

Alan Uzelac*

USTAVNE ODREDBE O SUDBENOJ VLASTI: O POTREBI REVIZIJE ZAPUŠTENOG I NEDOMIŠLJENOG KONSTITUCIONALNOG OKVIRA ZA RAD PRAVOSUĐA

Analizirajući razloge kontinuirane pravosudne krize te ispitujući zašto je prava reforma pravosuđa izostala u protekla tri desetljeća, autor postavlja pitanje u kojoj je mjeri neadekvatan ustavni okvir za djelovanje sudbene vlasti (a posebno njegove neadekvatne promjene) doprinio takvom stanju stvari. Konstatirajući da su ustavne intervencije koje se tiču sudbene vlasti uvijek bile na marginama interesa ustavotvoraca, ukazuje na njihovu nedomišljenost i podložnost vanjskim i interesnim utjecajima. U odsutnosti sustavnijeg promišljanja i bez izgrađenog modela koji bi vratio javno povjerenje u pravosuđe, promjene Ustava nepromišljenim detaljima sve su više opterećivale ustavne odredbe o sudbenoj vlasti, zatvarajući na taj način put zakonskim promjenama koje bi postupno stabilizirale kvalitetan i funkcionirajući okvir unutar kojega bi sudstvo na zadovoljavajući način obavljalo svoje ustavne i socijalne zadaće. Među ustavnim odredbama koje se kritički propituju nalaze se posebno odredba o tome da suci svoju funkciju obnašaju do navršениh 70 godina života; odredbe koje suce ovlašćuju da protiv (pre)širokog kruga odluka Državnog sudbenog vijeća podnose žalbe Ustavnom sudu; odredbe koje su kontinuirano proširivale nadležnost DSV-a preko granica koje bi njegov institucionalni i organizacijski kapacitet mogao podnijeti, te odredbe o sastavu DSV-a i izboru njegovih članova. Rad završava zaključkom da je sustavna revizija ustavnih odredbi o sudbenoj vlasti nužna ako se žele izbjeći teške i neželjene posljedice.

Ključne riječi: sudbena vlast, ustavne promjene, imenovanje i razrješenje sudaca, stegovni postupci, Državno sudbeno vijeće

* Alan Uzelac, Katedra za građansko procesno pravo, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu

PREDGOVOR

Posljednjeg dana veljače 2019. godine objavljena je kolumna Josipa Kregara „Moj je život prošao, a reforme pravosuđa nema“.¹ Kregarova metaforička slutnja ostvarila se nažalost prebrzo nakon tog teksta, no njegova je zaostavština ostala, kao i nada da naslov njegova teksta neće postati univerzalna formula za sve one (po slobodnoj procjeni: pet-šest njih) koji se hrvatskim pravosuđem i njegovim temeljnim pitanjima ozbiljno bave.

Sredinom svibnja iste te 2019. godine, najvažniji (=jedini) hrvatski *think tank* koji se ozbiljno bavi pitanjima vladavine prava održao je u auli Sveučilišta u Zagrebu okrugli stol o pravdi, jednakosti i pluralizmu.² Na tom je okruglom stolu Josip Kregar, kao jedan od vodećih pravnih eksperata iste organizacije, održao govor s još jednim ominoznim i pomalo rezignirano-apokaliptičnim naslovom: „Pravosuđe: može li se išta popraviti?“. Tekst istoga naslova objavljen je u knjizi s navedenog skupa, no kako u Hrvatskoj ne kasne samo pravosudne reforme, njegova je objava koincidirala s pisanjem ovoga rada.³ Ja sam ga dobio na uvid kao materijal za diskusiju kada me Kreg pozvao na tribinu određene političke stranke koja je, još jednom zatečena približavanjem izbora, morala pronaći atraktivne teze za politički popularnu temu. Tribina je održana početkom prosinca 2019.⁴ Naša izlaganja očekivano nisu izazvala značajniji interes opće i stranačke javnosti, a ni izbori nisu najbolje prošli za navedenu stranku i njezinu platformu. Kregaru sam ipak bio zahvalan jer me tom inicijativom naveo da samog sebe prisilim da na papir nabacim glavne reformske recepte.⁵ Nakon sličnih iskustava iz više izbornih ciklusa u kojima su me političke stranke s raznih strana političkog spektra

¹ <https://www.autograf.hr/moj-je-zivot-prosao-a-reforma-pravosuda-nema/>.

² Okrugli stol Centra za demokraciju i pravo Miko Tripalo „Pravda, jednakost i različitost u Hrvatskoj“, 13. svibnja 2019. (održan kao drugi dio Jean Monnet projekta *Europske vrijednosti u novoj državi članici: Hrvatska u prvih pet godina članstva u EU*). V. <https://eu-vrijednosti.tripalo.hr/2019/05/13/najava-okruglog-stola-pravda-jednakost-i-razlicitost-u-hrvatskoj/>.

³ Knjiga „European Values and the Challenges of EU Membership. Croatia in Comparative Perspective“ u kojoj je Kregarov tekst objavljena je krajem svibnja 2021., a predstavljena u Sinju na Tripalovim danima 11. lipnja 2021.

⁴ Tribina SDP-a „Budućnost pravosuđa: potrebne reforme“, 2. prosinca 2019., Zagreb, Klub Naprijed Hrvatska.

⁵ V. Uzelac, A., *Pravosuđe u Hrvatskoj 2020. Stanje, uzroci krize i moguće mjere*. Teze za diskusiju (prilog raspravi o mogućim pravcima reforme pravosuđa), http://www.alanuzelac.from.hr/pubs/C02_Pravosudje2020.pdf.

nekoliko tjedana prije izbora kontaktirale u potrazi za zvučnim instant-rješenjima za pravosudnu krizu, odlučio sam radi uštede vremena za sve zainteresirane pripremiti dokument koji će se moći koristiti i u narednim izbornim ciklusima, kad god se pojavi nagli porast političkog interesa za reformu pravosuđa, obično trajan koliko i predizborni plakati na tramvajskim stupovima. I opet je, očekivano, interes za reformu hrvatskog pravosuđa bio veći izvan Hrvatske negoli u njoj, tako da su moje teze prvu objavu doživjele u vodećem slovenskom pravnom časopisu.⁶

Kroz Kregarov uporni aktivizam (poticao je i organizirao više desetaka skupova o reformi pravosuđa i napisao seriju sjajnih kolumni na tu temu) i rezignirane naslove njegovih posljednjih tekstova očituje se aporija koja nije tipična samo za njega. I drugi socijalno aktivni eksperti za pravosudne teme, poput Ive Josipovića, u posljednje vrijeme pristupaju reformi pravosuđa na kantijanski način: ona je zbog aktualnih političkih odnosa i društvene regresije nužna, ali (gotovo) nemoguća zadaća (*eine notwendige aber [fast] unmögliche Aufgabe*).⁷

Kregar je, međutim, u svojim posljednjim radovima upozorio na dvije bitne okolnosti: prvo, da je pravosuđe „glavna institucija na kojoj se testira povjerenje u politički poredak i pravo“⁸, te drugo, da društvena frustracija stanjem u pravosuđu sve više prijeti izazvati radikalnu i duboko kontraproduktivnu reakciju. Naime, permaniranje pravosudne krize po Kregaru sve izglednijom čini dilemu: ili reforma, ili revolucija. Upućujući na to da su revolucionarne metode obračuna s pravosuđem kako u Latinskoj Americi (Venezuela) tako i u središnjoj Europi (Poljska, Mađarska) proizvod izostanka reformi i neprilagođenosti pravosuđa društvenim potrebama i očekivanjima, Kregar – uvjeren u nedjelotvornost i štetnost pojednostavljenih, revolucionarnih zahvata – upozorava da je, svemu usprkos, duboka pravosudna reforma jedina prava brana antijudicijelnoj revoluciji u kojoj ni umiljavanje političkim centrima moći neće više spasiti okoštale pravosudne strukture od toga da se ostatak društva s njima nemilosrdno obračuna.⁹

⁶ Uzelac, A., *Trenutni položaj hrvatske pravosudja in vzroka zanj*, Pravna praksa, vol. 46, 2020., str. 14–16.

