

UDRUGA HRVATSKIH SUDACA  
Zagreb, Ul. Grada Vukovara 84

i

UDRUGA HRVATSKIH SUDSKIH  
SAVJETNIKA I VJEŽBENIKA  
Zagreb, Vladimira Ruždjaka 8

Zagreb, 21. siječanj 2010.

## USTAVNOM SUDU REPUBLIKE HRVATSKE

Na temelju odredbe članka 16. i članak 33. stavak 1. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske ("Narodne novine" 99/99 od 29. rujna 1999.) Udruga Hrvatskih sudaca, zastupana po predsjedniku Udruge Đuri Sessi i Udruga sudskih savjetnika, zastupana po predsjedniku Udruge Mislavu Kolakušiću, podnosi ovaj

### PRIJEDLOG

Za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti pojedinih odredaba :

1. Zakona o Državnom sudbenom vijeću ("Narodne novine" br. 58/93, 49/99, 31/00, 59/05 i 150/05 - dalje ZDSV) i Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Državnom sudbenom vijeću ("Narodne novine" 153/09 od 21. prosinca 2009. - dalje ZID ZDSV),
2. Zakona o sudovima ("Narodne novine" 150/05, 16/07 i 113/08) i Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima ("Narodne novine" 153/09 od 21. prosinca 2009. - dalje ZID ZOS) i
3. Zakona o pravosudnoj akademiji ("Narodne novine" 153/09 od 21. prosinca 2009. - dalje ZPA)

s Ustavom RH uz molbu da se održi savjetodavna rasprava te da se o biti stvari odluči na temelju javne rasprave.

---

#### I. Uvod

Prema pravnom stajalištu predlagatelja, ovdje navedene zakonske odredbe čija se ocjena suglasnosti s Ustavom traži, nisu suglasne s odredbama: članka 3. (načelo vladavine prava), članka 4. (načelo diobe vlasti), članka 5. (načelo ustavnosti i zakonitosti) te članka 117. stavak 2. (načelo samostalnosti i neovisnosti sudbene vlasti) Ustava Republike Hrvatske.

S tim u svezi, vladavina prava, ustanovljena je kao najviša vrednota ustavnog poretka RH koja se ne svodi samo na formalno-pravnu regularnost, nego uključuje i posebne dopunske zahtjeve sadržajne naravi u sastavljanju zakona. Načelo vladavine prava traži da zakoni moraju biti opći i jednaki za sve, a zakonske i pravne posljedice izvjesne za adresate pravne norme (princip pravne izvjesnosti) tj. primjerene njihovim legitimnim očekivanjima u svakoj konkretnoj neposrednoj primjeni zakona.

Ovo načelo stoga traži da zakon bude jasan i precizan (sukladno posebnosti dotične normativne materije), a to treba spriječiti svaku arbitrarnost i proizvoljnost u tumačenju i primjeni zakona, odnosno uklanjanje neizvjesnosti adresata pravne norme u pogledu krajnjeg učinka zakonskih odredaba koje se na njih neposredno primjenjuju.

Samo jasna i precizno formulirana zakonska norma sukladna je načelu vladavine prava jer omogućuje adresatu predvidivost posljedica njegova ponašanja, odnosno mogućnosti usklađivanja vlastita držanja s legitimno predvidivim učincima primjene zakona u konkretnom slučaju. Izloženi sadržaj suštinskog smisla ovog načela odgovara nadnacionalnim standardima Vijeća Europe, ugrađenim u nizu odluka Europskog suda za ljudska prava (Odluka Ustavnog suda od 15. ožujka 2000.).

Predlagatelji, međutim, drže da načelo vladavine prava uključuje i daljnje, dodatne zahtjeve glede pripremnih radnji u odnosu na pravno-političku koncepciju i normativnu obradu zakonskog teksta, kao i u pogledu parlamentarne procedure, koja svojom temeljitošću, studioznošću i transparentnošću, treba zajamčiti ranije istaknute zahtijevane kvalitete zakona.

U konkretnoj situaciji, a u pitanju su organski zakoni za sudstvo iz područja sudsko-organizacijskog odnosa pravosudnog prava, za koje se traži kvalificirana većina glasova parlamentarnih zastupnika sukladno članku 83. stavak 2. Ustava - nacrt prijedloga zakona višekratno je mijenjan i modificiran u bitnim svojim sadržajno-koncepcijskim sastavnicama bez da je predstavnicima sudbene vlasti omogućeno korektno očitovanje na kakav relevantno zaokružen tekst Nacrta. Time je narušen međunarodni standard autonomije sudstva u pogledu minimuma savjetodavnog izjašnjenja o prijedlogu sustavnog zakona o sudstvu. Ovo, dakako nije istaknuto kao neposredni razlog protuustavnosti usvojenih zakona, nego kao indikator njihove ustavnopravne valjanosti s motrišta načela vladavine prava u odnosu na parlamentarnu proceduru donošenja bitnog organskog zakona.

## **II. Zakon o državnom sudbenom vijeću i Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o Državnom sudbenom vijeću**

### **1. Članak 12. stavak 2. ZDSV-a**

U članku 11. pod stavak 4. propisano je da u djelokrug DSV-a spada i obavljanje drugih poslova u skladu sa zakonom. Ova odredba je u suprotnosti s limitiranim djelokrugom DSV-a kako je propisano člankom 121. stavak 1. Ustava, a koji se isključivo odnosi na imenovanja i razrješenja sudaca te odlučivanja o njihovoj stegovnoj odgovornosti. U prilog istaknutoj tezi o ograničenom djelokrugu DSV-a govori i argumentacija ustavnosudske odluke od 15. ožujka 2000..

## 2. Članak 16.b. u članku 1. ZID ZDSV-a

Ovom odredbom propisano je da na temelju članka 16.a. istog Zakona Ministarstvo pravosuđa raspisuje interni natječaj za sva slobodna sudačka mjesta.

Na temelju tako raspisanog internog natječaja koji se objavljuje u "Narodnim novinama" i na internetskim stranicama Ministarstva pravosuđa, označuje se sud na koji se kandidati žele imenovati. Ministarstvo pravosuđa će potom zatražiti od sudačkih vijeća ocjenu obnašanja sudačke dužnosti za posljednje tri godine.

Ova odredba, bez obzira što se na temelju članka 10. ZID ZDSV-a ne primjenjuje do 1. siječnja 2013., nije suglasna s odredbama Ustava navedenim u točki I. ovog prijedloga, ali niti s odredbom članka 14. i članka 44. Ustava RH.

Osporena odredba suprotna je odredbi članka 14. Ustava RH jer se tom odredbom zabranjuje svaki oblik diskriminacije pa i onaj na temelju društvenog položaja.

Navedenom odredbom se određenoj kategoriji osoba koje su određene svojim društvenim statusom - sudačkom funkcijom, daje više prava nego što se to daje osobama koje nemaju isti društveni status i to stoga što se prvenstveno i jedino osobama koje su već suci daje pravo natjecanja za sudačku funkciju na nekom drugom sudu.

Time su diskriminirane sve one osobe koje ispunjavaju sve formalne i materijalne i suštinske uvjete za izbor za suca u Republici Hrvatskoj ali se, zbog citirane zakonske odredbe, nalaze u poziciji da im je takvo što onemogućeno već na formalnoj ravni.

Iz suštinski istih razloga osporena odredba suprotna je odredbi članka 44. Ustava RH kojom se određuje da svaki državljanin RH ima pravo, pod jednakim uvjetima, sudjelovati u obavljanju javnih poslova i biti primljen u javne službe.

