

Novele Zakona o sudovima i Zakona o Državnom sudbenom vijeću – elementi reforme organizacijskog sudbenog prava¹

1. UVOD

Na samome kraju 2000. godine usvojene su dvije veoma važne zakonske novele iz područja organizacijskoga procesnoga prava – izmjene i dopune Zakona o sudovima i Zakona o Državnom sudbenom vijeću. Oba su zakona objavljena točno na vrijeme da bi mogli na snagu stupiti od početka ove godine.² Time je, doduše tijesno, održan i rok koji je za promjenu niza odredaba ta dva zakona ostavio Ustavni sud. Istodobno, time je nakon više mjeseci rada na reformi sudbenih organizacijskih propisa napokon stvorena osnova za ozbiljniji početak dugo najavljivane reforme sudstva i pravosuđa u cjelini.

2. HISTORIJAT DOGAĐAJA KOJI SU DALI POVOD IZMJENAMA

Iako se razlog zakonskim promjenama nalazi u dugotrajnijoj krizi u kojoj se nalazi domaće pravosuđe, dva su događaja dali inicijalni poticaj i bitno determinirali nova rješenja – odluka Ustavnog suda RH od 15. ožujka 2000.³ i ustavne promjene iz studenoga iste godine.⁴

2.1. Odluka Ustavnog suda od 15. ožujka 2000.

Ustavni sud Republike Hrvatske svojom je odlukom u predmetima br. 659/94, 146, 228 i 508/96 te 589/99 ukinuo kao neustavne više odredaba Zakona o Državnom sudbenom vijeću (NN 58/93, 49/99 – dalje: ZDSV). Među ukinutim odredbama nalaze se i odredbe koje se odnose na imenovanje i razrješenje predsjednika sudova, uključujući i predsjednika Vrhovnog suda Republike Hrvatske; odredbe o postupku imenovanja sudaca; te o vođenju stegovnog postupka. Između ostaloga, zanijekano je pravo Državnog sudbenog vijeća da imenuje predsjednike sudova, kao i pravo Županijskog doma Sabora da predlaže predsjednika Vrhovnog suda i Državnog odvjetnika RH; ukinute su odredbe o disciplinskom postupku u kojem DSV odlučuje o stegovnoj odgovornosti sudaca; ukinute su i odredbe o postupanju Državnog sudbenog vijeća pri odlučivanju o kandidatima za suce.

¹ Ovaj rad temelji se, između ostaloga, na dva ranija elaborata autora o modelu reforme sudbene vlasti izrađena za potrebe stručne radne skupine za izmjene i dopune ZS-a i ZDSV-a. Pojedini njihovi dijelovi bili su podloga uvodnog dijela obrazloženja koje je Ministarstvo pravosuđa, uprave i lokalne samouprave kao nositelj ove zakonske inicijative podnijelo Saboru. Iako se neki dijelovi tih neobjavljenih radova ovdje prenose bez izmjena, najveći dio teksta je nov ili bitno revidiran.

² Tekst Zakona o izmjenama i dopunama oba zakona objavljen je u Narodnim novinama, br. 129/2000 godine od 22. prosinca 2000. godine, sa standardnim osmodnevnim rokom vakacije.

³ Narodne novine, br. 31/2000 od 22. ožujka 2000.

⁴ Narodne novine, br. 113/2000. Pročišćeni tekst Ustava objavljen je u broju 124/200.

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

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

2.2. Ustavne promjene u području sudbene vlasti

Iako je rad na noveli ZS-a i ZDSV-a počeo znatno ranije, okolnost koja je usporila njihovo donošenje sastojala se u tome što neka temeljna pitanja potaknuta citiranom odlukom Ustavnog suda jesu uređena izričitim ustavnim normama. Kako je paralelno s radom na izmjenama zakona tekla inicijativa za promjenu Ustava, prijetila je opasnost da će koncept promjena biti doveden u pitanje reformama na ustavnoj razini. Na sreću, kada su donesene, ustavne promjene u velikoj su mjeri potvrdile smjer određen citiranom odlukom Ustavnog suda. Utoliko je lakše bilo harmonizirati tekst izmjena ZS-a i ZDSV-a s njima i usvojiti ih u vrlo kratkome roku. U legislativnom je postupku ipak i kod ovih zakonskih izmjena, i kod ustavnih promjena, bilo pojedinih amandmanskih intervencija u posljednjem trenutku, koje se nisu sasvim uklopile u sustav i koje su jednom dijelom izazvale podijeljene reakcije u stručnoj i općoj javnosti.

Ustavnim promjenama izričito su riješena neka pitanja organizacijskoga sudbenog prava koja do sada nisu bila predmet ustavnog reguliranja, a pojedine su do sada postojeće norme precizirane zbog poteškoća u njihovoj dosadašnjoj interpretaciji i primjeni. Tako je dio pitanja koji se do sada uređivao Zakonom o sudovima i podzakonskim aktima sada uređen na ustavnoj razini.

Promjene su se ticale sljedećih tematskih cjelina: **sudačkog mandata** (stalnost i probni rok, imunitet), **postupovnih jamstava** (usklađivanje s pravom na pravičan postupak iz čl. 6. Europske konvencije, posebno glede javnosti postupka), **žalbene nadležnosti u stegovnom postupku i postupku razrješenja sudaca, izbora, sastava i nadležnosti Državnog sudbenog vijeća i imenovanja predsjednika Vrhovnog suda.**⁵ Također, uslijed promjena u ustavnoj nadležnosti saborskih domova u najvećem su dijelu ukinute dosadašnje ovlasti Županijskog doma u postupku izbora pojedinih pravosudnih tijela i dužnosnika.

⁵ Promjene koje zadiru u uređenje državnog odvjetništva ovdje ostavljamo po strani.

3. TEMELJNA POLAZIŠTA IZMJENA ZS-a I ZDSV-a

Osnovni problemi koji su se nastojali riješiti (ili početi rješavati) izmjenama i dopuna Zakona o sudovima i Zakona o Državnom sudbenom vijeću jesu sljedeći:

1. Odvajanje sudskih i upravnih funkcija (suđenja u užem smislu s jedne strane, i poslova sudske samouprave i uprave, s druge strane) u personalnom i funkcionalnom smislu;
2. Zaokruživanje koncepta sudačkih vijeća kao središnjih tijela sudske samouprave, i prenošenje poslova vezanih uz kadrovsku politiku koje su do sada obavljali predsjednici sudova na sudačka tijela kao kolegijalna tijela sastavljena od izabраниh predstavnika sudaca;
3. Stvaranje sustava objektivnog vrednovanja sudaca i kandidata za sudačku službu, i osiguranje da imenovanja i promicanja sudaca, ali i vođenje stegovnih postupaka, budu utemeljeni na stručnim kriterijima i dokazanoj i objektivno provjerljivoj kvaliteti rada;
4. Osmišljavanje sustava nadležnosti, te imenovanja i razrješenja predsjednika sudova koje bi odgovaralo njihovoj bitnoj funkciji definiranoj zakonom i potvrđenoj odlukom Ustavnog suda – položajem suca koji se privremeno bavi obavljanjem poslova sudske uprave.

Ovdje navedena pitanja trebalo je rješavati koordiniranim intervencijama u tekst Zakona o sudovima i Zakona o Državnom sudbenom vijeću. Pri tome je trebalo djelomično riješiti i dosadašnje nesukladnosti u sadržaju i konceptu oba ova akta – npr. prebacujući odredbe o sudačkim vijećima i predsjednicima sudova iz ZDSV-a u ZS.⁶

U narednom tekstu najprije ćemo nešto opširnije izložiti osnovne teze o razlikovanju naravi poslova koji se u sudovima obavljaju radi objašnjenja pojedinih konkretnih intervencija u zakonski tekst. Novo uređenje sudačkih vijeća, ocjenjivanja sudaca i položaja predsjednika sudova izložit će se kroz analizu promijenjenih članaka, a posebno će se upozoriti i na druge važnije izmjene u navedenim zakonima.

3.1. Dioba poslova suđenja, sudske uprave i sudske samouprave

Jedan od temeljnih argumenata na kojima počiva odluka USRH od 15. ožujka jest potreba da se i u sudovima jasno razgraniči tri grane vlasti, u skladu s ustavnim odredbama, dakle radi “sprječavanja mogućnosti koncentracije ovlaštenja i političke moći (samo) u jednom tijelu... s pretežitim ciljem uzajamnog nadzora.” Ustavni sud u više je odredaba ZDSV pronašao kršenje temeljnog ustavnog načela diobe vlasti. Posebno, takvo je kršenje bilo sadržano u velikoj koncentraciji moći predsjednika

⁶ *Obiter dicta* može se primijetiti da dosadašnja sistematika ovih zakona nije bila sasvim primjerena. Možda bi trebalo razmotriti mogućnost da se materija sudbenog prava uredi jedinstvenim sustavno uređenim kodeksom, ili da se uređuje zakonima koji će odgovarati tematskim cjelinama. Zemlje našega pravnog kruga poput Njemačke, Slovenije ili Austrije tako zasebnim zakonima uređuju pitanja koja se odnose na unutrašnje uređenje i poslovanje sudova; nadležnost sudova; i statusno sudačko pravo (potonje uređuje tzv. *Richterdienstgesetz*, Zakon o sudačkoj službi).

sudova, uz malu ili neznatnu mogućnost kontroliranja te moći. Predsjednici sudova po odredbama ranijih zakona obavljali su osim poslove sudske uprave (nadzor nad radom i poslovanjem sudova) i poslove vezane uz personalna i kadrovska pitanja (vođenje nadzora i davanje ocjena za suce, sudske savjetnike i sudačke vježbenike). Osim što su u postupku imenovanja sudaca davali mišljenje Državnom sudbenom vijeću, predsjednici sudova u praksi su u neproporcionalno velikom broju sudjelovali i kao članovi u radu Državnog sudbenog vijeća. Istodobno, iako su formalno trebali djelovati pod nadzorom i u skladu s uputama resornog ministarstva, odgovarali su samo Državnom sudbenom vijeću, koje ih je jedino moglo razriješiti. Posljedica je bila politizacija uloge predsjednika sudova i sve veći problemi u redovnom poslovanju sudova koji su doprinijeli velikim zaostacima i slaboj kvaliteti sudskih odluka.

Polazna osnova ovoga Zakona jest razlikovanje između poslova sudske uprave i suđenja. Uz poslove koji pripadaju u jezgru sudačke funkcije (primjena prava u konkretnim slučajevima) Zakon o sudovima razlikuje i poslove pravosudne uprave i poslove sudske uprave.

