



P.Z. br. 401

VLADA REPUBLIKE HRVATSKE

Klasa: 022-03/18-12/86
Urbroj: 50301-25/06-18-6

Zagreb, 23. kolovoza 2018.



Hs**NP*700-01/18-01/03*50-18-04**Hs

REPUBLIKA HRVATSKA
65 - HRVATSKI SABOR
ZAGREB, Trg Sv. Marka 6

Primljeno:	23-08-2018	
Klasifikacijska oznaka:	Org. jed.	
700-01/18-01/03	65	
Urudžbeni broj:	Pril.	Vrij.
50-18-04	-	-

PREDSJEDNIKU HRVATSKOGA SABORA

Predmet: Prijedlog zakona o Državnom sudbenom vijeću (predlagatelj: Klub zastupnika Mosta nezavisnih lista u Hrvatskome saboru)
- mišljenje Vlade

Veza: Pismo Hrvatskoga sabora, klase: 700-01/18-01/03, urbroja: 65-18-03, od 10. srpnja 2018. godine

Na temelju članka 122. stavka 2. Poslovnika Hrvatskoga sabora (Narodne novine, br.81/13, 113/16, 69/17 i 29/18), Vlada Republike Hrvatske o Prijedlogu zakona o Državnom sudbenom vijeću (predlagatelj: Klub zastupnika Mosta nezavisnih lista u Hrvatskome saboru), daje sljedeće

MIŠLJENJE

Vlada Republike Hrvatske predlaže Hrvatskome saboru da ne prihvati Prijedlog zakona Državnom sudbenom vijeću (u daljnjem tekstu: Prijedlog zakona) koji je predsjedniku Hrvatskoga sabora podnio Klub zastupnika Mosta nezavisnih lista u Hrvatskome saboru, aktom od 10. srpnja 2018. godine, iz sljedećih razloga:

S obzirom da su u nenormativnom dijelu Prijedloga zakona navedeni ciljevi ovoga Zakona, a koji su podudarni s ciljevima važećeg Zakona o Državnom sudbenom vijeću (Narodne novine, br. 116/10, 57/11, 130/11, 13/13, 28/13 i 82/15) te s ciljevima Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Državnom sudbenom vijeću, predlagateljice Vlade Republike Hrvatske, koji je 6. srpnja 2018. godine donesen u Hrvatskome saboru (Narodne novine, broj 67/18) i koji će stupiti na snagu 1. rujna 2018. godine, neosnovanim se smatra ponovno upućivanje novog prijedloga zakona u proceduru Hrvatskoga sabora radi njegovog donošenja, a kojim bi se na gotovo istovjetan način regulirala ista materija.

Slijedom navedenoga, Vlada Republike Hrvatske će se o navedenom Prijedlogu zakona očitovati samo vezano uz predložena različita rješenja.

Ističe se da je nejasno u članku 4. Prijedloga zakona, čak imajući u vidu i Prijedlog zakona o sudovima predlagatelja Kluba zastupnika Mosta nezavisnih lista u Hrvatskome saboru, koji bi to bili žalbeni sudovi, a time i određivanje dva njihova predstavnika kao članova Vijeća.

Sukladno odredbi članka 124. Ustava Republike Hrvatske (Narodne novine, br. 85/10 - pročišćeni tekst i 5/14 - Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske), Državno sudbeno vijeće je samostalno i neovisno tijelo koje osigurava samostalnost i neovisnost sudbene vlasti u Republici Hrvatskoj. Nadalje, Državno sudbeno vijeće, u skladu s Ustavom i zakonom, samostalno odlučuje o imenovanju, napredovanju, premještanju, razrješenju i stegovnoj odgovornosti sudaca i predsjednika sudova, a navedene odluke donosi na nepristran način, na temelju kriterija propisanih zakonom. Također, Državno sudbeno vijeće ima 11 članova, a čine ga sedam sudaca, dva sveučilišna profesora pravnih znanosti i dva saborska zastupnika, od kojih jedan iz redova oporbe. Članovi Državnog sudbenog vijeća biraju predsjednika između sebe. Članovi Državnog sudbenog vijeća biraju se na razdoblje od četiri godine, s time da članom Državnog sudbenog vijeća nitko ne može biti više od dva puta.

