

Uloga pravosuđa u sustavu nacionalne sigurnosti

Topić, Ivan

Professional thesis / Završni specijalistički

2024

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **University of Zagreb, The Faculty of Political Science / Sveučilište u Zagrebu, Fakultet političkih znanosti**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:114:390893>

Rights / Prava: [In copyright](#)/[Zaštićeno autorskim pravom](#).

Download date / Datum preuzimanja: **2025-02-11**



Repository / Repozitorij:

[FPSZG repository - master's thesis of students of political science and journalism / postgraduate specialist studies / dissertations](#)



Sveučilište u Zagrebu
Fakultet političkih znanosti
Poslijediplomski sveučilišni specijalistički studij
Sigurnosna politika Republike Hrvatske

**ULOGA PRAVOSUĐA U SUSTAVU NACIONALNE
SIGURNOSTI**

ZAVRŠNI SPECIJALISTIČKI RAD

Mentor: doc. dr. sc. Robert Barić

Student: Ivan Topić

Zagreb,
siječanj 2024.

Izjavljujem kako sam završni specijalistički rad *Uloga pravosuđa u sustavu nacionalne sigurnosti*, koji sam predao na ocjenu mentoru doc. dr. sc. Robertu Bariću, napisao samostalno i kako je u potpunosti riječ o mojemu autorskom radu. Također izjavljujem, kako dotični rad nije objavljen niti korišten u svrhe ispunjenja nastavnih obaveza na ovom ili nekom drugome učilištu te da na temelju njega nisam stekao ECTS bodove.

Nadalje izjavljujem, kako sam u radu poštivao etička pravila znanstvenoga i akademskoga rada, posebno članke 16. - 19., Etičkoga kodeksa Sveučilišta u Zagrebu.

Ivan Topić

SADRŽAJ:

UVOD	4
1. NACIONALNA SIGURNOST	6
1.1. Pojam.....	6
1.2. Sustav nacionalne sigurnosti	7
2. PRAVOSUĐE	8
3. ODNOS PRAVOSUĐA S DRUGIM GRANAMA DRŽAVNE VLASTI	10
3.1. Odnos sa zakonodavnom vlasti	11
3.2. Odnos s izvršnom vlasti	13
4. NADZOR SUSTAVA NACIONALNE SIGURNOSTI.....	14
5. UTJECAJ PRAVOSUĐA U PRUŽANJU ODGOVORA NA SIGURNOSNE PRIJETNJE	18
6. NEOVISNOST PRAVOSUĐA	23
6.1. Neovisnost pravosuđa za vrijeme rata.....	24
7. ULOGA HRVATSKOG PRAVOSUĐA U SUSTAVU NACIONALNE SIGURNOSTI.....	26
8. REFORMA PRAVOSUĐA I NACIONALNA SIGURNOST	30
9. ZAKLJUČAK	32
10. LITERATURA.....	34

UVOD

Ovaj rad bavi se pravosuđem kao jednom od komponenti sustava nacionalne sigurnosti svake države. Uloga pravosuđa u sustavu nacionalne sigurnosti jest možda dvojbena i marginalizirana, no svakako nije zanemariva s obzirom na to da je sustav nacionalne sigurnosti velik i kompleksan sustav za čije uredno funkcioniranje sve komponente moraju djelovati s jedne strane kao jedinstvene i neovisne, a s druge strane kao sinergične i komplementarne cjeline. Cilj istraživanja ove teme je dokazati važnost pravosuđu kao jednom od stupova sustava nacionalne sigurnosti. Sustav nacionalne sigurnosti treba pravosuđe da kroz svoje institucije osigura primjenu zakona i propisa u društvu te spriječi kriminal, kaos i anarhiju. Upravo takva važnost pravosuđa za sustav nacionalne sigurnosti bit će pojašnjena putem analize pojedinih uloga pravosuđa u tom sustavu.

Prilikom istraživanja ove teme i rada na istoj korištene su: induktivna i deduktivna metoda te metoda analize, a uz njih i metoda studije slučaja. Primarni izvori istraživanja su: stručna literatura, znanstveni članci, publikacije znanstvenih i istraživačkih institucija, kao i novine te internetski portali.

Početnom analizom istraživanoga područja nastalo je pet hipoteza:

- Pravosuđe daje pravni okvir uređenja sustava nacionalne sigurnosti, ovlasti te uređuje međusobne odnose pojedinih komponenti istog.
- Pravosuđe pruža pravnu ekspertizu po pitanju zakonodavnih rješenja povezanih s pitanjima nacionalne sigurnosti na nacionalnoj i međunarodnoj razini. To uključuje prijedloge zakonodavnih rješenja i presedane, ali i procjene domaćih i međunarodnih pravnih pitanja značajnih za nacionalnu sigurnost.
- Pravosuđe ima veliku ulogu u provođenju civilnog i demokratskog nadzora komponenti sigurnosnog sustava, posebice obavještajne zajednice i obrambenog sustava.
- Na određenim područjima (borba protiv korupcije, organiziranog kriminala i terorizma) nije moguće uspješno djelovanje bez efikasnog pravosuđa. Što znači da bez funkcionalnog pravosuđa nije moguće uspješno očuvati javni red, zakon i mir.
- Iz navedenih uloga kao uvjet za učinkovito ispunjenje svih uloga pravosuđa je potreba za uspostavom pravosudnog sustava koji je neovisan od političkih pritisaka i korupcije.

Upravo analizom svake od navedenih hipoteza bit će pokušano doći do zaključka kako je uloga pravosuđa važna i neophodna.

Rad je strukturiran tako da najprije analizira sustav nacionalne sigurnosti u cjelini kako bi kroz njegovo razumijevanje uspjeli doći do zaključka što je to pravosuđe i koliki utjecaj ima ili bi trebalo imati u predmetnom sustavu. Kao što je prethodno spomenuto, analizom svake uloge pravosuđa bit će prikazano koliki je utjecaj pravosuđa na zakonodavnu i izvršnu granu vlasti određene države u okvirima sustava nacionalne sigurnosti. Pored takve analize, bit će analizirano kako pravosuđe vrši nadzor vlasti te kako se izravno bori protiv vanjskih i unutarnjih sigurnosnih prijetnji. Posebnu pozornost bit će poklonjena pitanju i analizi neovisnosti pravosuđa kao uvjeta bez kojeg nije moguće ostvariti nijednu prethodno nabrojenu ulogu pravosuđa. Ocjena neovisnosti će prvenstveno biti prikazana u odnosu na neprestane političke pritiske i korupciju koji nagrizaју pravosuđe neprestano i iznova te kako takvo stanje može u konačnici narušiti cjelokupnu sigurnost države.

U daljnjoj strukturi rada bit će prikazano kako je i u Republici Hrvatskoj (dalje: RH) pravosuđe iznimno važan element sustava nacionalne sigurnosti. Takva tvrdnja bit će analizirana kroz trenutno stanje te ranije navedene opće uloge pravosuđa u sustavu nacionalne sigurnosti svake države. Naposljetku, u radu će biti analizirana i potreba reforme pravosuđa na temelju potrebe uređenja uloge pravosuđa na području nacionalne sigurnosti RH, a čime će biti definirani primarni načini rješavanja temeljenih problema s kojima se pravosuđe susreće te koji su glavni ometači njegovom većem doprinosu sigurnosti.

1. NACIONALNA SIGURNOST

1.1. POJAM

Osnovni uvjet i cilj svake državne politike je opstanak države, dok je uvjet njezina opstanka sigurnost. Kako osigurati ili održati takvu sigurnost koja čini temelj za provođenje svih državnih politika je svakodnevno pitanje svake države. Upravo iz takvih razloga u svrhu očuvanja sigurnosti države kao temelja za njezin opstanak i prosperitet dovelo je do potrebe za razvojem pojma nacionalne sigurnosti.

U početku pod pojmom nacionalne sigurnosti uglavnom se mislilo na odsutnost bilo kakvog straha od napada ili prijetnje druge države ili skupine država (Tatalović, ed, 2008: 19). Pod tim se zapravo mislilo na vojne prijetnje, odnosno ugrozu vojne sigurnosti. No procesom globalizacije i transnacionalizacije te rasta složenosti svih društvenih pojava dolazi i do rasta potencijalnih sigurnosnih prijetnji, premda bile i globalnog karaktera, za nacionalnu sigurnost određene države. Samim time pojam nacionalne sigurnost se usložnjava te se može i mora promatrati iz mnogo više kutova nego ikada ranije. Značajan pomak od „uske definicije“ sigurnosti događa se nakon drugog svjetskog rata s početkom Hladnog rata i utrke u nuklearnom naoružanju. Time se sigurnosne teme proširuju te koncept sigurnosti dobiva nove dimenzije. Pred kraj Hladnog rata dolazi do daljnjeg širenja koncepta koji od tada, pored vojne i političke sigurnosti, uključuje gospodarstvo, ekologiju te ljudsku i društvenu sigurnost (Buzan, ed, 2009: 20). Na takav način dolazi do značajnije institucionalizacije i produbljivanja sigurnosnih studija koji nisu više okrenuti samo vojnoj sigurnosti. Takva složenost pojma pruža velik i različit broj njezinih definicija, no većina teoretičara se barem slaže u pogledu vrijednosti koje ulaze u pojam nacionalne sigurnosti i cilja strategije nacionalne sigurnosti koja je shvaćena kao umijeće učinkovite primjene nacionalnih resursa radi ostvarenja nacionalnih interesa (Tatalović, ed, 2008: 21). Kada se govori o vrijednostima u kontekstu nacionalne sigurnosti, misli se na nacionalne interese jer je nacionalna sigurnost usmjerena upravo na njihovu zaštitu. „Nacionalni interesi imaju strateško-političko značenje i ako govorimo o zaštiti onoga što čini jedan politički entitet, onda se može zaključiti da je definiranje nacionalnih interesa (i oni sami) usko povezano s nacionalnom i međunarodnom sigurnošću“ (Cvrtila, 1995: 64). Takvim pogledom na nacionalne interese možemo zaključiti kako je nacionalna sigurnost različita od države do države kako su različiti i njezini nacionalni interesi koji za svaku državu, kako Cvrtila kaže, imaju posebno strateško-političko značenje.

Što će činiti nacionalni interes određene države ovisi o kriterijima koji takve interese oblikuju: ekonomski, ideološki, politički, vojni, kulturni, rasni i mnogi drugi (Cvrtila, 1995: 63).

Iz navedenog vidimo kako je pojam nacionalne sigurnosti jako osjetljiv i promjenjiv u odnosu na svaku državu ovisno o njezinim nacionalnim interesima. Ono što je nacionalni interes jedne države, ne mora biti nacionalni interes i druge države. Stoga, nacionalna sigurnost je pojam koji treba promatrati individualno od države do države u smislu odsutnosti straha države da će njezine osnovne vrijednosti (nacionalni interesi) biti ugrožene.

1.2. SUSTAV NACIONALNE SIGURNOSTI

Svaki sustav označava cjelokupnost jedinica i odnosa među tim jedinicama, odnosno ukupnost načela ili stvari usklađenih i povezanih da čine jednu cjelinu (Jezikoslovac, 2023.). Takvu cjelinu predstavlja i sustav nacionalne sigurnosti. Specifičnost takvog sustava je što za cilj ima osigurati stabilnost, sigurnost i dobrobit države te njezinih građana.

Sustav nacionalne sigurnosti bi se mogao definirati kako skup mehanizama i ideja kako zaštititi temeljne društvene vrijednosti i nacionalne interese od svih potencijalnih unutarnjih i vanjskih prijetnji. Pored sprječavanja mogućih unutarnjih i vanjskih prijetnji nacionalnoj sigurnosti, sustav nacionalne sigurnosti za razlog svojeg postojanja ima potrebu osigurati mir i slobodu svojih građana uz potrebu stvaranja mogućnosti za ostvarenje cjelovitog društvenog razvitka i općeg blagostanja svih državljana (Lacković 2000: 202). Kada govorimo o skupu mehanizama i ideja, mislimo na cijeli skup institucija, agencija, politika i postupaka koje određena država mora koristiti da bi zaštitila svoje nacionalne interese i obranila se od raznih prijetnji. No, važno je napomenuti da svaka država ima svoj vlastiti sustav nacionalne sigurnosti prilagođen njezinim specifičnim potrebama, sigurnosnim prijetnjama i ranije spomenutim nacionalnim interesima. Stoga je sustav nacionalne sigurnosti jako prilagodljiv sustav koji se mora neprestano razvijati kako se mijenjaju i geopolitičke, kulturološke, tehnološke i druge okolnosti.

