalje postoji osnovana sumnja da je sudac počinio teško stegovno djelo, opravdano je hitno reagirati i privremeno suspendirati takvog suca, jer bi njegovo nastavljanje obnašanja sudačke dužnosti dovelo u pitanje ostvarenje vladavine prava u skladu s doktrinom o nezavisnosti i nepristranosti sudaca kao javnoj vjeri u nezavisnost i nepristranost (*appearance of independence, justice must be seen to be done*). Provizornost ove odluke očituje se i u tome što je udaljenje od dužnosti vremenski dvojako ograničeno: može trajati najviše tri mjeseca, uz mogućnost produljenja; ukupno ono je ograničeno trajanjem postupka (u kojem apsolutni zastarni rok u pravilu iznosi dvije godine od izvršenja stegovnog djela) i mora se preispitivati svaka tri mjeseca (čl. 26. st. 3. ZDSV-a).

### III. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima

#### 1. Čl. 18.

Predlagatelj osporava odredbu čl. 18. izmjena i dopuna (kojom je izmijenjen tekst čl. 30. st. 3. ZS-a) jer, prema njegovom mišljenju, krši odredbu čl. 115. st. 2. Ustava, propisujući da, uz Ustav i zakon, obvezatnu snagu u primjeni imaju i pravna

<sup>26</sup> Usporedi, npr. sudsku presudu o poništaju braka koja dovodi do prestanka braka tek svojom pravomoćnošću (do donošenja Obiteljskog zakona čak i još kasnije).

<sup>27</sup> Vidi drugu rečenicu t. II/7 Prijedloga.

shvaćanja prihvaćena na sjednici sudskog odjela Vrhovnog i Upravnog suda RH, i to za sva vijeća u sastavu odjela koji je pravno shvaćanje zauzeo.

Treba pozdraviti argumente predlagatelja, jer se oni u osnovi poklapaju s argumentima na kojima je izmjena čl. 30. st. 3. ZS-a utemeljena. Naime, upravo je tom izmjenom radikalno reduciran broj sudova u kojima sudski odjeli mogu donositi obvezatna pravna shvaćanja, ukidanjem obvezatnosti na razini drugostupanjskih sudova u RH. Time je prestala ovlast sudskih odjela dvadesetak županijskih sudova, a zadržana je mogućnost da samo u dva najviša suda u državi pravna shvaćanja imaju obvezujuću snagu.<sup>28</sup> Opravdanost obvezatnosti pravnih shvaćanja kod Vrhovnog se suda može izvesti iz njegovog specifičnog ustavnog položaja kao najvišeg suda koji *osigurava jedinstvenu primjenu zakona* (čl. 119. st. 1. Ustava). Prijedlog da se obvezatnost pravnih shvaćanja zadrži samo na razini Vrhovnog suda bio je izvorno i varijanta teksta koji je predložila radna skupina. U konačnici je ipak prevladao argument da, radi postupnosti promjena i važnosti jedinstvene primjene zakona kao ustavne vrijednosti koja je jednakog ranga kao i nezavisnost sudaca u odlučivanju, treba za sada zadržati i obvezatnost pravnih shvaćanja na razini Upravnog suda RH. U svakom slučaju, može se smatrati da u koliziji dva ustavna načela jest dopustivo i jedno i drugo uređenje – o čemu svjedoči i činjenica da Ustavni sud do sada nije odlučio o neustavnosti ranije odredbe kod koje je u ranijem uređenju, *a fortiori*, za to postojala znatno veća vjerojatnost.

## 2. Čl. 31.n st. 1. podst. 1. (Zakona o sudovima)<sup>29</sup>

Predlagatelj osporava «kao neprihvatljivu» odredbu prema kojoj mandat člana sudačkog vijeća može prestati ako to ovaj sam zatraži (iako je u čl. 31.f. st. 1. sudjelovanje u radu sudačkog vijeća definirano kao pravo i dužnost svakog suca).

Ne vidimo u čemu bi ovakvo uređenje bilo protivno Ustavu, jer ga je moguće i potrebno tumačiti i primjenjivati sasvim u skladu s ustavnim načelima. Naime, iako je moralna i zakonska obveza svakog suca sudjelovati u vršenju poslova sudske samouprave, iz sustavnih i pragmatičnih je razloga predviđeno da sudac može zatražiti prijevremeni prestanak članstva u sudačkom vijeću. Zbog važnosti funkcije člana sudačkog vijeća, koja predstavlja i izraz povjerenja kolega-sudaca, za očekivati je da član koji prijevremeno traži razrješenje to čini iz ozbiljnih razloga. S druge strane, član sudačkog vijeća mora iskreno i predano obavljati dužnost koja mu je povjerena, pa je neprihvatljivo prisiljavati ga da ju nastavi obavljati protiv svoje volje. Posljedice takvog uređenja mogle bi, prema našoj ocjeni, znatno više potencijalno ugroziti i blokirati rad sudačkih vijeća od pobijanog uređenja koje omogućuje da se na upražnjeno mjesto u kratkom roku imenuje zamjenik člana koji je zatražio razrješenje.

Upozoravamo da i ovaj argument predlagatelja počiva na spekulaciji o apstraktnoj mogućnosti u budućnosti (k tome i preuveličanoj i barem dijelom tendencioznoj) što, slijedom naše ranije teze, ne može biti dostatno utemeljenje za utvrđivanje neustavnosti pobijane odredbe.