S obzirom na navedenu ustavnu odredbu prema kojoj svi članovi Državnog sudbenog vijeća (u daljnjem tekstu: Vijeće) biraju predsjednika Vijeća među sobom, rješenje propisano člancima 5. i 40. Prijedloga zakona kojima je predviđeno da bi i predsjednik Vijeća i njegov zamjenik bili suci ne bi bilo usklađeno s Ustavom. Nadalje, istim člankom se predlaže i profesionalizacija rada predsjednika Vijeća i njegovog zamjenika na način da im sudačka dužnost miruje te da ostvaruju pravo na plaću u sudu u kojem su imenovani, međutim navedeno bi bilo moguće samo ako bi i predsjednik i zamjenik predsjednika bili suci, a postoje i brojne zamjerke sustavima profesionaliziranih vijeća, od kojih se kao najveća uzima ona distanciranja od obnašanja sudačke dužnosti uslijed posljedično nužnog mirovanja sudačke dužnosti sudaca koji su članovi takvih vijeća.

U članku 8. stavku 7. Prijedloga zakona nejasno je propisano na koji način će Povjerenstvo imenovati drugog člana Povjerenstva kao zamjenu za člana kojem prestane sudačka dužnost za vrijeme trajanja mandata s liste kandidata s koje je imenovan član kojem je prestala sudačka dužnost s obzirom da je u stavku 2. ovoga članka predviđena samo jedna lista prijavljenih kandidata.

Unatoč predlagateljevoj razumljivoj namjeri da se postrože uvjeti kandidiranja sudaca, praktične posljedice propisivanja ovakvih ograničenja ponovno se svode na stegovni postupak i izricanje stegovnih sankcija, dok je osnova osude za kazneno djelo nedovoljno precizirana s obzirom na načelo pravomoćnosti i u ovom je obliku protivna načelu nevinosti u kaznenopravnom smislu. Naime, člankom 13. Prijedloga zakona dodatno se ograničava mogućnost kandidiranja Vijeća iz reda sudaca propisivanjem dodatnih uvjeta da kandidati za člana Vijeća ne mogu biti suci koji su zadnji put ocijenjeni ocjenom „nezadovoljavajuće obnaša sudačku dužnost“, koji su privremeno udaljeni od obnašanja sudačke dužnosti ili koji su osuđeni za počinjeno kazneno djelo. Navedeno se smatra nepotrebnim s obzirom da je predsjednik suda dužan pokrenuti stegovni postupak protiv suca koji je ocijenjen ocjenom „nezadovoljavajuće obnaša sudačku dužnost“; privremeno udaljenje od obnašanja sudačke dužnosti je mjera koju će Vijeće odrediti ako je protiv suca pokrenut kazneni postupak zbog kaznenog djela za koje je propisana kazna zatvora od pet godina ili

ako mu je određen pritvor ili istražni zatvor, a Vijeće je može odrediti ako je protiv njega pokrenut kazneni postupak za kazneno djelo za koje se postupak pokreće po službenoj dužnosti; ako obavlja službu, posao ili aktivnost koji su nespojivi s obnašanjem sudačke dužnosti, ako je ovlašten predlagatelj u zahtjevu za pokretanje stegovnog postupka predložio izricanje stegovne kazne razrješenja od dužnosti, dok će u slučaju osude suca za kazneno djelo također biti određeno privremeno udaljenje od obnašanja dužnosti do pravomoćnog okončanja kaznenog postupka kada je protiv suca pokrenut kazneni postupak zbog kaznenog djela za koje je propisana kazna zatvora od pet godina. Nadalje, propisano je da će Vijeće razriješiti suca ako bude osuđen za kazneno djelo koje ga čini nedostojnim obnašanja sudačke dužnosti.

Iz predloženog članka 16. Prijedloga zakona kojim se propisuje mogućnost podnošenja prigovora svakog suca na listu kandidata koju je utvrdilo i objavilo Povjerenstvo, proizlazi glavni nedostatak predloženog sustava u kojem se kandidati sami kandidiraju te u kojem nije posebno razrađen kandidacijski postupak.

Člankom 33. stavkom 3. Prijedloga zakona propisano je da se postupak izbora Povjerenstva za provođenje izbora i načina provođenja izbora uređuje Poslovníkom koji donose dekani pravnih fakulteta uz suglasnost ministra pravosuđa i predsjednika Vrhovnog suda Republike Hrvatske. Ne smatra se primjerenim uključivati ministra pravosuđa i predsjednika Vrhovnog suda Republike Hrvatske u donošenje ovoga Poslovníka s obzirom da se radi o internoj proceduri izbora članova Vijeća iz reda profesora sveučilišnih pravnih znanosti. Nadalje, jedino iz stavka 3. proizlazi da se radi o pravnim fakultetima dok se isto ne navodi u stavcima 1. i 2. istog članka, a profesori sveučilišnih pravnih znanosti mogu predavati pravne predmete i na drugim fakultetima, npr. ekonomskom fakultetu.

