

traži se primjena pravnih normi namijenjenih izvanrednim okolnostima već se tvrdi da je to izvanredno normalno i da treba primjenjivati norme namijenjene uređivanju redovitih situacija. Mislim da je pravno i politički krajnje opasno ako se izvanredno tretira kao normalno, a bez primjene pravnih uređenja inače namijenjenih izvanrednim situacijama. Isto tako, iako se uočava da brojna pravna rješenja nisu prikladna (iz svojeg područja interesa spomenut ću samo očiti primjer pravnog uređenja rada kod kuće, odnosno rada na daljinu), pravne se norme ne mijenjaju nego se ne primjenjuju. Dakle, umjesto pravnih, sve više primjenjujemo izvanpravna rješenja. Učimo ljude da pravo i njegovo poštivanje nisu važni. S takvim pristupom susrećemo se u gotovo svim granama prava, a javljaju se i novi problemi u svezi s funkcioniranjem sudskog sustava. Upravo mi se zato ovaj okrugli stol čini važnim. Mislim da trebamo inzistirati na pravu, promjeni neprikladnih normi i primjeni normi koje su usklađene s promijenjenim okolnostima. Nepravni pristup opasan je ne samo za pravo nego i za demokraciju.

Drugo, želio bih posebno upozoriti na posljedice koje će kriza izazvana pandemijom COVID-19 imati za mlade i buduće generacije. Dio tih generacija već su bile najveće žrtve gospodarske krize s kraja prvog desetljeća 21. stoljeća. O njima se u literaturi počelo govoriti kao o „izgubljenim generacijama“. Pandemija COVID-19 sada je njihovo školovanje otežala ili zaustavila, a zapošljavanje postaje još neizvjesnije. Jedino je sigurno da će dug i te krize najvećim dijelom pasti na njihov teret. Stoga mislim da se radi o okolnostima o kojima itekako treba voditi računa pri traženju prikladnih pravnih rješenja.

Prof. dr. sc. Alan Uzelac

Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu

COVID-19 KAO KATALIZATOR ZA DIGITALIZACIJU PRAVOSUĐA?

O temi djelovanja pravosuđa u uvjetima pandemije imao sam se prilike izjasniti u javnim diskusijama i pisanim radovima. U razgovoru o temi vođenja postupaka na daljinu u rujnu 2020. izrazio sam uvjerenje da je pandemija uzrokovana koronavirusom prilika za promjene nabolje, a ta je izjava bila iskorištena i kao naslov novinskog teksta.¹ Iz te vremenske perspektive (tj. sredine prošle godine) zaista se činilo da je pandemija bila, barem u nekim segmentima pravosuđa, katalizator promjena.

¹ 'Koronavirus je najbolja stvar koja se mogla dogoditi hrvatskom pravosuđu', Kavkaska čajanka, <https://www.jutarnji.hr/globus/video/koronavirus-je-najbolja-stvar-koja-se-mogla-dogoditi-hrvatskom-pravosuđu-15018469>.

Na određeni način pandemijski *lock down* omogućio je hrvatskom pravosuđu da poštuje i provodi zakon, odnosno da konačno uvede u primjenu neke odredbe o novim tehnologijama koje su do tada imale samo ornamentalni karakter: bile su ukras koji je lijepo izgledao prema općoj i međunarodnoj javnosti, no u praksi nisu imale nikakvo značenje. Najbolji su primjer za to odredbe o elektroničkoj komunikaciji i održavanju ročišta na daljinu.

