

# ULOGA I POLOŽAJ SUDACA U HRVATSKOJ 1990-1999\*

Dr. sc. Alan Uzelac

I. Povijesni pregled – pravosuđe prije 1990 .....	1
II. Ustavni položaj i zakonska regulacija pravosuđa u razdoblju od 1990-1995: pravila i stvarnost.....	4
1. Božićni Ustav iz 1990: neispunjeno obećanje o neovisnom i samostalnom sudstvu .....	4
2. Ratno stanje – rat na Balkanu i njegov utjecaj na položaj sudaca.....	6
3. Zakon o sudovima iz 1993. godine: ozakonjenje prešutnog razrješenja "nepodobnih" sudaca .....	8
4. Ustavnost na ispitu: odnos Ustavnog suda i DSV-a .....	13
III. Neka obilježja krize hrvatskog pravosuđa u drugoj polovici 1990-tih .....	18
1. Stvaranje predsjedničke oligarhije: predsjednici sudova kao politički redari ...	18
2. "Slučaj Olujčić": imenovanje i razrješenje Predsjednika Vrhovnog suda .....	20
3. Drugi mandat M. Vukovića: nastavak i vrhunac krize u sudbenoj vlasti.....	24
4. Posljednji dani stranačkog pravosuđa: kozmetičke reforme i kasna imenovanja .....	27
5. Post scriptum: Parlamentarni i predsjednički izbori 2000. i njihov utjecaj na pravosudni sustav .....	28
IV. Sadašnje stanje i buduća perspektiva hrvatskog pravosuđa .....	29
1. Uvodne napomene.....	29
2. Sudovi i suci: statistika i njena pozadina .....	29
3. Pogled u budućnost: neke nadolazeće prepreke reformi .....	32
4. Zaključak: iskušenja i muke pravosuđa u tranziciji .....	34

## I. Povijesni pregled – pravosuđe prije 1990

Pravosudni sustav u Republici Hrvatskoj ukorijenjen je u zajedničku tradiciju i sudbinu pravosudnih sustava u Centralnoj i Istočnoj Europi. Vrlo značajnu ulogu u njegovom ustrojavanju odigralo je razdoblje sredine 19. stoljeća - razdoblje konsolidacije birokratskog i centralističkog državnog aparata. To je bilo razdoblje u kojem su feudalna i patrijarhalna obilježja u ustrojavanju državnih tijela u ovom dijelu Europe konačno napuštena i nadiđena, dok su, s druge strane, uvedena moderna centralistička obilježja ustroja državne administracije. To se jednako odnosilo i na pravosuđe koje je bilo organizirano na istim postavkama kao i pravosuđe u u mnogim drugim državama koninentalne Europe - kao hijerarhijski sustav profesionalnih dužnosnika, čvrsto vezanih uz državu i središta političke vlasti.<sup>1</sup>

Budući da je Hrvatska u tom razdoblju bila dio Habsburške (od 1868 - Austro-Ugarske) monarhije, mnogo je naslijedila od zakonodavnih i pravosudnih reformi

\* Ovaj tekst je prerađeni i ažurirani prijevod nacionalnog referata pisanog za simpozij "Diskrecijska ovlaštenja suca: granice i kontrola" Međunarodne udruge za procesno pravo (*International Association of Procedural Law*) koji će se održati u belgijskom gradu Ghentu u travnju 2000. Posebne zahvale za ovu verziju dugujem Sandri Obuljen koja je sa zavidnom stručnošću i entuzijazmom za iznimno kratko vrijeme prevela engleski izvornik. U istraživanju i prikupljanju podataka značajno su mi pomogli moji studenti, članovi intenzivnog seminara za građansko procesno pravo, bez čije bi upornosti u pretraživanju novinskih arhiva i sastavljenog *press-clippinga* ovaj rad bio znatno siromašniji.

<sup>1</sup> Za tipologiju sustava *usp.* Merryman, *The Civil Law Tradition*, Stanford, 1985; Damaška, *The Faces of Justice i State Authority*, New Haven, 1986; za povijesnu genezu kontinentalnog sudbenih sustava *usp.* van Caenegem, *Judges, Legislators i Professors*, Cambridge, 1993.

prosvjetiteljskog austrijskog apsolutizma koji je sa sobom donio normativne modele i obrasce postupanja, kao i specifičan "procesni stil" cjelokupnog pravosudnog sustava. Ove zajedničke karakteristike mogu se pratiti kako u zakonodavstvu, tako i u pravnom obrazovanju. Tako su npr. određeni dijelovi zakonodavstva značajni za ustroj pravosuđa i postupovnog prava na području Republike Hrvatske bili doslovno preneseni iz austrijskih izvora.<sup>2</sup> Međutim, obilježje sličnosti ne smije sakriti i značajne razlike. Naime, iako je bila vezana za različite države, Hrvatska je imala značajan stupanj autonomije do te mjere da su ustroj pravosuđa i zakonodavstvo bili delegirani na lokalnu razinu koja je o tim pitanjima i odlučivala. Zahvaljujući tome, u različitim su vremenima u Hrvatskoj i Austriji vrijedili ponekad bitno drugačiji, a ponekad identični zakoni (npr. postupovni zakonici), a njihov drugačiji povijesni kontekst ponekad je dovodio, čak i tamo gdje je postojala formalna jednakost izvora, do ne baš osobito besprijealnog podudaranja obaju sustava. S druge strane, treba napomenuti da je dodatan harmonizacijski čimbenik predstavljala činjenica da su hrvatski pravnici dobrim dijelom studirali u Beču ili na drugim pravnim fakultetima u središnjoj Europi. Pravni fakultet u Zagrebu (osnovan 1776. Uredbom Carice Marije Terezije) slijedio je tradiciju najboljih austro-ugarskih fakulteta, a hrvatski sudovi često su se služili praksom i modelima austrijskih sudova kao da su dijelovi internog hrvatskog prava.

Nakon 1918., Hrvatska prekida veze s Austro-Ugarskom i postaje dijelom nove federacije, Države Srba, Hrvata i Slovenaca (od 1921. - Jugoslavija). Pravni ustroj ove države obuhvaćao je različite pravne izvore: od austrijskih (Hrvatska) i mađarskih (Međimurje) do talijanskih (Dalmacija) i šerijatskih (Islamsko pravo u Bosni i dijelovima Srbije). Ustroj i položaj sudaca u toj državi nije nikada bio jedinstven: država je bila podijeljena u šest "pravnih područja" koja se nisu poklapala s konstitutivnim dijelovima države, tako da su i na području današnje Hrvatske važila tri različita pravna režima.<sup>3</sup> Tek je 1929. godine ostvarena unifikacija procesnog prava, donošenjem Zakona o sudskom postupku u građanskim parnicama koji je gotovo bez izmjena prenio odredbe austrijskog *Jurisdiktionsnorm* (JN) i *Zivilprozessordnung* (ZPO) iz 1898.<sup>4</sup> Unifikacija parničnog prava nije međutim uklonila organizacijske različitosti, kao i različitosti u praksi i stilu postupanja pojedinih sudova.

Nakon Drugog svjetskog rata, 45 godina vladavine komunizma (1945-1990) ostavile su traga na položaj i ustroj pravosuđa. Politički pritisci na suce, njihova dužnost da primjenjuju partijsku i državnu politiku, politika "jedinstva vlasti" (u suprotnosti s doktrinom razdvajanja i podjele vlasti), "moralna i politička podobnost" - svi ti elementi komunističkog režima mogu se naći u različitim stadijima postojanja SFRJ. U isto vrijeme, treba naglasiti da je u, usporedbi s drugim socijalističkim zemljama, destruktivni utjecaj koji je komunistička jednopartijska država imala na pravnu profesiju bio bitno manjeg intenziteta. Uz iznimku nekoliko "revolucionarnih" poslijeratnih godina, većina sudova i sudaca nastavili su obnašati svoju dužnost na razmjerno civiliziran način; odvjetništvo kao samostalna i privatna profesija nastavilo je postojati, a pravni su fakulteti i dalje podučavali pravo uglavnom temeljeći ga na

<sup>2</sup> Tako je prva kodifikacija građanskog procesnog prava u kontinentalnoj Hrvatskoj, Privremeni građanski postupnik za Ugarsku, Hrvatsku, Slavoniju, srpsku Vojvodinu i tamiški Banat iz 1852. godine gotovo doslovan prijepis sedamdeset godina starijega austrijskog Općeg sudskog postupovnika (*Allgemeine Gerichtsordnung*, AGO) iz 1781. godine.

<sup>3</sup> Građansko procesno pravo u jezgri kontinentalne Hrvatske bilo je uređeno Privremenim parbenim postupnikom; u Istri i Dalmaciji izravno se primjenjivalo austrijsko, a u Međimurju i Baranji mađarsko procesno pravo.

<sup>4</sup> V. Triva, Belajec, Dika, *Građansko parnično procesno pravo*, Zagreb, 1986, § 8 (koji opisuje povijesne izvore hrvatskog parničnog postupka). V. također Jelinek, Einflüsse des österreichischen Zivilprozeßrechts auf andere Rechtsordnungen, u: *Das deutsche Zivilprozessrecht und seine Ausstrahlung auf andere Rechtsordnungen*, Bielefeld, 1991.

obrascima klasičnih postulata rimskog prava i nasljeđu velikih građanskih kodifikacija. Međutim, u cjelini, pravosudni je sustav morao preživjeti nekoliko socijalnih trendova koji su imali negativan učinak na njegov položaj i djelovanje. Tako je u razdoblju socijalističke države pravo općenito bilo zanemareno i potisnuto kao metoda socijalne regulacije; socijalni status i prestiž članova pravne profesije bio je bitno smanjen, a sudovi i njihove aktivnosti bivali su sistematski marginalizirani i izolirani. U rješavanju socijalnih sukoba postojala su dva paralelna sustava: jedan, neformalni, na partijskoj razini, nastojao je spriječiti i riješiti svaki značajniji sukob "političkim konzultacijama", dok se drugi, tradicionalni sustav formalnog sudovanja, uglavnom koristio za rješavanje stvari koje su se smatrale manje važnima, kao što su sitni imovinski sporovi – naknade štete, zaštita posjeda, dio stvari iz domene obiteljskog i stvarnog prava (u granicama tada dopuštene autonomije) i sl. Suci (i sudovi) u svakom društvu teže reputaciji koja odgovara ulozi privatnog vlasništva i tržišnog natjecanja, a ta je uloga bila sustavno potiskivana i marginalizirana. Ipak, ovu tvrdnju treba shvatiti umjereno, jer se radi o usporedbi intenziteta, a ne o sukobu kvaliteta u kojem se mogu jasno razabrati crne i bijele figure. Jugoslavija se razila sa Sovjetskim Savezom u 1950-tim godinama, a uvođenje doktrine samoupravnog sustava dovelo je do određene, iako ograničene, političke i ekonomske reforme, do te mjere da je određeno kontrolirano tržišno natjecanje među "samoupravnim" poduzećima bilo moguće. Druge reforme omogućile su ograničeno privatno vlasništvo u poljoprivredi i obrtu te osnivanje sitnih obiteljskih poduzeća, pa je naposljetku i pravna stručnost u tim područjima konačno stekla izvjestan smisao i važnost.<sup>5</sup>

U narednom ćemo se prikazu usredotočiti na ulogu i položaj sudaca u današnjoj Hrvatskoj – u Hrvatskoj nakon demokratskih promjena iz 1990. i državnopravnog osamostaljenja iz 1991. godine. Proces formiranja nezavisne države (sa sasvim nezavisnim i autonomnim pravosudnim sustavom) vremenski se poklopio s dva druga događaja koja su ga u bitnome obilježila i odredila: ratom na Balkanu (za Hrvatsku je to razdoblje uglavnom trajalo od 1991-1995. godine) i reformom političkog sustava (napuštanje komunističkog političkog režima). Sva tri događaja - politička neovisnost (formiranje nacionalne države), izvanredno (ratno i pararatno) stanje, i promjene u političkom i pravnom sustavu – utjecale su na položaj i ulogu sudaca te se moraju uzeti u obzir da bi se stekla potpuna slika situacije. Stoga, ovaj izvještaj neće biti ograničen samo na opis i prenošenje normativnog pravnog okvira, što bi bilo uobičajeno u tekstovima ovakve namjene. Standardna pravno pozitivistička metoda je prema našem mišljenju naime sasvim opravdana u dobro uređenim i stabilnim društvima, ali je manje prihvatljiva za deskripciju društava u tranziciji. Stoga će se uz normativne modele u ovome radu dati i sumarni prikaz stvarne prakse koja se od zamišljenoga često bitno razlikovala – što je još jedna od osobina karakterističnih za tranzicijski jaz između regulacije i implementacije. Iduća dva dijela - poglavlja II i III - pisana su kronološki, opisujući glavne događaje unutar dvaju razdoblja koji se grubo mogu označiti kao godine rata (1991-1995) i godine mira (1996-1999). Konačno, u poglavlju IV prikazat ćemo određene podatke o trenutnom društvenom i institucionalnom položaju sudova i sudaca i ukazati na neke od potencijalnih izvora problema za nadolazeće reformatore. Pravosuđe u Hrvatskoj sada se, možda više nego ikada prije, nalazi na raskrižju za koje je često zlorabljena riječ "tranzicija" dobar, iako možda preblag nazivnik; drugi, jednako tako prikladan izraz, riječ "kriza", također će se često spominjati u ovom izvješću.

<sup>5</sup> Za sliku o stanju u pravosuđu na početku 90-tih v. Uzelac, Zavisnost i nezavisnost, prijedlozi uz položaj sudstva u Hrvatskoj, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 42 (4) 575 (1992), str. 582-590.

## II. Ustavni položaj i zakonska regulacija pravosuđa u razdoblju od 1990-1995: pravila i stvarnost

### 1. *Božićni Ustav iz 1990: neispunjeno obećanje o neovisnom i samostalnom sudstvu*

Hrvatski Ustav od 21. prosinca 1990.<sup>6</sup> u svojim je kratkim i ponegdje nedorečenim odredbama ipak uspio na bitno novi način regulirati ustroj i položaj sudbene vlasti u Hrvatskoj. Promjene u ustavnom položaju pravosuđa očitovale su se prvenstveno u ponovnoj uspostavi sustava podjele i razdvajanja vlasti, u kojem je sudbena vlast određena kao jedna od triju načelno ravnopravnih grana vlasti. Kratkoća i razmjerna rudimentarnost ustavnog uređenja može se izraziti u brojkama: ustavne odredbe o sudbenoj vlasti u poglavlju IV Ustava (čl. 115-121) sadrže tek 7 članaka, odnosno svega 322 riječi. Ustavna jamstva uključuju postulat samostalnosti i neovisnosti sudbene vlasti, javnosti sudskih rasprava te odredbe o imunitetu sudaca koji ne mogu biti pozvani na odgovornost za mišljenje dano pri donošenju sudske odluke. U nešto ograničenijem obliku, Ustav jamči i laičku participaciju – sudjelovanje sudaca porotnika u suđenju. U pogledu organizacije sudova, Ustav obuhvaća samo jednu odredbu – definiciju Vrhovnog suda kao najvišeg suda koji osigurava jedinstvenu primjenu zakona i ravnopravnost građana. Ostali sudovi spomenuti su samo zbirnom formulom prema kojoj se "ustanovljavanje, djelokrug, sastav i ustrojstvo sudova i postupak pred sudovima uređuju zakonom".

Za razliku od ovih uglavnom neproblematičnih (iako sadržajno dosta apstraktnih) odredaba, posljednje dvije odredbe iz poglavlja IV Ustava koje se tiču statusa sudaca, definirajući njihov mandat i uvjete imenovanja - pokazale su se od samog početka bolnom točkom u praksi i doktrini. Prema čl. 120, "sudačka dužnost je stalna" (st. 1.), a "sudac može biti razriješen sudačke dužnosti samo ako to sam zatraži; ako trajno izgubi sposobnost obavljati svoju dužnost; ako bude osuđen za kazneno djelo koje ga čini nedostojnim obavljanja sudačke dužnosti te ako u skladu sa zakonom, zbog počinjenog teškog disciplinskog djela, tako odluči Državno sudbeno vijeće". (st. 2.).<sup>7</sup>

Dva elementa citirane odredbe članka 120. pokazala su se dvosmislenima i neodređenima, uslijed čega su pružila priliku za njihovo zaobilaženje ili zlorabljenje. Prvo, ustavno jamstvo *stalnosti* sudačke dužnosti od početka nije bilo ozbiljno shvaćeno. S jedne strane, činilo se potpuno nevjerojatnim za formalističku tradiciju kontinentalne Europe tumačiti "stalnost" kao doživotnu funkciju (položaj do smrti, odnosno dobrovoljnog povlačenja ili utvrđene nesposobnosti za obnašanje dužnosti), iako su prvi dani novog Ustava dali određenu podršku toj postavci. Na primjer, prvi predsjednik Vrhovnog suda, ugledni bivši sudac i disident Vjekoslav Vidović, imenovan je na tu dužnost kada je imao preko 70 godina.<sup>8</sup> No, samo godinu dana kasnije, u prvim ratnim mjesecima, Vidović je smijenjen s dužnosti uz obrazloženje da je ispunio zakonske uvjete za obvezatni odlazak u mirovinu – premda su isti uvjeti bili ispunjeni već i u vrijeme njegova imenovanja (na funkciju predsjednika Vrhovnog

<sup>6</sup> Ustav je objavljen u *Narodnim novinama* br. 56/90 od 22. prosinca 1990; izmjene i dopune *NN*. 135/97 od 15. prosinca 1997; pročišćeni tekst Ustava objavljen je u *NN* 8/98 od 26. siječnja 1998.

<sup>7</sup> Druga dva stavka članka 120. odnose se na zahtjev za zaštitu protiv odluke o razrješenju koju sudac može podnijeti Županijskom domu Hrvatskog Sabora (st. 3); jamstvo stabilnosti ("sudac ne smije biti premješten protiv svoje volje", st. 4); i klauzule nespojivosti ("sudac ne može obavljati službu ili posao koje je zakon odredio kao nespojive sa sudačkom dužnošću", st. 5).

<sup>8</sup> Odluka o njegovom imenovanju donesena je 12. prosinca 1990. (*NN* 54/1990). Cf. kratki izvještaj o saborskoj raspravi u *Vjesniku* od 13. prosinca 1990. prema kojem su na prigovor zastupnika Jelavića ministar pravosuđa i ministar rada i socijalne skrbi naveli da godine života i staža nisu prepreka za Vidovićevo ponovno zasnivanje radnog odnosa.

suda on je i došao "reaktiviranjem" iz mirovine).<sup>9</sup> Iza formalnog opravdanja nalazio se drugi razlog: njegovo ponašanje na funkciji predsjednika Vrhovnog suca pokazalo se malo previše neovisnim za ukus nove vlasti: prema svjedočenju suvremenika odbio je suradnju kada je vlast<sup>10</sup> od njega zahtijevala da osigura sudski *placet* za tajne dogovore sukobljenih strana o razmjeni zarobljenika, osoba uhvaćenih u vojnim akcijama, uhićenih i optuženih za teške zločine.<sup>11</sup>

Pitanje značenja "stalnosti sudačke dužnosti" riješeno je tek Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima iz 1996. godine, kada je dodano da suci obnašaju sudačku dužnost do "stjecanja prava na punu starosnu mirovinu"<sup>12</sup>. Istim je izmjenama i dopunama utvrđeno da sucu koji je stekao pravo na punu starosnu mirovinu Državno sudbeno vijeće (DSV) na prijedlog ministra pravosuđa, a po prethodno pribavljenom mišljenju predsjednika suda može produžiti obnašanje sudačke dužnosti do navršenih 70 godina života suca. Obje su izmjene napadnuta kao protuustavne. Njihovim povodom Ustavni sud ukinuo je diskrecijsko pravo ministra da produžuje sudački mandat, obrazlažući to povredom načela jednakosti te potencijalnim narušavanjem neovisnosti sudbene vlasti. No, što se tiče odredbe o prestanku mandata stjecanjem prava na mirovinu, Ustavni je sud ustvrdio da ustavno jamstvo stalnosti ne znači doživotno imenovanje i da ju je stoga zakonodavac mogao propisati, jer "ograničenje sudačkog mandata koje je jednako za sve i svima unaprijed poznato, ne može štetiti neovisnosti sudaca i sudbene vlasti".<sup>13</sup>

<sup>9</sup> Odluka o njegovom razrješenju donesena je 14. veljače 1992. (NN 9/92).