Članak 37. Prijedloga zakona propisuje duži rok u kojem su članovi Vijeća dužni stupiti na dužnost (60 dana) od roka od 30 dana propisanog važećim Zakonom o Državom sudbenom vijeću, zbog provođenja sigurnosnih provjera za pristup klasificiranim podacima za kandidate za članove Vijeća iz reda sveučilišnih profesora pravnih znanosti. Međutim, s obzirom na trajanje postupka provjere od najmanje dva mjeseca te postojanja mogućnosti da se u odnosu na tog kandidata utvrdi postojanje sigurnosnih zapreka, ukazuje se da prema ovom prijedlogu svi članovi Vijeća ne bi mogli stupiti na dužnost u navedenom roku. Nadalje, nejasno je iz odredbi ovoga članka tko upućuje zahtjev za provođenje postupka sigurnosne provjere za kandidate za članove Vijeća iz reda sveučilišnih profesora pravnih znanosti i tko donosi odluku o ocjeni postojanja sigurnosnih zapreka za te kandidate.

Člankom 41. Prijedloga zakona propisana je i nova ovlast Vijeća - ocjenjivanje sudaca, a koja je razrađena u člancima 47. - 53. Prijedloga zakona. Ovim člancima predviđeno je da će se rad sudaca redovno ocjenjivati svake tri godine uzimajući u obzir razdoblje za posljednje tri godine obnašanja sudačke dužnosti, propisana su mjerila (omjer rješavanja predmeta, poštivanje rokova, kvaliteta odluka i druge aktivnosti suca), moguće ocjene i dr. S tim u vezi, ukazuje se da je mjerilo „omjer rješavanja predmeta“ propisano člankom 48. Prijedloga zakona neprecizno i nejasno, a nije objašnjeno niti u obrazloženju uz ovaj članak u nenormativnom dijelu zakona. Člankom 50. Prijedloga zakona propisano je da će Vijeće razraditi mjerila iz članka 48. Prijedloga zakona i postupak ocjenjivanja Pravilima o ocjenjivanju sudaca uz prethodno mišljenje Proširene opće sjednice Vrhovnog suda Republike Hrvatske i ministra pravosuđa, međutim uključivanje ministra pravosuđa u postupak donošenja ovih Pravila ne smatra se primjerenim jer bi se navedeno moglo protumačiti kao uplitanje izvršne vlasti u neovisnost i ovlasti Državnog sudbenog

vijeća. U članku 52. Prijedloga zakona propisano je da se ocjena rada sudaca utvrđuje na temelju zbroja bodova ostvarenih prema mjerilima iz članka 48. ovoga Zakona, međutim navedenim člankom nisu razrađeni bodovi i njihove granice koje je moguće ostvariti za svako pojedino mjerilo, a što predstavlja nesigurnost vezano uz propisanu zakonsku normu. Također nije razrađeno kome se ocjena dostavlja i u kom roku, dok je propisana mogućnost prigovora za suca koji je ocijenjen.

Nadalje, imajući u vidu i odredbu članka 107. Prijedloga zakona iz prijelaznih i završnih odredbi, kojom je propisano ocjenjivanje rada sudaca koji obnašaju sudačku dužnost najmanje tri godine sukladno odredbama ovoga Zakona u roku od dvije godine od dana stupanja na snagu ovoga Zakona, a što se odnosi na sve suce osim na novoimenovane u zadnje tri godine, ističe se da bi navedeno predstavljalo veliko administrativno opterećenje za Vijeće s obzirom da Vijeće ima samo 11 članova te bi odgodilo i odužilo sve postupke napredovanja na viši sud koji bi se provodili po ovom Zakonu, a utjecalo bi i na obavljanje drugih poslova iz njegovog djelokruga rada.

Člankom 53. Prijedloga zakona predložene su posljedice koje proizlaze iz dvije najniže ocjene obnašanja sudačke dužnosti. Dok je sankcija za ocjenu „nezadovoljavajuće obnaša sudačku dužnost“ obvezno pokretanje stegovnog postupka kao i u važećem Zakonu o Državnom sudbenom vijeću, za ocjenu „zadovoljavajuće obnaša sudačku dužnost“ predlaže se ponovno ocjenjivanje nakon godine dana te u slučaju ponovne ocjene „zadovoljavajuće obnaša sudačku dužnost“ obveza dodatnog stručnog usavršavanja u Pravosudnoj akademiji prema planu predsjednika suda. S tim u vezi upozorava se da prijedlog nije sasvim razrađen te bi u praksi provedba ovih individualnih programa stvarala znatne organizacijske poteškoće.