Budući da je sudačka funkcija javna služba *per definicionem*, to se primjenom i provedbom odredbe članka 16.b. ZID ZDSV izravno krši odredba članka 44. Ustava RH. Ovo stoga što se, prema osporenoj odredbi, sudačka funkcija čini dostupnom samo onim državljanima RH koji su već suci i koji tu funkciju već obnašaju. To znači da se izravno krši citirana ustavna odredba na temelju koje se svakom državljaninu RH jamči pravo obnašanja javne funkcije pa tako i sudačke dužnosti.

## 3. Članak 16.d. u članku 1. ZID ZDSV.

Osporenim odredbom propisuje se da odluka Državnog sudbenog vijeća (DSV) o imenovanju suca na drugi sud mora biti utemeljena na rezultatima kandidata na listi prvenstva, a koju listu na temelju stavka 1. istog članka donosi DSV prema broju bodova koje je sudac ostvario u ocjenama.

Ova odredba je u suprotnosti s člankom 123. stavak 1. Ustava RH kojom je određeno da suce u skladu s Ustavom i zakonom imenuje i razrješuje Državno sudbeno vijeće te odlučuje o njihovoj stegovnoj odgovornosti.

Okvir nadležnosti ali i ovlasti DSV-a propisan je Ustavom RH. Uzimajući u obzir argumentaciju navedenu u točki I. ovog prijedloga, osporena odredba izravno ograničava ovlast DSV-a donositi konstitutivne odluke koje se odnose na imenovanje sudaca u pojedine sudove.

Iako odredba članka 123. Ustava RH govori o tome da suce imenuje DSV sukladno Ustavu i zakonu, to ne daje zakonodavcu pravo da Zakonom o DSV-u pitanje imenovanja sudaca uredi na način da se uloga, ovlasti i nadležnost DSV-a kao samostalnog i neovisnog tijela ustanovljenog Ustavom RH potpuno isključe na način da se zakonom imperativno propisuje tom i takvom tijelu sudbene vlasti dužnost imenovati za suca osobu o kojoj je odlučivalo neko drugo tijelo (sudačko vijeće).

Time se zakonom, suprotno Ustavu RH, uloga DSV-a svodi na deklaratornu formalnu ulogu te odluka DSV-a o imenovanju suca potpuno gubi svoj konstitutivni smisao, a što je protivno položaju DSV-a definiranog Ustavom RH.

Međunarodni standardi neovisnosti pravosuđa u bitnom traže da o imenovanju i razrješenju sudaca odlučuje samostalno i neovisno tijelo u kojem suci čine većinu. Ti isti standardi propisuju da se odluke o imenovanju i napredovanju sudaca moraju temeljiti na objektivnim kriterijima utemeljenim na sposobnostima i znanju kandidata.

No, to ne znači da se *apriori* i bez mogućnosti provjere može zakonom propisati da su ti standardi zadovoljeni ako faktički odluku o imenovanju donosi neko drugo tijelo (sudačko vijeće), a ne DSV koji je jedini Ustavom RH određen da ima tu ulogu i ovlasti.

Ovakvo zakonsko rješenje ne samo da je ustavnopravno neodrživo, već pokazuje da zakonodavac suprotno smislu i svrsi članka 123. Ustava RH želi pokazati da veće povjerenje u pravilnost i objektivnost odluka o imenovanju daje sudačkom vijeću nasuprot DSV-u, iako sudačko vijeće koje ovom odredbom dobiva faktičku vlast odabira i imenovanja sudaca nije Ustavom RH određeno kao tijelo koje ima te ovlasti.

#### 4. Članak 16.g. u članku 1. ZID ZDSV

Ovom odredbom nalaže se DSV-u da na temelju liste kandidata koji su se javili za slobodno mjesto suca :

- a. sačini listu prvenstva od onih kandidata koji su završili Državnu školu za pravosudne dužnosnike, a na temelju postignute ocjene u Državnoj školi za pravosudne dužnosnike,
- b. imenuje za suce one kandidate koji su završili državnu školu za pravosudne dužnosnike,
- c. odluka o imenovanju mora se temeljiti na ocjeni koju je kandidat postigao u Državnoj školi za pravosudne dužnosnike.

Citirana odredba ZID ZDSV-a suprotna je članku 123. Ustava RH iz svih onih razloga koji su navedeni u točki II. 4. ovog prijedloga pa zbog nepotrebnog ponavljanja upućuje se razloge sadržane u toj točki.

Nadalje, ova odredba suprotna je članku 44. Ustava RH jer se tom odredbom uspostavlja sustav kojim se pristup javnoj sudačkoj funkciji ograničava samo na one osobe koje će polaziti i završiti Državnu školu za pravosudne dužnosnike i koji će u toj ustanovi ostvariti određenu razinu ocjena.

S obzirom na to da Državna škola za pravosudne dužnosnike nije tijelo u sklopu Državnog sudbenog vijeća, već tijelo kojim upravljaju tijela Akademije koja su sastavljena od predstavnika sudbene i izvršne vlasti (Ravnatelj, Upravno i Programsko vijeće Akademije), time se, suprotno ustavnom položaju i ovlastima Državnog sudbenog vijeća, kao kolektivnom tijelu od 11 članova, drugom tijelu, a ne DSV-u, daje u nadležnost odlučivanje o osobama koje će biti imenovane za suce.

Naime, sukladno osporenoj odredbi ZID ZDSV-a, Državno sudbeno vijeće vezano je procjenama i ocjenama koje su kandidati dobili u sklopu Državne škole. Time što Državnom školom upravljaju tijela izvan sudbene vlasti, izvan Državnog sudbenog vijeća, imenovanje sudaca se suprotno ustavnopravnom položaju DSV-a *de facto* predaje u ovlast i nadležnost tijela Pravosudne akademije i Državne škole za pravosudne dužnosnike.

Budući da su u upravljačkoj strukturi Pravosudne akademije obnašatelji sudačkih, izvršnih i upravno sudskih funkcija, to ta tijela i institucije kojom upravljaju (Pravosudna akademija) nisu tijela neovisne i samostalne sudbene vlasti pa time ona niti ne mogu imati niti dio ovlasti pri imenovanju sudaca. Time se, suprotno članku 123. Ustava RH, Državnom sudbenom vijeću dodjeljuje samo deklaratorna i formalna uloga. Ispunjavanjem samo te uloge, DSV bi postupao suprotno Ustavu RH.

Ako bi se pak zauzeo stav da je Pravosudna akademija dio sudbene vlasti, pa posljedično i da su njene upravljačke strukture dio sudbene vlasti, to ne bi otklonilo prigovor neustavne uloge Pravosudne akademije i Državne škole za pravosudne dužnosnike u dijelu u kojem njihove odluke imaju faktičku posljedicu imenovanja za suce upravo tih kandidata koje ta institucija (koja nije tijelo utvrđeno Ustavom RH) ocjeni kao najpogodnije zato što i druga tijela koja su neosporno dio sudbene vlasti nemaju takve ovlasti niti bi ih mogle imati ako se slijedi slovo, duh i smisao članka 123. Ustava RH.

Osporena odredba suprotna je članku 44. Ustava RH jer se noveliranim člankom 17. ZDSV-a (članak 2. ZID DSV-a) unutar istog zakona uspostavlja različit položaj kandidata između onih koji su položili državnu školu za pravosudne dužnosnike i onih koji nisu bili polaznici te škole.

## 5. Čanak 2. ZID ZDSV-a

Člankom 2. ZID ZDSV-a mijenja se postojeći članak 17. ZDSV-a.

Tom odredbom propisuje se da se kandidati koji se po prvi put imenuju za suca testiraju provjerom znanja pred Državnim sudbenim vijećem. Propisuje se od čega se provjera znanja sastoji, kako se pisana radnja boduje te se određuje da se kandidati koji ostvare najbolji rezultat pozivaju na razgovor koji se također boduje.