Kada govorimo o podjeli tog sustava i njegovih komponenti na niže razine, možemo zaključiti kako se on u većini država dijeli na obrambeni sustav i sustav unutarnje sigurnosti. Obrambeni sustav za cilj ima odvratiti od napada moguće napadače te u slučaju napada zaštititi i obraniti svoj teritorij, stanovništvo i nacionalne resurse. Kako bi ostvario navedene

zadaće, obrambeni ustav se obično dijeli da oružane snage i civilnu obranu (Tatalović, ed. 2008: 23). S druge strane, sustav unutarnje sigurnosti za cilj ima očuvati zakonitost i cijeli državni poredak. Takav sustav za svoje djelovanje obično koristi mehanizme poput policije, obavještajnih službi, pravosuđa, carine i drugih.

Kao što je to i ranije spomenuto, riječ je o nužno prilagodljivom sustavu koji mora pronaći rješenja za sve ugroze nacionalne sigurnosti ovisno o razdoblju u kojem egzistira. S obzirom na to, procesi globalizacije i internacionalizacije doveli su do potrebe za da suvremeni sustavi nacionalne sigurnosti otvore više nego ikada ranije te da surađuju kako bi mogli zajedno otkloniti međunarodne sigurnosne prijetnje. To znači da države više ne samo da dijele međunarodne sigurnosne prijetnje, nego se udružuju kako bi postigle veći sigurnosni potencijal i kapacitet (Tatalović, ed. 2008: 24).

2. PRAVOSUĐE

Pravosuđe je sustav institucija koje su odgovorne za primjenu pravnih normi. Primjena pravnih normi sastoji se u njihovom tumačenju i primjeni na konkretne društvene događaje u svrhu rješavanja bilo spornih, bilo nespornih pravnih pitanja (Libertis.eu, 2024.). Uz to što primjenjuje pravne norme, pravosuđe je skup svih tijela pravnog sustava bilo da su državna ili nedržavna. Kao takvo, pravosuđe predstavlja jednu od tri grane državne vlasti koja se bavi primjenom zakona te osigurava vladavinu prava putem sudskih i izvansudskih postupaka (Britannica.com, 2024.).

S obzirom na samu definiciju, razvidno je kako je glavna uloga pravosuđa primjena pravnih pravila s ciljem rješavanja sporova između pojedinaca, organizacija ili državnih tijela, osiguravanje poštivanja zakona te stvaranje posrednih pravnih izvora u vidu sudske prakse. Primjena pravnih pravila od strane pravosuđa znači u svakodnevnom radu tumačenje i primjenu zakona te donošenje sudskih odluka kojima se izriču kazne ili štite prava, pravni interesi i slobode građana što u konačnici održava pravni poredak i vladavinu prava.

Što se tiče sastava pravosuđa, ono obično uključuje različite razine sudova, kao što su sudovi opće nadležnosti te specijalizirani sudovi za određene vrste slučajeva, kao što su trgovački, upravni, prekršajni i kazneni. Pored sudova tu je državno odvjetništvo te Ministarstvo nadležno za poslove pravosuđa koje ima izvršnu vlast u okvirima pravosuđa.

Uloga pravosuđa u društvu je ključna i ima nekoliko važnih aspekata. Pravosuđe obavlja niz funkcija i odgovornosti kako bi osiguralo pravdu, poštivanje zakona i zaštitu prava građana. Evo nekoliko ključnih uloga pravosuđa (Ipleaders.com, 2023.):

- Provođenje pravde rješavanjem sporova u svrhu osiguranja pravde za ljude jedna od osnovnih uloga pravosuđa s obzirom da isti odlučuju svakodnevno o sudbini stranaka u sporovima;
- Tumačenje i primjena zakona čini specijalnost sudova kao državnog aparata za učinkovitiju i pravedniju primjenu pravnih normi u praksi;
- Zaštita prava i sloboda građana te kontrola daje pravosuđu ulogu čuvara ustava koji uspostavlja ravnotežu između prava i obveza građana u provođenju pravde te brine i ograničava zakonodavnu vlast da ne modificira ustav i zakone po vlastitom ukusu;
- Arbitriranje u sporovima između državnih vlasti;
- Savjetovanje državnog vrha u pravnim stvarima budući da pravosudni sustav okuplja, ili bi barem trebao okupljati najveće pravne umove u državi;
- Izbor pravosudnih službenika i dužnosnika što se razlikuje između država gdje ih negdje bira narod, a negdje zakonodavno tijelo;
- Donošenje pravnih izvora, tj. sudskih odluka koji u nekim pravnim sustavima čine izravne¹, a u nekima neizravne pravne izvore.

Pored navedenih funkcija postoje i mnoge druge koje čine pravosuđe čuvarom ustava i zakona, a upravo uloga čuvanja ustava i zakona nudi mogućnost i potrebu da se pravosuđe promatra i kao čuvar sigurnosti, odnosno ona komponenta bez koje cijeli sustav nacionalne sigurnosti ne bi bio djelotvoran u borbi protiv svih sigurnosnih prijetnji i rizika. Sve nabrojane uloge čine pravosuđe ključnim dijelom i jamcem vladavine prava u demokratskim društvima koji doprinose očuvanju reda, pravednosti i sigurnosti u društvu. Da bi pravosuđe to sve moglo postići, važno je da bude neovisno, profesionalno, pravično i transparentno kako bi se osigurala njegova učinkovitost i povjerenje građana u sustav pravde.

¹ Izravni pravni izvori su oni na temelju kojih se može donijeti sudska odluka, a što je svojstveno za Anglosaksonsko pravo koje se bazira na presedanima (odlučivanje u sporovima temeljem ranijih sudskih odluka). Neizravni pravni izvori su oni na kojima se ne može temeljiti sudska odluka, ali mogu doprinijeti odluci suda, a što je svojstveno za Kontinentalno pravo koje se bazira na kodificiranim zakonima.

3. ODNOS PRAVOSUĐA S DRUGIM GRANAMA DRŽAVNE VLASTI

Odnos pravosuđa za zakonodavnom i izvršnom vlašću ključan je za pravilno funkcioniranje svake države koja počiva na demokratskom uređenju. Naravno da kvaliteta, odnosno nekvaliteta tako ključnih i složenih odnosa može imati veliki utjecaj na razinu nacionalne sigurnosti. Odnos ovih triju grana državne vlasti se promatra kroz načelo diobe vlasti koje je prvi definirao francuski pisac i politički mislilac Montesquieu² tako da je državnu vlast podijelio na zakonodavnu, izvršnu i sudbenu. Takvom podjelom državne vlasti načelo diobe vlasti je postalo sinonim zahtjeva za djelotvornim institucionalnim ograničenjem državne vlasti kroz ustroj državnih organa (Sokol, 1992: 4). Onoliko koliko je djelotvorna institucionalna podjela državne vlasti kroz ustroj državnih organa, toliko je i kvalitetna trodioba državne vlasti u kontekstu utjecaja na nacionalnu sigurnost države.

Takav odnos triju grana državne vlasti se razlikuje od države do države ovisno o njenom političko-pravnom uređenju. Ono što je važno istaknuti da to nikada nije riječ o mehaničkom dijeljenju državne vlasti na tri organizacijski i funkcionalno neovisne vlasti, već da to načelno znači dodjeljivanje temeljnih državnih funkcija različitim državnim organima. Takvi organi mogu organizacijski i funkcionalno biti različiti, no stvarni sadržaj načela diobe vlasti je u tome da nijedan od takvih organa ne bude superioran u odnosu na ostale, već da su svi ravnopravni kako bi se međusobno ograničavali (Sokol, 1992: 17). Stoga, prema Sokolu stvarni sadržaj načela diobe vlasti jest ograničenje vlasti. Drugim riječima, načelo diobe vlasti će u određenoj državi biti snažnije izraženo što je u njoj snažnije izraženo ograničenje temeljnih državnih organa. Kršenje i zlouporaba takvih ograničenja pojedinih vlast u smislu protupravnih zadiranja u druge vlasti, dovela bi do ugrožavanja unutrašnje sigurnosti određene države.

Suvremena ustavno-pravna doktrina načelo diobe vlasti tumači na dva različita načina. Prvi način čini koncepcija stroge diobe vlasti, a drugi način čini koncepcija suradnje i ravnoteže vlasti (enciklopedija.hr, 2023). Princip stroge diobe vlasti prvi put je utemeljen Ustavom SAD-a prema kojem se tražila potpuna odvojenost zakonodavnih, izvršnih i sudskih organa, međutim takvo što je u praksi bilo teško u potpunosti oživjeti pa su SAD stvorile

² Charles-Louis de Secondat Montesquieu je francuski politički mislilac i pisac koji je prvi obradio teoriju o diobi državne vlasti u svom djelu „Duh zakona“.

sustav naziva „Check and balances“³. Drugi pogled na načelo diobe vlasti je manje rigidan te se temelji na većoj suradnji organa koji predstavljaju pojedinu granu državne vlasti što u konačnici može značiti veće zadiranje u druge grane državne vlasti (Sokol, 1992: 16). Naposljetku upravo takav manjak neovisnosti sudbene vlasti, tj. pravosuđa, kao jedne od grana vlasti, neupitno dovodi do pada uloge pravosuđa u očuvanju nacionalne sigurnosti.

3.1. ODNOS SA ZAKONODAVNOM VLASTI

Odnos pravosuđa i zakonodavne vlasti je ključan u svrhu očuvanja vladavine prava i pravne sigurnosti. Kao što je to i ranije istaknuto, pravosuđe i zakonodavna vlast su dvije od tri grane državne vlasti u većini demokratskih sustava, stoga njihova suradnja i odnos su od iznimnog značaja za ravnotežu vlasti te zaštitu građanskih prava i sloboda. Takav odnos pravosuđa prema zakonodavnoj vlasti iznimno je važan u svrhu osiguranja njegove važnosti i neovisnosti u kontekstu izgradnje što kvalitetnijeg zakonodavnog okvira sustava nacionalne sigurnosti.

Kako bismo uspjeli ocijeniti odnos pravosuđa i zakonodavne vlasti, nužno je definirati što to jest zakonodavna vlast, odnosno koje sve aktivnosti državne vlasti predstavljaju ovu granu vlasti. Stoga, zakonodavna vlast bila bi grana vlasti čija je temeljna uloga donošenje zakona (Oxfordlearnersdictionaries.com, 2024). Osim što ima ulogu donošenja zakona, zakonodavna vlast donosi u druge vrste pravno-obvezujućih akata poput Ustava kao najvišeg općepravnog akta pojedine države. S druge strane, pravosuđe kao grana vlasti nema ovlasti donositi zakone, ali ima važnu ulogu u tumačenju i primjeni istih. Na takav način pravosuđe utječe na zakonodavnu vlast u smislu pronalaženja smisla pravnim izrazima, iskazima, odredbama i zakonskim tekstovima (Vrban, 1998: 80). Sudskom interpretacijom, odnosno tumačenjem pravnih pravila iz zakona, pravosuđe rješava konkretne pravne slučajeve u praksi te na takav način utječe na niz zakonskih uređenja koji definiraju procese u sustavu nacionalne sigurnosti.

Pored tumačenja i interpretacije zakona, pravosuđe vrši svojevrsni nadzor nad zakonodavnim postupkom kako bi se osiguralo da su svi postupci u skladu s ustavom i zakonom, ali s druge strane ocjenjuju, odnosno pokreću postupke za ocjenu suglasnosti zakona s ustavnom i suglasnosti drugih propisa s ustavnom i zakonom (Ustavni zakon o

³ Riječ je o američkoj ustavnoj regulativi koja osigurava ravnotežu između triju vlasti te posebno ravnotežu među ovlastima Predsjednika SAD-a, Kongresa i Vrhovnog suda SAD-a.

Ustavnom sudu Republike Hrvatske 1999., NN 49/02). Ovakav mehanizam osigurava da zakonodavna vlast svojom ovlasti ne krši ustav i temeljna građanska prava i slobode

Iz ovakvih mehanizama utjecaja pravosuđa na zakonodavnu vlast vidimo kako kvalitetan odnos između ove dvije vlasti osigurava ravnotežu moći u društvu i pomaže u zaštiti vladavine prava i temeljnih sloboda građana. Pravosuđe kao takvo će uvijek igrati ključnu ulogu u kontroli zakonodavne vlasti te osiguravati da se zakoni primjenjuju pravično. Upravo takva pravičnost i pravda u društvu su temelj za smanjenje i ublažavanje sukoba bilo koje vrste u državi, a što jača i samu nacionalnu sigurnost takve države.