Što se tiče ročišta na daljinu, valja naglasiti da ona u europskom prostoru predstavljaju neupitan indikator modernosti nacionalnih pravosudnih sustava. U europskim uredbama i direktivama koje se bave građanskim postupkom ona se već duže vrijeme spominju, podržavaju i preporučuju. Dobar je primjer europski postupak za sporove male vrijednosti u kojem se videokonferencije spominju još od 2007.,² da bi se u izmjenama iz 2015. dodatno osnažilo njihovo promicanje.³ Iz iste godine datiraju i preporuke Europskog vijeća o prekograničnim videokonferencijama.⁴ Elektronička komunikacija potiče se u Europskoj uniji još od kasnih 1990-ih u sklopu širih nastojanja da se digitalizira komunikacija vlasti s građanima i potakne razvoj informacijskog društva.⁵

U odnosu na veliku većinu država članica EU, u Hrvatskoj su se odredbe o elektroničkoj komunikaciji u građanskom sudskom postupku tek dosta kasno pozitivirale, i to ponajprije potaknute europskim pristupnim procesom. One su se prvi put pojavile u izmjenama Zakona o parničnom postupku iz 2013. godine⁶ u postupku pred trgovačkim sudovima. One međutim nisu stupile na snagu jer odgovarajući pravilnik nije bio donesen u sljedećih pet godina, iako je rok za njegovo donošenje bio 90 dana.⁷ Iako se nominalno počeo primjenjivati tek od početka 2019. godine, do izbivanja pandemije elektronička je komunikacija ipak bila relativna rijetkost.

Dakle, od propisivanja do praktične primjene nečega što bi trebalo biti uvriježeni europski standard za djelovanje sudbene vlasti prošlo je šest godina – pitanje

² V. npr. Uredbu o europskom postupku za sporove male vrijednosti 861/2007, članak 8. („ako se (...) smatra da je usmena rasprava potrebna, ona se održava korištenjem bilo koje odgovarajuće tehnologije za komunikaciju na daljinu dostupne sudu, kao što je videokonferencija ili telekonferencija...“).

³ 'Države članice trebale bi promicati korištenje tehnologije za komunikaciju na daljinu. Za potrebe održavanja usmenih rasprava trebalo bi osigurati da sudovi nadležni u odnosu na europski postupak za sporove male vrijednosti imaju pristup odgovarajućoj tehnologiji za komunikaciju na daljinu s ciljem osiguranja pravičnosti postupka s obzirom na posebne okolnosti slučaja.'

⁴ Preporuke Vijeća od 15. i 16. lipnja 2015.

⁵ Vidi npr. COM/97/0623 final, 1997 i Bangemannovo izvješće koje je dovelo do plana eEurope.

⁶ ZID ZPP, NN 25/13 (v. članke 492.a – 492.d).

⁷ Usp. članak 99. ZID ZPP-a 2013. Pravilnik koji je trebao biti donesen najkasnije početkom srpnja 2013. konačno je donesen u veljači 2018. (v. Pravilnik o elektroničkoj komunikaciji u postupcima pred trgovačkim sudovima, NN 12/2018), a u primjeni je bio od početka siječnja 2019.

je koliko bi i u trgovačkim sudovima ostalo od elektroničke komunikacije da nije došlo do pandemije, koja je potaknula i ubrzala tijek stvari.

Naime, činilo se da će odredbe o elektroničkoj komunikaciji u građanskim sudovima sadržane u Noveli ZPP-a iz 2019.⁸ dijeliti vrlo sličnu sudbinu s onima iz 2013. Naime, i one su na snagu stupile samo formalno, a trebale su se početi primjenjivati tek onda „kada ministar nadležan za poslove pravosuđa donese odluku o ispunjavanju uvjeta za elektroničku komunikaciju za općinske sudove, a nakon što se za to ispune uvjeti na svim općinskim sudovima“⁹. Kako ovaj put nije bilo ni instruktivnog roka u kojem bi se uvjete trebalo ispuniti, to nije izgledalo obećavajuće. Barem ne do početka epidemije.

Naime, to vrlo inovativno rješenje o stupanju u primjenu zaista i nije stupilo na snagu sve dok to nije postalo objektivno nužno zbog obuhvatnog zatvaranja društva u prvim mjesecima 2020. godine. Tako je, bez dodatnih obrazloženja o tome što ga je na to ponukalo, ministar pravosuđa u travnju 2020. utvrdio da su uvjeti za elektroničku komunikaciju na svim sudovima zadovoljeni.¹⁰ Kao i u drugim pitanjima, epidemija je više pomogla da se zakorači u pravom pravcu no svi tehnički i kadrovski uvjeti – koji su u velikom dijelu ostali nepromijenjeni.

