

Poglavlje 5.

VLADAVINA PRAVA I PRAVOSUDNI SUSTAV: SPOROST PRAVOSUĐA KAO PREPREKA PRIDRUŽIVANJU

Alan Uzelac
Pravni fakultet
Zagreb

SAŽETAK

Efikasan sustav zaštite građanskih i ljudskih prava nužan je za ostvarenje ideala koji su pretpostavka za pridruživanje Europskoj uniji (EU). U radu se analiziraju ishodišta krize hrvatskoga pravosudnog sustava i aspekti koji su trajanje sudskih postupaka doveli u središte stručnih i političkih rasprava. Iznose se strategije za ubrzanje suđenja koje su dio aktualnih reformskih pokušaja, s naglaskom na aktualnim reformama sudskih postupaka (parničnoga, ovršnoga i stečajnoga). Zaključno se izražavaju dvojbe u vezi s mogućnosti da se planiranim zahvatima ostvare značajniji pomaci. Bez učinkovitog sudstva, međutim, nije moguća ni cjelovita tranzicija prema modelu demokratske liberalne države, a disfunkcionalnost pravosudnog sustava može dovesti u pitanje i provedivost ekonomskih reformi. Utoliko korjenita pravosudna reforma ima prvorazredno značenje za ostvarenje pretpostavaka nužnih za članstvo u EU.

Ključne riječi:

pravosuđe, trajanje sudskih postupaka, Hrvatska, pridruživanje, Europska unija

UVOD

Prema općoj ocjeni, duljina trajanja sudskih postupaka smatra se jednim od temeljnih i najvažnijih simptoma krize pravosuđa u Hrvatskoj. U hrvatskom pravosuđu postoje, međutim, i druge, manje očite i manje mjerljive disfunkcionalnosti, od nedostatka iskustva i znanja u suđenju, koje rezultira odlukama slabe kvalitete, do teškoća s mogućnošću osiguranja nepristranoga i pravičnog suđenja za pojedine kategorije stranaka i tipove slučajeva. Ipak, problem osiguranja suđenja u razumnom roku na početku trećega tisućljeća isplivao je na površinu kao najkonkretniji i najeklatantniji problem na putu punog ostvarenja pravne države i vladavine prava.

Proces proširenja članstva u EU pretpostavlja uključivanje novih država koje su u najvećoj mjeri prevladale tranzicijske teškoće, među kojima je i ostvarenje učinkovitog sustava zaštite ljudskih i građanskih prava. Funkcionirajuće pravosuđe pretpostavka je za ostvarenje političkih i pravnih ideala na kojima se temelji i EU – ideala pravne države i vladavine prava. Kao zajednica ne samo ekonomskih, već i političkih i kulturnih vrijednosti, EU pretpostavlja da se deklarirana politička stajališta provode u djelo, i da se supstancijalna prava što ih pravo Zajednice priznaje građanima EU-a mogu, ako uredba, efikasno ostvariti sudskim putem. Kako je usklađivanje prava u EU utemeljeno na načelu da pravne akte Zajednice uglavnom provode u djelo nacionalni sudovi, funkcioniranje upravo tih sudova postaje *conditio sine qua non* da bi se uopće moglo govoriti o mogućnosti funkcioniranja pravnog poretka Zajednice na teritoriju novih članica.

ULOGA NACIONALNOG PRAVOSUĐA U OSTVARENJU UVJETA ZA PRIDRUŽIVANJE

Premda EU sve više poprima obilježja koja bi se, da nema nekih otpora i povijesnih osjetljivosti, i javno mogla nazivati federalizmom, njezin se pravni poredak pretežito ostvaruje putem nacionalnih institucija, prije svega u nacionalnim sudovima. Utoliko nacionalno pravosuđe u EU postupno gubi svoj “nacionalni” (lokalni) predznak i postaje dio europskog pravosuđa, a nacionalni sudovi postaju europski.¹

Integracijski procesi u EU nisu do sada negirali organizacijske i procesne specifičnosti. U načelu, svakoj se državi do sada priznavala nacionalna procesna autonomija – pravo da organizira svoj pravosudni

sustav na način na koji smatra najprikladnijim. Sustav zaštite subjektivnih prava (pa tako i prava priznatih pravom EU-a) mora biti djelotvoran, pa je tako u različitim oblicima i na različite načine (premda uz poneke nedosljednosti) i Europski sud u Luxembourg u izrazio misao da, kako god sustav bio uređen, u osnovi mora ostvarivati svoju svrhu i štiti zajamčena pravaⁱⁱ.

Naglasak odluka koje su komentirale i usmjeravale aktivnosti nacionalnih sudova u EU u kontekstu primjene europskog prava najčešće je bio na ostvarivanju supstancijalne harmonizacije u primjeni prava Zajednice te, osobito, na suzbijanju nastojanja da se procesnim mehanizmima ostvare diskriminacijski učinci koji bi doveli u pitanje osnovne premise EU-a kao što su slobodan protok ljudi, usluga i dobara. Važnost usklađivanja na razini rezultata postupaka, i bez obzira na organizacijske i proceduralne razlike nacionalnih sustava, potencirana je činjenicom da su sve zemlje Unije obuhvaćene univerzalnim sustavom uzajamnog priznavanja presuda i drugih odluka donesenih u drugim državama članicama EU-a, tako da presuda donesena u Lisabonu može bez preispitivanja njezine ispravnosti biti jednostavno priznata u Berlinu kao presuda jednakovrijedna presudama njemačkih sudova i *vice versa*. K tome, svakom građaninu EU-a potrebno je omogućiti načelno jednaku razinu pravne zaštite gdje god se nalazio u EU, bez obzira na to koji sud odlučivao o njegovim pravima. Stoga je jedan od postulata europskih integracija to da se u svim zemljama EU-a postupno ostvari jednaka (ili maksimalno ekvivalentna) razina zaštite subjektivnih prava.

U odnosu prema zemljama koje računaju na buduće članstvo u EU, pitanje sposobnosti i djelotvornosti pravosudnog sustava pojavljuje se dodatno i na mnogo elementarnijoj razini – na razini udovoljavanja temeljnim političkim kriterijima koji zahtijevaju da buduće članice imaju stabilne demokracije čije institucije mogu zajamčiti temeljna ljudska prava i u djelo provesti načelo vladavine prava. Tako je u procesu pridruživanja onih zemalja koje će u prvome valu pristupiti EU važna uloga bila pridana reformi pravosudnih sustava, a na lokalnoj i međunarodnoj razini pozorno se pratio njihov napredak u ostvarenju kompetentnoga i neovisnog pravosuđa.ⁱⁱⁱ

Jedan od pokazatelja stupnja spremnosti nacionalnih pravosudnih institucija za punopravno članstvo sadržan je i u praksi Europskog suda za ljudska prava u Strasbourgu (ESLJP) u odnosu prema državama kandidatkinjama. Naime, kao svojevrsno političko predvorje za daljnje integracije, Vijeće Europe (VE) do sada je obuhvatilo praktički

sve potencijalne kandidate za članstvo u EU u budućnosti, a jurisdikcija ESLJP-a i pravo na individualne zahtjeve u odnosu prema članicama VE-a omogućili su usporedbu, između ostaloga, i razine zaštite ljudskih prava koje ostvaruju njihovi nacionalni pravosudni sustavi. Osobito mjesto u tome kontekstu ima praksa ESLJP-a, koja je upozoravala na kršenje prava na pravično (*fair*) suđenje (čl. 6. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda – EK), i to kako u smislu povreda prava na pristup sudu (*access to court*), tako i u smislu povreda prava na jednakost oružja (*equality of arms*) i, osobito, prava na suđenje u razumnom roku (*reasonable time*). Političkoj važnosti prakse ESLJP-a može se u budućnosti pridodati i strogo pravni element, jer EU ozbiljno razmatra mogućnost da kao zasebni entitet pristupi EK-u. Paralelno, prava koja štiti EK već su uključena u nacрте budućega europskog ustava, čija razina u propisivanju temeljnih prava ne bi ni u kojem slučaju išla ispod prava zajamčenih EK.^{iv}

U svakom slučaju, integracijski procesi i unutar sadašnjeg članstva EU-a sve više potenciraju važnost kvalitetnog i učinkovitog pravosuđa. Ugovorom iz Amsterdama iz 1999. godine građansko je pravosuđe (*home and justice affairs*) prebačeno iz trećega u prvi stup Unije, dakle u područje koje je od izravnog interesa Unije. Radi provedbe takvog opredjeljenja, samit održan u Tampereu u listopadu 1999. godine predvidio je konkretne mjere koje bi EU trebale do svibnja 2004. godine učiniti “područjem slobode, sigurnosti i pravde”. Suradnja na području građanskog pravosuđa time je europeizirana, a politički su prioriteti postavili i rokove za usklađivanje koji će isteći u ne tako dalekoj budućnosti.

