

REFORMA PRAVOSUĐA I NJENA OGRANIČENJA

Slučaj imenovanja predsjednika sudova u Republici Hrvatskoj i njegove pouke

Alan Uzelac

I.	Povijesni kontekst: iskušenja trostruke tranzicije	1
a.	Uvod	1
b.	Ishodišta sustava organizacije pravosuđa – razvoj do državne nezavisnosti	2
c.	Trostruka tranzicija – razdoblje tuđmanovske Hrvatske	3
II.	«Predsjednička oligarhija» i historijat njene demontaže	4
a.	Dvostruka uloga predsjednika sudova prije 2000.	4
b.	Institucionaliziranje predsjedničke oligarhije kroz djelovanje DSV-a	5
c.	Odluka Ustavnog suda od 15.3.2000.	7
d.	Ustavne promjene iz 2000. godine	8
III.	Borbe oko reforme – oligarhija kao avangarda nezavisnog pravosuđa	10
a.	Zakonski okvir prvih koraka reforme – izmjene i dopune ZDSV-a i ZS-a	10
b.	Osnovne novosti u reformi organizacijskih propisa	11
c.	Obrazloženje promjena u odnosu na predsjednike sudova: trodioba sudskih funkcija – suđenje, sudska samouprava, sudska uprava	12
d.	Promjene u zakonskom uređenju imenovanja predsjednika sudova	15
e.	Pokušaji miniranja reforme: ustavnopravni argumenti protiv odluke Ustavnog suda	17
f.	Epilog osporavanja reforme: Pirova pobjeda ustavnosti	19
IV.	Pouke nedovršene reforme: o (ne)moгуčnosti promjena	21
a.	«Nezavisnost pravosuđa» protiv vladavine prava	21
b.	O ulozi međunarodnih organizacija ili <i>venire contra factum proprium</i>	22
c.	Pretpostavke reforme: faktičke ili kontrafaktičke presumpcije?	23

I. Povijesni kontekst: iskušenja trostruke tranzicije

a. Uvod

Reforma pravosuđa u Republici Hrvatskoj danas nesumnjivo ima status prvorazrednog pravnog, političkog, socijalnog, pa i gospodarskog zadatka. Nikada ranije nije stanje u pravosuđu okupiralo toliko prostora u javnim medijima; nikada ranije nije stanje u pravosuđu zauzimalo prva mjesta na listama problema koji se priječe u odnosu Republike Hrvatske i procesa međunarodnih integracija; nikada ranije nije interes opće javnosti – «*laika*» - za probleme primjene prava bio toliko intenzivan i trajan.¹

¹ Nabranjanje slučajeva koji su punili novinske stupce oduzelo bi isuviše prostora. Primjera radi, navodimo samo nekoliko afera koje su bile aktualne tijekom posljednje redakcije ovoga teksta: smjena državnog odvjetnika Republike Hrvatske R. Ortynskog i njegove optužbe za suradnju vlade s organiziranim kriminalom (vidi npr.: Rajić, V., U Hrvatskoj za 12 godina – devet tužitelja!?, *Panorama*, 13.04.2002. godine); odbijanje predsjednika suda u Vrbovcu da preda dužnost novoimenovanoj predsjednici i njegova polemika (podržana od udruge sudaca) s ministarstvom pravosuđa i predsjednikom Vrhovnog suda koji je osudio takvo ponašanje (vidi npr.: Perica, S., Crnić: nedopustivo je da suci potiču nasilje, *Večernji list*, 22.04.2002.); javni protesti zbog pravomoćne presude kojom je tjednik *Feral Tribune* osuđen na plaćanje odštete zbog klevete zato jer je bivšeg glavnog državnog odvjetnika Olujića na temelju njegovih antisemitskih tvrdnji i poricanja tvrdnji da je u Hrvatskoj ikada bilo «žrtava fašizma» u tekstu opisao kao «fašistoidnog» (vidi npr. Dežulović, B., Zašto sudovi od 3.1.2000. nikoga nisu osudili za ratni zločin i za pljačku u pretvorbi?, *Globus*, br. 588 od 15.3.2002.).

Već i same ove činjenice svjedoče o tome da je riječ o sustavu koji se nalazi u krizi.² Dodatna potpora takvoj ocjeni može se pronaći u trajnom nizu pravosudnih skandala, brznoj fluktuaciji osoba koje obnašaju vodeća mjesta u pravosuđu te statističkim podacima koji govore o slaboj učinkovitosti sudova.³ Možda čak i više od toga, osjećaj krize potencira činjenica da se pravosuđe pokazalo nesposobnim da se nosi s nekim od ključnih socijalnih problema kao što su organizirani kriminal, politički terorizam, ratni zločini i nepravilnosti u procesu privatizacije gospodarstva. O nekim suptilnijim problemima, kao što su fino balansiranje između pojedinih ustavnih prava, kao što su npr. pravo na privatnost, dostojanstvo i ugled pojedinca s jedne strane, te pravo na slobodu izražavanja i javnog govora s druge strane, ne treba posebno niti govoriti: u svim je situacijama rezultat procesa koji bi trebao svjedočiti o funkcioniranju pravne države gotovo beziznimno graničio s apsurdom. Utoliko, izjave premijera Račana i drugih dužnosnika vlade koja je preuzela vlast 2000. godine o tome da se ovaj ili onaj socijalni problem nalazi u nadležnosti nezavisnog sudstva koje će ga samostalno riješiti sve više imaju šupalj prizvuk bespomoćnosti pri suočavanju s nagomilanim društvenim problemima.

b. Ishodišta sustava organizacije pravosuđa – razvoj do državne nezavisnosti

Izvori krize hrvatskog pravosuđa sežu daleko u prošlost, i kombinirani su od više elemenata. Danas se općenito smatra da je razdoblje u kojem je hrvatsko pravosuđe bilo najbolje uređeno i u kojima je najbolje funkcioniralo bilo razdoblje kasnog devetnaestog stoljeća i početka dvadesetog stoljeća – razdoblje u kojem je Hrvatska pripadala u krug zemalja Habsburške Monarhije odnosno Austro-Ugarske.⁴ Recentna povijesna istraživanja pokazuju, međutim, da su se modernizacijski procesi – kako u pravosuđu, tako i u drugim sferama društvenog i političkog života – u Hrvatskoj probijali sporo, nepotpuno i s velikim zaostatom. U smislu prihvaćanja modernih idejnih paradigmi, među koje se ubrajaju i ljudska prava i vladavina prava, Hrvatska je bila «periferija periferije».⁵ Efikasnost tadašnjeg sudstva bila je utemeljena na strogom birokratsko-hijerarhijskom modelu i službeničkoj etici podređenosti državnom autoritetu. Najbolji primjer dosega takvog modela bile su uzorito organizirane i vođene zemljišne knjige s početka XX. stoljeća, za čijom potpunošću i ispravnošću još uvijek vlada velika nostalgija u današnjim pravosudnim redovima.

² Opis pravosuđa koje se nalazi u krizi nije, jasno, hrvatski specijalitet; djelomično bi se moglo smatrati da je riječ o globalnom procesu. Usp. npr. Zuckerman, A.A.S. (ur.), *Civil Justice in Crisis*, Oxford, 1999. (zbirka članaka o kriznim pojavama u pravosuđu od Velike Britanije do Australije, od Brazila do Švicarske). Međutim, pojam krize pravosudnog sustava je u tranzicijskoj situaciji hrvatskog tipa potenciran, jer nije riječ samo o trajanju, složenosti i visokim troškovima sudskih postupaka, već i o općem nedostatku u povjerenje u kvalitetu i predvidljivost pravosuđa, što u konačnici rezultira eroziji pravnog poretka na svim planovima, od poslovnih investicija do elementarne građanske sigurnosti. O nekim aspektima dugotrajne krize vidi: *Kriza hrvatskog sudstva – nijekanje vladavine prava?*, Zagreb, 1995. (edicija Hrvatskog helsinškog odbora za ljudska prava).

³ Istaknuto mjesto u javnim polemikama oko pravosuđa imao je podatak o «milijun neriješenih predmeta» u hrvatskim sudovima. Taj je podatak u međuvremenu u statistikama pravosuđa još i porastao, pa se računa da sudstvo pati od oko 1.300.000 predmeta koji se računaju kao zaostaci.

⁴ O povijesnim utjecajima, posebno na području građanskog procesnog prava, usp. Jelinek, *Einflüsse des österreichischen Zivilprozeßrechts auf andere Rechtsordnungen*, u: *Das deutsche Zivilprozessrecht und seine Ausstrahlung auf andere Rechtsordnungen*, Bielefeld, 1991. O općim komparativno-povijesnim aspektima razvoja pravosuđa vidi Čepulo, D., *Dioba sudstva i uprave u Hrvatskoj 1874. godine - institucionalni, interesni poredbeni vidovi*, *Hrvatska javna uprava*, 1/2:1999, str. 227-260.

⁵ Za recentna istraživanja na ovom području cf. Čepulo, D., *Središte i periferija: europske i hrvatske odrednice Mažuranićevih reformi ustrojstva vlasti i građanskih prava (1873-1880)*, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 50/6:2000, str. 889-920.

Na takav model pravosuđa nadovezala su se razdoblja previranja i pravno-političke nestabilnosti. Ograničena nastojanja da se neke grane prava unificiraju na području Kraljevine Jugoslavije često su se doživljavala kao nepoželjan centralistički manevar i rezultirala su polovičnim reformama koje su tek djelomično postizale svoj rezultat.⁶

Razdoblje socijalističke države dalo je svoj dodatni doprinos kvarenju još uvijek preostalih vrlina pravosudnog sustava – profesionalizmu, učinkovitosti i relativnoj objektivnosti i samostalnosti. Pojedina «revolucionarna» razdoblja svjedoče o političkim pritiscima na suce i sudove, o kadrovskim manipulacijama i smjenama onih sudaca koji su odbili poslušati politički diktat.⁷ Istina, po broju i intenzitetu takve političke intervencije u pravosuđe (a posebno njihovi najradikalniji oblici, npr. montirani sudski procesi) nisu u socijalističkoj Jugoslaviji bile osobito izražene, i nisu se mogle usporediti sa staljinističkim razdobljem u Sovjetskom Savezu i nekim drugim realsocijalističkim državama. U cjelini, međutim, pravosuđe je bilo zanemarivano i marginalizirano, jer se većina socijalnih problema rješavala izvan njegovih institucija, kroz partijske mehanizme Saveza komunista i druge izvaninstitucionalne kanale.

c. Trostruka tranzicija – razdoblje tuđmanovske Hrvatske

Na takvu, svakako ne veoma poticajnu podlogu, došao je nakon državopravnog osamostaljenja iz 1991. godine još jedan sloj. Riječ je o razdoblju koje se, radi kompatibilnosti sa širim srednje- i istočnoevropskim trendovima, naziva tranzicijom.⁸ Sam termin «tranzicija» ovdje ipak iziskuje dodatna razjašnjenja. Naime, iz prethodnog prikaza proizlazi da u čitavom razdoblju modernizacije hrvatskog pravosuđa od sredine 19. stoljeća do danas gotovo da i nema razdoblja koje se – u ovom ili onom smislu – ne bi moglo nazvati tranzicijom.⁹ S druge strane, kada se govori o tranziciji nakon 1990. godine, ona postoji u najmanje tri smisla: kao tranzicija iz dijela federalne države (bivše SFRJ) u samostalnu unitarnu državu (Republiku Hrvatsku), kao tranzicija iz jednostranačkog u višestranački politički sustav, te kao tranzicija iz gospodarstva samoupravnog socijalizma u tržišno gospodarstvo. Paralelno s procesom ove trostruke tranzicije teklo je razdoblje socijalne nestabilnosti, izvanrednog (ratnog i pararatnog) stanja, pa i otvorenog rata. Razdoblje

⁶ Kao dobar primjer može poslužiti Zakon o sudskom postupku u građanskim parnicama koji je u Hrvatskoj stupio kao dio unifikacije prava u Kraljevini Jugoslaviji 1929. godine. Taj zakon, koji je bio egzaktni prijevod austrijskog *Zivilprozessordnung* iz 1895., u svojem tekstualnom obliku (uz mnoge izmjene) uglavnom je na snazi i danas, no u praksi se primjenjuje na način veoma različit od svojeg povijesnog uzora – neposrednog, usmenog i javnog postupka iz reformi Franza Kleina. O današnjoj aktualnosti takvog modela *vidi* Sprung, R., 100 Jahre Österreichische Zivilprozessordnung, u: *Procedural Law on the Threshold of a New Millennium – Das Prozessrecht an der Schwelle eines neuen Jahrtausends*, Wien, 2002, str. 11-30.