Rezultat pisanog ispita i razgovora rezultira listom prvenstva koju donosi Vijeće i donosi odluku o imenovanju.

Čitav postupak regulira se Pravilnikom kojeg donosi vijeće.

Ova odredba suprotna je prije svega članku 3. Ustava RH jer je potire načelo vladavine prava kao temeljne vrednote na kojoj počiva ustavni poredak RH.

Osim razloga navedenih u točki I. ovog prijedloga, ovom odredbom stvara se dualizam i zakonom se ustanovljuje različit položaj osoba koje se kandidiraju za slobodno mjesto suca.

To stoga što se člankom 10. ZID ZDSV-a propisuje da se odredbe članka 16.b., 16.c., 16.d., i 16.e., neće primjenjivati do 1. siječnja 2013., ali se istovremeno ne određuje da odredba noveliranog članka 17. gubi svoju snagu stupanjem na snagu ovih odredbi (116.b, 16,c,16,d i 16.e) pa se može jedino zaključiti da će nakon 1. siječnja 2013. postojati dvojni sustav u postupku imenovanja sudaca i da će se kandidati za suce razlikovati prema tome jesu li pohađali i položili Školu za pravosudne dužnosnike ili to nisu pa će se zavisno o tome njihova spremnost, sposobnosti, znanje i spremnost za obnašanje sudačke dužnosti vrednovati ne temelju rezultata dva potpuno različita sustava provjere.

Time se među tim kandidatima pravi diskriminacija što je suprotno članku 14. i članku 44. Ustava RH.

Nadalje, odredbom stavka 5. noveliranog članka 17. ZDSV (članak 2. ZID ZDSV) propisuje se da će DSV na temelju rezultata pisanog testa provedenog sukladno stavcima 2., 3. i 4. noveliranog članka 17. s kandidatima "koji su ostvarili najbolji uspjeh na provjeri znanja" obaviti usmeni razgovor.

Zakonom se ne propisuje koji je to rezultat koji se mora ostvariti, ne propisuju se kriteriji prema kojima se određuju kandidati koji su ostvarili najbolji rezultat, ne propisuje koliko najmanje kandidata DSV mora pozvati na razgovor, niti se približe ne daju kriteriji za bodovanje usmenog razgovora.

Stoga je i ta odredba suprotna načelu vladavine prava iz članka 3. Ustava RH iz svih ovih i razloga navedenih u točki I. ovog prijedloga.

## 6. Članak 3. ZID ZDSV-a

Ovom odredbom novelirana je odredba članka 17.a. ZDSV-a.

Slijedom te odredbe DSV će u postupku izbora sudaca na viši sud zatražiti ocjenu obnašanja sudačke dužnosti od sudačkog vijeća, te će na temelju bodova sadržanim u ocjeni suca koji se kandidira za izbor u viši sud sačiniti listu prvenstva, a izbor suca mora se temeljiti na postignutom zbroju bodova utvrđenih na listi prvenstva.

Tumačenjem ove odredbe nedvojbeno slijedi da se za suce višeg suda mogu javiti samo oni kandidati koji su suci nižih sudova. To stoga što se samo te kandidate može ocijeniti od strane sudačkog vijeća koje donosi ocjenu o obnašanju sudačke dužnosti.

Time se izričito krši odredba članka 44. Ustava RH koja imperativno određuje jednakost i jednaku dostupnost javnih funkcija svakom državljaninu Republike Hrvatske koji udovoljava formalnim uvjetima za imenovanje.

Ovom odredbom se formalni uvjet za imenovanje za suca višeg suda svodi samo na jedan jedini uvjet, a to je da je kandidat već sudac nižeg suda.

Tako se u takvoj mjeri ograničava dostupnost jedne javne službe uskom krugu državljana Republike Hrvatske da se takvo ograničenje ne može smatrati "pravom pod jednakim uvjetima" kako to stoji u odredbi članka 44. Ustava RH, već se radi o takvoj prepreci koja predstavlja ograničenje i negaciju odredbe članka 44. Ustava RH.

Ova odredba je i u suprotnosti s člankom 123. stavak 1. Ustava RH kojom je određeno da suce u skladu s Ustavom i zakonom imenuje i razrješuje Državno sudbeno vijeće te odlučuje o njihovoj stegovnoj odgovornosti.

Dakle, okvir nadležnosti ali i ovlasti DSV-a propisan je Ustavom RH. Uzimajući u obzir argumentaciju navedenu u točki I. ovog prijedloga, osporena odredba izravno ograničava ovlast DSV-a donositi konstitutivne odluke koje se tiču imenovanja sudaca u pojedine sudove.

Iako odredba članka 123. Ustava RH govori o tome da suce imenuje DSV sukladno Ustavu i zakonu, to ne daje zakonodavcu pravo da zakonom o DSV-u pitanje imenovanja sudaca uredi na način da se uloga, ovlasti i nadležnost DSV-a kao samostalnog i neovisnog tijela ustanovljenog Ustavom RH potpuno isključe na način da se zakonom imperativno propisuje tom i takvom tijelu sudbene vlasti dužnost imenovati za suca osobu o kojoj je odlučivalo neko drugo tijelo (sudačko vijeće).

Time se zakonom suprotno Ustavu RH uloga DSV-a svodi na deklaratornu formalnu ulogu te odluka DSV-a o imenovanju suca potpuno gubi svoj konstitutivni smisao što je protivno položaju DSV-a definiranog Ustavom RH.

Međunarodni standardi neovisnosti pravosuđa u bitnom traže da o imenovanju i razrješanju sudaca odlučuje samostalno i neovisno tijelo u kojem suci čine većinu.

Također ti isti standardi propisuju da se odluke o imenovanju i napredovanju sudaca moraju temeljiti na objektivnim kriterijima utemeljenim na sposobnostima i znanju kandidata.

No, to ne znači da se *a priori* i bez mogućnosti provjere može zakonom propisati da su ti standardi zadovoljeni ako faktički odluku o imenovanju donosi neko drugo tijelo (sudačko vijeće), a ne DSV koji je jedini Ustavom RH određen da ima tu ulogu i ovlasti.

Ovakvo zakonsko rješenje ne samo da je ustavnopravno neodrživo već pokazuje da zakonodavac suprotno smislu i svrsi članka 123. Ustava RH želi pokazati da veće povjerenje u pravilnost i objektivnost odluka o imenovanju daje sudačkom vijeću nasuprot DSV-u iako sudačko vijeće koje ovom odredbom dobiva faktičku vlast

odabira i imenovanja sudaca nije Ustavom RH određeno kao tijelo koje ima te ovlasti.

## 7. Članak 8. ZID DSV

Člankom 8. ZID DSV novelirana je odredba članka 30. ZDSV-a na način da se dodaje stavak 2. kojim se propisuje da kod donošenja odluke o stegovnoj odgovornosti i izricanju stegovne kazne Državno sudbeno vijeće nije vezano prijedlogom podnositelja zahtjeva za vođenje stegovnog postupka.

Ova odredba je u suprotnosti s člancima 3., 26., 29. i 122. Ustava RH.

Ovo prije svega što Državno sudbeno vijeće kada odlučuje o stegovnoj odgovornosti sudaca ima položaj koji je izjednačen s položajem suda što je i Ustavni sud potvrdio primjerice u svojoj odluci U-IXA-16140/2009 od 8. prosinca 2009. naročito u točki 5.1. te odluke.

Imajući to u vidu osporena odredba je u izravnoj suprotnosti s načelom „ne eat iudex extra et ultra petita partium“ dakle da sud ne može ići mimo i preko postavljenog zahtjeva.