<sup>28</sup> Ovime je spriječena i mogućnost (koja se u praksi i događala) da odjel drugostupanjskog suda zauzme pravno shvaćanje protivno shvaćanju odjela Vrhovnog suda, što je moglo dovesti i do načelno neograničenog broja ukidanja po izvanrednom pravnom lijeku i ponovnog donošenja sadržajno jednake odluke u drugom stupnju – čime se ozbiljno narušavalo ustavno pravo na postupak u razumnom roku.

<sup>29</sup> I ovdje predlagatelj miješa način numeriranja, pozivajući se na odredbu novog čl. 31.n (unesenog člankom 19. Zakona o izmjenama i dopunama ZS-a).

### 3. Čl. 32.a (Zakona o sudovima)<sup>30</sup>

Predlagatelj pobija ustavnost članka 32.a ZS-a koji sadrži posebne odredbe koje se odnose na predsjednika Vrhovnog suda Republike Hrvatske. Nastavljajući svoju liniju argumentacije, i ovdje predlagatelj pobija novo zakonsko uređenje ne zbog odredaba koje ono sadrži, već zbog onoga što u tome uređenju nema, a što bi se, prema shvaćanju predlagatelja, tamo trebalo nalaziti. Posebno, predlagatelj tvrdi da ova odredba «ne normira jasne kriterije imenovanja»; te da (dovoljno) ne regulira uvjete razrješenja predsjednika Vrhovnog suda prije isteka mandata. Predlagatelj tvrdi i da «akt imenovanja predsjednika ima ujedno značaj odluke o imenovanju suca VS RH», čime je «posve narušen smisao kojeg Ustav daje instituciji DSV-a»<sup>31</sup>, a diskutira i neke druge hipotetičke situacije.

Uvodno treba naglasiti da je pobijano zakonsko uređenje izravna posljedica ustavnih promjena, koje su u novom čl. 119. st. 2. nanovo uredile način imenovanja i (implicitno) instituciju predsjednika Vrhovnog suda. Iz ustavnog teksta proizlazi da, jednako kao što Vrhovni sud RH ima specifični ustavni položaj suda koji, kao vrh sudbene hijerarhije, osigurava jedinstvenu primjenu zakona i ravnopravnost građana, tako i predsjednik Vrhovnog suda ima specifičan ustavni položaj, koji nije u svemu jednak položaju ostalih sudaca. Njega, za razliku od drugih predsjednika sudova, ne imenuje ministar pravosuđa na prijedlog sudačkog vijeća, već se bira u kooperaciji najviših tijela svih grana vlasti: sudbene (prethodno mišljenje Opće sjednice Vrhovnoga suda); zakonodavne (prethodno mišljenje mjerodavnog odbora Zastupničkog doma Hrvatskog sabora, izbor od strane Zastupničkog doma); i izvršne (prijedlog Predsjednika Republike). Takav način biranja osigurava široki konsenzus, kako stručnih, tako i političkih čimbenika o prikladnosti osobe koja se bira za predsjednika najvišeg suda u državi. Kako bi i formalni uvjeti za imenovanje odgovarali dignitetu funkcije, u čl. 32.a st. 1. ZS-a propisano je da predsjednik Vrhovnog suda mora ispunjavati opće i posebne uvjete za suca Vrhovnog suda – a riječ je o uvjetima koji su jasno određeni u čl. 50. st. 4. i 5. ZS-a. Neosnovano je pozivanje predlagatelja da takvi uvjeti nisu prikladni za narav funkcije predsjednika suda koji (u pravilu) ne sudi već se bavi poslovima sudske uprave. Naime, predsjednik suda je «*sudac koji uz tu dužnost obavlja i poslove sudske uprave*» (čl. 73.a ZS-). Čak i onda kada se djelatno ne bavi poslovima suđenja, predsjednik suda (pa tako i predsjednik Vrhovnog suda) ostaje i sudac, te stoga mora udovoljavati i uvjetima za suca. Što se tiče svojstava potrebnih za učinkovito obavljanje poslova sudske uprave, njih – kao ni kod ostalih predsjednika sudova – nije moguće taksativno zakonski propisati jer ovise o specifičnostima aktualnih problema i poslova svakoga suda i individualnim organizacijskim i komunikativnim kapacitetima kandidata te je stoga jedino razborito rješenje prepustiti je slobodnoj ocjeni nadležnih tijela.

U pogledu ostalih argumenata predlagatelja treba naglasiti da je postupak imenovanja i razrješenja predsjednika Vrhovnog suda u bitnim crtama uređen samim Ustavom te da je stoga bespredmetna argumentacija predlagatelja koji pobija postupak imenovanja i razrješenja.

Posebno se sadržajno može osvrnuti na predlagateljjev prigovor novoj odredbi čl. 32.a st. 3. ZS-a prema kojoj će DSV imenovati osobu izabranu za predsjednika Vrhovnog suda za suca tog suda, ako do izbora nije obnašao sudačku dužnost u tom sudu. Naime, neosnovana je tvrdnja da se time narušava ustavni koncept DSV-a, jer je već navedeni široki konsenzus svih grana vlasti, a i transparentnost i javnost

<sup>30</sup> Vidi raniju bilješku.