⁷ Intenzivnije političke čistki dogodile su se najprije u ranom razdoblju nakon II. svjetskog rata, a potom tijekom razdoblja gušenja liberalnog i nacionalističkog pokreta u Hrvatskoj 1971. godine. Tada je npr. iz hrvatskog pravosuđa bio uklonjen jedan dio utjecajnih i kvalitetnih kadrova, između ostalih i ugledni sudac Vladimir Primorac (koji je nakon 1990. bio ponovno imenovan za suca Vrhovnog suda, da bi ponovo zbog neslaganja s političkim režimom bio uklonjen iz sudstva 1996. godine, u prvim imenovanjima DSV-a). O publicističkom djelovanju i životu V. Primorca *vidi* Primorac, V., *Pravorijek*, Split, 2000; In memoriam: Vladimir Primorac u: *Most/Die Brücke*, 1-4/2001, str. 298-321.

⁸ Naziv «zemlje u tranziciji» prihvaćen je na općem planu, kao i na planu pravnih reformi, već i na razini internacionalnih organizacija, npr. Vijeća Europe. *Vidi npr. The role and responsibilities of the lawyer in a society in transition*, Strasbourg, 1999. (zbirka radova s istoimenog savjetovanja suorganiziranog od Vijeća Europe o temi položaja odvjetništva u «zemljama u tranziciji» u Budimpešti, 9-11.12.1997.).

⁹ Termin «tranzicija» (od *lat. transire* – prijeći) sadržajno naime naznačava «prijelazno razdoblje», tj. vrijeme u kojem se ide od jednoga (stanja, uređenja, tipa poretka), koji se napušta ali još nije konačno iščezao, prema drugome, koji bi se želio ili trebao dostići, no koji još nije prisutan. Definiramo li ovako tranziciju, velik dio hrvatske povijesti mogao bi odgovarati takvom opisu.

otvorenih ratnih sukoba za Hrvatsku je trajalo oko pet godina (1991. do 1995. godina), no razdoblje društvene i socijalne nestabilnosti bilo je bitno duže.¹⁰

Možda je pretjerano reći da je posljednji stadij u razvoju hrvatskog pravosuđa – razdoblje koje se u grubim crtama može poklopiti s razdobljem vladavine predsjednika Franje Tuđmana - bio najpogubniji po ionako fragilnu konstrukciju zgrade hrvatskog pravosuđa. Nedostaci u aktualnom funkcioniranju pravosuđa svakako sežu mnogo dalje u prošlost. No, nesporno je da je tada učinjeno mnogo intervencija u svim dijelovima pravosuđa, a osobito u sudstvu i državnom odvjetništvu, koje su dodatno pogoršale ionako teško stanje, a k tome i zapriječile ili dodatno komplicirale procese tranzicije, i to ne samo u području pravosuđa. Sažimajući rezultate istraživanja objavljene na drugome mjestu¹¹, mogli bismo upozoriti na pet posebno problematična trendova u periodu od 1990.-2000. godine: a) prikrivene i otvorene pritiske na pravosuđe radi donošenja politički «podobnih» odluka; b) stvaranje dugotrajne klime nesigurnosti i ugroženosti u sudačkim redovima i provođenje kadrovske politike koja je izravno ili neizravno vodila odljevu kvalitetnih kadrova kao i kadrova druge etničke pripadnosti; c) potpomaganje i promicanje onih kadrova u sudstvu i državnom odvjetništvu koji su podupirali «nacionalno osviještenu» (pa i nacionalističku politiku), a svojim su djelovanjem mogli aktivno poduprijeti diskriminacijske trendove, posebno u sredinama etničkih sukoba; d) destabilizacija koja je uzrokovala opći pad kvalitete i efikasnosti sustava pravosuđa; e) kreiranje korporativnih struktura moći u pravosuđu koje prividno predstavljaju izvor «autonomnog» pravosudnog legitimiteta, a stvarno preživljavanje ideološkog i političkog sklopa unatoč socijalnih i političkih promjena te izbjegavanje pravne i socijalne odgovornosti za krizu, kao i stvaranje pretpostavki za njeno prevladavanje.

Ovaj tekst koncentrirat će se na pokušaje reforme hrvatskog pravosuđa koje su uslijedili nakon 2000. godine. Budući da je riječ o širokom području, uzet će se primjer jednog posebno tipičnog i karakterističnog dijela reforme, koji k tome može dobro ilustrirati paradigmatične poteškoće i ograničenja reformskog procesa, a k tome potaknuti i neka pitanja opće naravi u odnosu na opću mogućnost ostvarenja brzih i učinkovitih reformi u pravosuđu zemalja u tranziciji.

II. «Predsjednička oligarhija» i historijat njene demontaže

a. Dvostruka uloga predsjednika sudova prije 2000.

Jedna od metoda kojima je politička vlast nastojala intervenirati u području pravosuđa u posljednjem desetljeću XX. stoljeća sastojala se u postavljanju režimu odanih sudaca (odnosno, sudaca odanih tada vladajućoj političkoj stranci, HDZ-u, i njenoj politici) na vodeća mjesta u pravosudnoj hijerarhiji. Između tih mjesta, posebno su se isticala mjesta predsjednika sudova. Iako je prema zakonskim propisima mjesto predsjednika suda bilo definirano kao privremeni položaj suca, koji uz svoje redovne sudačke poslove (ili umjesto njih) obavlja i poslove sudske uprave, politička logika ubrzo je shvatila da se predsjednik suda

¹⁰ U osnovi, stanjem nestabilnosti može se smatrati čitavo razdoblje do prve mirne demokratske primopredaje vlasti nakon državnopravnog osamostaljenja, dakle do siječnja 2000. godine. Doduše, neki potencijalni generatori nestabilnosti (ekonomska kriza, preostaci utjecaja političkog ekstremizma) ostali su i dalje postojati, ostavljajući kao mogućnost i nova izbijanja kriznih situacija u društvu i politici.

¹¹ Uzelac, A., Role and Status of Judges in Croatia, u: Oberhammer, P. (ur.), *Richterbild und Rechtsreform in Mitteleuropa*, Wien, 2001, str. 23-65; Uzelac, A., Hrvatsko pravosuđe u devedesetima: od državne nezavisnosti do institucionalne krize, *Politička misao*, 38/2:2001, str. 3-41.

može u prikladnim slučajevima izdići iznad svoje uloge (*primus inter pares*) i poslužiti kao posrednik interesa političkih vlastodržaca.

Organizacija sudova u Hrvatskoj je vrlo raznolika, a broj sudova velik (trenutno preko 250 sudova). Jasno je da u svrhe političke instrumentalizacije nisu bila interesantna sva mjesta predsjednika sudova. Posebno je interesantno, od samoga početka, bilo mjesto predsjednika Vrhovnog suda RH, ali i mjesta predsjednika sudova u višim sudovima, većim sudovima, ili u sudovima u regijama od osobitog interesa. Historijat smjena na položaju predsjednika Vrhovnog suda RH izvanredno pregnantno dočarava intervencionističku atmosferu - spremnost za politička presezanja u poslove pravosuđa koja su od koncepta nezavisnosti pravosuđa nerijetko pravila travestiju. Uz živopisna zbivanja koja su se ticala funkcije predsjednika Vrhovnog suda, pojedini predsjednici sudova dopunjavali su sliku scenama lokalnog folklora koje su, čak i u razmjerno kontroliranom državnom tisku, nerijetko dopirala na novinske stranice u obliku pravosudnih skandala koji su se pratili poput televizijskih sapunica.

b. Institucionaliziranje predsjedničke oligarhije kroz djelovanje DSV-a

Odabrana skupina predsjednika sudova predvodila je u provođenju političkih intervencija kroz svoje djelovanje u Državnom sudbenom vijeću. To tijelo koje je u Ustavu iz 1991. godine bilo zamišljeno kao tijelo koje predstavlja autonomiju pravne profesije, pet je godina nakon toga, kada je stvarno bilo i formirano, postalo žarište političkog intervencionizma i jedan od glavnih generatora krize u pravosuđu. Način na koji je DSV postalo poluga izvršne vlasti (a ponekad i izravni egzekutor odluka o kadrovskim smjenama u sudstvu koje su potjecale od predsjednika Franje Tuđmana) bio je razmjerno jednostavan. Sabor, kontroliran od zastupnika jedne stranke, u jednom od kratkotrajnih razdoblja u kojem je zbog nedemokratskih metoda obnašanja vlasti većina opozicijskih stranaka bojkotirala njegov rad, imenovao je u DSV s osmogodišnjim mandatom, umjesto legitimnih kandidata struke, upravo one suce i državne odvjetnike za koje je bilo izvjesno da će podupirati određenu stranačku opciju i služiti, prema potrebama, za transmisiju političkih direktiva iz državnih i stranačkih središta moći.

U sastav Državnog sudbenog vijeća trebala je, prema ustavnim odredbama, biti izabrana većina sudaca (8 od 15 članova); druga po redu bila je kategorija državnih odvjetnika (4 člana); pripadnici ostalih struka (profesori prava i odvjetnici) imali su izrazito manjinski položaj (jedna petina, tj. 3 člana)¹². Ustavna ideja o tijelu pravosudne autonomije počivala je na pretpostavci da će upravo oni koji sude ili odlučuju o drugim važnim pitanjima biti najosjetljiviji prema potencijalnim zadiranjima u njihovu supstancijalnu autonomiju pri odlučivanju. Radi suzbijanja takvih autonomističkih tendencija potencijalno nepodobnog buntovničkog stava nezavisnog pravosuđa, u redove Državnog sudbenog vijeća na mandat od osam godina izabrani su gotovo isključivo predsjednici sudova i čelnici državnih odvjetništava, dakle oni kojima suđenje više nije bilo primarna djelatnost, već su i ranije imali dvojni položaj, koji se barem u određenom dijelu sastojao od provođenja upravnih direktiva drugih tijela vlasti.

U takvoj konstelaciji snaga, Državno je sudbeno vijeće počelo djelovati početkom 1995. godine, u jednom od razdoblja u kojima su na državnoj razini dodatno bile jačale

¹² Norme o broju članova i njihovom izboru sadržane su u Zakonu o Državnom sudbenom vijeću (Narodne novine, br. 58/93, 49/99 i 129/2000 – u daljnjem tekstu: ZDSV). Vidi čl. 4. st. 2. ZDSV (prije novele iz 2000.).

tendencije autoritarnog obnašanja vlasti. Njegovo je djelovanje za stanje u pravosuđu bilo znatno pogubnije negoli što bi u bilo kojem drugom razdoblju njegova rada uopće moglo biti. Naime, na samom početku svoga mandata, DSV je – prema problematičnim prijelaznim odredbama zakona o svome radu, donesenog 1993. godine¹³ – trebalo imenovati sve suce u državi. Oni koji nisu bili imenovani, gubili su svoju funkciju. Time je stvoren idealan prostor za arbitrarnost, politički intervencionizam i nepotizam, jer se neimenovanjem pojedinoga suca *de facto* razrješavalo njegove službe, i to bez ikakvog obrazloženja. Takvu mogućnost arbitrarnog razrješavanja sudaca i državnih odvjetnika Državno sudbeno vijeće po prirodi stvari moglo je imati samo u tome trenutku, jer bi redovito imenovanog suca inače moglo razriješiti samo u razmjerno složenom stegovnom postupku, uz obvezatno omogućavanje saslušanja i potrebu punog obrazloženja donesene odluke. Takvu mogućnost DSV, u sastavu u kome je bilo izabrano, nije moglo propustiti, tako da je praktički od prve sekunde svoga djelovanja počelo donositi kontroverzne odluke iz kojih se lako mogla razabrati politička narav njegova djelovanja.

Od početka njegova rada, Državno sudbeno vijeće izazvalo je naizgled paradoksalnu konstelaciju u odnosima između vodećih institucija u nacionalnom pravosuđu (u koje, uz DSV, pripada Vrhovni sud, Ustavni sud i Ministarstvo pravosuđa). Uobičajeno bi bilo očekivati da DSV i Vrhovni sud potiču i promiču profesionalnu autonomiju, dok bi Ustavni sud i Ministarstvo pravosuđa (kao tijela koja su, barem djelomično, političke naravi) reprezentirali interese državnog i političkog vrha. U Hrvatskoj je u drugoj polovici devedesetih godina stanje bilo dijametralno suprotno: dok su Vrhovni sud (posredstvom politički postavljenih predsjednika) i DSV (dominirano državnim odvjetnicima i predsjednicima sudova) podržavali *raison d'etat* nasuprot profesionalnim kriterijima nezavisnosti i kvalitete, Ustavni sud i Ministarstvo pravosuđa (barem za mandata nekih od mnogobrojnih ministara koji su se stalno smjenjivali) nastojali su zatvoriti kanale političkog voluntarizma i barem djelomično umanjiti negativne učinke kadrovske politike koju je u pravosuđu provodilo DSV.¹⁴

Uspjeh u obuzdavanju političkog kadroviranja u sudstvu i pravosuđu uopće nije bio velik. Ministarstvo pravosuđa u nekoliko je navrata pokušavalo izmjenama zakona utjecati na djelovanje DSV-a, no bez većeg uspjeha. S druge strane, već su od prvih imenovanja sudaca (tj. od prvih «prešutnih» razrješavanja) odluke DSV-a bile podvrgnute ustavnom preispitivanju, i Ustavni je sud ukinuo velik broj njih zbog povreda ustavnih prava kandidata u postupku. No, gotovo niti jedno ukidanje odluka DSV-a nije u konačnici bilo dovelo do poništavanja negativnog učinka takvih odluka. Naime, na poništaj svojih odluka DSV je u pravilu tek ponavljao postupak, da bi u istom postupku (a često i uz iste povrede i jednaku arbitrarnost u postupanju) odabrao iste kandidate. Najbolji primjeri takvog odmjeravanja snaga između

¹³ Sam zakon, ZDSV, donesen je 1993. godine, stupio je na snagu 26.6.1993. godine, no većina njegovih se odredbi nije primjenjivalo sve do donošenja Zakona o sudovima (siječanj 1994.) tako da su faktički prva imenovanja koja je DSV obavio uslijedila u veljači 1995. godine.