DUGOTRAJNOST SUDSKIH POSTUPAKA U HRVATSKOJ

Kao kandidatkinja za članstvo u EU, i Hrvatska će se morati vrlo pažljivo pozabaviti izazovima usklađivanja u području pravosuđa. Potpuno je nesporno da je sustav pravosuđa u Hrvatskoj opterećen nizom teških problema. U ovom radu posebno ćemo se baviti dugotrajnošću sudskih postupaka koja je uz sve ostale probleme iskočila u prvi plan.

Indikativno je da su razlozi tematiziranja trajanja sudskih postupaka u javnom diskursu bili razmatrani posve neovisno o procesu prid-

ruživanja EU, motivirani ponajprije nizom intrinzičnih razloga i poticaja, od kojih u sažetom obliku navodimo samo neke najočitije.

Više pravosudnih statistika objavljenih u devedesetima pokazalo je da se broj neriješenih slučajeva, uz konstantan priljev novih, više nego udvostručio.^v K tome, pojedini ekscesni slučajevi u kojima je vođenje sudskih postupaka trajalo više desetljeća dospjeli su u središte pozornosti javnih medija.^{vi} Nakon što je Hrvatska postala članicom Vijeća Europe u 1997. godini, prvi slučajevi izneseni pred Europski sud za ljudska prava u kojima je osuđena radi nepoštovanja ljudskih prava odnosili su se upravo na povrede prava na suđenje u razumnom roku.^{vii} Usto, čini se da postoje i drugi, taktički razlozi za žarišno mjesto pitanja trajanja postupaka: naime, ono je, barem naizgled, vrijednosno neutralno i nepolitičko pitanje, koje pozornost opće i stručne javnosti može skrenuti s drugih, osjetljivijih pitanja kao što su pitanja lustracije, korupcije, nesposobnosti, pristranosti (socijalne i političke) i odgovornosti za kvalitetu pravosuđenja (Uzelac, 2001:23-66). Stavljanje trajanja postupaka u središte pozornosti ne samo što lako može stvoriti privid ozbiljne reforme, nego može poslužiti kao argument za preraspodjelu društvenog proizvoda u korist pojedinih klasa (inzistiranje na ulaganja u pravosuđe, posebno na ulaganje u plaće sudaca i kvantitativno povećavanje pravosudnog osoblja).^{viii}

Ovaj kratak katalog argumenata pokazuje da je trenutačni javni interes za probleme dugotrajnosti postupaka u biti donekle površan. To će pokazati i analiza u ovom radu time što će uputiti na činjenicu da su i reforme koje se poduzimaju tek polovične, a volja za njihovo provođenje upitna, čak i među onima koji se smatraju zagriženim reformistima. Temeljni problemi neefikasnosti pravosuđa – uspostavljanje političkog sustava u kojemu građani imaju povjerenja u sudstvo kao jamac njihovih osobnih, političkih i ekonomskih prava^{ix} – u diskusijama o ubrzanju postupka uglavnom izostaju. No bez obzira na to, trajanje postupaka ozbiljan je problem kojim ćemo se pozabaviti u nastavku ovoga teksta, dok će drugi pravosudni problemi u ostvarenju načela vladavine prava ovom prilikom tek uzgredno biti dotaknuti.

USPOREDBA PRAVOSUDNIH SUSTAVA

Uspoređivati pravosudne sustave prema njihovoj razini efikasnosti i kvalitete nije jednostavan zadatak. Zbog već spomenute nacionalne procesne autonomije i unutar EU-a i izvan njega, organizacija,

djelokrug i procesna pravila sudova iskazuju toliki stupanj različitosti da ih je gotovo nemoguće podvrgnuti jedinstvenoj metodologiji usporedbe. Pravosudne statistike prilagođene su nacionalnim posebnostima, pa ih je vrlo teško smisljeno uspoređivati čak i ako se odnose na zemlje istoga pravnog i kulturnog kruga. Jedinstveni kriteriji usporedbe još nisu izrađeni, a njihova je izrada tek sada na dnevnom redu pojedinih međunarodnih institucija zainteresiranih za pravosudnu reformu kao što su Svjetska banka ili novoosnovana Europska komisija za efikasnost pravosuđa (CEPEJ) koja djeluje u sklopu VE-a.^x

Stoga se može reći da je prosudba aktualnog stanja moguća tek na posredan način, iz pojedinih neizravnih pokazatelja i izoliranih primjera. Ona je stoga nužno subjektivna, te utoliko lakše postaje i predmet političke ocjene, pa i političkih pregovora.

Na stručnoj razini nesporno je da je i na početku trećeg tisućljeća stupanj usklađivanja procesnih pravila i pravosudnog djelovanja i u odnosu prema sadašnjim članicama EU-a još uvijek razmjerno nizak. Usklađivanje procesa – za sada tek na razini tendencijskog približavanja – postiže se tek neizravno i na marginalnim područjima. Ugovorom iz Amsterdama suradnja na području građanskog pravosuđa prenesena je, doduše, iz trećega u prvi stup Zajednice, čime je naglašena potreba za uniformnošću područja EU-a kao područja “slobode, sigurnosti i pravde”. Međutim, težnja za jedinstvenim standardima do sada se zadržavala na području uzajamnog izvršavanja sudskih odluka, tj. na olakšanju pristupu sudu građanima EU-a koji se nalaze na teritoriju drugih članica, s namjerom da konačno svaki građanin EU-a može jednako lako doprijeti do tijela vlasti bilo gdje u Europi kao da je riječ o njegovim vlastitim, nacionalnim tijelima. U tu svrhu donesene su uredbe Bruxelles I. i II. o izvršenju sudskih presuda; direktiva 1348/2000 o dostavljanju u sudskim i izvansudskim stvarima, kao i direktiva 743/2002 o općim pravilima za poticanje suradnje u području građanskog pravosuđa. U pripremi su i jedinstveni formulari – tzv. Europski ovršni naslov – za olakšanje pokretanja ovrhe na temelju sudskih odluka donesenih u nespornim stvarima na području druge zemlje članice, a radi daljnje suradnje i olakšanja pristupa građana sudu, u pripremi je i pokretanje Europskog dana građanskog pravosuđa koji bi se od 2003. nadalje organizirao u zemljama članicama (ali i u zemljama kandidatkinjama) krajem listopada.

Uza sve te aktivnosti, pravosudna praksa, procesni stil, a posebno i stupanj učinkovitosti pravosudnog aparata, i dalje su vrlo divergentni u zemljama EU-a. Ako se zadržimo samo na općoj ocjeni brzine

i jednostavnosti postupka, mogu se i u EU pronaći krajnosti, od brzoga i jednostavnog postupka npr. u Njemačkoj, do složenoga i dugotrajnog postupka u Italiji. Posebno je u talijanskom pravosuđu problem trajanja još daleko od konačnog rješenja, a broj osuda Italije zbog kršenja prava na postupak u razumnom roku pri Europskom sudu za ljudska prava (ESLJP) alarmantan je.

Što se tiče stanja u zemljama kandidatkinjama, ocjene državnog pravosuđa se razlikuju, no u globalu nisu blistave. Studija sudačke sposobnosti u deset prvih zemalja kandidatkinja rezultirala je ukupnom ocjenom o tome da je “u svakoj zemlji reforma pravosuđa povezana s preprekama, teškoćama i odugovlačenjem – osobito u zemljama središnje i istočne Europe, u kojima je pola stoljeća komunističke vladavine svelo sudove, pa i samo pravo, na puke instrumente političke moći” (Monitoring EU Accession: Judicial Capacity (2002:7). U vezi s ocjenom reformi, upozorava se da ocjene iz nacionalnih izvješća otkrivaju...