<sup>10</sup> Navodno je zadnju riječ o njegovom razrješenju imao osobno predsjednik Tuđman. Cf. Izjave iz emisije *Scarface* zagrebačkog Radija 101 posvećene Vjekoslavu Vidoviću, povodom njegovog izbora za predsjednika Hrvatskog helsinškog odbora.

<sup>11</sup> Scenarij je, prema navodima suvremenika, bio slijedeći: vlast je neformalnim kanalima utjecala na sudstvo, inzistirajući da se "iz državnih razloga" privremeno oslobode iz pritvora osumnjičeni uhvaćeni u vojnim i paravojnim aktivnostima (među kojima su bili kako politički lideri, tako i prigodno zarobljeni civili; kako obični vojnici, tako i poznati ratni zločinci). Po izlasku, veći dio njih odmah je napuštao zemlju i prelazio u Srbiju. U zamjenu, druga strana na sličan je neformalan način na slobodu puštala svoje zatočenike. Odgovornost za "bijeg" osoba koje su javno proglašene ratnim zločincima u cijelosti je padala na sudove koji su navodno "omaškom" odobrivali privremeno puštanje iz pritvora. Uz to, Vidoviću se na teret stavljalo i inzistiranje na zakonitosti u postupcima protiv Dobroslava Parage i Mile Dedakovića. Inače, samo dva mjeseca prije njegovog razrješenja zbog odlaska u mirovinu, Vidović je bio na listi kandidata za novi saziv Ustavnog suda. V. Globus od 21. veljače 1992.

<sup>12</sup> Čl. 16. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima (izmjena čl. 55. st. 1. tog zakona); NN 100/96 od 28. studenog 1996.

<sup>13</sup> Za Ustavni sud neuobičajeno dugačko obrazloženje ovog pitanja indicira moguće dvojbe te stoga zaslužuje da bude citirano. Iz obrazloženja odluke: "Pritom je Sud ocijenio da prestanak sudačke dužnosti zbog ispunjenja uvjeta za starosnu mirovinu nije nesuglasan ovoj ustavnoj odredbi [čl. 120 Ustava, nap.aut.] te da zakonodavac nije prekršio ustavne odredbe o stalnosti sudačke dužnosti, niti o taksativno navedenim slučajevima razrješenja sudaca, time što je predvidio prestanak sudačke dužnosti zbog umirovljenja nakon isteka radnog vijeka. Naime, stalnost sudačke dužnosti o kojoj je riječ u odredbi stavka 1. članka 120. Ustava ne znači njezinu doživotnost. Institut stalnosti treba omogućiti sucima sigurnost u vršenju dužnosti i njihovu neovisnost, a time i neovisnost sudbene vlasti. Stalnost sudačke dužnosti znači da suci, nakon što su imenovani, nisu podvrgnuti novom izboru i imenovanju, da ih se u načelu ne može premjestiti na drugo radno mjesto i ne može im se dati otkaz, dakle da se suce u načelu ne može smijeniti. Stoga stalnost u odredbi stavka 1. članka 120. Ustava - kao što je rečeno - ne podrazumijeva doživotno obavljanje sudačke dužnosti i nije zaprekom da zakonodavac propiše da sudačka dužnost prestaje zbog navršenja određene životne dobi. Krajnja dobna granica za obavljanje neke dužnosti prirodno je zakonsko ograničenje za sve djelatnike, tako i pravosudne, pa ono vrijedi i za suce. Dakle, ograničenje sudačkog mandata na kraju obavljene sudačke dužnosti, koje je jednako za sve i svima unaprijed poznato, ne vrijeđa ni odredbe članka 120. Ustava niti neovisnost sudbene vlasti o kojoj je riječ u odredbi članka 115. stavak 2. Ustava. Ograničenje sudačkog mandata, koje je jednako za sve i svima unaprijed poznato, ne može štetiti neovisnosti sudaca i sudbene vlasti. Sa stajališta pravne sigurnosti i pravne tehnike bilo bi poželjno kad bi i taj temelj prestanka sudačke dužnosti bio određen Ustavom, no iz okolnosti što te odredbe nema u Ustavu ne može se izvoditi zaključak da prestanak dužnosti temeljem općeg načela o nastupanju krajnje dobne granice ne postoji, odnosno da je osporena odredba Zakona nesuglasna Ustavu." Odluka Ustavnog suda u predmetima U-I-914/1996 i U-I-34/1997 od 27. listopada 1997. (NN 115/97 od 30. listopada 1997).

Usprkos ovoj odluci, preostalo je dalekosežnije pitanje vezano uz interpretaciju i primjenu ustavne odredbe o stalnosti sudačke funkcije, kao uostalom i niza sličnih normi. Prema uvriježenoj doktrini, postoje dvije vrste ustavnih normi – tzv. norme neposredne primjene, koje važe izravno, te norme deklarativnog karaktera za čije je važenje potrebno donijeti provedbeni propis. Na istome tragu, u članku 2. Ustavnog zakona za provedbu Ustava Republike Hrvatske<sup>14</sup> bilo je određeno da se odredbe Ustava za čiju primjenu se, prema Ustavu, ne mora donijeti ustavni zakon ili drugi provedbeni propis primjenjuju neposredno od dana proglašenja Ustava. Promatrajući je iz ove perspektive, neki teoretičari ustavnog prava smatrali su da je odredba o stalnosti sudačke funkcije, kao bezuvjetna i jednostavna, norma neposredne primjene, pa da se kao takva trebala izravno primjenjivati od donošenja ustava. Prevladalo je, međutim, drugačije mišljenje: ova je odredba, unatoč nepostojanju izravne ustavne podloge za takvo tumačenje, interpretirana kao norma uvjetovana imenovanjem u skladu s člankom 121. Ustava. Prema tom tumačenju, privilegij stalnosti sudačke dužnosti uživaju samo suci koji bi na "stalan" mandat bili imenovani na način predviđen Ustavom, a ne suci imenovani prema dotada važećim propisima, tj. na vremenski ograničeni mandat. Na ovaj je način reflektirana i promjena političke klime – naime, ovakav je pristup odražavao sve izraženiji politički stav da samo suci imenovani za mandata (i pod utjecajem) nove vlasti mogu računati na stalnost funkcije; ostalima je poslana implicitna poruka o poželjnosti njihovog povlačenja s funkcije – pod prijetnjom razrješenjem.

Efektivno, takvo je tumačenje značilo suspenziju načela stalnosti (a time i neovisnosti) sudačke funkcije na dulje vrijeme. Naime, članak 3. Ustavnog zakona za provedbu Ustava koji je trebao odrediti rok za donošenje provedbenih zakona i drugih propisa potrebnih za "aktiviranje" onih ustavnih odredbi koje se ne mogu neposredno primijeniti, bio je izmijenjen jedanaest (11) puta, svaki puta produžujući izvorno određeni rok od godine dana koji je isticao u prosincu 1991. godine, tako da je na kraju posljednji i konačni rok koji dalje više nije bio produživan istekao 31. prosinca 1997. godine, više od osam godina nakon donošenja Ustava. Kako će se kasnije pokazati, ovo dugo razdoblje nesigurnosti imalo je dalekosežni utjecaj na kvalitetu sudačkih kadrova te je u velikoj mjeri doprinio kritičnom stanju pravosudnog sustava.

## *2. Ratno stanje – rat na Balkanu i njegov utjecaj na položaj sudaca*

Od ljeta 1991. godine, situacija u bivšoj Jugoslaviji počela se zaoštravati. Proces raspada jugoslavenske federacije popraćen je sukobima koji su naposljetku eskalirali do manje ili više otvorenog ratnog stanja. Prirodna posljedica takvog razvoja događanja bila je da su visoki ideali demokracije i ljudskih prava proklamirani novim Ustavom bili stavljeni su u drugi plan, iza borbe za državnu samostalnost i obrane od agresije.

Na pravnom području, na žalost, to je značilo i odstupanje od principa demokratske vladavine i pravne države u korist koncentracije vlasti u rukama egzekutive. Najistaknutiji primjer takvih odstupanja bile su brojne uredbe sa zakonskom snagom koje je u drugoj polovici 1991. godine donio predsjednik Tuđman.

Neke od navedenih uredbi odnosile su se i na sudbenu vlast. Tako je Uredba o organizaciji, radu i djelokrugu sudbene vlasti u slučaju ratnog stanja ili neposredne

<sup>14</sup> Izmjene i dopune objavljene su u NN 56/90, 8/91; 31/91; 59/91; 27/92; 34/92, 91/92; 62/93; 50/94; 105/95; 110/99.

ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike Hrvatske<sup>15</sup> donijela povratak vojnih sudova koji su samo godinu dana ranije bili odbačeni kao relikv ere nedemokratske vlasti. Odredbe o nadležnosti tih sudova ovlastle su ih da sude i u nekim stvarima koje se odnose na civilne osobe, a suspendirale su i primjenu nekih drugih ustavnih jamstava neovisnosti sudbene vlasti, npr. jamstvo nepokretnosti (nepremjivosti).<sup>16</sup> Druga uredba, ona o primjeni Zakona o krivičnom postupku u slučaju ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike Hrvatske<sup>17</sup> suspendirala je mnoga procesna jamstva okrivljenika te uvela pojednostavljeni (mandatni) vojni postupak u Vojnim sudovima.

Iako se neke od mjera iz tih i drugih uredbi mogu opravdati ratnim stanjem, mnogi promatrači smatrali su ih pretjeranima i djelomično ili u cijelosti protuustavnima. Također je bilo izraženo i mišljenje da ove i druge uredbes<sup>18</sup> predstavljaju povredu međunarodnih instrumenata o ljudskim pravima među kojima su i međunarodni standardi neovisnosti sudbene vlasti.

Ubrzo nakon donošenja predsjedničkih uredbi, skupina pojedinaca i organizacija pokrenula je pred Ustavnim sudom inicijativu za ispitivanje njihove ustavnosti. Kao prvo, predlagači su navodili da predsjednik ne može donositi takve uredbes ako stanje opasnosti ili ratno stanje nije formalno proglašeno; drugo, da se takve uredbes mogu donositi samo ako se zakonodavno tijelo ne može sastati (a Sabor je čitavo vrijeme redovno djelovao, štoviše, bio u trajnom zasjedanju);<sup>19</sup> treće, da predsjednik ne može zadirati u ustavna jamstva ljudskih prava i sloboda, već samo Sabor<sup>20</sup>; te konačno, da takve odluke predstavljaju povredu zabrane retroaktivne primjene<sup>21</sup>, budući da su sve uredbes stupile na snagu danom njihova donošenja, a u nekim slučajevima bile su objavljene nekoliko tjedana ili čak mjeseci kasnije.

U konkretnom slučaju, čini se da je zalogaj bio prevelik za Ustavni sud, koji nije smogao hrabrosti da u jeku ratnih zbivanja proglasi neustavnima uredbes predsjednika, koji je u to doba sve snažnije koncentrirao u svojim rukama izvršne ovlasti. U odluci od 24. lipnja 1992. godine, Ustavni sud je utvrdio da 1) predsjednik može vlastitom diskrecijom odlučiti je li zemlja u stanju "neposredne ugroženosti" te da, ako smatra da jest, o tome ne treba donositi nikakvu posebnu odluku, 2) da

<sup>15</sup> NN 67/91 od 12. prosinca 1991.; izmjene i dopune objavljene su u NN 25/92 i 81/92.

<sup>16</sup> Npr. prema članku 11. navedene Uredbe "[p]redsjednika i suce vojnog suda, ratnim rasporedom, raspoređuje ministar obrane, na prijedlog ministra pravosuđa i uprave, iz reda sudaca općinskog odnosno okružnog suda". Članak 16. isto tako davao je predsjednicima redovnih županijskih sudova ovlast da pojedine suce i ostale radnike okružnog i općinskih sudova za područje okružnog suda upućuju na rad u drugi sud na tom području, "dok za to traje potreba". Obje odredbe bile su u suprotnosti s čl. 120. st. 5. Ustava prema kojem sudac ne može biti premješten protivno njegovoj volji.

<sup>17</sup> NN 73/91 od 31. prosinca 1991.

<sup>18</sup> Između ostalih uredbi sa zakonskom snagom, Predsjednik Republike donio je preko 20 uredbi koje reguliraju pitanja kao što su djelatnosti policijskih snaga, prekršaje i kaznena djela, javna okupljanja, osobne iskaznice, prijava boravišta, kulturna zbivanja, znanost i obrazovanje, socijalno osiguranje, zapošljavanje, medije; čak su i pitanja koja se odnose na prava invalidnih osoba, primjenu sankcija za kaznena djela, zdravstvenu zaštitu, zdravlje, transport i telekomunikacije bila uređena predsjedničkim uredbama.

<sup>19</sup> Članak 101. Ustava određuje: "Predsjednik Republike donosi uredbes sa zakonskom snagom i poduzima izvanredne mjere u slučaju ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti države, ili kad su tijela državne vlasti onemogućena da redovito obavljaju ustavne dužnosti. Dok se predsjednik Republike koristi tim ovlastima, Zastupnički dom ne može biti raspušten. Predsjednik Republike podnijet će uredbes sa zakonskom snagom na potvrdu Zastupničkom domu Hrvatskog državnog sabora čim se Sabor bude mogao sastati."

<sup>20</sup> Članak 17. Ustava određuje da se "[u] doba ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti države, te velikih prirodnih nepogoda pojedine slobode i prava zajamčena Ustavom mogu ograničiti. O tome odlučuje Hrvatski državni sabor dvotrećinskom većinom svih zastupnika, a ako se Sabor ne može sastati, predsjednik Republike."

<sup>21</sup> Članak 90. st. 2 Ustava zabranjuje retroaktivnu primjenu zakona, određujući da "samo pojedine odredbe zakona mogu imati povratno djelovanje".

predsjednik može donositi odluke iz cjelokupne nadležnosti Sabora, te 3) da se zabrana retroaktivne primjene ne odnosi na predsjedničke uredbe.<sup>22</sup>

Nakon sklapanja sporazuma o prekidu vatre i privremenom prekidu neprijateljstava neke su uredbe u proljeće 1992. godine ukinute<sup>23</sup>, no neke su i dalje nastavile važiti. Zanimljivo je istaknuti da je među uredbama koje su najduže ostale na snazi bila i ona koja je uređivala organizaciju i djelovanje sudbene vlasti. Konačno, uredbe o sudbenoj vlasti u izvanrednom stanju ukinute su tek krajem 1996. godine<sup>24</sup>, kada su rasformirani vojni sudovi, a njihovi se suci vratili na ranije položaje.

### 3. Zakon o sudovima iz 1993. godine: ozakonjenje prešutnog razrješenja "nepodobnih" sudaca

Ipak, pokazalo se da izvanredno stanje i ratne prilike nisu ono najgore što je moglo snaći hrvatske suce – mnogo su kobnije bile sasvim "civilne" intervencije koje su uslijedile. Iako su se neke od narednih promjena nazivale reformama, institucionalna i izvaninstitucionalna zadiranja u hrvatski pravosudni sustav u razdoblju između 1990. i 1999. godine mogu se prije okarakterizirati kao nedostatak reforme, pa čak i kao anti-reforma. U stvari, već je sâm nedostatak jasne i razvidne srednjoročne i dugoročne strategije razvoja bio jasna poruka pravosuđu. To je, barem do 1997. godine, rezultiralo dotad neviđenim odljevom sudaca u druge grane pravne profesije (najčešće u odvjetnike ili javne bilježnike). Da bi trend bio još i gori, velik broj sudaca koji su napustili pravosuđe ubrajao se među najkvalificiranije i najiskusnije kadrove. Sposobni i ugledni suci bili su uglavnom oni koji su imali mogućnost alternativne karijere te su mnogi od njih smatrali da su njihov trenutni nezavidni status i nesigurna budućnost (a stanje nesigurnosti je u nekim sudovima potrajalo čak sedam ili više godina) previše ponižavajući da bi ostali u sudstvu.

Veoma indikativna za stanje stalne provizornosti i sustavne nesigurnosti položaja hrvatskog sudstva u ovom razdoblju bila je sporost zakonodavne reforme. Prvi provedbeni zakon koji je trebao konkretizirati ustavna jamstva i osigurati primjenu ustavnih odredaba o sudbenoj vlasti bio je Zakon o sudovima (u daljnjem tekstu: ZS) iz 1993. godine.<sup>25</sup> Njime je trebalo biti uređeno ustrojstvo, djelokrug i nadležnost sudova, unutarnje ustrojstvo sudova, uvjeti za imenovanje i razrješenje sudaca i sudaca porotnika te njihova prava i dužnosti kao i neka pitanja pratećih sudskih službi. U svjetlu ranijeg pristupa prema kojem je bez provedbenog propisa bilo nemoguće primijeniti ustavne odredbe o sudbenoj vlasti, zanimljivo je primijetiti da većina novih odredbi sadržajno i nisu donosile znatnije promjene, već su, uz manje preinake, bile preuzete iz ranijih zakona. Svojevrstan je paradoks da su najzanimljivije odredbe ZS-a (a za praktično stanje hrvatskih sudaca u to vrijeme svakako najvažnije) bile inače tek formalne "prijelazne i završne odredbe".

Naime, u razdoblju od početka 1991. do početka 1994. godine, pravosuđe se nalazilo u neformalnom pravnom i ustavnom limbu: iako su ustavne odredbe sucima jamčile trajnost funkcije (doživotnu ili barem "do-mirovinsku"), jednako kao i

<sup>22</sup> Odluka od 24. lipnja 1992., NN 49/92; čini se da u toj vrlo kratkoj odluci prigovor povrede ljudskih prava nije uopće dotaknut, iz čega bi slijedio i četvrti zaključak: da predsjednik može po vlastitoj volji ograničavati i suspendirati ljudska prava zajamčena Ustavom. Možda je upravo zbog evidentne protuustavnosti i ekstremnosti takvog zaključka Ustavni sud i smatrao oportunističkim da preko tog prigovora jednostavno šutke prijeđe.

<sup>23</sup> Cf. Uredbu o stavljanju izvan snage uredbi iz oblasti pravosuđa, NN 25/92 od 29. travnja 1992. godine.

<sup>24</sup> Uredba o stavljanju izvan snage uredbi iz oblasti pravosuđa, NN 106/96 od 6. prosinca 1996.

<sup>25</sup> Zakon o sudovima donesen je 30. prosinca 1993. i objavljen u NN 3/94.



neovisnost, autonomiju i samostalnost, *de facto* su suci u tom razdoblju bili najnezaštićeniji i najfragilniji *species* pravne profesije. Kako nova ustavna jamstva još nisu bila aktivirana, dok su stara već prestala važiti, sudstvo se u razdoblju od više od četiri godine nalazilo u stanju "trajne privremenosti". Ustav je 1990. godine za imenovanje i razrješenje sudaca predvidio tijelo nazvano "Državno sudbeno vijeće"<sup>26</sup>, no do 1994. godine takvog tijela nije bilo, niti je bilo preciznih odredbi o njegovom sastavu; raniji zakoni koji su predviđali sudački mandat od osam godina nisu se više mogli primjenjivati, a s druge je strane nizu sudaca imenovanih na razdoblje od 8 godina mandat istjecao. U takvom vakuumu (koji, očito, nije bio sasvim slučajaj) praksa je bila posve netransparentna i nerijetko u usporedivim situacijama bitno različita. Prema svjedočenjima iz prakse, neki su suci kojima je istjecao mandat nastavili obnašati svoju funkciju (?!), neki su primili službena razrješenja zbog isteka mandata, a neki su samo pozvani da isprazne svoje urede zbog "novonastale situacije".