<sup>31</sup> Prijedlog, t. III/3.

postupka imenovanja već po sebi jamstvo da će izabrani kandidat (barem) udovoljavati uvjetima «stručnosti, neovisnosti i dostojnosti za obnašanje sudačke dužnosti». Zbog ovog razloga, a i zbog specifičnosti položaja predsjednika Vrhovnog suda koja proizlazi izravno iz ustavnog teksta, pobijano rješenje nije suprotno Ustavu<sup>32</sup>. O dodatnim argumentima koji se tiču općenito imenovanja predsjednika sudova vidi *infra* pod III/5. (o sukladnosti imenovanje sudaca i predsjednika sudova načelu nezavisnosti sudbene vlasti).

#### 4. Čl. 28., 29. i 30.

Predlagatelj osporava u cijelosti odredbe o ocjenjivanju sudaca (izmijenjeni članci 52-54. Zakona o sudovima), i to zbog «vrijeđanja ustavnog principa vladavine prava u odnosu na zahtjev preciznosti i jasnoće propisa».

U pogledu interpretacije zahtjeva preciznosti i jasnoće propisa i načina njegovog ustavnopravno relevantnog ocjenjivanja upućujemo na ranije izvode; jednako tako, i u pogledu interpretacije čl. 52. ZS-a koji sadrži kriterije za ocjenjivanje sudaca.

Ovdje se ograničavamo na to da ustvrdimo kako svi pobijani članci predstavljaju bitan pomak unaprijed u odnosu na dosadašnje uređenje ocjenjivanja sudaca – a kao takvi već su prepoznati i pohvaljeni u praksi. Nadalje, riječ je o sustavu ocjenjivanja koji ne predstavlja hrvatsku posebnost, već je izveden prema uzoru na norme susjednih država (posebno Slovenije i Austrije) koje također daju važnu ulogu tzv. personalnim savjetima kao tijelima sudačke samouprave koji su pandan i uzor sudačkim vijećima u Hrvatskoj. K tome, u odnosu na ranije uređenje rada sudačkih vijeća i načina praćenja i ocjenjivanja sudaca (koje, prema našem saznanju, predlagatelj nije pobijao prijedlozima za ispitivanje ustavnosti) sadašnje je uređenje znatno jasnije, preglednije i preciznije.

U odnosu na pojedine tvrdnje predlagatelja može se reći sljedeće:

- «Nema obveze praćenja i uvida u rad ocjenjivanog suca»:
  - o Upravo suprotno, formiranjem sudačkih vijeća kao stalnih tijela, reprezentativnog i razmjerno malobrojnog sastava, i određivanjem njihove nadležnosti za davanje ocjene obnašanja sudačke dužnosti (čl. 31.b, st. 1. al. 1.) statuirana je i obveza (ali i institucionalna mogućnost) da se kontinuirano prati rad svih sudaca s područja sudačkog vijeća. Mogućnost praćenja iz različitih perspektiva osigurana je i sastavom sudačkog vijeća u kojemu sudjeluju i suci nižih, i suci viših sudova. Ona je potencirana i obvezom sudačkog vijeća da jednom godišnje podnosi sucima izvješće o svome radu (čl. 31.b st. 2.), ali i potrebom da se u postupku zatraži i mišljenje odgovarajućeg drugostupanjskog sudskog odjela. Sudačko vijeće može pribaviti i druge podatke, a o svakom kandidatu moraju i usmeno raspravljati prije nego što pristupe ocjenjivanju (čl. 54. st. 2. ZS-a). Svi ovi elementi jamče da sudačko vijeće može informirano raspravljati i ocjenjivati obnašanje dužnosti sudaca sa svog područja;
- «Ocjene nisu jasne; mogu rezultirati posvemašnjom arbitrarnošću»:

<sup>32</sup> Ako bismo slijedili način izlaganja predlagatelja i hipotetički konstruirali posljedice mogućih uređenja, mogli bismo pokušati zamisliti što bi bio potencijalni rezultat drugačijeg režima, koji predlagatelj, čini se, sugerira. Kada bi DSV imalo diskreciono pravo da odbije za suca Vrhovnog suda imenovati osobu koju je, nakon pozitivnog mišljenja Opće sjednice Vrhovnog suda predložio predsjednik države, a imenovao Sabor, ono bi svojom negativnom odlukom (ako bi uopće pomislilo donijeti ju) moglo izazvati ozbiljnu državnu krizu, jer bi se uzdrimalo povjerenje u razboritost i prosudbu najviših tijela izvršne, sudbene i zakonodavne vlasti.