“... živahnu ilustraciju niza paradoksa: u svim tim zemljama potrebne su duboke strukturalne reforme da bi se pravosudnom sustavu osigurala sposobnost da ispunjava svoju ustavnu misiju u skladu sa zahtjevima demokratskog društva. Takve reforme traže snažnu i trajnu političku volju parlamenata i vlada – no možemo se pitati postoji li takva volja uopće, pa čak i koliko je EU bio konzistentan kada je pozivao na preuzimanje takvih obveza”.^{xi}

Činjenica da hrvatski pravosudni problemi nisu usamljeni nije sama po sebi utješna. Naime, čak i kada se uspoređi sa zemljama u kojima su pravosudni problemi visoko na popisu nedostataka, hrvatsko je pravosuđe na začelju, što zorno pokazuju već citirani rezultati istraživanja javnoga mnijenja koji su potvrdili da se jedino u Hrvatskoj sudovi nalaze na samom začelju povjerenja u institucije.^{xii} Slično potvrđuju i nedavna ispitivanja provedena na zahtjev Transparency Internationala, u kojima su ispitanici na pitanje iz kojih bi institucija najprije iskorijenili korupciju na prvo mjesto stavili zdravstvo, a odmah iza njega sudstvo. Dojam o tome da u pravosuđu postoji korupcija u tom je ispitivanju imalo 70% ispitanika. Kada je riječ o efikasnosti pravosuđa, nedavno je objavljen podatak da je samo za naknade strankama zbog povrede ljudskog prava na postupak u razumnom roku iz državnog proračuna već isplaćeno više od milijun kuna (od toga oko 110 000 eura prema odlukama ESLJP-a, a oko 200 000 kuna prema odlukama Ustavnog suda RH). Prema svim tim pokazateljima, čak i uz tolerantno ponaša-

nje mjerodavnih čimbenika, moguće je očekivati da će zahtjev za bitnim pomacima u reformi pravosuđa biti među glavnim uvjetima koje prije priključenja treba ispuniti, to više što će nakon svibnja 2004. roka koji je proklamiran na samitu u Tampereu 1999. godine za Europu kao područje “slobode, sigurnosti i pravde”, prag za nove članice zacijelo biti i viši no što je danas.

PROJEKTI NAMIJENJENI UBRZANJU GRAĐANSKOGA SUDSKOG POSTUPKA

Ubrzavanje postupka po pravilu je jednako toliko složeno kao i svaka druga dalekosežna reforma u pravosuđu. Jednostavni i jednostrani zahvati nisu dostatni ondje gdje je riječ o dugotrajnim i temeljnim problemima. I u Hrvatskoj su stoga promjene izravno ili neizravno vezane za ubrzavanje tijeka postupka planirane (a manjim dijelom i provedene), i to ne samo u smislu reforme procesnog zakonodavstva (koje, premda opterećeno ponekim neadekvatnim odredbama, u cjelini nije glavni krivac za neefikasnost u suđenju). Uz njih, pomaci su se pokušali ostvariti i u organizacijskom i kadrovskom smislu, pa i projektima usmjerenima prema korisnicima pravosudnih usluga.

Raznovrsne projekte na tom području pokušali bismo stoga grupirati u šest strategija za ubrzanje postupaka koji bi se, prema našem mišljenju, mogli prepoznati u aktualnim inicijativama. To su:

- reforma postupovnih odredaba (promjena postupaka i ustaljenih rutina u rješavanju sudskih predmeta radi njihova pojednostavnjenja i skraćjenja)
- prenošenje zadataka koje trenutačno obavljaju sudovi na druge državne i društvene službe i privatne profesije (posebno na javne bilježnike), kao i prenošenje zadataka koji nisu u središtu sudačke funkcije na druge osobe unutar suda ili izvan njega
- stimuliranje stranaka da svoje sporove rješavaju samostalno, i to na godbama postignutima samostalno, uz pomoć trećih osoba (medijatora) ili arbitražom
- promjenama organizacijskog ustrojstva pravosuđa na nacionalnoj razini (sustav sudske nadležnosti) i na razini pojedinog suda (reorganizacija funkcioniranja sudske uprave)

- tehnička i logistička poboljšanja (uvođenje novih, posebno informacijskih tehnologija, reorganizacija službe dostavljanja i sudskih registara)
- programi kadrovskog usavršavanja (zaoštavanje kriterija kvalitete pri regrutaciji osoblja u pravosuđu, sustav trajnog obrazovanja i stručnog usavršavanja).

Ta dosta opsežna lista u osnovi gotovo pokriva sve načine na koje bi se određena zemlja mogla suprotstaviti problemima nedostatne efikasnosti svoga pravosuđa. U idućem tekstu posebnu ćemo pozornost pridati strategijama koje se odnose na pokušaje ubrzavanja građanskoga sudskog postupka u užem smislu (aktualne i najavljene reforme parničnoga, ovršnoga i stečajnog prava). Prikaz i ocjena promjena s obzirom na druge tipove postupka (kazneni, upravni i sl.) nisu predmet ovoga rada, dok su organizacijski, kadrovski i drugi aspekti dijelom već obrađeni u drugim radovima (Uzelac, 2002a, 2002b), a dijelom sadržani u proširenoj verziji ovoga rada (Uzelac, 2003).

REFORMA BEZ REFORME: AKTUALNI SMJEROVI PROMJENE PROCESNOG ZAKONODAVSTVA

Promjene koje se odnose na ubrzanje postupka u Hrvatskoj odnose se ponajviše na tri velika procesna systemska zakona: Zakon o parničnom postupku, Ovršni zakon i Stečajni zakon. Kako je već navedeno, pristup izmjenama tih zakona nije bio sasvim logičan i očekivan. Najvažniji i najtemeljniji zakon, Zakon o parničnom postupku (dalje: ZPP), nije u Hrvatskoj sve do 2003. godine bio bitnije izmijenjen, već je na snazi ostao tek neznatno novelirani bivši jugoslavenski ZPP iz 1976. godine – premda je nacrt jedne obuhvatnije novele bio pripremljen još sredinom devedesetih godina. Tek 2002. godine u jesen taj je nacrt bio upućen u parlamentarnu proceduru, da bi konačno bio usvojen u srpnju 2003. (NN, 117/03).

Suprotno tome, druga su dva zakona imala sasvim drugačiju sudbinu. Ne samo da su izmijenjeni mnogo prije nego ZPP, već su bili doneseni i sasvim novi propisi – još 1996. godine Ovršni zakon (NN 57/96, 29/99 i 42/00) zamijenio je Zakon o izvršnom postupku, a Stečajni zakon (44/96, 161/98, 29/99 i 129/00) Zakon o prisilnoj nagodbi,

likvidaciji i stečaju. Oba su zakona bila bitnije mijenjana u novelama jedva dvije-tri godine nakon donošenja, a još jedna runda izmjena - koje se dijelom sastoje i u odbacivanju nekih sasvim recentnih izmjena - dio su novog paketa zakona koje je u posljednjim mjesecima prije izbora donio Sabor u 2003. godini.

Sve u svemu, čini se da u promjenama procesnog zakonodavstva u proteklih desetak godina vlada beznadni kaos. Vrlo je uvriježena svijest o tome da način postupanja sudova nije ni približno u skladu s potrebama građana za efikasnom i pravodobnom pravnom zaštitom. No unatoč mnogobrojnim najavama, unatoč poplavi novih nacрта i novih pravila – pa i cijelih novih zakona, temeljna se pravila i temeljne strukture gotovo i nisu promijenile. Kao potkrjepu te teze pokušat ćemo izdvojiti neke od temeljnih pravaca bivših i budućih reformi. Svrha sljedećeg prikaza ograničena je na najvažnije elemente inače brojnih normativnih zahvata, u kojima nije rijetkost da nebitni detalji često onemogućuju cjelovitu sliku o onome bitnome. A konstanta bi se, evaluirajući ono što će biti izneseno, mogla sažeti u tezu da mnogobrojni zahvati, tentativno naznačeni kao “reforma”, još ni približno ne dovode do prave, fundamentalne reforme koja bi mogla u dogledno vrijeme obećati sustav pravosuđa primjeren potrebama modernih liberalnih demokracija.

Parnični postupak

Osnovne odrednice reforme (koja je u vrijeme pisanja ovoga rada još u zakonodavnom postupku) pokušaj su da se ubrzanje postupka ostvari zaoštavanjem mjera kojima bi se u postupku trebala zaoštriti tzv. procesna disciplina, tj. da se suzbiju strategije koje se opisuju kao “zlouporabe procesnih ovlaštenja”. Iako su oba pojma – zlouporabe prava i procesna disciplina – kontroverzni^{xiii}, čini se da se velik dio promjena temelji na administrativnoj i paternalističkoj logici prema kojoj se problem odugovlačenja može uglavnom prevaliti na ponašanje stranaka, pa se stoga rješenje može naći u povećanju visine kazni koje bi u postupku mogao izricati sud ako ocijeni da je neka od radnji sudionika usmjerena na zavlačenje i blokiranje postupka.