3.1.1. Sudska uprava

Čl. 25. ZS određuje sadržaj **poslova sudske uprave** kao “*osiguranje uvjeta za pravilan rad i poslovanje suda*, a posebice: ustrojstvo unutarnjeg poslovanja u sudu, skrb o urednom i pravodobnom obavljanju poslova u sudu, poslove izvršenja kaznenih sankcija i postupanje s pritvorenicima, poslove pozivanja i raspoređivanja sudaca porotnika, poslove u svezi sa stalnim sudskim procjeniteljima, tumačima i vještacima, poslove ovjere isprava namijenjenih uporabi u inozemstvu, poslove u svezi s predstavkama i pritužbama stranaka na rad suda, stručne poslove u svezi s ostvarivanjem dužnosti i prava službenika i namještenika u sudu, skrb o stručnom usavršavanju sudaca, sudskih savjetnika, sudačkih vježbenika i drugih službenika i namještenika u sudu, vođenje statistike, financijsko-materijalno poslovanje suda i druge poslove propisane zakonom i pravilnikom o unutarnjem poslovanju sudova (u daljnjem tekstu: sudski poslovnik)”. Definicija poslova sudske uprave kao “osiguranja uvjeta za pravilan rad i poslovanje suda”, uz nabrojanje pojedinih takvih poslova sadržana je i u čl. 4. Sudskog poslovnika (dalje: SP). S druge strane, čl. 38. ZS u poslove pravosudne uprave ubraja “poslove koji služe obavljanju sudbene vlasti, a posebno izrada zakona i drugih propisa za ustanovljavanje, djelokrug, nadležnost, sastav i ustrojstvo sudova i postupak pred sudovima, skrb za školovanje i stručno usavršavanje sudaca i drugih službenika i namještenika, osiguranje materijalnih, financijskih, prostornih i drugih uvjeta za rad sudova, obavljanje međunarodne pravne pomoći, izvršenje kazni izrečenih za kaznena djela, privredni prijestup ili prekršaj, prikupljanje statističkih i drugih podataka o djelovanju sudova, ispitivanje predstavlki i pritužbi građana na rad sudova koje se odnose na odugovlačenje sudskog postupka ili na ponašanje suca ili drugog djelatnika suda prema stranci u tijeku postupka ili obavljanja drugih službenih radnji, nadzor nad financijskim i materijalnim poslovanjem sudova, nadzor nad redovitim obavljanjem poslova u sudu te provođenjem sudskog poslovnika, kao i druge upravne zadaće i poslove određene zakonom.”

Dioba poslova na poslove sudske i pravosudne uprave izvedena je u prvome redu iz nadležnosti tijela koja ih obavljaju, a ne iz sadržaja ovlasti: poslove sudske uprave obavljaju sudovi, a poslove pravosudne uprave Ministarstvo pravosuđa. Već i površan pregled ovih poslova otkriva nesustavnost podjele i njenu raznorodnost. S druge strane, i poslovi pravosudne i poslovi sudske uprave se po svome objektu u osnovi poklapaju, jer su “osiguranje uvjeta za pravilan rad i poslovanje suda” i

“poslovi koji služe obavljanju sudbene vlasti” *mutatis mutandis* jedno te isto. Po svojoj naravi, dakako, poslovi pravosudne uprave obuhvaćaju širi krug pitanja (jer se ne odnose samo na sudove nego na pravosuđe u cjelini), i obavljaju se na većoj razini općenitosti (jer ministarstvo mora koordinirati pojedine poslove, npr. izradu propisa ili organizaciju školovanja i stručnog usavršavanja, kao i nadzirati urednost rada i materijalnog poslovanja sudova). Ova razlika međutim nije kvalitativna, što je evidentno i iz činjenice da ministarstvo samo ne raspolaže samostalnim provedbenim mehanizmima onog aspekta «pravosudne uprave» koji se odnosi na reagiranje na pritužbe na rad sudova ili nadzor poslovanja sudu, već se tu obraća predsjednicima sudova kao voditeljima «sudske uprave».⁷ Stoga bi se «sudska uprava» mogla odrediti kao jedan od aspekata ili elemenata «pravosudne uprave».

Iz tradicijskih razloga i u ovim izmjenama ZS-a zadržana je dvojna terminologija koja spominje «pravosudnu» i «sudsku» upravu, premda su razmatrana i druga rješenja, uključujući i uporabu jedinstvenog termina. Radi uklanjanja svih dvojbi, izmjenama čl. 37. st. 1. izričito je određeno da je ministarstvo «najviše tijelo za obavljanje poslova pravosudne uprave».

Citirana odluka Ustavnog suda⁸ ispravno naglašava, citirajući čl. 26. i 48. ZS-a, da je položaj predsjednika suda “privremena upravna funkcija, posve odvojena od poslova koje ta ista osoba obavlja kao sudac”. Neki prigovori – čak i iz redova visokih dužnosnika sudbene vlasti – koji su isticali da predsjednici sudova nisu upravni službenici i da bi njihova odgovornost prema izvršnoj vlasti (resornom ministarstvu) predstavljala kršenje načela nezavisnosti sudbene vlasti, temelje se u bitnom nerazumijevanju koncepta podjele vlasti iz kojeg isto načelo i proizlazi. Načelo podjele vlasti ne proizlazi iz naziva ili položaja osobe koja obnaša dužnost u pojedinoj grani vlasti, već iz sadržaja poslova vlasti koje obavlja. Kao što naziv «sud» ne govori uvijek o funkciji nekog tijela i grani vlasti kojoj pripada (usp. npr. tijela kao što su razni disciplinski sudovi, sudovi časti i sl.), već za to treba ispitati sadržaj njegovih ovlasti i djelatnosti⁹, tako se i kod predsjednika sudova jamstvo nezavisnosti odnosi na sve poslove koje oni obavljaju kao *suci*, no ne i na poslove upravnog djelokruga koji su na njih delegirani.

Treba međutim naglasiti da dio nesporazuma potječe i iz sistemske nesukladnosti koja je od 1991. godine obilježila odnos dvaju temeljnih akata koji su

⁷ U pokušaju da ojača svoju mogućnost utjecaja na obavljanje poslova sudske uprave, još 1996. godine članak 37. ZS-a dopunjen je trećim stavkom prema kojem ministarstvo pravosuđa u obavljanju poslova pravosudne uprave može poništiti ili ukinuti svaki akt donesen u obavljanju poslova sudske uprave, ili ga samo donijeti ako nije pravodobno donesen. Iako je time afirmirana funkcionalna vertikala u hijerarhiji odlučivanja o upravnim aspektima djelovanja sudova, bez adekvatnih popratnih mjera ova odredba nije u cijelosti bila urodila željenim učinkom. Zanimljivo je da je i usprkos ovoj odredbi bilo stavova (čak i među predsjednicima sudova) o sudskoj upravi kao posebnom i autonomnom području koje nije sastavni dio «pravosudne uprave».

⁸ Vidi citiranu odluku pod 17.4. i 17.5.

⁹ *Nota bene*, čl. 6. Europske konvencije o pravu na pravičan postupak, iako ga se kod nas prevodi kao «pravo na pravičan sud» u engleskom tekstu ne koristi izraz *court*, već *tribunal*, a u praksi Europskog suda se ovaj izraz ne interpretira iz (s)ustavnog položaja tijela u državnoj vlasti (je li, na ustavnoj razini, neko tijelo svrstano u sudbenu vlast), nego iz njegovog stvarnog djelovanja (je li riječ o nezavisnom i nepristranom tijelu koje udovoljava standardima pravičnog i javnog postupka).

uređivali sudbenu vlast – Zakona o sudovima i Zakona o DSV-u. Naime, Zakon o DSV-u, iako nije zadirao u ovlaštenja predsjednika sudova da obavljaju poslove sudske uprave, implicitno je oduzeo upravnim tijelima (prije svega resornom ministarstvu) učinkovita sredstva da takva ovlaštenja nadzire. Naime, tim je zakonom Državno sudbeno vijeće ovlašteno i na imenovanje, razrješenje i odlučivanje o stegovnoj odgovornosti predsjednika sudova, iako ni u ustavnom tekstu, ni u logici djelovanja DSV-a nije postojala osnova za to da se odgovornost za uredno obavljanje poslova u sudovima s resornog ministarstva prebaci na DSV. Tako je stvoren sustav u kojem je pravo na donošenje bitnih kadrovskih odluka (i u pozitivnom i u negativnom smislu, tj. i na imenovanje i na razrješenje) dano tijelu koje za rad imenovanih ne odgovara, dok je tijelo koje je za njihov rad odgovorno (resorno ministarstvo, odnosno, u krajnoj liniji, Vlada) ostalo bez sredstava da utječe na one koji bi njegove odluke trebali provoditi.¹⁰

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

Nakon dugotrajnih negativnih posljedica takvog stanja koje su se počele očitovati od samog početka rada DSV-a, Ustavni je sud svojom odlukom od 15. ožujka 2000. godine utvrdio da nisu suglasne Ustavu odredbe Zakona o DSV-u koje ovlašćuju Državno sudbeno vijeće da imenuje predsjednike sudova.¹¹

3.1.2. Suđenje

Sadržaj sudbene vlasti u užem smislu može se odrediti kao primjena prava na konkretan slučaj u zakonom propisanom postupku. Jezgra ustavnog značenja "sudbene vlasti" vezana je upravo za suđenje, što se može očitati i iz odredbi čl. 115. Ustava (u kojima se uz određenje sudbene vlasti kao vlasti koju obavljaju sudovi navodi da sudovi *sude na temelju Ustava i zakona*); čl. 117. (u kome se govori o *sudskim raspravama* i *presudama*); te čl. 118. (koji izričito govori o *suđenju*). Nositelj poslova suđenja jest uvijek individualni sudac (makar i kao član kolegijalnog tijela koje odlučuje), a ustavna jamstva *samostalnosti* i *neovisnosti* odnose se u punome smislu upravo na njih. Stoga je svako izvanjsko zadiranje koje bi moglo nelegitimno utjecati na sadržaj odluke nedopustivo (bez obzira je li riječ o utjecajima od strane zakonodavne ili upravne vlasti, pa čak i o utjecajima koji dolaze iz same sudbene

¹⁰ Takvo stanje je od 1995. godine opetovano dovodilo do napetosti između aktualnih ministara pravosuđa i članova DSV-a (među kojima su se u iznadprosječnom broju nalazili predsjednici sudova), zbog koje su s ministarskog položaja odstupili ministri Crnić i Ramljak.

¹¹ Kako je utvrdio Ustavni sud, ovlast da određenu osobu imenuje za suca ne daje pravo DSV-u «za imenovanje dotične osobe (i) na dužnost predsjednika suda». *Vidi* t. 17.8. citirane Odluke.

vlasti, od drugih sudaca ili predsjednika suda) – tzv. funkcionalna (supstancijalna) i interna nezavisnost.