- Ovaj argument, osim što je sasvim spekulativan, još je i netočan. Ocjena «ne doseže u jednom ili više elemenata minimalni prag» može se sasvim određeno i jasno protumačiti kao nedovoljna ocjena. Ocjena «prelazi prag... ali tek neznatno» jest ocjena koja doduše zadovoljava, ali indicira ispodprosječnost («dovoljan»). Ocjena «prosječno i korektno obnaša dužnost» jest ocjena koja ocjenjivanog suca svrstava u prosjek («dobar»). Ocjena «pokazuje izvanprosječno znanje...» indicira da je riječ o sucu koji se ističe iznad prosjeka («vrlo dobar»). Sve ove ocjene trebale bi biti izuzetno jasne i transparentne svakome onome tko je imao iskustvo dugih godina obrazovanja u kojima ga se ocjenjivalo na sličnoj skali (jedina ocjena koja na skali nedostaje jest «izvrstan», a iz izvornog je prijedloga izuzeta upravo zato da ne bi u jednom dijelu ocjenjivanih izazvalo odveć živa prisjećanja na razdoblje školovanja). Vrlo sličan sustav ocjena imaju i druge zemlje u kojima se ocjenjuje rad sudaca. Naprotiv, sve ono što predlagatelj tvrdi za sadašnji sustav ocjena moglo bi se s mnogo više opravdanosti pripisati ranijem sustavu ocjena koji je poznavao samo tri opcije: nezadovoljavajuće obnaša dužnost (zašto?); zadovoljavajuće obnaša dužnost (zašto?); ispunjava uvjete za napredovanje (što je to? napredovanje kamo – ako je riječ o sucu višeg suda?).
- «Neprikladno je (samo)ocjenjivati rad u sudačkom vijeću i DSV-u»:
  - Rad u tijelima sudačke samouprave (DSV-u, sudačkom vijeću) može biti i radno intenzivan, ako se ispravno obavlja. Uslijed toga, može utjecati na npr. broj donesenih odluka, pa je korektno prema članovima koji obnašaju dužnosti u tim tijelima *uzeti u obzir* i taj element pri ocjenjivanju. Ne stoji da će se to svoditi na «autopercepciju i autovalorizaciju» jer je ocjena individualna, a ne skupna – pa će u pravilu ostali članovi vijeća ocjenjivati jednoga od njih (koji sam sebe, naravno, neće ocjenjivati). Predlagatelj propušta uvidjeti da se ovdje ne radi o ocjeni niti sudačkog vijeća, niti DSV-a, već pojedinačnog suca i evaluaciji njegovog individualnog doprinosa kako redovnim aktivnostima suđenja, tako i obavljanju poslova sudske samouprave.
- «Neravnopravno postupanje s različitim kategorijama sudaca.»:
  - Sadašnje zakonsko uređenje nastojalo je u maksimalno mogućoj mjeri osigurati jednakost u uvjetima ocjenjivanja. Pojedini izneseni argumenti mogu se uvjetno i parcijalno prihvatiti samo kao sugestije za poboljšanje sustava ocjenjivanja u budućnosti (a smatramo da će takvih poboljšanja, nakon što se sustav ispita u praksi, svakako biti). Ništa od navedenog ne može se međutim smatrati opravdanjem za tezu o neustavnosti, posebno zbog toga što i ova razmatranja odlikuje visoka doza spekulativnosti.

## 5. Članci 73.a do 73.j (Zakona o sudovima)<sup>33</sup>

Predlagatelj najviše prostora u svome prijedlogu posvećuje pobijanju novih odredaba članka 73.a do 73.j Zakona o sudovima (unesenima člankom 36. Zakona o izmjenama i dopunama ZS-a). Pobijane odredbe uređuju funkciju predsjednika suda i postupak njegovog imenovanja i razrješenja. Predlagatelj tvrdi da pobijane norme nisu ustavne zbog svoje navodne neodređenosti te da vrijeđaju načelo samostalnosti i neovisnosti sudbene vlasti.

Predlagateljeva teza nije osnovana, jer su pobijane odredbe jasno i određeno formulirane<sup>34</sup>. One su formulirane u nastojanju da se ojača opća razina ostvarenja

<sup>33</sup> Vidi *supra*, bilješku 29 i 30.



pravne države i vladavine prava u Republici Hrvatskoj, i to na način da se u sudovima jasno razgraniče poslovi suđenja, sudske samouprave i sudske uprave te odrede i jasna prava i odgovornosti osoba i tijela koja su zadužena da pojedine poslove obavljaju. Obrazloženje potrebe razgraničenja pojedinih funkcija i razjašnjenje modela na kojem je takvo razgraničenje utemeljeno sadržano je u uvodnom dijelu obrazloženja izmjena i dopuna Zakona o sudovima podnesenom Hrvatskom saboru. Pobjane odredbe u maksimalnoj mjeri polaze upravo od ocjena i stavova Ustavnog suda iz Odluke od 15.03.00.