Najdalekosežnija strukturalna promjena u kontekstu je ubrzanja postupka pomalo ambivalentnog karaktera, k tome i suprotna prethodnoj promjeni koja sudu daje veće ovlasti u postupku. Naime, u ime

ubrzanja postupka i jačanja odgovornosti stranaka (i njihovih zastupnika), sudu se oduzimaju njegove dosadašnje ovlasti da dokaze utvrđuje po službenoj dužnosti.^{xiv} Time se napušta dosadašnje istražno načelo i ograničava sud na one dokaze koje stranke ponude. Pomalo je paradoksalno da se ubrzanje postupka nastoji ostvariti sredstvima potpuno suprotnima onima koja se uobičajeno primjenjuju u reformama koje se u tu svrhu čine – u drugim se zemljama većinom nastoji ubrzati postupak jačanjem, a ne ograničavanjem sudačkog aktivizma.

I mnoge druge promjene iz voluminoznog nacрта novele ZPP-a uglavnom su polovične. Koncentracija rasprava u prvostupanjskom postupku teško će se ostvariti ako bude prepuštena tek opcijskim novčanim sankcijama i mogućnošću naknade troškova uzrokovanih odgađanjem ročišta. Donošenje negativnih meritornih odluka zbog izostanaka stranaka osnaženo je tek mogućnošću da se novi *default judgment* (arhaično nazvan presudom zbog ogluhe) donese ako tuženik propusti u roku podnijeti pisani odgovor na tužbu. Kasniji izostanci stranaka s ročišta i dalje će, čini se, ostati nesankcionirani.

Kako su u oblikovanju konačnog teksta nacрта posebno sudjelovali suci viših sudova, nije neobično da su najmanje promjene učinjene upravo u području žalbenog postupka. Radi discipline, ograničit će se mogućnost pozivanja na nove činjenice i dokaze u žalbenom postupku. No osim toga, promjena jedva i ima: o žalbama će se i dalje odlučivati *in camera*, bez obvezatne nazočnosti stranaka i njihovih zastupnika. Dosadašnja, u praksi nekorištena mogućnost provođenja drugostupanjske rasprave, umjesto njezine praktične reafirmacije izbrisana je iz zakona. Mogućnost višestrukog ukidanja donesenih presuda i njihova vraćanja na ponovno suđenje – bez konačnog rješenja druge instancije – neće se promijeniti.

Ukupno, čini se da će tzv. reforma parničnog postupka biti tek korak kontinuiteta, a ne diskontinuiteta s općenito nezadovoljavajućom praksom. Desetak godina prije to bi možda bilo i dovoljno kao prvi i polazni korak. Danas se može izraziti bojazan da će tristotinjak članaka izmjena i dopuna dovesti do više pomutnje i destabilizacije sustava negoli što će unijeti bitnije sistemske pomake. Jedan od vjerojatnih scenarija – za koji se ipak nadamo da se neće dogoditi – jest da će nakon određenog razdoblja, u kojemu će stupanj pravne sigurnosti i učinkovitosti biti čak i manji nego dosad, sudovi pronaći način da se vrate dosadašnjim rutinama, uključujući i dosadašnje predodžbe o “primjerenom” trajanju postupka.

Ovršni postupak

Aktualni planovi reforme ovršnog postupka^{xv} pokazuju akutni nedostatak jasne vizije, čak i u smislu dijagnoze ishodišta problema. Umjesto deformalizacije postupka i jačanja pojedinih najvažnijih metoda provedbe sudskih odluka – prije svega ovrhe na pokretninama kao tradicionalno i statistički najvažnije i najbrojnije, sadašnji planovi predviđaju sasvim drugačiji scenarij. Osnovne crte aktualnog plana reforme predviđaju svojevrstan *outsourcing* ovršnog postupka. Iako je ideja rasterećenja sudova i prebacivanja nekih njihovih aktualnih poslova u ovrshi na druge aktere i privatne službe korak u dobrom smjeru, gotovo je sve ostalo u namjeravanoj reformi zbunjujuće. Glavni oslonac reforme sastoji se od prebacivanja ovlasti za donošenje rješenja o ovrshi na javne bilježnike – pri čemu se može primijetiti da se na taj način sudovima oduzima možda jedina aktivnost koja bi im trebala biti ostavljena (a usto je u praksi izazivala i najmanje teškoća).

Osim toga, ono područje u kojemu je neefikasnost ovrhe bila najveća ostaje nedirnuto. Naime, i simbolički i praktički najvažnije područje ovrha na pokretnim stvarima (koje se može smatrati globalnom metaforom izvršenja sudskih odluka) i dalje ostaje ondje gdje mu je najmanje mjesto – u sudovima. To je logičan rezultat prve i temeljne pogrešne pravopolitičke procjene da se ovrha može u cijelosti ili djelomično uspješno prepustiti javnim bilježnicima. Čini se da su autori te ideje, zaslijepljeni relativnim uspjehom što su ga javni bilježnici imali u dosadašnjem području rada, previdjeli da je logika funkcioniranja bilježništva posve suprotna logici kojom se trebaju voditi uspješni ovršitelji. Javni bilježnici djeluju radi pravne sigurnosti – ovršitelji radi efikasnosti; javni bilježnici djeluju apstraktno i formalistički – ovršitelji se trebaju voditi logikom ekonomske racionalnosti; javni bilježnici obavljaju uredski i statički posao – ovršitelji bi trebali biti mobilni i operativni.

Sve u svemu, ako se realiziraju predloženi planovi reforme (koji su u žurbi i bez prave rasprave ozakonjeni zbog predizbornih obećanja da će se nešto učiniti na tom području, i to brzo – no uz odgodu koja ih djelomično može dovesti u pitanje^{xvi}), mogu se predvidjeti samo negativni rezultati. Ovrha bi mogla postati još sporiji i formaliziraniji proces negoli do sada, a njezino bi se trajanje moglo dodatno produljiti zbog posve nepotrebnog cirkuliranja spisa od sudova do javnih bilježnika, i natrag. Ako se ostvari taj scenarij, najvjerojatniji će ishod biti sličan nekim sadašnjim odredbama novih promjena, koje ukidaju promjene što su u međuvremenu poduzete zbog ocjene o njihovu neuspjehu.

Stečajni postupak

Reforma stečajnog postupka gotovo u cijelosti dijeli sudbinu reforme ovršnog postupka. I za stečajne je postupke dugo vremena vrijedila ocjena o neefikasnosti, dugotrajnosti, pa čak i neprovedivosti stečaja i njegove osnovne zadaće – eliminacije prezaduženog dužnika koji nije sposoban za ekonomski opstanak, te pravičnog namirenja njegovih vjerovnika.

Stečajno je pravo u Hrvatskoj prvi put korjenito reformirano iste godine kad i ovršno, donošenjem potpuno novog zakona.^{xvii} Nakon staroga socijalističkog zakonodavstva, novi Stečajni zakon uvelike je slijedio novo njemačko stečajno pravo. To, međutim, nije mnogo pomoglo u stvarnom postizanju cilja – učinkovitoga i pravičnog stečajnog prava. U prvih pet godina primjene toga zakona, stečajevi su se provodili rijetko i teško. Nisu mnogo pomogle ni dvije veće novele koje su, između ostaloga, pokušale “pridonijeti općoj funkcionalizaciji procedure” te suzbijanju “neželjenih tendencija u praksi” (Dika, 2001:4).

Veliku, premda ne i jedinu ulogu u neefikasnosti stečajnog postupka imalo je političko okruženje. Naime, sve do 2000. godine stečajevi su, kao politički vrlo nepopularna pojava, bili destimulirani, a politički se ohrabrialo čak i otvoreno neprovođenje zakona ako je rezultat dovodio do nepokretanja stečajeva ili barem do održavanja radnih mjesta po svaku cijenu. Vlada izabrana 2000. godine pokušala je promijeniti svoje stajalište, no val stečajeva koji su uslijedili imao je političke posljedice koje su pak negativno utjecale na dosljednu primjenu zakona i energično provođenje stečajeva svugdje gdje su za to bili ispunjeni uvjeti.