Člankom 55. Prijedloga zakona propisani su uvjeti za imenovanje sudaca u vezi čega se još jednom ističe da je nejasno, imajući u vidu i Prijedlog zakona o sudovima istog predlagatelja, koji bi to bili viši i žalbeni sudovi.

Člankom 59. Prijedloga zakona propisana je obveza utemeljenja odluke o imenovanju sudaca redosljedom na utvrđenim listama prvenstva bez iznimke, a koja bi formulacija mogla biti suprotna ustavnoj definiciji Vijeća kao samostalnog i neovisnog tijela.

Člankom 62. Prijedloga zakona propisano je da će se sa svim kandidatima za suce provesti strukturirani razgovor te da se na tom razgovoru može ostvariti najviše 10% bodova od bodova koji se mogu ostvariti na završnoj ocjeni u Državnoj školi za pravosudne dužnosnike odnosno ocjenjivanjem obnašanja sudačke dužnosti ili provjeri znanja iz članka 61. ovoga Zakona za kandidate koji ne obnašaju sudačku dužnost. S obzirom da u Prijedlogu zakona nigdje nije propisano koliko koja ocjena obnašanja sudačke dužnosti nosi bodova niti koji su bodovi koji se mogu ostvariti provjerom znanja, bez čega nije moguće usporediti i rangirati sve kandidate za isto mjesto, postoji ujedno mogućnost da, ako nisu ujednačeni bodovi, Vijeće bi u istom postupku moglo imati drugačiji maksimalan broj bodova za različite kandidate. Štoviše, nije propisano niti da se svi kandidati uvrštavaju na istu listu.

U odnosu na članak 62. stavak 6. Prijedloga zakona kojim se propisuje snimanje razgovora s kandidatima u postupcima imenovanja sudaca i prenošenje audio-vizualnim uređajem na mrežnim stranicama Vijeća u realnom vremenu, ukazuje se da je slično rješenje propisano odredbama Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Državnom sudbenom vijeću temeljem kojih je ostavljena mogućnost samom Vijeću da odluči hoće li i

kada snimiti i objaviti razgovore pred Vijećem. Naime, smatra se da bi se propisivanjem obveze snimanja svih razgovora u postupku imenovanja pred Vijećem i njihovim prenošenjem u realnom vremenu značajno narušila neovisnost Vijeća u odlučivanju o kandidatima, kao i izlagalo suce nepotrebnom dodatnom stresu tijekom razgovora te bi ih se stavilo u lošiju poziciju naspram drugih kandidata u postupku i stranaka s kojima su u kontaktu u raspravama s obzirom da se u razgovorima mogu iznositi i privatni podaci. Istovjetan prigovor nalazi se i uz prijedlog članka 92. stavka 7.

Kao jedan od uvjeta za imenovanje sudaca u članku 55. Prijedloga zakona navedeno je i nepostojanje sigurnosnih zapreka za imenovanje te je postupak upućivanja na sigurnosne provjere djelomično razrađen člankom 63. Prijedloga zakona kojim je propisano da Vijeće za kandidate s najvećim ukupnim brojem bodova iz članka 59. ovoga Zakona, a što obuhvaća i suce koji obnašaju sudačku dužnost, podnosi zahtjeve nadležnoj sigurnosno-obavještajnoj agenciji za provedbu temeljnih sigurnosnih provjera. Članak 108. Prijedloga zakona iz prijelaznih i završnih odredbi propisuje obvezu Vijeća da u roku od 15 dana od stupanja na snagu ovoga Zakona podnese zahtjeve nadležnoj sigurnosno-obavještajnoj agenciji za provedbu temeljnih sigurnosnih provjera svih sudaca u Republici Hrvatskoj.

Pored navedenog, predloženo nepostojanje sigurnosnih zapreka kao opća pretpostavka za imenovanje svih sudaca smatra se nepotrebnim jer bi s jedne strane provedba ovako brojnih provjera uzrokovala veće opterećenje nadležnih tijela, dok s druge strane prijedlog nije razrađen za slučaj utvrđenja postojanja sigurnosnih zapreka već imenovanih sudaca, te u tom smislu postoji ograničenje odredbama članka 123. stavka 2. Ustava Republike Hrvatske kojima su propisane osnove za razrješenje sudaca.