S druge strane, vođeni primjerom SAD-a, možemo zaključiti kako uloga pravosuđa i sudstva u odnosu na zakonodavnu vlast nije samo kontrolna, već u određenim situacijama stvaralačka. Stvaralačka u smislu sudskog aktivizma pri stvaranju politika propitivanjem i tumačenjem Ustava i zakona na temelju predmeta koji dolaze pred sud (Bačić, 2009:174). U takvim situacijama upravo sud, odnosno pravosuđe postaje zakonodavac što ipak nije njegova temeljna uloga. Takav odnos pravosuđa i zakonodavstva dovodi do legitimnog pitanja tko bi imao posljednju riječ glede značenja ustava. U Sjedinjenim Američkim Državama Vrhovni sud je taj koji u dvojbi riješi brojna temeljna pitanja američkog društva pa suci zaista i oblikuju konačnu odluku o tome što je značenje ustava (Bačić, 2009:198). S druge strane Republike Hrvatska je ustanovila instituciju Ustavnog suda koji ne pripada niti jednoj od tri grane državne vlasti, već mu je jedina uloga čuvanje i tumačenje ustava i zakona. U takvim situacijama možemo govoriti ili o četverodiobi vlasti ili pak o međuvlasti koja nadzire ostale tri grane državne vlasti. U metodama svojeg rada je jako slična sudbenoj vlasti, ali ipak neovisna i samostalna u svojim odlukama glede nadzora ustava (Crnić, 2002.:129). No, bez obzira na sudski aktivizam i kontrolu zakona zakonodavne vlasti, pravosuđe će nerijetko biti i sudionik u određenim zakonodavnim postupcima kako bi se stvorio kvalitetan okvir za zaštitu ljudskih prava, a osobito u slučajevima kada se takvim zakonima uređuje rad sigurnosnog sektora.

Slijedom navedenoga, uloga pravosuđa u kontekstu nacionalne sigurnosti sa zakonodavstvom je iznimno složena. Složenost odnosa između ove dvije grane vlasti uvelike usložnjava i njihov utjecaj na sigurnost čiji zakonodavni okvir primarno daje zakonodavstvo, ali pod nadzorom pravosuđa kao neovisnog osigurača nacionalne sigurnosti određene države.

3.2. ODNOS S IZVRŠNOM VLASTI

Odnos između pravosuđa i izvršne vlasti u kontekstu sustava nacionalne sigurnosti može biti različit ovisno o pojedinostima političko-pravnog uređenja određene države. No, bez obzira na različitosti uređenja, nužna je ravnoteža između ove dvije grane vlasti u cilju očuvanja vladavine prava i nacionalne sigurnosti. U takvom odnosu diobe, odnosno trodiobe vlasti, izvršna vlast predstavlja vrh vlasti u političkom sustavu koji kreira politike, ali i koji ih provodi u praksi. Osnovna funkcija ove vlasti je izvršavanje zakona koje donosi zakonodavna vlast, odnosno donošenje vlastitih pravnih akata koji su potrebni za izvršenje zakona. U odnosu na pravosuđe, izvršna vlast je odgovorna za donošenje odluka kojima je nužno provesti sudske odluke u praksi (Isd.law, 2024).

Iz takvog odnosa stvari, jasno je kako je upravo izvršna vlast najvažniji kreator sigurnosne politike pojedine države. Ona usmjerava rad državnih sigurnosnih službi, kreira međunarodne sigurnosne okvire, partnerstva i ciljeve, predlaže mjere, strategije i norme za normativno uređenje sigurnosnog sektora, vodi krizni menadžment u situacijama poput elementarnih nepogodna ili terorističkih napada itd (Born ed. 2012: 10). Međutim, pri kreaciji takvih odluka u sklopu sigurnosne politike, izvršna vlast se oslanja na niz usluga koje sigurnosnom sektoru pruža pravosuđe. Neke od takvih usluga koje pruža Ministarstvo pravosuđa Kanade u svezi nacionalne sigurnosti su (Department of Justice Canada. com, 2023):

- pružanje internih pravnih usluga i savjeta službama i agencijama koje rade u području nacionalne sigurnosti
- djelovanje kao neovisni odvjetnik (državni odvjetnik) u slučajevima koji uključuju terorizam, ali i vođenje parnica u ime države u vezi s pitanjima nacionalne sigurnosti
- pregledavanje i koordinacija zahtjevima za izručenje i uzajamnu pravnu pomoć
- pružanje savjeta o politici te izradi i provedbi domaćih zakonodavnih ili drugih mjera za zaštitu nacionalne sigurnosti
- pružanje pomoći u razvoju i pregovorima o međunarodnim instrumentima koji se odnose na prevenciju i suzbijanje prekograničnih sigurnosnih ugroza.

Pored navedenih usluga, odnos pravosuđa s izvršnom vlasti je bitan i kroz institute nadzora koje pravosuđe izvršava nad izvršnom vlasti u kontekstu sustava nacionalne

sigurnosti kako bi se osiguralo poštivanje ustava i zakona, a o čemu će biti više riječi u sljedećem poglavlju.

4. NADZOR SUSTAVA NACIONALNE SIGURNOSTI

Nadzor je sveobuhvatan pojam koji obuhvaća prethodni nadzor, nadzor u tijeku, naknadni nadzor te procjenu. Nadzor sustava nacionalne sigurnosti određene države obavljaju čelnici sigurnosnih službi, državni službenici i dužnosnici u izvršnoj vlasti, pravosuđe, zakonodavna vlast, revizorske institucije, novinari i predstavnici civilnog društva, međutim ovo poglavlje bit će posvećeno nadzoru sigurnosti od strane pravosudnih tijela (Born ed. 2012: 19).

Glavna svrha nadzora sigurnosnih struktura države od strane pravosuđa jest učiniti tijela unutar sustava nacionalne sigurnosti odgovornima za njihove politike i aktivnosti u pogledu zakonitosti takvih akcija. Takav nadzor je ključan za osiguranje vladavine prava i poštivanje ljudskih prava. Kako bi se takvo što postiglo, pravosudna tijela vrše pravosudni nadzor nad sigurnosnim sektorom na četiri glavna načina, i to (Born ed. 2012: 26):

- davanje prethodnih ili naknadnih odobrenja sigurnosnim službama za korištenje specijalnih istražnih mjera (npr. presretanje komunikacije);
- suđenje za kaznena djela koja se odnose na sigurnosno-obavještajne poslove te ratne zločine, ali i donošenje odluke u drugim vrstama pravnih postupaka u stvarima koje su povezane sa sustavnom sigurnosti;
- kontrola istraga (nadzor) koje provode sigurnosne službe;
- predsjedavanje ili članstvo u nadzornim tijelima i posebnim istražnim komisijama u vezi sustava sigurnosti.

Temeljna i tradicionalno najvažnija uloga sudstva, tj. pravosuđa u demokratskim poredcima je zaštita temeljnih ljudskih prava i sloboda pojedinca. S obzirom na tako važnu ulogu sudstva, jasno je da često može doći do sukoba između dva prava u kontekstu zaštite sigurnosti, i to temeljenog ljudskog prava (npr. prava na privatnost) u odnosu na potrebu za prikupljanjem informacija za sigurnosne službe u svrhu zaštite nacionalne sigurnosti. Specijalni izvjestilac UN-a za promociju i zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda prilikom borbe protiv terorizma definirao je pravo na privatnost kao pretpostavku da pojedinci trebaju imati određeno područje autonomnog razvoja, interakcije i slobode, odnosno svoju privatnu

sferu s ili bez interakcije s drugima, a koja sfera je slobodna od intervencije države (Born ed. 2012:94). S obzirom da je riječ o temeljnom ljudskom pravu, sve aktivnosti države kojima se ograničava ovo pravo moraju biti utemeljene na domaćem zakonu te se obavljati u legitimne svrhe. Upravo je zaštitu nacionalne sigurnosti Europski sud za ljudska prava definirao kao legitimnu svrhu za ograničavanje ljudskih prava. Međutim ograničavanje prava na privatnost kao temeljnog ljudskog prava, prema ocjeni ovog Suda, mora biti nametnuto u skladu s nacionalnim zakonima te takvo što mora uključiti garancije protiv zloupotrebe takvog prava i pravne lijekove ako ipak dođe do zloupotrebe (Born ed. 2012:95). Stoga, uzimajući u obzir potrebu za zaštitom takvog prava, uobičajena je praksa prema kojoj sigurnosne službe moraju dobiti sudsku suglasnost (najčešće u obliku sudskog naloga) kako ne bi prekršili pravno na privatnost nekog pojedinca (Born ed. 2012:98). Takav nalog pravosudnih tijela kao neovisnih institucija je upravo garancija i kontrola protiv moguće zloupotrebe takvih prava od strane sigurnosnih službi. Domaći zakoni koji daju takvu ovlast sudovima trebali bi taksativno navoditi tip aktivnosti za koje će sigurnosne službe morati pribaviti sudsku suglasnost, ali isto tako i širinu ovlasti suca u pogledu ograničavanja opsega, trajanja i predmeta operacije. Također, zakon treba propisati koji je to minimum informacija koje zahtjev mora sadržavati da bi bio valjan. Upravo na tom tragu kanadski Zakon o sigurnosno-obavještajnoj službi precizno propisuje koje sve informacije⁴ mora sadržavati zahtjev obavještajne službe za sudskim nalogom u svrhu presretanja informacija (Born ed. 2012:98).

Određene države ustanovile su čak i specijalne sudove za davanje sudske suglasnosti za primjenu mjera sigurnosnih službi koje zadiru u temeljna ljudska prava. Među takvim sudovima potrebno je istaknuti u SAD-u Sud za nadzor nad vanjskim obavještajnim službama (FISC), koji je utemeljen 1978. godine. Navedeni sud čini jedanaest sudaca koji se ne biraju svi istovremeno, već se svake dvije godine bira jedna trećina novih članova na jedan mandat u trajanju od maksimalno sedam godina. Glavna svrha postojanja ovog suda je ocjena zahtjeva, odnosno davanje suglasnosti i izdavanje naloga u pitanjima nacionalne sigurnosti i zadiranja u temeljna ljudska prava (Born ed. 2012:99). U Južnoj Africi od 2002. godine suci imaju ovlast

⁴ Zahtjev mora sadržavati sljedeće informacije:

- činjenice na osnovu kojih se opravdavaju uvjerenja da postoji prijetnja za nacionalnu sigurnost
- dokazi da manje intruzivne mjere nisu uspjele, ili valjani razlozi zašto ne bi uspjele
- vrste komunikacija koje će se presretati
- vrste informacija koje će se prikupiti
- identitet osoba ili grupe osoba koje su predmet istrage
- identitet osoba, ako je poznat, čije komunikacije će biti presretane
- opći opis mjesta, ako je poznato, gdje će nalog biti izvršen
- razdoblje za koji se zahtijeva nalog
- detalji o prethodnom zahtjevu protiv iste osobe, ako on postoji

zahtijevati privremene pisane izvještaje o napretku postignutom u pogledu postizanja ciljeva navedenih u nalogu. Na takav način, ovi sudovi imaju mogućnost djelovati i tijekom tajnih operacija te spriječiti ugrožavanje temeljnih ljudskih prava i sloboda koje nisu niti spomenute nalogom te osigurati da se tajne i intruzivne metode ne primjenjuju duže nego što je potrebno (Born ed.2012:100).

Pored prethodnih nazora i nadzora u tijeku operacije, od iznimne važnosti su i naknadni nadzori, a koji se kao takav u pravilu sastoji od postupanja pravosudnih tijela povodom pravnih lijekova protiv sigurnosnih mjera države. Pravo na pravni lijek kao pravo na rješavanje slučajeva kršenja ljudskih prava utemeljeno je u brojnim međunarodnim aktima o ljudskim pravima pa s obzirom na to ono mora biti omogućeno i u ovom slučaju. Sukladno izvještaju specijalnog izvjestitelja UN-a, naloženo je da institucije nadležne za rješavanje pravnih lijekova moraju biti neovisne o obavještajnim službama i izvršnoj vlasti te imati puni i nesmetani pristup svim relevantnim informacijama. Pored navedenog, takve institucije moraju biti stručne i imati sva potrebna sredstva za rad, ali i ovlasti da izdaju obvezujuće naloge (Born ed. 2012:184).