3.1.3. Sudska samouprava

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

Jedan dio poslova je po svojoj naravi također unutrašnje vezan uz obavljanje poslova suđenja – npr. odabir, edukacija i nadzor nad pomoćnim sudskim kadrovima (sudskim savjetnicima i drugim službenicima i namještenicima) kao i poslovi vezane uz odnos sa sudskim vještacima, tumačima, procjeniteljima; odvjetnicima itd. Ovdje su i poslovi vezani uz djelovanje nekih ključnih službi u sudu kao i dio poslova vezan uz financijsko-materijalno poslovanje sudova. Omogućavanjem izjašnjavanja o svim ovim poslovima i utjecanjem na donošenje odluka o njima ostvaruje se tzv. organska ili kolektivna nezavisnost sudbene vlasti, kojom neki teoretičari proširuju klasično pojmljen princip sudbene nezavisnosti.

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

Jedan dio ovih poslova Ustavom je stavljen u nadležnost DSV-a (imenovanje i razrješenje te disciplinska odgovornost sudaca). I iz nove odluke USRH proizlazi da ovlasti DSV-a ovdje staju, pa druge poslove sudske samouprave trebaju obavljati druga tijela. Osnovna takva tijela, prema ovome prijedlogu, bila bi *sudačka vijeća* – tijela koja bi odgovarala sličnim tijelima u pravnim sustavima Njemačke, Austrije i Slovenije koja se nazivaju tzv. personalni senati ili personalni savjeti. Takva bi se tijela formirala kod sudova koji imaju najbolji uvid u rad sudaca – dakle, u pravilu, kod drugostupanjskih sudova, ali uz sudjelovanje predstavnika izabranih u nižim sudovima. Takva sudačka vijeća trebala bi preuzeti zadaće kao što su npr. *davanje ocjene obnašanja sudačke dužnosti* (kako za suce toga suda, tako i za suce nižega suda) koja se uzima u obzir prilikom odlučivanja o promicanju sudaca.

4. REFORMIRANI INSTITUTI U ZS-U I ZDSV-U

4.1. Sudačka vijeća

Sudačka vijeća uvedeno su u hrvatsko pravosudno pravo izmjenama i dopunama Zakona o DSV-u iz 1999. godine.¹² Tom je prilikom prvi puta određeno da će za davanje mišljenja o kandidatima za sudačka mjesta u županijskim, trgovačkim,

¹² Narodne novine, br. 49/99 od 20. svibnja 1999.

prekršajnim i općinskim sudovima s proširenom nadležnošću biti birana sudačka vijeća od pet članova, dok će u drugim sudovima poslove sudačkog vijeća obavljati svi suci (a u Vrhovnom sudu – opća sjednica). Ustrojstvo, nadležnost i postupak sudačkih vijeća propisani su tek rudimentarno – u cjelini, sudačkim se vijećima posvećuje tek jedan članak.¹³

U noveli ZS-a i ZDSV-a iz prosinca 2000. godine sudačka su vijeća prebačena u zakon u kojemu im se nalazi *situs materiae* (Zakon o sudovima). Mnogo su detaljnije uređena (u 14 članaka novoga odjeljka ZS-a),¹⁴ a proširene su im i ovlasti. Zadržan je, doduše, pomalo nespretno izabrani naziv institucije koji može voditi nespornostima (sudsko vijeće/sudbeno vijeće/sudačko vijeće), no u bitnome su sudačka vijeća približena svojim komparativnim uzorima – personalnim savjetima ili vijećima germanskoga pravnoga kulturnog kruga.

Sudačka vijeća su tijela sudske samouprave koja bi, u bitnome, trebala omogućiti ostvarenje načela sudske samouprave i tzv. personalne neovisnosti sudbene vlasti. Ona su, na razini svakoga suda u kojima se osnivaju, svojevrsan pandan Državnom sudbenom vijeću, kojeg bi u postupcima imenovanja, stegovne odgovornosti i razrješenja sudaca trebali servisirati dopunjujući njegove informacije o sucima i kandidatima za sudačka mjesta.

Jedan od konkretnih poticaja za jačanje sudačkih vijeća bio je u dosadašnjoj praksi imenovanja sudaca, za koju je Ustavni sud utvrdio da je «suprotna svrsi i cilju zbog kojeg je DSV osnovan... [to jest] ...da istaknuti pravosudni djelatnici i drugi pripadnici pravničke struke, mjerodavno i neovisno o drugim državnim tijelima, na temelju stručnih mjerila, odlučuju o imenovanju i razrješenju pravosudnih djelatnika». U dosadašnjoj praksi, prema oštroj ali argumentiranoj kritici Ustavnog suda, u čitavom nizu imenovanja sudaca (ali i *de facto* razrješenja zbog neimenovanja) pokazao se nedopustivi voluntarizam i odsutnost kompetentne i argumentirane rasprave o stručnim sposobnostima i drugim kvalifikacijama kandidata.¹⁵ U dosadašnjoj praksi i propisima, mišljenja o obnašanju sudačke dužnosti davali su predsjednici sudova, što je također otvaralo prostor za diskreciju i zloporabe. Upravo bi permanentno (samo)ocjenjivanje sudaca od strane svojih izabranih legitimnih predstavnika i argumentirana mišljenja u postupku izbora sudaca (i predsjednika sudova) trebala osigurati da se voluntarizam isključi, a diskreciono pravo u selekciji sadašnjih i budućih sudačkih kadrova ograniči (a time i konačno raskine s tradicijom negativne selekcije).

Sudačka vijeća se, prema novome uređenju, formiraju u pravilu na razini žalbenih (drugostupanjskih) sudova, od sudaca tih sudova, ali uz sudjelovanje predstavnika područnih prvostupanjskih sudova. Pošlo se od pretpostavke da najbolji uvid u rad sudaca prvostupanjskih sudova imaju oni suci koji imaju prilike odlučivati o žalbama protiv njihovih odluka, ali i da bi takav uvid trebalo upotpuniti gledištem iz perspektive sudaca prvostupanjskih sudova.

¹³ Čl. 17. izmijenjenog Zakona o DSV-u.

¹⁴ Vidi čl. 31

¹⁵ «Zapisnici o radu DSV-a pokazuju da pisano mišljenje nije temelj raspravljanja o kandidatima, a također niti njihova stručnost, uspješnost u radu, rezultati rada, posebne odlike kao što su objavljeni znanstveni i stručni radovi i slično. Bez rasprave i navođenja ikakvog razloga za to, pozitivno mišljenje o kandidatu biva zanemareno i kandidat biva neimenovan». Odluka USRH od 15. ožujka 2000., pod 19.3.

Broj članova sudačkih vijeća bitno je povećan, djelomično zbog demokratičnosti u izboru i reprezentativnosti izabranih članova, djelomično i zato da bi se omogućilo adekvatno sudjelovanje sudaca raznih razina. Zbog neujednačenosti u brojnosti sudaca i sudova na pojedinim jurisdikcijskim područjima, u sudovima opće stvarne nadležnosti predviđena su dva tipa sudačkih vijeća, veća (15 članova, od čega devet sudaca županijskih, a šest općinskih sudova) i manja (9 članova, od čega šest sudaca županijskih i tri suca općinskih sudova), ovisno o broju sudaca na području županijskog suda. Za trgovačko pravosuđe sudačko se vijeće osniva pri Visokom trgovačkom sudu, a za prekršajne pri Visokom prekršajnom sudu. Vrhovni i Upravni sud nemaju svoja posebna sudačka vijeća, već njihove poslove obavlja sjednica svih sudaca. Kako bi se maksimalno odgovorilo na specifičnosti našeg ustrojstva, postoje i posebna rješenja za izuzetno velike sudove (u praksi: zagrebački Općinski sud) i izuzetno male sudove.¹⁶

Članovi sudačkih vijeća imaju mandat od četiri godine, a biraju se od strane svih sudaca istoga ranga na tom području (npr. članove iz reda sudaca županijskog suda biraju suci županijskog suda, a iz reda sudaca općinskog suda suci područnih općinskih sudova). Četverogodišnji mandat traje za razdoblje kalendarske godine (pa će tako mandat sada izabranih članova istjecati u prosincu 2004. godine). U skladu s polaznom težnjom da se i personalno odvoje funkcije sudske samouprave i sudske uprave, predsjednici sudova ne mogu biti članovi sudačkog vijeća, ali mogu bez prava glasa sudjelovati u njegovom radu kod davanja ocjene obnašanja sudačke dužnosti i davanja mišljenja o kandidatima za suce.¹⁷ Članstvo u sudačkom vijeću inkompatibilno je i s članstvom u Državnom sudbenom vijeću,¹⁸ a član sudačkog vijeća ne može biti niti sudac protiv kojega je u protekle četiri godine bila izrečena stegovna mjera (a ako takva mjera bude pravomoćno izrečena, sucu prestaje dužnost u sudačkom vijeću)¹⁹.

Sudačka vijeća imaju tri temeljne ovlasti:

- davanje ocjene obnašanja sudačke dužnosti,
- davanje mišljenja o kandidatima za suce u sudovima iz svoga djelokruga,
- i predlaganje kandidata za predsjednike sudova.²⁰

Detaljnije o ovim poslovima sudačkog vijeća vidi dalje pod 4.2. i 4.3.

4.2. Predsjednici sudova – ovlasti i postupak imenovanja

Onaj segment reforme ZS-a i ZDSV-a koji je izazvao najviše pozornosti, pa i negativnog publiciteta, odnosi se na novo uređenje položaja predsjednika sudova. U pojedinim napisima tvrdilo se da su predsjednici sudova «razvlašteni», ili čak da ovlasti ministra pravosuđa da imenuje predsjednike sudova predstavljaju ozbiljnu prijetnju nezavisnosti sudbene vlasti.

Istina je da su zakonskim izmjenama ovlasti predsjednikâ sudova donekle sužene. Određeni dio kadrovskih ovlasti koje je do sada imao predsjednik suda prešle su na sudačka vijeća (kao što je davanje ocjene obnašanja sudačke dužnosti i

¹⁶ Usp. čl. 31a. i 31c. izmijenjenog ZS-a.

¹⁷ Vidi čl. 31f. st. 4.

¹⁸ Arg. iz čl. 31n.

¹⁹ Čl. 31f. st. 3. i čl. 31n. st. 1. al. 4.

²⁰ Vidi čl. 31b. Neke druge ovlasti, kao npr. davanje mišljenja o zamjeniku predsjednika suda (čl. 73f.) propisane su uz pojedina posebna područja.

mišljenja o kandidatima za suce). Dio faktičkih moći pojedinih predsjednika riješen je već na ustavnoj razini propisivanjem inkompatibilnosti položaja predsjednika suda sa članstvom u Državnom sudbenom vijeću. K tome, mandat predsjednika suda prepolovljen je pa umjesto osam godina sada iznosi četiri godine.