Pravosuđe je odgovorilo kako se i očekivalo - suci su naveliko počeli mijenjati profesiju. Početak 90-tih predstavljao je razdoblje najvećeg sudačkog egzodusa. Prema još nedovršenom i necjelovitom istraživanju Hrvatskog pravnog centra, samo u 1990. i 1991. godini oko 200 sudaca (jedna šestina do jedne petine svih sudaca) napustilo je pravosuđe. Taj broj nije konačan, jer se temelji na analizi imenovanja i razrješenja objavljenih u Narodnim novinama, a čini se da među njima nema nekih razrješenja koji su na čudan način izmakli pozornosti službenog glasila.<sup>27</sup>

U razdoblju do formiranja DSV-a, mnogi su suci anticipirali svoju "nepodobnost" pa su dali ostavku uz obrazloženje da žele otvoriti "privatnu praksu" – započeti rad u odvjetništvu. Neki su suci napustili pravosuđe da bi se kandidirali za novu, lukrativnu funkciju javnog bilježnika. Mnogi stariji suci otišli su u prijevremenu mirovinu. Ipak, dio je sudaca čekao, nadajući se da će im mandat biti produžen, odnosno da će ih Državno sudbeno vijeće kao stručno tijelo nagraditi za predan rad imenovanjem na stalnu funkciju.

Prijelazne i završne odredbe ZS-a budile su nadu da će se privremenost uskoro okončati određujući u čl. 100. vrlo kratak rok za "konačno" imenovanje svih sudaca imenovanih prema ranijim propisima - samo šest mjeseci od donošenja ZS-a, dakle do sredine 1994. godine. Ovaj je rok, iako očigledno prekratak za kvalitetnu analizu kvalifikacija svakog kandidata, barem obećavao da će postupak završiti u relativno kratkom roku. No, upućenim promatračima nije bilo nikakvo iznenađenje da je rok ponovno prekoračen: umjesto da svi suci budu imenovani u roku od šest mjeseci, *prva* su imenovanja sudaca u skladu s novim zakonom bila izvršena tek u veljači 1995. godine, dakle više od godinu dana nakon što je ZS stupio na snagu. Dužina roka nije bila jamstvo kvalitete – kao što će se pokazati u narednom tekstu, *prva* su

<sup>26</sup> Prvi ustavni naziv za ovo tijelo bio je "Republičko sudbeno vijeće", ali ga je zakon prema kojem je osnovano prekrstio u "Državno sudbeno vijeće" kako bi se naglasilo da Hrvatska nije više dio federacije ("republika") nego samostalna i nezavisna država. Tipično za ponašanje tadašnje parlamentarne većine, ova je "anticipativna" izmjena provedena, a da se prije nije promijenio naziv određen Ustavom, pa bi se moglo tvrditi i da je neustavna. Tek kasnije, kada je Ustav izmijenjen krajem 1997., dva su naziva usklađena u neobičnom nastojanju da se Ustava uskladi s odredbama jednoga hijerarhijski nižega pravnog akta.

<sup>27</sup> Prema privremenim rezultatima još uvijek nezavršenog istraživanja HPC-a, u razdoblju od 1990-1996. godine bilo je više od 2200 razrješenja i imenovanja sudaca i državnih odvjetnika objavljenih u Narodnim novinama, ali taj broj očito nije potpun jer u jednom određenom razdoblju imenovanja i razrješenja nisu bila objavljivana u Narodnim novinama. Osim toga, kako je to opisano u slijedećoj bilješci, nakon što je DSV preuzeo imenovanja sudaca, nije bilo sustavnog izvještavanja o onim sucima koji su bili razrješeni činjenicom što nisu bili ponovno imenovani tijekom prvog imenovanja od strane DSV-a. Od zabilježenih razrješenja, u navedenom razdoblju 361 sudaca je razrješeno bez ikakvog obrazloženja. Usp. ove brojeve s ukupnim brojem od oko 1300 sudaca u cijeloj Hrvatskoj.

imenovanja sudaca odmah potom bila i poništena, a status nekih od tada (ne)imenovanih sudaca upitan je i danas, u vrijeme pisanja ovoga teksta.

Navedene prijelazne i završne odredbe ZS-a riješile su, međutim, još uvijek otvoreno ključno pitanje statusa "starih" sudaca. Taj je status naime sve do tada bio samo prešutno (ali ne i nedvosmisleno) uređen, ostavljajući neriješenim pitanje njihove sudbine nakon donošenja novih zakona o sudstvu. Zakon o sudovima konačno je dao odgovor – jednostavan u svojoj radikalnosti i radikalan u svojoj jednostavnosti. Formula je glasila: *neimenovanje jest razrješenje*. Naime, svi suci koji *nisu* bili imenovani u skladu s novim zakonom smatrali su se *ipso facto* razrješeni dužnosti.<sup>28</sup> Povezivanje trajanja sudačkog mandata s *negativnom činjenicom* (nedostatkom ili uskratom imenovanja) nije bio ohrabrujuć za zatečene suce. Bilo je i mišljenja da takvo uređenje predstavlja povredu osnovnih pravila o sudačkoj neovisnosti, bez obzira na prijelazno razdoblje i privremenost situacije. Naime, razrješenje neimenovanjem onemogućavalo je suce da obave puni mandat na koji su imenovani (ili, zaoštreno, umjesto stalnog mandata oni su bili osuđeni na mandat faktički nekad i znatno kraći od bivšeg mandata od osam godina). Uz to, automatsko (*ex lege*) razrješenje kao posljedica odsutnosti jedne činjenice (imenovanja) osuđivalo se zbog nedostatka transparentnosti i predvidljivosti kakve pravna država iziskuje. Barem se ovo drugo pokazalo točnim: praksa je varirala od suda do suda, pa se ponegdje dogodilo da su suci opet bili prešutno razrješavani dužnosti, čak i bez primitka službenog dokumenta o prestanku njihovog mandata. "Razrješenja neimenovanjem", jasno, nisu bila objavljivana u službenom glasilu. Trenutak dovršenja postupka "svježeg imenovanja" (i neimenovanja) isto je tako bio nedovoljno jasno određen. Možda je najvažnija ipak bila činjenica da se, za razliku od izričitog i formalnog razrješenja, ovo "prešutno razrješenje" teško moglo osporavati. Kako formalnog akta o razrješenju nije bilo, njega se nije moglo niti napasti, već se mogla osporavati samo odluka kojom određeni bivši sudac koji se kandidirao za sudački položaj nije bio imenovan. Kako se kasnije pokazalo, to je bio iznimno težak i u osnovi slabo učinkovit put.

#### 4. Zakon o Državnom sudbenom vijeću - pravna struka kao alibi za političku podobnost

Zagovaratelji gore opisane intervencije vlasti u sudstvo pozivali su se uglavnom na dva argumenta kojima su pokušavali dati legitimitet brutalnosti takvoga zadiranja. S jedne strane, tvrdili su da su "stari" suci uglavnom nasljeđe starog, komunističkog režima te da su mnogi od njih kompromitirani sudjelovanjem u političkim procesima socijalističke ere. S druge strane navodilo se da su u prošlosti suci bili nesrazmjerno regrutirani iz redova Srba kao političke elite bivše Jugoslavije te da su (osobito u jeku rata sa Srbijom) trebali biti zamijenjeni "lojalnim" hrvatskim kadrovima.

Iako su oba argumenta imala određenu težinu, po našem su mišljenju bila daleko preuveličana pa stoga i pogrešna. Čak i da su bili točni, pitanje je bi li mogli u potpunosti opravdati ono što se dogodilo. Ipak, povodom prvog argumenta treba istaknuti da je hrvatsko sudstvo u realsocijalističkom razdoblju bilo uglavnom

<sup>28</sup> Zakon o sudovima u članku 100, st. 2. propisuje da "[s]uci imenovani po dosadašnjim propisima nastavljaju radom [...] kao suci u tim sudovima, dok se ne provede postupak imenovanja sudaca u svakom od tih sudova i imenovani suci ne stupe na dužnost". Sljedeći članak šturo osigurava samo socijalno osiguranje i mirovinski status, ali u biti vodi k istom zaključku: "Sucu, koji ne bude ponovno imenovan za suca po odredbama ovoga zakona, isplaćivat će se za vrijeme od šest mjeseci po prestanku sudačke dužnosti, ako u tom roku ne započne s radom na drugom radnom mjestu ili ne ispuni mirovinski staž za punu mirovinu, plaća i druga primanja koja pripadaju sucima toga, odnosno odgovarajućega suda."

pošteđeno razornih intervencija, možda upravo zbog činjenice da je bilo sustavno gurnuto na marginu "bitnih" političkih stvari. Kako se sustav socijalne regulacije u "važnim pitanjima" nalazio drugdje (u političkim komitetima i u eliti komunističke partije), sudstvo jednostavno nije bilo dovoljno zanimljiva meta političkih manipulacija. Naravno, kao i u drugim sferama, bilo je i nekih sudaca i nekih slučajeva (prvenstveno u krivičnim postupcima) u kojima su se morale izvršavati naredbe državne politike. Ali, bilo je i situacija u kojima se suci nisu pokorili partijskim direktivama - tako je na primjer nekoliko visoko pozicioniranih sudaca početkom sedamdesetih godina (kao što su npr. ranije spomenuti sudac Vidović, predsjednik Vrhovnog suda Sesardić i sudac Primorac) postavili primjere sudačke neovisnosti i etičnosti, pa su 1971. godine u vrijeme obračuna tvrde komunističke struje s pokretom liberalnog nacionalizma u Hrvatskoj kasnije poznatim pod nazivom "Hrvatsko proljeće" odbili donijeti osuđujuće presude u političkim procesima, zbog čega su morali odstupiti s funkcije ili biti smijenjeni.<sup>29</sup> Broj "kompromitiranih" i "pro-komunističkih" sudaca bio je stoga razmjerno malen, a dobar dio njih nije nosio drugo nasljeđe prošlosti osim činjenice da su imenovani u "drugom sustavu". Što se tiče drugog argumenta, o etničkom sastavu hrvatskih sudova, on je sam po sebi diskriminatoran i stoga ga treba odbaciti. Kada bismo ga hipotetski čak i uzeli u razmatranje, treba naglasiti da su do 1990. druge etničke grupe možda i bile iznadzastupljenije u državnoj administraciji i sudstvu (pa tako i Srbi, koji su prema popisu stanovništva iz 1991. godine tvorili 12% populacije u Hrvatskoj)<sup>30</sup>, ali - čak i ako odbacimo politiku pozitivne diskriminacije - reakcija je početkom 90-tih bila toliko radikalna da je situacija gotovo izvrnuta naglavačke, čak do te mjere da bi se moglo govoriti o "etničkom čišćenju" sudačkih pozicija. Naime, prema neobjavljenoj i do sada čini se javno nedostupnoj statistici Ministarstva pravosuđa iz svibnja 1999. godine, hrvatski su se suci (uključujući i međunarodno zaštićeno područje Istočne Slavonije s kontroliranim jamstvima proporcionalnog etničkog sudjelovanja) u 93,6% izjašnjavali kao etnički Hrvati, 3,1% kao etnički Srbi, a 3,3% kao druge etničke grupe.<sup>31</sup>

Na ovom je mjestu potrebno pobliže opisati funkcioniranje novog sustava imenovanja, razrješenja i disciplinske odgovornosti sudaca nakon što je ovaj, uz veliko zakašnjenje, napokon počeo funkcionirati. Priča može početi starom izrekom o tome da je put u pakao popločen dobrim namjerama; opće je poznato da pokušaj ostvarenja sna može izazvati najgore móre. Ipak, malo je tko mogao predvidjeti evoluciju ustavnog koncepta imenovanja sudaca – i raskorak između zamišljenog i stvarnog djelovanja tijela nadležnog za kadrovsku politiku u pravosuđu, nazvanog Državno sudbeno vijeće (u daljnjem tekstu: DSV).<sup>32</sup>

Ideja o stručnom tijelu koje bi bilo odgovorno za vođenje "unutarnjih poslova pravosuđa" dakako nije nova. U razdoblju demokratskog optimizma iz 1990. godine, ovaj je koncept intencionalno uveden u hrvatski Ustav s namjerom da spriječi zadiranje drugih grana vlasti u autonomno područje rada sudstva, prema uzoru na sustave imenovanja sudaca u romanskim zemljama. Za izravni model izabran je

<sup>29</sup> Indikativno je da je većina njih odigrala ključne uloge i reformi sudstva u prvim danima hrvatske nezavisnosti, a opet su bili ili razriješeni ili prisiljeni dati ostavke.

<sup>30</sup> Podatak Državnog zavoda za statistiku.

<sup>31</sup> U trgovačkim sudovima, prema tom izvoru, svih 101 sudaca (100%) deklarirali su se kao etnički Hrvati.

<sup>32</sup> U skladu s člankom 121. Ustava, "[s]uce i državne odvjetnike, u skladu s Ustavom i zakonom, imenuje i razrješuje te o njihovoj disciplinskoj odgovornosti odlučuje Državno sudbeno vijeće. Državno sudbeno vijeće ima predsjednika i 14 članova. Predsjednika i članove predlaže Županijski dom, a bira ih Zastupnički dom, na vrijeme od osam godina, iz reda istaknutih sudaca, državnih odvjetnika, odvjetnika i sveučilišnih profesora pravnih znanosti, u skladu sa zakonom".

francuski *Conseil supérieur de la magistrature* te, još važnije, talijanski *Consiglio Superiore della Magistratura*.<sup>33</sup>

Ali, ideja o samoupravi (*autogoverno*) sudbene vlasti bila je, čini se, previše avangardna za tranzicijsko razdoblje. Jedan aspekt u transformaciji ove ideje i njenog prilagođavanja aktualnim vlastodržcima sastojao se u već opisanoj strategiji odugovlačenja s njegovom primjenom. Drugi, važniji, dogodio se u procesu imenovanja članova DSV-a - predstavnika pravne profesije, "istaknutih pravnika" iz članka 121. Ustava.

Zakon koji je trebao definirati značenje pojma "istaknuti pravnici" i odrediti postupak njihova imenovanja bio je Zakon o Državnom sudbenom vijeću (u daljnjem tekstu: ZDSV), donesenog 2. lipnja 1993. godine i objavljenog u *Narodnim novinama* od 18. lipnja 1993. Prema njegovim prijelaznim odredbama, Zakon je stupio na snagu osmog dana od dana objave (tj. 26. lipnja 1993. godine), osim odredbi Glave II i IV čija je primjena odgođena do donošenja odgovarajućih propisa o ustroju sudova i državnog odvjetništva.<sup>34</sup> Budući da su upravo te glave sadržavale ključne odredbe o imenovanju sudaca i državnih odvjetnika, to je značilo da se veći dio ovog Zakona nije mogao primijenjivati sve do početka 1994. (ili čak 1995. godine - za državne odvjetnike) kada su odgovarajući zakona o području i sjedištima sudova odn. državnog odvjetništva.<sup>35</sup>

Iako primjena odredaba o imenovanju članova DSV-a nije bila odgođena, oni su bili imenovani tek pola godine nakon stupanja na snagu ZDSV-a. Trenutak njihova imenovanja koincidirao je s razdobljem intenzivne parlamentarne krize tijekom koje su oporbene stranke povukle svoje zastupnike iz Sabora, pa je tijekom nekoliko mjeseci zakonodavno tijelo donosilo zakone bez raspravljanja, samo glasovima vladajuće Hrvatske demokratske zajednice (HDZ) koja je držala većinu zastupničkih mjesta koja joj je dopuštala da zakone praktično donosi sama.

Sustav imenovanja članova DSV-a propisan novim zakonom stoga nije slijedio izvornu ustavnu ideju – recepciju talijanskog modela autonomije sudbene vlasti koji kombinira imenovanje manjine članova po položaju (predsjednik Kasacijskog suda, predsjednik države) s većinom koju tvore suci i drugi magistrati s raznih razina pravosudne hijerarhije, izabrani na izravnim izborima od strane svojih kolega. Umjesto toga, ZDSV je odredio da sve članove DSV-a imenuje Sabor, odnosno Zastupnički dom na prijedlog Županijskog doma, na rok od 8 godina. Da bi sustav bio "delegatskiji", članak 3. stavak 2. ZDSV-a određuje da će "[u] postupku utvrđivanja kandidata za predsjednika i članove Vijeća Županijski dom Sabora Republike Hrvatske zatražiti od Vrhovnog suda Republike Hrvatske, ministra pravosuđa, državnog odvjetnika Republike Hrvatske, Hrvatske odvjetničke komore i pravnih fakulteta da predlože osobe za koje smatraju da mogu biti kandidati za predsjednika i članove Vijeća." Ova lista predlagatelja uglavnom korespondira raspodjeli 15 mjesta u DSV-u unutar pravne profesije: ZDSV je dao 8 mjesta (predsjednika i sedam članova) sucima, 4 mjesta državnim odvjetnicima i njihovim zamjenicima, 2 mjesta profesorima pravnih znanosti te jedno mjesto odvjetnicima.

<sup>33</sup> Za talijanski i francuski koncept CSM v. Senese, S., The "Autogoverno" of Italian Judiciary, *CJIL Yearbook: Constitutional Guarantees for the Independence of Judiciary*, 1992., str. 61; Badinter, R., *Judicial Independence in France*, *id.* str. 53.

<sup>34</sup> Zakon o sudovima stupio je na snagu 22. siječnja 1994. godine, a Zakon o državnom odvjetništvu 7. listopada 1995.

<sup>35</sup> Zakon o području i sjedištima sudova, NN 3/94 od 14. siječnja 1994. godine; Zakon o području i sjedištima državnih odvjetništava, NN 75/95 od 29. rujna 1995. godine.

Prvi sukob u postupku imenovanja članova DSV-a izbio je na Vrhovnom sudu koji je Saboru prezentirao dvije vrlo različite liste kandidata. Jednu je pripremio predsjednik Vrhovnog suda, koji je smatrao da ima ovlasti sačiniti prijedlog u ime suda bez savjetovanja s ostalim sucima Vrhovnog suda. S druge strane, smatrajući da je najviše tijelo Vrhovnog suda opća sjednica svih sudaca, a ne predsjednik suda, većina ostalih sudaca sastala se na vlastitu inicijativu i sastavila drugu listu potencijalnih kandidata.