¹⁴ Već je prvo imenovanje koje je DSV obavio indiciralo narav aktivnosti tog tijela. Tako je odlukom I-1/1995 od 16. veljače 1995. obavljeno imenovanje sudaca Vrhovnog suda. Tom su odlukom, mimo kvalifikacija i mišljenja struke, imenovani samo kandidati koje je predložio tadašnji predsjednik Vrhovnog suda; neimenovanjem je razriješeno 17 dotadašnjim sudaca Vrhovnog suda, između ostalih i Vladimir Primorac (koji je bio dopredsjednik suda i kandidat s najviše stručne potpore za predsjednika Vrhovnog suda), kao i tadašnji predsjednik udruge sudaca Petar Novoselec. Vidi više u: Uzelac, *Role and Status of Judges in Croatia*, *cit.* (bilj. 11), str. 37-40.

DSV-a i Ustavnog suda bili su oni koji su se ticali najistaknutijih položaja u sudstvu: položaja predsjednika i sudaca Vrhovnog suda.¹⁵

Sve do početka 2000. godine, Ustavni sud je u okršajima s DSV-om uglavnom uspijevao tek na papiru. Premda je stručna javnost doživljavala odluke Ustavnog suda s odobravanjem, polovičan ili nikakav uspjeh u praksi nerijetko je imao obeshrabrujući učinak. Čak i najvažniji i najkvalitetniji od sudaca koje je zbog njihove privrženosti idealima nezavisnosti sudstva i vladavine prava DSV razriješilo dužnosti često nisu imali snage i ustrajnosti u borbi za svoj položaj u kojoj su ustavne tužbe pokretali i dobivali samo zato da bi DSV ponovilo isti postupak s istim poražavajućim rezultatom. Tako je od 18 kandidata koji nisu bili imenovani, najprije 13 sudaca podiglo prvu ustavnu tužbu protiv odluka DSV-a o (ne)imenovanjima; nakon što je odluka ukinuta, a oni nisu bili imenovani ni drugi puta, drugu ustavnu tužbu je podiglo njih 10; do treće ustavne tužbe preostalo je tek petorica njih.¹⁶

c. Odluka Ustavnog suda od 15.3.2000.

Nakon više desetaka ukidanja pojedinačnih odluka DSV-a o imenovanju sudaca, Ustavni sud je – doduše s više od pet godina zakašnjenja – uzeo u razmatranje ustavnost odredaba prema kojima su neustavna imenovanja bila vršena. Na prvi pogled, činilo se da je riječ o još jednom potezu Ustavnog suda koji neće obećavati velike promjene. No, odluka od 15. ožujka 2000. godine¹⁷ zbog svoje je obuhvatnosti i radikalnosti, kao i zbog temeljitosti obrazloženja uočenih nepravilnosti bila bitno drugačija od ranijih odluka. Ona je, po prvi puta, naznačila pravac u kome bi se reforme pravosuđa mogle i trebale kretati, pa je tako postala ishodište i prva čvrsta točka reformi iz narednih godina. Tome su pogodovale i druge okolnosti koje su koincidirale s ovom odlukom – u prvom redu smrt predsjednika Tuđmana te promjena vlade s početka 2000. godine.

Svojom odlukom u predmetima br. 659/94, 146, 228 i 508/96 te 589/99 Ustavni sud Republike Hrvatske ukinuo je kao neustavne više odredaba Zakona o Državnom sudbenom vijeću¹⁸ (u daljnjem tekstu: ZDSV). Među ukinutim odredbama nalaze se i odredbe koje se odnose na imenovanje i razrješenje predsjednika sudova, uključujući i predsjednika Vrhovnog suda Republike Hrvatske; odredbe o postupku imenovanja sudaca; te o vođenju stegovnog postupka. Između ostaloga, zaniijekano je pravo Državnog sudbenog vijeća da imenuje predsjednike sudova, kao i pravo Županijskog doma Sabora da predlaže predsjednika Vrhovnog suda i Državnog odvjetnika RH; ukinute su odredbe o disciplinskom postupku u kojem DSV odlučuje o stegovnoj odgovornosti sudaca; ukinute su i odredbe o postupanju Državnog sudbenog vijeća pri odlučivanju o kandidatima za suce.

Zanimljivo je napomenuti da se dobar dio argumentacije Ustavnog suda iz ove odluke zasniva na interpretaciji presuda Europskog suda za ljudska prava. Konkretno, Ustavni se sud oslanja na odluke u slučajevima Sunday Times protiv Velike Britanije, Silver i ostali protiv

¹⁵ O slučaju razrješenja predsjednika Vrhovnog suda Krunislava Olujića u disciplinskom postupku na temelju nezakonitog prisluškivanja pripadnika tajnih službi vidi Uzelac, *Role and Status of Judges in Croatia*, *cit.* (bilj. 11), str. 45-51; Uzelac, *Hrvatsko pravosuđe u devedesetima*, *cit.* (bilj. 11), str. 26-31.

¹⁶ Vidi odluke Ustavnog suda od 29. ožujka 1995. (NN 22/95); Odluka od 30. studenoga 1995. (NN 98/95); Odluka od 3. veljače 2000. (NN 20/2000).

¹⁷ Odluka u predmetima U-I-659/1994, U-I-146/1996, U-I-228/1996, U-I-508/1996 i U-I-589/1999 (NN 31/2000 od 22. ožujka 2000.).

¹⁸ Zakon o Državnom sudbenom vijeću, NN 58/93, 49/99, 129/2000.

Velike Britanije i Malone protiv Velike Britanije¹⁹. Bit ovih presuda sastoji se tezi da «zakon koji dopušta posvemašnju neizvjesnost u pogledu krajnjeg učinka svojih odredaba ne može se smatrati zakonom koji je utemeljen na načelu vladavine prava niti zakonom u kojem je utjelovljeno načelo pravne izvjesnosti.»²⁰ Kao i u navedenim slučajevima, Ustavni je sud pokrenuo postupak ispitivanja odredaba ZDSV-a i ukinuo niz odredaba toga zakona nakon što je ustanovio da «posljedice koje (pobijane zakonske odredbe) izazivaju u konkretnom slučaju nisu primjerene legitimnim očekivanjima stranaka na koje se primjenjuju». Konkretno, Ustavni sud je ustanovio da se u praksi skoro sedmogodišnje primjene Zakona o Državnom sudbenom vijeću ono do te mjere udaljilo od legitimnog očekivanja stručne i opće javnosti da je «*postupalo protivno cilju i svrsi zbog kojih je osnovano*».²¹ Slijedom takvog zaključka o rezultatu primjene norme, USRH je donio odluku o neustavnosti takvih odredaba zbog povrede pravila o određenosti, odnosno pravila da «zakon koji daje diskrecijsko pravo mora ukazati na opseg tog prava»²².

Svojom odlukom Ustavni je sud također problematizirao i poimanje diobe rada između sudova, Državnog sudbenog vijeća, zakonodavne vlasti i resornog ministarstva. On je postavio i pitanje razlikovanja različitih poslova i funkcija koje se u sudovima obavljaju pri vršenju njihovog zadatka u pružanju pravne pomoći građanima i ostvarenju drugih zakonskih i ustavnih zadaća. Posebno, postavljeno je pitanje razgraničenja između poslova suđenja u užem smislu (primjene prava na konkretan slučaj) i drugih poslova koji se u sudovima odvijaju kako bi se zajamčilo kvalitetno, uredno i brzo obavljanje poslova i zaštitila supstancijalna, funkcionalna i interna nezavisnost sudstva – poslova sudske samouprave i poslova sudske uprave.

Navedena odluka odredila je da će ukinute odredbe prestati važiti 31. listopada 2000. godine (kasnije produženo zbog donošenja ustavnih promjena do 31. prosinca 2000. godine)²³, čime je određen i kratak rok za usklađivanje zakona, osmišljavanje strategije reforme i donošenje odgovarajuće zakonske novele. U navedenom roku trebalo je donijeti zakon koji bi propisao nove, ustavne norme, jer je u protivnom prijetio nastanak ozbiljne pravne praznine.

d. Ustavne promjene iz 2000. godine

Svega nekoliko mjeseci nakon odluke ustavnog suda, u doba kada se već započelo s radom na zakonskim izmjenama ZDSV-a i ZS-a, iniciran je proces ustavnih reformi.²⁴ Iako je njegov prvotni cilj bio u drugome području (ograničavanje mogućnosti autokratske vlasti predsjednika Republike i uvođenje parlamentarnog sustava vladavine)²⁵, ustavne promjene

¹⁹ Sunday Times protiv Velike Britanije, slučaj br. A-30, presuda od 26. travnja 1979. (HUDOC REF00000169); Silver i ostali protiv Velike Britanije, slučaj br. A-61, presuda od 25. ožujka 1983. (HUDOC REF00000162); Malone protiv Velike Britanije, slučaj br. A-82, presuda od 2. kolovoza 1984. (HUDOC REF00000118); *vidi i* Harris/O'Boyle/Warbrick, *Law of the European Convention on Human Rights*, London, 1995, str. 285-301.

²⁰ Odluka USRH od 15. ožujka 2000., ad 19.4.

²¹ *Ibid.*, ad 19.3.

²² Ustavni sud ovdje eksplicitno citira *dictum* iz odluke u slučaju Silver Europskog suda za ljudska prava.

²³ Vidi Odluku USRH od 11. listopada 2000. (NN 107/2000 od 31. listopada 2000.).

²⁴ Promjene Ustava RH od 9.11.2000. (NN 113/2000 od 16.11.2000); Promjene Ustava od 28.3.2001. (NN 28/2001 od 2. travnja 2001.).

²⁵ O reformi ustrojstva vlasti kroz ustavne promjene iz 2000. godine vidi: Smerdel, Ustrojstvo vlasti Republike Hrvatske – nova ustavna rješenja i njihovi izgledi, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 51/1:2000, str. 5-21.

nisu mimoišle niti pravosuđe. Gotovo isključivo promjene su bile motivirane odlukama Ustavnog suda i težnjom da se nađe način da se promijeni osnovne generatore političkih intervencija u području pravosuđa.

Ponajprije – iako je bilo i drugačijih prijedloga²⁶ – u ustavnim je promjenama zadržan institut Državnog sudbenog vijeća kao središnjeg tijela sudbene samouprave. Možda je tome bila razlog ocjena da je potrebno krenuti u evolucijske, a ne revolucijske promjene; možda je razlog naprosto bio nedostatak vremena i činjenica da je središte ustavnih reformi bilo negdje drugdje, a ne u sferi pravosuđa. U svakom slučaju, u desetak članaka ustavnih promjena (čl. 55.-65.) zadržana je opća ustavna koncepcija sudstva kao nezavisne grane državne vlasti čija se organizacijska i supstancijalna autonomija štiti tijelom pravne profesije, Državnim sudbenim vijećem. Također, propušteno je da se učini dodatan korak u korjenitoj reviziji procesa imenovanja članova DSV-a, jer ni po novom ustavnom sustavu njegovi članovi nisu izravno izabrani od strane predstavnika profesije, već se konačno biraju od strane predstavnika zakonodavne vlasti u Saboru. Jedina promjena u novome sustavu odnosila se na parlamentarni dom koji je nadležan za imenovanje – iz ruku donjeg doma (Županijskog doma) ovlast za imenovanje prešla je u ruke gornjeg doma (Zastupničkog doma).²⁷

Rezultat su ipak bile odredbe koje su znatno promijenile odnose i institucionalno uređenje funkcioniranja sudbene vlasti. Ustavnim promjenama tako su izričito riješena ona pitanja organizacijskoga sudbenog prava koja do sada nisu bila predmet ustavnog već zakonskoga i podzakonskog reguliranja (ili uopće nisu bila normirana), a pojedine do tada važeće norme precizirane su zbog poteškoća u njihovoj dosadašnjoj interpretaciji i primjeni.