S druge strane, u ovlasti i odgovornosti predsjednika suda za uredno obavljanje poslova sudske uprave nije se diralo; najbolju ilustraciju toga daje činjenica da ključne odredbe koja su definirala ulogu predsjednika suda i poslove sudske uprave sadržajno uopće nisu mijenjana.²¹ Utoliko, svi bitni prerogativi predsjednika suda u obavljanju poslova sudske uprave zadržani su. Također, može se reći da su ovim izmjenama predsjednicima sudova ostale i neke ovlasti koje nisu striktno u domeni sudske uprave, a koje su mogle biti stavljene u nadležnost sudačkog vijeća ili nekog drugog tijela. U takve se ovlasti ubraja npr. pravo predsjednika suda da odluči o nespojivosti službe ili posla sa sudačkom dužnošću,²² ili pravo da prati i ocjenjuje rad sudskih savjetnika i vježbenika.²³ Posebno treba spomenuti i sada sasvim jasno i primarno određeno pravo (i dužnost) predsjednika suda da podnosi zahtjev za pokretanje stegovnih postupaka protiv sudaca za koje postoji osnovana sumnje da su počinili stegovno djelo.²⁴

Posebno pitanje predstavlja postupak imenovanja predsjednika sudova. Svakako, dopunama Zakona o sudovima izričito je propisano da predsjednika suda imenuje ministar nadležan za pravosuđe, između kandidata koje predloži sudačko vijeće.

Sukladnost sustava u kojemu predsjednike sudova imenuje izvršna vlast načelima podjele vlasti i nezavisnosti sudstva ne bi smjela biti upitna. U protivnome, morali bismo *a fortiori* iste prigovore protegnuti na velik dio zemalja zapadnih demokracija u kojima ne samo predsjednike sudova, već i same suce imenuje izvršna vlast – predsjednik države ili ministar pravosuđa.²⁵ Svoju preliminarnu ocjenu istog pitanja već je dao i Ustavni sud koji je u već citiranoj odluci *obiter dicta* napomenuo da postoji više ustavno dopuštenih alteracija (između ostaloga i imenovanje od ministra pravosuđa), a koja će biti odabrana ovisi o demokratski izraženoj političkoj volji.²⁶ Uz to, sustav imenovanja u kojemu izvršno tijelo odgovorno

²¹ Tako je dosadašnji čl. 48. st. 1. Zakona o sudovima koji određuje da je «predsjednik suda sudac koji uz tu dužnost obavlja i poslove sudske uprave» samo prebačen u novu glavu koja uređuje položaj predsjednika suda, u čl. 73a. st. 1. Isto tako, već citirana odredba čl. 25. koja definira poslove sudske uprave nije pretrpjela čak niti redakcijske izmjene.

²² Čl. 63. ZS-a.

²³ U nekim je varijantama nacрта izmjena bilo predviđeno da sudačko vijeće ocjenjuje ne samo rad sudaca, već i sudskih savjetnika i sudačkih vježbenika.

²⁴ Izmijenjeni tekst čl. 24. st. 1. Zakona o Državnom sudbenom vijeću. Po dosadašnjem je tekstu toga članka postojao niz predlagača od kojih je svaki mogao, ali niti jedan nije bio obvezatan pokrenuti postupak – radi čega je razmjerno malo postupaka i bilo pokretano.

²⁵ Vidi npr. sustav imenovanja sudaca u Njemačkoj ili Austriji, pa čak i u Sjedinjenim Američkim Državama gdje na saveznoj razini suce imenuje predsjednik SAD.

²⁶ «Na pitanje o tome kome će se povjeriti nadležnost za imenovanje i razrješenje predsjednika sudova (primjerice, Zastupničkom domu Hrvatskoga državnog sabora ili općoj sjednici suda uz suglasnost ministra pravosuđa ili pak samom ministru pravosuđa), nema jednoznačnog odgovora. Sud utvrđuje da je tu odluku ovlašteno donijeti zakonodavno tijelo zasnivajući je na temeljnim značajkama

za upravne poslove imenuje odgovornu osobu u tijelu koje potpada pod njegov resor nije sasvim nelogičan. Alternativni sustav (koji se, iako tek usputno, razmatrao i u diskusijama oko ove novele) bio bi onaj u kojemu bi netko drugi, a ne predsjednik suda, bio odgovoran za urednost poslovanja suda, a predsjednik suda bi bio tek osoba koja zastupa sud u svečanim prilikama.²⁷

Važno je primijetiti da su izmjene zakona pošle od dvojnosti položaja predsjednika suda, koji je istodobno *sudac* koji sudi i *predsjednik suda* koji privremeno obavlja poslove sudske uprave. Predsjedniku suda kao *sucu* pripadaju sva jamstva sudačke nezavisnosti; ako on privremeno i ne sudi, po prestanku dužnosti predsjednika zajamčen mu povratak na sudačke poslove koje je ranije obavljao (sudački mandat mu ne prestaje ni prije, ni tijekom, ni poslije mandata predsjednika suda)²⁸. Kao *predsjednik suda*, sudac se nalazi u ulozi važnog i časnog posla u cjelokupnom sustavu državne uprave, pa premda njegova lojalnost sudačkom pozivu ne prestaje, on paralelno mora voditi računa i o nizu drugih pitanja koja obično nisu u samom žarištu sudačke profesije (učinkovitost suda i svih sudaca u njemu, redukcija zaostataka, organizacija rada, uvođenje novih tehnologija i informatizacija suda, koordinacija raznih službi itd.). U obavljanju takvih poslova predsjednik suda nalazi se u hijerarhijskom upravnom lancu, nadređen u odnosu na predsjednike područnih sudova, no podređen u odnosu na predsjednike viših sudova i ministarstvo pravosuđa.

Zbog specifičnosti rada u sudovima, ali i negativnih tranzicijskih iskustava, u sustav imenovanja predsjednika sudova uključena su ipak i tijela sudske samouprave – sudačka vijeća, koja trebaju prikupiti podatke o potencijalnim kandidatima, dati elemente ocjene njihove stručnosti i sudačkih kvaliteta i na taj način poboljšati kvalitetu izbora i spriječiti eventualnu nekontroliranu (i neinformiranu) diskreciju izvršne vlasti. Tako, nakon što bude objavljeno slobodno mjesto predsjednika suda, sudačko vijeće prikuplja kandidature i utvrđuje koji kandidati ispunjavaju uvjete za predsjednika suda. O kandidatima se prikupljaju podaci o njihovoj stručnoj sposobnosti (ocjene obnašanja sudačke dužnosti i drugi podaci iz evidencije sudaca, a eventualno i iz drugih izvora). Na temelju prikupljenih podataka sudačko vijeće raspravlja o kandidatima, utvrđuje listu onih koji ispunjavaju uvjete i izrađuje obrazloženu ocjenu za svakog kandidata te dostavlja listu kandidata i ocjenu ministarstvu, predlažući ujedno ministru da jednoga od kandidata imenuje za predsjednika suda.²⁹

Temeljem primljenog prijedloga ministar odlučuje o imenovanju. Prijedlogom sudbenog vijeća on je, čini se, vezan u pozitivnom, no ne i u negativnom smislu (on

političkog i pravnog sustava utemeljenog Ustavom Republike Hrvatske.» Iz Odluke USRH od 15. ožujka 2000. godine, pod 17.9.

²⁷ Jedna od varijanata takvoga sustava postoji u sudovima u SAD, gdje je najveći dio odgovornosti za kolanje predmeta i upravljanje sudom (*case management and court administration*) u rukama tzv. sudskih administratora (koji sami nemaju položaj sudaca). Prijedlog da se i u Hrvatskoj razmotri takva mogućnost dali su eksperti Svjetske banke u inicijalnoj fazi projekta reforme trgovačkih sudova provedenoj u prvoj polovici 2000. godine.

²⁸ Vidi čl. 73.a. st. 5. – «Predsjednik suda koji nije ponovno imenovan nastavlja obnašati sudačku dužnost u sudu u kome je imenovan za suca» (sama odredba možda je redundantna, ali je unijeta radi uklanjanja svake dvojbe).

²⁹ Čl. 73.c i 73d.

ili imenuje predloženog kandidata ili ne imenuje niti jednog od kandidata)³⁰. U slučaju da nema kandidata koji zadovoljavaju uvjete, ili ako ministar ne imenuje niti jednog od (predloženih?) kandidata, postupak se ponavlja. U ponovljenom postupku ministar je dužan zatražiti o predloženom kandidatu za predsjednika suda mišljenje opće sjednice Vrhovnog suda, i, ako je mišljenje pozitivno, imenovati ga za predsjednika suda.³¹

U zadnji čas prihvaćeni amandmani unijeli su nešto nereda i u odredbe o uvjetima koje mora zadovoljavati kandidat za predsjednika suda. Inicijalni prijedlog predviđao je da se – upravo zbog dvojne uloge predsjednika suda – za predsjednika suda može kandidirati samo sudac. Kao previše restriktivna odbačena je, međutim, varijanta prema kojima bi se za predsjednika suda mogao kandidirati samo sudac u sudu u kojemu postoji slobodno mjesto predsjednika suda, tako da se za taj položaj može kandidirati i drugi sudac koji ispunjava uvjete za suca suda za koji se objavljuje mjesto predsjednika suda. No, dodana je i odredba prema kojoj iznimno kandidat može biti i osoba koja ne obnaša sudačku dužnost, ako je riječ o istaknutom pravniku koji ispunjava uvjete za suca tog suda.³² Takva je odredba izazvala više kritika iz sudačkih redova, iako joj je doseg ograničen, jer takav kandidat mora također proći mišljenje i ocjenu sudačkog vijeća, a k tome, ako bude imenovan, mora još i biti imenovan za suca od strane DSV-a.³³

Odredbe o razrješenju predsjednika suda također su kompromis između nastojanja da se omogući uredno obavljanje poslova sudske uprave i zajamči

³⁰ Izmjene nacrtu zakona u posljednjem trenutku unijele su određenu konfuziju oko ovog pitanja, pa tako prema čl. 73a. ministar imenuje predsjednika između *predloženih* kandidata (plural u ovoj rečenici ostao je zbog odredbe nacrtu koja je predviđala da sudačko vijeće mora predložiti tri kandidata, a koja je odredba u konačnoj varijanti otpala); čl. 73.e. st. . propisuje pak da «ako ... ministar ne imenuje za predsjednika suda ni jednog od kandidata koje je *utvrdilo* sudačko vijeće ponavlja se postupak...». Iz dikcije potonjeg stavka (koja je u suprotnosti s ranije citiranim) slijedilo bi da ministar može za predsjednika suda imenovati osobu koju sudačko vijeće nije predložilo, ako ona ispunjava kandidate (nalazi se na listi utvrđenih kandidata). Moramo primijetiti da, prema našem mišljenju, niti jedna od ove dvije interpretacije nije najsretnija (prva zato što ministru gotovo sasvim veže ruke pri odabiru, druga zato što gotovo sasvim omogućava zaobilaženje ocjena i preporuka sudačkog vijeća).