Druga tijela ovlaštena za predlaganje kandidata također su podnijela svoje liste. U svim slučajevima osim u jednom, tijela ovlaštena za predlaganje kandidata ograničila su se na pripadnike vlastite grane pravne profesije (tako je Odvjetnička komora predložila jednog odvjetnika, pravni fakultet dva profesora, pa čak je i Vrhovni sud - iako u dvije varijante - predložio samo članove DSV-a iz reda sudaca). U međuvremenu, vodstvo HDZ-a i sâm predsjednik Tuđman odlučili su uzeti stvar u svoje ruke: neslužbena komisija kojom je predsjedavao Tuđmanov savjetnik za unutrašnju politiku Ivić Pašalić (tzv. *Pašalićeva komisija*) sastavila je svoju listu kandidata, sastavljenu od ljudi za koje se smatralo da su lojalni politici vladajuće stranke. Budući da se takvo tijelo nije ubrajalo među službene predlagatelje potencijalnih kandidata, smišljena je dovitljiva formula: tu je listu kao svoju prezentirao Državni odvjetnik Republike Hrvatske, dr. Krunislav Olujić; njegova lista tako nije sadržavala samo popis kandidata iz redova državnih odvjetnika, već i suce i odvjetnike, ukupno trinaest od 15 članova DSV-a. Kao što je bilo i očekivano, upravo tu su listu prihvatila oba doma Sabora, dok su kandidati s lista zakonom ovlaštenih predlagatelja odbijeni. Štoviše, jedini kandidati koji su imenovani za članove DSV-a bez izravnog političkog utjecaja bila su dva profesora prava koje su zajednički nominirala četiri hrvatska pravna fakulteta - a upravo oni su se kasnije pokazali najoštrijim kritičarima poteza DSV-a.<sup>36</sup>

#### 4. Ustavnost na ispitu: odnos Ustavnog suda i DSV-a

Postupak formiranja i ustroja DSV-a nastavljen je u kontroverznom stilu. Prvi akt koji je DSV donijelo bio je njegov Poslovnik, usvojen na sjednici od 4. studenog 1994. godine. Neke njegove neobične odredbe istoga su trenutka privukle pozornost stručne javnosti: npr. odredba po kojoj su "sjednice Vijeća javne", ali je "javnost isključena za vrijeme disciplinskoga postupka i odlučivanja o disciplinskoj odgovornosti predsjednika suda ili suca, te za vrijeme sjednica kada se raspravlja i odlučuje o imenovanju ili o prijedlogu za razrješenje predsjednika suda ili suca, državnog odvjetnika ili njegova zamjenika, ako Vijeće drukčije ne odluči" – dakle praktički u svim bitnijim pitanjima iz njegova djelokruga. Tu odredbu, kao i odredbu prema kojoj će u slučaju jednakog broja glasova prevladati glas predsjednika DSV-a napala je Hrvatska udruga sudaca (HUS) koja je potom pred Ustavnim sudom inicirala postupak ispitivanja njene ustavnosti. Dana 15. veljače 1995. godine Ustavni sud je prihvatio argumente HUS-a i poništio navedene odredbe Poslovnika DSV-a. Prema stajalištu USRH-a, DSV je propisivanjem takve odredbe prekoračio svoje ovlasti i počinio povredu prava na jednakost kandidata za sudačku funkciju,

<sup>36</sup> Jedan od njih, profesor Davor Krapac, voditelj katedre kaznenog postupka na Pravnom fakultetu u Zagrebu, objavio je neka svoja zapažanja o radu DSV-a (uklopljena u komparativnu studiju o stanju njemačkog i hrvatskog pravosuđa) i u više navrata unutar DSV-a reagirao na problematične poteze toga tijela, gdje je redovito bivao nadglasan. V. Krapac, D., Nezavisnost sudaca kao postulat pravne države: njemačka iskustva, hrvatski problemi, *Politička misao*, 34 (1/1997), 63-111.

određujući diskrecijsko pravo Vijeća da o jednim kandidatima odlučuje na javnim, a o drugima na nejavnim sjednicama.<sup>37</sup>

DSV je započelo svoju redovitu aktivnost dan nakon objave navedene odluke Ustavnog suda. Suprotno nekim očekivanjima i mogućem planu rada, Vijeće je počelo aktivnosti imenovanja sa samoga vrha sudske hijerarhije. Prva imenovanja odnosila su se na suce Vrhovnog suda - i, naravno, bila su krajnje kontroverzna. Dana 16. veljače 1995. godine pod oznakom I-1/1995, DSV je obavilo svoje prvo imenovanje.<sup>38</sup> Čim je odluka objavljena, ona je izazvala žive reakcije, i to ne prvenstveno u odnosu ne na suce koju su *bili imenovani*, već na suce koji *nisu bili imenovani* (pa su time, sukladno već prikazanim odredbama ZS-a, bili razriješeni svoje funkcije). Druga pitanja ticala su se postupku imenovanja u kome je DSV očigledno i dalje stajao na stanovištu da ima punu diskreciju. Stoga su imenovanja bila obavljena bez ikakve rasprave i obrazloženja; štoviše, DSV nije nikada ispunio niti zakonske pretpostavke i zatražio potrebno mišljenje o karakteristikama i sposobnostima određenih sudaca Vrhovnog suda od predsjednika suda.

Što se tiče kvalitete obavljenog posla, mišljenje dobro upućenih profesionalnih krugova i velikog dijela kritičke javnosti bilo je da imenovani suci, uz određene iznimke, nisu bili baš oni s najboljim profesionalnim ocjenama, a bilo je očito i da je nekoliko uglednih i javno priznatih sudaca, primjera osobnih kvaliteta i nezavisnosti (kao što su npr. sudac Vladimir Primorac ili sutkinja Ružica Horvatinović) *nisu* bili ponovno imenovani, i to, prema općem mišljenju, upravo zbog svog izraženog stava o sudačkoj nezavisnosti i suprotstavljanja nekima od najozloglašnijih zagovaratelja intervencije političke vlasti u pravosudnu sferu.<sup>39</sup> Veliki dio sudaca koji su ostali bez posla bili su ugledni članovi Hrvatske udruge sudaca, među kojima je bio i tadašnji predsjednik Udruge dr. Petar Novoselec (koji je osim toga bio i urednik časopisa *Iudex*, stručnog časopisa udruge sudaca koji je nakon ovoga prestao izlaziti).

Među onima koji su podnijeli prijave, ali nisu bili imenovani, bili su i Ivica Crnić, u to vrijeme ministar pravosuđa, koji je preuzeo tu dužnost dok je bio sudac Vrhovnog suda, izražavajući želju da se na tu dužnost vrati po isteku ministarskog mandata.<sup>40</sup> Nekoliko tjedana kasnije, 3. ožujka 1995. godine, ministar Crnić podnio je svoju ostavku premijeru Valentiću, obrazlažući ju u otvorenom pismu (koje je mahom bilo ignorirano i neobjavljeno ili vrlo šturo citirano u medijima pod kontrolom države) svojim neuspjehom u sprečavanju radnji predsjednika DSV-a Potrebice i Vrhovnog

<sup>37</sup> V. NN. 11/95. Istoga dana Ustavni je sud odlučio o još jednom prijedlogu koji je podnio predsjednik Vrhovnog suda Milan Vuković. On je smatrao da odredbe Zakona o DSV-u prema kojima DSV imenuje predsjednika Vrhovnog suda na prijedlog Vlade vrijeđa ustavno načelo diobe sudbene i izvršne vlasti. Ustavni je sud odbio njegov prijedlog zaključujući da načelo diobe vlasti ne znači strogo razdvajanje grana vlasti, već njihovu uzajamnu kontrolu. Istaknuo je nekoliko primjera preklapanja djelovanja i ovlasti raznih grana, uključujući i poziciju samog Ustavnog suda koji nije dio ni sudbene, ni izvršne ni zakonodavne grane vlasti. Za političku pozadinu tog Vukovićevog prijedloga v. *infra*, Poglavlje III.2.

<sup>38</sup> Iako su imenovanja sudaca bila ranije (u vrijeme kada su bila u nadležnosti Sabora) objavljivana u Narodnim novinama, ovo i neka imenovanja koja su uslijedila nisu bila nikad službeno objavljena. Tek je kasnije DSV nastavio praksu objavljivanja imenovanja.

<sup>39</sup> Cf. o imenovanjima članak "Trojica novih sudaca Vrhovnog suda teško su se kompromitirala političkim procesima" u *Globusu* od 24. veljače 1995.

<sup>40</sup> Ivica Crnić bio je jedan od onih koji su inzistirali na stručnoj sposobnosti sudaca i osvjedočenom iskustvu kandidata. Sredinom 1993. godine pokušao je postići konsenzus pravne profesije oko potencijalnih kandidata za članove DSV-a putem serije anketa u sudovima, državnim odvjetništvima, odvjetničkoj komori i drugim stručnim organizacijama (v. *Nacional* od 6. siječnja 1995.). Na kraju, njegov napor nije urodio plodom, a za članove DSV-a izabrani su suci i odvjetnici koji su bili uglavnom smatrani "politički korektnim" i odanim liniji koju je predstavljao M. Vuković i njegov bliski suradnik M. Potrebica, koji je postao predsjednikom DSV-a. Time se Crnić ubrojio u političku liniju suprotstavljenu stavovima i politici većine članova DSV-a, uključujući posebno M. Vukovića i Potrebicu. Međutim, kada je njegovo imenovanje bilo odbijeno, nije se pridružio pobijanju imenovanja sudaca Vrhovnog suda pred Ustavnim sudom (v. *infra*, slijedeći odlomak).

suda Vukovića, koje su po njegovom mišljenju bile izrazito destruktivne za položaj i status sudaca, sudbene vlasti i vladavine prava općenito.

Ubrzo nakon što su imenovanja (tj. razrješenja) sudaca Vrhovnog suda bila izvršena, ona su bila osporena ustavnim tužbama. Trinaest kandidata za suce Vrhovnog suda – bivši suci tog suda koji u postupku nisu bili ponovo imenovani – ocijenili su imenovanja protuzakonitima zbog raznih postupovnih i materijalnopравnih povreda, osobito stoga što nije bilo nikakve supstancijalne rasprave o kvalitetama kandidata.

DSV je odbio navode iz ustavnih tužbi, zastupajući stav da Ustavni sud nije nadležan odlučivati o tim pitanjima. Stav Vijeća je bio da ono nije "tijelo ni izvršne niti sudbene vlasti" te da se stoga imenovanja ne mogu osporavati jer ne potpadaju pod "odluke sudbene, upravne vlasti ili drugih tijela koja imaju javne ovlasti" protiv kojih bi ustavne tužbe bile dopuštene.<sup>41</sup>

Svojom odlukom od 29. ožujka 1995., Ustavni sud odbio je prigovor nenadležnosti i ustanovio da je način na koji je DSV obavljalo imenovanja bio protuzakonit, pa je ukinuo cjelokupnu listu imenovanja i naredio DSV-u da ponovi postupak imenovanja u roku od tri mjeseca. U obrazloženju te odluke, većina sudaca Ustavnog suda (uz jedno izdvojeno mišljenje<sup>42</sup>) utvrdila je da je pri navedenim imenovanjima učinjena povreda načela jednakosti kandidata (čl. 14. st. 2. Ustava), jednakosti pred sudovima (čl. 26. Ustava) i jednakosti prava na pristup javnim službama (čl. 44. Ustava). Te su povrede počinjene u tijeku imenovanja, jer se "na sjednici Vijeća nije vodila nikakva rasprava o stručnim i drugim kvalitetama kandidata za Vrhovni sud, nisu izneseni nikakvi razlozi na temelju kojih se neki predlažu za imenovanje, a drugi se ne predlažu, pa se i donošenje odluke svelo na puko glasovanje bez ikakvih argumenata".<sup>43</sup> Druga nezakonitost u postupku očitovala se u činjenici da je, unatoč tomu što je Ministarstvo pravosuđa raspisalo natječaj za 37 sudačkih mjesta u Vrhovnom sudu, DSV odlučilo imenovati samo 25 sudaca. Samo imenovanje odigralo se prilično nagao i pomalo farsičan način – prvo je predsjednik VSRH predložio da se popuni 25 mjesta umjesto 37, potom je predložio listu od 25 kandidata koji su mu se činili prikladnima, potom je DSV glasovalo i prihvatilo njegovu listu, a naposljetku je glasovalo redom i o ostalim kandidatima od kojih niti jednog nije imenovalo. Sve odluke donesene su većinom glasova - jedino su dva člana DSV-a, ona iz redova profesora prava - bila protiv prijedloga. Zbog svih tih razloga, Ustavni sud odlučio je da je DSV povrijedio prava kandidata na jednakost i jednaku mogućnost pristupa javnim službama te je izrazio nadu da će DSV promijeniti svoje ponašanje te se ubuduće pozabaviti sadržajnim i principijelnim raspravljanjem o sposobnostima svakog pojedinog kandidata.

DSV nije slijedilo savjet iz odluke Ustavnog suda. Naprotiv, svojom odlukom od 27. travnja 1995, ono je ponovilo postupak imenovanja popravivši tek neznatne formalne propuste te je donijelo sadržajno posve jednaku odluku. Nova imenovanja ponovno su se našla pred Ustavnim sudom; ovaj puta ustavne tužbe podnijelo je 10 kandidata (tri su u međuvremenu odustala).

<sup>41</sup> V. Članak 28 st. 1 i 2. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu (koji određuju tko je ovlašten podnijeti ustavnu Ustavnom sudu).

<sup>42</sup> Sudac Bartovčak je smatrao da to što su prava trinaestoro podnositelja povrijeđena ne utječe na ostala imenovanja te je smatrao da Ustavni sud ne treba poništiti cijelu listu imenovanja, već samo utvrditi povredu u odnosu na podnositelje i narediti ponavljanje postupka u pogledu njihovih kandidatura.

<sup>43</sup> *Obiter dicta*, sud je ustvrdio da u je drugoj prilici DSV, premda nije bilo pisanog mišljenja o određenim sposobnostima kandidata i sam bio zauzeo stajalište da je prije odlučivanja potrebno pribaviti mišljenje "o suštinskim kvalitetama svakoga suca ponaosob" i ipak saslušao mišljenja predsjednika Vrhovnog suda kao predsjednika neposredno višeg suda koja su međutim "dana samo usmeno (i to ne na osobito kvalitetan način)". *Ibid.*, iz odluke USRH U-III-188/1995 od 29. ožujka 1995. (NN 22/95).

Ustavni sud i drugi je puta poništio imenovanja DSV-a. Zanimljivo je, međutim, da su se sadržaj i razlozi odluke promijenili, održavajući na indikativan način promjenu u političkoj situaciji (ostavka ministra pravosuđa poremetila je ravnotežu u korist čvrste linije DSV-a) koja je natjerala Ustavni sud da se djelomično povuče sa svog ranijeg stajališta. Naime, ovoga puta Ustavni sud nije ukinuo odluku u cijelosti, već samo onaj dio koji se odnosio na podnositelje ustavne tužbe - 10 neimenovanih/razriješenih kandidata. Ovoga puta, Ustavni sud nije inzistirao na svom ranijem stavu prema kojem DSV nije ovlašten jednostrano izmijeniti broj imenovanja sa 37 na 25, pa je čak iskoristio tu činjenicu da bi odbio navode da imenovanja predstavljaju povredu odredbe o zastupljenosti etničkih manjina navodeći da ionako ostaje 12 neispunjenih mjesta za buduće suce koji mogu osigurati imenovanje sudaca iz drugih etničkih grupa.

Ustavni sud ostao je na svom ranijem stajalištu u pogledu potrebe pribavljanja pisanog mišljenja predsjednika suda. Ovoga puta je predsjednik Vrhovnog suda Vuković, doduše, izdao mišljenje, ali je to mišljenje bilo doneseno na sjednicu DSV-a i pročitano članovima prije glasovanja. Neki dijelovi obrazloženja odluke Ustavnog suda opisali su i kritizirali detalje iz tog "pisanog mišljenja". Tako je Ustavni sud utvrdio da su "umjesto ocjene cjelokupnog rada i djelovanja iz rada pojedinih sudaca izdvojene jedna ili dvije presude na čijoj ocjeni se temeljilo mišljenje o njihovoj nepodobnosti za obnašanje sudačke dužnosti". Štoviše, te su presude uglavnom bile odluke kolegijalnog tijela, pa je Ustavni sud zauzeo stav da to ne može biti temelj za ocjenu rada pojedinog člana sudskog vijeća, a osobito ne pretpostavke o glasovanju i izdvajanju mišljenja takvih članova. Isto tako, u "mišljenju" je "bez kriterija i argumenata, samo za neke suce [...] kao razlog za nepodobnost istaknuto njihovo sudjelovanje u političkim procesima prije 1990. godine"; konačno, "nedostatak kriterija očit je i u mišljenjima o drugim kandidatima - podnositeljima ustavnih tužbi [navode se inicijali četvero podnositelja] u kojima nema gotovo nikakvih navoda temeljem kojih je moguće objektivno ocijeniti njihovu stručnost, neovisnost i dostojnost za obnašanje sudačke dužnosti".<sup>44</sup>

Neki drugi navodi podnositelja ustavnih tužbi bili su, međutim, odbijeni. Tako je Ustavni sud utvrdio da odluke o imenovanju ne moraju biti obrazložene te da, stoga, ne postoji povreda ustavnog prava na žalbu i sudsku kontrolu zakonitosti pojedinačnih akata, pa ni povrede prava na saslušanje (pravo na pravično suđenje). Također, navode o eventualnoj povredi prava saslušanja zbog toga što kandidatima nije bilo omogućeno reagirati i komentirati "mišljenje" o svojoj podobnosti i sposobnosti Ustavni sud ovom prilikom uopće nije ni uzeo u razmatranje.

Možda je najznačajniji dio druge odluke o poništaju imenovanja onaj koji se očitovao o najosnovnijem i najdalekosežnijem argumentu istaknutom u jednom dijelu podnijetih ustavnih tužbi. Šest kandidata zajednički je osporilo imenovanja iz razloga što samo DSV nije bilo izabrano u skladu s Ustavom i zakonom. Takav sastav ovoga tijela, isticali su podnositelji, vrijeđa jedno od temeljnih prava kandidata – pravo da o njegovim pravima odlučuje legalno imenovano i izabrano tijelo u postupku koji jamči punu ravnopravnost kandidata i njihovo jednako pravo na pristup sudačkoj funkciji pod uvjetima propisanim zakonom. Ustavni sud ovaj je argument odbio, smatrajući da on implicira pobijanje odluke Zastupničkog doma koji je članove DSV-a imenovao; zbog toga je USRH zaključio da se niti ovaj navod o povredama "ne može uzeti u razmatranje jer odluka Zastupničkog doma o imenovanju članova Državnog sudbenog vijeća nije odluka iz članka 28. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu

<sup>44</sup> Iz odlukâ Ustavnog suda u predmetima br. U-III-520/1995 U-III-530/ 1995 U-III-534/ 1995 U-III-537/1995 U-III-540/1995 od 30. studenog 1995.



Republike Hrvatske, koju bi Ustavni sud bio ovlašten ocjenjivati u ovom postupku".<sup>45</sup> Alternativni pristup, prema kome bi USRH doduše bio nenadležan ispitivati samu odluku o imenovanju DSV-a, ali bi mogao izvući konzekvencije ako ona rezultira u neustavnoj praksi toga tijela, bio je također ovoga puta odveć avangardan za Ustavni sud, pa se ovaj odlučio za naizgled jednostavniji put.

Promjena u pristupu čitavog Ustavnog suda ("mekši", manje dosljedan i više kompromisan pristup prema DSV-u i njegovom imenovanju sudaca) može se gotovo anegdotski ilustrirati činjenicom što je i ovoga puta odluka donesena uz jedno izdvojeno mišljenje koje je dao isti sudac koji je izdvojio svoje mišljenje i u prvom odluci. No, budući da je ovoga puta većina napustila svoje izvorno stajalište i u biti prihvatila njegov stav (ne treba ukidati cijelu odluku, već samo onaj dio koji se odnosi na kandidate koji su podnijeli tužbu), sada je on napustio svoj prijašnji stav i argumente te se suprotstavio bilo kakvom ukidanju kontroverznih imenovanja.

Konačni rezultat ponovnog poništavanja bio je stoga slab: Ustavni sud je ovoga puta naredio DSV-u da u ponovljenom postupku odlučuje na temelju mišljenja o kandidatima predsjednika Vrhovnog suda koje će biti sastavljeno u skladu sa zakonom propisanim formalnim uvjetima i unaprijed dostavljeno članovima DSV-a. Taj uvjet nije bilo teško ispuniti, pa se činilo da je ova odluka svojevrsan signal i poruka članovima DSV-a da je Ustavni sud spreman na kompromis. Ako je tome i bilo tako, poruka nije urodila plodom: DSV ju je shvatilo kao signal slabosti, pa je jednostavno ponovilo postupak imenovanja i kontroverzne kandidate ponovno odbilo.<sup>46</sup>

Daljnja imenovanja sudaca nisu bila ništa manje sporna. Tako je Ustavni sud poništio odluku DSV-a o imenovanju sudaca Trgovačkog suda u Zagrebu<sup>47</sup> od 8. veljače 1996. (odluka Ustavnog suda je od 18. ožujka 1997.), a poništeno je imenovanje i jednog suca na Županijskom sudu u Splitu.

Iako je velika većina podnesenih tužbi bila usvojena, bilo je i suprotnih primjera. Tako je Ustavni sud odbio tužbu razriješenog bivšeg predsjednika Upravnog suda, kao i tužbu razriješenog bivšeg predsjednika Visokog trgovačkog suda.<sup>48</sup>

Sve u svemu, poništenja imenovanja nisu imala neki veći utjecaj na radnje DSV-a niti na konačni ishod imenovanja. Ipak, probudila su javnu svijest o načinu djelovanja i sastavu DSV-a i skrenule pozornost na njegove aktivnosti.