Kada ne bi tome bilo tako i kada bi se takva mogućnost ostavila, tada bi DSV mogao neovisno o postavljenoj činjeničnoj kvalifikaciji stegovnog djela i prijedlogu stegovne mjere ili kazne donositi odluke mimo i preko postavljenog zahtjeva što je u izravnoj suprotnosti s člankom 3. Ustava RH, koji kao ustavno načelo određuje i vladavinu prava koje u sebi uključuje i pravnu sigurnost te legitimna očekivanja adresata pravne norme, u ovom slučaju sudaca protiv kojih je pokrenut i vodi se stegovni postupak.

To i stoga što je odredbom članka 122. stavka 3. alineja 4. Ustava RH određeno da se suca može razriješiti dužnosti u stegovnom postupku zbog počinjenja teškog stegovnog djela

Osporena odredba ovako kako glasi omogućava Državnom sudbenom vijeću arbitrarnost u tome što se smatra teškim stegovnim djelom pa i da donese odluku o razrješenju suca kada se ne radi o teškom stegovnom dijelu.

Time je osporena odredba suprotna i članku 122. stavak 1. Ustava RH koji određuje stalnost sudačke funkcije kao načelo koje trpi iznimke samo kada i ako je propisano Ustavom RH (članak 122. stavak 3.).

Dosadašnja praksa rada Državnog sudbenog vijeća strogo je vodila računa o izraženom načelu vezanosti za prijedlog ovlaštenog predlagatelja, pa ova odredba ima jedino za cilj osporiti postojeću praksu DSV-a s jedne strane, i s druge strane zaštititi ovlaštene predlagatelje od odgovornosti da pravilnim činjeničnom opisom stegovnog djela, pravilnom pravnom kvalifikacijom ocjenom vrste i težine stegovnog djela i pravilnim i uravnoteženim prijedlogom stegovne mjere ili sankcije vode računa i o načelu individualne (specijalne) i generalne prevencije.

Kako takva intencija zakonodavca ne može biti legitimna, a samo stoga da bi se teret odgovornosti prebacio s jedne zakonom propisane osobe ili tijela na drugo tijelo bez valjanih razloga, osim krajnje oportunističkih, ova odredba suprotna je načelu vladavine prava.

Također svaki od ovlaštenih predlagatelja (pokretača) stegovnog postupka su kvalificirane osobe koje svojim položajem nose određene odgovornosti imanentne samo toj osobi ili tijelu (predsjednik suda, predsjednik neposredno višeg suda, sudačko vijeće, predsjednik Vrhovnog suda RH, ministar pravosuđa) pa je stoga načelo „ne eat iudex extra et ultra petitum partium“ koje se osporenom odredbom krši upravo uravnoteženo i usuglašeno s diktatom ustavnog načela vladavine prava.

Kako je Državno sudbeno vijeće u izvršavanju svojih ovlasti u vođenju stegovnih postupaka i izricanju stegovnih mjera i kazni izjednačeno s ovlastima suda to je osporena odredba suprotna članku 26. Ustava RH kojom je propisano da su svi državljani RH jednaki pred sudovima i drugim državnim i inim tijelima koje imaju javne ovlasti.

Osporenim odredbom ustanovljena arbitrarnost u postupanju DSV-a čini tu odredbu suprotnom članku 26. Ustava RH jer su suci u jednom postupku izloženi ovlastima DSV-a kojima nisu izloženi drugi državljani RH ili stranci u nekim drugim postupcima.

Također odredba članka 8. ZID DSV u izravnoj je opreci s člankom 29. stavak 1. Ustava RH.

Time što DSV-e ima mogućnost bez i mimo prijedloga ovlaštenog pokretača stegovnog postupka odlučiti o mjeri ili sankciji krše se načela pravičnog i poštenog suđenja jer kako sudac ima pravo na obranu što mu je zajamčeno ne samo Zakonom o DSV-u već i člankom 29. Ustava RH to pravo uključuje i pravo znati što mu se stavlja na teret ali i pravo očitovati se o svakom prijedlogu sadržanom u zahtjevu za pokretanje stegovnog postupka pa i o prijedlogu sankcije. Kada se ima na umu da u zahtjevu za pokretanje stegovnog postupka mora biti i prijedlog o vrsti i visini stegovne kazne sukladno članku 25. Zakona o državnom sudbenom vijeću pravo suca na obranu u segmentu očitovanja na predloženu stegovnu sankciju u svjetlu osporene odredbe postaje apsurdno što samo po sebi predstavlja kršenje ustavne garancije prava na pravično i pošteno suđenje čije je sastavni i neizostavni dio i pravo na obranu.

## **II. Zakon o sudovima i Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima**

### **1. Članak 7. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima ( ZID ZOS)**

Osporenim odredbom noveliran je članak 28. ZOS-a .

U stavku 5. propisano je da se protiv odluke suda - rješenja povodom zahtjeva za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku, može u roku od 15 dana podnijeti žalba Vrhovnom sudu RH, a protiv rješenja VSRH žalba se podnosi vijeću tog istog suda kojeg sukladno stavku 6. čine tri suca VSRH.

Ista je situacija kada sudac Vrhovnog suda RH postupa kao sudac prvog stupnja odlučujući o zahtjevu za suđenje u razumnom roku glede postupka koji se vodi pred sudom drugog stupnja.

Osporena odredba suprotna je članku 18. Ustava RH kojim se jamči pravo na žalbu protiv pojedinačnih odluka sudova.

Odredbom kojom se propisuje da isti sud odlučuje o zahtjevu stranke, a potom odlučuje i o žalbi stranke na odluku kojom je odlučeno o pravima ili obvezama istih stranaka negira se smisao ustavnog jamstva prava na žalbu koje podrazumijeva da o pravu ili obvezi neke osobe povodom žalbe te osobe odlučuje viša sudska instanca. Odredba kojom o žalbi ne odlučuje sudac pojedinac već vijeće od tri suca ne rješava ovu ustavnopravnu nedosljednost jer se opet radi o sudu istog ranga, a ne o sudu višeg ranga.

## 2. Članak 35. stavak 3. Zakona o sudovima (ZOS)

Osporenim odredbom određuje se da pravno shvaćanje prihvaćeno na sjednici odjela Vrhovnog suda Republike Hrvatske, Upravnog suda Republike Hrvatske i Visokog prekršajnog suda Republike hrvatske, Visokog trgovačkog suda Republike Hrvatske i županijskog suda obvezno je za sva drugostupanjska vijeća i suce pojedince tog odjela.

Ova odredba suprotna je odredbi člankom 117. stavak 3. ustava RH.

Naime osporenim odredbom je institut pravnog shvaćanja, suprotno Ustavu, promoviran i izjednačen sa suđenjem, a što mu nije smisao i svrha.

Funkcija pravnog shvaćanja je u ostvarenju pravne sigurnosti kroz jedinstvenu primjenu zakona, ali njegov učinak – u odnosu na vijeće odjela na kojem je pravno shvaćanje prihvaćeno – može se osigurati jedino autoritetom uvjerljivosti argumentacije i juridičkom konzistentnošću usvojenog stajališta.

Također odredba je zbog svog izričaja nejasna i dvojbeni jer bi iz nje slijedilo da su navedena pravna shvaćanja obvezna samo za drugostupanjska vijeća i suce pojedince navedenih sudova.

Kako Vrhovni sud Republike Hrvatske sudi i u vijećima kao sud trećeg stupnja, slijedilo bi da pravna shvaćanja odjela nisu obvezna za vijeća tog suda kada sude (odlučuju) u trećem stupnju, ali su obvezna ako u tom istom stupnju odlučuju kao suci pojedinci.