Uz sve prethodno opisane vrste nadzora pravosudnih tijela nad specijalnim mjerama sigurnosnih i drugih službi koje se odvijaju u cilju očuvanja nacionalne sigurnosti, nužno je istaknuti i druge načine nadzora sigurnosti od strane pravosuđa. Jedan od drugih načina je i vođenje pravnih postupaka za kaznena ili druga kažnjiva djela kojima je ugrožena nacionalna sigurnost države, ili pak vođenje postupaka po pravnom lijekovima nakon donošenja odluka specijaliziranih sudova pojedinih sudova državnih i javnih službi (npr. disciplinski vojni i policijski sudovi ili sudovi sigurnosnih službi). Jedan od takvih postupaka je kazneni postupak koji vode redovni sudovi zbog kaznenih djela kojima je ugrožena sigurnost države. Kazneni zakon Republike Hrvatske (NN 125/11, 144/12, 56/15, 61/15, 101/17, 118/18, 126/19, 84/21, 114/22, 114/23) u glavi 32.⁵ koja glasi „Kaznena djela protiv Republike Hrvatske“ propisuje

⁵ Kaznena djela iz glave 32. Kaznenog zakona RH:

- čl. 340. – Veleizdaja
- čl. 341. – Priznavanje okupacije i kapitulacije
- čl. 342. – Sprječavanje borbe protiv neprijatelja
- čl. 343. – Služba u neprijateljskoj vojsci
- čl. 344. – Pomaganje neprijatelju
- čl. 345. – Podrivanje vojne i obrambene moći države
- čl. 346. – Prisila prema najvišim državnim dužnosnicima Republike Hrvatske
- čl. 347. – Odavanje tajnih podataka
- čl. 348. – Špijunaža
- čl. 349. – Povreda ugleda Republike Hrvatske
- čl. 350. – Pripremanje kaznenih djela protiv Republike Hrvatske

niz kaznenih djela koja netko može počiniti protiv RH te na takav način direktno ugroziti nacionalnu sigurnost. Upravo putem suđenja po kaznenim djelima iz navedene glave Kaznenog zakona, sudovi i državno odvjetništvo će nadzirati sustav nacionalne sigurnosti te na takav način biti i svojevrsni „čuvari“ sigurnosti koji će u slučaju osude i kazniti počinitelje takvih djela. Pored ovakvih kaznenih djela koja direktno utječu na nacionalnu sigurnost određen zemlje, postoje i druga kaznena djela čije počinitelje pravosudna tijela moraju progoniti i eventualno kazniti. Neka od takvih kaznenih djela su primjerice kaznena djela terorizma, korupcije, organiziranog kriminala, kaznena djela protiv oružanih snaga, ratni zločin ili zločin protiv čovječnosti te mnoga druga kaznena djela koja izravno ili neizravno nanose potencijalnu štetu sigurnosti zemlje. Ako šteta i bude nanesena, tu su pravosudna tijela da izvrše nadzor, tj. pravni postupak kojim će kazniti ili osloboditi počinitelje takvih djela.

Nadzor sustava nacionalne sigurnosti određene države pravosuđe može vršiti i putem članstva u određenim stručnim tijelima koja donose bitne odluke vezane za nacionalnu sigurnost određene države. U RH stručno tijelo koje ima ulogu razmatranja i procjene obavještajnih i sigurnosnih prijetnji i rizika te donošenja smjernica za rad sigurnosno – obavještajnih agencija je Vijeće za nacionalnu sigurnost. Sukladno čl. 4. Zakona o sigurnosno-obavještajnom sustavu Republike Hrvatske⁶ (NN 79/06, 105/06) sastav Vijeća, pored ostalih članova, čini i ministar nadležan za poslove pravosuđa. Uloga ministra nadležnog za poslove pravosuđa je pružiti navedenom tijelu stručno-pravna mišljenja i ekspertize prikupljene iz svojeg resora, a koje potencijalno mogu biti ključne za donošenje odluka unutar Vijeća.

U konačnici, bez obzira na sva zakonska ovlaštenja koja pravosudnim tijelima dopuštaju na određeni način nadzor sustava nacionalne sigurnosti, najvažnije je povjerenje pravosuđa u sigurnosni sektor i obratno. Pravosudna tijela bi morala vjerovati legitimnosti tvrdnji o nacionalnoj sigurnosti i državnim tajnama, odnosno njihovoj valjanosti u smislu točnosti, kvalitete i zakonitosti. Zbog nužnosti takve vjere pravosuđa u sigurnosni sektor mora se izgraditi spomenuto povjerenje između takvih institucija jer sve suprotno od toga može ugroziti sigurnost (Bigo ed. 2015:5). Međutim, slučajevi narušavanja takvog povjerenja se ipak pojavljuju bilo namjerno, bilo nenamjerno. Jedan od poznatih slučajeva gdje je sud ipak

⁶ Čl. 4. Zakona o sigurnosno-obavještajnom sustavu Republike Hrvatske:

Vijeće za nacionalnu sigurnost čine: Predsjednik Republike, predsjednik Vlade, član Vlade zadužen za nacionalnu sigurnost, ministar nadležan za poslove obrane, ministar nadležan za unutarnje poslove, ministar nadležan za vanjske poslove, ministar nadležan za pravosuđe, savjetnik Predsjednika Republike za nacionalnu sigurnost, načelnik Glavnog stožera Oružanih snaga Republike Hrvatske, ravnatelj SOA-e, ravnatelj VSOA-e i predstojnik UVNS-a.

osudio aktivnosti sigurnosnih službi kao nezakonite je „Snowden slučaj“ kada je sud utvrdio da je program nadzora telefonskih zapisa nezakonit te da šefovi sigurnosnih službi, koji su javno branili taj program, nisu govorili istinu (Vijesti.hrt.hr, 2023). Takva odluka pravosudnih tijela ne treba biti iznenađujuća, već naprotiv pouka kako je pravosuđe važan dio sustava nacionalne sigurnosti u smislu nadzora istog po pitanju zakonitosti akcija i ograničavanju prava građana na privatnost kao temeljnog ljudskog prava.

5. UTJECAJ PRAVOSUĐA U PRUŽANJU ODGOVORA NA SIGURNOSNE PRIJETNJE

Sigurnosne prijetnje predstavljaju niz različitih opasnosti, rizika ili izazova koji mogu ugroziti sigurnost pojedinaca, zajednica, država ili međunarodne zajednice. One mogu proizlaziti iz cijelog niza različitih izvora i manifestirati se na različite načine. U tom pogledu pravosuđe može dati svoj doprinos u suzbijanju takvih sigurnosnih prijetnji na dva načina. Prvi način davanja doprinosa pravosuđa pri suzbijanju sigurnosnih prijetnji jest da ih s ostalim državnim tijelima prepozna, procesuirá te u konačnici eventualno i osudi, odnosno kazni počinitelje takvih djela te preventivno utječe kako na njih tako i na ostale građane. Drugi način davanja doprinosa pravosuđa pri pružanju odgovora na sigurnosne prijetnje je kontrolni u smislu dolaska u „sukobe“ s drugim granama državne vlasti zbog ograničavanja temeljnih ljudskih prava u ime očuvanja nacionalne sigurnosti. U odnosu na ranije poglavlje (vidi pod 4.) gdje su definirana ograničenja prava na privatnost kao temeljnog ljudskog prava, ovo poglavlje prikazat će i praktični primjeri gdje su i druga temeljna ljudska prava bila ograničena u ime nacionalne sigurnosti, odnosno bit će prikazana reakcija pravosudnih tijela na više ograničavanja ljudskih prava zbog određenih sigurnosnih prijetnji koji se ugrožavale sigurnost države.

U kontekstu nacionalne sigurnosti, sigurnosna prijetnja bila bi događaj, proces ili djelovanje kojim se može ili namjerava ugroziti nacionalnu sigurnost i onemogućiti ili otežati ostvarivanje sigurnosnih ciljeva određene države.⁷ Što je sigurnosna prijetnja i u kojem trenutku određeni događaj, proces ili djelovanje predstavlja sigurnosnu prijetnju odlučit će sigurnosni sektor države. Koliko takvo određenje zadire u određena ljudska prava, odlučit će pravosudne institucije. Međutim, iznimno važno je naglasiti kako kvalitetne i učinkovite pravosudne institucije ne služe isključivo kao kontrola političke i državne moći, već također

⁷ Čl. 3. Zakona o sustavu domovinske sigurnosti, NN 108/17.

sprječavaju i ublažavaju sukobe koji bi mogli proizaći iz suprotstavljenih društvenih interesa (Africacenter.org, 2023). Upravo u tom sprječavanju i ublažavanju sukoba želi se naglasiti nužnost pravednosti koja je u smislu svojeg sadržaja ključna za sigurnost i stabilnost određenog društva, a glavni „čuvar“ i „tragač“ pravde u određenoj državi je pravosuđe. Iz takvog definiranja pravosuđa proizlazi sljedeći primjer preventivnog djelovanja pravosuđa i sprječavanja potencijalnih društvenih sukoba koji su mogli postati sigurnosna prijetnja za državu u slučaju eskalacije sukoba. Naime, dokumentirano je više od stotinu aktivnih graničnih sporova u Africi, od kojih većina svoje uzroke ima u samovoljnom dijeljenju kontinenta o strane kolonijalnih sila, a poslije i u propustima afričkih vlada da utvrde i obilježe državne granice. Takva neodređenost državnih granica ne bi ni predstavljala ogroman nacionalni problem da kapaciteti afričkih zemalja za iskorištavanjem resursa u graničnim područjima ne rastu. Rast takvih kapaciteta za iskorištavanjem resursa slijedno dovodi i do potencijalnih sukoba sa susjedima (Africacenter.org 2023). Stoga, iznimno važno sredstvo za rješavanje takvih graničnih sporova su pravni lijekovi koji su zajamčeni međunarodnim aktima (Povelja UN-a i Osnivački akti Afričke unije). Rješavanje takvih sporova putem pravnih lijekova prikazalo je sposobnost pravosuđa da ublaži zapaljive sukobe dok još nisu prerasli u rat. No, da bi pravosuđe moglo istjerati pravdu i riješiti sporove, ono mora biti ekonomski i fizički dostupno svima. Upravo takvi mehanizmi rješavanja sukoba prije nego prerastu u veći problem povećavaju i ojačavaju nacionalnu sigurnost države.

Od specifičnijih sigurnosnih prijetnji s kojim se pravosuđe bori na represivan način, potrebno je, između svih, posebno istaknuti terorizam, organizirani kriminal i korupciju. Kvalitetnim represivnim utjecajem na nabrojane sigurnosne prijetnje putem istraga, kaznenih progona i osuda pravosuđe može najviše doprinijeti nacionalnoj sigurnosti. Unatoč raznim definicijama, možemo se složiti kako je terorizam nezakonita uporaba nasilja ili prijetnja nasiljem od strane organizirane grupe kako bi se postigao politički cilj (Collins, 2010: 330). U cilju suzbijanja takve sigurnosne prijetnje donesena je Deklaracija iz Kaira o borbi protiv terorizma i vladavini prava (2011.) koja je pozvala sve članice na razvoj dobre prakse i efikasnog odgovora kaznenog pravosuđa na terorizam, ali i na razvoj međunarodne suradnje na području borbe protiv terorizma. Definirajući takve dobre prakse, radna skupina nastala na temelju spomenute Deklaracije je imala na umu da je osnovni cilj svakog efikasnog kaznenopravnog odgovora na terorizam sprječavanje terorističkih napada prije nego što oni uopće i rezultiraju tragičnim posljedicama većih razmjera, uz potpuno poštivanje

međunarodnog prava i promoviranje vladavine prava.⁸ Sukladno poruci takve radne skupine, kaznenopravni sustav mora biti u stanju odgovoriti na terorizam preciznom i efikasnom istragom, kaznenim progonom i osudom u svakom slučaju terorističkog napada. Slijedom čega istraga terorističkog napada zahtijeva integralni pristup i sustav kaznenih djela šire kvalifikacije koji će pokriti terorizam i u njegovoj najranijoj fazi, kao što su pokušaj, zavjera, pružanje materijalne podrške, obučavanje, poticanje i pomaganje. Za odredbe kaznenog prava od jednakog je značaja i potreba za zakonodavnim okvirom koji će omogućiti efikasnu istragu i brzu te profesionalnu međuresornu i internu suradnju između istražitelja, državnih odvjetnika, sudaca, sigurnosnih službi i drugih državnih službenika. Također, nužno se okrenuti i mehanizmima međunarodne suradnje po ovom pitanju što je od ključnog značaja za djelotvornu i efikasnu prevenciju te odgovor na terorizam u današnjem razdoblju brzorastuće globalizacije.⁹

Pored terorizma, sigurnosne prijetnje kojima pravosuđe pridodaje posebnu pažnju su organizirani kriminal i korupcija. Organizirani kriminal bila bi kriminalna aktivnost koji provodi organizirana zločinačka skupina koja se bavi legalnim i ilegalnim djelovanjem u svrhu stjecanja materijalnih koristi svojih članova (Tatalović, 2006:24), dok bi korupcija bila proces dviju ili više osoba nedopušteno razmjenjuje ustupke ili stvari u svrhu ostvarivanja vlastitog probitka na štetu javnog interesa i pritom krši moralnu i pravnu normu (Derenčinović, 2001:37). Borba protiv ovih dviju sigurnosnih prijetnji ključna je za očuvanje pravne države, jačanje demokracije i pravde u društvu. Države imaju različite pravne sustave i strategije u borbi protiv ovih sigurnosnih prijetnji, ali određeni mehanizmi su svima zajednički. Prije svega, kako je to naglašeno i u području borbe protiv terorizma, važno je osnažiti zakonodavni okvir koji će uspjeti definirati sve oblike i podoblike ovih prijetnji te uskladiti ih s međunarodnim standardima. U mnogim državama postoje i specijalizirane jedinice unutar pravosuđa koje su fokusirane isključivo na istraživanje i progon organiziranog kriminala i korupcije. Jedno od takvih tijela u pravosudnom sustavu RH je Ured za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta¹⁰ (dalje: USKOK), a o kojem će više riječi biti u 7. poglavlju.