U prvoj polovici 2020. godine činilo se da će se i ročišta na daljinu početi progresivno širiti. Neki su sudovi pokazali visok stupanj inicijative i počeli su primjenjivati nove odredbe ZPP-a koje su im davale ovlast da odrede da se ročište održi na daljinu, uz korištenje odgovarajućih audiovizualnih uređaja, ili da se na taj način izvede pojedini dokaz.¹¹ Pri tome im kratkoća tih odredbi nije smetala već su ih protumačili upravo onako kako bi i trebalo: kao osnovu za to da se, u okolnostima u kojima je zbog ograničenja kretanja to nekada bila jedina mogućnost za održavanje ročišta, prilagode okolnostima te pronađu adekvatnu računalnu platformu (npr. *Webex* ili *Teams*) preko koje bi se na daljinu „audiovizualno“ mogla održati rasprava. Takve su slučajeve stranke i vanjski promatrači velikom većinom pozdravili i podržali.

No modernistički žar i poticanje inovacija (ako se uopće može govoriti o inovacijama u odnosu na nešto što je u velikom dijelu Europe već davno redovita pojava) nisu dugo potrajali. Danas, početkom 2021. godine, moram biti mnogo oprezniji kada govorim o koronavirusu kao katalizatoru promjena. Naime, otprilike od sredine 2020. godine situacija se ponovo počela mijenjati, sada u suprotnom pravcu.

⁸ V. ZID ZPP 79/19, novi članak 106.a.

⁹ Članak 118. stavak 1. ZID ZPP-a (2019.).

¹⁰ V. odluku ministra od 20. travnja 2020. objavljenu na mrežnim stranicama Ministarstva pravosuđa, klasa 011-01/19-01/100010, ur. br. 514-05-01-02-01/3-20-04.

¹¹ Usp. članak 115. stavak 3. ZPP-a (u izmijenjenom tekstu od 1. 7. 2019.).

Ekonomska kriza, predstojeći parlamentarni izbori te nadolazeća turistička sezona doveli su do sveobuhvatne promjene politike. Hrvatska je od lipnja do prosinca 2020. od države s najmanjom stopom zaraza i najstrožim antiepidemijskim mjerama postala država s najliberalnijim pristupom i najvišom stopom novih slučajeva u Europi. Pandemijski neodarvinizam donio je promjene u pristupu pravosuđu i djelovanju sudova. Sudovanje na daljinu uz korištenje novih tehnologija opet se prometnulo u staro, tehnološki zaostalo sudovanje, samo uz dodatak gužvi na vratima sudskih zgrada (zbog mjerenja temperature onima koji ulaze), novih formalnosti (dezinfekcija ruku i prostora) i epidemijskog bontona (obvezatno nošenje maski). Promjena politike može se dobro pratiti na ponašanju vodećih predstavnika sudbene vlasti. Tako je predsjednik Vrhovnog suda u ožujku 2020. preporučivao svim sucima „koristiti sve tehničke mogućnosti komuniciranja na daljinu koje im stoje na raspolaganju“¹², dok sada, u siječnju 2021. godine, iznosi dalekosežne (premda ne detaljno obrazložene) sumnje u to da vođenje sudskih postupaka na daljinu ugrožava pravo stranaka na pošteno suđenje.

Iz tih razloga, čini se kao da popularna izreka o tome da svijet neće izgledati isto nakon koronavirusa nije primjenjiva na hrvatsko pravosuđe – ono pokazuje da želi i može izgledati isto. No, kao što je ugledni autor primijetio – odluke koje sada, u doba pandemije, donosimo mogu trajno promijeniti naš život.¹³ U odnosu na pravac kretanja našeg pravosuđa to je očito i nužno i ne treba propustiti priliku da nam izazov kovidepidemije pomogne da se trgnemo iz dogmatskog drijemeža. Bez bitnih transformacija naše pravosuđe teško će preživjeti izazove novog vremena.¹⁴

Pandemija je za svaki segment društva bila svojevrsan test – test sposobnosti da se prilagodi novoj normalnosti, ali i test njegove prilagođenosti očekivanjima korisnika neovisno o novim okolnostima. Svaki je segment društva, pa tako i pravosuđe, imao priliku da ga turbulentna zbivanja suoče s temeljnim pitanjem: je li i koliko moderan, odnosno ide li ukorak s razvojem tehnologije i modernog načina života.