Time je odredba suprotna načelu vladavine prava jer svojom nedorečenošću ne udovoljava načelu pravne izvjesnosti pa je suprotna članku 3. Ustava RH u kojem je ugrađeno načelo vladavine prava kao najviše vrednote zaštićene ustavom.

## 3. Članak 50. stavak 1. točka 1. ZOS-a

Ovom je odredbom propisano da članu sudačkog vijeća dužnost prestaje ako to sam zatraži.

Prestanak ovdje nastupa ope legis, dakle bez ikojeg, čak i deklaratornog akta. Prema mišljenju predlagatelja, cit. Zakonska norma (čija primjena nije ograničena bilo kakvim uvjetima ili pretpostavkama) suprotna je ustavnom načelu vladavine prava - glede onih uvodno izloženih zahtjeva u odnosu na kvalitetu zakonske

reglamentacije, a u neskladu je i s načelom samostalnosti i neovisnosti sudbene vlasti. Ovo stoga što bi primjena ovog zakonskog članka moglo dovesti u pitanje i čak onemogućiti djelovanje sudačkih vijeća kao institucionalnog izraza sudačke samouprave, posebice u sudskim županijskim okruzima s manjim brojem sudaca. U situacijama u kojima neće biti moguće korištenje „normativnog izlaza“ sadržanog u odredbama članka 50. stavci 2. i 3. ZOS-a. S obzirom na vrlo značajne kompetencije sudačkog vijeća iz članka 31.b. Zakona, slijedi da će njegovo nefunkcioniranje blokirati ili čak posve onemogućiti primjenu drugih izuzetno značajnih zakonskih instituta i odredaba. Načelno vladavine prava ovdje je povrijeđeno propustom zakonodavca da u tekst i koncepciju Zakona ugradi „normativne osigurače“ kao djelotvorno jamstvo funkcioniranja ovog značajnog segmenta sudbenog sustava. S motrišta nužne pravno-logičke usklađenosti s odredbama istog zakona, dapače istog zakonskog instituta, evidentna je sadržajna kolizija osporene norme s odredbom iz članka 42. Zakona, prema kojoj je sudjelovanje u radu sudačkog vijeća ne samo pravo, nego i dužnost svakog suca. Ako se, dakle, radi o obvezatnoj sastavnici sudačke dužnosti svakog suca, onda je ostavka na članstvo u sudačkom vijeću iz osporene odredbe, uočljivo disonantna u odnosu na suštinu i smisao koncepcije sudačkog vijeća. Pri prosudbi ovih pitanja treba imati na umu da sudačka samouprava, te u krajnjoj liniji i samostalnost i neovisnost sudbene vlasti nije privilegija sudaca nego jamstvo i instrument kvalitetnog funkcioniranja pravosuđa u zaštiti prava građana i općeg pravnog poretka. Zaključno, ako se iz načela samostalnosti i neovisnosti sudstva sukladno nekim komparativnim rješenjima izvodi princip sudačke samouprave ne samo na najvišoj razini odlučujućeg kadrovskog tijela (DSV-a) nego i na nižim razinama personalnih senata, tada je nužno, članstvo u sudačkom vijeću izvoditi iz sudačke dužnosti. Stoga bi, u tom konceptualnom kontekstu, osporena norma bila neprihvatljiva.

#### 4. Članak 13. i 15. ZID ZOS-a

Ovim odredbama propisuju se uvjeti za imenovanje sudaca redovnih sudova u Republici Hrvatskoj te se tako člankom 73.a. ZOS-a (članak 13. ZID ZOS-a dodaje se članak 73.a.) te člankom 74.a. ZOS-a (člankom 15. ZID ZOS-a dodaje se članak 74.a.), te se između ostalog kao uvjet za imenovanje propisuje i završena Državna škola za pravosudne dužnosnike.

Citirane odredbe ZID ZOS-a suprotne su članku 123. Ustava RH iz svih onih razloga koji su navedeni u točki II. 4. ovog prijedloga.

Nadalje, odredbe članka 13. i članka 15. suprotne su članku 44. Ustava RH jer se tim odredbama uspostavlja sustav kojim se pristup javnoj sudačkoj funkciji ograničava samo na one osobe koje će polaziti i završiti Državnu školu za pravosudne dužnosnike i koji će u toj ustanovi ostvariti određenu razinu ocjena.

S obzirom na to da Državna škola za pravosudne dužnosnike nije tijelo u sklopu Državnog sudbenog vijeća, i da Državnom školom upravljaju tijela Akademije koja su sastavljena od predstavnika sudbene i izvršne vlasti, time se, suprotno ustavnom položaju i ovlastima Državnog sudbenog vijeća koje je kolektivno tijelo od 11 članova, drugom tijelu daje u nadležnost odlučivanje o osobama koje će se imenovati za suce. Državno sudbeno vijeće vezano je procjenama i ocjenama i konačnim rezultatom koje su kandidati dobili u sklopu Državne škole.

Time što Državnom školom upravljaju tijela izvan sudbene vlasti, imenovanje sudaca se „*de facto*“ predaje u ovlast i nadležnost tijela Pravosudne akademije i Državne škole za pravosudne dužnosnike jer propisani uvjet završene Škole za pravosudne dužnosnike postaje glavni uvjet za imenovanje.

Stoga su osporene odredbe suprotne članku 4. i članku 117. stavak 2. Ustava RH.

Činjenica što upravljačke strukture Pravosudne akademije sukladno Zakonu o pravosudnoj akademiji ("Narodne novine" 154/09) čine i obnašatelji upravnih, sudačkih i upravnosudskih funkcija ne čini ta tijela i institucije kojom upravljaju (Pravosudna akademija) tijelima neovisne i samostalne sudbene vlasti, pa time ona niti ne mogu imati niti dio ovlasti pri imenovanju sudaca, a pogotovo ne ovlasti koje suprotno članku 123. Ustava RH dodjeljuju Državnom sudbenom vijeću samo deklaratornu formalnu ulogu koje ako ispunjava samo tu ulogu postupa suprotno Ustavu RH.

Kada bi se pak zauzeo stav da je Pravosudna akademija dio sudbene vlasti, pa posljedično i da su njene upravljačke strukture dio sudbene vlasti, time se ne otklanja prigovor neustavne uloge Pravosudne akademije i Državne škole za pravosudne dužnosnike u dijelu u kojem njihove odluke imaju faktičku posljedicu imenovanja za suce upravo tih kandidata koje ta institucija (koja nije tijelo utvrđeno Ustavom RH) ocjeni kao najpogodnije stoga što i druga tijela koja su neosporno dio sudbene vlasti nemaju takve ovlasti niti bi ih mogle imati ako se slijedi slovo, duh i smisao čl. 123. Ustava RH.

#### 5. Članak 19. ZID ZOS (članak 79. ZOS-a)

Odredbom članka 19. ZID ZOS-a novelira se odredba članka 79. ZOS-a koja regulira mjerila na temelju kojih se ocjenjuju suci, dakle daje se zakonski okvir onih kriterija koji određuju koju će ocjenu o obnašanju sudačke dužnosti postići.

Osporena odredba suprotna je članku 14. stavak 2. Ustava RH koja jamči svakom jednakost pred zakonom i članku 44. Ustava RH kojom odredbom se jamči dostupnost javnih dužnosti svakom pod jednakim uvjetima.

Ovom odredbom se stavkom 1. u 16 točaka popisuju elementi o kojima ovisi ocjena o obnašanju sudačke dužnosti koja se numerički izražava u bodovima sukladno odredbi članku 22. ZID ZOS (noveliran članak 82. ZOS-a).