Nesposobnost da se zakonska koncepcija provede u djelo u i području stečajnog prava dovelo je do toga da se problem nastojao riješiti daljnjim normativnim promjenama.^{xviii} Njihovo se opravdanje, između ostaloga, temelji na ocjenama da je stečajna procedura presložena zbog prevelikog broja stečajnih tijela; da se čak ni određene eksplicitne dužnosti koje je nametnuo Stečajni zakon ne poštuju; da stečajni postupci nepotrebno dugo traju, da se razvlače, da postaju svrha sami sebi i da se velik dio stečajne mase često potroši za pokriće troškova stečajnoga postupka; da su različni vjerovnici, osobito banke, često nezainteresirani za brz završetak stečaja jer otvaranjem stečajnog postupka redovito vrlo visoke kamate i dalje teku na njihove osigurane tražbine; da su određene pretpostavke predviđene za pobijanje nekih pravnih radnji stečajnog dužnika nepotrebno prestrogo postavljene i da ih je te-

ško dokazati; da nije dovoljno jasno uređen položaj razlučnih vjerovnika u stečaju, osobito odnos ovršnih postupaka koje oni radi namirenja svojih osiguranih tražbina pokreću i stečajnoga postupka itd.^{xix}

Planirane promjene, međutim, ni ovaj put neće biti dalekosežnijeg karaktera – ubrzavanje postupka pokušava se ostvariti napuštanjem institucije stečajnog vijeća i povjeravanjem svih njegovih ovlasti pojedincu – stečajnom sucu. Usto, predviđa se i postavljanje novih rokova za donošenje pojedinih ključnih odluka u postupku i njihovo provođenje^{xx} te ostvarenje sitnijih usklađivanja, posebno između stečajnog postupka i postupka ovrhe koji se provodi radi ostvarenja osiguranih tražbina.^{xxi} Zbog toga je i s tim u vezi teško očekivati da će se stanje razvlačenja i samodostatnosti stečajnog postupka iz ocjene autora nacрта u skorij budućnosti promijeniti.

POMIRENJE S NEEFIKASNOŠĆU? NOVI USTAVNI MEHANIZAM IZBJEGAVANJA POSTUPAKA PRED EUROPSKIM SUDOM ZA LJUDSKA PRAVA

Neefikasnost suđenja u Hrvatskoj imala je svoj epilog i u postupcima pred Europskim sudom za ljudska prava u Strasbourgu. Od 5. studenog 1997, kada je Hrvatska postala članicom Vijeća Europe, a time prihvatila i nadležnost toga suda, najveći broj postupaka koji su u vezi s Hrvatskom pokrenuti u Strasbourgu odnosio se upravo na povredu prava na pošteno suđenje u razumnom roku iz čl. 6. EK. Slučaj *Rajak protiv Hrvatske* pokrenut je zbog parnice koja je započela 1975. godine i koja je nakon 25 godina, u 2000, praktički još uvijek bila na početku. Najveći broj slučajeva pokrenutih po toj osnovi odnosio se ipak na predmete pokrenute početkom 1990-ih, koji su se odnosili na pojedina nova područja s kojima su se sudovi tek mukotrpno suočavali, npr. financijski inženjering, štete posredno ili neposredno vezane za vojne operacije i terorističko djelovanje, pretvorbu društvenog vlasništva u privatno (uz prateća pitanja denacionalizacije i sudbine stanarskih prava), državnu pravnu sukcesiju i sl. U većini tih predmeta postupak u doba podnošenja predmeta pred Europski sud za ljudska prava nije u punom smislu ni bio započeo. Neki drugi slučajevi u kojima je utvrđena povreda prava na suđenje u razumnom roku nisu bili toliko dugotrajni, no odnosili su se na osjetljivo područje obiteljskih odnosa i pokazali su

nesposobnost sudova da osiguraju promptno suđenje u predmetima koji su zakonski bili proglašavani hitnima i u kojima su pravno zaštićeni interesi zahtijevali posebnu ekspeditivnost.^{xxii}

Kada se uvidjelo da sporost suđenja može izazvati lavinu postupaka protiv Hrvatske, usporedivu s brojem postupaka po istoj osnovi protiv Italije, država je zakonskim intervencijama pokušala djelovati na taj problem. Kako su sva opisana nastojanja za ubrzanjem postupka bila dugotrajnijeg karaktera ili nisu pokazivala očekivani uspjeh u kratkom roku, negativne političke posljedice presuda za kršenje ljudskih prava pokušale su se amortizirati na ustavnopravnoj razini. Tako je 1999. godine donesen novi Ustavni zakon o Ustavnom sudu (UZUS) (NN 99/99) u kojemu su odredbe o ustavnoj tužbi zbog povrede ljudskih prava dopunjene odredbom prema kojoj “Ustavni sud iznimno može pokrenuti postupak po ustavnoj tužbi i prije negoli je iscrpljen pravni put ako utvrdi da je potpuno razvidno da se pobijanim aktom, odnosno nedonošenjem akta u razumnom roku grubo vrijeđaju ustavna prava ili slobode i da bi nepokretanjem postupka za podnositelja tužbe moglo nastupiti teške i nepopravljive posljedice”.

Nakon toga jedna od obrana koje je država iznosila u postupku pred sudom u Strasbourgu odnosila se uvijek i na pitanje iscrpljenosti redovitog pravnog puta iz čl. 35, st. 1. EK. Vlada je u postupku, naime, tvrdila da bi se zbog neiscpljenosti domaćih pravnih sredstava trebali nedopuštenima proglasiti svi predmeti u kojima prethodno nije bila podnesena ustavna tužba zbog duljine postupka.

Ta obrana, međutim, u početku nije urodila željenim rezultatom. Europski sud za ljudska prava u slučaju Horvat^{xxiii} utvrdio je da tako definirana ustavna tužba nije djelotvorno pravno sredstvo za zaštitu prava podnositelja zahtjeva. Naime, utvrđeno je da dopuštenost takve tužbe ovisi o diskrecijskoj ocjeni Ustavnog suda, koji će tužbu dopustiti tek “iznimno”, primjenjujući pritom svoje shvaćanje nedovoljno precizno određenih pravnih standarda kao što su “teške povrede” i “teške i nepopravljive posljedice”. Ustavni sud također nije imao na raspolaganju druge sankcije izvan pukog utvrđivanja povrede. Stoga su u ovome i drugim srodnim slučajevima zahtjevi po osnovi povrede prava na suđenje u razumnom roku i dalje bili smatrani dopuštenima i bez okončanja postupka pred Ustavnim sudom.

Nepune tri godine nakon donošenja UZUS-a uslijedila je stoga još jedna novela.^{xxiv} Njome su ponovno revidirane odredbe o podnošenju ustavne tužbe zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku. Nova odredba čl. 59a, koja je poslije u pročišćenom tekstu postala čl.

63. UZUS-a, ukinula je obilježje iznimnosti te ustavne tužbe, tako da je ona postala moguća uvijek kada se stranka poziva na povredu prava na suđenje u razumnom roku. Diskrecijski elementi pri odlučivanju brisanja su, pa tako i mogućnost procjene je li riječ o teškim povredama i njihovim posljedicama. Također je određeno da će Ustavni sud, ako usvoji ustavnu tužbu, “nadležnom sudu odrediti rok za donošenje akta kojim će taj sud meritorno odlučiti o pravima i obvezama”, a usto i “odrediti primjerenu naknadu koja pripada podnositelju zbog povrede njegova ustavnog prava koju je sud učinio kada o pravima i obvezama podnositelja ili o sumnji ili optužbi zbog njegova kažnjivog djela nije odlučio u razumnom roku”.^{xxv} Takva se naknada prema zakonu mora isplatiti iz državnog proračuna u roku tri mjeseca od zahtjeva stranke za isplatom.

Novе odredbe o ustavnoj tužbi dovele su ubrzo do promjene stajališta i prakse Europskog suda za ljudska prava. Od odluke u slučaju Slaviček^{xxvi} Sud je zauzeo shvaćanje da je ustavna tužba po čl. 63. UZUS-a djelotvorno pravno sredstvo te da stoga osoba koja podnosi zahtjev Sudu zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku mora i to sredstvo iscrpiti. Štoviše, od slučaja Nogolica^{xxvii} Sud je smatrao da, iznimno, to pravno sredstvo mora biti iscrpljeno čak i u onim predmetima koji su na sudu u Strasbourgu bili pokrenuti prije posljednjih izmjena Ustavnog zakona. U tim odlukama, koje su na tragu nastojanja strasbourškog suda da i sam smanji priljev predmeta, upućivalo se na uvođenje sličnih pravnih sredstava u drugim zemljama, prije svega u Italiji i Poljskoj.^{xxviii}