<sup>45</sup> *Ibid.*

<sup>46</sup> Time nije završen historijat ove odluke. I ova je odluka (donesena 20. studenoga 1997.) pobijena pred Ustavnim sudom, ovaj puta samo od pet od početnih trinaest neimenovanih sudaca. Ustavni sud je bio još mnogo sporiji nego u drugom postupku, tako da za trajanja svoga mandata nije stigao riješiti njihove ustavne tužbe pa je slučaj došao pred novi sastav Ustavnog suda. No, i on je napokon došao do jednakog rezultata: u svojoj odluci od 3. siječnja 2000. godine, odluka DSV-a je ponovno ukinuta i vraćena DSV-u na ponovni postupak (NN br. 20/2000 od 3.2.2000.).

<sup>47</sup> Jedno od poništenih imenovanja DSV-a (odluka Ustavnog suda od 18. ožujka 1997.) odnosila se na kandidaturu tadašnjeg predsjednika Trgovačkog suda u Zagrebu Ante Gverića koji je u tijeku prvog imenovanja bio razriješen i svog položaja predsjednika sud i sudačke dužnosti. drugo imenovanje odnosilo se na drugog kandidata u postupku (odluka Ustavnog suda u predmetu U-III-152/1996. od 26. ožujka 1997.). U obrazloženju obiju odluka, Ustavni sud je ponovno utvrdio da je "protivno pravnoj sigurnosti (članak 3. Ustava - vladavina prava) da se mišljenje zasniva na neobrazloženim golim tvrdnjama, koji moralni lik kandidata karakteriziraju u potpuno negativnom kontekstu."

<sup>48</sup> V. odluke U-III-185/1995 i U-III-186/1995 od 5. srpnja 1995.

### III. Neka obilježja krize hrvatskog pravosuđa u drugoj polovici 1990-tih

#### 1. Stvaranje predsjedničke oligarhije: predsjednici sudova kao politički redari

Nakon zgrade s kratkim predsjedničkim mandatom prvog post-komunističkog predsjednika Vrhovnog suda Vjekoslava Vidovića,<sup>49</sup> i još kraćim predsjedništvom njegovog nasljednika Zlatka Crnića koji je poginuo u tragičnoj automobilskoj nesreći samo nekoliko mjeseci nakon imenovanja za predsjednika, razdoblje stručnih, politički neutralnih predsjednika sudova činilo se završenim. Slijedeći predsjednik Vrhovnog suda Milan Vuković bio je politički postavljenik - odvjetnik bez ikakvog prethodnog sudačkog iskustva, poznat najviše kao politička figura po tome što je bio zastupnik obrane u komunističkim političkim progonima, a među ostalima branio je i predsjednika Tuđmana, koji ga je u znak zahvalnosti sâm odabrao za nositelja najviše sudačke funkcije. Početkom prosinca 1991. Vuković je bio imenovan za suca Ustavnog suda<sup>50</sup>, ali je na toj funkciji ostao vrlo kratko, jer je napustio sud za manje od godinu dana, navodno na osobni zahtjev predsjednika Tuđmana, da bi postao predsjednikom Vrhovnog suda krajem studenog 1992.<sup>51</sup>

Kao predsjednik Vrhovnog suda, Vuković nije nikad djelovao kao *primus inter pares*, što je prema doktrini i pravnoj literaturi uobičajena uloga predsjednika suda. Umjesto toga, on je od početka odstupao od uobičajenih pravila ponašanja, pokazujući da je njegova glavna uloga "disciplinirati" suce, pa čak i više od toga - natjerati svoje "podređene" da bespogovorno izvršavaju njegove naredbe. Njegov odnos s kolegama iz redova sudaca bio je katastrofalan - smatrali su ga pravnom nezalicom, a on je njih proglašavao ostacima starog režima koji su nesposobni shvatiti svoju ulogu u ostvarivanju nacionalnih interesa i primjeni prava na "fleksibilan" način koji bi pridonio visokim ciljevima vladajuće stranke i predsjednika Tuđmana. S druge strane, Vuković se nije nikad sramio pred medijima, osobito onima koje je kontrolirala država. Davao je mnogobrojne izjave i intervjuje i nikada se nije propustio pojaviti u prvim redovima bilo kakvog javnog zbivanja, ako je ono imalo potporu visoke državne politike. U svom službenom životopisu naglašavao je svoje bliske veze s katoličkom crkvom i svoje hrvatsko porijeklo "i s majčine i s očeve strane". Govoreći o svom viđenju sudbene vlasti, uvijek je pretpostavljao "ljudske osobine" i "poštenje" stručnim kvalitetama i sudačkom znanju. Naglašavao je potrebu da se sudstvo oslobodi od onih sudaca koji su djelovali u političkim procesima i bili kompromitirani u prošlosti. No, ta politika nikada nije bila dosljedna, jer je među sucima koje je isticao bilo i onih prijeporne prošlosti, dok je u isto vrijeme pomogao u razrješenju nekih sudaca s čistom prošlošću, pa čak i onih koji su nekada imali reputaciju disidenata.

Možda je najpoznatija Vukovićeva izjava bila ona koju je dao u okviru rasprave o ratnim zločinima na području bivše Jugoslavije. Suočen s optužbama da su neke hrvatske jedinice počinile okrutne zločine u vojnim operacijama, on je javno izjavio da "Hrvati ne mogu činiti ratne zločine", jer je "hrvatski narod bio žrtva agresije i vodio je pravedan rat". Vukovićevi protivnici često su citirali ovu njegovu izjavu, ali ona nije ostavila nikakve političke ili osobne posljedice za njega sve dok nije bila izdignuta na razinu međunarodnog problema.

Kao predsjednik Vrhovnog suda, Vuković je načinio jasnu crtu između prijatelja i neprijatelja. Iako je bio imenovan za predsjednika sa svoje funkcije suca Ustavnog

<sup>49</sup> V. o razrješenju Vjekoslava Vidovića s dužnosti predsjednika Vrhovnog suda *supra*, bilješke 8-9 i tekst iznad njih.

<sup>50</sup> NN 66/91 od 9. prosinca 1991.

<sup>51</sup> NN 82/1992 od 1. prosinca 1992.

suda, njegov odnos s Ustavnim sudom bio je napet (kao što je već spomenuto, Ustavni sud je poništio nekoliko imenovanja učinjenih na njegov prijedlog kao neustavna i odbio njegov prijedlog za ispitivanje ustavnosti ZDSV-a). Druga meta njegovog napada bilo je Ministarstvo pravosuđa, kako za vrijeme ministra Crnića, tako i za vrijeme kasnijih ministara Šeparovića i Ramljaka.

S druge strane, Vuković je bio vrlo blizak s DSV-om i mnogi promatrači smatrali su da je Ante Potrebica, predsjednik DSV-a, blijeda figura gotovo bez ikakvog sudačkog iskustva,<sup>52</sup> bio zapravo njegov sljedbenik (pa čak i njegova marioneta), a Potrebica je to često potvrđivao svojim radnjama. Pokazao se kao posebno koristan u "lustraciji" sudačkih kadrova prilagođenoj Vukovićevim nacrtima. Na taj su način mnogi suci Vrhovnog suda koji su kritizirali njegove metode ili jednostavno nisu bili dovoljno poslušni izgubili posao u tijeku prvog (ne)imenovanja.<sup>53</sup>

Govoreći o Vukovićevim metodama, neke su njegove izjave pokazale da zamišlja sudski susatv kao strogu hijerarhijsku piramidu s Vrhovnim sudom na vrhu.<sup>54</sup> Za vrijeme svog (prvog) mandata kao predsjednika Vrhovnog suda, izdao je sucima više kontroverznih naloga (pretežito posredovanih neformalnim kanalima). Tako im je npr. prema nekim svjedočanstvima zabranio sudjelovanje na seminarima i drugim znanstvenim zbivanjima bez njegovog izričitog odobrenja, smanjio sredstva za kontinuirano usavršavanje sudaca i stručnu literaturu (npr. zabranio je da Vrhovni sud kupi nekoliko primjeraka zbirke radova o nezavisnosti sudstva).<sup>55</sup> Isto tako, zabranio je sucima i nižim sudovima objavljivanje bilo kakvih presuda i sudskih odluka navodeći da je to zadaća Vrhovnog suda (ali pritom nije nikad inicirao uspostavu učinkovitog sustava u kojem bi barem odluke Vrhovnog suda bile dostupne).

U takvom modelu sudbene vlasti, posebnu ulogu imali su predsjednici sudova na svim razinama. Od njih se očekivala samozatajnost i lojalnost Vukoviću i njegovim suradnicima u Vrhovnom sudu te da u svojim sudovima slijede njegove stavove. Neki predsjednici sudova koji su prednjačili u takvoj politici, posebno se ističući u provedbi Vukovićevog diktata (a putem njega i diktata čvrstog krila vladajuće stranke, HDZ-a) za nagradu su imenovani za članove DSV-a. Dakako, i sâm Vuković bio je član DSV-a za vrijeme svojih mandata u Vrhovnom sudu. Na taj je način izvorni ustavni koncept Sudbenog vijeća kao tijela pravosudnog *autogoverna* doveden do apsurdna: umjesto da odluke o sudbenim kadrovima donosi tijelo sastavljeno od najuglednijih i najmudrijih pripadnika pravne profesije, odluke je donosilo tijelo koje s jedne strane nije imalo ni stručnog ni moralnog legitimiteta, a s druge strane niti demokratsko porijeklo, ni demokratsku odgovornost.

Nedostatak stručnih i ljudskih kvaliteta nekih od tako izabраниh predsjednika sudova pokazao se javnosti na vrlo radikalna način. Neki od tih sudaca bili su protagonisti skandala koju su nadišli granice pravne profesije. Tako je npr. Ante Šarić, predsjednik Općinskog suda u Splitu (koji je prema nekim medijima bio odgovoran za čištku sudaca u tom gradu) osobno stao iza neizvršavanje nekoliko pravomoćnih sudskih odluka kojima je bilo određeno da se nasilno iseljeni stanari ne-hrvatskog

<sup>52</sup> Potrebica je imenovan za suca Vrhovnog suda dok je bio prisjednik na Vrhovnom sudu.

<sup>53</sup> V. *supra*, Poglavlje II.3 i II.4.

<sup>54</sup> Vuković je podnio prijedlog novog Zakona o sudovima koji je počivao na istim idejama u proljeće 1997. Prema tom prijedlogu, vlast u okviru sudbene vlasti bila bi koncentrirana u dvije institucije - u rukama Vrhovnog suda (koji bi prestao odlučivati u većini konkretnih slučajeva i koncentrirao se na "principijelna pitanja" i upravljanje nižim sudovima) i u rukama Državnog sudbenog vijeća. Ovaj prijedlog, međutim, nije bio prihvaćen.

<sup>55</sup> U manje štedljivom raspoloženju, u isto su vrijeme uslijedila mnogobrojna renoviranja zgrada sudova počevši od zgrade Vrhovnog suda u Zagrebu.

porijekla moraju vratiti u svoje domove, a kada je ta afera izbila u javnost, napisao je pismo ministru pravosuđa u kojem je suce koji su donijeli te odluke optužio da su "izdajice naroda".<sup>56</sup> Drugi predsjednik suda, Petar Kljajić, osvanuo je na naslovnim stranicama kada je javno napao policiju i pokušao iskoristiti svoj utjecaj da bi svog sina oslobodio odgovornosti za težak prekršaj.<sup>57</sup> Tek nakon nekog vremena, kada je javna sramota prevršila svaku mjeru, njih su dvojica bili prisiljeni dati ostavke.

## 2. "Slučaj Olujić": imenovanje i razrješenje Predsjednika Vrhovnog suda

Iako je imao čvrstu podršku "tvrdog" krila vladajuće stranke, pa i samog predsjednika Tuđmana, Vuković nije mogao dugo zadržati svoju poziciju predsjednika Vrhovnog suda. Nakon što su njegove izjave o ratnim zločinima dignute na razinu međunarodnog problema, pala je odluka da će promijeniti položaj u prvom idućem valu prerezanja pravosudnih dužnosnika. Sâm Vuković je krajem 1995. godine izjavio da nema namjeru napuštati svoju funkciju, a u isto vrijeme pokrenuo je i svoju neuspješnu inicijativu osporavanja odredaba o imenovanju predsjednika VSRH-a pred Ustavnim sudom.<sup>58</sup> Međutim, samo nekoliko tjedana kasnije, on je disciplinirano podnio zahtjev za razrješenje s dužnosti predsjednika Vrhovnog suda. Njegova iduća funkcija bila je funkcija u instituciji s kojom je bio u intenzivnom sukobu za vrijeme svoj mandata kao predsjednika - postao je sudac Ustavnog suda.

Novi kandidat za predsjednika Vrhovnog suda na prijedlog Vlade Republike Hrvatske bio je ravnatelj HIS-a, glavne koordinacije hrvatskih tajnih službi. To je bio dr. Krunoslav Olujić - ista ona osoba koja je formalno podnijela kontroverzni prijedlog za imenovanje članova DSV-a za vrijeme dok je bio Državni odvjetnik. Vuković i on dijelili su zajedničku političku prošlost – blisku vezu s vladajućom strankom - ali su pripadali njenim različitim strujama. Među njima je ipak postojao jak osobni animozitet. Za razliku od Vukovića koji je došao u pravosuđe iz odvjetništva, Olujić je bio bivši profesor s Pravnog fakulteta u Osijeku gdje je predavao obiteljsko pravo. U pravničkim je krugovima u to vrijeme bio smatran korumpiranim karijeristom, ali nitko nije poricao njegove stručne kvalitete. Stoga se Vuković očito snažno protivio ideji da ga Olujić zamijeni na kormilu Vrhovnog suda te je računao na svoje dobre veze s predsjednikom Tuđmanom u nastupu protiv vlade i premijera koji su trebali predložiti Olujića. Vjerujući u svoju političku snagu, on je čak i pokrenuo već spomenuti postupak pred Ustavnim sudom osporavajući ovlast Vlade da predlaže predsjednika

<sup>56</sup> Klarićevo pismo ministru Ramljaku od 9. ožujka 1999. objavljeno je u *Feralu* od 29. ožujka 1999. To je pismo, u kome je predsjednik suda, objašnjavajući zašto se niti nakon 9 (devet) pokušaja nije izvršila pravomoćna presuda, iznio kao opravdanje i "pozadinu" navodno neprijateljsko muslimansko djelovanje stranke koja je protupravno izbačena iz svoga stana i pripadnost njegove supruge jednoj manjoj opozicijskoj stranci, pučki pravobranitelj Klarić označio kao slučaj "otvoreno i javno diskriminiranje stranke u postupku zbog njezine etničke pripadnosti i političkih uvjerenja" i zatražio smjenu predsjednika suda koji sprječava ovrhu presude vlastitog suda (*Feral*, 26. travanj 1999.). Tim je povodom sam Šarić zatražio razrješenje, da bi ga na sjednici od 10. lipnja DSV razriješilo dužnosti predsjednika (s učinkom od 15. srpnja), ali ne i dužnosti suca Općinskog suda u Splitu, uopće ne raspravljajući o pitanju njegove eventualne disciplinske odgovornosti.

<sup>57</sup> Prema novinskim izvještajima, 4. studenog 1999. jedan od njegovih sinova (protiv koga je u dvije godine bilo podignuto više od 70 prekršajnih prijava), kada ga je zaustavila prometna patrola, fizički je napao policajca. Na ovaj je događaj njegov otac Kljajić, predsjednik Županijskog suda u Osijeku, odmah dao izjavu da je "priopćenje fingirano" te optužio osječku policiju da radi "po metodama jugokomunističke milicije". U ovome je sukobu, međutim, Hrvatska udruga sudaca odbila stati iza Kljajića, pa je on najavio ostavku – ali je na kraju nije podnio. Kako je skandal poprimio zabrinjavajuće razmjere, DSV je pokrenulo postupak i krajem prosinca '99. razriješilo Kljajića dužnosti predsjednika suda. On je, međutim, bio ostao na sudačkoj dužnosti. Stegovni postupak je u doba pisanja ovoga rada još u tijeku – prva rasprava stegovnog vijeća DSV-a zakazana je za 22. veljače 2000. O ovom je slučaju iscrpno pisao dnevni tisak (*vidi npr. Jutarnji list*, 6.-22.11.1999; 21-22.02.2000.).

<sup>58</sup> V. *supra*, bilješka 37.

Vrhovnog suda – no, međutim, ostao je u manjini, kako politički, tako i u pravnim argumentima, pa je - potvrđujući svoju reputaciju lojalnosti vladajućoj stranci - dao ostavku kada je to od njega bilo i zatraženo.

Tako je Olujić predložen za predsjednika Vrhovnog suda krajem travnja 1995. godine. DSV je odugovlačilo s njegovim imenovanjem oko mjesec dana, ali ga je konačno imenovalo 18. svibnja 1995. godine. Svakako treba napomenuti da usprkos činjenici da je velika većina članova DSV-a formalno bila izabrana na njegov prijedlog (na već prije opisani upitan način),<sup>59</sup> Olujić nije nikada uspostavio dobar odnos s njima, posebno s Potrebicom, koji je i dalje ostao na Vukovićevoj strani.

Kao predsjednik Vrhovnog suda, Olujić je iznenada promijenio svoju politiku i način ponašanja. Smatrajući se zaštićenim ustavnim i zakonskim jamstvima o nezavisnosti sudbene vlasti (i ovaj puta imajući konačno "trajni" mandat), on je poduzeo neke poteze koji nisu bili popularni kod vladajuće Tuđmanove stranke. Prvo, odmah nakon svog imenovanja, Olujić je otkazao svoje članstvo u HDZ-u (odbijajući ga "zamrznuti" kao drugi politički imenovani dužnosnici). Isto tako, nije odigrao očekivanu ulogu u obavljanju najvažnije političke uloge predsjednika Vrhovnog suda: naime, predsjednik Vrhovnog suda po zakonu je i predsjednik Državne izborne komisije. U tom je svojstvu Olujić nastupio u parlamentarnim izborima 29. listopada 1995. Na tim je izborima vladajuća stranka pretrpjela znatne gubitke, a čini se da je Olujić dao naslutiti da nema namjeru pomoći naknaditi te gubitke. Naposljetku, ni Olujić se također nije sramio medija koji su objavili brojne njegove intervjuue u kojima je kritizirao Vukovića i Potrebicu.

Shvaćajući značaj položaja člana DSV-a, Olujić je inzistirao na tome da popuni mjesto koje je ostalo upražnjeno kada je Vuković prešao u Ustavni sud (pa time *ex lege* izgubio svoje mjesto u DSV-u). Međutim, DSV je dvojilo oko njegovog imenovanja gotovo godinu dana, da bi na kraju ipak popustilo i imenovalo ga u travnju 1996. No, većina u DSV-u je samo formalno popustila jer je i nadalje preostao njen prikriiveni, pa čak i javni animozitet prema njemu. Takav stav prema njemu imali su i članovi iz redova državnih odvjetnika (dakle kolege s ranijeg Olujićevog posla), kao i članovi iz redova sudaca, posebno predsjednici sudova koji su hijerarhijski kao dužnosnici sudske uprave bili njemu izravno podređeni. Možda su spoznali da su Olujićevi politički krediti istekli, a možda im se nije sviđao njegov ekstrovertiran i za ukus većine njih odveć narcisoidan stil. U svakom slučaju, čini se, Olujić se suočio s tihim bojkotom onih s kojima je tijekom svog mandata trebao najuže surađivati. Isti ljudi napokon su izravno doprinijeli i njegovom preranom odlasku s dužnosti.

U drugoj polovini 1996. godine, postalo je očito da bi vladajuća stranka željela da Olujić napusti svoju funkciju. Prema njegovim vlastitim riječima, neki visoko pozicionirani dužnosnici ponudili su mu ugodnu diplomatsku sinekuru - veleposlaničko ili slično mjesto - u zamjenu za dobrovoljno podnošenje zahtjeva za razrješenjem. Olujić je odbio sve ponude i odlučio ostate na svojoj "trajnoj" i "zaštićenoj" dužnosti predsjednika Vrhovnog suda.