⁷ V. Josipović, I., *Društvena regresija i hrvatsko pravosuđe*, izlaganje na Okruglom stolu (cit. u bilj. 2).

⁸ Kregar, *Pravosuđe: može li se išta promijeniti?* (neobjavljeno), str. 2.

⁹ „Sve ovo pišem radi upozorenja. Populizam kuca na vrata. Vođe će se praviti da slušaju narod. U krizi će im biti skupo kupovati podršku stigmatiziranog sudstva. Servilnost neće biti dovoljna, tražit će se žrtva.“ Kregar, *Moj je život prošao, a reforme pravosuđa nema*, cit.

Stvaranje povjerenja u pravosuđe nije moguće bez toga da pravosuđe samo uvidi temelj problema. A taj je temelj prema Kregaru u otuđenju – u odsutnosti odgovornosti te u zatvorenosti pravosudnih struktura. Plastično opisujući bit problema u svom najboljem, lapidarnom stilu, Kregar ističe: „Zaštićene ustavnim odredbama pravosudne institucije iznad su društva, žive u nekom limbu.“¹⁰

Prihvaćajući Kregarova polazišta, otišao bih korak dalje. Možda problem nije samo u pravosudnim institucijama? Možda je problem i u čahuri koja ih štiti – u ustavnim odredbama koje im omogućuju da žive u limbu, izvan i iznad društva? Zato, tema je ovoga rada kritički istražiti u kojoj su mjeri ustavne odredbe o sudbenoj vlasti prilagođene potrebama moderne države utemeljene na vladavini prava, a u kojoj mjeri one mogu postati prepreka pravosudnim reformama bez kojih je sve izgledniji protuudar koji bi u diskusijama o stanju u pravosuđu vladavinu prava mogao grubo skinuti s dnevnog reda.

U nastavku ovoga rada posebno ću se pozabaviti time jesu li se ustavne odredbe, prihvaćene 1990. godine kao izraz jedinstvene volje da se društvo demokrati- zira na temeljima podjele vlasti i vladavine prava, u kasnijim promjenama poboljšavale i usavršavale, ili su – upravo suprotno – umjesto rješenja sve više postajale izvor problema.

USTAV, PRAVOSUĐE I SUDBENA VLAST: EVOLUCIJA OD 1990-IH I NJEZINA EVALUACIJA

Kakav ustavni okvir? O prednostima suzdržanosti

Ustavne odredbe s pravom uživaju poseban položaj u pravnim diskusijama. Kao proizvod intendiranog društvenog konsenzusa (ili barem kao izraz pravno-političkih postulata koji u određenom vremenu uživaju značajnu većinsku potporu na raznim stranama političkog spektra) one se često uzimaju kao neupitne zadane datosti. Druge odredbe – odredbe zakona i nižih propisa – dovode se u pitanje iz perspektive ustavnih normi, no same ustavne norme (osim u razdobljima kada sazriju politički uvjeti za ustavne promjene) rijetko se preispituju. Takvo je stanje u odnosu na svakodnevni pravni život razmjerno normalno. No, s druge strane, vitalnost ustavnog poretka traži njegovo kontinuirano kritičko vrednova-

¹⁰ *Ibid.*

nje, kako bi se stvorile odgovarajuće osnove da se tumačenje Ustava – a s vremena na vrijeme i same ustavne norme – prilagode razvoju društva.

U tom ću smislu ispitati aktualne ustavne odredbe relevantne za status i položaj sudbene vlasti i pravosuđa u cjelini, upozoravajući na one ustavne institute koji su, možda, u svoje vrijeme bili normativni odgovor na vitalne probleme, no, posebno u današnjem kontekstu iziskuju preispitivanje, novo tumačenje, a ponegdje i promjenu ili brisanje. Za takvo je ispitivanje ključna ocjena aktualnog stanja i razvoja koji je do njega doveo, motiva koji su bili iza pojedinih ustavnih rješenja kao i razloga za njihovu promjenu tijekom protekla tri desetljeća.

U odnosu na izvorni tekst božićnog Ustava, jedna je od njegovih glavnih odlika bila njegova suzdržanost. Uređujući razna pitanja, Ustav RH je ostvario razmjerno dobru ravnotežu između općenitog i partikularnog. Za razliku od nekadašnjih socijalističkih ustava, ustavni tekst Ustava iz 1990. bio je mnogo kraći, ekonomičniji i samim time „konstitucionalniji“. Ustavni diskurs ne smije biti jednak zakonskome, niti ustavne odredbe smiju uređivati preširok krug pitanja, jer samim time predstavljaju ne samo branu („ustavu“) za nepoželjne promjene i potrese, nego i prepreku evolucijskom razvoju prava i pravosudnih institucija. Kao što će se pokazati u nastavku ovoga rada, u području sudbene vlasti ova se hvalevrijedna suzdržanost s vremenom počela gubiti.

Europskim pravosudnim sustavima nisu nepoznate situacije u kojima postoji jasan stručni, pa i politički konsenzus o neprikladnosti određenog ustavnog pravila, no zbog drugih razloga isto pravilo preživljava desetljećima, fundamentalno ugrožavajući funkcionalnost pravosudnog sustava. Najbolji takav primjer jest odredba talijanskog Ustava koja svakom građaninu jamči pristup vrhovnom sudu u najširem krugu pitanja.¹¹ Zbog takve je odredbe talijanski Vrhovni sud (*Corte di Cassazione*) već desetljećima paraliziran, a procesne reforme koje bi zajamčile veću efikasnost postupka u bitnome su onemogućene.¹² U Hrvatskoj, o jednoj sličnoj retrogradnoj ustavnoj odredbi (o čijoj naravi doduše za sada ne postoji širi konsenzus) već sam bio pisao: riječ je o čl. 18. Ustava i ustavnom pravu na žalbu.¹³

¹¹ Usp. čl. 111. st. 7. Ustava Republike Italije.

¹² Vidi Ferraris, F., *Finding a Cure or Simply Relieving Symptoms?* The Case of the Italian Supreme Court, u: Bravo-Hurtado, P.; van Rhee, C. H. (eds.) *Supreme Courts under Pressure*, Springer, 2021, str. 35–48.

¹³ Uzelac, A., *Ustavno pravo na žalbu u građanskim stvarima: jamstvo ispravnog pravosuđenja ili relikv prošlosti?*, u: Uzelac, A.; Garašić, J.; Maganić, A. (ur.), *Djelotvorna pravna zaštita u pravičnom postupku. Izazovi pravosudnih transformacija na jugu Europe*, Liber amicorum Mihajlo Dika, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2013., str. 219–243.