Što se tiče tvrdnje o tome da osporavane odredbe «ne sadrže nikakva ... mjerila i kriterije» stručne sposobnosti kandidata za obavljanje dužnosti predsjednika suda, ona nije točna, jer su opći uvjeti koje kandidat mora zadovoljavati određeni u čl. 73.c st. 2. Zakona o sudovima. Iz tih uvjeta proizlazi da kandidat za predsjednika mora ispunjavati uvjete za suca suda u kojem se imenuje za predsjednika – što proizlazi i iz određenja funkcije predsjednika suda iz čl. 73.a. st. 1. prema kojoj predsjednik suda jest *sudac koji uz tu dužnost obavlja i poslove sudske uprave* (a u većim sudovima može i samo obavljati samo poslove sudske uprave). Ono što proizlazi iz ove odredbe jest konceptualna dvojnost funkcije predsjednika suda: on istodobno obavlja (može obavljati) poslove suđenja, a obavlja i poslove sudske uprave određene u čl. 25. Zakona o sudovima. Predsjednik suda, čak i onda kada se – u sudovima s preko 20 sudaca – ograniči na obavljanje poslova sudske uprave, ostaje sudac. Zbog toga pri svome imenovanju on mora i udovoljavati istim uvjetima kao i svaki drugi sudac tog suda – jer će se, uostalom, na njega kao suca odnositi i sva ustavna jamstva koja važe za suce (a koja postoje i onda kada sudac ne sudi); također, nakon prestanka dužnosti predsjednika suda, on kao sudac nastavlja obavljati sudačku dužnost (čl. 73.a st. 5.), jer njegovo razrješenje ne utječe na prava i dužnosti koje ima kao sudac (čl. 73.g st. 3.). U pogledu (implicirane) tvrdnje predlagatelja da nisu određeni *specifični* uvjeti kojima bi predsjednik suda trebao udovoljavati kao *tijelo sudske uprave*, ona je sasvim točna, ali iz razloga što – kao i u dosadašnjem tekstu zakona – takve posebne uvjete nije niti moguće (a posebno ne jasno i precizno) odrediti. Dodatne kvalitete i stručne sposobnosti, uz one potrebne za sudačku dužnost, proizlaze iz određenja poslova sudske uprave iz čl. 25. ZS-a. Riječ je o istim onim organizacijskim i komunikativnim vještinama koje i inače odlikuju čelne ljude koji obavljaju upravne poslove. «Mjerila i kriteriji» za sposobnost obavljanja takvih poslova niti inače se zakonom ne propisuju, dijelom zato što u velikoj mjeri ovise od osobitosti svakog od mjesta gdje se ti poslovi obavljaju, a dijelom zato što je riječ o varijabli intenziteta: svrha je procesa imenovanja osobe koja će biti zadužena obavljati organizacijske i upravne zadatke da se između više prijavljenih kandidata imenuje najbolji, a ne da se mehanički povuče crta između «sposobnih» i «nesposobnih» kandidata. U funkciji ocjenjivanja ispunjavanja kako uvjeta za suca, tako i posjedovanja drugih kvaliteta koje omogućuju ocjenu stručne sposobnosti kandidata nalazi se i odredba čl. 73.c st. 4. koja ovlašćuje predsjednika sudačkog vijeća da zatraži sve relevantne podatke od ministarstva nadležnog za poslove pravosuđa, kako bi prijedlog predstavnika sudaca okupljenih u sudačkom vijeću bio donesen na podlozi maksimalno širokog kruga informacija. Riječ «nužni» u tome stavku treba naglasiti da će sudačkom vijeću biti dani podaci koji su za ocjenu stručne sposobnosti relevantni, a ne svi podaci – jer u evidencijama može biti i podataka koji su nevažni za ocjenu sposobnosti kandidata, a njihovo bi priopćavanje potencijalno moglo narušiti i kandidatovo ustavno pravo na privatnost.

---

<sup>34</sup> O tome da (ne)određenost neke odredbe može voditi njenoj neustavnosti samo ako uzrokuje rezultate inkompatibilne s vrijednostima zaštićenima Ustavom vidi argumentaciju *supra* pod I/4.

Poseban osvrt zasluži je predlagateljeva teza da bi «imenovanje dužnosnika sudbene vlasti ... od strane predstavnika izvršne vlasti bilo suprotno načelu samostalnosti i neovisnosti sudbene vlasti»<sup>35</sup>. Ustavno načelo samostalnosti i neovisnosti sudbene vlasti, suprotno gledištu predlagatelja, nije samo po sebi nespojivo s imenovanjem pravosudnih dužnosnika od strane izvršne vlasti. Načelo podjele vlasti ne znači mehaničku odijeljenost pojedinih grana vlasti, već njihovu uzajamnu ravnotežu i kontrolu, pa tako utjecaj jedne grane vlasti na imenovanje dužnosnika druge nije suprotan ustavnom načelu podjele vlasti (u čijoj je funkciji i načelo neovisnosti sudbene vlasti) već predstavlja njenu potvrdu. Takvo je gledište potvrđeno ne samo u judikaturi Ustavnog suda Republike Hrvatske, već i u praksi primjene Europske konvencije za zaštitu temeljnih ljudskih prava i sloboda koju je ratificirala i Hrvatska. U slučaju *Campbell i Fell protiv Velike Britanije*, Europski sud za ljudska prava jasno je ustvrdio da je, u sustavima zemalja Vijeća Europe, *imenovanje sudaca od strane izvršne vlasti ne samo dopustivo već i sasvim normalno*.<sup>36</sup> Ako imenovanje sudaca od strane izvršne vlasti nije načelno u neskladu s pravom na neovisan i nepristran sud, onda *a fortiori* to nije slučaj s imenovanjem predsjednika sudova, u čijoj su nadležnosti prema zakonu u prvom redu upravni poslovi u sudu.

Iz navedenih je razloga neumjesna i argumentacija predlagatelja u Prijedlogu, t. III/5. pod a), b) i c). Posebno se upozorava na hipotetičnost argumentacije pod c) koja ističe navodne poteškoće s u praksi teško zamislivim slučajem da se za predsjednika suda imenuje osoba koja nikada ranije nije obavljala sudačku dužnost. Odredba čl. 73.c st. 2. Zakona o sudovima prema kojoj kandidat za predsjednika suda može biti «iznimno i osoba koja ne obnaša sudačku dužnost» - osim njenog izričito iznimnog karaktera – odnosi se na osobe koje *u trenutku kandidiranja* ne obavljaju sudačku dužnost, što ne isključuje mogućnost da takva osoba u ranijem tijeku svoje karijere ima iza sebe dugu i uspješnu sudačku praksu (a na takvu se osobu, jasno, ne odnosi ustavna odredba o pokusnom sudačkom mandatu pri *prvom stupanju na sudačku dužnost*). I sam predlagatelj govori da je kod imenovanja osoba koje nisu bile suci za predsjednike sudova riječ o «hipotetičkom slučaju», što oduzima svaku snagu njegovoj tvrdnji da to predstavlja «ozbiljni nedostatak u pogledu zahtijevane jasnoće i preciznosti propisa». Određujući jasno i precizno funkciju i ulogu predsjednika suda, propisujući pravila za uvjete i postupak njegovog imenovanja te određujući legitimne iznimke od pravila, zakonodavac je ostvario uređenje koje se u svemu slaže s ustavnim načelom vladavine prava i pravne države.