Pored izravnog utjecaja na sigurnosne prijetnje u smislu preventivne i represivne reakcije pravosuđa te progona i osude kaznenih djela vezanih za sigurnosne prijetnje, ranije

⁸ Memorandum iz Rabata o dobrim praksama i efektivnoj praksi za borbu protiv terorizma u sektoru krivičnog prava (Globalni forum za borbu protiv terorizma)

⁹ Ibid.

¹⁰ Zakon o Uredu za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta

spomenuti drugi način utjecaja pravosuđa na sigurnosne prijetnje je kontrolni. Takav utjecaj na sigurnosne prijetnje ima za cilj spriječiti ograničavanje ljudskih prava u ime nacionalne sigurnosti u onim slučajevima gdje takvo što nema pravni temelj, odnosno odobriti ograničavanje ljudskih prava u ime sigurnosti kada je to pravno opravdano. Jedno od takvih temeljnih ljudskih prava koje je ograničeno u Ujedinjenom Kraljevstvu u cilju nacionalne sigurnosti je pravo na pošteno suđenje i pravo na obranu. Navedena prava su ograničena putem zatvaranja materijalnih postupaka gdje stranke u postupku nemaju pravo uvida u klasificirane dokaze.¹¹ S druge strane, u zemljama poput Njemačke, Italije i Španjolske uvođenje tako zatvorenih postupaka je označeno neustavnim. Štoviše, njemački ustav čak sprječava usporedbu prava optuženika u postupku s argumentom nacionalne sigurnosti (Born ed. 2012: 75). Nadalje, u francuskom pravu pojam „tajnog dokaza“ ne postoji jer se klasificirani dokument ne može koristiti kao dokaz u sudskom postupku. Jedini način za njegovo korištenje u postupku je njegova deklasifikacija koju ne vrše sudovi, već parlament. Ako bi sudac koristio takav dokaz, ugrozio bi tajne vezane za nacionalnu sigurnost. Na pravi pogled takav dokument potrebno je samo deklasificirati da bi se koristio, ali takav administrativni postupak za sobom povlači ozbiljna pitanja vezana uz načelo diobe vlasti te pravo građana na pošteno i pravično suđenje jer deklasifikaciju vrši izvršna vlast (Born ed. 2012: 84). Prema ustaljenoj praksi Europskog suda za ljudska prava, zahtjev za ograničavanje ljudskih prava u ime nacionalne sigurnosti, a koji je u skladu sa zakonom mora zadovoljiti tri uvjeta (National security and European case-law, 2013:7):

- mora biti utemeljen na domaćem pravu,
- mora biti dostupan dotičnoj osobi,
- mora imati predvidljive posljedice.

Posebno zanimljiv je slučaj u Ujedinjenom Kraljevstvu kada su vojnici otpušteni iz vojske zbog svoje homoseksualnosti. Otpuštanje takvih pripadnika vlada je temeljila na tvrdnji da bi prihvaćanje homoseksualaca u vojsku ozbiljno utjecalo na moral vojnika i posljedično potkopalo borbenu moć i operativne sposobnosti oružanih snaga. U tom slučaju sud je odvagao tvrdnju da bi ostanak takvih osoba umanjio operativnu sposobnost oružanih snaga i posljedično ugrozio nacionalnu sigurnost s pravom na seksualnu orijentaciju kao jednim od najintimnijih dijelova privatnog života te zaključio da moraju postojati puno

¹¹ National security and European case-law, 2013) Predmet: Jasper v. Ujedinjeno Kraljevstvo, dokazi koji su bili klasificirani uskraćeni su obrani iz razloga javnog interesa. Odlučivanje o zakonitosti takve uskrate nije na Europskom sudu, već je u načelu stvar domaćih sudova da ocijene dokaze koji su im predočeni.

ozbiljniji razlozi da takvo uplitanje u privatnost može biti opravdano. Utvrdio je da bi takvo ograničavanje bilo ne samo ozbiljno i uvredljivo za takve osobe, nego da bi imalo i dalekosežne posljedice na karijere i budućnost takvih vojnika (National security and European case-law,2013:15). Unatoč takvom nadzoru od strane suda i suprotstavljanju teoriji o prijetnji nacionalnoj sigurnosti, važno je istaknuti kako ipak rijetko sud osporava legitiman cilj nacionalne sigurnosti koji ističe vlada. Međutim, vrlo zanimljiv slučaj dogodio se i u Španjolskoj gdje je senator ¹²optužio Vladu za umiješanost u ubojstva baskijskih nacionalista s tvrdnjom da za to ima dokaze. Bez obzira na takvu tvrdnju, domaći sudovi mu nisu dopustili da predoči dokaze budući da je njihova istinitost bila irelevantna za kazneno djelo vrijeđanja Vlade. Pored toga, sud je smatrao da će na takav način spriječiti eventualne neredne jer je sama reputacija Vlade u demokratskoj tranziciji bila problem sigurnosti (National security and European case-law, 2013:17). Na takve načine sudovi su kontrolnim djelovanjem spriječili nastanak novih i jačanje postojećih prijetnji po nacionalnu sigurnost zemlje.

Slijedom svega navedenog i istaknutih primjera, možemo zaključiti kako države imaju veliku moć diskrecijske ocjene kada donose procjenu je li nešto prijetnja nacionalnoj sigurnosti te kada donose odluke kako se boriti protiv takvih prijetnji. Međutim, sudovi kao nadzorna i preventivna tijela po pitanju utjecaja na sigurnosne prijetnje imaju tendenciju zahtijevati provjeru je li svaka prijetnja nacionalnoj sigurnosti ima legitimnu osnovu za ograničavanje temeljnih ljudskih prava. Pored toga, od iznimne važnosti je razumijevanje i suočavanje s raznovrsnim sigurnosnim prijetnjama putem suradnje, ne samo između državnih vlasti, nego i međunarodne suradnje između država i međunarodnih organizacija. Osim toga pravilno funkcioniranje pravosuđa ovisi uvelike i o suradnji s sigurnosnim službama te je isto ključno za odgovorno suočavanje sa sigurnosnim prijetnjama uz uvjet poštivanja temeljnih ljudskih prava i vladavine prava općenito.

¹² Castells v. Spain (1979.) – Europski sud za ljudska prava presudio je da kazna članu španjolskog Senata koji je kritizirao vladinu politiku krši pravo na slobodu izražavanja.

6. NEOVISNOST PRAVOSUDA

Da bi pravosuđe moglo imati učinkovit utjecaj na sigurnosne prijetnje i značajnu ulogu u cjelokupnom sustavu nacionalne sigurnosti, ono mora biti neovisno u svojem radu od bilo kakvih vanjskih pritisaka, a posebice pritisaka politike i korupcije. Nepristranost i objektivnost pravosuđa, a osobito sudbene vlasti je iznimno važan faktor koju bi svaka država morala posebno čuvati u interesu očuvanja vladavine prava i pomoći svima onima koji očekuju i putem pravosuđa traže pravdu. Samim time, neovisnost je temeljni uvjet bez kojeg pravosuđe ne može štiti demokratski poredak te temeljna ljudska prava i slobode (Savjetodavno vijeće europskih sudaca, 2015:10). Stoga, da bi pravosuđa bilo učinkovito i imalo valjani utjecaj na sigurnost zemlje, mora biti neovisno te prije svega lišeno korupcije u svojim redovima. Takvo što je, naravno, lakše je reći nego postići, a najveći krivac ovisnosti pravosuđa o vanjskim faktorima je korupcija. Ako promatramo odnos pravosuđa i korupcije možemo zaključiti da je specifičnost takve korupcije da je ona, u pravilu, politička korupcija. To je korupcija koja je prisutna među visokim političkim dužnosnicima koji koriste svoju poziciju u svrhu izigravanja institucija i pravnog sustava za privatne interese (Lanščak 2014:154). Oblici takvog oblika korupcije u vezi s pravosuđem bili bi: korupcija u izbornom postupku, utjecaj na pravni sustav države kako bi se zaštitili počinitelji kaznenih djela te brojni drugi (Ministarstvo pravosuđa i uprave. hr, 2023.). Koliko takve koruptivne aktivnosti visokih političkih dužnosnika utječu na neovisnost pravosuđa posebno je zanimljivo pitanje s obzirom na to da svi demokratski poredci koji počivaju na trodiobi vlasti pravosudnim tijelima jamče neovisnost u njihovom radu bez ikakvih utjecaja izvana. Stoga, ako izostane neovisnost, izostat će razmjerno neovisnosti i kvaliteta uloge pravosuđa, a najbolji način za jačanje neovisnosti pravosuđa je upravo suzbijanje korupcije.

Politički pritisci u javnosti također mogu dovesti do ometanja pravosuđa u obavljanju svojih zadaća. Bez obzira je li riječ samo o usputnim komentarima ili direktnim optužbama pravosuđu, takve aktivnosti će ugroziti njegovu neovisnost. Iako izvršna i zakonodavna vlast mogu razmatrati i davati primjedbe na rad pravosuđa, takve izjave mogu lako zbog svog oštrog sadržaja, učestalosti i nepotkrijepljenosti dokazima prijeći prihvatljive granice i stvoriti neprimjerene pritiske na neovisno pravosuđe (OSCE, 2009: 1). Takva situacija neprimjerenog pritiska politike na pravosuđe dogodila se u Bosni i Hercegovini 2009. godine kada su suci i državni odvjetnici žestoko kritizirani da im nedostaje profesionalnosti i integriteta s tim da se izričito ukazivalo da potrebu da procesuiraju konkretna kaznena djela, ali i kako da se

procesuiraju i ona koja su već u tijeku. Takav pristup pravosuđu ne samo da uništava njegovu vjerodostojnost i neovisnost, nego dovodi u pitanje i cjelokupno državno uređenje utvrđeno ustavom kao najvišim pravnim aktom. Zbog takvih situacija, apsolutno je nužno zaštititi pravosuđe od svake vrste neosnovanih destruktivnih napada usmjerenih na suce koji su s druge strane obvezni na apsolutnu diskreciju po pitanju procesa koje vode.