Elementi ocjene navedeni u točki 4. (je li sudac sudjelovao u oblicima stručnog usavršavanja u Pravosudnoj akademiji kao predavač ili se stručno usavršavao u raznim oblicima stručnog usavršavanja itd.), točki 5. (je li sudac sudjelovao u međunarodnim oblicima stručnog usavršavanja itd.), točki 9. (je li sudac obavljao poslove mentora radi praćenja rada vježbenika i skrbio o njegovom stručnom obrazovanju ili bio predsjednik odjela itd.), točki 10. (je li sudac sudjelovao u radu upravnog i programskog vijeća Pravosudne akademije itd.), točki 11. (je li sudac sudjelovao u radu međunarodnih organizacija i misija itd.), točki 12. (je li sudac sudjelovao u radnim tijelima na pripremi nacрта i drugih propisa itd.), točki 14. (je li sudac upućen na rad u Ministarstvo pravosuđa i ocjena njegovog rada u Ministarstvu itd.), honoriraju djelatnosti suca koje nisu izvorno sudačke funkcije i

koje sucima dodjeljuju tijela ili dužnosnici izvršne ili upravnosudske vlasti bez da se o tome mogu izjasniti ili o tome odluku donijeti tijela sudbene vlasti.

Stoga su te odredbe suprotne članku 4. i članku 117. stavak 3. Ustava RH koje propisuju da se državna vlast temelji na sustavu trodiobe vlasti i da je sudbena vlast samostalna i neovisna.

Dakle, konačno navedeni elementi lišeni su mogućnosti svake moguće objektivnosti i ne postoji objektivno provjerljiv sustav koji bi mogao jamčiti da su se suci po svojim sposobnostima, znanjima i vještinama našli u poziciji biti ocjenjeni i na temelju ovih elemenata koji ukupno čine gotovo polovicu svih elemenata o kojima ovisi ocjena suca, a time i mogućnost napredovanja.

Time se opet ostavlja mogućnost pogodovanja, privilegiranja i neobjektivnosti pa stoga ova odredba ne sadrži niti nikakva jamstva kvalitete i pouzdanosti ocjene suca što je čini i suprotnom članku 5. Ustava RH jer zbog potpunog nedostatka izvjesnosti rezultata primjene pravne norme na adresata, ona je suprotna načelu vladavine prava kao vrednote na kojoj se mora temeljiti svaki propis u RH.

#### 5. Članak 105. Zakona o sudovima i članak 23. ZID ZOS-a

Odredbom članka 23. ZID ZOS-a noveliran je članak 105. ZOS-a na način da sudac može biti imenovan za ministra pravosuđa, državnog tajnika ili ravnatelja u Ministarstvu pravosuđa.

Prema shvaćanju predlagatelja, navedena zakonska odredba krši načelo samostalnosti i neovisnosti sudstva (članak 115. stavak 2. Ustava) u kontekstu diobe vlasti.

Naime neovisno i o „mirovanju“ sudačke dužnosti, sudački status i dalje postoji jer navedena osoba ne prestaje biti sudac. Kombinacija sudačkog statusa s djelatnim obnašanjem dužnosti ministra, u izvršnoj vlasti, predstavlja protuustavno komponiranu tvorbu, jer neovisnost sudstva uključuje standard zabrane sudjelovanja sudaca u političkim aktivnostima, jer to već samo po sebi može dovesti u pitanje samostalnost sudstva svojom suštinskom nespojivošću sa sadržajem sudačkog statusa. Zabrana propisana člankom 90. Zakona o sudovima vrijedi za sve suce općenito, neovisno o tome obavljaju li ili ne poslove suca (bolovanje, suspenzija, odsutnost zbog stručnog usavršavanja i sl.). Poslovni ministra (ili njegova zamjenika) su poslovi vođenja politike u pravom smislu te riječi, kao izvršavanja ili čak sudjelovanja u kreiranju političkih odluka vladajuće političke etike, koja je uglavnom beziznimno stranački strukturirana. Neovisno o tome što ovakav sudac „u stanju mirovanja“ nije član političke stranke – jer to ne smije ni biti po članku 94. Zakona o sudovima koji obuhvaća sve suce, dakle i one kojima bi sudačka dužnost mirovala – on sudjelovanjem u obnašanju izvršne vlasti posve krši princip zabrane obavljanja onih poslova nespojivih sa idejom autonomije sudbene vlasti pa se time sudac stavlja u poziciju suprotnu cilju zabrane zbog kojeg je konstruirana odredba iz članka 94. Zakona o sudovima s gledišta njezine teleološke interpretacije.

Pri tome je važno uočiti da mirovanje sudačke dužnosti zapravo predstavlja potpuni prekid ili privremeni potpuni prestanak sudačkog statusa i sudačke dužnosti koja je po članku 122. stavak 1. Ustava stalna. Status i sam pojam suca kao dužnosnika sudbene vlasti sadržajno se svodi upravo na sudačku dužnost, odnosno dužnost u sudbenoj vlasti. Ono po čemu netko uopće može biti sudac jest upravo navedena dužnost. Pojam suca niti nema drugog sadržaja pa stoga uopće nije ni moguće – s formalnopravnog ali i logičkog motrišta, biti sudac ali i istodobno ne biti dužnosnik sudbene nego izvršne vlasti. Takva solucija je suprotna ne samo uvodno označenim ustavnim odredbama, već i bitnim obilježjima ustavnog poretka Republike Hrvatske u pogledu odnosa najviših Ustavom propisanih tijela vlasti te njihovih nositelja. Upravo s tim u svezi, valja ukazati na odredbu iz članka 106. stavak 1. Ustava, prema kojoj – u odnosu na kadrovsko popunjavanje savjetodavnih tijela Predsjednika Republike – nisu dopuštena imenovanja koja su u suprotnosti s načelom diobe vlasti. Argumentum a fortiore, u odnosima sudstava i egzekutive nedopuštena su imenovanja na način propisan u osporenoj zakonskoj odredbi.

6. Članci 109. do 116. Zakona o sudovima i članci 25., 26. i 27. Zakona o izmjenama zakona o sudovima.

Navedenim odredbama regulira se položaj predsjednika sudova s time da su odredbama ZID ZOS-a novelirane odredbe članka 109., 111. i 112. ZOS-a.

Pojedine odredbe se citiraju onako kako glase nakon novele.

U odnosu na imenovanje predsjednika sudova, osporena odredba (a posebno odredba članka 112. ZOS-a) ne sadrži baš nikakva (posebno ne – jasno i precizno formulirana) mjerila i kriterije nužne za prosudbu ispunjavanja stručne sposobnosti kandidata za obnašanje dužnosti predsjednika suda. Nije stoga jasno koji su to uvjeti za ovu dužnost, a o ispunjavanju kojih ovisi mišljenje i prijedlog sudačkog vijeća te konačna odluka o imenovanju. Također je nejasna razlika između uvjeta za suca i uvjeta za predsjednika suda.

U tom kontekstu nerazumljivo je koji bi to drugi podaci iz evidencije sudaca, uz ocjenu obnašanja sudačke dužnosti, bili odlučni, čak i nužni za utvrđivanje stručne sposobnosti kandidata u smislu odredbe članka 73. c. stavak 4.

Navedene nedostatke normiranja kriterija imenovanja (i predlaganja) valja povezati s odredbom članka 112. stavak 1. ZOS-a (mišljenje Sudačkog vijeća).

Takav način imenovanja dužnosnika sudbene vlasti u uvjetima natječajnog postupka – od strane predstavnika izvršne vlasti suprotan je načelu samostalnosti i neovisnosti sudbene vlasti.