Čak i kada bi u sasvim iznimnim slučajevima i bila iskorištena zakonska mogućnost da za predsjednika suda bude imenovana osoba koja nije bila sudac, ali udovoljava uvjetima za suca i raspolaže potrebnim organizacijskim sposobnostima (npr. ako je kandidat bio državni odvjetnik ili bilježnik), još uvijek je potrebno da se podvrgne postupku imenovanja od strane Državnog sudbenog vijeća. Ono, u skladu s čl. 73.c st. 3 ima zakonsku mogućnost ne imenovati kandidata za predsjednika suda na sudačku dužnost, a time onemogućiti i da on obnaša dužnost predsjednika suda – «ukoliko ga Državno sudbeno vijeće ne imenuje, cijeli postupak imenovanja mora se ponoviti». Time, protivno predlagateljevim navodima, Državno sudbeno vijeće, a ne ministar pravosuđa ili sudačko vijeće, u konačnici odlučuju o imenovanju na sudački

<sup>35</sup> Prijedlog, t. III/5 (treći odlomak).

<sup>36</sup> O navedenoj odluci i drugim odlukama koje određuju stav Europskog suda prema načinu imenovanja sudaca vidi Harris/O'Boyle/Warbrick, *Law of the European Convention on Human Rights*, London, 1995, str. 231. Vidi i: Krapac, Davor, Pojam neovisnosti sudstva u judikaturi Suda za ljudska prava Vijeća Europe, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 42 (suppl. 4), 1992, str. 535-560.

položaj, pa se time ne krše niti ustavne odredbe o imenovanju sudaca, niti se neustavno proširuje nadležnost drugih tijela.<sup>37</sup>

Što se tiče predlagateljevih razloga za pobijanje odredaba o predlaganju i izboru kandidata za predsjednika suda, oni su irelevantni jer je i savjetodavna i predlagačka funkcija sudačkog vijeća iz već iznesenih razloga sukladna Ustavu. Uloga sudačkog vijeća nikako nije svedena na «administrativno-tehnički servis ministra u odnosu na utvrđivanje liste kandidata koji ispunjavaju potrebne formalne uvjete», jer sudačko vijeće mora obrazložiti svoj prijedlog ministru, i to u odnosu na svakog kandidata. Svakog kandidata sudačko vijeće treba i vrednovati (arg. iz čl. 73.d st. 2. Zakona o sudovima). Uloga takvog obrazloženog prijedloga sudačkog vijeća jest izuzetno važna, jer će u pravilu ministar pravosuđa biti motiviran upravo vrijednosnim stavovima i argumentima sudačkog vijeća pri odlučivanju o tome koji je kandidat najbolji. Istina je da se u nekim slučajevima stavovi ministra pravosuđa o potrebnim organizacijskim sposobnostima i vrednovanju kandidata mogu razlikovati od stavova sudačkog vijeća, ali u tom slučaju ministar na sebe preuzima isključivu političku odgovornost za kakvoću i posljedice svoga izbora, što sigurno neće učiniti bez dalekosežnih razloga. U krajnjoj liniji, sasvim je razborito i logično prepustiti konačnu odluku o osobi predsjednika suda ministru pravosuđa, jer on po svome položaju kao najviše tijelo za obavljanje poslova pravosudne uprave (čl. 37. st. 1. Zakona o sudovima) odgovara za učinkovitost sudske uprave i pravilnost akata koje ona donosi.

Istovjetni argumenti mogu se istaknuti i u pogledu predlagateljevih prigovora postupku razrješenja predsjednika suda prije isteka njegovog mandata. Ističemo da je postupak prijevremenog razrješenja uređen tako da onemogućiti arbitrarne i prenapljene odluke. Predsjednik suda bit će razriješen tek ako se u postupku nadzora nad obavljanjem sudske uprave (koji u skladu sa zakonom provodi viši sud) utvrdi postojanje teških grešaka u obavljanju sudske uprave koje štete redovnom i pravilnom obavljanju poslova i funkcioniranju suda (čl. 73.g st. 1. al. 1-4. i čl. 73.i st. 1.). Na izvješće o nadzoru predsjedniku suda omogućava se prigovor, a može se zahtijevati i ponavljanje uvida u rad sudske uprave od Vrhovnog suda RH. Ministar je dužan pribaviti i mišljenje sudačkog vijeća (arg. iz čl. 73.i. st. 1), a njegovo mišljenje mora biti pisano i obrazloženo (čl. 73.i. st. 2.).

Nije osnovan niti stav predlagatelja da se isključenjem prava na žalbu protiv rješenja o razrješenju predsjednika suda krši čl. 18. Ustava. Neovisno o tome predstavlja li mogućnost prigovora na izvješće i zahtjeva za ponavljanjem postupka nadzora od strane Vrhovnog suda «drugu pravnu zaštitu» (što sadržajno svakako jest slučaj), naglašavamo da odluka o razrješenju predsjednika nije «pojedinačni pravni akt donesen u postupku prvog stupnja pred sudom ili drugim ovlaštenim tijelom» u smislu čl. 18. st. 1. Ustava. Funkcija predsjednika suda je organizacijska funkcija u sudu pa ne predstavlja niti subjektivno pravo osobe koja obnaša tu časnu, ali privremenu upravnu funkciju. Izmjene i dopune na više mjesta naglašavaju da predsjednik suda nakon prestanka funkcije nastavlja obnašati jednako časnu i