Promjene su se ticale sljedećih tematskih cjelina: **sudačkog mandata** (stalnost i probni rok, imunitet), **postupovnih jamstava** (usklađivanje s pravom na pravičan postupak iz čl. 6. Europske konvencije, posebno glede javnosti postupka), **postupku razrješenja i stegovne odgovornosti sudaca, te reorganizacije institucije Državnog sudbenog vijeća i predsjednika Vrhovnog suda**. Također, uslijed promjena u ustavnoj nadležnosti saborskih domova u najvećem su dijelu ukinute dosadašnje ovlasti Županijskog doma u postupku izbora pojedinih pravosudnih tijela i dužnosnika.

Jedan dio promjena bio je usmjeren prema učvršćivanju sudačkog položaja. Na primjer, na ustavnoj je razini određena dob za umirovljenje sudaca na razmjerno visokih 70 godina.²⁸ Drugi dio nastojao je poraditi na stručnom usavršavanju i podizanju odgovornosti imenovanih sudaca – tako je, na primjer, za suce koji su prvi puta imenovani na dužnost određeno probno razdoblje od pet godina (*Richter auf Probe*) nakon čega sudac biva imenovan na stalni mandat. Također su precizirane i odredbe o imunitetu sudaca, uz dodavanje odredbe da sudački imunitet pri suđenju ne štiti za slučajeve kaznenog djela kršenja zakona od strane suca.²⁹

²⁶ Najozbiljniju kritiku DSV-a i prijedlog napuštanja toga tijela u korist vraćanja imenovanja i razrješenja sudaca i državnih odvjetnika u nadležnost Sabora «kao većeg jamca objektivnosti, za razliku od petnaestorice mogućih bjesomučnika u DSV-u koji provode politiku danas stranke, a sutra možda stranaka na vlasti» bio je dao još u rujnu 1998. godine Vladimir Primorac – *vidi Primorac, Pravorijek, cit. (bilj. 7), str. 54-56.*

²⁷ To prijelazno rješenje potrajalo je samo nekoliko mjeseci, dok u drugom krugu ustavnih promjena nije konačno, ukidanjem Županijskog doma, ukinut dvodomni sustav, čime su sve parlamentarne ovlasti prešle na Zastupnički dom (od tada: Hrvatski sabor).

²⁸ Novi čl. 120. st. 3. al. 5. Ustava RH (vidi čl. 58. Ustavnih promjena, NN 113/2000).

²⁹ Vidi čl. 55. do 59. Ustavnih promjena iz studenog 2000.

Najvažnije promjene bavile su se ipak institucionalnim uređenjem sastava, međusobnih odnosa i ovlasti institucija pravosudnog vrha – DSV-a, Ustavnog i Vrhovnog suda. Što se tiče Državnog sudbenog vijeća, učinjene su dvije bitne promjene koje su trebale razbiti središte političkih intervencija. S jedne strane, iz sastava DSV-a izbačeni su državni odvjetnici (za čije je statusne i kadrovske poslove Ustavom određeno drugo tijelo, Državnoodvjetničko vijeće)³⁰. Time je i broj članova DSV-a smanjen s 15 na 11 članova, među kojima su ostali suci, odvjetnici i sveučilišni profesori pravnih znanosti. No, još važnije, izričito je propisan inkompatibilitet članstva u DSV-u za one suce koji obnašaju funkciju predsjednika sudova, čime je na ustavnoj razini jednim dijelom uvjetovan i koncept daljnje reforme.³¹

U prevlasti za normativnu i faktičku supremaciju u postupku imenovanja i razrješenja sudaca između DSV-a i Ustavnog suda, ustavne su promjene odlučno pomakle težište u pravcu Ustavnog suda. Ustavni sud nakon njih nije svoje ovlasti kontrole ustavnosti postupanja DSV-a izvodio više posredno, iz instituta ustavne tužbe, već neposredno – kao novo drugostupanjsko tijelo koje odlučuje o žalbama protiv odluka donesenih u postupcima razrješenja i stegovne odgovornosti sudaca. Takvo je novo uređenje, derivirano iz paradoksalne prakse u odnosima moći iz prethodnih godina, i samo obilježeno pomalo paradoksalnim rezultatom – institucionalnim mehanizmom koji sudačku internu i organizacijsku nezavisnost štiti kontrolnim sustavom u kojemu na kraju glavnu riječ vodi tijelo koje samo nije koncipirano kao tijelo pravosudne autonomije. No, to nije ni bio niti ostao jedini paradoks u kompleksnim odnosima pravosuđa, države i društva u Hrvatskoj.

III. Borbe oko reforme – oligarhija kao avangarda nezavisnog pravosuđa

a. Zakonski okvir prvih koraka reforme – izmjene i dopune ZDSV-a i ZS-a

Rad na ustavnim promjenama koincidirao je s radom na izmjenama i dopunama dva zakona čije je odredbe bio ukinuo Ustavni sud – Zakona o sudovima i Zakona o Državnom sudbenom vijeću. U vremenskom tjesnacu trebalo je paralelno održati zakonski rok koji je ostavio Ustavni sud. On je, naime, ukidajući neustavne odredbe, ostavio razmjerno kratak rok za usklađivanje s Ustavom.³² Na kraju, i ustavne i zakonske norme koje su trebale započeti reformu pravosuđa bile su donošene u veoma kratkom roku. Ako se uzme u obzir već uobičajenu nekoordinaciju u radu povjerenstava koja su na njima radili i činjenicu da praktički do zadnjeg nacrta novela oba zakona njihovi autori nisu znali kakav će biti konačni nacrt ustavnih odredaba o pravosuđu, tek je sretna slučajnost i zajedničko pridržavanje okvira zadanog odlukama Ustavnog suda dovelo do manje-više usklađenog pristupa.³³ Ustavne su promjene na kraju proglašene i stupile na snagu na sjednici Sabora od 9. studenog 2000. godine, a isto je tijelo samo mjesec dana nakon toga, 15. prosinca 2000. godine, imalo prilike izglasati dvije obuhvatne novele Zakona o DSV-u i Zakona o sudovima.³⁴ Kako su oba zakona objavljena u službenim novinama 22. prosinca, na snagu su stupila posljednjih dana u

³⁰ Vidi novi čl. 121a. Ustava u vezi s odredbom o promjeni sastava DSV-a unesenoj člankom 59. Ustavnih promjena (2000.).

³¹ Čl. 121. st. 3. Ustava izričito propisuje da “predsjednici sudova ne mogu biti birani za članove Državnoga sudbenog vijeća».

³² Vidi *supra*, bilješka 23 i tekst iznad nje.

³³ Autor ovog teksta sudjelovao je kao član u radu radne skupine Ministarstva pravosuđa, uprave i lokalne samouprave koja je bila zadužena za izradu nacrta novela ZS-a i ZDSV-a, tako da se dio ovdje iznesenih ocjena temelji na vlastitom opažanju.

³⁴ Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima te Zakona o Državnom sudbenom vijeću, NN 129/2000.

godini, samo dan-dva prije no što je isticao rok unutar kojega su prestajale važiti odredbe poništene odlukom Ustavnog suda.

Iako su promjene ova dva zakona usvojene u obliku amandmana, broj izmjena i dopuna bio je toliko velik da se slobodno može govoriti o novome zakonodavstvu. Intenzitet promjena bio je diktiran ne samo ustavnim promjenama već i brojem ukinutih odredaba – Ustavni sud je naime bio djelomično ili u cijelosti ukinuo dvadesetak³⁵ članaka ZDSV-a. S druge strane, iako Zakon o sudovima nije bio pobijan, promjene u ZDSV-u povlačile su sa sobom obuhvatne zahvate i u njegovo tkivo.

b. Osnovne novosti u reformi organizacijskih propisa

Polazne točke na kojima se zasnivala mini-reforma pravosuđa (kako bi se mogla nazvati zbog svoje vezanosti na samo dio kriznih pitanja) mogle bi se svesti na nekoliko teza:

- Unatoč intenzitetu kadrovskih intervencija u proteklim godinama, sudstvo nije moguće reformirati novim čistkama i paušalnim smjenama; stoga, valjalo je zajamčiti trajnost mandata i nezavisnost u radu sucima zatečenima na sudačkom položaju.
- Velik dio negativnih zbivanja u sudstvu mogao se pripisati nerazvijenim i nedorečenim sustavima profesionalne samouprave u sudovima, što je olakšalo zloupotrebe takvih sustava na nacionalnoj razini; stoga, valjalo je razviti sustav samoupravnih tijela koja bi omogućila da sudačka samouprava profunkcionira na nižim razinama.
- Izrazito negativan utjecaj imala su tijela sudske uprave, prije svega neki predsjednici sudova, koji su svoje ovlasti širili što normativnom, što faktičkom fuzijom svojih upravnih ovlaštenja s ovlaštenjima tijela sudačke samouprave, posebno u vezi izravnog ili neizravnog utjecaja na kadrovska rješenja; stoga, valjalo je konzekventno odvojiti samoupravne od upravnih funkcija u sudovima i onemogućiti tijelima s upravnim ovlastima da uzurpiraju ovlasti drugih tijela.
- Imenovanje sudaca i drugih pravosudnih dužnosnika bilo je duže vremena pod snažnim utjecajem voluntarizma i arbitrarnosti, dijelom uzrokovanog i nedorečenostima u odredbama o imenovanju sudaca; stoga trebalo je poboljšati sustav imenovanja sudaca, između ostaloga određenjem jasnijih kriterija i transparentnijeg postupka.
- Kvaliteta sudaca uslijed svih gornjih okolnosti u prosjeku se smanjila, na što je utjecao i priljev većeg broja mlađih i neiskusnih kadrova, kao i gotovo potpuna odsutnost kontinuiranih programa stručnog obrazovanja i usavršavanja; stoga, valjalo je naglasiti potrebu takvog obrazovanja za suce, između ostaloga i propisivanjem njegove obvezatnosti.

Od svih ovih točaka, u stručnoj i općoj javnosti posebno su odjeknule novosti vezane uz dosljedno odvajanje funkcija sudačke samouprave i sudačke uprave. Iako je općenito s odobravanjem dočekano osnivanje sudačkih vijeća na razini drugostupanjskih sudova, najviše je praktičnih, pa i načelnih poteškoća i otpora bilo u pogledu odredaba koje su se odnosile na imenovanje predsjednika sudova.

³⁵ Među odredbama Zakona o DSV-u koje su djelomično ili u cijelosti bile ukinute navedenom odredbom bili su čl. 9, 12, 13, 16, 17, 18, 20, 21, 23, 24, 25, 26, 28, 29, 30, 31, 32, 34, 35, 37.

c. **Obrazloženje promjena u odnosu na predsjednike sudova: trodioba sudskih funkcija – suđenje, sudska samouprava, sudska uprava**

Jedan od zaključaka iz odluke Ustavnog suda od 15.3.2000. godine odnosio se i na dotadašnji sustav imenovanja predsjednika sudova, prema kojem je DSV imenovao i razrješavao ne samo suce, već i predsjednike sudova. Polazeći od ustavnog koncepta DSV-a kao tijela samouprave sudačke profesije, Ustavni je sud smatrao da su ZDSV-om neustavno proširene ovlasti toga tijela utoliko što mu je povjereno da odlučuje i o postavljanju predsjednika sudova, koji u prvom redu u sudovima obavljaju upravne, a ne sudbene poslove. Citirajući odredbe koje definiraju položaj i mandat predsjednika suda, naglašeno je da je funkcija predsjednika suda «privremena upravna funkcija, posve odvojena od poslova koje ta ista osoba obavlja kao sudac». Kako su ustavne ovlasti DSV-a ograničene na imenovanja koja se tiču obavljanje *sudačke dužnosti*, zbog nesuglasnosti s ustavnim djelokrugom DSV-a propisanim (tadašnjim) čl. 121. st. 1. Ustava ukinute su sve odredbe ZDSV-a koje su se odnosile na imenovanje predsjednika sudova. Iako se ključni dio obrazloženja takve odluke odnosio na neustavnu promjenu nadležnosti ustavom predviđenih institucija, kontekst Odluke pokazivao je da je ona bitno motivirana stavom suda da je – kako u dotadašnjem zakonu, tako i u dotadašnjoj praksi – prekršeno šire ustavno načelo: načelo podjele vlasti, a u okviru toga i načelo vladavine prava, osobito u onim njegovim aspektima koji se tiču funkcioniranja treće grane vlasti - sudbene vlasti.