Neovisnost pravosuđa kao takva je jedno od temeljnih načela međunarodnog prava zajamčeno s više međunarodnih akata, poput primjerice Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, Europske konvencije o ljudskim pravima i temeljnih slobodama te mnogih drugih (OSCE, 2009:2). Samim time što je propisano većinom međunarodnih akata, propisano je ustavima država potpisnica prema čemu su sva državna tijela dužna poštovati neovisnost pravosuđa, a same države su dužne poduzeti sve potrebne mjere koje će dovesti do neovisnosti pravosuđa i zaštite sudaca od političkih utjecaja. Uzimajući u obzir sve te zakonske odredbe koje uređuju neovisnost pravosuđa, možemo na jasan način zaključiti kako je pravosuđe pod prevelikim utjecajem politike te kako je njegova neovisnost samo „mrtvo slovo na papiru“. Takva politizacija pravosuđa je plodno tlo za razvoj političke korupcije s utjecajem na pravosuđe. Pored politizacije pravosuđa, niskih plaća i loših uvjeta rada te slabog nadzora i odgovornosti pravosuđa, razlozi korupcije u pravosuđu su brojni. No, bez obzira na sve probleme, nužno je boriti se za smanjenje korupcije i političkih pritisaka jer jedino na takav način možemo smanjiti ova dva negativna fenomena, a što će u konačnici rezultirati većom neovisnosti pravosuđa i većim stupnjem nacionalne sigurnosti zbog kvalitetnije uloge pravosuđa u njegovom sustavu.

6.1. NEOVISNOST PRAVOSUĐA ZA VRIJEME RATA

Neovisnost pravosuđa u razdoblju rata posebno je osjetljivo pitanje jer ratne okolnosti mogu donijeti niz izazova za pravosuđe s kojima se nije susretalo ranije. Svakako, očuvanje neovisnosti pravosuđa je važno u svim vremenima pa tako i u ratnim u svrhu osiguranja pravednosti, vladavine prava i poštivanja temeljnih ljudskih prava i sloboda. Međutim, pitanje koje se nameće jest: „je li opravdano da pravosuđe u određenim situacijama bude ovisno o drugim granama vlasti za vrijeme rata u svrhu očuvanja nacionalne sigurnosti?“

Bilo mirnodopsko razdoblje ili rat, uloga pravosuđa se ne mijenja, ili barem ne bi trebala mijenjati, ali svakako se mijenja način na koji pravosuđe provodi balansiranje interesa.

Time se želi reći da pravosuđe u vrijeme rata opet traži pravdu i istinu putem zakona, ali ovaj put daje veću težinu vladinim interesima i nacionalnoj sigurnosti, nego što bi to bio slučaj u mirnodopskom razdoblju (Reinhardt, 2006:3). Pravosuđe bi se uvijek trebalo sastojati u tumačenju prava prema najboljem znanju suca bez obzira na sve faktore. Da bi takvo tumačenje bilo ispravno, pravosuđe mora biti neovisno i za vrijeme rata, štoviše tada bi trebalo biti najneovisnije ikada. Međutim, bez obzira na potrebu da pravosuđe bude najviše neovisno za vrijeme rata, u takvom razdoblju koncept neovisnosti je najranjiviji zbog niza prijetnji koje dolaze unutar i izvan pravosuđa (Reinhardt, 2006:4). Iz tog razloga, pravosuđe i sudstvo ne smije niti u jednom trenutku dopustiti da se takvo balansiranje pretvori u rutinsko odobravanje i provedbu moći izvršne vlasti. U takvim okolnosti balansiranja interesa, za sudstvo je legitimno pitati se je li država doista u ratu s obzirom na to da smo danas i u proteklim desetljećima sve češći svjedoci postojanja „ratova bez kraja“ (Reinhardt, 2006:4). Time se želi istaknuti kako netradicionalni neprijatelji, poput terorista, mogu svoje prijetnje nastaviti i u nepredviđeno razdoblje u budućnosti pa onda ne možemo sa sigurnošću odrediti do kada bi možebitno suđenje u interesu očuvanja nacionalne sigurnosti bilo legitimno. Zbog takvog pitanja, ali i svih ostalih koji se pojavljuju u kontekstu utjecaja pravosuđa na sigurnost putem svojih poslova za vrijeme rata, uloga pravosuđa je mnogo teža i opasnija. Međutim, kako uloga svih sastavnica sustava nacionalne sigurnosti raste za vrijeme rata, tako raste i uloga i odgovornost pravosuđa koje se mora znati nositi s takvom činjenicom. Stoga bez obzira na rat, pravosuđe mora nastaviti tumačiti zakone i čuvati ustav neovisno o vanjskim pritiscima, a u situacijama kada je potrebno ograničiti određena prava i slobode, u svrhu očuvanja nacionalne sigurnosti, isto učiniti na temelju vlastitih prosudbi uz konzultacije s drugim granama vlasti (Reinhardt, 2006:6).

7. ULOGA HRVATSKOG PRAVOSUĐA U SUSTAVU NACIONALNE SIGURNOSTI

Kao što je to i u drugim državama, pravosuđe RH je važna komponenta sustava nacionalne sigurnosti. Sukladno Strategiji nacionalne sigurnosti RH iz 2017. (NN 73/17) pravosuđe čini sustav domovinske sigurnosti zajedno s državnim tijelima nadležnima za poslove obrane, unutarnjih i vanjskih poslova, civilne zaštite, financija i sigurnosno-obavještajnog sustava. Pored toga što čini navedeni sustav, prema navedenom dokumentu učinkoviti pravosudni sustav kroz svoj rad dovodi do snažnijeg osjećaja sigurnosti i stvaranja daljnjih uvjeta za ukupan društveni razvoj zemlje. Takva sigurnost bit će ostvarena prilagodbom pravosuđa na nove oblike ugrožavanja zakona i međunarodnih akata, ali i procesuiranjem ratnih zločina i zločina protiv čovječnosti iz Domovinskog rata. Iako to sama Strategija detaljno ne uređuje, uloga hrvatskog pravosuđa u sustavu sigurnosti je višestruka.

Najviše pravosudno tijelo koje donosi političke odluke i direktno sudjeluje pri donošenju odluka bitnih za nacionalnu sigurnost RH je Ministarstvo pravosuđa i uprave koje kao takvo organizira rad pravosudnih-sudbenih tijela u kontekstu pravne struke, ali i u kontekstu utjecaja na nacionalnu sigurnost. Takva uloga Ministarstva pravosuđa i uprave najbolje je vidljiva putem njegova članstva u Vijeću za nacionalnu sigurnost (vidi poglavlje 4) gdje upravo putem članstva vrši nadzor i daje utjecaj odlukama važnima za nacionalnu sigurnost RH. Osim što je član krovnog tijela za provođenje sigurnosne politike države, Ministarstvo pravosuđa i uprave, odnosno pravosuđe u cjelini je u svojem radu neovisno. Takvo što mu se jamči sukladno članku 115. Ustava RH (Ustav Republike Hrvatske, NN 05/14) prema kojem je pravosuđe samostalno i neovisno u svom radu o drugim tijelima državne vlasti.

Promatrajući upravo takav kontrolni, preventivno – represivni i neovisni karakter pravosuđa, možemo zaključiti kako ono igra veliku i važnu ulogu u očuvanju nacionalne sigurnosti RH iz više aspekata. Prije svega to bi bila uloga kontrole i nadzora sigurnosno-političkih odluka putem članstva u ranije spomenutim tijelima, ali ponajviše putem prethodne i naknadne kontrole tajnih mjera nadzora i praćenja građana koji se mogu vršiti samo na temelju prethodnog pisanog i obrazloženog naloga Vrhovnog suda RH¹³ (Zakon o sigurnosno – obavještajnom sustavu Republike Hrvatske, NN 105/06). S druge strane do naknadne kontrole takvih mjera sigurnosnih službi dolazi putem dostave izvješća ravnatelja sigurnosno

¹³ Čl. 36. st. 1. i st 2. Zakona o sigurnosno - obavještajnom sustavu Republike Hrvatske

– obavještajnih agencija Glavnom državnom odvjetniku¹⁴. Naknadna kontrola takvih odluka ili odluka kojima se odlučivalo o kaznenim djelima koja imaju utjecaja na sigurnost zemlje, može se vršiti i putem zakonom dopuštenih pravnih lijekova u raznim sudskim postupcima. Preventivno – represivni karakter pravosuđa ogleda se u činjenici da su pravosudna tijela, prije svega sudovi i Državno odvjetništvo RH, Ustavom RH definirani kao glavni i odgovorni za istraživanje i procesuiranje svih oblika kaznenih djela, pa tako i onih koji imaju utjecaja na nacionalnu sigurnost zemlje. Takvom represijom postiže se i preventivni učinak jer procesuiranjem takvih djela dat će se do znanja svima da će biti kažnjeni svi oni koji ugroze i povrijede nacionalnu sigurnost zemlje. Stoga je iznimno bitno da pravosuđe u svojem radu bude transparentno i javno. Sukladno čl. 117. Ustava RH sudske rasprave su javne i presude se izriču javno. Iz navedenog vidimo koliko je važno da pravosuđe, odnosno sudbena vlast u svojoj borbi protiv počinitelja kaznenih djela bude transparentna i javna. Međutim, također je važno za naglasiti kako je za određene sudske postupke važno da ostanu tajni čime u konačnici neće postići željene preventivne rezultate za sve građane. Konkretno u kaznenom postupku se može isključiti javnost za cijelu raspravu ili njezin dio ako je to potrebno radi zaštite sigurnosti i obrane RH, zaštite javnog reda i mira ili zaštite tajne¹⁵ (Zakon o kaznenom postupku, NN 126/19). Također, s obzirom na rast nekonvencionalnih sigurnosnih prijetnji, iznimno je važno u kontekstu utjecaja pravosuđa na nacionalnu sigurnost RH, spomenuti i USKOK. RH je obvezu osnivanja specijaliziranog tijela za borbu protiv korupcije i organiziranog kriminala kao sigurnosnih prijetnji preuzela na temelju Kaznenopravne konvencije o korupciji Vijeća Europe (NN-MU 11/00) koja je u čl. 20 predviđjela da su države potpisnice obvezne osnovati posebna tijela za borbu protiv korupcije uz obvezu da se tim tijelima osigura neovisnost u njihovom radu (Derenčinović, 2001:271). Vodeći se takvom obvezom RH je osnovala USKOK kao središnje tijelo posebno specijalizirano za borbu protiv korupcije i organiziranog kriminala. U USKOK-u RH je dobila mnogo djelotvornije rješenje za borbu protiv korupcije koje uz represivnu funkciju ima i preventivno djelovanje. Rezultati borbe protiv korupcije i efikasnost uspostavljenog sustava vidljivi su svakodnevno oko nas. Nemoguće je nabrojiti sve slučajeve kojima se bavi USKOK što zbog toga jer su oni tajni, ali i zbog njihovog iznimno velikog broja (Korunić Križarić, L. ed., 2011: 150). Međutim, bez obzira na velik broj afera koje otkrije USKOK, hrvatsko društvo nema veliko povjerenje u

¹⁴ Čl. 38. Zakona o sigurnosno – obavještajnom sustavu Republike Hrvatske

¹⁵ Čl. 388. Zakona o kaznenom postupku

ovo tijelo zbog sumnje u njegovu neovisnost¹⁶. Niska razina povjerenja u pravosudne institucije, odnosno visoka razina percepcije korumpiranosti pravosuđa RH potvrđena je i istraživanjem Ekonomskog instituta, Zagreb. Navedenim istraživanjem od 2022. godine sudstvo je pozicionirano na treće mjesto po percepciji učestalosti koruptivne prakse u hrvatskim institucijama. Ispred se nalaze samo Lokalna samouprava te Vlada i ministarstva RH (Ekonomski institut Zagreb.hr, 2024.).