U ovome radu analizu ustavnih odredbi ograničit ću na glavu Ustava koja je *situs materiae* za ustavnu koncepciju sudbene vlasti.¹⁴ Okolnost da je sudbena vlast u Ustavu RH i danas regulirana u samo šest članaka možda je i najpozitivnija odlika aktualnog ustavnog teksta. Istina, ako se uzmu u obzir i neke druge temeljne odredbe, prije svega one o vladavini prava (čl. 3.), podjeli vlasti (čl. 4.), zakonitosti (čl. 5.), kao i odredbe o jednakosti pred zakonom (čl. 14.), pravu na žalbu (čl. 18.), sudskoj kontroli uprave (čl. 19.), presumpciji nevinosti (čl. 28.) i pravu na pošteno suđenje (čl. 29.), broj ustavnih odredbi relevantnih za pravosudne reforme raste. Njima treba pribrojiti i nekoliko odredbi o drugim tijelima i profesijama koje su važne za funkcioniranje pravosuđa te mu u širem smislu pripadaju, kao što su odredbe o Ustavnom sudu (čl. 122. – 127.), državnom odvjetništvu (čl. 121.a) i odvjetništvu (čl. 27. Ustava). Potonjim odredbama ipak se ovdje neću baviti.

Neutralne i pozitivne promjene u konstitucionalnom uređenju

Poseban će fokus ovoga rada biti na promjenama koje su se u protekla tri desetljeća dogodile u ustavnoj glavi posvećenoj sudbenoj vlasti, jer su one po mnogočemu tipične. Suprotno onome što bismo mogli očekivati (no u skladu sa stagnacijom pravosudne krize), neke od njih **ne donose nikakve bitne sadržajne promjene**, druge **donose tek poneka poboljšanja**, a dobar njihov dio jest **kontroverzan**. Promjene ustavnih odredbi koje se tiču pravosuđa pokazuju koliko je zanemaren, zapostavljen i zlorabljen bio ustavni okvir za rad pravosuđa od sredine 1990-ih do danas.

Među one promjene koje u bitnome **ne mijenjaju ništa** mogu se uključiti izmjene koje, Ustavu neprimjerenom tekstualnošću, mijenjaju pojedine izraze koji nikad u širokoj praksi i nisu imali drugu konstitucionalnu interpretaciju, npr. promjene čl. 5. ili čl. 117. st. 3. i čl. 118. st. 1., u kojima je načelo zakonitosti „prošireno“ time što je obveza poštivanja „Ustava i zakona“ odnosno suđenja na temelju njih i „jedinstvene primjene zakona“ preimenovana u obvezu poštivanja i (jedinstvene) primjene „prava“. Ove promjene, koje datiraju iz 2010. godine¹⁵, iako su tentativno trebale istaknuti važnost međunarodnih i europskih pravnih izvora te obvezati sudove da izravno primjenjuju međunarodne konvencije i uvažavaju

¹⁴ Vidi Ustav RH, dio IV. (Ustrojstvo državne vlasti), t. 3. (Sudbena vlast), čl. 115. – 121.

¹⁵ Promjena Ustava RH, Narodne novine 76/10, čl. 2., čl. 18. – 19.

presude europskih sudova¹⁶, nisu ni u kom smislu donijele poboljšanja. Jednako kao što nikada nije bilo sumnje u to da „načelo zakonitosti“ uključuje i obvezu primjene podzakonskih akata (kao i primjenu drugih važećih izvora prava), tako je bilo i nesporno da ustavno-supstancijalni pojam „zakona“ (kada se pojavljuje u kontekstu načela zakonitosti) treba razlikovati od ustavno-institucionalnog pojma „zakona“ (kada se ovaj izraz pojavljuje u kontekstu akata koje donosi zakonodavno tijelo)¹⁷. Iako bi se moglo tvrditi da je takva promjena ustavnih normi pravno-tehnički ispravnija i jasnija, već sama okolnost da se zbog takvih razloga mijenja tekst odredbi temeljnog pravnog akta može uputiti poruku da Ustav treba tumačiti strogo tekstualno i pravno-pozitivistički. Isto, samo još plastičnije kazuje i obrazloženje zamjene riječi „građana“ u sintagmi „jednakost građana“.¹⁸ Samim time, negativni učinci poništavaju eventualne pozitivne učinke ovakve (prividne) promjene.

Što se tiče **ponekih poboljšanja**, uz oprez bismo mogli istaknuti ujednačavanje domaće ustavne terminologije s temeljnim instrumentima zaštite ljudskih prava – npr. preoblikovanje ustavne odredbe o isključenju javnosti iz sudskih rasprava preuzimanjem teksta i izraza iz čl. 6. Europske konvencije za zaštitu temeljnih ljudskih prava i sloboda, uz izričito dodavanje načela razmjernosti (obveze da eventualno isključenje javnosti bude provedeno samo u opsegu koji je bezuvjetno nužan i potreban).¹⁹ Iako bi i u ovom slučaju isti učinak mogao biti postignut adekvatnom ustavnom interpretacijom, dodana vrijednost ipak donekle preteže pred

¹⁶ U obrazloženju Prijedloga za utvrđivanje nacrtu promjene Ustava nadležnog saborskog odbora (kl: 012-02/10-01/01, Urbroj: 6521-1-10-03), od 24. svibnja 2010. (dalje: Obrazloženje promjena Ustava iz 2010.) lakonski-birokratskim rječnikom se navodi da se „riječ ‘zakona’ zamjenjuje riječju ‘prava’ što odražava činjenicu da postoji znatno veći broj pravnih izvora od onih koji su obuhvaćeni pojmom zakona“ te se upućuje da se time sudovima daje ustavnu osnovu da izravno primjenjuju pravo EU-a (kao da bez takve odredbe pravo EU-a ne bi imalo izravan učinak).

¹⁷ Usp. npr. odnos između čl. 81. st. 1. t. 2. i čl. 115. st. 3. Ustava (u izvornom tekstu).

¹⁸ „Osim toga, riječ ‘građana’, kao preuska, zamijenjena je riječima ‘svih u njegovoj primjeni’, budući da će stupanjem u članstvo EU Vrhovni sud osiguravati i ravnopravnost državljana država članica EU, te pravnih subjekata iz tih država“ – v. Obrazloženje Promjena ustava, str. 17. Nastojeći biti proeuropski nastrojeni, ustavotvorci su ovdje postigli suprotan učinak, suprotstavljajući hrvatsko „građanstvo“ ostalim državljanima EU-a (valjda kao „strancima“) – umjesto širenja koncepta hrvatskih državljana kao „građana Europe“ koji barem u EU-u uživaju jednaka prava.

¹⁹ V. čl. 117. st. 2. Ustava, u koji je nakon 2000. godine uneseno načelo razmjernosti i kriterij „nužnosti u demokratskom društvu“.

negativnim učincima koji su uvijek vezani uz nestabilnost uzrokovanu promjenama temeljnih odredbi na kojima počiva pravni sustav.

Na sličan, uvjetno pozitivan način mogu se ocijeniti i poneka dodavanja u pravosudnim odredbama Ustava, ali samo onda kada se dopuna ticala stvarno potrebnih i bitnih institucija. Jedan je takav primjer ustavnopravno pozitiviranje instituta predsjednika Vrhovnog suda (čl. 116. st. 2.).