Osjećajući da je potrebno da na određeni način usmjeri zakonodavnu raspravu, *obiter dicta* u navedenoj je odluci indiciran i stav suda o tome kako bi pitanje imenovanja predsjednika sudova moglo riješiti u suglasnosti s Ustavom:

Na pitanje o tome kome će se povjeriti nadležnost za imenovanje i razrješavanje predsjednikâ sudova (primjerice, Zastupničkom domu Hrvatskoga državnog sabora ili općoj sjednici suda uz suglasnost ministra pravosuđa ili pak samom ministru pravosuđa), nema jednoznačnog odgovora. Sud utvrđuje da je tu odluku ovlašteno donijeti zakonodavno tijelo zasnivajući je na temeljnim značajkama političkog i pravnog sustava utemeljenog Ustavom Republike Hrvatske.³⁶

Novo uređenje sustava imenovanja predsjednika sudova nadovezalo se na navedenu odluku Ustavnog suda, nastojeći konzistentno provesti razlikovanje upravnih i sudbenih funkcija u sudovima. Pri tome su sve odredbe koje su se odnosile na predsjednike sudova prebačene iz Zakona o DSV-u u Zakon o sudovima, gdje su se inače čitavo vrijeme i nalazile odredbe koje su regulirale položaj i funkciju predsjednika sudova. Kako je bilo navedeno u obrazloženju prijedloga, nastojalo se dosljedno provesti «odvajanje sudskih i upravnih funkcija (suđenja u užem smislu s jedne strane, i poslova sudske samouprave i uprave, s druge strane) u personalnom i funkcionalnom smislu»³⁷.

Pojedini izvodi iz obrazloženja Zakona obazirali su se na povijesni kontekst u kojemu su se promjene predlagale, a osobito na poruke Ustavnog suda u pogledu kršenja načela podjele vlasti:

Jedan od temeljnih argumenata na kojima počiva odluka USRH od 15. ožujka jest potreba da se i u sudovima jasno razgraniči triju grane vlasti, u skladu s ustavnim odredbama, dakle radi “sprječavanja mogućnosti koncentracije ovlaštenja i političke moći (samo) u jednom tijelu... s

³⁶ Odluka Ustavnog suda od 15.3.2000., *cit.* (bilj. 17), t. 17.9.

³⁷ Iz obrazloženja prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima (u daljnjem tekstu: Obrazloženje ZS), ad II, str. 3. t. 1.

pretežitim ciljem uzajamnog nadzora.” Ustavni sud u više je odredaba ZDSV pronašao kršenje temeljnog ustavnog načela diobe vlasti. Posebno, takvo je kršenje bilo sadržano u velikoj koncentraciji moći predsjednika sudova, uz malu ili neznatnu mogućnost kontroliranja te moći. Predsjednici sudova po sadašnjem zakonodavstvu obavljaju poslove uprave (nadzor nad radom i poslovanjem sudova), ali i poslove vezane uz personalna i kadrovska pitanja (vođenje nadzora i davanje ocjena sucima, sudskim savjetnicima i sudačkim vježbenicima). Osim što su u postupku imenovanja sudaca davali mišljenje Državnom sudbenom vijeću, predsjednici sudova u praksi su u velikoj mjeri sudjelovali i kao članovi u Državnom sudbenom vijeću. Istodobno, iako su formalno trebali djelovati pod nadzorom i u skladu s uputama resornog ministarstva, odgovarali su samo Državnom sudbenom vijeću, koje ih je jedino moglo razriješiti. Posljedica je bila politizacija uloge predsjednika sudova i sve veći problemi u redovnom poslovanju sudova koji su se očitovali u velikim zaostacima i slaboj kvaliteti sudskih odluka.³⁸

U nastavku izvoda koji govore o podlozi na kojoj su dvije zakonske novele utemeljene, obrazloženje govori o sistemskim tenzijama između pojedinih tijela u sustavu pravosuđa, a eksplicitno koristi i izraz «predsjednička oligarhija» da naznači poremećaje u obnašanju zakonskih i ustavnih funkcija sudbene vlasti:

Faktička povezanost između nositelja poslova sudske uprave i Državnog sudbenog vijeća (koje se i samo počelo postavljati kao upravni i politički čimbenik u sudbenoj vlasti), uz općepoznate probleme u radu tog tijela, uzrokovala je daljnje sistemske tenzije na relaciji predsjednici sudova – DSV – resorno ministarstvo. Ionako slab i nedorečen položaj ministarstva time je postao još slabiji, tako da mu je, prema nekim ocjenama, preostao velik dio odgovornosti za stanje u pravosuđu uz malu moć provedbe konkretnih reformi. S druge strane, na razini predsjedništava sudova, prema pojedinim analitičarima, stvorena je tzv. prezidencijalna oligarhija: snažna grupacija osoba koje su raspolagale s moći bez odgovornosti – skupine predsjednika sudova (ojačane pojedinim državnim odvjetnicima) koji su posredstvom svoga članstva u DSV-u i na druge načine predstavljali paralelne izvore kreiranja politike u pravosuđu, bez ikakve političke i bez jasne društvene odgovornosti.³⁹

Na ovakvoj podlozi, a radi “sprječavanja mogućnosti koncentracije ovlaštenja i političke moći (samo) u jednom tijelu... s pretežitim ciljem uzajamnog nadzora”⁴⁰, u noveli Zakona o sudovima nastojalo se u institucionalnom smislu proširiti inkompatibilitet između raznih vrsta poslova i organizacijski i funkcionalno odvojiti aktivnosti koje se obavljaju u sudovima. Tako se pošlo od pretpostavke da su tri vrste poslova koji se u sudovima obavljaju (bez obzira tko ih obavlja) razlučive i distinktno.

Prvi i ključni je posao, dakako, **suđenje**, tj. poslovi koji pripadaju u jezgru sudačke funkcije. Kao primjena prava na konkretan slučaj, funkcija suđenja je po prirodi stvari i središte koncepta sudačke nezavisnosti u njenom najužem, supstancijalnom smislu. Još od ranih rimskih konceptata, suđenje je privilegij dan individualnom sucu (*iurisdictio est etiam iudicis dandi licentia*), čak i onda kada ovaj djeluje u sastavu kolegijalnih tijela. Kao izrazito individualna djelatnost, suđenje se u organizacijskom smislu može kontrolirati samo u sklopu postupovnih pravila i unutar propisanih procedura pravnih lijekova – no tada je takva kontrola aposteriorna i usmjerena na rezultat, a ne na osobu suca. Upravo zato što suđenje ne može biti proces reguliran organizacijskim propisima, njihova je funkcija da se ostvari maksimum jamstava koji će zajamčiti da suđenje uistinu bude zakonito i pošteno (*fair*), pri čemu sudac koji sudi treba biti slobodan od svih nelegitimnih pritisaka, uključujući i pritiske koji bi mogli doći iz redova njegovih vlastitih kolega (aspekt interne nezavisnosti).⁴¹

³⁸ Obrazloženje ZS, str. 3.

³⁹ *Ibid.*, str. 5.

⁴⁰ *Ibid.*, str. 3 (Obrazloženje ZS ovdje citira Odluku USRH od 15.3.2000.).

⁴¹ Za tipologiju različitih aspekata nezavisnosti pravosuđa cf. Sheetret, *Judicial independence: new conceptual dimensions and contemporary challenges*, u: Sheetret/Dechenes, Shetret/Dechenes (eds.), *Judicial*

Ne zadirući, dakle, u područje suđenja, novele zakona koje su trebale otvoriti novu stranicu reforme hrvatskog pravosuđa koncentrirale su se na druge dvije funkcije – funkciju **sudske samouprave**, te funkciju **sudske (pravosudne) uprave**. Ove dvije funkcije u ranijim zakonima nisu bile odijeljene, čak štoviše moglo bi se reći da zakon uopće nije niti poznavao ne samo pojam, nego ni sadržaj koncepta sudske samouprave. Umjesto toga, razlika se pravila između sudske i pravosudne uprave – no ta je razlika bila izvedena u prvome redu iz nadležnosti tijela koja ih obavljaju, a ne iz sadržaja ovlasti: poslove sudske uprave bili poslovi stavljeni u nadležnost sudova, a poslove pravosudne uprave Ministarstva pravosuđa. Već i površan pregled ovih poslova otkrivao je nesustavnost te podjele i njenu raznorodnost. Premda se u osnovi radilo o istim poslovima, i premda je načelno Ministarstvo pravosuđa bilo vrhovno tijelo za sve od njih, upravo će epilog koji su doživjele novele ova dva zakona pokazati da se takva umjetna podjela koristila za borbu oko faktičke supremacije i podjele moći u odnosu na sudove (a unutar toga i za zakrivanje vlastite odgovornosti). Poslovi sudske uprave u Zakonu o sudovima (čl. 25.) bili su određeni kao «osiguranje uvjeta za pravilan rad i poslovanje suda»⁴² - riječ je dakle o primarno organizacijskim poslovima koji, uz predstavljanje i zastupanje suda kao institucije obuhvaćaju skrb za efikasno i redovito obavljanje poslova i općenito nadzor nad urednošću rada unutar suda.

Poslovi koji nadilaze čiste upravne zadaće, a koji nisu poslovi sudske uprave, jesu oni poslovi koji, premda sami nisu suđenje, mogu bitno utjecati na nezavisnost i nepristranost suđenja. Utoliko, da bi se u punome smislu ostvarila nezavisnost sudbene vlasti, a posebno u aspektu koji se odnosi na tzv. *organsku* ili *kolektivnu nezavisnost*, takve je poslove potrebno izdvojiti iz aglomerata poslova izvan sudačke funkcije u užem smislu. Te poslove – poslove **sudske samouprave** - obrazloženje zakonskog prijedloga navodilo je na sljedeći način:

Neki poslovi koji se tiču obavljanja sudbene vlasti ne ubrajaju se u suđenje, ali na njega posredno mogu utjecati (i u pozitivnom i u negativnom smislu). Ovdje se u prvome redu ubrajaju svi poslovi koji se odnose na regrutiranje, selekciju, obrazovanje, izbor i imenovanje budućih sudaca, kao i na promicanje, stegovnu odgovornost i razrješenje postojećih sudaca (kadrovska pitanja sudaca). Formiranje sustava koji bi isključio nelegitimne utjecaje i osigurao odabir najposposobnijih (kao i njihovu zaštitu od nezadovoljstva političkih čimbenika njihovim individualnim odlukama) ključni je zadatak svake države koja nastoji osigurati vladavinu prava.

Jedan dio poslova je po svojoj naravi također unutrašnje vezan uz obavljanje poslova suđenja – npr. odabir, edukacija i nadzor nad pomoćnim sudskim kadrovima (sudskim savjetnicima i drugim službenicima i namještenicima) kao i poslovi vezane uz odnos sa sudskim vještacima, tumačima, procjeniteljima; odvjetnicima itd. Ovdje su i poslovi vezani uz djelovanje ključnih

independence: the contemporary debate, Dordrecht; Boston, 1985, str. 598-599. *Vidi i* Dieng, The rule of Law and the Independence of Judiciary: An Overview of Principles, *CJIL Yearbook: Constitutional Guarantees for the Independence of the Judiciary*, 1992, str. 24-31; Dika, O razvitku instituta sudske (sudačke) nezavisnosti u zapadnoevropskom civilizacijskom krugu: pokušaj rekonstrukcije povijesne geneze, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 42/4 (suppl.):1992, str. 511-533; 888; Uzelac, Alan, Zavisnost i nezavisnost: neka komparativna iskustva i prijedlozi uz položaj sudstva u Hrvatskoj, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 42/4(suppl.):1992, str. 575-594.

⁴² Kao opis te zakonske definicije primjera radi navedeni su sljedeći poslovi: ustrojstvo unutarnjeg poslovanja u sudu, skrb o urednom i pravodobnom obavljanju poslova u sudu, poslove izvršenja kaznenih sankcija i postupanje s pritvorenicima, poslove pozivanja i raspoređivanja sudaca porotnika, poslove u svezi sa stalnim sudskim procjeniteljima, tumačima i vještacima, poslove ovjere isprava namijenjenih uporabi u inozemstvu, poslove u svezi s predstavkama i pritužbama stranaka na rad suda, stručne poslove u svezi s ostvarivanjem dužnosti i prava službenika i namještenika u sudu, skrb o stručnom usavršavanju sudaca, sudskih savjetnika, sudačkih vježbenika i drugih službenika i namještenika u sudu, vođenje statistike, financijsko-materijalno poslovanje suda i druge poslove propisane zakonom i pravilnikom o unutarnjem poslovanju sudova (u daljnjem tekstu: sudski poslovnik).”

službi u sudu (npr. dostave, evidencije i sl.) kao i dio poslova vezan uz financijsko-materijalno poslovanje sudova. Omogućavanjem izjašnjavanja o svim ovim poslovima i utjecanjem na donošenje odluka o njima ostvaruje se tzv. organska ili kolektivna nezavisnost sudbene vlasti, kojom neki teoretičari proširuju klasično pojmljen princip sudbene nezavisnosti.