Naše je pravosuđe na tom testu velikim dijelom palo. Kao što sam ranije naveo, digitalizacija je u hrvatskoj pravosudnoj praksi započela prekasno, a uvođena je nevoljko, na deklaratornoj razini i uz redovita višegodišnja kašnjenja. Čini se da je nadležnim tijelima jedino bilo važno da se zadovolji forma i nominalno prihvati europske trendove, pa nas je zato i COVID-19 zatekao nespemne.

¹² Preporuka Predsjednika VSRH od 20. ožujka 2020., Su-IV-125/2020-5.

¹³ Usp. *Yuval Noah Harari: the world after coronavirus*, Financial Times, 20. ožujka 2020. (<https://www.ft.com/content/19d90308-6858-11ea-a3c9-1fe6fedcca75>).

¹⁴ O tome više u: Uzelac, A., *Sudski postupak nakon Korone: Transformacija ili kapitulacija?*, *Suvremena trgovina*, 45/4: 2020, str. 14-20.

Zbog svega toga, čak i dobri koraci koji su poduzeti u prvom epidemijском razdoblju u nekim segmentima izgledaju pomalo groteskno. Obvezatna elektronička komunikacija za odvjetnike i neke druge profesionalne sudionike parničnih postupaka kao da i nije tako „obvezatna“, jer su sankcije za njezino nepoštivanje blage i nefunkcionalne. Prema odredbama zakona, osobu koja ne podnese podnesak elektronički, a bila je to dužna učiniti, pozvat će se da podnesak podnese iznova, a tek nakon toga, ako podnesak u drugom pokušaju nije podnesen elektronički, smatrat će se da je povučen. Drugim riječima, strankama i njihovim zastupnicima dano je, umjesto brze i dinamične razmjene informacija, dodatno sredstvo da zlonamjerno odugovlače postupak – jer (osim ako se postupanje u skladu sa zakonom ne kvalificira kao zlouporaba procesnih ovlaštenja) one mogu svaki podnesak podnositi dva puta, bez ikakve sankcije, a uz značajan gubitak truda i vremena.

Uz to, kako se sudski spisi i dalje čuvaju u papirnoj formi, svaki elektronički primljeni podnesak, uz priloge koji mogu imati i više tisuća stranica, sud mora ispisivati. Dakle, i u ranije opisanom slučaju, ako primi podnesak u papirnom obliku umjesto elektronički, morat će ga vratiti (ne smije ga uložiti u spis), ali će naknadno primljeni istovjetni elektronički dokument morati ponovo isprintati o vlastitom trošku.

Tome treba pridodati i probleme s paralelno postojećim sustavom e-spisa (čiji naziv vara, jer e-spis nije cjelovito rješenje koje zamjenjuje klasični spis). Postojeća je platforma nestabilna i često je izvan uporabe, a zbog toga se gube prednosti elektroničkog komuniciranja, koje – zbog takvih ispada – ponekad traje dulje od klasične poštanske dostave. Uz to, nedorečenost i nefunkcionalnost sustava izaziva frustraciju kod njegovih profesionalnih korisnika, što sve stvara negativnu klimu za tehnološka unaprjeđenja – ma kakva ona bila.