U izvornom tekstu Ustava predsjednik Vrhovnog suda nije se spominjao. On je ubačen u tekst čl. 116. Ustava promjenama iz 2000. godine. Ni u kojem službenom dokumentu ova izmjena nije detaljno obrazložena. Radna skupina koja je radila na stručnim osnovama za ustavne promjene pozvala se na potrebu uzajamnog uravnoteženja vlasti i navela da „smatra da predsjednika Vrhovnog suda [...] moraju predložiti oni koji jamče uz diobu vlasti i njihovo svojevrsno suodlučivanje“.²⁰

Model izbora radne skupine ustavnih stručnjaka (izbor predsjednika VSRH-a na zajednički prijedlog Saboru od strane predsjednika države, vlade i Sabora) u konačnom je tekstu modificiran (predsjednik države predlaže uz prethodno mišljenje Opće sjednice Vrhovnog suda i nadležnog odbora Sabora), no bitni je doseg ove promjene bio u njezinoj bolnoj pozadini, koja je bila toliko općepoznata (ili toliko sramotna) da je ni ustavni eksperti ni politička tijela nisu smatrali potrebnom obrazlagati. Naime, u 1990-im se godinama vrlo jasno pokazalo da predsjednici sudova nisu više „prvi među jednakima“. Njihova politička instrumentalizacija naročito je bila vidljiva u djelovanju predsjednika Vrhovnog suda, kulminirajući u mandatima Ante Potrebice i Milana Vukovića. Slučaj Krunislava Olujića, koji se nakon imenovanja za predsjednika Vrhovnog suda pokušao iz stranačkog oruđa transformirati u nepristranu i nestranačku osobu, pokazao je da se neloyalnost političkim vrhovima sankcionira po svaku cijenu.²¹

Nakon takvih iskustava činilo se očitim da bi predsjednik Vrhovnog suda trebao biti konstitucionaliziran, ako se želi zadržati njegova snažna aktivna ulo-

²⁰ Radna skupina predsjednika Republike Hrvatske: Stručne osnove za izradu prijedloga promjene Ustava Republike Hrvatske, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 2000., str. 388.

²¹ Vidi više u Uzelac, A., *Hrvatsko pravosuđe u devedesetima: od državne nezavisnosti do institucionalne krize*, Politička misao, vol. 38, br. 2, 2001., str. 3-41.; Uzelac, A., *Reforma pravosuđa i njezina ograničenja: slučaj imenovanja predsjednika sudova u Republici Hrvatskoj i njegove pouke*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, vol. 52, br. 2, 2002. Usp. i odluku Europskog suda za ljudska prava u predmetu Olujić protiv Hrvatske, 22330/05, presuda od 5. veljače 2009.

ga i ovlasti vodeće osobe sudske uprave. Iako je postojala i druga, možda bolja opcija (oduzimanje upravnih prerogativa predsjedniku Vrhovnog suda te njegovo svođenje na protokolarnu funkciju), čini se ispravnim da se položaj predsjednika Vrhovnog suda, u slučaju zadržavanja njegovih mnogobrojnih i pretežno administrativno-pravopolitičkih ovlasti, konstitucionalno osvijesti i dovede u okvire ustavne doktrine uzajamne kontrole i ravnoteže. Izjave o tome da bi suci Vrhovnog suda trebali sami birati predsjednika Vrhovnog suda²² mogle bi stajati kada bi predsjednik VSRH-a zaista bio *primus inter pares*, no u modelu u kojem se predsjednik najvišeg suda smatra „poglavlarem treće grane vlasti“ i raspolaže ovlastima davanja uputa predsjednicima nižih sudova, upravlja objavljivanjem sudske prakse, odlučuje o stručnom osposobljavanju sudaca i daje mišljenja na nacрте zakona, politička je narav njegova mandata evidentna. S obzirom na nedostatak demokratskog legitimiteta, bilo je logično ustavno urediti izbor predsjednika Vrhovnog suda kroz proces u kojem glavnu ulogu igraju druga, demokratski izabrana tijela vlasti (predsjednik države i Sabor), uvažavajući u procesu i stručne argumente (mišljenje opće sjednice i saborskog Odbora za pravosuđe).

Prikaz pozitivnih strana izmjena ustavnog uređenja položaja sudbene vlasti u posljednja dva desetljeća možemo završiti s dvije odredbe koje su, po svemu sudeći, proizvod slučajnosti, tj. koincidencija koje su nastupile kao kolateralne posljedice drugih procesa.

Prva od njih je ustavna norma o podjeli vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudbenu koja je u izmjenama iz 2000. godine dopunjena doktrinom *checks and balances*. Naime, dok se prethodna ustavna formulacija mogla čitati u smislu apsolutne institucionalne separacije tri grane vlasti, dodavanjem novoga stavka postalo je jasno da podjela (dioba) vlasti „uključuje oblike međusobne suradnje i uzajamne provjere nositelja vlasti“ (v. čl. 4. st. 2. Ustava). Analizom pripremljenih materijala radne skupine koja je radila na ustavnim promjenama razvidno je da su njezini članovi odredili „smisao načela diobe vlasti u tome da organizacijski omogući uzajamnu provjeru i ravnotežu između nositelja najviših državnih

²² Usp. izjave suca VS-a Marina Mrčele, <https://vijesti.hrt.hr/hrvatska/mrcela-za-dnevnik-htv-a-suci-bi-sami-trebali-birati-predsjednika-vrhovnog-suda-1668472>. Dvadeset godina ranije, Udruga hrvatskih sudaca, inače vrlo kritična prema prijedlogu ustavnih promjena, bila je kooperativnija: smatrala je da bi predsjednika Vrhovnog suda trebao imenovati DSV na prijedlog predsjednika Republike koji bi prethodno morao pribaviti mišljenje opće sjednice Vrhovnog suda. Mišljenje UHS-a, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, vol. 50, br. 4, 2000., str. 613.

funkcija, a ne puko organizacijsko i funkcionalno odvajanje triju temeljnih grana vlasti“.²³ No, iako su tri grane vlasti *per definitionem* zakonodavna, izvršna i sudbena, pripremni materijali se u predstavljanju sadržaja odredbe o uzajamnoj provjeri i ravnoteži ograničavaju na suradnju, suodlučivanje i uzajamnu provjeru u odnosima između predsjednika Republike, Vlade i Sabora, izostavljajući pritom treću, sudbenu granu vlasti. O fokusu na transformaciji polupredsjedničkog sustava govore i radovi sudionika ovoga procesa.²⁴

Svejedno: iako je dnevopolitički interes autora bio drugdje, nesporno je da je ustavnim izmjenama iz 2000. doktrina uzajamne provjere i ravnoteže jasno obuhvatila i sudbenu vlast, sprječavajući interpretacije po kojima bi se konstitucionalno legitimirao izolacionizam i apartnost pravosudnog aparata, za koji je postalo jasno da se pretvara u „državu unutar države“.²⁵ Ustavopravni dosezi provjere sudbene vlasti od strane druge dvije grane vlasti nisu precizno određeni, no jasno je da mogu uključivati sudjelovanje izvršne i zakonodavne vlasti u svim pitanjima koja ne zadiru u područje u kojem je sudbena vlast „samostalna i neovisna“, a to je – prema čl. 115. st. 3. Ustava – *sudjenje* kao proces primjene prava na pojedinačni slučaj. Drugim riječima, jednako kao što sudbena vlast na razne načine provjerava izvršnu i zakonodavnu (npr. u sudskoj kontroli upravnih akata, vodeći kaznene i građanske postupke protiv države i nositelja javnih ovlasti, kontrolirajući izbore te izostavljajući od primjene neustavne i nezakonite propise), tako i zakonodavna i izvršna vlast mogu uravnoteživati sudbenu vlast sudjelujući u izborima nositelja sudbenih i upravno-pravosudnih ovlasti, donoseći propise koji uređuju postupak i organizaciju sudova, određujući proračunska sredstva koja pravosuđu stoje na raspolaganju, propisujući kriterije za pravosudne dužnosnike i birajući mjere za poboljšanje rada pravosuđa.