Člankom 69. Prijedloga zakona, za razliku od odredaba sadržanih u važećem Zakonu o Državnom sudbenom vijeću, nije razrađena mogućnost isključivanja sudaca za trajni premještaj u slučajevima kada bi njihov premještaj izazvao veće poteškoće u organizaciji rada suda iz kojeg odlaze.

Člankom 71. stavkom 3. točkom 2. Prijedloga zakona pod neuredno obnašanje sudačke dužnosti podvedena je i odgovornost suca za nepravodoban, nepotpun ili netočan unos podataka u informacijski sustav suda, koje se rješenje smatra neprihvatljivim s obzirom da suci sve podatke u ovaj sustav ne unose osobno.

U članku 72. stavku 1. točki 2. Prijedloga zakona izvršeno je objedinjavanje svih novčanih kazni prema važećem Zakonu, ali nije sasvim jasna svrha koja se ovim prijedlogom željela postići.

U provedbi stegovnog postupka izostavljena je mogućnost uvjetne osude i odgode izvršenja stegovne kazne, koji se instrumenti redovno primjenjuju kao sredstva individualizacije izrečenih sankcija. Izostavljena je i mogućnost korištenja istražnih povjerenstava izvan Vijeća, što bi u provedbi također moglo predstavljati njegovo svojevršno dodatno radno opterećenje.

Nejasno je zašto je člankom 76. Prijedloga zakona propisano da zahtjev za pokretanje stegovnog postupka može podnijeti i Etičko povjerenstvo s obzirom da povreda Etičkog kodeksa sudaca nije stegovno djelo.

Odredba članka 91. Prijedloga zakona kojom je propisano da se za predsjednika suda može imenovati samo osoba koja najmanje tri godine obnaša sudačku dužnost u sudu u koji se imenuje, smatra se ograničavajućom i sužava mogućnost osiguranja kvalitetnog obavljanja poslova sudske uprave.

S obzirom da je Prijedlogom zakona predviđeno da Pravila o ocjenjivanju sudaca donosi Vijeće koje ih ujedno i ocjenjuje, nejasno je zašto je člankom 92. Prijedloga zakona propisano da samo ministar pravosuđa ocjenjuje programe rada kandidata za predsjednike sudova te da elemente i strukturu programa rada kandidata za predsjednika suda i način njihovog ocjenjivanja pravilnikom propisuje ministar pravosuđa kada se mišljenje o kandidatima i njihovim programima rada traži i od predsjednika neposredno višeg suda i predsjednika Vrhovnog suda Republike Hrvatske koji su ujedno i neposredno nadređeni u sudskoj upravi.

Odredba članka 92. stavka 5. Prijedloga zakona u dijelu u kojem se odnosi na svojevrsni veto ministra pravosuđa (u slučajevima kada da negativno mišljenje na prijedloge programa rada predsjednika sudova) smatra se nedopustivim zadiranjem izvršne vlasti u imenovanje predsjednika sudova, a nejasna je i svrha predloženog stavka 6. odnosno utjecaja mišljenja sudaca na postupak imenovanja predsjednika sudova.

Člankom 95. stavkom 1. točkom 4. Prijedloga zakona propisana je nova osnova razrješenja dužnosti predsjednika suda, i to nedonošenje poslovnog plana suda. S obzirom da je ova obveza propisana predlagateljevim Prijedlogom zakona o sudovima i da je o tome dano mišljenje Vlade Republike Hrvatske prema kojem se bez potrebe dodatno administrativno opterećuju predsjednici sudova, niti ovaj prijedlog ne nalazi se opravdanim.

Nejasna je i kontradiktorna odredba članka 99. stavka 2. Prijedloga zakona kojom je propisano da su svi podaci o imovini suca iz članka 98. ovoga Zakona javni i da se objavljuju na mrežnoj stranici Vijeća, ali da ne smiju omogućavati identifikaciju osobe na koju se odnose.

Slijedom navedenoga, Vlada Republike Hrvatske predlaže Hrvatskome saboru da ne prihvati predmetni Prijedlog zakona.

Za svoje predstavnike, koji će u vezi s iznesenim mišljenjem biti nazočni na sjednicama Hrvatskoga sabora i njegovih radnih tijela, Vlada je odredila Dražena Bošnjakovića, ministra pravosuđa, dr. sc. Kristiana Turkalja, mr. sc. Josipa Salapića i Juru Martinovića, državne tajnike u Ministarstvu pravosuđa, te Sandu Kulić, pomoćnicu ministra pravosuđa.

REPUBLICA HRVATSKA
VLADA REPUBLIKE HRVATSKE
ZAGREB
PREDSJEDNIK
dr. sc. Andrej Plenković