Olujićeva neposlušnost i iznenadna principijelna odanost vladavini prava i visokim idealima pravne države (*Rechtsstaat*) prevršili su strpljenje njegovih bivših političkih mentora. Navodno je konačnu odluku da ga se treba ukloniti pod svaku cijenu osobno donio predsjednik Tuđman.

---

<sup>59</sup> V. *supra* Poglavlje II.3 *in fine*.

U studenom 1996. godine, manje od godinu dana nakon njegovog imenovanja, isto tijelo koje ga je predložilo - Vlada Republike Hrvatske - pokrenulo je disciplinski postupak pred DSV-om protiv predsjednika Vrhovnog suda, dr. Krunislava Olujića.<sup>60</sup>

U prijedlogu Vlade navodi se da je Olujić ozbiljno povrijedio čast sudačke dužnosti time što je počinio ozbiljan disciplinski prijestup zbog kojeg treba biti razriješen s dužnosti predsjednika i suca Vrhovnog suda i člana DSV-a. Isto tako, zatraženo je da disciplinski postupak bude povjerljiv te da se Olujić suspendira s dužnosti.

Navodi i dokazi koje je vlada podnijela bili su sasvim neuobičajeni, kao uostalom i sve drugo u tom slučaju. Navodilo se da je predsjednik Vrhovnog suda "1. u tijeku obnašanja dužnosti predsjednika i suca Vrhovnog suda održavao seksualne odnose s maloljetnim osobama<sup>61</sup> [...]; 2. te da je pogodovao i posredovao za korist i interes osoba više puta osuđivanih za imovinska i druga kaznena djela." Kao dokaz ovih navoda, Vlada je ponudila zvučne zapise Olujićevih telefonskih razgovora s B. Č. i S. Š. pribavljenih putem tajnih operacija Ureda za zaštitu ustavnog poretka, jedne od nekoliko hrvatskih tajnih službi (koja je isto tako bila pod nadzorom Olujića dok je bio ravnatelj HIS-a). Prisluškivanje je navodno izvršeno za vrijeme rutinske operacije nadgledanja nezakonitih radnji<sup>62</sup> koja je bila usmjerena na osobe s kojima je Olujić razgovarao, a ne na samog Olujića (on je samo "upao" u prisluškivane telefonske veze). Dozvola potrebna za prisluškivanje (koju po zakonu izdaje ministar unutarnjih poslova) odnosila se, dakle, samo na te dvije navedene osobe, a ne na predsjednika Vrhovnog suda.

Disciplinski postupak protiv Olujića bio je organiziran na brzinu.<sup>63</sup> Predsjednik DSV-a je 21. studenog 1996. imenovao vijeće od pet članova koji su trebali odlučiti o Olujićevoj suspenziji. Pet dana kasnije o prijedlogu Vlade obaviješteni su ostali članovi DSV-a i sâm Olujić, da bi mu odluka o suspenziji bila uručena već deset minuta kasnije. Odluka o suspenziji, kao i sve naknadne odluke kojima je odbijena Olujićeva žalba protiv njih, donesene su *in camera*, u postupku koji je bio zatvoren čak i za optuženog i njegove odvjetnike. Tek u kasnijem postupku u kojem je DSV trebalo konačno (na plenarnoj sjednici) odlučiti o njegovoj odgovornosti, zastupnicima obrane odobren je pristup i pravo obraćanja vijeću, ali je postupak ostao zatvoren za javnost usprkos prijedlogu Olujića i njegovih odvjetnika da bude javan.

Tijekom postupka pojavila se još jedna neobičnost - naime, usred saslušanja pred DSV-om, jedan od njegovih članova, predsjednik Županijskog suda u Puli, Ivan Milanović, ponudio je da se izuzme iz Vijeća i kao svjedok dade iskaz protiv Olujića. Do njegove transformacije iz suca u svjedoka došlo je tek nakon što je čuo potpuno iznesenu obranu i iskaz optuženog na saslušanju u kojem je, štoviše, i sâm aktivno sudjelovao i postavljao mu pitanja. Njegov je prijedlog prihvaćen, a njegov iskaz upotrijebljen kao dokaz. Naravno, zastupnici obrane napali su tu dvojbenu praksu.

<sup>60</sup> Prema navodima samog Olujića, Vlada je tako odlučila nakon odluke Vijeća nacionalne sigurnosti kojim je predsjednik Tuđman, koji je osobno predložio pokretanje tog postupka i kasnije odluke Predsjedništva HDZ-a.

<sup>61</sup> U jednom trenutku se činilo da su navedene osobe bile muškog spola, ali je to kasnije bilo opovrgnuto.

<sup>62</sup> Policija je tvrdila da je B.Č. bio prisluškivan zbog ranije počinjenih kaznenih djela, a S.Š. zbog "zaštite nacionalne sigurnosti od osoba muslimansko-fundamentalističkih nazora".

<sup>63</sup> Radilo se tek o drugom stegovnom postupku koji je DSV provodilo. Indikacija žurbe u ovome postupku može se naći u činjenici da je prvi postupak, provođen povodom daleko lakših inkriminacija, trajao preko godinu dana. Ovaj postupak, usprkos tome što je optuženi Olujić u njemu koristio sva raspoloživa pravna sredstva, trajao je u prvom stupnju nepuna tri mjeseca.

Tijekom postupka zbila se i jedna jurisdikcijska bitka. Olujčić i njegovi odvjetnici zatražili su izuzeće predsjednika DSV-a i dva člana Vijeća, državnog odvjetnika Hranjskog i odvjetnika Marića, "jer su oni u najvećoj mjeri odgovorni za odugovlačenje s imenovanjem Olujčića za predsjednika Vrhovnog suda; jer je opće poznato da su njihovi odnosi loši zbog razlike u shvaćanju nezavisnosti sudstva i načina imenovanja sudaca od strane DSV-a". Nadležno tijelo za odlučivanje o izuzeću sudaca DSV-a nije bilo izričito utvrđeno zakonom, pa je zahtjev upućen Županijskom domu, gornjem domu Hrvatskog Sabora, koji je inače nadležan odlučivati u drugom stupnju o odlukama DSV-a o imenovanjima. Međutim, to je tijelo odbacilo nadležnost za izuzeće. Ovaj puta je Ustavni sud, kojem je to pitanje bilo upućeno na rješavanje, potvrdio stav Županijskog doma i odlučio da je tijelo koje je nadležno odlučivati o izuzeću predsjednika i članova DSV-a samo DSV<sup>64</sup> - a DSV je potom odbilo taj zahtjev.<sup>65</sup> Još je jedan Olujčićev prijedlog odbijen - ustavna tužba protiv odluke o suspenziji: Ustavni sud ocijenio je da nije nadležan odlučivati o tomu, jer postupak za konačno određivanje njegovih građanskih prava još nije završen, a odluka o suspenziji je samo privremene naravi.<sup>66</sup>

Glavna usmena rasprava počela je 9. siječnja 1997., dan nakon odluke Ustavnog suda o nadležnosti za odlučivanje o izuzeću članova DSV-a; a trajala je do 14. siječnja 1997. kada je i objavljena odluka DSV-a. Odlučeno je da je Olujčić kriv za dio optužbi Vlade, tj. da je komunicirao i posredovao u korist ranije osuđivanih osoba, dok su optužbe za seksualne delikte odbačene kao neosnovane. Međutim, ova odluka bila je dovoljna da ga se osudi za disciplinski prijestup i razriješi dužnosti u Vrhovnom sudu<sup>67</sup>. Ovu odluku potvrdio je Županijski dom kao drugostupanjsko tijelo, čime je Olujčić prestao biti predsjednik Vrhovnog suda 19. veljače 1997. godine.<sup>68</sup>

Na taj način, mjesto predsjednika Vrhovnog suda još je jednom bilo upražnjeno. Nakon iskustva s Olujčićem, Vlada je ovaj puta bila odlučna u tome da ne ponovi istu grešku, pa se priklonila već prokušanim rješenjima: Vrhovni sud dobio je novog starog predsjednika. DSV je 25. veljače 1997. po drugi put imenovao Milana Vukovića za predsjednika Vrhovnog suda.<sup>69</sup>

"Slučaj Olujčić" time nije bio završen. Olujčić je iskoristio i svoje zadnje sredstvo: ponovno je podnio ustavnu tužbu, ovaj puta protiv odluke o njegovom konačnom razrješenju s dužnosti u Vrhovnom sudu. Za razliku od drugih radnji u ovom slučaju koje su bile poduzimane neuobičajenom brzinom, ustavna je tužba čekala više od godinu dana na objavljivanje odluke. Kada je veći dio javnosti smatrao stvar zaključenom, 17. travnja 1998. Ustavni sud donio je odluku da su u disciplinskom postupku protiv Olujčića povrijeđena njegova ustavna prava te je poništio odluku o njegovom razrješenju i vratio postupak DSV-u na ponovno suđenje.<sup>70</sup>

Obrazlažući svoju odluku, Ustavni sud je naveo da disciplinski postupak protiv Olujčića nije zadovoljio uvjete pravičnog (poštenog) suđenja (*fair trial*) propisane čl. 29. Ustava. Postupak je osobito povrijedio načelo da se protuzakonito pribavljeni dokazi ne mogu koristiti u sudskom postupku. Ustavni sud je naime utvrdio da unatoč tomu što su dozvole za prisluškivanje postojale, da se one nisu odnosile na

<sup>64</sup> Odluka Ustavnog suda U-IV-947/96 od 8. siječnja 1997., NN 2/97.

<sup>65</sup> U pogledu Potrebice i Hranjskog; odvjetnik Marić, nakon što je postavljen zahtjev za njegovo izuzeće, povukao se "iz principijelnih razloga".

<sup>66</sup> Odluka Ustavnog suda U-III-949/96 od 23. siječnja 1997., NN 8/97.

<sup>67</sup> Odluka DSV-a I DP-2/1996 od 14. siječnja 1997.

<sup>68</sup> Odluka Županijskog doma od 19. veljače 1997., NN 22/97.

<sup>69</sup> NN 28/97; Vuković je preuzeo dužnost 28. veljače i istoga dana bio je razriješen dužnosti suca Ustavnog suda.

<sup>70</sup> NN 58/98.

Olujica nego na njegove sugovornike, pa se stoga niti snimke nisu mogle koristiti u postupku protiv njega. Također je osudio i činjenicu da se član DSV-a pojavio u svojstvu svjedoka tijekom postupka, navodeći da se sudac Milanović, ako je želio svjedočiti, trebao izuzeti na početku postupka, a ne usred postupka. Njegovo pojavljivanje u dvostrukom svojstvu također je povreda prava na pravično suđenje, utvrđuje Ustavni sud.

Ipak, u inače vrlo jasnoj i kratkoj odluci Ustavnog suda, zadnji odlomak ubačen *obiter dicta* izazvao je iznenađenje i zbnjenost. Naime, Ustavni sud je dodao da "je ustavnopravno stajalište Suda da se ovom odlukom ne dira u položaj sadašnjeg predsjednika Vrhovnog suda Republike Hrvatske, koji je nakon pravomoćno dovršenog disciplinskog postupka protiv podnositelja ustavne tužbe imenovan u skladu s odredbama Ustava i zakona."<sup>71</sup>

Budući da je dispozitiv odluke jednostavno i bezuvjetno poništio odluku o Olujicevom razrješenju s dužnosti, mnogi su zaključili da u takvoj situaciji Hrvatska predstavlja ustavni paradoks: unitarnu državu u kojoj istodobno postoje dva predsjednika Vrhovnog suda.

DSV je čekalo pet mjeseci prije provođenja ponovnog postupka protiv Olujica – a prema nekim navodima razlog okolišanja bio je i u tome što je ponavljajući disciplinski postupak DSV trebalo priznati da je on tada zaista i *bio* predsjednik Vrhovnog suda. U ponovljenom postupku, Vlada je promijenila optužbe i suzila činjeničnu osnovu na "pojavljivanje Olujica u javnosti s osobama koje su u prošlosti činile kaznena djela" čime je "ozbiljno povrijedio čast sudačke dužnosti". Umjesto nezakonito pribavljenih dokaza koji su uklonjeni iz spisa, Vlada je ponudila dva dodatna svjedoka, a DSV je odlučio saslušati još tri. Olujic je još jednom zatražio izuzeće predsjednika i tri člana DSV-a, a zahtjev je ponovno odbijen.

Očekivano, nova odluka DSV-a, iako formalno utemeljena na drugačijim postavkama, bila je sadržajno ista kao i prethodna: 7. listopada 1998. DSV je još jednom razriješio Olujica. Ovu je odluku potvrdio Županijski dom 10. studenog 1998. te je ona postala konačna samo dan prije isteka zastarnog roka u tom disciplinskom postupku.<sup>72</sup> Idućeg je dana Olujic najavio da neće odustati te da će ponovno podnijeti ustavnu tužbu Ustavnom sudu, a ako to bude potrebno i tužbu pred Europskim sudom za ljudska prava u Strasbourgu.<sup>73</sup> Nijedna daljnja odluka nije donesena do dana završetka ovoga teksta.

### 3. Drugi mandat M. Vukovića: nastavak i vrhunac krize u sudbenoj vlasti

Povratak Milana Vukovića u Vrhovni sud nije ni u čemu poboljšao stanje u hrvatskom pravosuđu. Njegovo je ponašanje ostalo nepromijenjeno, kao i njegov odnos s drugim institucijama. To vrijedi i za njegov odnos s Ministarstvom pravosuđa, koji je bio obilježen stalnim sukobima. Iako je Crnić podnio ostavku, njegov nasljednik na položaju ministra pravosuđa, njegov prijašnji zamjenik Miroslav Šeparović nije bio ništa više oduševljen Vukovićevim idejama o reformi pravosuđa.

<sup>71</sup> Iz odluke Ustavnog suda, *id.*

<sup>72</sup> NN 149/98 od 17. studenog 1998.

<sup>73</sup> 6. prosinca 1997. Hrvatska je postala članicom Europske Konvencije o zaštiti ljudskih prava i sloboda. Slijedom toga, slučajevi kao što je ovaj mogu potpasti i pod nadležnost Europskog suda za ljudska prava, npr, zbog povrede članka 6. Konvencije. V. Uzelac, Hrvatsko procesno pravo i jamstvo pravičnog postupka iz EK, *Zbornik Pravnog fakulteta u Rijeci*, 19 (Suppl.), 1998, str. 1005-1030.



Rezultat opisanog stanja nesigurnosti u sudstvu, praćenog konstatnim odljevom sudaca u druge grane pravne profesije, kao i serijom skandala i čestih promjena na krajnjim pozicijama nacionalnog sudstva, bilo je trajno pogoršanje stanja sudstva. Nekada jedva primijećivani u javnosti, problemi pravosuđa izbili su na naslovne stranice novina i postali vruće pitanje u političkim diskusijama. Postalo je notorno da je sudstvo u krizi - kako u pogledu brzine sudskog postupka, tako i u pogledu kvalitete njegovog provođenja.

Za vrijeme svog idućeg mandata predsjednika Vrhovnog suda, Vuković je još jednom pokušao nametnuti svoju viziju sredstava potrebnih za reformu. Njegove su ideje ponovno bile usredotočene na Vrhovni sud, pa je tako njegov *ceterum censeo* bilo formiranje novog među-suda koji bi trebao rasteretiti Vrhovni sud - novog Visokog županijskog suda. Stoga je, u svibnju 1997. ponudio svoj novi nacrt reformiranog Zakona o sudovima. Međutim, njegov je nacrt bio toliko loš da Ministarstvo pravosuđa uopće nije htjelo stati iz njega, pa je stoga, nakon serije prigovora, bilo obznanjeno da je to samo neslužbeni dokument koji je isto tako slučajno došao u ruke javnosti.

Vuković je bio uporan i inzistirao je na svojim idejama. Početkom 1998. gotovo se uspio probiti uz pomoć svojih starih saveznika, predsjednika DSV-a Potrebece i glajhšaltovane većine sudaca Vrhovnog suda. Taj njegov posljednji nasrtaj dogodio se u isto vrijeme kada je došlo do promjena u vladi HDZ-a, pri čemu je ministra pravosuđa M. Šeparovića<sup>74</sup> zamijenio bivši hrvatski veleposlanik u Austriji i bivši profesor Pravnog fakulteta u Zagrebu, dr. Milan Ramljak.

No, Ramljak je još manje mario za Vukovićeve prijedloge. Naučen donositi odluke utemeljene na čvrstim činjenicama, umjesto da se osloni na manje ili više obrazovana nagađanja iz ranijih reformskih pokušaja, pokušao je prikupiti podatke koji bi dali neku empirijsku bazu za reformu. U travnju 1998. Sabor mu je dao u zadatak da pripremi temelj za buduće reforme. U idućih šest mjeseci Ministarstvo pravosuđa prikupilo je razne podatke od sudova i druge raspoložive statističke podatke, pa je u studenom 1998. podastrijelo prvi relativno javni i informativni pregled stanja u hrvatskom sudstvu.<sup>75</sup> Izvješće je kao najveće probleme pravosuđa istaknulo dugotrajnost postupaka i zaostatke u rješavanju starih predmeta. Među hitnim mjerama za rješavanje problema, Ministarstvo je predložilo donošenje novog zakona o plaćama sudaca kojima bi se bitno povećao prihod sudaca te okončanje postupka imenovanja novih sudaca koji bi trebali upotpuniti slobodna mjesta. Ostale mjere uključivale su eventualno raspoređivanje rada u dvije smjene u nekim sudovima, reformu postupovnih propisa, uvođenje novih instituta kojima bi se rasteretili sudovi, jačanje kontrolne uloge Ministarstva u pogledu sudske administracije koja bi obuhvaćala strožiju odgovornost "čelnika sudbenih tijela" (očito misleći na predsjednike sudova). Ideje o uvođenju novih sudova (tj. Vukovićeva ideja o uvođenju Visokog žalbenog suda), prema mišljenju Ministarstva, treba "prepustiti doktrinarnim raspravama i komparativnoj analizi materije." Kada je Vuković na

<sup>74</sup> Nastavljajući čudnu praksu spajanja vodećih položaja u sudstvu s vodećim mjestima u tajnoj policiji, nova funkcija M. Šeparovića bila je ona direktora Hrvatske izvještajne službe (HIS-a), koordinacije nacionalnih tajnih službi. Na toj je dužnosti Šeparović krajem travnja 1998. zamijenio Miroslava Tuđmana, sina predsjednika Tuđmana. No, nije na toj dužnosti ostao dugo: devet mjeseci kasnije (25. siječnja 1999.), Šeparović je podnio ostavku navodno zbog toga što nije mogao pristati na prisluškivanja novinara. Šeparović je nakon toga uhićen zbog sumnje da je otkrio povjerljive podatke o prisluškivanju novinara i drugim istaknutim pojedincima *Nacionalu*, tjedniku koji je često uspijevao doći do neugodnih podataka nacionalne tajne službe. Optužbe protiv njega su odbačene nakon nekoliko mjeseci istrage.

<sup>75</sup> Izvješće Ministarstva pravosuđa pod nazivom "Stanje u hrvatskom sudstvu - analiza i prijedlozi mjera" iz listopada 1998.

Savjetovanju sudaca u Trogiru istog mjeseca (studenj 1998.) ponovio svoj prijedlog, Ramljak je odgovorio da se to neće dogoditi "dok god je on ministar".

U međuvremenu, kriza u sudstvu se nastavila, sve više uzburkavajući domaću i međunarodnu javnost. Odlučni potez stigao je sa samog vrha državne hijerarhije: u siječnju 1999. u svom tradicionalnom obraćanju naciji, Tuđman je posvetio neuobičajeno velik i značajan dio problemima sudstva. Između ostalog, zatražio je "strožiju odgovornost za obnašanje sudačke dužnosti, uključujući i primjenu stegovnih mjera za nekvalitetan rad i druge oblike neodgovarajućih postupaka."