Druga odredba koja je kroz ustavne promjene doživjela pozitivnu evoluciju jest odredba čl. 118. st. 1. Ustava. Dok je u izvornom ustavnom tekstu navedena

²³ Stručna osnova, cit. čl. 377.

²⁴ Vidi Smerdel, B., *Parlamentarni sustav i stabilnost hrvatskog ustava. Slijede li nakon predsjedničkih izbora nove promjene ustrojstva vlasti?*, Revus, vol. 11, 2009., str. 97–126.

²⁵ Stav da *checks and balances* isključuju sudbenu vlast vrlo je plastično opisana u mišljenju Udruge hrvatskih sudaca o stručnim osnovama ustavnih promjena iz 2000. godine, u kojima se zalažu za apsolutni korporativistički izolacionizam te traže da se iz ustavne doktrine o suodlučivanju, suradnji i uzajamnoj provjeri grana vlasti isključi sudbena vlast, na koju se *checks and balances* „ne može odnositi ni u najmanjoj mjeri“. Mišljenje UHS-a, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, vol. 50, br. 4, 2000., str. 612.

odredba jedino sadržavala ustavnu osnovu laičke participacije („U suđenju sudjeluju i suci porotnici.“), izmjenama iz 2010. godine ispred nje je dodan stavak koji određuje da se „sudačka dužnost povjerava osobno sucima“.

Pravi motivi uključivanja odredbe koja propisuje da se sudačka dužnost *povjerava osobno sucima* u saborskim su materijalima bili pomno skriveni. Službeno obrazloženje čl. 19. ustavnih promjena iz 2010. godine ima malo smisla. U njemu se navodi da je „sukladno preporukama i europskim standardima potrebno dodatno učvrstiti i razraditi ustavno načelo neovisnosti sudbene vlasti te odrediti visoke kriterije i odgovornost za nositelje te vlasti“, i to kroz „objektivne kriterije imenovanja“. Stoga „izmijenjene odredbe daju okvirne smjernice o tome kakva osoba može vršiti tu, iznimno važnu, ustavnu dužnost.“²⁶

Kako odredba o povjeravanju sudačke dužnosti *osobno sucima* razrađuje neovisnost sudbene vlasti, uspostavlja objektivne kriterije imenovanja sudaca i pobliže opisuje osobe koje sude, nije jasno. Iz referiranja na (nedefinirane) „preporuke“ i „europske standarde“ jasno je, međutim, da je ta odredba unesena pod utjecajem europskih pristupnih pregovora te prigovora koje su europski eksperti u tom kontekstu upućivali kvaliteti hrvatskog pravosuđa, njegovoj transparentnosti, objektivnosti u kriterijima imenovanja, pa i mogućim pritiscima koji unutar samog pravosudnog sustava guše neovisnost sudaca. Međutim, pretragom najutjecajnijeg izvora „prigovora europskih eksperata“, godišnjih izvješća Europske komisije o napredovanju Hrvatske u pristupnim pregovorima²⁷, ne nalazi se nikakva sugestija koja bi sugerirala ovakav tekst ustavne odredbe, iako je vidljivo da je njezino obrazloženje (koje sa samim tekstom odredbe nema veze) aludiralo na pojedine kritike iz pretpristupnih pregovora upućene neobjektivnosti u procesu imenovanja sudaca.

Iako pravi izvori i zakonodavna povijest ove odredbe nisu manifestirani, njezino su značenje i potencijal ipak ogromni. Ova odredba, naime, razjašnjava tko je ustavnopravno ovlašten obavljati sudbenu vlast, to jest „suditi“ u smislu čl. 115. st. 3. Ustava. Ona ujedno predstavlja i poveznicu s ustavnim odredbama o sucima (čl. 119. – 120), kao i funkcionalno objašnjenje odredbi o neovisnosti i samostalnosti sudbene vlasti (čl. 115. st. 2.).

²⁶ Prijedlog za utvrđivanje nacrta promjene Ustava RH, cit., obrazloženje uz čl. 19.

²⁷ Vidi <http://www.mvep.hr/hr/hrvatska-i-europska-unija/pregovori/izvjesca/europska-komisi-ja0/>.

U praktičnom smislu, čl. 118. st. 1. Ustava potvrđuje da je funkcionalno-kompetencijski pojam „suda“ iz čl. 115. Ustava koncipiran personalno, a ne institucionalno. Sudbenu vlast ne obavljaju „sudovi“ kao impersonalne jedinice sudbene vlasti definirane organizacijskim propisima (Zakonom o sudovima, Zakonom o području i sjedištima sudova), nego „sudovi“ u smislu tribunala formiranih prema odredbama funkcionalnih procesnih propisa (Zakon o parničnom postupku, Zakon o kaznenom postupku). Kada sud sudi, pravo i odgovornost za obavljanje te funkcije imaju *osobno suci*, dakle članovi konkretnog sudskog tijela – suci pojedinci ili članovi sudskog vijeća konstituiranog u skladu sa zakonom. Ustav tako iskazuje da „sud“ kao jedinica sudske uprave s procesom suđenja (kako u smislu meritornog odlučivanja, tako i u smislu odlučivanja o procesnim pretpostavkama da do meritornog odlučivanja dođe) nema ništa.

Navedena odredba pomaže i razjasniti smisao i doseg samostalnosti i neovisnosti sudbene vlasti. Ako sudbenu vlast obavljaju sudovi, a sudove u suđenju kao njihovoj temeljnoj funkciji koju kao tijela vlasti obavljaju čine suci kao osobe kojima je osobno povjereno obavljanje sudačke dužnosti, tada je glavni nositelj samostalnosti i neovisnosti individualni sudac, i to onda kada djeluje u okviru vlastite sudačke dužnosti, tj. onda kada primjenjuje pravo na pojedinačne slučajeve u skladu sa zakonom propisanim postupkom. Svako uplitanje u taj proces, uključujući i uplitanja koja dolaze iz redova drugih sudaca (izvan zakonom propisanog sustava propitivanja sudskih odluka) jest povreda ustavne samostalnosti i neovisnosti.