Navedeni poslovi (ovdje nazvanima poslovima sudske samouprave) trebali bi biti poslovi kod kojih utjecaj samih sudaca (u određenim granicama) treba biti značajan ili presudan. Ovi su poslovi po prirodi kolegijalne naravi – ako ih obavljaju samo neki, a ne svi suci, takvi poslovi trebali bi se obavljati u ime svih. Stoga ovdje i predstavnici sudaca nastupaju kao *primi inter pares*, pa je potrebno osigurati i primjeren sustav njihovog izbora i njihovu reprezentativnost za profesiju (pri čemu se reprezentativnost ne treba ni smije izjednačiti sa sindikalnim djelovanjem, pa niti s profesionalnim i stručnim udruživanjem).⁴³

d. Promjene u zakonskom uređenju imenovanja predsjednika sudova

U noveli Zakona o sudovima tako su dva najopsežnija dijela bila posvećena nositeljima dvije vrste poslova. Novo je poglavlje posvećeno novoosnovanim sudačkim vijećima kao glavnim tijelima sudske samouprave u sudovima (ujedno i tijelima koja bi, svojim obrazloženim ocjenama, mišljenjima i prijedlozima trebala osiguravati racionalnost DSV-a kao vrhovnog organa sudske samouprave na državnoj razini). Također, nova je glava posvećena i instituciji predsjednika suda kao nositelja poslova sudske uprave.⁴⁴

U samome opisu poslova predsjednika suda u zakonu se nije promijenilo bukvalno ništa.⁴⁵ Doduše, osnivanjem sudačkih vijeća neki poslovi koje su ranije obavljali predsjednici sudova (ili na koje su mogli utjecati) prebačeni su u djelokrug tih tijela, a i sama činjenica postojanja jasno određenih tijela sudačke samouprave, te postojanje personalnog inkompatibiliteta⁴⁶ bitno su smanjili faktičke ovlasti i moć predsjednika sudova.⁴⁷

Sustav imenovanja predsjednika sudova novela ZS-a je, međutim, u cijelosti izmijenila. Prema novom sustavu, imenovanje predsjednika sudova obavlja se uz sudjelovanje dva tijela – sudačkih vijeća i ministarstva pravosuđa. Naime, iako je situiranje poslova predsjednika suda u upravno područje koje je proizlazilo kako iz odluke Ustavnog suda, tako i iz ustavnih promjena, ostavljalo mogućnost da se predsjednici sudova postavljaju individualnim aktom najvišeg tijela pravosudne uprave, tj. Ministarstva pravosuđa, radi toga da bi se zajamčilo da kandidati za ovo mjesto imaju potporu svojih kolega u sudovima, a i radi toga da se poveća kvaliteta ocjenjivanja kandidata za predsjednike sudova, određeno je da kandidacijski postupak provodi sudačko vijeće, a da konačni odabir između kandidata obavlja ministar pravosuđa.

Nakon što ministar pravosuđa raspiše natječaj za slobodno mjesto predsjednika suda, zadatak je sudačkih vijeća da utvrde koji od kandidata ispunjavaju uvjete za izbor. Time se, međutim, njihov posao ne završava, jer sudačko vijeće mora o kandidatima prikupiti sve

⁴³ Obrazloženje ZS, ad II, str. 5-6.

⁴⁴ Vidi čl. 19. izmjena ZS-a (novi odjeljak "3. SUDAČKO VIJEĆE" i novi članci 31.a do 31.n); vidi čl. 36. izmjena ZS-a (nova glava "VIa. PREDSDJEDNIK SUDA" i članci 73.a do 73.j).

⁴⁵ Dosadašnji čl. 48. st. 1. ZS-a koji određuje da je «predsjednik suda sudac koji uz tu dužnost obavlja i poslove sudske uprave» samo je prebačen u čl. 73a. st. 1. Čl. 25. koji definira poslove sudske uprave nije pretrpio čak niti redakcijske izmjene.

⁴⁶ Predsjednici sudova tako prema noveli ne mogu biti niti članovi sudačkih vijeća, iako mogu sudjelovati u njihovom radu (što je paralela ustavnom inkompatibilitetu funkcije predsjednika suda s funkcijom člana Državnog sudbenog vijeća).

⁴⁷ Vidi više u: Uzelac, Novele Zakona o sudovima i Zakona o Državnom sudbenom vijeću – elementi reforme organizacijskog sudbenog prava, *Pravo i porezi*, 3/2001, str. 30-33.

podatke koji bi potencijalno mogli biti relevantni za donošenje odluke o kandidatu (npr. ocjene obnašanja sudačke dužnosti), a po potrebi može zatražiti o kandidatu i mišljenje drugoga sudačkog vijeća (ako je kandidat obnašao dužnost na području drugoga sudačkog vijeća). Temeljem prikupljenih podataka i mišljenja, sudačko vijeće mora za svakoga od kandidata izraditi obrazloženu ocjenu. Na temelju svih tih podataka, sudačko vijeće treba utvrditi koji kandidati ispunjavaju uvjete za imenovanje, te predložiti ministru pravosuđa da jednoga od njih imenuje za predsjednika suda.

Po primitku prijedloga, ministar pravosuđa dužan je u roku od 30 dana obaviti imenovanje. On može također i ne imenovati niti jednoga od predloženih kandidata, u kojem se slučaju ponovno raspisuje natječaj i ponavlja postupak imenovanja. Ministar pravosuđa vezan je listom kandidata koju je utvrdilo sudačko vijeće i ne može imenovati osobu koja se ne nalazi na njoj, no prijedlozi sudačkog vijeća ne obvezuju ministra i imaju za njega samo savjetodavni značaj. Unatoč tome, značenje prijedloga i ocjena sudačkog vijeća iznimno je važno, jer djeluje dvostrukom snagom – snagom autoriteta i uvjerljivosti razloga u činjenično potkrijepljenim ocjenama sposobnosti pojedinih kandidata, kao i snagom strukovne potpore sudaca iz sudačkog vijeća koje predstavlja glavno tijelo sudske samouprave. Stoga, stručna potpora i politički čin imenovanja trebali bi se prema takvom sustavu nalaziti u pravilu na istoj strani. Za iznimne slučajeve imenovanja predsjednika sudova koji ne bi odgovarali mišljenjima sudačkih vijeća ministar svakako snosi i teret obrazloženja, i političku odgovornost za pogrešnu odluku. Također, ministar je obvezatan u slučaju ponovljenog natječaja donijeti odluku, jer je u ponovljenom postupku on dužan o kandidatima zatražiti mišljenje opće sjednice Vrhovnog suda te, u slučaju da to mišljenje za jednoga ili više kandidata bude povoljno, mora između pozitivno imenovanih kandidata koje je predložilo sudačko vijeće imenovati predsjednika suda.⁴⁸

Od ostalih bitnih novosti vezanih za predsjednike sudova treba spomenuti skraćivanje njihovog mandata s osam na četiri godine, kao i preciziranje odredaba o razrješenju. Predsjednik suda ne može, naime, biti arbitrarno razriješen svoje dužnosti prije isteka mandata, nego samo ako se u postupku upravnog nadzora nad njegovim radom utvrde taksativno propisane nepravilnosti. Tako kao osnove za razrješenje predsjednika suda, zakon traži da se stekne jedan od četiri propisana osnova:

- «1. da predsjednik suda poslove sudske uprave ne obavlja u skladu s propisima ili ih ne obavlja pravodobno,
2. da propuštanjem nadzora ili neposredno krši propise o dodjeljivanju predmeta u rad,
3. da je kršenjem propisa ili na drugi način povrijedio načelo neovisnosti suca u suđenju,
4. da nije podnosio zahtjeve za pokretanje postupka zbog počinjenog stegovnog djela u zakonom predviđenim slučajevima.»⁴⁹

Tako definirani razlozi za razrješenje predstavljaju ravnotežu između dvije težnje – težnje da se osigura redovito i efikasno obavljanje posla u sudovima s jedne strane (točke 1. i 4.) ali i da se izbjegne njegovo zadiranje u supstancijalnu nezavisnost sudaca (točke 2. i 3.). Posebnu novost predstavlja obveza predsjednika suda da pod prijetnjom razrješenja pokreće stegovne postupke (protiv sudaca i drugih djelatnika u sudu) ako su se za to stekli uvjeti. Potonja norma bila je odgovor na dugotrajno stanje u praksi u kojemu su i eklatantni primjeri nerada i zlorabljenja službene dužnosti bili ostajali bez odgovora, jer je prema ranijim propisima mogućnost inicijative za pokretanje disciplinskih postupaka bila difuzno uređena,

⁴⁸ Odredbe o imenovanju predsjednika sudova propisane su u novim člancima ZS-a, čl. 73b do 73e.

⁴⁹ ZS, čl. 73g. st. 1.

uslijed čega (osim u odabranim slučajevima političkih intervencija) učinkovitih disciplinskih postupaka protiv sudaca do 2000. godine gotovo da i nije bilo.

Sam postupak razrješenja predsjednika sudova uređen je vrlo složenim odredbama, uz mnoga jamstva protiv arbitrarnog razrješenja. Nakon negativnih rezultata postupka službenog nadzora, viši sud ili ministarstvo treba predložiti mjere za ispravljanje nepravilnosti, a predsjednik suda protiv izvještaja o nadzoru ima pravo prigovora, a može i tražiti ponovljeni uvid u rad sudske uprave od Vrhovnog suda, koji je dužan pisano izvijestiti o svom nadzoru. Tek ako se uz sve ove uvjete te uz dopunsko izjašnjenje predsjednika suda i pribavljenog mišljenja sudačkog vijeća utvrdi da nepravilnosti u obavljanju poslova «štete redovnom i pravilnom obavljanju poslova i funkcioniranju suda», predsjednik suda smije ministar razriješiti.⁵⁰ Njegovo se razrješenje odnosi samo na njegovu funkciju predsjednika, a ne na njegovu funkciju suca; zakonska novela čak redundantnim formulacijama na tri mjesta naglašava da će razriješeni predsjednici nastaviti obnašati dužnost suca u istome sudu.⁵¹ Doduše, uz složenu proceduru razrješenja, gotovo da je minimizirana i mogućnost da do toga može doći – naime, kumuliranje uvjeta za razrješenje i sudjelovanje velikog broja tijela u postupku razrješenja dovelo je ne samo do visokog stupnja zaštićenosti predsjednika sudova, već do – prema nekim ocjenama – visokog stupnja nemogućnosti da do razrješenja uopće dođe.

e. Pokušaji miniranja reforme: ustavnopravni argumenti protiv odluke Ustavnog suda

Novele Zakona o sudovima i Zakona o DSV-u trebale su u kratkom roku paralelno provesti dva procesa – reformirati sustav imenovanja predsjednika sudova kako bi ga se uskladilo s odlukom Ustavnog suda prije isteka roka važenja ukinutih normi, i prilagoditi ustavni sustav novom političkom trenutku, koji je tražio ojačanje ustavnih jamstava podjele vlasti, osnaženje parlamentarnih ovlasti i smanjenje mogućnosti novih političkih totalitarizama i autoritarnog ponašanja vrhova izvršne vlasti (osobito predsjednika Republike). Brzina kojom su ovi procesi morali teći imala je svoje negativne strane. Uz nedostatak koordinacije ustavnih i zakonskih rješenja, u posljednjim su stadijima parlamentarne procedure u inače uravnotežene nacрте tih akata bile unošene intervencijama pojedine izmjene, što je na nekim mjestima proizvelo ishitrene rezultate. Propusti nisu bili veliki, i negdje su bili tek nomotehničke prirode, no sve je to bilo izrazito dobro dočekano od protivnika reforme. Naravno, primarni protivnici reforme mogli su se pronaći upravo u redovima onih koji su njome trebali biti izravno pogođeni – u redovima onih predsjednika sudova koji su svojim djelovanjem u velikoj mjeri bili doprinijeli pravosudnoj krizi iz devedesetih godina.

Najglasnija je u protivljenju novim odredbama oba zakona bila Udruga hrvatskih sudaca, predvođena svojim predsjednikom (ujedno predsjednikom Županijskog suda u Bjelovaru) Vladimirom Gredeljom. Uz vrlo energičnu i glasnu javnu kritiku i optužbe da «nova vlast nastoji ograničiti nezavisnost sudstva», UHS je protiv oba nova zakona već

⁵⁰ Vidi čl. 73i. ZS u vezi s odredbama čl. 73.g i h.