<sup>37</sup> Predlagateljevi navodi o tome da bi osoba koja je tako imenovana za predsjednika suda bila imenovana na pokusni petogodišnji rok mogli bi biti i točni, ali su irelevantni iz obzora ispitivanja njihove ustavnosti (odredba Ustava poznata je svima, pa tako i kandidatima koji je moraju uzeti u obzir, ako koriste ovu iznimnu zakonsku mogućnost). Nije međutim točno da se takav predsjednik suda ne bi mogao imenovati na stalni mandat, jer se – primjenom legitimnih metoda interpretacije pravnih propisa – može odredbe o imenovanju sudaca na odgovarajući način primjenjivati i na predsjednika suda koji je samo obnašao svoju upravnu funkciju (*argumento a maiori ad minus*: kandidati za sudačku funkciju niti ne moraju biti suci, a u tom slučaju sudačko vijeće o njima daje mišljenje na temelju raspoloživih podataka prikupljenih u skladu s čl. 17. st. 1. i 2. Zakona o Državnom sudbenom vijeću).

uvaženu dužnost suca (vidi čl. 73.a. st. 5; čl. 73.g st. 3; čl. 73.i st. 1). Odluka o razrješenju ne utječe na prava i dužnosti suca koji je obnašao funkciju predsjednika suda. Stoga je pravo na žalbu protiv odluke o razrješenju ovdje jednako toliko umjesno koliko i pravo na žalbu protiv razrješenja s bilo kojeg drugog čelnog mjesta u državnoj upravi (uključujući tu i položaj ministra u Vladi RH).<sup>38</sup>

Argument predlagatelja da su izmjene Ustava, propisujući u čl. 124. st. 4. inkompatibilnost položaja predsjednika suda s članstvom u DSV-u, bitno promijenile ustavno poimanje njihove uloge i funkcije, smještavajući poslove predsjednika suda u sudbenu vlast (samo zato što je ova odredba unutar glave ustava o sudbenoj vlasti) toliko je artificijelan i nategnut da sam za sebe ne bi zasluživao komentar. Nije uopće sporno da je predsjednik suda *i* sudac i da je zato logično da se ova odredba pojavljuje u glavi o sudbenoj vlasti (premda u odredbi o DSV-u koji, sam za sebe, također nije tijelo sudbene vlasti jer nju, po čl. 118. st. 1. Ustava, obavljaju sudovi). K tome, kao što je ranije već bilo demonstrirano, sudjelovanje tijela izvršne vlasti u imenovanju dužnosnika sudbene vlasti ni po kojem međunarodnom standardu nije samo po sebi nesukladno principima nezavisnosti i nepristranosti sudbene vlasti, već je naprotiv redovan slučaj koji normalno proizlazi iz principa podjele vlasti kao sustava međusobne suradnje i uzajamne provjere (čl. 4. st. 2. Ustava).<sup>39</sup>

Predlagatelj također pobija odredbu čl. 44. st. 1. izmjena i dopuna koja, u prijelaznim odredbama, određuje da se imenovanje predsjednika sudova po odredbama ovoga zakona ima obaviti u roku od tri mjeseca od dana stupanja na snagu Zakona. Predlagatelj tvrdi da se tom odredbom «narušava ostvareni status dužnosnika sudbene vlasti»; k tome navodi da ona nije «jasno regulirala pravnu sudbinu dužnosnika imenovanih po ranijim propisima», te da bi novi predsjednici sudova mogli biti imenovani tek kada prethodnima istekne njihov osmogodišnji mandat na koji su imenovani prema ranijem zakonu.

Predlagateljeve tvrdnje nisu osnovane. Nakon što je Ustavni sud RH utvrdio protivnost ranijeg sustava uređenja instituta predsjednika sudova Ustavu, izmjenama i dopunama zakona propisan je bitno drugačiji sustav. Uz promjene tijela nadležnih za imenovanje i razrješenje, promijenjen je i postupak imenovanja, a skraćen je i mandat predsjednika sudova s osam na četiri godine. Odlukom od 15.03.00. utvrđeno je i ono što je u stručnoj i općoj javnosti već postalo notornom činjenicom, a to je da aktualni sustav sudske uprave pati od ozbiljnih nedostataka koji dovode do neučinkovitosti i narušavanja prava građana na pravičan postupak u razumnom roku pred nezavisnim i nepristranim sudom. Zato je upravo u svrhu unaprjeđenja sudačke nezavisnosti, ali i efikasnosti ukupnog sustava pravosuđa, bilo potrebno propisati, suglasno odluci Ustavnog suda, novi, drugačiji sustav imenovanja predsjednika sudova. To nije «narušavanje statusa dužnosnika sudbene vlasti» na koje se predlagatelj poziva, jer međunarodni standardi koje on spominje govore o ostvarenom statusu *sudaca, a ne predsjednika sudova*. Zakonodavac je u cijelosti poštivao ove standarde, a išao je i korak dalje. Ne samo da se promjene odnose samo na predsjednike sudova, a ne na suce, već je čak i za imenovanje predsjednika

<sup>38</sup> Suprotno stajalištu predlagatelja, činjenica da Odluka od 15.03.00. na jednom mjestu usputno spominje mogućnost da se uredi i disciplinska odgovornost predsjednika sudova svakako nije dostatna da se zaključi da je intencija Ustavnog suda bila da se nužno i propiše poseban postupak odlučivanja o disciplinskoj odgovornosti predsjednika sudova, odvojen od disciplinskog postupka kojem su oni kao suci podložni.