Na kraći rok novo će shvaćanje ESLJP-a sigurno dovesti do pada broja predmeta na sudu u Strasbourgu, koji je u 2002. godini počeo naglo rasti. Naime, od početka važenja EK u Hrvatskoj, dakle od 1998. do 2001. godine, u vezi s Hrvatskom podneseno je 307, a samo u prvih desetak mjeseci 2002. godine podneseno je 560 novih zahtjeva. Predmeti se najvećim dijelom odnose upravo na povredu prava na postupak u razumnom roku, tako da se u medijima počelo govoriti o “stampedu” Hrvata prema Strasbourgu.^{xxix} Dvojbeno je, međutim, hoće li se na dulje staze obveza pokretanja postupka prema čl. 63. UZUS-a pokazati djelotvornim pravnim sredstvom, ili će se – kako navodi bivši predsjednik Ustavnog suda Jadranko Crnić – možda isto sredstvo pokazati kao “rekvizijem za Ustavni sud” (Crnić, 2002:259-288). Naime, Ustavni je sud, i prije izmjena UZUS-a zabilježio značajno povećanje broja predmeta.^{xxx} Ako na godišnji broj od preko 2 000 ustavnih tužbi, koji je prema izjavama iz samog Ustavnog suda na granici njegovih kapaciteta,

dođe makar i dio od više desetaka tisuća predmeta u kojima bi se zahtjev za ubrzanjem postupka i pravičnom naknadom mogao postaviti^{xxxii}, lako se može dogoditi da i sam Ustavni sud postane nova karika u lancu kršenja prava na suđenje u razumnom roku, to prije što su njegova nastojanja da i nakon novih normi zadrži restriktivan stav prema ustavnim tužbama već doživjela neuspjeh.^{xxxii}

ZAKLJUČAK I PREPORUKE

Nastojanja za ubrzanjem sudskog postupka trenutačno se u Hrvatskoj kreću u mnogo smjerova, kako na organizacijskome, tako i na procesnom planu. Optimistične najave iz Ministarstva pravosuđa, uprave i lokalne samouprave predviđaju da će primjenom novih mjera biti postignuta potpuna ažurnost hrvatskog pravosuđa do 31. prosinca 2007. godine, "ako ne i ranije",^{xxxiii} Čini se ipak da su strukturalne teškoće s kojima se hrvatski pravni sustav suočava mnogo ozbiljnije. Sadašnje planirane reforme, premda imaju načelnu potporu Vlade i međunarodnih institucija, a ne oskudijevaju ni u sredstvima, imaju malo izgleda za uspjeh, prije svega zbog nedostatka jasne vizije i koncepcije promjena. Jednim dijelom taj nedostatak možda i nije nelogičan – nedostatak vizije uvelike je tek simptom nedostatka ozbiljne i iskrene volje za temeljitim reformama. Pravni establishment (a pretežit dio i vladajuće elite) u osnovi nisu spremni na šok do kojega bi moglo dovesti efikasno i kvalitetno funkcioniranje pravnog sustava u koje se nominalno zaklinju sve strukture moći. Problemi prilagodbe pravnog sustava društvenom ustrojstvu koje se zasniva na političkim zasadama liberalne demokracije i tržišnoga gospodarstva nadilaze sferu normativnoga – oni su institucionalne naravi, polazeći od kadrovske komponente i socijalne strukture (pa i strukture svijesti) onih koji trebaju osigurati ostvarenje pravnih normi. To su ponajprije pravne profesije – suci, odvjetnici, javni bilježnici i drugi koji sudjeluju u oblikovanju i aktivnostima pravosuđa. Njihova kadrovska struktura i psihologija sporo se mijenjaju, a značajniji strukturalni i institucionalni pomaci od razdoblja socijalizma gotovo i nisu ostvareni.

Proces postizanja dostatne razine efikasnosti pravnog sustava koja bi Hrvatsku dovela bliže europskim integracijama, ne može se zastaviti samo na sporadičnim promjenama zakonskih tekstova. Umjesto toga, potrebno je planski djelovati kako bi se ostvarila sljedeća tri međusobno povezana strateška cilja.

- Kvalitetno i stabilno zakonodavstvo. Zakoni i drugi opći pravni akti trebaju biti rezultat racionalnog procesa u kojemu će rezultat biti primjerene, konzistentne i lako primjenjive norme što će biti podjednako razumljive onima čije se ponašanje treba regulirati, kao i sudovima i drugim tijelima koja trebaju primjenjivati normu. U mjeri u kojoj je to moguće, normativno okruženje treba biti stabilno – treba izbjegavati prečeste promjene koje unose pravnu nesigurnost i dodatno pridonose neefikasnosti.
- Kompetentno i efikasno pravosuđe. Pravosudne institucije, ponajprije sudovi, trebaju biti u velikoj mjeri osposobljeni za ostvarenje zadataka koje moraju ispunjavati. Pravosudni dužnosnici i službenici trebaju imati adekvatno obrazovanje, sposobnosti i trening, a podjela ovlasti, organizacija posla u pravosudnim ustanovama i logističke pretpostavke trebaju biti primjereni. Kvaliteta i učinkovit rad dodatno bi trebali podići i stupanj javnog povjerenja u pravosuđe i pravne ustanove uopće.
- Poštovanje rezultata postupka i efikasna provedba sudskih i drugih na zakonu zasnovanih odluka. Efikasnost pravnog sustava iluzorna je ako se odluke donesene u pravno propisanom postupku efikasno ne provode. Bez obzira na eventualno političko ili socijalno nezadovoljstvo posljedicama donesenih odluka, što je u nekim situacijama neizbježno (npr. pri stečajevima), odluke zasnovane na zakonu moraju se dosljedno provoditi jer se u suprotnome kreira opasna pravna nejednakost i dovodi u pitanje elementarna mogućnost funkcioniranja pravne države.

U idućoj listi preporuka predložene su mjere koje bi trebale biti poduzete radi postizanja tih strateških ciljeva. Najveći broj predloženih mjera povezan je s drugim strateškim ciljem koji je prepoznat kao središnje mjesto za buduća nastojanja, a usto je i sinergijski povezan s prvim i trećim ciljem: kvalitetno pravosuđe lakše će prevladati nedostatke zakonodavnog procesa, a svojim integritetom i javnim povjerenjem koje dobije pridonijet će da se rezultati postupka poštuju.

- *Stvaranje pretpostavaka za strateško planiranje i djelovanje na povećanju efikasnosti pravnog sustava.* Prije svega potrebno je empirijskom metodologijom uopće omogućiti pouzdano praćenje problema u pravosuđu. Stoga bi država, kao i nevladini sektor, trebali intenzivnije poduprijeti istraživanja problema funkcioniranja pravosuđa na stručnoj i znanstvenoj osnovi. Također bi trebalo reformirati praćenje djelovanja pravosuđa na kvantitativnom i kvalitativnom planu s obzi-

rom na to da su današnje statistike neprilagođene modernim zahtjevima. Nadalje, na temelju nove metodologije trebalo bi oblikovati kriterije učinkovitosti i evaluacije djelovanja pravosudnih službi. Napokon, zakonodavni bi proces trebalo povezati sa zahtjevima buduće primjene, uspostavljajući kariku koja nedostaje između zamisli i mogućnosti da se zamišljeno ostvari (što katkad uključuje i dostatnu informaciju tijela koja primjenjuju zakon o željenim ciljevima i rezultatima koje se pojedinim normativnim tekstom žele postići).

- *Reorganizacija i restrukturiranje pravosudnih tijela i službi u skladu s racionalnim kriterijima.* Na temelju nove empirijske metodologije trebalo bi prilagoditi sadašnju neracionalnu organizaciju i strukturu pravosudnih službi zahtjevima za efikasnošću i kvalitetom rada. Preporuke na tom području odnosile bi se npr. na prilagođivanje broja sudbenih tijela, njihova područja i stvarnog djelokruga potrebama efikasnog rada sustava; jasno razgraničenje polja djelovanja sudova i sudaca s obzirom na druge pravosudne službe i profesije te prilagođavanje okvirnih kriterija europskim kriterijima i nacionalnim potrebama, te preispitivanje sadašnje uloge i funkcije pojedinih pravosudnih službi i profesija (sudaca, sudskih savjetnika, odvjetnika, javnih bilježnika i sl.). U sklopu posljednje aktivnosti trebalo bi, slijedeći praksu drugih tranzicijskih država, provesti svojevrsni pravosudni *outsourcing*: prebacivanje pojedinih zadataka koje obavljaju sudbena tijela u djelokrug prikladno osposobljenih i nadziranih privatnih profesija.
- *Sustavno praćenje tijeka postupaka, suzbijanje odugovlačenja, repetitivnosti i razdoblja neaktivnosti te, općenito, povećanje brzine i efikasnosti postupanja.* Efikasno djelovanje nezamislivo je bez primjerenog vođenja postupaka. Velik dio zaostataka može se pripisati zastarjelim metodama sudske uprave, koju bi trebalo obuhvatno reformirati. U tu svrhu posebno bi se trebao iskoristiti potencijal informacijskih tehnologija koje bi omogućile centralizirano praćenje postupaka i upravljanje cirkulacijom predmeta. Takav sustav, koji bi podrazumijevao i kompetentno tijelo na nacionalnoj razini, omogućio bi da se brzo i primjereno reagira na krizne situacije (npr. na naglo povećanje pojedine vrste predmeta prouzročeno promjenom zakonodavstva ili drugim razlozima). K tome, on bi omogućio i daljnje koncentriranje i ubrzavanje postupaka u rutinskim i formularnim stvarima (koje bi se gotovo mogle dovesti do automatizacije, uz minimalni *input* rada viših pravosudnih službenika, a posebno sudaca). Taj bi rad trebao obuhvaćati ne samo prvostupanjsko suđenje, već i suđenje na žalbenoj i višim razinama – što je upravo dio u kojemu je sadašnja reforma parničnog postupka najmanje učinila i ostvarila.