Tu ocjenu ne može niti ublažiti niti činjenica da dužnosnik izvršne grane vlasti-ministar pravosuđa imenuje predsjednike sudova po pribavljenom mišljenju predsjednika Vrhovnog suda RH.

Budući da ničim nije propisano da bi takvo mišljenje na bilo koji način bilo obvezujuće te imajući na umu da je imenovanje na funkciju predsjednika

Vrhovnog suda u isključivoj stvarnoj i formalnoj nadležnosti izvršne i zakonodavne vlasti, to ima za posljedicu da se dužnosnik sudbene vlasti - predsjednik suda, ali istovremeno i sudac, imenuje od strane izvršne vlasti. To je suprotno članku 117. i članku 123. Ustava RH.

Daljnji slučaj protuustavnosti glede kriterija imenovanja predsjednika suda (s motrišta načela vladavine prava i autonomije sudstva) ostvaren je odredbom iz članka 111. stavak 2. koji sadržajno obuhvaća 2 situacije vezane za imenovanje predsjednika suda:

a). ako je kandidat već sudac suda u kojem se predsjednik treba imenovati, onda uopće nema nikakvih zakonskih kriterija imenovanja jer bi bilo posve besmisleno ispitivali ispunjava li kandidat uvjete za suca suda u kojem već obnaša sudačku dužnost;

b). ako je kandidat već sudac, ali drugog suda iste vrste i ranga, slučaj je istovjetan onome pod a), ako je sudac višeg suda, tada utvrđivanje jedinog zakonskog uvjeta - ispunjava li uvjete za suca višeg suda, predstavlja zadiranje u djelokrug drugog ustavnog tijela (DSV-a) koje je u toj materiji suvereno.

Ovo je nedvojbeno posljedica koncepcijskog propusta u normiranju jasnih mjerila za dužnost predsjednika suda kao „privremenu upravnu funkciju“ koja je posve odvojena od sudačkih poslova, kako je to detaljno elaborirano u ustavnosudskoj odluci od 15. ožujka 2000. Upravo stajalište izraženo u toj odluci nalaže zakonsku odredbu s jasno propisanim uvjetima imenovanja na dužnost predsjednika suda. Ti uvjeti se ne smiju svoditi na ispunjavanje uvjeta za suca, jer predsjednik suda ionako prethodno mora biti sudac, a što znači da je sudac viši rodni pojam, pa stoga *differentia specifica* za funkciju predsjednika mora biti jasno određena. S obzirom na to da je to propušteno, omogućena je posvemašnja proizvoljnost u primjeni i potpuna nepredvidivost – s motrišta legitimnih očekivanja adresata norme – učinka provedbe zakona u svakoj konkretnoj situaciji (princip pravne izvjesnosti zakona);

**7. Zbog svega iznesenog, predlagatelj moli i predlaže da Ustavni sud preispita svoj stav iz već citirane odluke od 15. ožujka 2000. broj U-I-659/1994, U-I-1146/1996, U-I-228/1996, U-I- 508/1996 i U-I-589/1999 u kojoj je izražen stav da je funkcija predsjednika suda odvojena od sudačke funkcije i da na temelju toga nema niti nadležnosti niti ustavne ovlasti Državnog sudbenog vijeća imenovati ili razriješiti od dužnosti predsjednike sudova (stav izražen naročito u točkama 17.3. do 17.10. citirane odluke).**

### **III. Zakon o pravosudnoj akademiji**

Člankom 1. Zakona o pravosudnoj akademiji (ZPA) propisuje se koji je djelokrug tog zakona i što sve se tim zakonom uređuje. Po ocjeni predlagatelja ovaj zakon svojim odredbama zadire i u djelokrug rada drugih tijela utvrđenih ustavom i/ili

formira tijela koja formalno ali i realno donose odluke koje se Ustavom RH stavljaju u nadležnost drugih tijela.

#### 1. Članak 22. Zakona o pravosudnoj akademiji

Ovom odredbom se određuje da se Državna škola za pravosudne dužnosnike (dalje u tekstu Škola) organizira kao ustrojstvena jedinica u sastavu Akademije.

Akademija nije tijelo sudbene vlasti jer prava i dužnosti osnivača obavlja vlada RH putem Ministarstva pravosuđa kao tijela izvršne vlasti, kako je to uređeno člankom 2. ZPA.

Isto (da akademija nije dio sudbene vlasti) slijedi i iz odredbe članka 5. stavak 4. ZPA koji određuje da će se prava i obveze koje nisu uređene Zakonom urediti Statutom Akademije koji donosi Upravno vijeće Akademije (članak 13. stavak 1. alineja 1. ZPA) koje sukladno članku 9. ZPA sačinjavaju i dužnosnici izvršne vlasti (ministar pravosuđa) čiji utjecaj je nerazmjerno jači i veći slijedom činjenice da izvršna vlast obavlja prava i dužnosti osnivača putem Ministarstva pravosuđa kojem je na čelu ministar pravosuđa.

Stoga je ova odredba suprotna članku 4. i članku 117. stavak 2. Ustava RH.

#### 2. Članci 23. stavak 3., 25. stavak 3. i 28. stavak 1. i 3., članci 33. i 34. stavak 1. Zakona o pravosudnoj akademiji

Člankom 117. stavak 2. Ustava Republike Hrvatske ustanovljen je princip samostalnosti i neovisnosti sudbene vlasti. Kao jedna od garancija samostalnosti i neovisnosti sudbene vlasti je člankom 123. stavak 1. Ustava određeno, između ostalog, da suce u skladu s Ustavom i zakonom imenuje Državno sudbeno vijeće i to u sastavu od 11 članova iz reda istaknutih sudaca, odvjetnika i sveučilišnih profesora pravnih znanosti, s time da većina od ukupnog broja članova Državnog sudbenog vijeća mora biti iz reda sudaca (članak 123. stavak 3. Ustava).

Člankom 74.a stavak 1. Zakona o sudovima („Narodne novine“ broj 150/05, 16/07, 113/08 i 153/09) propisano je da za suca prekršajnog, općinskog, trgovačkog i upravnog suda može biti imenovana osoba koja je završila Državnu školu za pravosudne dužnosnike.

Dakle, jedan od ključnih uvjeta za imenovanje sudaca je završetak Državne škole za pravosudne dužnosnike.

Člankom 23. stavak 3. Zakona o pravosudnoj akademiji („Narodne novine“ broj 153/09) određeno je da se za prijem kandidata u Državnu školu za pravosudne dužnosnike provodi na temelju natječaja koji se raspisuje prema planu potrebnog broja sudaca (plan donosi Ministarstvo pravosuđa za svaku kalendarsku godinu).

Člankom 25. stavak 2. Zakona o pravosudnoj akademiji je pak određeno da postupak odabira kandidata za suce (pri odabiru kandidata za upis u Državnu školu za pravosudne dužnosnike) provodi Povjerenstvo u sastavu od 5 članova koje imenuje Državno sudbeno vijeće, i to 4 člana iz reda svojih članova, a 1

predstavnik imenuje iz redova sudaca na prijedlog predsjednika Vrhovnog suda Republike Hrvatske.

To Povjerenstvo između ostalog provodi usmeni ispit kandidata te daje ocjenu rezultata toga ispita (članak 28. stavci 1. i 3. Zakona o pravosudnoj akademiji).