Upravo neovisnost pravosuđa kao takva je temelj za njegovu kvalitetnu ulogu u sustavu nacionalne sigurnosti. Međutim, koruptivne aktivnosti i politički pritisci neprestano utječu na njegovu neovisnost. To je posebno zanimljivo pitanje u kontekstu RH s obzirom na ranije spomenuti čl. 115. Ustava RH koji sudbenoj vlasti i državnom odvjetništvu, tj. pravosudnim tijelima jamči neovisnost u njihovom radu bez ikakvih utjecaja izvana. Takve odredbe Ustava RH ipak nisu u praksi u potpunosti zaživjele što posljedično opravdano javlja sumnju građana u neovisnost pravosuđa. Ako se složimo da su najviša tijela pravosudnog sustava, gledano sa stručno-pravne strane, institucija Predsjednika Vrhovnog suda, institucija Glavnog državnog odvjetnika i institucija Ravnatelja USKOK-a, odmah u Ustavom RH, odnosno zakonom propisanom načinu izbora navedenih pravnih stručnjaka vidimo određene nelogičnosti. Naime, čl. 116. Ustava RH propisano je kako Predsjednika Vrhovnog suda RH, uz prethodno mišljenje Opće sjednice Vrhovnog suda RH i nadležnog odbora Hrvatskog sabora, na prijedlog Predsjednika RH, bira i razrješuje Hrvatski Sabor na vrijeme od četiri godine. Na temelju ove zakonske odredbe glavne riječi u izboru predsjednika Vrhovnog suda imaju Predsjednik RH i vladajuća koalicija u Hrvatskom Saboru koja glasa na prijedlog Predsjednika RH o dostavljenim kandidaturama nakon što je Opća sjednica Vrhovnog suda RH i nadležno odbor Hrvatskog sabora dalo svoje mišljenje. U konačnici se sve svodi na dogovor Predsjednika RH i predstavnika vladajuće koalicije u Hrvatskom saboru, tj. Predsjednika Vlade RH. Upravo taj dogovor oko posljednjeg izbora Predsjednika Vrhovnog suda u RH je doveo do javnih prijepora između te dvije strane što je u konačnici dovelo i do dodatnog nepovjerenja u tako bitnu pravosudnu instituciju (tportal. hr, 2023). Jedini način na koji bi se mogla odmaknuti politika i njezin utjecaj na pravosuđe jest da sudbena vlast sama između sebe na temeljima pravnog znanja i iskustva sama izabere kandidata za tako važnu

¹⁶ Vijeće Europe, Sprječavanje korupcije kod saborskih zastupnika, sudaca i državnih odvjetnika – Izvješće o sukladnosti za Hrvatsku, 2016., toč. 19. Istraživanje je pokazalo da građani imaju nisku razinu očekivanja poštenog suđenja. Dugo trajanje postupaka, utjecaj politike, pristranost i objektivnost pravosudnih dužnosnika građani navode kao glavne razloge visoke razine percipirane korupcije u pravosuđu. Ostali razlozi nepovjerenja odnose se na nedostatak transparentnosti pravosudnih tijela, neetično ponašanje pravosudnih dužnosnika izvan sudnice, slabu dostupnost imovinskih kartica pravosudnih dužnosnika, način na koji mediji izvješćuju o radu pravosuđa itd.

funkciju. Gotovo slična stvar u javnim političkim prijeporima se dogodila i kod izbora Glavnog državnog odvjetnika i Ravnatelja USKOK-a. Sukladno odredbama Ustava RH (Ustav RH, čl. 121.a) Glavnog državnog odvjetnika imenuje Hrvatski sabor na prijedlog Vlade RH, što u praksi znači da Predsjednik Vlade RH sam bira Glavnog državnog odvjetnika kojeg će sa sigurnošću odabrati vladajuća koalicija u Hrvatskom saboru čiji je on predstavnik. Takve pravne odredbe su pogubne za Ustavom RH zajamčenu neovisnost pravosuđa jer „prvi čovjek države“ ima direktan utjecaj na najvažniju funkciju pravosuđa čija je svrha kazneni progon počinitelja kaznenih djela. Onda se postavlja sasvim legitimno pitanje kako će Glavni državni odvjetnik na valjani način vršiti potencijalni kazneni progon protiv Vlade RH i njezinih članova kada ga je ona izabrala (Večernji.hr, 2023). S treće strane Ravnatelja USKOK-a, sukladno čl. 3 Zakona o USKOK-u (NN 70/17), imenuje Glavni državni odvjetnik uz prethodno mišljenje Ministra pravosuđa što opet daje legitimnost pitanju neovisnosti takve institucije u svojem radu koja je zadužena za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminala kao jednih od najvećih prijetnji sigurnosti RH. S obzirom na važnost takvog tijela, nije preuveličavanje kada se zaključi da je nedavni događaj u RH kada se nitko nije javio na natječaj za ravnatelja USKOK-a sam po sebi ugroza nacionalne sigurnosti RH (tportal.hr, 2023.).

Pored sudbene vlasti, tj. pravosuđa kao jedne od tri grane vlasti iznimno je bitno u ovom kontekstu spomenuti i Ustavni sud RH. Ustavni sud je tijelo pravosudne naravi koje se ne ubraja u niti jednu granu državne vlasti te je u potpunosti neovisno u svojem radu. Ukratko, Ustavni sud RH kao posebno državno tijelo odlučuje o suglasnosti zakona i drugih pravnih propisa s Ustavom, odlučuje o ustavnim tužbama protiv pojedinačnih odluka državnih tijela kojima su povrijeđena ljudska prava i temeljne slobode te na takav način je kontrolni mehanizam kod svih odluka i propisa, pa i onih koji se tiču nacionalne sigurnosti (Ustavni zakon o Ustavnom sudu RH, NN 49/02). Takva nadležnost suda sama po sebi nije problematična, problematičan je kao i ranije kod najviših pravosudnih institucija, izbor sudaca Ustavnog suda gdje dolazi do direktnog uplitanja politike. Naime, ustavne suce bira Hrvatski sabor na prijedlog nadležnog odbora Sabora. Takav način izbora je izravni udar na njegovu neovisnost gdje se nije pokušala napraviti niti najmanja moguća eliminacija političkih utjecaja. (kucaljudskihprava.hr, 2023.). Naime, dosadašnja praksa njihovih imenovanja demonstrirala je veliku političku umiješanost što je nerijetko dovodilo i do svojevrstne ustavne krize. Sljedeći „ispit“ utjecaja politike na izbor sudaca ustavnog suda bit će 2024. kada za deset sudaca istječe mandat (Jutarnji.hr, 2023.). Ono što je do sada bilo problematično je

upravo „cjenkanje“ između zastupnika kako bi prema političkom ključu dogovorili ustavne suce u potpunosti zanemarujući propisane uvjete iz Ustavnog zakona o Ustavnom sudu RH, štoviše neki suci su bili imenovani i iz redova bivših ministara i zastupnika što predstavlja apsolutni poraz neovisnosti ove institucije (kucaljudskaprava.hr, 2023.).

Sagledavajući trenutnu pravosudnu praksu u kontekstu nacionalne sigurnosti te zakonsku i ustavnu podlogu takvih rješenja, možemo na jasan način zaključiti kako je pravosuđe RH pod prevelikim utjecajem politike te kako je njegova neovisnost samo „mrtvo slovo na papiru“. Takva politizacija pravosuđa je plodno tlo za razvoj političke korupcije koja može snažno utjecati na slabljenje uloge pravosuđa u sustavu. Slijedom čega je razvidno kako je glavni „kamen spoticanja“ hrvatskog pravosuđa u kontekstu nacionalne sigurnosti upravo manjak neovisnosti prema političkim strukturama.

8. REFORMA PRAVOSUĐA I NACIONALNA SIGURNOST

Reforma pravosuđa u kontekstu nacionalne sigurnosti ima mnogo složenih aspekata, a konkretni prijedlozi za poboljšanja ovise o pojedinostima određene države te njezinim nacionalnim interesima i sigurnosnim izazovima. Međutim, u ovom dijelu rada nastojat će se prikazati određene opće smjernice koje bi trebale doprinijeti ulozi pravosuđa svake države u sustavu nacionalne sigurnosti. Stoga, opravdano je postaviti pitanje kako to točno možemo izmijeniti, odnosno poboljšati pravosuđe da mu ojačamo ulogu i doprinos u sustavu nacionalne sigurnosti. Prije nabiranja općih smjernica važno je naglasiti kako pravosuđe, prije svega, može značajno doprinijeti sigurnosti i stabilnosti države ako bude ono što i jest prema svojoj definiciji (vidi poglavlje 2). Ako pravosuđe uistinu bude prvi i glavni borac za društvenu pravdu, onda će i njegova uloga u sustavu nacionalne sigurnosti biti zadovoljena. No, bez obzira na takve potrebe, nužno je napraviti određene reforme unutar pravosuđa koje bi ga usmjerile ka što kvalitetnijem utjecaju na nacionalnu sigurnosti.

Jedna od takvih reformi bilo bi uvođenje specijaliziranih sudova, odnosno specijalizacija sudaca za suđenje u predmetima vezanima uz nacionalnu sigurnost. Takvo što bi zasigurno dovelo do bržeg i učinkovitijeg suđenja (Barbić 2022:10). Isto je nužno jer se pravo svakim danom razvija sve brže i u takvom opsegu je nužno biti specijalist za određeno pravno područje. Da stvar bude još kompliciranija, uz sud je vezano i pravno načelo kako sud najbolje poznaje pravo, odnosno da je sudac u svojem znanju o pravu superioran u odnosu na

ostale sudionike u postupku¹⁷. Ako već ne postoji mogućnost uvođenja specijaliziranih sudova ili sudaca, onda je nužno pružiti dovoljno kvalitetnu edukaciju sucima o ovim temama kako bi bili osposobljeni suditi u takvim predmetima. Specijalizacija sudova je posebno istaknuta kao nužna budući da s druge strane specijalizirana pravosudna tijela za borbu protiv sigurnosnih prijetnji već postoje. Jedno od takvih tijela je primjerice USKOK (vidi poglavlje 7), osnovan u RH kao specijalizirani dio državnog odvjetništva za borbu protiv korupcije i organiziranog kriminala. Stoga, specijalizacija, odnosno dodatna edukacija sudaca o pravu vezanom za nacionalnu sigurnost zemlje je nužna i neizbježna za uspješnu borbu protiv sigurnosnih prijetnji.

Druga reforma u kontekstu kvalitetnije uloge pravosuđa u sustavu nacionalne sigurnosti bila bi podizanje suradnje sa sigurnosnim službama i policijom na najvišu moguću razinu. Uspješna suradnja pravosuđa s tim sustavima je ključna za efikasnu borbu sa sigurnosnim prijetnjama, a ogleda se u brojnim razmjenama informacija, nadzorima, kontrolama te razvoju zajedničkih protokola i standarda (Zakon o sigurnosno-obavještajnom sustavu RH, NN 165/06, Zakon o kaznenom postupku, NN 80/22). Slijedom navedenog, iznimno je važno da između navedenih sustava postoje jasna određenja, transparentnost i razgraničenja putem pravnih normi kako bi se izbjegle moguće zlouporabe ovlasti, ali i sačuvalo međuresorno povjerenje i suradnja.

Kao najvažnija reformu pravosuđa potrebno je još jednom istaknuti nužnost njegove neovisnosti o drugim tijelima državne vlasti. Ako pravosuđe nije neovisno, bit će neučinkovito i neće dostići zadovoljavajuću razinu u svojoj ulozi u nacionalnoj sigurnosti zemlje. Sukladno ranije spomenutim dokumentima, pravosuđe jest neovisno, ali borba za jačanje njegove neovisnosti ne smije nikada prestati. (vidi poglavlje 6) Prije svega, veću neovisnost pravosuđa, odnosno sudbene vlasti možemo postići kroz reformu instituta imenovanja sudaca. Neovisnost sudstva nalaže da suci ne smiju biti u podređenom položaju u odnosu na nijedno drugo državno tijelo ni u funkcionalnom ni u organizacijskom smislu (Knol Radoja 2013: 151). Suce ne bi trebala birati ni izvršna vlast, ni građani, već samostalna i profesionalna pravosudna tijela koja su apsolutno neovisna od političkih procesa. Takvo što je postignuto u većini europskih zemalja uz male razlike u sastavu tog tijela. U ovom slučaju istaknuto je sudstvo, ali isto vrijedi i za državno odvjetništvo i najviše pravosudne funkcije. Problematika politizacije pravosuđa prilikom izbora najviših pravosudnih funkcija posebno je istaknuta u prethodnom poglavlju na primjeru RH.

¹⁷ *Iura novit curia* (lat. sud poznaje pravo), pravno načelo prema kojemu sud tumači i primjenjuje zakon

9. ZAKLJUČAK

Na temelju svih prethodnih razmatranja može se zaključiti kako pravosuđe čini neophodan i nenadomjestiv dio sustava nacionalne sigurnosti, a posebno ako uzmemo u obzir činjenicu da su danas nekonvencionalne sigurnosne prijetnje najveći izvor ugroze za države. Pomak s vojnih na nevojne izvore sigurnosnih prijetnji za države, poput primjerice organiziranog kriminala, posljedično dovodi do sve veće uloge pravosuđa. Kvalitetna uloga pravosuđa, pored direktne borbe sa sigurnosnim prijetnjama, ključna je i za očuvanje demokratskih vrijednosti, vladavine prava i zaštite temeljnih ljudskih prava. Jedino uz očuvanje takvih vrijednosti, pravosuđe može vršiti svoj posao na najbolji mogući način te pružati kvalitetnu i pravednu ravnotežu između nacionalne sigurnosti i temeljnih ljudskih prava i sloboda.