⁵¹ Čl. 73.a. st. 5. («Predsjednik suda koji nije ponovno imenovan nastavlja obnašati sudačku dužnost u sudu u kome je imenovan za suca.»); čl. 73.g. st. 3. («Razrješenje predsjednika suda iz razloga iz stavka 1. i 2. ovoga članka ne utječe na prava i dužnosti koja razriješeni predsjednik ima kao sudac.»); čl. 73.i st. 1. («... razriješit će predsjednika suda, koji ostaje obnašati dužnost suca.»).

krajem siječnja 2001. godine (manje od mjesec dana nakon njihova stupanja na snagu) pokrenula i svoju vlastitu inicijativu za ispitivanje ustavnosti.⁵²

Prijedlog za ocjenu ustavnosti Zakona o izmjenama i dopunama ZDSV-a i ZS-a imao je pomalo paradoksalnu strukturu. Naime, Gredelj i njegova udruga (u dobroj mjeri dominirana predsjednicima sudova, među njima i onima koji su bili među istaknutim uzročnicima krize) imali su kritički stav prema ranijoj odluci Ustavnog suda koja je reformu i potakla, tek su nevoljko je priznavali, no protiveći se njenim razlozima i poukama. U svemu tome bilo je pomalo i prkošenja autoritetu Ustavnog suda, na isti način na koji je legalnoj kontroli ustavnosti prkosio DSV i Vrhovni sud prije 2000. godine. Sada, inicijativa kod ustavnog suda imala je evidentno za cilj da, koristeći iste argumente koje je Ustavni sud rabio protiv ranijih verzija ZDSV-a i ZS-a, u pitanje bude dovedena konstrukcija donijetih novela. Namjera je, *de facto*, bila da se, okrećući oružje svojih neprijatelja protiv njih samih, dovede Ustavni sud u priliku da sam proturječi svojim ranijim odlukama.

Stoga je i argumentacija kojom je bio potkrijepljen opsežan prijedlog Udruge (17 stranica gusto pisanog teksta) bila u osnovi prepisana iz odluke Ustavnog suda od 15. ožujka 2000., samo aplicirana na drugi objekt. Inicijativa se, gotovo doslovno prepisujući tekst USRH-a, pozivala na «vladavinu prava... koja traži da zakoni moraju biti opći i jednaki za sve, a zakonske i pravne posljedice izvjesne za adresate pravne norme (princip pravne izvjesnosti) tj. primjerene njihovim legitimnim očekivanjima u svakom konkretnom slučaju neposredne primjene zakona»⁵³; drugi dio argumentacije poziva se na zadiranje u ustavni djelokrug pojedinih ustavnih tijela (ponovo kopija argumenata iz citirane odluke); sve je k tome bilo dopunjeno još i paušalnim pozivanjem na principe vladavine prava i niz međunarodnih akata koji govore o nezavisnosti sudstva.⁵⁴

U inicijativi je napadnuto više odredaba Zakona o izmjenama i dopunama ZS-a koje su se odnosile na različita područja. Tako predlagač zahtijeva ocjenu suglasnosti s Ustavom pojedinih odredaba članaka 18. (pravna shvaćanja sudova i njihova snaga), 19. (o razrješenju članova sudačkog vijeća), 20. (imenovanje predsjednika Vrhovnog suda), 28. do 30. (ocjena obnašanja sudačke dužnosti), 36. (imenovanje predsjednika sudova) i 44. stavka 1. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima (prijelazna odredba o izboru članova sudačkih vijeća i imenovanje predsjednika sudova). Pobijanje ovih osam odredaba sadržajno se odnosilo na daleko šire područje negoli što to indicira broj pobijanih normi. Tako je pobijani čl. 19. bio članak kojim je unesena čitava nova glava o sudačkim vijećima, a čl. 36. bio članak kojim je unesena čitava nova glava o predsjednicima sudova (pobijana u pogledu više bitnih dijelova koji su zadirali u temeljni koncept njihova imenovanja). Širina pobijanja vjerojatno je jednim dijelom bila motivirana željom da se raznolikošću primjedaba prikrije onaj dio koji je predlagaču očito bio najviše pri srcu (odredbe o imenovanju predsjednika sudova), a jednim dijelom možda i željom da se pobije praktički sve dosege koje je prvi korak u reformi hrvatskog pravosuđa imao – da se u cijelosti blokira svaka reforma pravosuđa.

⁵² Prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti u predmetu U-I-190/2001 od 26. siječnja 2001. (u daljnjem tekstu citirano kao: Prijedlog ili inicijativa).

⁵³ Prijedlog, str. 1.

⁵⁴ Bez navođenja konkretnih odredaba, vjerojatno radi pojačanja dojma na Ustavni sud, Prijedlog se na str. 3. poziva na: Osnovna načela neovisnosti sudstva UN-a prihvaćena rezolucijom 40/146; Preporuka o neovisnosti, učinkovitosti i ulozi sudaca Vijeća ministara Vijeća Europe, 94/12; Univerzalna sudačka povelja Međunarodne udruge sudaca; Povelja sudaca Europe, te Europska povelja o zakonima za suce).

f. Epilog osporavanja reforme: Pirova pobjeda ustavnosti

Na prvi pogled, inicijativa koju je pokrenula UHS imala je katastrofalan ishod za svojega predlagača. Ustavni je sud u svojoj odluci od 12. srpnja 2001. godine⁵⁵ odbio najveći broj prijedloga Udruge, posebno u onome dijelu koji je za predlagača bio najvažniji. Jedina odredba zakona koja je odlukom USRH bila ukinuta ticala se norme koja je u Zakon o sudovima bila ubačena u posljednjoj fazi legislativne procedure, na inicijativu tadašnje saborske zastupnice (kasnije ministrice pravosuđa) Ingrid Antičević-Marinović⁵⁶. Ona je, naime, amandmanom postigla da se u krug kandidata za predsjednike sudova iznimno mogu imenovati i osobe koje ne obnašaju sudački mandat «uz uvjet da je istaknuti pravnik koji ispunjava uvjete za suca tog suda»⁵⁷. Intencija ove dopune bila je u tome da se omogući da se jedan dio onih sudaca koji su bili razriješeni ili potjerani iz pravosuđa tijekom lustracijskih procesa devedesetih godina također kandidira za položaj predsjednika sudova. Među takvim osobama svakako su se nalazili i neki od onih koji su raspolagali širokim ugledom i provjerenim organizacijskim sposobnostima i koji bi bili podobni za imenovanje. No, kako je ubačeni amandman bio pisan u žurbi i bez adekvatnih nomotehničkih konzultacija, on je ostao nedorečen i kontradiktoran, pa ga je Ustavni sud kao takvog i ukinuo.⁵⁸

S druge strane, međutim, sve odredbe koje su uistinu bile važne predlagaču, Ustavni je sud podržao. Među njima su bile i norme o ocjenjivanju sudaca; norme koje su regulirale imenovanje predsjednika Vrhovnog suda; norme o obvezatnosti pravnih shvaćanja Vrhovnog suda RH. Posebno, Ustavni sud odbio je inicijativu u pogledu dvije primjedbe koje su bile osobito bitne za predlagatelja (i one predsjednike sudova koje je on u svojoj inicijativi predstavljao).

Prva od takvih ključnih primjedaba bila je primjedba usmjerena na (ne)ustavnost rješenja prema kojemu predsjednike sudova imenuje ministar pravosuđa, za što je prijedlog UHS tvrdio da «predstavlja širenje djelokruga egzekutive izvan granica propisanih Ustavom». Uz neke druge argumente, ključni dio obrazloženja te inicijative sastojao se u tezi da se ustavnopravni sustav *checks and balances* ne odnosi i na sudbenu vlast.⁵⁹ U očima predlagatelja, svaki bi aranžman prema kojemu izvršna vlasti imenuje predsjednike sudova predstavljao povredu načela diobe vlasti i načela neovisnosti i samostalnosti sudstva. Takvu argumentaciju Ustavni sud nije prihvatio, već je zauzeo stajalište da je nova reforma predstavlja uravnotežen sustav u kojem suce imenuje DSV kao tijelo koje nije ni izvršna ni zakonodavna vlast, a predsjednike sudova iz reda sudaca imenuje «ministar pravosuđa u okviru zakonskih ovlasti ograničenih ovlastima sudske samouprave (tj. sudačkih vijeća) da utvrđuju i ministru pravosuđa predlažu kandidate».⁶⁰

⁵⁵ Odluka i Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske broj U-I-190/2001 od 12. srpnja 2001. i Obrazloženje suprotnog glasa, Narodne novine broj: 67 od 24.07.2001.

⁵⁶ O okolnostima donošenja Zakona o sudovima i vlastitoj ulozi oko navedenog amandmana ministrica Antičević govorila je na tribini Udruge diplomiranih studenata Pravnog fakulteta u Zagrebu o reformi hrvatskog pravosuđa 3. travnja 2002. godine.

⁵⁷ Čl. 73.c st. 2. ZS-a.

⁵⁸ *Vidi* Odluka i Rješenje, *cit.* (bilj. 55), t. 15-18.

⁵⁹ «Predlagatelj posebno napominje, da se osporena ovlast ministra ne može braniti niti s gledišta čl. 4. st. 2. Ustava (međusobna suradnja i uzajamna provjera nositelja vlasti). Ovo stoga što je naglasak na uzajamnosti, a sudovi u tom smislu nemaju djelokrug suradnje i nadzora nad drugim granama vlasti.» Iz prijedloga, *cit.* (bilješka 5), str. 15.

⁶⁰ Iz Odluke od 12. srpnja 2001., t. 20.

Druga, egzistencijalno još važnija primjedba za one predsjednike sudova koji su se grčevito držali svoje funkcije, ticala se valjanosti prijelazne norme zakona koja je predviđala da se imenovanje predsjednika sudova po novim propisima ima obaviti u roku od tri mjeseca od stupanja na snagu izmjena i dopuna ZS-a, dakle do početka travnja 2001. godine. Naime, pozicioniranje predsjednika sudova započelo je bilo nakon početka rada DSV-a 1996. godine, pri čemu su predsjednici bili imenovani na mandat od osam godina. Utoliko, čak i oni među predsjednicima sudova koji su bili razmjerno najstariji po svome mandatu mogli su, da je Ustavni sud ignorirao nastalu situaciju, i da nisu bili donošeni novi propisi, pretendirati na najmanje još tri do četiri godine mandata, a neki i duže od toga. Već je od samih početaka funkcioniranja nove vlade, izabrane u siječnju 2000. godine, postojala dvojba o tome koliko će potrajati koalicija, sastavljena kao šareni aglomerat šest raznorodnih stranaka. Ta je dvojba naročito intenzivno bila podgrijavana i poticana iz starih središta političke i ekonomske moći stvorenih tijekom rata i razdoblja autoritarne vladavine koji je nakon rata uslijedio. Tijekom čitavog desetljeća u kojemu se državom upravljalo iz jednoga središta sustavno su stvorene korporativne strukture moći u svim sferama društva koje su mogle odoljeti valu demokratskih promjena – a među takve se može ubrojiti i niz visokopozicioniranih djelatnika u pravosuđu. Zato nije čudno da je najintenzivnija i najgrčevitija borba bila vođena oko pitanja je li predsjednicima sudova nakon stupanja zakona na snagu prestao mandat, odnosno smije li ministar pravosuđa predsjednike sudova imenovati prije nego što njihovo «stečeno pravo na osmogodišnju funkciju» ne istekne (a za što bi, prema praksi trajnosti ministara pravosuđa u prethodnom desetljeću, bio potreban mandat tri do četiri ministra pravosuđa)⁶¹.

U nastojanju da se dokaže prirodno pravo predsjednika sudova na mandat «do posljednjeg dana» povlačilo se sve raspoložive argumente, bez obzira na njihovu razinu, snagu i uvjerljivost. Prema jednome, novi se predsjednici nisu smjeli imenovati budući da je u prijelaznim odredbama stajalo da će se «predsjednici sudova imenovati u roku od tri mjeseca od stupanja na snagu zakona», a da uz to nije izričito rečeno da će imenovanjem novih predsjednika stari prestati obnašati dužnost (kao da odredba o reizboru svih predsjednika nije bila dovoljno eksplicitna). Prema drugome, ako ministar pravosuđa ne imenuje u zakonskom roku od tri mjeseca predsjednike sudova, on gubi pravo na imenovanje (kao da propisivanje instruktivnih rokova slične naravi nije nikada postojalo u nizu drugih zakona). Prema trećemu, svako smjenjivanje predsjednika sudova predstavljalo bi teško zadiranje u nezavisnost pravosuđa (kao da upravo mnogi predsjednici sudova u sasvim recentnoj povijesti nisu bili protagonisti takvih zadiranja). Povijesna je ironija da su autori takvih argumenata posve ignorirali činjenicu da su u istome zakonu koji je u posljednjim novelama bio temeljito reformira, Zakonu o sudovima, u prijelaznim odredbama bila sadržana norma prema kojoj je čitav niz istaknutih sudaca bio razriješen dužnosti time što nisu bili imenovani od Državnog sudbenog vijeća (premda su svi tako razriješeni suci još mogli računati na ostatke svoga osmogodišnjeg mandata prema prijašnjim propisima).⁶² Ovaj puta, za razliku od 1996. godine (kada svježe režimski reorganizirana udruga sudaca nije našla za potrebno prosvjedovati)⁶³, niti jednome sucu nije egzistencija bila ugrožena: sve što je na bilo na kocki za ogorčene

⁶¹ U razdoblju od 10 godina (1992-2002) na funkciji ministra pravosuđa u Hrvatskoj smjenjivalo se sedam-osam ministara.