- *Povećanje razine motiviranosti i odgovornosti svih sudionika u postupku za efikasno djelovanje i rezultate.* Dosadašnji način regrutacije, promicanja i stimuliranja sudaca i drugih pravosudnih djelatnika nije poticao učinkovit i kvalitetan rad. Umjesto toga, trebalo bi uspostaviti systemske motivacije za efikasnost, koje bi se kretale od zaostrižavanja odgovornosti za neučinkovit i nekvalitetan rad do nagrađivanja (većom šansom za promaknuće i drugim načinima) za izuzetna dostignuća. Usto, valjalo bi poduzeti mjere za suzbijanje doprinosa drugih sudionika u postupku – posebno odvjetnika i vještaka – odugovlačenju postupka. Mjere bi obuhvatile restrukturiranje načina dosuđivanja odvjetničke nagrade (kako bi se destimuliralo dugotrajno vođenje postupka na više ročišta) te posebne sankcije za vještake koji svoje nalaze i mišljenja ne podnose uredno i u roku.
- *Osiguranje uvjeta za visoku razinu kompetentnosti svih osoba koje obavljaju pravosudne funkcije.* Građani mogu imati povjerenje u sudstvo samo ako je nedvojbeno da najviše funkcije u njemu obnašaju najkvalitetniji pojedinci. Bez kvalitetnih pravosudnih stručnjaka nije moguće ni efikasno odlučivanje. Kako bi se preokrenuli dosadašnji trendovi, potrebno je uvesti sasvim nov sustav odabira i promicanja pravosudnih kadrova. Njegovo osnovno obilježje trebao bi biti visok stupanj objektivizacije pri regrutiranju novog osoblja te isključenje diskrecijskih odluka koje su zbog duge tradicije nepotizma i političkih utjecaja obilježavale dosadašnju praksu. U tom kontekstu posebno bi trebalo korjenito reformirati sadašnji pravosudni ispit, uvodeći striktno anonimno ispitivanje koje bi rezultiralo preciznim rangiranjem kandidata čiji bi se uspjeh mogao svrstati i pratiti prema Gaussovoj krivulji. U te uvjete ubrajali bi se i obvezatni programi stručnog usavršavanja i treninga pravosudnih djelatnika. Napokon, kroz sve te bitne strukturalne promjene trebalo bi oblikovati i konture novoga hrvatskog pravosuđa, koje zahtijeva nove stručnjake, pripremljene za promijenjenu funkciju i efikasan rad. Za uspješno obnašanje sudačke dužnosti potrebno je raspolagati adekvatnom kombinacijom iskustva i radnog elana. Stoga bi trebalo stimulirati mobilnost u pravnoj profesiji te poticati dobrovoljno umirovljivanje ili prekvalifikaciju onih kojima nedostaje motivacije za rad u okruženju koje zahtijeva efikasno djelovanje, a njih sustavno zamjenjivati osposobljenim novim kadrovima.

Navedene preporuke i mjere danas možda zvuče pomalo utopijski. No i veliki projekt usklađivanja nacionalnih standarda s najvišim standardima Starog kontinenta jest pomalo utopijski – on zahtijeva

mnoge novosti, pa i one koje za neke strukture mogu imati značenje tektonskih promjena. Proces koji se nastoji anticipirati u ovom radu neće biti ni lagan ni brz, no bez njegove uspješne provedbe neće biti moguće ni uspješno uključivanje u europsku zajednicu, ni ostvarenje posve autonomnih težnji za postizanjem dostatne razine civilizacijskih standarda na području pravne države i vladavine prava.

-
- ⁱ Vidjeti indikativni naslov jedne disertacije: Čapeta (2002).
- ⁱⁱ Doktrina tu misao i njezine varijacije različito naziva (načelo djelotvorne sudske zaštite, načelo minimalne djelotvornosti); *ibid*, 104-165.
- ⁱⁱⁱ Vidjeti npr. izvještaje o pravosuđu zemalja prvog kruga kandidata proizašle iz programa praćenja procesa pridruživanja instituta *Otvoreno društvo (OSI) – Judicial Capacity (2002)* i *Judicial Independence (2002)*.
- ^{iv} Vidjeti Smerdel (2003). Inače, buduća Povelja EU-a o ljudskim pravima postat će, prema sadašnjem prijedlogu, sastavni dio ustavne osnove EU-a, a ona sadržava i jamstvo poštenog suđenja u razumnom roku, sukladno sadašnjem tekstu čl. 6. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava.
- ^v Prema Statističkom pregledu za 2001. godinu Ministarstva pravosuđa, uprave i lokalne samouprave, u 1989. bilo je 1 240 000 novih predmeta pred sudovima u Hrvatskoj; oko 485 000 predmeta smatralo se zaostacima. Pet godina kasnije, u 1994. bilo je samo 1 086 000 novih predmeta, no broj zaostataka narastao je na 640 000. U 1998. priljev predmeta bio je 1 006 000, a zaostaci su iznosili 895 000. U 2001. bilo je oko 1 200 000 novih slučajeva, no broj neriješenih predmeta prešao je milijun - 1 020 413. U 2003. godini procjenjuje se da zaostaci iznose oko 1 200 000. Ti podaci ne uključuju prekršajne sudove. Vidjeti Statistički pregled MPULS-a za 2001. ožujak 2002.
- ^{vi} Primjerice, slučaj Rajak koji je nakon 25 godina suđenja dospio pred Europski sud za ljudska prava – vidjeti sljedeću bilješku.
- ^{vii} Slučajevi Rajak (49706/99); Mikulić (53176/99), Horvat (51585/99), Fütterer (52634/99), Kutić (48778/99), Cerin (54727/00) i sl. (<http://hudoc.echr.coe.int>).
- ^{viii} Tako su u 1999. znatno poboljšane plaće sudaca jer se smatralo da će to bitno pridonijeti brzini i kvaliteti suđenja. U 2003. s istim se opravdanjem planira osjetno povećanje proračuna za sudske zgrade i opremu, a planira se i otvaranje novih sudačkih mjesta. Tome je prethodila kampanja predsjednika Vrhovnog suda Ivice Crnića, koji je više puta isticao da se “upravo kroz osiguravanje ili neosiguravanje uvjeta za rad sudova može iščitati koliko je hrvatskoj Vladi zaista stalo do ostvarenja vladavine prava”, paralelno naglašavajući da u pravosuđu ipak nisu potrebne radikalne promjene. Vidjeti Ponoš, 2002.
- ^{ix} Prema rezultatima istraživanja političkih agenda u dvanaest zemalja južne i jugoistočne Europe, koje je proveo Stockholmski International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), u Hrvatskoj od svih socijalnih ustanova najmanje povjerenje građani imaju upravo u sudstvo - samo 17% (anketa provedena u veljači 2002). Prikaz prema pojedinim kategorijama ispitanika pokazuje da je povjerenje u sudstvo najmanje u onim klasama koje su nosive za moderne liberalne demokracije (i koje sa sudstvom imaju najviše iskustva) - u obrazovanoj srednjoj klasi, među osobama u dobi između 30 i 60 godina. Vidjeti <http://www.idea.int/balkans/survey.cfm>.
- ^x Vidjeti <http://www.coe.int/cepej>
- ^{xi} *Ibid*.