³¹ I ovdje je omaškom u tekstu čl. 73.e. st. 3. ostao plural, iz razloga iznesenih u prethodnoj bilješci. Na žalost, omaškom nije redigiran niti daljnji tekst, koji kaže da «ako mišljenje ... bude pozitivno za jednog ili više kandidata» ministar mora imenovati predsjednika suda «između pozitivno ocijenjenih kandidata koje je predložilo sudačko vijeće». Ako sudačko vijeće predlaže samo jednog kandidata, ovaj stavak nema smisla.

³² Čl. 73c. st. 2.

³³ Državno sudbeno vijeće nije dužno imenovati ga, a ako ga ne imenuje, čitav se postupak ponavlja. S druge strane, i DSV-u i ministru pravosuđa podloga treba biti sadržana u argumentima sudačkog vijeća (koji, pretpostavljamo, za istu osobu jesu ili povoljni ili nepovoljni), pa ostaje nejasno zašto je ovdje izabran upravo ovakav put. Ako je za poneke rijetke slučajeve bilo potrebno otvoriti mogućnost imenovanja za predsjednika suda izvan reda aktualnih sudaca (npr. za neke ugledne bivše suce koji su neopravdano izgubili sudački status ili napustili sudstvo), bilo je moguće i racionalnije urediti postupak (npr. imenovanje za suca i predsjednika suda istim aktom koji bi supotpisivali ministar i predsjednik DSV-a, ili predvidjeti prethodno provođenje postupka imenovanje za suca po skraćenom postupku).

predsjednicima sudova sigurnost od abruptnih i politički motiviranih promjena. Zato se predsjednik suda može razriješiti samo ako u postupku nadzora nad obavljanjem poslova budu utvrđene nepravilnosti, i to:

- nepropisno i nepravodobno obavljanje poslova sudske uprave;
- kršenje propisa o dodjeljivanju predmeta u rad (bilo osobno, bilo propuštanjem nadzora);
- kršenje načela neovisnosti suca u suđenju; i
- nepodnošenje zahtjeva za pokretanje stegovnog postupka protiv sudaca za koje postoji osnovana sumnja da su takvo djelo učinili.³⁴

Ovim su uvjetima razrješenja jasno postavljene granice djelovanja za predsjednike sudova. Posebno je važno što je naglasak ovdje, uz uredno obavljanje poslova sudske uprave, stavljen i na suzdržavanje od uplitanja predsjednika sudova u poslove suđenja³⁵. Uz to su na razinu nepravilnosti koja zaslužuje razrješenje podignuta i dva propuštanja koja su do sada bila tolerirana - propuštanje da se osigura *ustavno pravo na zakonitog suca*³⁶, tj. suca određenog kriterijima za dodjeljivanje predmeta u rad (godišnji raspored), kao i propuštanje da se protiv nesavjesnih sudaca pokreću stegovni postupci.

Na utvrđene nepravilnosti predsjednik suda ima pravo prigovora, a može zatražiti i ponavljanje uvida u rad sudske uprave od Vrhovnog suda. Ministar pravosuđa razriješit će predsjednika suda tek ako bude utvrđeno da «nepravilnosti u obavljanju poslova sudske uprave štete redovnom i pravilnom obavljanju poslova i funkcioniranju suda».³⁷

Prijelaznim odredbama određeno je da će se imenovanje predsjednika sudova po novome sustavu obaviti u roku od tri mjeseca od stupanja na snagu zakona, tj. do kraja ožujka 2001. godine.³⁸

4.3. Ocjena obnašanja sudačke funkcije

Jedan od uzroka krize sudbene vlasti proteklih godina bio je i u nepostojanju objektivnih mehanizama ocjenjivanja sudaca i kandidata za sudačku službu. Nada da će se formiranjem Državnog sudbenog vijeća stanje promijeniti bila je, nažalost, kratkoga vijeka. Opetovano ukidanje odluka DSV-a o (ne)imenovanju sudaca povodom ustavnih tužbi pokazalo je da je propuštena prilika za autonomno kreiranje objektivnog sustava vrijednosti. Upravo suprotno, prvi ljudi DSV-a često su davali do znanja da više cijene fluidne i subjektivne «ljudske vrijednosti» kandidata od dokazane stručnosti i sposobnosti. Nakon više usvojenih ustavnih tužbi, Ustavni je sud konačno odlučio da i sama zakonska osnova za imenovanje sudaca – odredba o postupku imenovanja sudaca³⁹ - zbog kršenja načela pravne države o potrebi određenosti zakona, nije ustavna.⁴⁰

³⁴ Cf. čl. 73g. st. 1.

³⁵ Time se posebno afirmira aspekt *interne nezavisnosti* sudaca.

³⁶ Pravo na zakonitog suca (*gesetzlicher Richter*) sastavni je dio prava na pravično suđenje iz čl. 6. EK. Isto je pravo u nekim zemljama (Njemačka) propisano i kao zasebno ustavno pravo.

³⁷ Čl. 73i. st. 1.

³⁸ Čl. 44. st. 1. Zakona o izmjenama i dopunama ZS-a.

³⁹ Čl. 18. ZDSV.

⁴⁰ «Zakon koji dopušta posvemašnju neizvjesnost u pogledu krajnjih učinaka svojih odredaba ne može se smatrati zakonom koji je utemeljen na načelu vladavine

Izmjenama ZS-a i ZDSV-a stoga se nastojalo u znatno većoj mjeri nego do sada razraditi odredbe o postupku imenovanja sudaca, ali isto tako i osigurati objektiviranje procesa ocjenjivanja sudaca i davanja mišljenja za kandidate u postupku imenovanja, kako bi se ispunio uvjet koji je postavio i Ustavni sud o tome da «zakonske posljedice moraju biti primjerene legitimnim očekivanjima stranaka u svakom konkretnom slučaju u kojem se zakon na njih neposredno primjenjuje»⁴¹.

Do donošenja posljednjih zakonskih izmjena ocjene obnašanja sudačke dužnosti davali su sudski odjeli, odnosno predsjednici sudova za sudove koji nemaju odjele. Na taj je način stvoren vrlo nekoherentan sustav koji je u praksi dovodio do apsurdnih rezultata. Uvođenjem sudačkih vijeća kao stalnih tijela sudske samouprave koja su i u pogledu svoga sastava, i u pogledu trajnosti mandata i raspoloživih podataka u boljem položaju davati suvisle ocjene rada sudaca stvaraju se već po sebi povoljniji uvjeti za racionalni sustav ocjenjivanja.

Kako bi ocjenjivanje bilo provedeno na zdravijim osnovama, dotjerana je i lista elemenata koji se uzimaju u obzir prilikom ocjenjivanja, pa se tako na prva dva mjesta u članku 52. ZS-a sada nalaze rezultati u radu (kvalitativni i kvantitativni) i stručno znanje suca. Za njima slijede marljivost i savjesnost, sposobnost usmenog i pisanog izražavanja⁴², odnos prema strankama, odnos prema drugim sucima i sudskim djelatnicima, sudjelovanje u poslovima sudske samouprave i posebne kvalitete (među kojima su, uz objavljene znanstvene i stručne radove po prvi puta i sudjelovanje i uspjeh u programima stručnog usavršavanja te sudjelovanje u znanstvenim i stručnim skupovima i praktičnoj nastavi pravnih predmeta).

Skala na kojoj se daje zbirna ocjena obnašanja sudačke funkcije također je promijenjena. Umjesto ranije ocjene na skali «ne zadovoljava», «ne ispunjava uvjete za napredovanje», «ispunjava uvjete za napredovanje»⁴³ propisana je skala «ne zadovoljava», «ispodprosječan», «prosječan» i «izvanprosječan».⁴⁴

Možda važnije od proširenja skale i dorade elemenata ocjenjivanja jesu odredbe prema kojima se ocjena daje na temelju pribavljenih podataka o svim

prava niti zakonom u kojem je utjelovljeno načelo pravne izvjesnosti.» Iz Odluke USRH od 15. ožujka 2000., pod 19.4.

⁴¹ Ibid. pod 11.1. U istom smislu USRH pod 19.5. citira i presudu Europskog suda za ljudska prava u slučaju *Sunday Times* o sadržajnim uvjetima da se neki propis smatra «zakonom».

⁴² U nacrtu zakona prihvaćenom od strane stručne radne skupine MPULS-a predviđalo se, sukladno komparativnoj praksi, ocjenjivanje sposobnosti izražavanja na hrvatskom *književnom* jeziku i *stranim jezicima*; tijekom zakonske procedure to je zamijenjeno izrazom «sposobnost usmenog i pisanog izražavanja na hrvatskom jeziku i *latiničnom pismu*» čime je jedan suvisao element ocjenjivanja (poznavanje stranih jezika) sveden na ono što bi se za svakog suca već trebalo pretpostavljati (pisanje na latinici).

⁴³ Takva skala, osim što onemogućava detaljniju gradaciju rada, bila je apsurdna kada se primjenjivala na suce viših sudova koji više nisu imali kamo napredovati.

⁴⁴ Vidi izmijenjeni tekst čl. 54. st. 2. Zakona o sudovima. Takva bi skala vjerojatno bila još uporabljivija da se ostalo kod izvornog teksta nacrta u kojemu je uz navedene četiri ocjene postojala još i ocjena «izvrstan», što je u fazi redakcije ispalo (vjerojatno zbog loših asocijacija odgovornih osoba na dane provedene u školi i/ili na fakultetu).

elementima (pri čemu se traži i mišljenje sjednice odgovarajućeg drugostupanjskog odjela, a članovi sudačkog vijeća trebalo bi uzeti uvid i u druge podatke o radu sudaca o kojima se vodi evidencija) o čemu se na sjednici sudačkog vijeća može voditi i usmena rasprava.⁴⁵ Tek nakon što se prikupe podaci na temelju kojih se može steći dostatan uvid u pogledu svih elemenata ocjene, pristupa se individualnom ocjenjivanju, u kojemu svaki od članova sudačkog vijeća mora u tajnom glasovanju ocijeniti svakoga od ocjenjivanih sudaca, i to *posebno prema svakome od elemenata ocjenjivanja*. Za očekivati je stoga da bi se, pod pretpostavkom da izabrani članovi sudačkih vijeća savjesno obavljaju svoju dužnost, za svakoga suca mogla izraditi dosta precizna ocjena rada - u velikim sudačkim vijećima ocjena svakog suca sastojala bi se od 120 ocjena (ocjene petnaest članova vijeća u pogledu svakoga od osam elemenata ocjenjivanja).