U doba kada je ova odredba bila ugrađena u Ustav, činilo mi se da je njezin jedini nedostatak u tome što je donekle samorazumljiva pa je zbog toga i upitna potreba da se po toj osnovi mijenja temeljni pravni akt države. Međutim, njezina se korisnost pokazala vrlo brzo, i to kroz njezino kršenje od strane tijela koje bi Ustav trebalo najviše poštovati – od strane Ustavnog suda. U predmetu U-I-4175/13²⁸ Ustavni je sud povodom inicijative Mislava Kolakušića (tada suca Trgovačkog suda u Zagrebu) u predmetu Dalekovod d.d., u jednoj od svojih kako pravno, tako i politički najslabijih odluka, odlučio da se pojam „suda“ kao tijela koje je po Ustavnom zakonu o Ustavnom sudu ovlašteno podnijeti zahtjev za ispitivanje ustavnosti odnosi na „institucionalni“ pojam suda, tj. na „tijelo koje zastupa njihov čelnik, a ne na ustrojstvenu jedinicu ili fizičku osobu u svojstvu nositelja odgovarajućih funkcija“.²⁹

²⁸ Usp. Rješenje Ustavnog suda U-I-4175/2013 od 27. kolovoza 2013.

²⁹ *Ibid.*, t. 9.1.

Tako je institut *exceptio illegalitatis* kao standardni sastojak hrvatskog procesnog prava od strane Ustavnog suda protumačen u birokratsko-administrativnom duhu kroz odredbe o „potpisu i pečatu podnositelja zahtjeva“, izjednačavajući suce s ministrima u Vladi, uz slabašnu izliku da takav stav ne isključuje individualne inicijative sudaca kao običnih građana.³⁰ Sve to usprkos okolnosti da se podnositelj kao sudac izrijeком bio pozvao na tada još vrlo svježi čl. 118. st. 1. Ustava.³¹

Neodrživosti takve ustavne interpretacije bio je svjestan i sam Ustavni sud – naime, u odlukama koje su uslijedile (a koincidirale su i s djelomičnom promjenom sastava Ustavnog suda) upravo se sucima omogućavalo da izravno podnesu zahtjev.³² No, pod političkom težinom i dojmom o kontroverznosti podnositelja još se jednom pokazalo da pravna konzekventnost ustavnih sudaca može posrnuti pod težinom utega na političkoj vagi. Ujedno je potvrđeno i da, protivno mojim prvotnim stavovima, čl. 118. st. 1. Ustava nije nepotreban zbog svoje samorazumljivosti, nego da je, naprotiv, u doba kad su sve prisutnije tendencije kolektivizacije i korporativizacije sudbene vlasti, itekako koristan.

Potpunosti radi, treba spomenuti da izmjene čl. 118. Ustava ipak nisu bile bez potencijalno problematičnih elemenata. Naime, uz dodavanje prvoga stavka, u drugi su stavak čl. 118. Ustava u posljednjem trenutku, na poticaj Udruge hr-

³⁰ „Što se tiče sudbene vlasti, Ustavni sud u dosadašnjoj praksi nije pravio razliku između sudova i ostalih kvalificiranih pokretača postupka ocjene ustavnosti pravnih normi. On nikada nije isključio mogućnost da zahtjev potpiše konkretan sudac ili predsjednik konkretnog sudskog vijeća, ali je smatrao da aktivitet suda, kada se on obraća Ustavnom sudu u postupku ocjene ustavnosti pravnih normi, jest aktivitet tijela državne vlasti (institucionalni kriterij) koje pred Ustavnim sudom mora predstavljati predsjednik suda kao najviše tijelo sudske uprave u sudu, a sam zahtjev mora sadržavati i njegov potpis i pečat suda.“ *Ibid.*, t. 9.2.

³¹ Odgovarajući na taj navod, Ustavni sud se opravdavao tezom da je „[r]iječ o ekskludiranju suca, kao osobnog nositelja sudačke funkcije u sudovima u smislu članka 118. stavka 1. Ustava, samo iz kategorije kvalificiranih pokretača postupka za ocjenu ustavnosti pravne norme pred Ustavnim sudom“, a da „[t]ime nikada nije bila dovedena u pitanje ovlast suca da osporava ustavnost zakona i drugih propisa pred Ustavnim sudom na temelju članka 38. stavka 1. Ustavnog zakona niti njegova ovlast da u konkretnom sudskom postupku odlučuje o svim pitanjima koja su inherentna funkciji suđenja.“ Ostaje neodgovoreno smatra li Ustavni sud da je pitanje je li zakon koji u konkretnom pitanju treba primijeniti konkretan sudac neustavan pitanje koje nije inherentno funkciji suđenja. Iz zauzete pozicije proizlazilo bi, naime, da je to pitanje inherentno upravno-političke naravi jer o njemu treba odlučiti predsjednik suda kao tijelo sudske uprave.

³² V. odluku U-II-2944/2012 od 27. 9. 2016; U-I-1007/2012, U-I-1661/2019 i U-I-2591/2019 od 24. lipnja 2020.

vatskih sudaca, a temeljem odluke Odbora za Ustav, Poslovnik i politički sustav Sabora pod vodstvom Vladimira Šeksa³³, uz suce porotnike ubačeni i sudski savjetnici. Obrazloženje je bilo i ovdje lapidarno i birokratsko – u raspravi o tom prijedlogu zapisnik bilježi da „Zakon o sudovima i Zakon o parničnom postupku daju mogućnost i sudskim savjetnicima da, pod nadzorom sudaca, vode postupke, utvrđuju činjenice i objavljuju odluke čime je omogućeno rješavanje velikog broja predmeta u sudovima te smanjenje broja neriješenih predmeta“.³⁴ Kao što su upozoravali pojedini autori, tim je potezom još jednom pokazano fundamentalno nerazumijevanje statusa i funkcije sudskih savjetnika, koji u sudskim postupcima imaju vrlo različit položaj u odnosu na suce porotnike.³⁵

Ova je ustavotvorna intervencija na dnevni red postavila i dodatno pitanje: što znači „sudjelovanje u suđenju“? Naime, ako „suđenje“ kao sudački prerogativ, u skladu s rimskim pravilom *iurisdictio est etiam iudicis dandi licentia* osobno obavljaju suci, koji je sadržaj aktivnosti koju ustavnopravno mogu obavljati suci porotnici i sudski savjetnici?

Prije ustavnih promjena iz 2010. razlog posebne ustavne odredbe o „sudjelovanju u suđenju“ bio je u postojanju porotnog sudovanja. Ono je, jednako kao i načelo kolegijalnosti, postupno bilo bitno reducirano, no kao oblik demokratske participacije građana u procesu suđenja, tj. oblik suradnje u kolektivnim sudskim tijelima – sudskim vijećima sastavljenim od profesionalnih sudaca i sudaca porotnika – u tekstu je Ustava preživjelo (nažalost, ne i u parničnom postupku). Za razliku od anglosaksonske porote, u Hrvatskoj laička participacija nije nikada imala oblik samostalnog odlučivanja, makar i samo o pojedinim (npr. činjeničnim) aspektima spora. Umjesto toga, suci porotnici kao ravnopravni članovi odlučivali su o svim pitanjima u okviru sudskog vijeća, no bez sudjelovanja aktivnog, profesionalnog suca nisu mogli donositi odluke. Zato po Ustavu suci porotnici ne sude, već „sudjeluju u suđenju“.

³³ Usp. <https://sabor.hr/radna-tijela/odbori-i-povjerenstva/izvjesce-odbora-za-ustav-poslovnik-i-politicki-sustav-s-32>.