- xii Vidjeti supra bilješka 10.
- xiii Vidjeti ocjene s jednoga od malobrojnih javnih predstavljanja nacрта novele ZPP-a održanoga na Pravnom fakultetu u Zagrebu pod nazivom "Zlouporabe u građanskom sudskom postupku", <http://www.pravo.hr> (svibanj 2003).
- xiv Iz čl. 7. ZPP-a briše se dosadašnji prvi i drugi stavak prema kojemu je sud trebao "potpuno i istinito utvrditi sporne činjenice o kojima ovisi osnovanost zahtjeva". U tu je svrhu bio ovlašten (ne i obvezan!) izvoditi dokaze po službenoj dužnosti ako smatra da su ti dokazi važni za odlučivanje. Umjesto toga, izjednačava se položaj činjenica i dokaza: sud bi i dokaze mogao izvoditi po službenoj dužnosti samo ako posumnja u dopuštenost stranačkih raspolaganja, tj. ako smatra da stranke u parnici (koja se po pravilu vodi radi rješavanja sporova koji se odnose samo na interes stranaka) nastoje zaobići prisilne propise i postići učinke kojima se vrijeđaju prava trećih ili javni moral. Drugim riječima, sud više ne može odrediti izvođenje dokaza ako je to potrebno za utvrđivanje činjenica o kojima ovisi osnovanost zahtjeva kojim se samo ostvaruje privatno pravo stranke – a takva je većina građanskih parnica.
- xv Izmjene i dopune Ovršnog zakona usvojene su u Saboru 15. listopada 2003, no u doba završne redakcije ovoga teksta još nisu bile službeno objavljene. Konačni tekst prijedloga vidjeti na <http://www.sabor.hr> (Dnevni red 37. sjednice, pod točkom 31).
- xvi Prenosjenje dijela ovrha u djelokrug javnih bilježnika odgođeno je prema planu za jednu godinu nakon stupanja zakona na snagu, što će otvoriti mogućnost da se eventualno još odustane od te namjere.
- xvii Stečajni zakon, NN 44/96, 161/98, 29/99 i 129/00.
- xviii Izmjene i dopune Stečajnog zakona prihvaćene su u srpnju 2003. Vidjeti NN 123/2003.
- xix Vidjeti obrazloženje uz nacrt Prijedloga zakona o izmjenama i dopunama Stečajnog zakona, travanj 2003. (<http://www.vlada.hr>, 39. sjednica i <http://www.sabor.hr>, 32. sjednica), str. 2.
- xx To je strategija koja se u pojedinim prijašnjim zakonima već pokazala bezuspješnom, npr. u Obiteljskom zakonu, čiji čl. 269, st. 2. predviđa održavanje prvog ročišta u bračnim i obiteljskim stvarima u roku petnaest dana od dana kad je tužba primljena u sud, a čl. 270. donošenje drugostupanjske odluke u roku trideset dana od dana primitka žalbe. Obje odredbe izazvale su u praksi više podsmijeha no praktičnih rezultata jer su kao neprovedive bile u cijelosti ignorirane. I inače je većina takvih rokova, koje su zakonodavci unosili s velikim optimizmom, pravno bila tumačena kao tzv. instruktivni rok, tj. orijentacijski rok čije prekoračenje neće voditi do nevažnosti naknadno poduzetih radnji. Stegovni postupci zbog prekoračenja takvih rokova, premda načelno mogući, nisu bili pokretani jer se u takvoj konstelaciji gotovo nitko rokova nije držao, a odgovornost za kršenje zakona pripisivala se zakonodavcu koji je takav zakon, u raskoraku s mogućnostima prakse, propisao.
- xxi Navedena usklađivanja proizlaze, čini se, više iz nesposobnosti da se interpretativno dođe do logičnih rezultata negoli iz stvarnih nedostataka prethodnog teksta.
- xxii Na primjer, utvrđivanje očinstva u slučaju Mikulić (<http://hudoc.echr.coe.int>).
- xxiii Horvat protiv Hrvatske, 51585/99, presuda od 26. srpnja 2001. (<http://hudoc.echr.coe.int>).
- xxiv Izmjene i dopune UZUS-a, NN 29/02; pročišćeni tekst UZUS-a, NN 49/02.
- xxv Članak 63, st. 2. i 3. UZUS-a. U dijelu koji se odnosi na pravednu naknadu UZUS je išao čak iznad EK jer je određeno da će se ta naknada određivati u svakom slučaju u kojemu bude ustanovljena povreda prava na postupak u razumnom roku.

- xxvi *Slaviček protiv Hrvatske, 20862/02, odluka o dopustivosti od 4. srpnja 2002.*
- xxvii *Nogolica protiv Hrvatske, 77784/01, odluka o dopustivosti od 5. rujna 2002.*
- xxviii *Vidjeti stav ESLJP-a u predmetima Brusco protiv Italije, 69789/01. Sud se poziva i na promjene koje su uslijedile nakon slučaja Kudla protiv Poljske, 30210/96.*
- xxix *Za te podatke i ocjene vidjeti prilog Panorama, Vjesnik od 19. listopada 2002, str. 14.*
- xxx *Statistika pokazuje porast broja podnesenih ustavnih tužbi od 25 u 1992. godini; 642 u 1995; 925 u 1999; 1910 u 2001. te oko 2 500 u 2002. Ibid., str. 272. OS Zg (1998) – 10 463 predmeta starija su od 10 godina.*
- xxxi *Često se citira podatak (iz 1998. godine) o tome da su samo na jednom sudu – Općinskom sudu u Zagrebu – u jednom trenutku bila 10 463 predmeta starija od 10 godina.*
- xxxii *U slučaju Šoć protiv Hrvatske (47863/99, presuda od 9. svibnja 2003) ESLJP je već utvrdio da odbacivanje ustavne tužbe zbog povrede razumnog roka s obrazloženjem da su postupci o čijem se nerazumno dugom trajanju radilo već završeni krši pravo na djelotvorno pravno sredstvo iz čl. 13. EK.*
- xxxiii *Iz dokumenta Reforma pravosuđa, <http://www.vlada.hr/Download/2002/12/-07/016-01.doc>, str. 21.*

LITERATURA

- Crnić, J., 2002.** “Ustavni zakon o izmjenama i dopunama Ustavnog zakona o Ustavnom sudu RH”. *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 52 (2), 259-288.
- Čapeta, T., 2002.** *Sudovi Europske unije. Nacionalni sudovi kao europski sudovi*. Zagreb: Institut za međunarodne odnose.
- Dika, M., 2001.** “Bitne značajke druge novele SZ” u: *Stečaj i ovrha – aktualnosti*. Zagreb: Organizator.
- Ministarstvo pravosuđa, uprave i lokalne samouprave, 2002.** *Statistički pregled 2001*. Zagreb: Ministarstvo pravosuđa, uprave i lokalne samouprave.
- Monitoring the EU accession process: Judicial capacity, 2002.** Budapest: Open Society Institute. Available from: [<http://www.eu-map.org/reports/2002/content/70/>].
- Monitoring the EU accession process: Judicial independence, 2002.** Budapest: Open Society Institute. Available from: [<http://www.eu-map.org/reports/content/20/>].
- Ovršni zakon (NN 57/96, 29/99 i 42/00).** Zagreb: Narodne novine.
- Ponoš, T., 2002.** “Tanak proračun + loši zakoni + spori sudovi = Hrvati u Strasbourgu”. *Vjesnik (Panorama)*, 19. listopada 2002, 14-15.
- Smerdel, B., 2003.** “Temeljni problemi ustavnog izbora u Europskoj uniji: pokušaj preliminarne prosudbe rezultata Konvencije o budućnosti Europe”. *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 53, (3), 509-527.
- Stečajni zakon, NN 44/96, 161/98, 29/99 i 129/00.** Zagreb: Narodne novine.
- Triva, S., Belajec, V. i Dika, M., 1986.** *Građansko parnično procesno pravo*. Zagreb: Narodne novine.
- Uzelac, A., 2001.** “Role and Status of Judges in Croatia 90-99” in: P. Oberhammer. *Richterbild und Rechtsreform in Mitteleuropa*. Wien: Manz, 23-66.
- Uzelac, A., 2002a.** “Ist eine Justizreform in Transitionsländern möglich? Das Beispiel Kroatien. Fall der Bestellung des Gerichtspräsidenten in der Republik Kroatien und daraus zu ziehende Lehren”. *Jahrbuch für Ostrecht, Sonderband: Justiz in Osteuropa*, 43, 1. Halbband, 175-206.
- Uzelac, A., 2002b.** “Reforma pravosuđa i njena ograničenja. Slučaj imenovanja predsjednika sudova u Republici Hrvatskoj i njegove pouke”. *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 52 (2), 289-318.

Uzelac, A., 2003. "Beschleunigung des zivilgerichtlichen Verfahrens in Kroatien". *Projekt MOEL – CLC*, Vienna, 2003. (neobjavljeno).
Zakon o parničnom postupku, NN 117/03. Zagreb: Narodne novine.