Kako je prema članak 74. stavak 1. Zakona o sudovima završetak Državne škole za pravosudne dužnosnike jedan od ključnih uvjeta za imenovanje sudaca, kako je za prijam kandidata u tu školu ključan odabir koje provodi Povjerenstvo iz članka 25. stavak 2. Zakona o pravosudnoj akademiji između ostalog ocjenjujući kandidate na usmenom ispitu (članak 28. stavci 1. i 3. Zakona o pravosudnoj akademiji), te kako se natječaj za prijam kandidata u tu školu raspisuje na temelju plana potrebnog broja sudaca (donesenog po Ministarstvu pravosuđa), više je nego razvidno je da su zakonska rješenja iz članka 23. stavak 3., članak 25. stavak 3. i članak 28. stavci 1. i 3. Zakona o pravosudnoj akademiji protivna ustavnom principu samostalnosti i neovisnosti sudbene vlasti iz članka 117. stavak 2. Ustava. Nadalje ta zakonska rješenja protivna su i ustavnoj odredbi iz članka 123. stavak 1. Ustava gdje je određeno da suce imenuje Državno sudbeno vijeće.

Naime, ako bi se prijam kandidata u Državnu školu za pravosudne dužnosnike vršio na temelju plana potrebnog broja sudaca te ako bi odabir kandidata za tu školu vršilo prije navedeno Povjerenstvo, Državno sudbeno vijeće ne bi imalo suštinske ovlasti za izbor sudaca pri imenovanju (članak 123. stavak 1. Ustava), a time Državno sudbeno vijeće ne bi moglo niti ostvarivati ustavnu zadaću jednog od garanata samostalnosti i neovisnosti sudbene vlasti (članak 117. stavak 2. Ustava).

U tom slučaju, uslijed maksimalno mogućeg reduciranja broja osoba koje bi ispunjavale uvjete za imenovanje sudaca (završetak Državne škole za pravosudne dužnosnike), suštinske ovlasti pri imenovanju sudaca bile bi na strani Ministarstva pravosuđa (kao tijela izvršne vlasti) i Povjerenstva iz članak 25. stavak 2. Zakona o pravosudnoj akademiji (kao upravnog tijela *sui generis*) koje Ustavom RH nije određeno kao tijelo koje ima ovlast imenovati suce pa se tako što se direktno kosi s načelom samostalnosti i neovisnosti sudbene vlasti.

Da je tome tako slijedi i iz odredbe članka 33. ZPA prema kojoj se završni ispit u Školi polaže pred Povjerenstvom iz članka 25. ZPA čije je postupanje određeno pravilima koje donosi Upravno vijeće jer se određuje da način i sadržaj polaganja završnog ispita određuje Pravilnikom kojeg donosi Upravno vijeće koje svojim sastavom i načinom izbora njegovih članova ne udovoljava kriterijima koji istovremeno jamče ostvarenje načela samostalnosti i neovisnosti sudbene vlasti iz članka 117. Ustava RH.

U tom smislu suprotna je odredbi članku 117. stavak 2. i članku 123. stavak 1. Ustava RH i odredba članka 34. stavak 1. ZPA kojom se određuje da završnu ocjenu polaznika Škole utvrđuje Povjerenstvo.

Bez obzira što na prvi pogled ova odredba nema elemenata suprotnosti s citiranim člancima Ustava RH, nju ne može promatrati izdvojeno već kao sastavni dio već citiranih odredbi Zakona o sudovima (članak 74.a) i članka 1. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o državnom sudbenom vijeću u kojem su propisane odredbe članka 16.f i 16.g., a prema kojim odredbama Državno sudbeno vijeće jest

praktički prisiljeno imenovati za suca onu osobu koja je završila Državnu školu za pravosudne dužnosnike.

Dakle, ne samo da mora imenovati, već nema niti mogućnosti donijeti odluku da neće imenovati nekog kandidata iako recimo svi podaci govore da se radi o osobi koja ne udovoljava visokim kriterijima za imenovanje za suca.

Imajući to na umu, odluku DSV-u o obveznosti imenovanja nameće Povjerenstvo koje odlučuje o završnoj ocjeni kandidata.

Rezultat završne ocjene kandidata (koju donosi Povjerenstvo) unaprijed određuje odluku DSV-a u materijalnom, ali i u formalnom smislu, jer na temelju članka 16.g. stavak 3. ZDSV (sadržana u članku 1. ZID DSV) odluka DSV-a mora biti utemeljena na završnoj ocjeni koju je kandidat postigao u Državnoj školi za pravosudne dužnosnike. Time je i članak 34. stavak 1. ZPA suprotna članku 123. Ustava RH.

### 3. Članak 26. stavci 1., 2. i 5. Zakona o pravosudnoj akademiji

Odredbom članka 26. stavak 1. propisano je da se na natječaj za prijam u Školu mogu javiti kandidati koji su na pravosudnom ispitu ostvarili najmanje 70 bodova. Odredbom stavka 2. istog članka Zakona određeno je da se na natječaj mogu javiti i kandidati koji su položili pravosudni ispit prije stupanja na snagu Zakona o vježbenicima u pravosudnim tijelima i pravosudnom ispitu («Narodne novine» 84/08 i 75/09), koji polažu pisani ispit pred Povjerenstvom iz članka 25. ovoga Zakona. Nadalje odredbom stavka 5. rečenog članka Zakona propisano je da se na pisanom ispitu iz stavka 3. ovoga članka kandidat može ostvariti najviše 100 bodova, a bodovi koje ostvari izjednačuju mu se kao bodovi ostvareni na pravosudnom ispitu.

Predmetnim odredbama umjetno se stvaraju dvije kategorije pravnika s položenim pravosudnim ispitom. Ovakvom pravnom regulacijom neustavno se zadire u stečena prava i opravdana očekivanja pravnika koji su položili pravosudni ispit prije stupanja na snagu novog Zakona o vježbenicima i pravosudnom ispitu. Ničim opravdano, tim kategorijama pravnika pravosudni ispit više ne vrijedi ukoliko žele postati pravosudni dužnosnici. Time se pravnici koju su tek položili pravosudni ispiti i već izabrani suci stavljaju u daleko povoljniji položaj od onih koji bi ponovno morali polagati pisani dio pravosudnog ispita, da bi uopće mogli konkurirati za prijem u Državnu školu za pravosudne dužnosnike. Takvom regulacijom nisu zakinuti samo pravnici koji su ranije položili pravosudni ispit već i oni koju ga polažu po novom Zakonu, a ostvarili su samo nekoliko bodova manje od propisanog praga od 70 bodova. Ne možemo zanemariti činjenicu da svaki pojedini predmet na pravosudnom ispitu ispituje više ispitivača te je razumno očekivati da imaju različite kriterije, pa polaganje ispita pred strožim ispitivačem uz ostvarenje samo jednog boda manje, znači da kandidat nikada neće moći konkurirati za suca.

Slijedom svega rečenog smatramo da su navedenim odredbama ZPA povrijeđene odredbe članka 14. Ustava RH, te su diskriminirane osobe koje ispunjavaju formalne i materijalne uvjete za izbor za suca u Republici Hrvatskoj, ali se zbog

rečenih zakonskih odredbi, nalaze u poziciji da im je takvo što onemogućeno već na formalnopranoj ravni.

Iz suštinski istih razloga osporene odredbe suprotne su odredbi članka 44. Ustava RH kojom se određuje da svaki državljanin RH ima pravo, pod jednakim uvjetima, sudjelovati u obavljanju javnih poslova i biti primljen u javne službe.

**IV.** Zbog svih gore navedenih razloga koji su po mišljenu predlagatelja od značaja za ocjenu stvari, sukladno odredbi članka 37. stavak 2. u svezi s člankom 53. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu RH, predlagatelj predlaže da se donese Odluka o ukidanju osporenih zakonskih odredbi zbog njihove nesuglasnosti s Ustavom RH, odnosno podredno da se takva odluka donese nakon provedene savjetodavne i javne rasprave.

Predsjednik UHS-a

Đuro Sessa

Predsjednik UHSSV-a

Mislav Kolakušić