³⁴ *Ibid.*

³⁵ Vidi Maganić, A.; Hraste, L., *Različiti oblici rasterećenja pravosuđa u Republici Hrvatskoj – trebaju li Hrvatskoj Rechtspflegeri?*, *Pravnik*, vol. 46, br. 1, 2013., str. 37 (govoreći o tome da „ustavnopravna odredba o sudjelovanju sudskih savjetnika u postupku plod je brzog i nedovoljno promišljenog ‘ubacivanja’ sudskih savjetnika u Ustav, bez prave volje i želje da se tome dade neki dublji smisao.“)

Ako se ista logika laičke participacije primijeni na sudske savjetnike, također bi se na prvi pogled moglo činiti da oni samo „sudjeluju u suđenju“ jer njihove odluke u građanskim predmetima potpisuje aktivni sudac. No, u stvarnosti je to opovrgnuto faktičkim položajem sudskih savjetnika, koji od Novele ZPP-a iz 2003. godine (uz daljnje širenje iz Novele 2013.) *de facto* samostalno provode postupke i bez ikakve sadržajne kontrole od strane nadležnog i zakonitog suca donose odluke u mnogim vrstama predmeta.

Upravo zbog normativnog ograničavanja uloge sudskih savjetnika (kojima sudačka dužnost nije „osobno povjerena“ te mogu samo „sudjelovati u suđenju“) dajemo ipak uvjetno pozitivnu ocjenu i ovoj ustavnoj izmjeni. Ona, naime, daje nadu da će – slično kao i u ustavnoj praksi drugih europskih država s dužom tradicijom konstitucionalizma – u doglednoj budućnosti i hrvatski Ustavni sud ozbiljnije razmotriti je li ustavan sustav u kojem sudski savjetnici kao državni namještenici koji ne uživaju ustavnu zaštitu samostalnosti i neovisnosti stvarno i djelatno odlučuju (k tome i u posljednjoj instanciji – barem kada je riječ o činjeničnim utvrđenjima u maličnim predmetima) o pravima i obvezama građanske naravi. Za doajene hrvatskog građanskog procesnog prava neustavnost takvoga režima nikada nije bila upitna.³⁶

Kontroverzne promjene u konstitucionalnom uređenju sudbene vlasti

Ustavne promjene u uređenju sudbene vlasti vjerojatno su najslabije raspravljena i dokumentirana komponenta svih ustavnih izmjena. Zbog toga ne treba čuditi da se razne promjene iz 2000. i 2010. godine niti uvjetno ne mogu svrstati među korisne i promišljene. Poneke napomene, nažalost također vrlo rijetke, o tijeku procesa stvaranja i promjene ustavnih normi koje se odnose na pravosuđe i sudove pokazuju da je u procesu bilo dosta zastupljeno profesionalno lobiranje

³⁶ V. Triva, S.; Dika, M., *Građansko parnično procesno pravo*, Narodne novine, Zagreb, 2004., str. 188: „Može se posumnjati u ustavnost zakonodavnog rješenja kojim se sudskim savjetnicima povjerava vođenje postupka, izvođenje i ocjena dokaza te priprema nacрта judikata, koji onda sudac samo donosi (potpisuje), (13). Ono, naime, dovodi u pitanje ostvarivanje ustavnog prava koje pripada svakome da radi utvrđivanja njegovih prava i obveza građanske naravi zakonom ustanovljeni neovisni i nepristrani sud pravično, javno i u razumnom roku ispita (raspravi) njegov slučaj (29/1. URH, 6/1. EK); ono dovodi u pitanje ostvarivanje i ustavnih načela da u Republici Hrvatskoj sudbenu vlast obavljaju sudovi (117/1), a da u suđenju sudjeluju suci i suci porotnici, u skladu sa zakonom (120. URH):“

radi održanja, učvršćivanja ili uspostave pojedinačnih privilegija pojedinih interesnih skupina.³⁷

U tom se okruženju može smatrati svojevrsnim dostignućem okolnost da u Ustav nije ubačeno više odredbi parcijalne, interesne naravi. No, i neke odredbe koje su u datom trenutku bile prihvaćene u vjeri da reflektiraju potrebe i doprinose općim interesima, iz današnje se perspektive također mogu smatrati kontroverznima.

Ovdje bih među takvim promjenama ustavnih odredbi o sudbenoj vlasti izdvojio sljedeće:

1. izmjene ustavnih odredbi o statusu i razrješenju sudaca (posebno: ukidanje pokusnog roka, te promjena vezana uz zakonske uvjete za razrješenje nakon navršene sedamdesete godine);
2. odredbe o žalbi protiv odluka DSV-a (nadležnost Ustavnog suda da odlučuje o žalbama protiv odluka o razrješenju i stegovnoj odgovornosti sudaca); te
3. odredbe o Državnom sudbenom vijeću, a posebno:
 - a. odredbe o proširenju nadležnosti DSV-a (imenovanje predsjednika suda, sudjelovanje u osposobljavanju i usavršavanju sudaca); te
 - b. odredbe o sastavu i izboru DSV-a.

Ad. 1 O odredbama koje se odnose na status i razrješenje sudaca

Člankom 120. st. 1. Ustava određeno je da je sudačka dužnost stalna. Odredba o stalnosti sudačke dužnosti bila je novost u ustavnom režimu iz 1990. godine kada je, prvi put, određeno da suci nisu izabrani na vremenski određen mandat. Naime, po ranijem Zakonu o redovnim sudovima³⁸ suci su bili birani na mandat

³⁷ V. npr. pokušaje o kojima iz prve ruke izvještava Smerdel, *Parlamentarni sustav i stabilnost hrvatskog Ustava*, cit., str. 121 (o lobiranjima radi ubacivanja u Ustav javnih bilježnika i pravobraniteljice za prava djece). Najtipičniji – a i najradikalniji – oblik takvog lobiranja bio je vidljiv iz korporativne reakcije Udruge hrvatskih sudaca koja se zalagala protiv uvođenja ustavnog načela *checks and balances*, a za radikalni *autogoverno della giustizia* talijanskog tipa, v. Mišljenje o tekstu *Stručne osnove mogućeg prijedloga ustavnih promjena*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, vol. 50, br. 4, 2000., str. 611–616.

³⁸ Zakon o redovnim sudovima (ZRS), Narodne novine, br. 5/77, 17/87, 27/88, 16/90, 41/90 i 14/91.

od osam godina.³⁹ Iako je sudac mogao biti višekratno ponovo biran za suca, vremensko ograničenje mandata otvaralo je prostora za političke utjecaje, posebno i zato što su suci bili izvorno birani i razrješavani na lokalnoj razini od „skupštine odgovarajuće društveno-političke zajednice“.