Ocjena obnašanja sudačke dužnosti daje se za suce koji su prvi puta imenovani (imenovanje na tzv. probni mandat od pet godina) svake godine, a za sve ostale suce svake treće godine.⁴⁶

4.4. Mišljenje u postupku imenovanja sudaca

Davanje mišljenja o kandidatima za suce u postupku imenovanje jest jedna od najvažnijih ovlasti sudačkog vijeća. U dosadašnjoj praksi, Državno sudbeno vijeće nije uvijek imalo pred sobom potpune i usporedive podatke o svim kandidatima, što je sigurno doprinijelo manjkavostima u učinjenim imenovanjima. Mišljenje nadležnog sudačkog vijeća koje se obvezatno pribavlja u postupku imenovanja trebalo bi dopuniti podatke o prijavljenim kandidatima i predstavljati svojevrsan institucionalizirani stručni filter za prikupljanje podataka i raspravu o stručnim i osobnim kvalitetama. Prije davanja mišljenja, sudačko bi vijeće trebalo raspolagati širokim krugom relevantnih informacija o svim kandidatima za imenovanja u sudove sa svoga područja: svim prijavama kandidata i njima priloženim ispravama; podacima o kandidatima o kojima ministarstvo raspolaže po službenoj dužnosti i vlastitim ocjenama obnašanja sudačke dužnosti ili takvim ocjenama drugoga sudačkog vijeća ili predsjednika (a što se naročito odnosi na suce u postupku prvoga izbora na stalnu dužnost, prelaska u drugi sud ili promaknuća na viši sud); te drugim podacima pribavljenima od odgovarajućih tijela i organizacija (za kandidate koji su svoju stručnu praksu obavljali izvan sudova i drugih pravosudnih tijela).⁴⁷

Sudačko vijeće mišljenje izrađuje u roku od 60 dana od dostave zahtijeva. Mišljenje sudačkog vijeća mora biti obrazloženo i sadržavati ocjenu u kojoj mjeri svaki od kandidata ispunjava opće i posebne uvjete za imenovanje suca odgovarajućeg suda. Zakon izričito sadrži odredbu da se mišljenje o kandidatima za sudačka mjesta treba sastavljati uz analognu primjenu odredaba o izradi ocjene obnašanja sudačke dužnosti, tj. samo mišljenje treba voditi računa o svim

⁴⁵ Vidi izmijenjeni tekst čl. 54. st. 2. ZS-a. U raspravi na sudačkom vijeću koja prethodi ocjenjivanju može sudjelovati i predsjednik suda, koji članovima sudačkog vijeća može pružiti dodatne informacije o radu suca i podatke iz izvora kojima raspolaže (statistike riješenih predmeta, podatke o pridržavanju rokova, uvid u stanje sudskih spisa i sl.).

⁴⁶ Rok od tri godine za periodičko ocjenjivanje čini se predugačak da bi osigurao kontinuirano praćenje rada suca (čak i ako je on imenovan na trajni mandat), no iako je u nekim varijantama nacrtu prijedloga u radnoj skupini MPULS-a bilo na insistiranje autora ovog teksta predviđeno njegovo skraćivanje na jednu odnosno dvije godine, takva odredba nije našla mjesto u konačnom tekstu izmjena.

⁴⁷ Usp. izmijenjeni tekst čl. 17. ZDSV-a.

elementima ocjenjivanja iz čl. 52. Zakona o sudovima (dosadašnji rezultati, stručno znanje, objavljeni znanstveni i stručni radovi i sudjelovanje u uspjeh u programima stručnog usavršavanja).⁴⁸ Time je otvoren prostor za sastavljanje iscrpnih i potpunih mišljenja koja bi trebala Državnom sudbenom vijeću omogućiti lak i jednostavan uvid u kvalitete kandidata i njihovo rangiranje.

Drugo mišljenje koje se daje u postupku imenovanja sudaca jest mišljenje odgovarajućeg odbora Sabora (Odbora za pravosuđe). Potreba davanja toga mišljenja proizlazi iz izričite odredbe ustavnih promjena.⁴⁹ Riječ je o promjeni koja je amandmanski unesena u završnoj fazi donošenja ustavnih promjena, a potaknuta je, čini se, djelomično kritikama dosadašnjeg rada DSV-a, a djelomično bojaznima od cehovskog zatvaranja i autarkije. Način na koji saborski odbor izrađuje mišljenje, procedura njegovog donošenja i njegov sadržaj nisu detaljnije propisani. Trebalo bi očekivati da i mišljenja nadležnog saborskog odbora budu sastavljena na sličan način i na sličnim podlogama kao i mišljenja sudačkog vijeća, i da djeluju snagom svojih stručnih, a ne političkih argumenata. Uostalom, budući da niti mišljenje sudačkog vijeća, niti mišljenje saborskog odbora za pravosuđe nisu obvezatni za Državno sudbeno vijeće, ona i mogu djelovati samo tako da to tijelo, kada bude u prilici odlučivati o budućim sucima, može učiniti informiran i argumentiran odabir na temelju podataka i stavova kako stručne javnosti kroz koju se posreduju u prvome redu sudački interesi (predstavljene kroz mišljenje sudačkog vijeća), tako i šire demokratske javnosti koja bi trebala profilirati interese šire zajednice (predstavljene kroz mišljenje članova odbora za pravosuđe).

4.5. Uvjeti za imenovanje sudaca i sudskih savjetnika

Izmjenama i dopunama Zakona o sudovima promijenjene su i odredbe o posebnim uvjetima za imenovanje sudaca. Polazna pretpostavka bila je da su mnoga imenovanja sudaca iz reda osoba s veoma kratkom ili nikakvom pravosudnom praksom u proteklim godinama doprinijela neučinkovitosti i slaboj kvaliteti pravosuđenja.⁵⁰ Stoga se, uz jačanje mehanizama ocjenjivanja i racionaliziranje postupka imenovanja, željelo osigurati da buduća imenovanja sudaca u mjeri u kojoj je to moguće osiguraju veće iskustvo novoimenovanih sudaca. Utoliko, za sve razine sudova produženo je trajanje prakse koja je uvjet za kandidaturu za slobodno mjesto suca. Uvjet za imenovanje za suca općinskog suda sada je dvogodišnja savjetnička praksa u sudu ili drugim pravosudnim tijelima nakon položenoga pravosudnog ispita, za suca županijskog suda najmanje osmogodišnji, a za suca Vrhovnoga suda petnaestogodišnji sudački staž. Proporcionalno su povećani i uvjeti za imenovanje iz redova drugih grana pravne profesije i uvjeti za specijalizirane sudova.⁵¹ Sada, dakle, nakon diplome na pravnom fakultetu

⁴⁸ Čl. 17. st. 4. Elemente iz čl. 52. ZS-a treba ovdje tumačiti na odgovarajući način, posebno kada je riječ o prvome imenovanju za suca, kada ponekad nisu primjenjivi neki od elemenata.

⁴⁹ Vidi čl. 124. st. 2. Ustava Republike Hrvatske (pročišćeni tekst, Narodne novine br. 124/2000 od 11. prosinca 2000).

⁵⁰ O mladosti i razmjernom neiskustvu sudaca prvostupanjskih sudova govori podatak da je, prema statističkim podacima MPULS-a od 1. ožujka 2000., od 836 sudaca općinskih sudova na kraju 1999. godine 565 je bilo u dobi do 40 godina starosti (67% ili više od dvije trećine) – od toga 119 u dobi do 30 godina, a 250 u dobi do 35 godina.

⁵¹ Za suca općinskog suda može biti imenovan i odvjetnik, javni bilježnik ili javnobilježnički prisjednik, ili nastavnik pravnih predmeta na pravnom fakultetu (za županijski sud istim osobama potrebno je deset, a za Vrhovni sud petnaest godina

minimalna praksa koju bi novoimenovani sudac trebao imati jest tri i pol godine (osamnaest mjeseci kao minimalni uvjet za polaganje pravosudnog ispita i dvogodišnji rad u sudu nakon pravosudnog ispita); ako se tome pribroji i prvo imenovanje za suca na petogodišnji («probni») rok, proizlazi da će ubuduće suci, kada budu imenovani na trajni mandat, imati iza sebe ipak gotovo deset godina prakse.⁵²

Jedna od promjena u uvjetima koja nije na prvi pogled vidljiva, no potencijalno je veoma važna, tiče se statusa sudskih savjetnika. Naime, promjenama uvjeta za imenovanje željelo se prekinuti s praksom imenovanja sudaca viših sudova iz reda savjetnika tih sudova (koji nerijetko nisu imali nikakvu pravosudnu praksu na nižim sudovima), čime se na zaobilazan način izigravala logika napredovanja u sudačkoj službi, koja redovito kreće od sudačke dužnosti na nižim instancijama. Sudski savjetnici, iako i dalje postoje na sudovima svih razina, mogu temeljem savjetničke prakse biti imenovani samo za suce prekršajnog i općinskog suda i onda dalje slijediti redoviti sudački *curriculum*. Na taj se način otvorio i prostor za bliže funkcionalno vezivanje sudskih savjetnika uz suce kojima bi trebali pomagati u radu – i čije bi mišljenje i ocjena trebali biti važan element njihova eventualnoga daljnjeg napretka i karijere u pravosuđu.⁵³ Evolucija sudskih savjetnika ipak će ići postupno, posebno i stoga jer je, popuštajući pod pritiskom individualnih konsideracija, u prijelaznim odredbama određeno da se praksa zatečenih sudskih savjetnika kao uvjet imenovanja računa kao praksa u pravosuđu.⁵⁴

Zbog promijenjenog statusa sudačkih savjetnika, smanjeni su i uvjeti koji su se tražili za njihovo imenovanje na višim sudovima. Za sve sudske savjetnike, osim onih na Vrhovnom sudu, sada je dovoljno imati položen pravosudni ispit.⁵⁵

4.6. Imenovanje članova DSV-a

radnog iskustva u profesiji). Alternativno, ako je kandidat potrebno iskustvo stjecao na drugim pravnim poslovima, on mora imati najmanje četiri godine prakse nakon položenoga pravosudnog ispita za općinski, a dvanaest godina za županijski sud. Vidi tekst novoga čl. 50. Zakona o sudovima.

⁵² Govoreći o probnom roku, treba naglasiti da je on u ovim promjenama samo u maloj mjeri razrađen, jer je i tekst ustavnih promjena koji je ovaj novitet uveo bio donesen kratko prije roka u kojem je trebalo donijeti izmjene i dopune zakona. Dio pitanja vezanih uz ustavnopravni koncept probnog roka trebalo bi pažljivo i temeljito razmotriti i dati odgovor na koji sada još nije moguće dati jednoznačan odgovor – npr. odnosi li se probni rok i na tzv. *side-recruitment*, imenovanje sudaca viših sudova iz reda priznatih stručnjaka koji do tada nisu obnašali sudačku dužnost (a ovo se odnosi i na takvo imenovanje predsjednika Vrhovnog suda). Iako ovo očito nije bila intencija predlagača ustavnih promjena, iz usvojenog teksta gramatički bi se mogao izvesti i suprotan zaključak.

⁵³ Uloga sudskih savjetnika je i određena u čl. 76. st. 2. ZS-a kao pomaganje sucu, izrađivanje nacрта odluka, rad pod nadzorom i uputama suca i sl. Činjenica da su sudski savjetnici, posebno na višim sudovima, bili *de facto* suci koji čekaju na priliku za imenovanje, nije pogodovala takvom poimanju njihova zadatka, pa su nerijetko, umjesto kao pomoćnici konkretnih sudaca, djelovali kao «suci u sjeni» (iako bez odgovornosti, a i privilegija sudačkog položaja).