Samo nekoliko dana nakon Tuđmanovog obraćanja javnosti 21. siječnja 1999., u cjelokupnom sudstvu nastala je prava oluja.

Idućega dana (22. siječnja 1999.) glasnogovornik vladajuće stranke najavio je "smjenu na vrhu Ureda državnog odvjetnika i Vrhovnog suda". Kao "lojalni stranački vojnik", Milan Vuković idućeg je dana "ponudio svoju ostavku na dužnost predsjednika Vrhovnog suda", dodajući da će njegov povratak u Ustavni sud "doprinijeti harmoniziranju odnosa Ustavnog i Vrhovnog suda" koje je u svom govoru kao neskladne kritizirao predsjednik Tuđmana. Naravno, tek nekoliko dana poslije Vuković je ponovno (po drugi puta) imenovan za suca Ustavnog suda, iako je većina sudaca Ustavnog suda (njih šestorica od jedanaest) uputila pismo Saboru protiveći se Vukovićevom imenovanju jer je "sâm Vuković sprječavao redovan rad sudstva". Neki od sudaca otišli su tako daleko da su neslužbeno izjavili da je "Vuković u svojim javnim istupima pokazao da ne poznaje dovoljno Ustav da bi bio ustavni sudac". Hrvatsko udruženje sudaca također je protestiralo, tražeći u otvorenom pismu od Vukovića da "javno objasni svoju ostavku na dužnost predsjednika Vrhovnog suda". Usprkos protivljenjima, Vuković je ponovno postao sudac Ustavnog suda 1. ožujka 1999. godine. Na čelo Vrhovnog suda postavljen je Marijan Ramušćak, nešto malo manje kompromitirani bivši sudac - ali ipak s istaknutim članstvom u vladajućoj stranci, na temelju kojeg je bio i župan Međimurske županije.

Negdje u to vrijeme State Department je izdao svoje redovno izvješće o stanju ljudskih prava u prethodnoj godini. U izvješću o Hrvatskoj, koje je izdano 26. veljače 1999., problem pravosuđa bio je posebno istaknut. U poglavlju pod naslovom "Uskraćivanje poštenog javnog suđenja" [Denial of Fair Public Trial], State Department zaključuje: "Niske plaće sudaca, zajedno sa složenim i netransparentnim izbornim postupkom Državnog sudbenog vijeća, i njegovom očitim nespremnošću da razmotri sve molbe za nepopunjena mjesta, rezultiralo je barem tridesetpostotnom nepopunjenošću sudačkih mjesta. Pravosudni sustav opterećen je i golemim brojem neriješenih predmeta. Predmeti koji se tiču prosječnih građana vuku se godinama, dok se kaznene tužbe zbog klevete ili drugi predmeti koji se tiču visokih državnih dužnosnika razmatraju u roku od nekoliko tjedana po 'hitnom postupku'.<sup>76</sup> Rezimirajući, State Department ističe: "*Pravosuđe je podložno utjecaju izvršne vlasti i politike*, a sudovi trpe zbog tako ozbiljnog broja neriješenih predmeta i pomanjkanja sudaca da je *ozbiljno narušeno pravo građana da svoje probleme rješavaju putem suda*. Predmeti od interesa vladajuće stranke rješavaju se brzo, dok se drugi vuku po sudovima, čime se dalje *dovodi u pitanje nezavisnost pravosuđa*. Sudovi ponekad *uskraćuju građanima pravedan sudski postupak*.<sup>77</sup> U složenoj i krajnje napetoj situaciji u nacionalnom pravosuđu, ovo je možda trenutak koji je obilježio vrhunac krize sudstva.

<sup>76</sup> Izvješće o poštivanju ljudskih prava u Hrvatskoj za 1998. godinu za 1998. godinu State Departmenta - Ured za demokraciju, ljudska prava i rad 26. veljače 1999. V. Odjeljak 1, točka e) (objavljeno na Internetu, [http://www.usembassy.hr/issues/hrights\\_eng.htm](http://www.usembassy.hr/issues/hrights_eng.htm), veljača 1999.).

<sup>77</sup> *Id.*, iz uvoda.

#### 4. Posljednji dani stranačkog pravosuđa: kozmetičke reforme i kasna imenovanja

Činilo se da je Ministarstvo pravosuđa dobilo prvu rundu u borbi protiv Vukovića. Kao što je poznato, nakon što je Tuđman u svom govoru pozdravio potrebu povećanja naknada za suce, Ramljak je uspio ostvariti jedno od obećanja iz svog izvješća - povećanje plaća sudaca. Nakon brojnih pritužbi sudačkih dužnosnika te nakon što je radikalno povećanje plaća dužnosnika u drugim granama državne administracije (saborski zastupnici, članovi vlade) mimoišlo suce, Sabor je 27. siječnja 1999. donio Zakon o plaćama sudaca. Plaće sudaca na taj su način stavljene u omjer s plaćama saborskih zastupnika (u postotku od plaće predsjednika Sabora),<sup>78</sup> a povećanje je u prosjeku iznosilo od oko 50% (za suce nižih sudova) do oko 200% (za suce Vrhovnog suda). Naravno, to je isto tako promijenilo i razlike u odnosima plaća između samih sudaca, tako da je omjer najniže i najviše sudačke plaće od 1:2 narastao do više od 1:3.

Pobjeda umjerene struje predvođene Ramljakom nije bila dugog vijeka: samo nekoliko mjeseci kasnije, ministar Ramljak podnio je ostavku na položaj potpredsjednika Vlade i ministra pravosuđa. U obrazloženju svoje ostavke, podnesene sredinom ožujka, a objavljene tek 11. travnja 1999., Ramljak navodi da se snažno protivio novim planovima za reorganizaciju ministarstava, koji su *inter alia* predviđjeli formiranje jakih paralelnih struktura vlasti oko predsjednika Tuđmana. Ramljak je smatrao da takav paralelizam vodi u prikriivanje odgovornosti i formiranje netransparentnih struktura koje će marginalizirati pravne strukture i samu Vladu. Pod tim uvjetima, Ramljak ističe da "ne želi snositi odgovornost za područja koja pokriva kao potpredsjednik Vlade i ministar pravosuđa" te da stoga mora dati ostavku. Njegova ostavka označila je kraj uglavnom bezuspješnih reformskih pokušaja brojnih ministara pravosuđa u 1990-tim. Naime, sljedeći ministar, imenovan samo pola godine prije očekivanih parlamentarnih izbora, bio je vrlo jasno izabran samo kao figura koja je trebala popuniti prazno mjesto.<sup>79</sup>

Iako je otišao, Ramljak je dobio svojevrstu zakašnjelu satisfakciju kasnim prihvaćanjem jedne izmjene pripremljene dok je još bio na dužnosti - izmjene Zakona o Državnom sudbenom vijeću donesene u svibnju 1999. Nekoliko izmjena odnosi se izravno na neke deformacije u djelovanju DSV-a, druge pak na pitanje imenovanja sudaca, jačajući ulogu Ministarstva pravosuđa u odnosu na predsjednike sudova. Tako jedna od izmjena određuje da predsjednik ili član Vijeća može biti razriješen dužnosti "zbog neopravdanog neobavljanja ili neurednog obavljanja dužnosti predsjednika ili člana Vijeća"<sup>80</sup>. Prijedlog za takvo razrješenje daju ista tijela koja su ovlaštena predlagati kandidate, s time da ovoga puta izričito propisuje da oni takav prijedlog mogu dati samo "u pogledu članova Vijeća koje su predložili u postupku utvrđivanja kandidata", što implicira prešutno priznanje da je praksa imenovanja članova DSV-a bila nezakonita. Druga odredba obvezuje DSV da u odluci o razrješenju navede činjenice na temelju kojih je Vijeće u raspravljanju

<sup>78</sup> Ovo je također izazvalo kritike da je sudstvo čak i prema mjerilima njegove financijske naknade učinjeno simbolički ovisno o zakonodavnoj vlasti.

<sup>79</sup> Kratki mandat ministra Zvonimira Šeparovića obilježit će tri događaja: njegove intenzivne i uglavnom samoizazvane polemike s Haškim sudom za ratne zločine na području bivše Jugoslavije, arogantno ponašanje njegove supruge Branke koja je javno prijetila nekim sucima, nazivajući ih iz ureda svoga supruga (što je izazvalo burne reakcije Udruge hrvatskih sudaca koji su osudili to besprimjerno ponašanje) i njegova bezizgledna kandidatura na predsjedničkim izborima u siječnju 2000. na kojoj je od osam kandidata uvjerljivo osvojio najmanji broj glasova.

<sup>80</sup> Članak 2. Izmjena i dopuna (NN 49/1999 od 20. svibnja 1999.), kojim je izmijenjen članak 9. ZDSV-a.

utvrdilo da postoje razlozi za razrješenje.<sup>81</sup> U postupku ocjenjivanja kandidata za sudačke dužnosti, prijašnjoj praksi nekih predsjednikâ sudova koji su odbijanjem predlaganja kandidata za novootvorena sudačka mjesta opstruirali cjelokupni proces imenovanja stalo se na kraj tako što je Ministarstvo nakon izmjena Zakona moglo raspisivati natječaje po službenoj dužnosti. Izmjenama je također određeno formiranje sudačkih vijeća za davanje mišljenja o kandidatima za sudačka mjesta. Konačno, velik dio izmjena i dopuna u potpunosti je promijenio način provođenja stegovnog postupka pred DSV-om, mijenjajući mnoga obilježja tog postupka koji je tijekom "slučaja Olujić" bio izvrnut javnom ruglu.<sup>82</sup>

Ali, ta promjena *ex post facta* došla je daleko prekasno - u trenutku kada je kadrovska čistka u sudstvu već bila gotovo završena. Usput rečeno, suci koji su sljedeći došli na red za razrješenje uopće nisu bili suci koje je imenovao DSV - već suci Ustavnog suda.

Ustavni sud je, unatoč nekim problematičnim odlukama koje je donio za vrijeme rata, stekao u drugoj polovini 90-tih vrlo pozitivan ugled u stručnim krugovima i u demokratskoj javnosti. Veliku većinu simpatija dobio je zahvaljujući borbi za standarde struke koje je zastupao nasuprot DSV-u i njegovim političkim mentorima. Međutim, većina sudaca Ustavnog suda koji je djelovao 1999. (osam od jedanaest) imenovani su 1991.<sup>83</sup>, za vrijeme jednog od rijetkih razdoblja jedinstva u Saboru, i njihov osmogodišnji mandat isticao je 6. prosinca 1999. Iako im Ustav ne brani da se ponovno kandidiraju za tu dužnost (a neki od sudaca su zaista i podnijeli prijavu za kandidaturu), među osam novih sudaca koje je imenovao Sabor nije bilo starih sudaca. Postupak njihovog imenovanja isto tako nije protekao glatko. Pod krinkom pronalaženja konsenzusa, HDZ je naposljetku u Sabor progurao svoju listu koja se sastojala od pet istaknutih HDZ-ovaca (od kojih barem dvojica imaju prilično diskutabilni ugled u stručnoj i općoj javnosti), dva opozicijska kandidata i jednog neutralnog stručnjaka. Lista je bila podnesena i HDZ-ova većina usvojila ju je u cijelosti, bez mogućnosti individualnog raspravljanja o kandidatama ili pojedinačnog glasovanja o njima.<sup>84</sup> Takva je odluka čak izazvala i ustavne tužbe koje su suce pri isteku mandata stavile u prilično nezgodan položaj da odlučuju *in causa sua* te da ili potvrde očito dubiozna imenovanja ili ih ponište i time izazovu institucionalni vakuum. Budući da je otprilike u isto to vrijeme istekao mandat Zastupničkom domu (u listopadu 1999.) a predsjednik Tudjman se razbolio i nakon višetjedne kome umro (10. prosinca), "stari" Ustavni sud nije želio paralizirati još jedan stup državne vlasti, pa su novi ustavni suci konačno preuzeli dužnost u prosincu 1999. Neki promatrači smatrali su taj događaj padom posljednje tvrđave sudačke nezavisnosti.

##### 5. *Post scriptum: Parlamentarni i predsjednički izbori 2000. i njihov utjecaj na pravosudni sustav*

Kada se formiranje lojalnog, (jedno)stranački imenovanog aparata državnog sudbenog suda činilo gotovo završenim, dogodila se iznenadna i potpuno

<sup>81</sup> *Id.*, članak 3. (kojim se mijenja članak 13).

<sup>82</sup> Na primjer, ovlasti predlaganja više nije imala vlada, već ministar pravosuđa; razrješenje kao stegovna sankcija moglo se odrediti samo "ako je počinjeno pod naročito teškim okolnostima i uz naročitu upornost." Žalbeni postupak i tijela nadležna za provođenje stegovnog postupka isto tako su preciznije i dosljednije određena. Iako su mnoge izmjene motivirane ranijim problemima uzrokovanih radnjama tadašnjih predsjednika Potrebice i Vukovića, jedna je izmjena potvrdila Vukovićevu raniju ustavnu inicijativu određujući da predsjednik Vrhovnog suda može biti imenovan samo na prijedlog Županijskog doma umjesto na prijedlog Vlade. Možda je to bilo predviđanje rezultata nadolazećih izbora, jer mandat donjeg doma Sabora (onog koji postavlja Vladu) ističe u listopadu 1999., dok mandat gornjeg doma traje do 2002.

<sup>83</sup> Odluka Sabora od 5. prosinca 1991., NN 66/91.

<sup>84</sup> Nova imenovanja izvršena su 22. listopada 1999. (NN 112/99).

neočekivana dalekosežna promjena u ravnoteži političkih vlasti. Dijelom zbog brzog razvoja bolesti predsjednika Tuđmana i njegove smrti, a dijelom zbog nagomilanog nezadovoljstva politikom vladajuće stranke i arogantnog ponašanja njezinih dužnosnika, rezultati parlamentarnih i predsjedničkih izbora bili su mnogo dalekosežniji nego što je većina političkih analitičara očekivala. Nakon desetljeća neprijeporne i većim dijelom autoritarne vladavine HDZ-a, ta je stranka toliko poražena da prvi događaji poslije izbora ukazuju na mogućnost njezinog raspada i nestanka s političke scene.<sup>85</sup>

U takvom tijeku događaja vrlo se brzo pojavilo pitanje kakve će posljedice tranzicija vlasti imati na sudbenu vlast. Čak prije formiranja nove vlade i okončanja predsjedničkih izbora, naslovnice novina isticale su pitanje sudbene vlasti u novonastalim okolnostima. Prije no što ih je itko to i pitao, predsjednik Vrhovnog suda Ramušćak i državni odvjetnik Živković izjavili su da nemaju namjeru dati ostavke. Isto tako su istaknuli da "nisu bili imenovani prvenstveno zbog svog političkog porijekla, nego zbog svoje stručnosti, te da stoga namjeravaju ostati na dužnosti u skladu sa zakonom".<sup>86</sup> Još više se postavilo pitanje tijela najodgovornijeg za loše stanje u pravosuđu – Državnog sudbenog vijeća. Novoizabrani ministar pravosuđa, profesor Stjepan Ivanišević, među prvim svojim aktivnostima potaknuo je pitanje daljnje sudbine članova DSV-a, pozivajući ih da izaberu časnu odstupnicu i dobrovoljno stave svoje mandate na raspolaganje. Prema prvim indikacijama, međutim, čini se da upravo oni najeksponiraniji među njima za sada nemaju namjeru ovome pozivu udovoljiti. Uz pitanje DSV-a, ministar Ivanišević potaknuo je još jedno pitanje koje se na duže staze može pokazati težim i bolnijim – pitanje dostojnosti reprezentiranja sudačke profesije. Javni sukob između njega i suca Gredelja, predsjednika Hrvatske udruge sudaca, do koga je došlo povodom njihovoga prvoga (neuspjelog) sastanka, iznio je na vidjelo još jedan problem: pitanje legitimiteta sudačke strukovne organizacije i njenih vodećih ljudi.

#### **IV. Sadašnje stanje i buduća perspektiva hrvatskog pravosuđa**

##### *1. Uvodne napomene*

U prethodna dva poglavlja (*supra II i III*) u ovom smo radu nastojali ocrtati stvarno stanje stvari u pogledu položaja sudaca i pravosuđa u cjelini, kao i dati autentičnu sliku realizacije visokih ideala diobe vlasti i nezavisnosti sudstva proglašениh Božićnim Ustavom iz 1990. Budući da je stvarnost često odudarala od proklamacije, bilo je potrebno usredotočiti se na pojedinačne događaje i pojave te njihove protagoniste, a manje na normativne okvire koji su bili često zaobilazeni i zlorabljani. Ipak, u nadi da će se nakon novog razdoblja demokratskog poleta potaknutih rezultatima izbora iz 2000. međusobno približiti pravo iz udžbenika (*law in books*) i pravo iz prakse (*law in action*), u ovom zadnjem poglavlju kratko ćemo ocrtati sadašnje stanje sudstva i probleme s kojima će se ono susretati u nadolazećim godinama.

##### *2. Sudovi i suci: statistika i njena pozadina*

Hrvatska danas ima relativno jednostavan sustav sudova koji se sastoji od sudova redovne nadležnosti (općinski i županijski sudovi) koji odlučuju u svim stvarima, građanskim i kaznenim, koje nisu stavljene u nadležnost specijaliziranih sudova. Specijalizirani sudovi se pak (u sklopu sudova građanske sudbenosti) sastoje od

<sup>85</sup> Izlazak M. Granića i V. Škarić-Ožbolt iz HDZ-a te najava osnivanja HDC-a (Hrvatskog demokratskog centra) potvrdile su ovu tezu upravo u doba posljednje redakture ovoga rada (2. ožujak 2000.).

<sup>86</sup> V. npr. njihove izjave koje su se pojavile na naslovnim stranicama *Jutarnjeg lista* od 10. siječnja 2000. i intervju Državnog odvjetnika objavljen u istim novinama 14. siječnja 2000.

samo jedne vrste - trgovačkih sudova. Nekadašnji sudovi specijalizirani za radnopravne stvari (tzv. sudovi udruženog rada) napušteni su početkom devedesetih i pripojeni sustavu sudova opće stvarne nadležnosti. Vojni sudovi dijele istu sudbinu (s već opisanim oživljavanjem u razdoblju od 1992-1996.). Posebni sud koji kontrolira zakonitost pojedinačnih akata upravnih tijela je Upravni sud.<sup>87</sup> Najviši sud je Vrhovni sud Republike Hrvatske koji ima zadnju riječ u svim vrstama nadležnosti.

Osnovna obilježja hrvatskih sudova mogu se objediniti u tabelama kako slijedi:

Tabela I: Broj sudova i sudaca<sup>88</sup>

<i>Vrsta suda</i>	<i>Broj sudova</i>	<i>Broj sudaca</i>
Vrhovni sud	1	27
Upravni sud	1	26
Županijski sudovi	17	313
Općinski sudovi	99	808
Visoki trgovački sud	1	19
Trgovački sudovi	8	101
<b>UKUPNO</b>	<b>127</b>	<b>1294</b>

Tabela II: Broj predmeta<sup>89</sup>

	1996.	1997.
Novi predmeti	1.171.273	1.292.838
Riješeni predmeti	1.184.605	1.192.517
Neriješeni predmeti	931.216	1.031.540

Prema navedenoj statistici, u Republici Hrvatskoj trenutno postoji 127 sudova, a neki od sudova, premda predviđeni zakonom (npr. trgovački sud u Dubrovniku i Zadru), još nisu formirani zbog nedostatka sredstava u proračunu.