⁶² Vidi čl. 101. st. 1. Zakona o DSV-u: «Sucu, koji ne bude ponovo imenovan po odredbama ovoga Zakona sudačka dužnost prestaje danom donošenja odluke DSV-a o imenovanju sudaca odgovarajućeg suda, ako je podnio prijavu za imenovanje. Istoga dana sudačka dužnost prestaje i sucu koji nije podnio prijavu na oglas o slobodnim sudačkim mjestima u sudu u kojem je bio sudac po dosadašnjim propisima».

⁶³ Niti nakon 2000. godine, Udruga hrvatskih sudaca nije bila reagirala na zbivanja u desetljeću prije toga. Inicijative za rehabilitaciju sudaca i državnih odvjetnika smijenjenih za vrijeme autoritarne vlade predsjednika Tuđmana išle su mimo aktualne sudačke organizacije (*vidi npr. inicijativu kod Sabora RH Sanje Zoričić Tabaković iz studenog 2001.; cf. intervju autorice inicijative «Isprika za čistku», Feral Tribune br. 858).*

protivnike novog sustava imenovanja, bio je socijalni prestiž i socijalna moć koju predsjednička funkcija u sudu daje.

Ni osporavanje odredbe o tromjesečnom roku za izbor predsjednika sudova Ustavni sud nije prihvatio. U vrlo kratkom obrazloženju, navedeno je da je zakonodavac u ovom području ovlašten samostalno uređivati odnose. Posebno je istaknuto da propisana potreba reizbora po novim, temeljito drugačijim propisima o imenovanju, ne znači automatski i smjenu dotadašnjih predsjednika, jer njima mandat ne prestaje *ex lege*, već samo ako u novom postupku dotadašnji predsjednik ne bude ponovno imenovan na istu dužnost. Indiciirajući da novi postupak imenovanja ne znači (i ne treba značiti) generalnu čistku, Ustavni je sud posebno ukazao na ulogu sudačkih tijela kao jamstva protiv zlorabotrebua u postupku.⁶⁴

Nametao bi se zaključak da je ustavna inicijativa kojom je UHS pokušala zaustaviti tijek pravosudne reforme okončana teškim porazom inicijatora. Na normativnoj razini, to bi možda i bilo tako. Na faktičkoj razini, međutim, stanje je bilo sasvim drugačije. Činjenica je da je već sam postupak pokrenut kod Ustavnog suda usporio, a u velikoj mjeri i odgodio reforme. Pobjeda na polju ustavnosti koju je reforma izvojevala u velikoj se mjeri stoga može smatrati Pirovom pobjedom.

IV. Pouke nedovršene reforme: o (ne)mogućnosti promjena

a. «Nezavisnost pravosuđa» protiv vladavine prava

Od stupanja na snagu izmjena i dopuna ZS-a i ZDSV-a do odluke Ustavnog suda o njihovoj ustavnosti proteklo je nešto više od šest mjeseci. Tijekom tog je razdoblja čitav reformski proces u najvećoj mjeri bio paraliziran. O održavanju zakonskog roka za imenovanje već i zbog toga nije moglo biti ni govora. Natječaji koji su bili raspisani za predsjednike sudova nisu se rješavali. K tome, stvorena atmosfera u sudačkim redovima svakako nije bila poticajna za prijavljivanje na natječaje. U srpnju 2001., kada je odluka Ustavnog suda napokon donesena, već je bilo kasno za ozbiljne zahvate, jer je već bilo nastupilo razdoblje ljetne stanke. Fama o «napadu na nezavisnost pravosuđa» koja je proširena iz onih redova koji su se plašili za gubitak svojih privilegija učinila je svoje: nad procesom je imenovanja zavladała pravna nesigurnost – stanje koje u najvećoj mogućnoj mjeri nagriza ideal vladavine prava.

I naizgled benigna nespretnost u donošenju zakona koja je urodila ukidanjem članka o iznimnoj mogućnosti izvansudačkog kandidiranja za mjesta predsjednika doprinijela je odugovlačenju. Bilo je, naime, potrebno ponoviti mnoge natječaje jer su bili promijenjeni

⁶⁴ «Ustavni sud je u razmatranju postavljenog pitanja uvažio i činjenicu da su ZidZS-om ustanovljena i uređena nova sudačka tijela – sudačka vijeća – koja predstavljaju institucionalni izraz sudske samouprave, a da je upravo tim tijelima povjerena nadležnost za utvrđivanje i predlaganje kandidata za predsjednika sudova. Uz navedeno, potrebno je uvažiti i činjenicu da osporenom odredbom dotadašnjim predsjednicima sudova nije prestala dužnost na temelju zakona (*ex lege*), koje bi rješenje – da je propisano – eventualno moglo otvoriti sumnju u njegovu suglasnost s načelom vladavine prava. Pravna pretpostavka za prestanak njihove dotadašnje dužnosti jest provedba zakonom uređenog postupka imenovanja novog predsjednika suda u svakom konkretnom slučaju, uz bitno utvrđenje da imenovanje »novog« predsjednika suda ne znači da dosadašnji predsjednici sudova ne mogu biti ponovo imenovani na istu dužnost. U tom pitanju od odlučnog su značaja ovlasti sudačkih vijeća kao tijela sudske samouprave, koja su nadležna za utvrđivanje i predlaganje kandidata za predsjednike sudova.» Iz Odluke od 12.7.2001., t. 23.

uvjeti – oni koji su ih ranije ispunjavali, sada ih više nisu imali. Zato i onda kada su, od jeseni 2001. godine, postupci imenovanja uistinu počeli teći, oni nisu išli onom dinamikom kako je to bilo željeno i očekivano.

Do travnja 2002. godine (dakle, do trenutka koji je točno godinu dana kasniji od dana do kojega su prema zakonu trebali biti imenovani svi predsjednici sudova) stvarni postupak imenovanja predsjednika sudova još nije došao niti do svoje polovice.

Prema raspoloživim podacima iz Ministarstva pravosuđa, lokalne samouprave i uprave, od preko 250 sudova u Republici Hrvatskoj, do toga je trenutka bilo imenovano 115 predsjednika sudova. Primjerice, od 104 predsjednika općinskih sudova, do tada je bilo imenovano samo 38.⁶⁵

Posebno je zanimljivo da su od svih do sada imenovanih predsjednika sudova u velikoj mjeri prevladavala imenovanja koja su potvrđivala postojeće predsjednike sudova (od prvih 108 imenovanja, imenovan je 81 «stari» predsjednik). Od 27 «novih» predsjednika sudova, njih je 18 imenovano na upražnjena mjesta, a tek je 11 predsjednika sudova promijenjeno (novi je predsjednik stupio na mjesto dosadašnjeg).

Novi predsjednici imenovani su tek u nekim sudovima s velikim problemima i/ili problematičnim predsjednicima: tako su imenovani novi predsjednici u županijskim sudovima u Zagrebu, Rijeci, Puli, Varaždinu i Karlovcu. I mišljenja sudačkih vijeća pri dosadašnjim su imenovanjima u velikoj mjeri bila poštovana i slijedena. Činjenica je, međutim, da se čitav proces već odvija s velikim zakašnjenjem – a upravo je to i bila intencija onih koji su proces opstruirali.

No, niti razmjerno malen broj smijenjenih predsjednika sudova nije bio dostatan za umirivanje protivnika reformskog procesa. Posljednji incident s imenovanjem predsjednika sudova datira iz travnja 2002. godine. Naime, nakon što je ministrica pravosuđa na mjesto predsjednika suda u Vrbovcu⁶⁶ imenovala novu osobu, dotadašnji je predsjednik suda Milan Kranjec odbio predati dužnost novoimenovanoj predsjednici suda, tvrdeći da bi «pokoravanje ministrici narušilo ugled sudbene vlasti». Navedeni predsjednik nije odstupio niti nakon što je njegovo ponašanje kao poticanje na nasilje osudio predsjednik Vrhovnog suda Ivica Crnić.⁶⁷ Nakon višednevne polemike, nova je predsjednica preuzela dužnost uz pomoć pravosudne policije.⁶⁸ U čitavoj toj neslavnoj epizodi, predsjednika vrbovačkog suda aktivno je podržavao predsjednik udruge sudaca V. Gredelj, osporavajući imenovanje kao da Ustavni sud nikada nije ni odlučivao o ustavnosti novoga uređenja.

b. O ulozi međunarodnih organizacija ili *venire contra factum proprium*

Zapažen doprinos konfuziji u procesu imenovanja odigrale su i međunarodne organizacije, posebno neka tijela iz sustava Vijeća Europe. Naime, podgrijavajući amneziju u pogledu stvarnih razloga i poticaja reformi, neki od protagonista iz postupka ispitivanja

⁶⁵ Podaci dobiveni od Ministarstva pravosuđa, lokalne samouprave i uprave 10. travnja 2002. godine.

⁶⁶ Gradić 40 km sjeveroistočno od Zagreba, populacija 4149 st. (1991.).

⁶⁷ Na takve ocjene predsjednika Vrhovnog suda, koji bi u hijerarhijskoj organizaciji sudske uprave trebao biti njegov pretpostavljeni (jednako kao i ministrica pravosuđa), neposlušni je predsjednik suda odvratio da je «ogorčen» i da je takav stav «kršenje načela vladavine prava» koje «šteti ugledu i dostojanstvu sudbene vlasti i sudačke profesije». Cf. *Večernji list* od 22.04.02.

⁶⁸ *Vjesnik* od 24.4.02.

ustavnosti ujedno su i proširivali glas u međunarodnim organizacijama o tome da se «u Hrvatskoj narušava nezavisnost pravosuđa». Slijedom tih glasina, razne su delegacije ustanovljavale pravu narav uznemiravajućih vijesti.⁶⁹

Kako je složen sklop odnosa u hrvatskom pravosuđu teško pratiti i domaćim promatračima, nije čudno da su neke od delegacija koje su trebale ustanovljavati činjenice tendirale pojednostaviti probleme i previdjeti njihove uzroke. Borbeni stijeg «neovisnog sudstva» snažna je paradigma u mnogim organizacijama za poticanje vladavine prava i demokracije, pa postoji prirodna predispozicija da se svakoga tko obnaša sudbenu dužnost a priori promatra kao žrtvu, a svakog reformatora kao krvnika. Nekad je i više od prosječne pozornosti, informiranosti i sposobnosti potrebno da bi se ušlo u bit odnosa i shvatilo da se najdublja i istinska potreba vladavine prava u određenom trenutku može sastojati u tome da se dubinski i temeljito zahvati u reformu sudstva i obratno – da odsutnost reforme u najvišoj mogućoj mjeri može biti opasna za vladavinu prava.⁷⁰

c. Pretpostavke reforme: faktičke ili kontrafaktičke presumpcije?

Zbog svega ovoga, u sadašnjem trenutku u Hrvatskoj može se konstatirati da reforma pravosuđa nikada nije bila potrebna, ali i da izgledi da ona bude temeljito i konzistentno provedena nikada nisu bili neizvjesniji. Svako nacionalno pravosuđe u visokom stupnju samo sebe reproducira, reproducirajući i svoje navike i obrasce ponašanja. Promjena zakona svakako će biti. Bit će i mnogih projekata, kao i mnogih institucionalnih rošada. No, pravosuđe, kao i mnoga druga područja, u najbitnijem dijelu čine ljudi i njihova psihologija. Mogućnosti utjecaja na osobe koje obnašaju dužnosti u pravosuđu smanjuju se kako raste socijalna svijest o njegovoj važnosti. Razdoblje u kojemu je bilo lako manipulirati kadrovskom strukturom sudstva je manje-više završeno, a šteta koja je tijekom tog razdoblja učinjena jest teško popravljiva. U sadašnjem razdoblju preostaje tek spor i postupan rad na općem podizanju kriterija učinkovitosti i kvalitete, profesionalnom usavršavanju i razvoju širokog dijaloga unutar pravne profesije, kao i dijalogu između pravne profesije i drugih dijelova društva. Na dulje staze takav pristup može uroditi plodom, i dovesti do ustaljivanja istinski sposobnih i kvalificiranih kadrova koji će omogućiti pravnu sigurnost i vladavinu prava na socijalnom, ekonomskom i političkom planu. Valja presumirati da je ovaj zadatak moguć, i da ga je moguće ostvariti u doglednom vremenu.

⁶⁹ *Npr. Expert meeting on the laws covering the judiciary branch – susret ekspertne misije Vijeća Europe s predstavnicima ministarstva pravosuđa održan 3. i 4. svibnja 2001. godine.*

⁷⁰ Neki od paradigmatičkih problema s (polu)informiranim stranim intervencijama u ovome području mogu se čitati npr. iz izvještaja Venecijanske komisije iz travnja 2001. godine (Note on the Amendments to the Constitution of Croatia adopted on 9 November 2000 and 28 March 2001, Strasbourg, 12 April 2001, document CDL(2001)35). Vidi posebno t. 5, str. 4-5.