⁵⁴ Čl. 43. st. 2. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima.

⁵⁵ Vidi izmijenjeni tekst čl. 76 st. 3-5.

Izmjenama Zakona o Državnom sudbenom vijeću promijenjene su i odredbe o sastavu i postupku imenovanja članova toga tijela. U skladu s ustavnim promjenama, članove DSV-a sada bira Zastupnički dom Sabora, a njihov je broj smanjen s petnaest na jedanaest. Smanjenje broja članova posljedica je ustavne nadležnosti DSV-a, koji više nema pravo imenovati i razrješavati državne odvjetnike.⁵⁶ Proporcije u kojima su u DSV-u sudjelovale pojedine grane pravne profesije također su se promijenile. U sastavu DSV-a sada sudjeluju sedam sudaca i po dva odvjetnika i sveučilišna profesora pravnih znanosti. Predsjednika i zamjenika DSV-a biraju sami članovi iz reda sudaca na rok od dvije godine.⁵⁷

Postupak izbora članova DSV-a također je u određenoj mjeri preciziran i reformiran. Tijela koja vode postupak kandidiranja i predlažu kandidate sada su nešto točnije određena. Kandidate iz reda sudaca predlaže proširena opća sjednica Vrhovnog suda, pri čemu se treba voditi računa o zastupljenosti kandidata iz sudova različite vrste i stupnja. Kandidate za članove iz reda odvjetnika utvrđuje skupština Hrvatske odvjetničke komore, a iz reda nastavnika sjednica dekana pravnih fakulteta. Za svako mjesto mora se predložiti najmanje tri kandidata. Pravo na predlaganje kandidata ima i ministar nadležan za poslove pravosuđa.⁵⁸ Već iz odredaba ustavnih promjena proizlazi i inkompatibilnost položaja predsjednika suda sa članstvom u Državnom sudbenom vijeću.⁵⁹ Nadležni saborski odbor kojemu se svi prijedlozi upućuju ne bi smio ulaziti u sadržajnu diskusiju o kvalitetama kandidata, već samo nadzirati ispunjavaju li oni uvjete za imenovanje ili ne.⁶⁰ Konačnu odluku o članovima DSV-a donosi Zastupnički dom Sabora.

4.7. Odredbe o stručnom usavršavanju i obrazovanju sudaca

Nekoliko novosti nalazi se i u odredbama o stručnom usavršavanju i obrazovanju sudaca. Tako je u čl. 62. Zakona o sudovima ušla odredba koja, za razliku od dosadašnjih neobvezatnih i permisivno formuliranih odredaba, eksplicitno odredila da je sudac *dužan* stalno se stručno usavršavati i sudjelovati u programima obrazovanja i usavršavanja. Kao što je već navedeno, sudjelovanje i uspjeh u programima stručnog usavršavanja predstavlja i element ocjene obnašanja sudačke dužnosti.⁶¹ Dopunama članka 22. Zakona o sudovima stavljeno je u zadatak Vrhovnom sudu da se skrbi o stručnom usavršavanju sudaca⁶² pa je za očekivati da će uskoro u organizaciji najvišeg sudbenog tijela, uz suradnju novoosnovanog centra za stručno usavršavanje sudaca pri Ministarstvu pravosuđa i odgovarajućih obrazovnih institucija biti pokrenuti programi kontinuiranog obrazovanja i usavršavanja.

⁵⁶ Sugestije prema kojima bi i usprkos izlasku državnih odvjetnika iz sastava DSV-a trebalo broj njegovih članova povećati, a ne smanjiti, nisu prihvaćene.

⁵⁷ Izmijenjeni tekst čl. 4. Zakona o DSV-u.

⁵⁸ Vidi čl. 3. ZDSV-a. Izvorni tekst nacrtu zakona nije predviđao mogućnost da kandidate za članove DSV-a predlaže ministar pravosuđa, već je ova odredba, koja u određenoj mjeri odstupa od izvornog ustavnog koncepta DSV-a kao stručnog, a ne političkog tijela, unesena amandmanima u saborskoj raspravi. Ako se želio postići kompromis između stručnog i političkog elementa, bilo je bolje predvidjeti (kao u Italiji i Francuskoj) sudjelovanje određenog broja osoba koje izravno delegiraju tijela izvršne vlasti (predsjednik, ministar pravosuđa). Ovako, ponovo je preostala dosta široka zona neodređenosti koja otvara i prostor za eventualne zlouporabe.

⁵⁹ Čl. 124. st. 4. Ustava.

⁶⁰ Arg. iz čl. 3. st. 7. ZDSV-a.

⁶¹ Čl. 52. st. 1. t. 8. Usp. *supra*, pod 4.3.

⁶² Čl. 14. Zakona o izmjenama i dopunama ZS-a.

4.8. Novosti u stegovnom postupku

Dosadašnje uređenje stegovnog postupka također je bilo pogođeno odlukom Ustavnog suda o protuustavnosti pojedinih odredaba. Utvrđenje ustavnog suda o neustavnosti odredaba dosadašnjeg zakona koje su ovlašćivale pojedina uža vijeća unutar DSV-a da donose odluke u prvom stupnju stegovnog postupka, a gdje se čitavo vijeće pojavljivalo tek sa apelacijskim ovlastima, bile su razlog i određenim ustavnim intervencijama. Tako je ustavnim promjenama predviđeno da će protiv odluka DSV-a o stegovnoj odgovornosti (kao i odluka o razrješenju iz nestegovnih razloga) u drugome stupnju odlučivati Ustavni sud. Do sada su pravni lijekovi, u obliku zahtjeva za zaštitu Županijskom domu, ili remonstrativne odluke samoga DSV-a o žalbi povodom odluke o stegovnoj odgovornosti, bili ograničenog dosega. Najbolji su rezultati bili pruženi povodom odluka USRH o ustavnim tužbama kandidata koji nisu bili imenovani od DSV-a (čime su tacitno bili razriješeni od sudačke dužnosti), kada se pokazalo da ne postoji načina da se DSV odlukom USRH-a primora da *au fond* preispita svoje neustavne i, prema mnogim mišljenjima, neispravne odluke. Sada, kada je i ustavno propisan žalbeni postupak pune jurisdikcije, riješeno je i pitanje sastava prvo- i drugostupanjskog tijela, i širina ovlasti koju ona imaju.⁶³ Državno sudbeno vijeće sukladno odluci Ustavnog suda sada o stegovnoj odgovornosti odlučuje u plenumu, većinom glasova svih članova.⁶⁴

Uređujući materiju stegovnog postupka sukladno ustavnim promjenama, iskoristila se i prilika da se reformiraju i neke druge odredbe koje je dosadašnji zakon sadržavao, počevši od opisa i redoslijeda stegovnih djela, preko nekih postupovnih odredaba do pravila o privremenom udaljenju od obnašanja dužnosti.

Kada je riječ o stegovnim djelima, osim što su izbačena stegovna djela koja se specifično odnose na predsjednike sudova i državne odvjetnike, preostala dosadašnja djela su promijenila redoslijed navođenja, kako bi lista djela bila logično uređena i sadržavala svojevršno rangiranje djela po važnosti (do sada je prvo djelo na listi bilo povreda službene tajne, a sada je zlouporaba položaja ili prekoračenje ovlasti). Drugo stegovno djelo na listi koje je postojalo i do sada – «neopravdano neobnašanje ili neuredno obnašanje sudačke dužnosti» sada je u novome stavku posebno opisano, i to na način da će se takvim djelom osobito smatrati slučajevi u kojima sudac ne izrađuje ili ne otprema odluke u zakonskim rokovima; negativne ocjene rada suca od strane sudačkog vijeća; te slučajevi u kojima sudac bez opravdanih razloga u jednogodišnjem razdoblju donosi bitno manje odluka od prosjeka u RH.⁶⁵

Znatno je precizirana odredba o pokretanju disciplinskog postupka – primarno ovlašten i obvezan za njegovo pokretanje je predsjednik suda (koji zbog nepokretanja stegovnih postupaka može biti i razriješen)⁶⁶, a tek supsidijarno takav

⁶³ O razlozima ustavnih promjena na ovom području *cf.* Stručne osnove za izradu prijedloga promjene Ustava Radne skupine Predsjednika RH, komentar uz čl. 120., *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 50:3/2000, str. 440-441.

⁶⁴ Vidi izmijenjeni tekst čl. 23. st. 1. Za donošenje valjanih odluka stegovnog suda potrebno je dakle najmanje šest glasova članova DSV-a.

⁶⁵ Vidi izmijenjeni tekst čl. 20. st. 2. i 3. Iako treba pozdraviti nastojanje da se sankcionira slab i neučinkovit rad, izraz «broj odluka bitno ispod prosjeka u Republici Hrvatskoj» jest pravni standard koji će se trebati afirmirati u praksi Državnog sudbenog vijeća.

⁶⁶ Vidi *supra*, pod 4.2.

zahtjev mogu podnijeti i druge osobe (predsjednik neposredno višeg suda i Vrhovnog suda, sudačko vijeće i ministar pravosuđa).

Postupak pred Vijećem je prilagođen novom sastavu, pri čemu je nefleksibilnu odredbu koja je provođenje rasprave dozvoljavala samo uz obvezatnu osobnu nazočnost predlagatelja, suca i njegova branitelja⁶⁷ (što je zbog kratkog roka apsolutne zastare omogućavalo opstruiranje postupka) zamijenila je standardna odredba o pravu na obranu osobno ili od strane slobodno izabranog branitelja.

Sudac protiv kojeg se vodi postupak može biti udaljen (suspendiran) od obnašanja dužnosti samo ako podnositelj zahtjeva zahtijeva njegovo razrješenje – dakle samo u slučaju da postoji osnovana sumnja da je učinio stegovno djelo pod naročito teškim okolnostima. Odluka o suspenziji je privremene i funkcionalne naravi.⁶⁸

4.9. Status pravnih shvaćanja sudskih odjela

U sjeni ostalih promjena organizacijskih zakona nalazi se i jedna već duže vremena potrebna izmjena vezana uz status tzv. pravnih shvaćanja sjednica sudskih odjela. Već je duže vrijeme u stručnim krugovima bilo upozoravano na potencijalnu protuustavnost odredbe prema kojoj odjeli drugostupanjskih sudova, Upravnoga suda i Vrhovnog suda mogu donositi shvaćanja obvezatna za sva vijeća u njihovom sastavu (dakle, i za suce odnosno vijeća koja su se u raspravi izjasnila protiv njih). Time se uz ostale pravne izvore – Ustav, zakone i zakonito donesene podzakonske akte – *tacite* statuirao još jedan, a odjelima, čija je funkcija u sustavu podjele vlasti primjena prava, a ne njegovo stvaranje, dale paralegislativne ovlasti.⁶⁹ Sadašnja novela predstavlja značajan pomak u ovome području, iako ne dovoljno korjenit – sjednice drugostupanjskih odjela tako više ne mogu donositi obvezujuća pravna shvaćanja, ali je to pravo još preostalo sjednicama odjela Upravnog i Vrhovnog suda.⁷⁰

⁶⁷ Ova je odredba unesena izmjenama iz 1999. godine kao ponešto ishitrena reakcija na postupanje DSV-a u nekim stegovnim postupcima.