Gore navedeni broj sudova sasvim sigurno nije malen. U preustroju teritorijalne organizacije sudova iz 1994. godine<sup>90</sup> došlo je do značajnog porasta broja sudova, uglavnom zbog želje da se nova teritorijalna podjela države približi područjima jurisdikcije pojedinih sudova. To s jedne strane možda i jest dovelo do veće pristupačnosti sudova dijelu građana te zadovoljilo pojedine lokalne interese, ali je uzrokovalo daljnje probleme. Npr. u predmetima u kojima revizija pred Vrhovnim sudom nije dopuštena, zadnji stupanj redovne nadležnosti je županijski sud. Budući da u Hrvatskoj postoji 17 županijskih sudova, to je potencijalni izvor znatnih različitosti u primjeni prava. Ovaj će problem imati posebnu težinu nakon donošenja izmjena i dopuna Zakona o parničnom postupku u listopadu 1999.,<sup>91</sup> kojim je visina vrijednosti predmeta spora za reviziju (pravni lijek trećeg stupnja) povišena sa 3.000,00 kuna (oko 400 US\$) na 100.000,00 kuna (oko 13.000,00 US\$) u redovnim postupcima i sa 8.000,00 kuna (oko 1.000,00 US\$) na 500.000 kuna (oko 66.000 US\$) u trgovačkim sporovima.

<sup>87</sup> Upravni sud rješava pravne lijekove protiv konačnih odluka donesenih u upravnom postupku. Budući da nema mogućnost sam utvrđivati činjenice, pa se stoga obično koncentrira na pravna pitanja, nedavno je postavljeno pitanje sukladnosti ovako koncipiranoga upravnog sudovanja s uvjetima iz članka 6. Europske konvencije. V. Garašić, O upravnom sporu pred Upravnim sudom RH u svjetlu čl. 6 EK, *Zbornik Pravnog fakulteta u Rijeci*, 19 (Suppl.), 1998, str. 967-1004.

<sup>88</sup> Podaci su prikazani prema statistici Ministarstva pravosuđa sa stanjem u svibnju 1999.

<sup>89</sup> Podaci iz Izvješća Ministarstva pravosuđa od 2. studenog 1998.

<sup>90</sup> V. Zakon o područjima i sjedištima sudova od 14. siječnja 1994. (NN 3/94).

<sup>91</sup> NN 112/99 od 29. listopada 1999.

Kao drugi problem strukture sudova može se pokazati nedostatak specijaliziranosti. U sadašnjem uređenju, općinski sudovi rješavaju predmete najraznorodnije prirode - kako one bagatelne, zanemarive vrijednosti predmeta spora, tako i one s vrlo visokom vrijednošću i socijalnom važnošću; kako najjednostavnije i najrutinskije, tako i one izuzetne kompleksnosti; kako statusne i obiteljske, tako i radne sporove, itd. Nedostatak specijalizacije sam po sebi nije problem; svako društvo iziskuje i suce "općeg profila", sposobne uhvatiti se ukoštac sa stvarima različite naravi. No, posvemašnji nedostatak preciznih kriterija klasifikacije predmeta prema njihovoj vrsti, kompleksnosti, predvidivom trajanju i socijalnoj važnosti doveo je do toga da je u svrhu ispunjavanja njihove godišnje norme ("statistike") u praktičnim terminima individualnim sucima jednostavnije i isplativije davati prioritet sitnim i jednostavnijim predmetima, nego li "pravim" složenim pravnim stvarima koje bi inače predstavljale izazov i poslasticu za pravnika (tzv. *hard cases*). Utoliko nedostatak specijalizacije (vezan uz nedostatak kriterija za vrednovanje sudačkog rada)<sup>92</sup> uzrokuje i smanjenje kvalitete sudskih odluka.

Govoreći o statistici broja sudaca i sudova, treba naglasiti da podaci o sucima ne uključuju broj od oko 350 prekršajnih sudaca u oko 100 prekršajnih sudova koji su nakon donošenja Zakona o sudovima također proglašeni punopravnim sucima – sa svim sudačkim povlasticama kao što su stabilnost, nezavisnost i doživotna funkcija (uz imenovanje DSV-a).

Zavod za statistiku također daje i podatke o postotku žena u različitim sudovima. Prema ponešto zastarjelim podacima (iz 1998.), više od polovice sudaca su žene. One čine gotovo 65% svih prvostupanjskih sudaca, ali tek oko 40% među sucima Vrhovnog suda. Ove brojke utjecale su na to da neki analitičari govore o "feminizaciji" hrvatskog pravosuđa, osobito u nižim stupnjevima, dok drugi tvrde da manja zastupljenost žena u višim stupnjevima jest izraz spolne diskriminacije i odbojnosti prema ideji da se ženama treba osigurati pristup u prestižnije i bolje plaćene položaje. Općenito, čini se da pitanje spola sudaca ipak nije bilo od osobite važnosti u raspravama o stanju u sudstvu do sada.

Treba naglasiti da se gore navedeni brojevi sudaca mogu smatrati privremenima, jer bi trebali biti čak i veći, budući da predviđeni broj ("sistematiziranih") mjesta u sudovima broji 1555 (946 u općinskim sudovima, 343 u županijskim, 175 u trgovačkim sudovima, 33 u Upravnom sudu, 20 u Visokom trgovačkom sudu i 38 u Vrhovnom sudu). Ta statistika dovodi do zaključka da je nekih 20% sudačkih mjesta još uvijek nepopunjeno.

S druge strane, statistika broja predmeta i njihovo trajanje mnogo su manje pouzdani i često su sporni: ovisno o njihovom osobnom mišljenju, razni tumači tvrde da je taj broj ili veći ili manji. U javnim raspravama najčešće se spominje broj od više od milijun neriješenih predmeta i - *exempli gratia* - činjenica da samo u Općinskom sudu u Zagrebu (najvećem od 99 općinskih sudova) ima preko 10.000 predmeta starijih od 10 godina. Još su indikativniji rezultati istraživanje Ministarstva pravosuđa iz studenog 1998. koji su pokazali da je situacija najkritičnija u najvećim i najvažnijim

<sup>92</sup> Čak i bez obzira na specijalizaciju, nediferencirani kriteriji vrednovanja sudačkog rada u hrvatskim sudovima trenutno potiču nekalitetno suđenje, jer vode ponašanju koje se rukovodi gotovo isključivo kvantitativnim elementom – kako po svaku cijenu uvećati svoju "statistiku". Iz prakse dopiru anegdotalne ali veoma karakteristične priče o sucima koji u doba zatvaranja svojih "statistika" pronalaze dovijtljive načine za "okončanjem" predmeta (npr. donošenjem "omaškom" rješenja o povlačenju tužbe); o međusobnoj borbi sudaca koji se otimaju za određene tipove lakih i formularnih predmeta koje je moguće brzo riješiti. Činjenica da suci prave selekciju između predmeta i neke od dugotrajnijih i kompleksnijih intencionalno odlažu u ladice tražeći načina da ih se riješe već je postala opće mjesto u svakodnevnim pričama pravnih praktičara.

sudovima (općinskim i trgovačkim sudovima u Zagrebu, Splitu i Rijeci) gdje statistika pokazuje prilično negativnu tendenciju i izglednost. Statistika viših sudova i Vrhovnog suda je slična. Tako podaci o Vrhovnom sudu pokazuju da je u razdoblju od 1994-1997. zabilježen stalan pad broja zaprimljenih predmeta, ali isto tako i stalno povećanje broja neriješenih predmeta. Stoga nitko ne spori da je situacija kritična - sudovi su zatrpani predmetima i u većini slučajeva ne mogu građanima osigurati pravnu zaštitu u razumnom roku.

Isto tako, može se reći da zabilježena statistika, iako uznemirujuća, još uvijek ne pokazuje najgoru stranu trenutne krize sudstva. Bez obzira koliko je teško osigurati reprezentativne podatke za kvantitativnu ocjenu brzine sudskih postupaka, još je teže osigurati bilo kakve pouzdane podatke o kvaliteti presuda i korektnosti sudskih odluka. Čini se da je u trenutnim raspravama kvalitativna analiza često zanemarena, pa čak i žrtvovana u zamjenu za povoljniju statistiku u radu pojedinog suca, suda ili sustava u cijelosti. S druge strane, javnost (osobito ona stručna) ima dojam konstantnog pada kvalitete kao i dojam visokog stupnja zbrke u sudskom sustavu općenito.<sup>93</sup> Još jedan pokazatelj slabe kvalitete presuda može biti i činjenica da ne postoji sistematska praksa objavljivanja sudskih odluka: neki izvori objavljuju pomno odabrane kratke izvode iz samo nekih odluka pojedinih sudova, ali nema ni sustavne niti javne metode pristupa u integralne tekstove sudskih odluka, kao ni načina kojima se može doći barem do skraćene verzije svake od presuda viših sudova ili Vrhovnog suda.<sup>94</sup> Naposljetku, treba naglasiti da problemi pravosuđa ne završavaju donošenjem pravomoćne odluke - naprotiv, jedan od najizraženijih problema u pravnoj praksi danas je ovrha sudskih odluka zbog koje se *res judicata* često čini kao privremeno i ponekad bezvrijedno provizorno rješenje spora koje je samo polazište za daljnje pregovore stranaka.

### 3. Pogled u budućnost: neke nadolazeće prepreke reformi

Svaka iduća vlast koja će se ozbiljnije pozabaviti problemom sudstva suočit će se s vrlo teškim zadatkom.

Čini se nemogućim čak i zamisliti započinanje ozbiljnih reformi bez revizije čitavog niza imenovanja, osobito onih sudaca koji su naočigled nesposobni obnašati tu dužnost ili čiji je javni ili stručni dosje obilježen upitnom praksom i politički motiviranim neetičkim ponašanjem. Međutim, iako su imenovanja takvih osoba bila česta, teško da se može naći neko "instant" institucionalno rješenje za njihovu zamjenu.

Državno sudbeno vijeće, vjerojatno prvo tijelo koje treba preispitati i reformirati, ima Ustavom zajamčenu poziciju<sup>95</sup>, a mandat većine njegovih članova ističe tek u lipnju 2002. Budući da su ovlasti imenovanja, stegovne odgovornosti i razrješenja sudaca i državnih odvjetnika te ovlasti imenovanja predsjednika sudova koncentrirana upravo u tom tijelu, čini se da je bez promjene legislative veoma teško ili čak nemoguće

<sup>93</sup> Citirano izvješće Ministarstva pravosuđa iz studenog 1998. daje *obiter dicta* neke indikacije takvog poremećaja: zabilježeno je da "su kontrole nižih sudova od strane viših sudova rijetke i nedovoljno provedene"; "potrebno je pojačati radnu disciplinu odnosno barem uredan dolazak i odlazak s posla"; "događa se da predsjednik suda ne šalje svaki dopis koji upućuje Ministarstvu pravosuđa i predsjedniku nadležnog županijskog suda", "na nekim sudovima postoje i tzv. 'mrtve referade' u kojima se nalazi najčešće velik broj spisa po kojima se ne postupa", "sjednice sudskih odjela na nekim sudovima održavaju se rijetko i neredovito", "čest je slučaj da stariji i iskusniji suci, a uz prešutno odobrenje predsjednika suda, mladog i tek izabranog suca odmah po dolasku opterete s najsloženijim predmetima" itd. *Id.* str. 25-27.

<sup>94</sup> Neki sudovi čak izdaju "povjerljivu sudsku praksu" koja se sastoji of sudskih odluka "samo za internu upotrebu sudaca".

<sup>95</sup> Član Vijeća može biti razriješen prije isteka njegovog mandata samo iz ograničenog broja razloga i u postupku u kojem sudjeluju oba doma Sabora. V. članak 9 ZDSV.



zamijeniti one koji su odgovorni za stanje u pravosuđu posljednjih godina – ako se oni ne odluče sami povući sa svoje dužnosti. Stoga je vjerojatno da će cjelokupni sustav imenovanja i razrješenja sudaca trebati preurediti, pa su budući sastav i funkcije DSV-a nesigurni.<sup>96</sup>

Drugi problem u pogledu sudačkih dužnosnika mnogo je dalekosežniji i tiče se vrlo raširene, ali pogrešne ideje o nedostatku sudačkog kadra. Čak i citirano Izvješće *State Departmenta*<sup>97</sup> govori o "manjku broja sudaca". Ali, u komparativnoj procjeni može se zaključiti da Hrvatska sa 1555 sistematiziranih sudačkih mjesta<sup>98</sup> za stanovništvo od 4,5 milijuna stanovnika ima oko 35 sudaca na 100.000 stanovnika<sup>99</sup> – mnogo više nego npr. Njemačka koja ima oko 21 000 sudaca na broj od oko 82 milijuna stanovnika, odnosno 25 sudaca na 100.000 stanovnika.<sup>100</sup> Usporedba s drugim državama pokazala bi i drastičnije disproporcije.

Kombiniranje broja sudaca s podacima o njihovoj dobi dovela bi do uznemirujućih zaključaka. Nakon intenzivne i uglavnom nekritične "lustracije", pravosuđe u Hrvatskoj je mlado i neiskusno. U rujnu 1998. u općinskim sudovima je 18,4% sudaca imalo manje od 2 godine sudačkog iskustva, a 43, 1% manje od šest godina staža. U općinskim sudovima u urbanim centrima, polovina sudaca ima manje od 35 godina: npr. u Zagrebu 7% ima manje od 30 godina, a 41% ima između 30 i 35; u Rijeci 22% sudaca ima manje od 30, a 27% od 30 do 35 godina; u Splitu 21% sudaca ima manje od 30, a 43% od 30 do 35.<sup>101</sup> Budući da su suci imenovani na doživotnu funkciju i da objektivno gledajući njihov broj nije malen - naprotiv, čak se može reći da postoji i višak sudaca - izgledi za dobijanje posla suca u nekoliko idućih desetljeća bit će, ne bude li značajnijih fluktuacija, relativno mali. Dodatni problem će predstavljati sudačke plaće: prilično velikodušno povećanje koje je odobrila prijašnja vlada u nekoliko zadnjih mjeseci mandata uzrokovala je značajne probleme u proračunu. Nakon plaćanja sudačkih plaća, Ministarstvo pravosuđa ostalo je bez sredstava, pa u nekim slučajevima nije moglo plaćati ni troškove poštarine, tako da neki sudovi nisu bili u funkciji tjednima zbog nedostatka sredstava. U najavljenim paketima štednje nove vlasti jedna od prvih mjera je i smanjenje dužnosničkih plaća. No, dok je svako smanjenje plaća nepopularno, dotle je isto smanjenje posebno teško provesti u sudstvu, jer je financijska kontrola egzekutive i legislative mogući izvor zadiranja u načelo nezavisnosti sudbene vlasti. S druge strane, iako je razumljiva težnja sudaca da svaku korekciju njihovih primanja (na dolje, naravno) tumače kao nedopustivu, postoje sasvim opravdane situacije u kojima materijalne mogućnosti društva i domišljena i nediskriminirajuća politika razvoja mogu zahtijevati i ovakav nepopularan potez.<sup>102</sup> Naravno, nitko ne spori potrebu da se sucima dâ adekvatna naknada - ali u svijetu nedostatka sredstava, sredstva utrošena u tu svrhu mogu biti prepreka drugim ulaganjima u pravosuđe, kao što su uvođenje informatičkih tehnologija, zapošljavanje sposobnih pomoćnih kadrova i druge prijeko potrebne mjere.

<sup>96</sup> Neki su kritičari već predložili napuštanje institucije DSV-a i povratak sustavu izravnog imenovanja sudaca od strane Sabora (v. izjavu V. Primorca u *Vjesniku* od 22. rujna 1998.). Ima, međutim i drugih mogućnosti. Tako bi izmjene u načinu imenovanja članova, pa i sasvim personalne promjene u članstvu DSV-a već znatno doprinijele poboljšanju kvalitete njegovog djelovanja.

<sup>97</sup> V. *supra* bilješka 76.

<sup>98</sup> Ove brojke navedene su bez prekršajnih sudaca koji formalno imaju ovlasti i privilegije sudaca.

<sup>99</sup> Čak i kad uzmemo u obzir samo trenutno imenovane suce, ova brojka je visoka - oko 29 sudaca na 100.000 stanovnika.

<sup>100</sup> Njemačka je ovdje odabrana kao primjer države s visokim brojem sudaca *per capita*, veoma visokim proračunskim izdvajanjima za sudstvo i relativno učinkovitim pravosudnim sustavom.

<sup>101</sup> Izvješće Ministarstva pravosuđa, *supra* bilješka 75 na str. 16.

<sup>102</sup> U doba posljednje redakcije ovoga rada, jedan dio ovdje anticipiranih zbivanja već se dogodio. Nakon što je, usprkos prvim najavama, uz plaće državnih dužnosnika odlučeno da će biti smanjene i sudačke plaće, sudačka je organizacija snažno protestirala.

#### 4. Zaključak: iskušenja i muke pravosuđa u tranziciji

Stara izreka kaže da je lakše zeca istjerati nego ga uloviti. Primijenjeno na nacionalni pravosudni sustav, ta je izreka još istinitija. Osjetljivi stroj državnog sudstva teško je izgraditi - treba vremena i truda da bi se obrazovali i usavršili suci, organizirali sudovi i sve zaokružilo u djelotvornu cjelinu koja na odgovarajući način može reagirati na izazove konstantnog priljeva predmeta. Kad se jednom taj stroj pokvari, još teže ga je popraviti.

Zemlje u tranziciji, stoga, suočene su s procesom reformi koje moraju, da bi uspjele, biti uporne i odlučne te dobro isplanirane i pripremljene. U stabilnim, dobro uređenim društvima paradoks s kojim se većina reformatora mora susresti jest taj da, u nastojanju da unaprijede kvalitetu pravosuđa i osiguraju jako, nezavisno i sposobno sudstvo, vrlo malo reformi ima mogućnost za uspjeh ako ne povrijede baš neka od tih načela. Vrlo je vjerojatno da će u svijetu autonomnih, nezavisnih i stabilnih sudaca gotovo svaka reforma biti tumačena kao nezakonito zadiranje izvršne u sudbenu vlast. Jedinstvena prilika u zemljama u tranziciji leži baš u slabosti naslijeđenih struktura. U situaciji u kojoj se sudstvo tradicionalno – bez obzira na promjene ustavne doktrine – promatralo kao samo još jedna emanacija jedinstva vlasti, prostor za reforme je širi, a slijedom toga i vjerojatnost brzih rezultata veća.

Nažalost, u razdoblju od 1990-1999. taj je prostor u Hrvatskoj bio izgubljen, unatoč konstantnim upozorenjima pravnih znanstvenika.<sup>103</sup> Kvaliteta sudačkih dužnosnika narušena je serijom političkih imenovanja nesposobnih, moralno upitnih i/ili neiskusnih sudaca te jednako tako političkim razrješavanjem sposobnih, iskusnih i odlučnih sudaca.<sup>104</sup> Paralelno s političkim imenovanjima i razrješavanjima, politički centri moći u pravosuđu stvarali su utvrdu za osiguranje kako svojih političkih pozicija, tako i svojih stečenih privilegija. Tako su stvorene korporativne strukture koje izmiču demokratskoj odgovornosti. Takve strukture, kao i ustavna jamstva nezavisnosti sudstva, možda bi i mogle biti odgovarajući štiti autonomije i dostojanstva uspravnog i visoko kvalitetnog sudstva – sudstva koje bi ih zasluživalo. No u situaciji u kojoj takvog sudstva nema, nego se tek treba stvoriti, te će strukture predstavljati novu prepreku koju će biti teško svladati. Prva, jednostavnija prilika je propuštena - kako će biti s drugim, težim pokušajem uspostave djelotvornog pravosudnog sustava koji će odgovoriti izazovima novog milenija tek će se vidjeti.

<sup>103</sup> V. npr. niz članaka prof. dr. Mihajla Dike: Dika, Pravo na nezavisnog suca, *Odvjetnik*, (5-6/1990), str. 18-42; *id.*, O razvitku instituta sudske (sudačke) nezavisnosti u zapadnoevropskom civilizacijskom krugu, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 42 (Suppl. 1992), str. 511-533; *id.*, Organizacijska samostalnost i funkcionalna nezavisnost sudbene vlasti u RH, *Privreda i pravo*, 33 (1-2/1994), str. 19-46.

<sup>104</sup> O neuspjehu hrvatskog lustracijskog procesa u komparativnoj analizi v. Uzelać, Lustracija, diskvalifikacija, čistka. O procesnim i ustavnopravnim problemima izbora sudaca u prijelaznom razdoblju, *Iudex*, 3 (1995), str. 413-434.