Slijedom svega navedenog, možemo zaključiti kako pravosuđe na nacionalnu sigurnost utječe na više načina. Jedan od njih je preventivni način budući da je pravosuđe sustav države odgovoran za postizanje društvene pravde i općenito pravednosti u svim segmentima društva. Takav utjecaj pravosuđe postiže primarno učinkovitošću svojeg djelovanja što će posljedično dati ispravan smjer zakonodavnoj vlasti pri donošenju što kvalitetnijih zakonodavnih rješenja. Naravno da osjećaj društvene pravde snažno djeluje i na same građane koji u takvim uvjetima odustaju od aktivnosti koje mogu ugroziti nacionalnu sigurnost. Kada nacionalna sigurnost bude ugrožena, prvenstveno djelovanjem pojedinaca ili skupina, pravosuđe će pokazati svoj represivni karakter tako da će progoniti i kazniti počinitelje kaznenih djela kojima je ugrožena nacionalna sigurnost države. Pored preventivne i represivne uloge pravosuđa, nužno je zaključiti kako pravosuđe posjeduje i kontrolnu ulogu. Kontrolna uloga se najbolje ogleda u mogućnosti pravosuđa da putem nadzora i pravnih lijekova kao korektor utječe na niz mjera koje donose sigurnosne službe, a koje potencijalno vrijeđaju temeljna ljudska prava i slobode.

Kao što vidimo, pravosuđe mora biti sposobno djelovati svestrano i učinkovito, suočavajući se s izazovima povezanim s nacionalnom sigurnošću. Da bi takva svestranost i učinkovitost bila moguća, ključna je interoperabilnost i komplementarnost sustava nacionalne sigurnosti koji uključuje suradnju pravosuđa sa sigurnosnim službama, policijom, sustavom obrane te svima drugima. Iako jedino kao komplementarni mogu postići zadovoljavajuću razinu nacionalne sigurnosti, svaki od ovih sustava, pa tako i pravosuđe mora biti samostalno i neovisno u svojim odlukama koje moraju uz zaštitu nacionalne sigurnosti, pružiti i zaštitu

temeljnih prava i sloboda građana uz pridržavanje najviših pravnih standarda. Prethodno spomenuta neovisnost i samostalnost pravosuđa iznimno je važna jer bez iste postizanje kvalitetne uloge pravosuđa u sustavu nacionalne sigurnosti ne bi bilo moguće. Korupcija u pravosuđu i politički pritisci mogu ozbiljno narušiti neovisnost pravosuđa koja mu je zajamčena i najvišim državnim i međunarodnim aktima. Samim time što se na takav način narušava načelo diobe vlasti, jasno govori o ozbiljnosti takvog problema koji je sam po sebi i sigurnosna prijetnja. Stoga, očuvanje integriteta pravosudnog sustava važno je ne samo za kazneni progon sigurnosnih prijetnji, već i za očuvanje osnovnih vrijednosti demokracije, pravde i jednakosti koje su temelj za sigurnost.

Poslije svega, legitimno je zaključiti kako nacionalna sigurnost obuhvaća puno više od djelotvornog i učinkovitog raspoređivanja oružanih snaga određene države (Africacenter.org, 2023). Ona obuhvaća i nužnost dostizanja pravde u svim segmentima društva jer bez iste nema ni stabilnosti, ni sigurnosti, a upravo je pravosuđe ključni državni instrument odgovoran za dostizanje pravde u društvu.

10. LITERATURA

Knjige

1. Tatalović, Siniša, ed. (2008) *Suvremene sigurnosne politike – Države i nacionalnost početkom 21. stoljeća*. Zagreb, Golden marketing-Tehnička knjiga
2. Tatalović, Siniša (2006) *Nacionalna i međunarodna sigurnost*. Zagreb: Politička kultura.
3. Vrban, Duško (1998) *Uvod u državu i pravo*, Birotehnika.
4. Derenčinović, Davor (2001) *Mit(o) korupciji*. Zagreb: NOCCI.
5. Buzan, Barry., ed. (2009) *Evolution of International Security Studies*. Cambridge University Press, Cambridge UK.
6. Collins, Allan (2010) *Suvremene sigurnosne studije*. Politička kultura

Članak u časopisu

7. Cvrtila, Vlatko (1995) Nacionalni interesi i nacionalna sigurnost. *Politička misao* 32(2)str. 62-69.
8. Lacković, Darko (2000) Poteškoće u definiranju pojma nacionalne sigurnosti. *Polemos* 3 (2) str. 197-206.
9. Sokol, Smiljko (1992) Načelo diobe ili ograničenja vlasti. *Politička misao*, Vol. XXIX, No. 1 str. 3-18.
10. Bačić, Petar (2009) Zakonodavna supremacija i sudski aktivizam u SAD-u, *UDK* 340.142 (73)
11. Crnić, Jadranko (2002) Ustavni sud Republike Hrvatske: iskustva i perspektive, *Politička misao*, Vol XXXVIII, br. 4. str. 126-145
12. Lanščak, Nikola (2014) Politička korupcija kao prijatna nacionalnoj sigurnosti: Teorijski pristup Kopenhaške škole. *Polemos* 17, 1-2: 147-166
13. Korunić Križarić, L. ed. (2011) *Korupcija i suzbijanje korupcije u RH*. ISSN 1864-6168
14. Barbić, Jakša (2022) *Pravosuđe i vladavina prava u Hrvatskoj*, *Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske*, vol. XIII, 1/2022.
15. Knol Radoja, Katarina (2013) Osiguranje neovisnosti pravosuđa kroz institut imenovanja sudaca, *ZPR* 3 (2) 2014; 149-168

Dokumenti

16. *Analitička podloga za Nacionalnu razvojnu politiku Republike Hrvatske do 2030.: Pravosudni sustav (srpanj 2019.)*, The World Bank

17. Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske NN 99/99, 29/02, 49/02.
18. Born, Hans ed. (2012) Nadzor nad obavještajnim službama – priručnik, DCAF – Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands
19. Bigo, Didier (2015) National Security and Secret Evidence in Legislation and before the Courts: Exploring the Challenges, No. 78, CEPS Paper in Liberty and Security
20. Memorandum iz Rabata o dobrim praksama i efektivnoj praksi za borbu protiv terorizma u sektoru krivičnog prava, GCTF – Globalni forum za borbu protiv terorizma
21. European court of human rights (2013) National security and European case-law, Council of Europe-Research Division
22. Savjetodavno vijeće europskih sudaca (2015) Položaj sudbene vlasti i njezin odnos s drugim državnim vlastima u modernoj demokraciji, Mišljenje br. 18
23. Reinhardt, Stephen (2006) The judicial role in national security
24. OSCE – Mission to Bosnia and Herzegovina (2009) Neovisnost pravosuđa: Neprimjeren pritisak na pravosudne institucije BiH
25. Kazneni zakon NN 125/11, 144/12, 56/15, 61/15, 101/17, 118/18, 126/19, 84/21, 114/22, 114/23
26. Zakon o sigurnosno-obavještajnom sustavu Republike Hrvatske (NN 79/06, 105/06)
27. Zakon o sustavu domovinske sigurnosti (NN 108/17)
28. Zakon o Uredu za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta (NN 76/09, 116/10, 145/10, 57/11, 136/12, 148/13, 70/17)
29. Strategija nacionalne sigurnosti Republike Hrvatske (NN 73/2017-1772)
30. Ustav Republike Hrvatske (NN 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14)
31. Zakon o kaznenom postupku (NN 152/08, 76/09, 80/11, 121/11, 91/12, 143/12, 56/13, 145/13, 152/14, 70/17, 126/19, 126/19, 130/20, 80/22)
32. Zakon o Uredu za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta (NN 76/09, 116/10, 145/10, 57/11, 136/12, 148/13, 70/17)

Internetske stranice

33. Jezikoslovac.com (2023) <https://jezikoslovac.com/word/ik54> (pristupljeno 21.9.2023).
34. Libertis.eru (2024) <https://www.liberties.eu/en/stories/role-of-judiciary/44724> (pristupljeno 16.1.2024.)
35. Ipleaders. com (2023) <https://blog.iplayers.in/functions-of-judiciary/> (pristupljeno 19.10.2023.)

36. Enciklopedija.hr (2023) <https://www.enciklopedija.hr/natuknica.aspx?id=15259> (pristupljeno 24.10.2023.)
37. Britannica.com (2024) <https://www-britannica-com.translate.goog/topic/judiciary> (pristupljeno 16.1.2024.)
38. Department of Justice Canada (2023) <https://www.justice.gc.ca/eng/index.html> (pristupljeno 15.11.2023.)
39. Vijesti. hrt. hr (2023) <https://vijesti.hrt.hr/svijet/americki-sud-dao-za-pravo-snowdenu-847300> (pristupljeno 23.11.2023.)
40. Africacenter.org (2023) <https://africacenter.org/spotlight/why-justice-matters-for-security-africa/> (pristupljeno 24.11.2023.)
41. Oxfordlearnersdictionaries.com(2024) <https://www.oxfordlearnersdictionaries.com/definition/english/the-legislative-branch> (pristupljeno 16.1.2024.)
42. Ministarstvo pravosuđa i uprave.hr (2013) <https://mpu.gov.hr/politicka-korupcija/21512> (pristupljeno 4.12.2023.)
43. Tportal.hr (2023) https://www.tportal.hr/vijesti/clanak/radovan-dobronic-velikom-vecinom-glasova-izabran-za-novog-predsjednika-vrhovnog-suda-20211015?meta_refresh=1 (pristupljeno 13.12.2023.), <https://www.tportal.hr/vijesti/clanak/nitko-se-nije-javio-na-natjecaj-za-ravnatelja-uskok-a-20230920> (pristupljeno 13.12.2023.)
44. Večernji. hr (2023) <https://www.vecernji.hr/vijesti/sve-dok-se-ne-postigne-povjerenje-javnosti-u-institucije-postojat-ce-nepovjerenje-u-izbor-glavnog-drzavnog-odvjetnika-1400099> (pristupljeno 13.12.2023.)
45. Kucaljudskihprava. hr (2023.) <https://www.kucaljudskihprava.hr/2018/04/18/uplitanje-politike-pravosude-narusava-diobu-vlasti/> (pristupljeno 13.12.2023.)
46. Jutarnji. hr (2023. <https://www.jutarnji.hr/vijesti/hrvatska/iduce-godine-cak-10-sudaca-ustavnog-suda-završava-mandat-to-se-moze-pretvoriti-u-jako-veliki-problem-15372944> (pristupljeno 13.12.2023.)
47. LSD.law (2024) <https://www.lsd.law/define/executive-branch> (pristupljeno 16.1.2024)
48. Ekonomski institut Zagreb.hr (2024) [Povjerenje građana u institucije i percepcija korupcije - Ekonomski institut, Zagreb \(eizg.hr\)](https://www.eizg.hr/Povjerenje-građana-u-institucije-i-percepcija-korupcije) (pristupljeno 16.1.2024.)

SAŽETAK I KLJUČNE RIJEČI

Uloga pravosuđa u sustavu nacionalne sigurnosti je na prvi pogled dvojbena i nebitna jer nacionalnu sigurnost uvijek povezujemo sa sigurnosnim službama, policijom i vojskom. No, da bi cjelokupan sustav nacionalne sigurnosti bio učinkovit, mora se u njega uključiti i pravosuđe koje mora biti samostalno i neovisno u svojem radu. Upravo očuvanje neovisnosti pravosuđe i poštivanje načela diobe vlasti je najteži zadatak za svaku državu. Ovisnost pravosuđa o drugim državnim vlastima smanjuje njegovu učinkovitost i ulogu u sustavu nacionalne sigurnosti, a što u konačnici dovodi i cjelokupnog pada nacionalne sigurnosti. Bez obzira na nužnost njegove neovisnosti, iznimno je važno da pravosuđe u svojem radu surađuje s drugim državnim tijelima u pogledu nacionalne sigurnosti. Ono na nacionalnu sigurnost utječe preventivno, represivno i kontrolno te je glavni državni mehanizam za dostizanje društvene pravde kao jamca stabilnosti i sigurnosti u društvu. Stoga, razuman je zaključak da sigurnost države sadržava mnogo više od učinkovitog razmještanja vojske te djelovanja sigurnosnih službi. Ona zahtijeva i važnu ulogu pravosuđa.

Ključne riječi: pravosuđe, nacionalna sigurnost, uloga, neovisnost, sigurnosna prijetnja.