<sup>39</sup> Posebno je neopravdan argument predlagatelja da sudovi nisu podložni članku 4. st. 2. Ustava jer «je naglasak na uzajamnosti, a sudovi u tom smislu nemaju djelokrug suradnje i nadzora nad drugim granama vlasti». Koja bi bila svrha čl. 19. st. 2. Ustava RH, ako ne da se zajamči nadzor sudbene vlasti nad upravnom? Također, sudjelovanje sudaca u izbornom postupku oblik je suradnje i nadzora nad zakonodavnom vlašću.

sudova određen postupak u kojem je strogo zajamčeno sudjelovanje stručnih i profesionalnih kriterija sposobnosti (kroz ispitivanje prijedloga od strane sudačkih vijeća). Što se mandata predsjednika tiče, jasno je propisano da se nakon stupanja na snagu novoga zakona u određenom roku ima provesti imenovanje predsjednika sudova u skladu s odredbama novoga uređenja. Kada takav postupak bude proveden, u skladu s uobičajenim pravilima pravne interpretacije prestat će mandat predsjednika sudova izabranih po odredbama starog zakona, a na dužnost će stupiti predsjednici sudova izabrani po odredbama novog zakona. Napominjemo da u sudovima u kojima su predsjednici na zadovoljavajući način obnašali svoju dužnost takva odredba ni u kojem slučaju ne mora nužno značiti i personalni diskontinuitet. Naime, i dosadašnjim je predsjednicima sudova moguće kandidirati se u postupku imenovanja po novim propisima, a za očekivati je da će, ako budu najbolji kandidati, oni biti i ponovo imenovani. Tek stvarno provedeni postupak novog imenovanja predsjednika sudova može pokazati hoće li, i u kojoj mjeri, doći do promjena osoba koje obnašaju dužnost predsjednika sudova. Nije za očekivati da će do promjena doći u sudovima koji su dobro radili, a promjene u drugim sudovima mogu samo doprinijeti općem ostvarenju principa vladavine prava i pravne države.

#### 6. (7!)<sup>40</sup> Čl. 66 (Zakona o sudovima) & čl. 34. ZID ZS-a

Predlagatelj također pobija odredbu čl. 66. Zakona o sudovima o mirovanju sudačkog mandata suca koji bude imenovan za dužnosnika u Ministarstvu pravosuđa. Riječ je o odredbi koja nije u bitnome mijenjana Zakonom o izmjenama i dopunama ZS-a od 2000. godine. Predlagatelj smatra da ova odredba krši načelo samostalnosti i neovisnosti sudstva «u kontekstu diobe vlasti», jer se time u jednoj osobi kumulira funkcija sudbene i izvršne vlasti.

Takav stav predlagatelja potpuno je pogrešan, jer, između ostaloga, počiva na pogrešnom tumačenju riječi «mirovanje». Mirovanje sudačke dužnosti znači da tijekom obnašanja upravne funkcije imenovani dužnosnik prestaje biti sudac, sve dok obnaša upravnu dužnost. Nakon završetka obnašanja dužnosti u Ministarstvu pravosuđa, sudački se mandat takve osobe reaktivira, tj. takva osoba ne mora proći postupak novog imenovanja na sudačku dužnost već se vraća na rad u sud iz kojeg je otišla. Osim što na ovaj način nema istodobne kumulacije izvršne i sudbene dužnosti u istoj osobi treba istaknuti da je takav režim jedini praktični način da se osigura da ministarstvo nadležno za poslove pravosuđa u svoje redove uključi i suce (a potrebu da u ministarstvu rade i osobe koje mogu prenijeti profesionalno i osobno iskustvo obnašanja sudačke dužnosti ne treba posebno obrazlagati). Sličan način privlačenja kadrova iz sudstva poznaju i zakoni koji reguliraju organizaciju pravosuđa u drugim europskim zemljama te se ni u njima takve zakonske odredbe ne smatraju nesukladnima principima podjele vlasti i neovisnosti sudstva.

#### IV. Zaključak

Zbog svih gore navedenih razloga, smatramo da Ustavni sud ne treba prihvatiti prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti pobijanih odredaba Zakona o Državnom sudbenom vijeću i Zakona o sudovima. Uvjereni smo da, suprotno tvrdnjama predlagatelja, nakon izmjena i dopuna iz prosinca 2000. godine ovi zakoni predstavljaju velik korak unaprijed u osiguranju ostvarenja ustavnih načela vladavine prava i podjele vlasti, kao i prava na pravnu zaštitu u razumnom roku. Oni su posebno u skladu sa suvremenim poimanjem neovisnosti sudstva, kako je ono određeno u aktima Vijeća Europe: *nezavisnost ne smije biti smatrana privilegijom*

<sup>40</sup> U Prijedlogu je ispuštena točka 6. koja bi bila sljedeća na redu.

*danom sucima, već jamstvom za građane; stoga, nezavisnost i odgovornost sudaca nisu u suprotnosti.<sup>41</sup>*

---

<sup>41</sup> Zaključak Multilateralnog sastanka o pravosudnoj politici Vijeća Europe, u sklopu Aktivnosti za razvoj i konsolidaciju demokratske stabilnosti (ADACS), Strasbourg, 18-19.05.2000. (Dokument Vijeća Europe ADACS/DAJ Strasbourg mult.Concl. (2000), str. 4, t. 5.).