A moglo je biti drugačije da se slijedilo dobre europske prakse i ozbiljno uzimalo sugestije pojedinih naprednih pripadnika pravne struke i akademske zajednice. Još u travnju 2014. godine na Pravnom je fakultetu u Zagrebu bila održana međunarodna znanstvena i stručna konferencija o elektroničkoj komunikaciji u parničnom postupku na kojoj su bila predstavljena neka reprezentativna iskustva iz EU i susjednih zemalja.¹⁵ Tom su prilikom predstavljene najbolje prakse uporabe informacijske tehnologije u sudovima prema podacima CEPEJ-a, kao i praksa digitalizacije pravosuđa u Austriji, Njemačkoj, Sloveniji i BiH. Od onda do danas međutim mnogo se toga promijenilo u Europi, a malo u Hrvatskoj. Zao-

¹⁵ „Elektronička komunikacija i moderne tehnologije u parničnom postupku: dostava, dokazivanje, zapsivanje“, Zagreb, 24. i 25. travnja 2014.

stajanje za državama koje su nekad bile najzaostalije u Europi, a danas su pioniri digitalizacije,¹⁶ još se dodatno produbilo.

Hoće li kriza sustava izazvana pandemijom COVID-19 biti dovoljna da se uvidi da je budućnost u radikalnoj digitalizaciji pravosuđa, još je uvijek neizvjesno. Rasprave poput ove u HAZU dobra su prilika da se o tome progovori. Digitalizacija otvara mogućnost da se utječe na vrlo nizak stupanj povjerenja korisnika pravosudnih usluga u suce i sudove, da otvori pravosuđe javnosti i poboljša njegovu prilagodljivost i otpornost za nove krize i izazove.

No, za to će biti potrebno još mnogo koraka kako bi se e-slagalica koja se trenutno sastoji od mnogo nepovezanih e-dijelova: e-spisa, e-statistike, e-ovrhe, e-oglasne ploče itd. pretvorila u integrirano bespapirno pravosuđe. Takvo bi pravosuđe moralo djelovati preko integralne elektroničke pravosudne platforme – EJP (*e-justice platform*).

Da bi se neka platforma za upravljanje sudskim spisima mogla nazivati integralnom platformom, ona mora omogućivati umrežavanje svih procesnih koraka u digitalnoj formi. Osim toga, ona uz integralno vođenje individualnih sudskih postupaka (u kojima je povezana s drugim digitalnim sustavima, od registara do baza podataka javnopravnih tijela), mora omogućavati ne samo e-komunikaciju nego i objavu sudskih presuda, uvide u pravosudne statistike te informacije o postupcima i digitalni pristup sudskim ročištima za opću i stručnu javnost. Sve je to moguće, i to bez odugovlačenja, gotovo instantno. S obzirom na aktualno stanje tehnologije i situaciju u pogledu drugih javnih usluga, korisnici imaju legitimno pravo nešto takvo očekivati i od pravosuđa. COVID-19 otvorio nam je mali prozor u budućnost i pokazao da je situaciju moguće promijeniti. Neki iznimni primjeri hrabrog individualnog prilagođavanja i sposobnosti da se i u najtežem razdoblju općeg *lock downa* nastavi s radom u novoj formi pokazuju da u pravosudnom sustavu ima sposobnih pojedinaca. S takvim je – nažalost, još uvijek izoliranim – primjerima dobre prakse ušao dašak svježeg zraka u inertne pravosudne sfere. Zbog samog pravosuđa i njegove dobrobiti, valja se nadati da nakon epidemije taj prozor novih mogućnosti neće biti ponovo zatvoren.

¹⁶ Kao primjer može poslužiti Portugal, u kojem je već od 2008. gotovo svaka procesna radnja u parničnom postupku bila digitalizirana, tako da postupak od tada na digitalnu platformu gleda kao na izvornik, a na eventualne papirnate ispise samo kao na kopiju. Portugalski je sustav za integralno elektroničko upravljanje spisima nakon njegova pada u 2013. godini bitno promijenjen, tako da se od 2018. godine nalazi na obnovljenoj platformi, jednoj od najboljih u svijetu. Usp. Nuno de Lemos Jorge, Insights on the collaboration between academia, IT specialists and practitioners from several Member States, 'e' meets justice conference, Lisabon, 2. svibnja 2019.