⁶⁸ Vidi čl. 26. st. 2. ZDSV-a. Odluka o suspenziji mora biti obrazložena i izražena u pisanom obliku. Svakako je riječ o ozbiljnoj mjeri o kojoj će DSV trebati odlučivati imajući u vidu ozbiljnost sumnji u integritet suca protiv kojeg se postupak vodi, i opasnost da one objektivno ugroze legitimitet njegovih radnji i javno povjerenje u pravosuđe. Iz istih razloga protiv odluke o suspenziji nije dozvoljena posebna žalba, već ju sudac može dovoditi u pitanje posredno, raspravljajući o glavnom pitanju – postojanju stegovne odgovornosti.

⁶⁹ Poseban problem s obvezatnošću pravnih shvaćanja odjela sastojao se u mogućnosti da drugostupanjski sud zauzme jedno (obvezujuće) pravno shvaćanje, a Vrhovni sud drugo; negativne posljedice takve uzajamne blokade redovito bi snosile stranke (uz suce koji su bili prisiljeni suditi protiv svoje savjesti i poimanja prava).

⁷⁰ Ustavnoopravno bi se moglo braniti pravo Vrhovnog suda da, kao vrh sudbene vlasti kojemu je izričitom ustavnom normom dano pravo i dužnost da se brine za jedinstvenu primjenu prava, na sjednicama zauzima obvezujuća shvaćanja; u takvom bi slučaju interes pravnog poretka za pravnom sigurnošću možda mogao nadjačati interes za individualnom nezavisnošću sudaca u primjeni prava (uzimajući u obzir činjenicu da naš Vrhovni sud, za razliku od nekih drugih, u pojedinačnim slučajevima ne sudi u plenumu, već u vijećima). U tome je pravcu išao i prijedlog nacrtu zakona stručne radne skupine; naknadno je, i bez posebnog obrazloženja, vraćena ista takva ovlast i Upravnom sudu – kod kojeg gornji razlozi ne postoje.

4.10. Promjene u području djelokruga i nadležnosti sudova

Uz promjene diktirane odlukama Ustavnog suda i ustavnim promjenama, novela sadrži i nekoliko zahvata u propise o ustrojstvu, djelokrugu i nadležnosti sudova.

Potencijalno najvažnija promjena sadržana je u konačnom napuštanju principa poklapanja područja za koja se osnivaju sudovi s aktualnom administrativnom podjelom zemlje. Takva je politika dovela do osnivanja više nepotrebnih sudova, uz istodobno propuštanje reforme onih sudova koji su bili (i ostali) najopterećeniji. Izmjenama čl. 14. ZS-a omogućeno je da u budućnosti reorganizacija sudova i njihove teritorijalne nadležnosti ide logikom vlastitih potreba.⁷¹

Korektivne promjene koje su rješavala neka od pitanja koja su se pojavila u praksi unesene su u odredbe o nadležnosti općinskih, županijskih i trgovačkih sudova. Od važnijih spominjemo da je odlučivanje o zaštiti od nezakonitih radnji prebačeno u nadležnost općinskih sudova, a da je izričito određeno i da o sporovima o raspolaganju članstvom i članskim pravima u trgovačkim društvima, kao i o mjerama osiguranja u trgovačkim predmetima odlučuje trgovački sud.⁷²

U Zakon o sudovima unesene su i odredbe o prekršajnim sudovima⁷³, koji su već ranije bili integrirani u sustav sudbene vlasti. Te odredbe uglavnom ne donose nikakve bitne sadržajne promjene, a temeljitije promišljanje položaja i uloge prekršajnih sudova ostavljeno je za drugu priliku.

4.11. Ostale promjene

Izmjenama i dopunama revidirane su i neke druge odredbe ZS-a i ZDSV-a u nastojanju da se tekst zakona uskladi s novim ustavnim i zakonskim institutima i međunarodnim konvencijama i ojačaju mehanizmi koji bi mogli doprinijeti smanjenju zaostataka i ubrzanju postupanja sudova te riješe druga otvorena pitanja.

Iz uvodnog dijela ZS-a, odredba čl. 4. st. 1. o pravu na sudski postupak izmijenjena je na način da u bitnome sada reproducira širu i temeljitije oblikovanu odredbu čl. 6. Europske konvencije o temeljnim ljudskim pravima i slobodama (pravo na pravično suđenje, *the right to a fair trial*).⁷⁴

Odobrenje za lišenje slobode suca ili vođenje kaznenog postupka protiv njega sada je dano u nadležnost predsjednika DSV-a.⁷⁵

Umjesto norme čl. 10. st. 2. koju je USRH kao protuustavnu ukinuo, unijeta su nova tri stavka koja na znatno prikladniji način smjeraju ravnomjernijem opterećivanju sudova i sudaca u RH. U njima je sadržan novi institut specifične svrsishodne delegacije (s elementima generalne delegacije) – naime, predsjednik Vrhovnog suda može uz prethodno pribavljeno mišljenje Opće sjednice VSRH odrediti da se neke vrste predmeta i pravnih stvari delegiraju na drugi stvarno

⁷¹ Vidi tekst izmijenjenog čl. 14. ZS-a.

⁷² Vidi čl. 11. i 12. Zakona o izmjenama i dopunama ZS-a.

⁷³ Novi članci 15a. i 19a. ZS-a i odgovarajuće dopune u drugim člancima.

⁷⁴ Sličnu promjenu može se naći i u novom tekstu čl. 29. Ustava RH.

⁷⁵ Čl. 9. st. 5. ZDSV-a.

nadležni sud⁷⁶ iz istog sudskog područja, ako zbog broja predmeta nadležni sud ne može u razumnom roku o njima odlučiti. Kako takva odluka ne bi sama za sebe izazvala nove potrebe, zakon preporučuje da takva odluka o ustupanju bude donesena prvenstveno u predmetima koji se nalaze u početnim stadijima postupka.⁷⁷

U tekst Zakona o DSV-u unesena je nova odredba o poništenju imenovanja sudaca koja se odnosi na situacije u kojima je odluka o imenovanju nezakonito donesena (jer sudac nije ispunjavao uvjete za imenovanje, ili je odluka o imenovanju utemeljena na neistinitim podacima odnosno kaznenom djelu); odluka o imenovanju poništiti će se i ako sudac ne položi propisanu prisegu u roku od šest mjeseci od imenovanja.⁷⁸ U Zakon o sudovima ušle su i odredbe o prestanku sudačke dužnosti po sili zakona.⁷⁹

Dosadašnji članak o pravosudnoj policiji pretvoren je u novu posebnu glavu Zakona o sudovima «Zaštita osoba, imovine i objekata sudova», u koju su dodana tri nova članka, o ovlastima pravosudnih policajaca, službi zaštite kao posebne organizacijske jedinice u ministarstvu pravosuđa i obvezi pravosudnih policajaca da izvršavaju naloge predsjednika suda.

Preostale izmjene uglavnom su tehničke naravi, ili proizlaze iz promjena u konceptu zakona (npr. budući da je predsjednik suda po funkciji također sudac, i to *primus inter pares*, iz zakona je izbačeno izričito navođenje predsjednika sudova kada se na njih primjenjuju norme koje važe i za suce).

5. ZAKLJUČAK

Novele dviju organizacijskih propisa o funkcioniranju sudbene vlasti opsežne su i unose mnogo novina. Po svome obujmu i intenzitetu promjena mogu se usporediti s mnogim novodonesenim zakonima. Stoga bi bilo poželjno da se uskoro objavi i njihov pročišćeni tekst.

Dio rješenja ovih novela mogle bi imati dalekosežan učinak na jačanje digniteta i neovisnosti sudbene vlasti – posebno kroz instituciju sudačkog vijeća kao središnjeg tijela sudske samouprave. Drugi dio odredaba usmjeren je na rješavanje teških problema zaostataka i kvalitete pravosuđenja, posredstvom preciznijeg definiranja djelokruga rada unutar sudova, razlučivanja poslova suđenja od poslova sudske samouprave i uprave, insistiranja na racionalnim sustavima vrednovanja kandidata za sudačku službu, ali i na permanentnog usavršavanja sudaca i njihovog (samo)ocjenjivanja, točnijeg određenja odgovornosti sudaca za neučinkovit rad i

⁷⁶ U tekstu zakona očitom omaškom stoji «drugi mjesno i stvarno nadležni sud».

⁷⁷ Vidi novi tekst čl. 10, st. 2-4.

⁷⁸ Novi čl. 18a. Zakona o Državnom sudbenom vijeću. Ove situacije do sada nisu bile pokrivena, jer se ustavne odredbe o prestanku sudačke dužnosti nisu mogle primijeniti na neke od ovih slučajeva (dok bi se još davanje lažnih podataka od suca možda i moglo uzeti kao poticaj za stegovnu odgovornost, situacije u kojima je učinjen objektivni propust ili je *culpa* za nezakonito imenovanje na strani treće osobe uopće se nisu mogle sankcionirati).

⁷⁹ Vidi čl. 67a. ZS-a. Treba upozoriti na redakcijsku omašku u tekstu ovoga članka: sudačka dužnost ne prestaje *ex lege* kad sudac navršši 70 godina života (jer bi ga tada već po čl. 123. st. 3. al. 5. Ustava trebao *razriješiti svojom odlukom DSV*), nego (kako je i stajalo u nacrtu zakona) *istekom godine u kojoj navršava 70 godine života* (u slučajevima u kojima DSV propusti izvršiti svoju ustavnu obvezu da konstitutivnom odlukom razriješi suca njegove dužnosti).

obveze predsjednika sudova za pokretanje stegovnih postupaka protiv sudaca koji svoj odgovoran posao ne obavljaju kako treba. Za uspjeh ovih prvih koraka u reformi pravosuđa bit će, međutim, potrebno još dosta rada na njihovoj provedbi, a potrebno bi bilo reformirati i niz drugih propisa, kao i riješiti još neka pitanja koja nisu stigla na red ovom prilikom. Šteta je i što su neke nepažljivosti pri konačnim intervencijama u tekst i žurnost u donošenju ovih akata narušile sklad cjeline, uslijed čega se rasprava nakon njihova donošenja neopravdano koncentrirala na nekoliko izoliranih detalja, pa je za sada propuštena prilika za smirenu i stručnu debatu o njihovim temeljnim konceptima i njihovom provođenju u život.