Usprkos odredbi o stalnosti sudačke dužnosti, sve do 1995. godine kada je s radom počelo Državno sudbeno vijeće⁴⁰, suci su protivno izričitoj ustavnoj normi bili podložni novom (prvom) izboru, a iskustva s njihovim razrješavanjem u 1990-im godinama također nisu odgovarala idealima neovisnosti proklamiranim svega nekolikog godina ranije božićnim Ustavom.⁴¹ Zato i nije čudno da su nakon Tuđmanove smrti prve izmjene Ustava dopunile odredbe o stalnosti nastojeći ostvariti ravnotežu između odgovornosti i nezavisnosti, istodobno nastojeći reagirati na neke flagrantne oblike kršenja ustavnih jamstava podjele vlasti.⁴²

Tako je izmjenama Ustava iz 2000. godine određeno da će prvo imenovanje sudaca biti izvršeno na ograničeno vrijeme, tj. na rok od pet godina⁴³, nakon čega, ako bude ponovno izabran, sudac svoju dužnost obavlja stalno.⁴⁴ Ova je odredba trebala, po uzoru na Njemačku, zajamčiti da se i tijekom prvih godina sudačkog rada nastavi osposobljavanje sudaca te omogućiti veća odgovornost i kvaliteta njihova rada. Valja se prisjetiti da su se nakon 2000. godine jamstva neovisnosti počela uzimati vrlo ozbiljno, ali i da su na sudačka mjesta u to doba, nakon čistki iz 1990-ih, bili redovito imenovani vrlo mladi kadrovi, često problematične stručnosti i pravnog iskustva.

³⁹ V. čl. 69. st. 1. ZRS-a.

⁴⁰ Tada je ono još djelovalo pod nazivom „Republičko sudbeno vijeće“.

⁴¹ Vidi iscrpnije u Uzelac, A., *Hrvatsko pravosuđe u devedesetima: od državne nezavisnosti do institucionalne krize*, Politička misao, vol. 38, br. 2, 2001., str. 3–41.

⁴² Iako su materijali iz rada radne skupine koja je radila na promjeni Ustava oskudni, razvidno je da je jedno od temeljnih pitanja ustavnih promjena bilo i „položaj sudstva i reguliranje nezavisnosti sudstva odnosno stručnih kvalifikacija koje suci moraju imati“ V. Mesić, S., *Politička podloga ustavnih promjena*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, vol. 50, br. 4, 2000., str. 553. Kao što opisujemo u nastavku, izvedba u odnosu na ovo „temeljno pitanje“ bila je znatno slabija u usporedbi s drugih pet tema s liste predsjednika Mesića, dijelom i zbog korporativne opozicije iz reda onih zahvaćenih predloženim promjenama.

⁴³ U izvornom prijedlogu stručnih osnova predviđalo se da prvo imenovanje bude na rok od 10 godina.

⁴⁴ Promjena Ustava, Narodne novine, br. 113/2000, čl. 58.

Odredba o imenovanju na probni rok trebala je biti protuteža drugoj izmjeni koja se odnosi na sudsku neovisnost, a koja je u osnovi bila motivirana slučajem smjene prvog predsjednika Vrhovnog suda imenovanog nakon demokratskih promjena. Naime, u prosincu 1990. je za predsjednika VSRH-a bio imenovan Vjekoslav Vidović, ugledni pravnik, utemeljitelj prve profesionalne udruge sudaca u socijalističkoj Hrvatskoj koji je 1972. godine bio napustio sudstvo nakon što je odbio sudjelovati u političkim procesima. Vidović je za predsjednika Vrhovnog suda bio imenovan kad je već bio navršio 70 godina, i to na temelju mišljenja ministara pravosuđa i rada koji su izjavili da njegova dob nije prepreka za imenovanje. No, nakon što se suprotstavio pritiscima da dade sudski legitimitet pojedinim potezima Tuđmanove vlade, nepunih godinu dana nakon izbora bio je razriješen zbog ispunjavanja uvjeta za umirovljenje.⁴⁵

Prema izmjeni čl. 120. st. 2. Ustava iz 2000. godine, jedan od uvjeta za razrješenje sudaca je i navršavanje dobi od sedamdeset godina. Do tada, pitanje umirovljenja (a ujedno i dobi za umirovljenje) sudaca nije bilo regulirano Ustavom. Na zakonskoj razini ono je najprije bilo naznačeno novelom Zakona o sudovima iz 1996. godine kada je određeno da će stalnost sudačke službe trajati do stjecanja prava na punu starosnu imovinu, no uz mogućnost da DSV sucu na prijedlog ministra pravosuđa, a po pribavljenom mišljenju predsjednika suda, produži obnašanje sudačke dužnosti do sedamdesete godine života. Navedena zakonska odredba bila je ukinuta odlukom Ustavnog suda⁴⁶ prije svega zbog sudjelovanja izvršne vlasti u tom postupku, iako je Ustavni sud jasno zauzeo stav da ustavna stalnost sudačke dužnosti nije doživotna, te da nije nespojiva s umirovljenjem nakon što sudac dosegne određenu zakonsku dob. Tada je Ustavni sud *obiter dicta* naveo i da bi „sa stajališta pravne sigurnosti i pravne tehnike bilo poželjno kada bi i taj temelj prestanka sudačke dužnosti bio određen Ustavom“.

Autori ustavnih izmjena iz 2000. bili su ozbiljno uzeli ovu preporuku Ustavnog suda, no ispunjavajući je otišli su korak predaleko. Naime, bit preporuke bila je da se među ustavnim uvjetima za prestanak sudačke dužnosti navede i ispunjavanje zakonske dobi za umirovljenje, a ne u tome da se samim Ustavom određuje konkretna dob za umirovljenje.

⁴⁵ Usp. Narodne novine, br. 9/1992 (odluka o razrješenju predsjednika VSRH-a).

⁴⁶ Odluka Ustavnog suda u predmetima U-I-914/1996 i U-I-34/1997 od 27. listopada 1997. (Narodne novine, br. 115/97 od 30. listopada 1997.).

Propisujući da će „sudac biti razriješen sudačke dužnosti kada navršši sedamdeset godina“, ustavna izmjena iz 2000. godine nehotice je, osim pravne sigurnosti, postigla i dvije nenamjeravane posljedice.

Prva je da suci u mirovinu ne odlaze *ex lege* kad navršše dob za umirovljenje, kao kod redovitog prestanka ugovora o radu za osobe u radnom odnosu.⁴⁷ Naime, da bi nakon postizanja dobi za umirovljenje sudac prestao obavljati svoju dužnost, potrebno je da ga DSV razriješi dužnosti.⁴⁸ Iako je on to dužan učiniti, nema sankcija ako to ne učini na dan kada je dobna granica za suca postignuta, pa bi sudac po Ustavu teoretski mogao obavljati svoju dužnost doživotno, ako DSV propusti djelovati i donijeti odluku o njegovu razrješenju. S obzirom na aktualno uređenje iz Zakona o DSV-u, činilo bi se kao da DSV i nije u mogućnosti suce ažurno razriješiti. Naime, po čl. 77. st. 4. ZDSV-a prijedlog za pokretanje postupka za razrješenje (uključivo i u slučaju navršavanja propisane dobi) podnose ovlašteni predlagači „kad sudac navršši 70 godina“. Uzimajući u obzir brzinu cirkulacije predmeta između njih i DSV-a te potrebu zakazivanja sjednice i stavljanja na dnevni red te postizanja uvjeta za odlučivanje, određeno prekoračenje ove dobi moglo bi već biti ugrađeno u sustav.⁴⁹

Time dolazi do neopravdane diskriminacije u odnosu na druge kategorije zaposlenika u državi, a ujedno i do gubitka željene pravne sigurnosti oko točnog datuma kada sucu prestaje sudačka dužnost.

Druga, mnogo teža posljedica je u tome da su propisivanjem dobi od sedamdeset godina kao uvjeta za razrješenje suci ustavnopravno postali jedina kategorija hrvatskih građana čija se dob za umirovljenje propisuje najvišim pravnim aktom u državi – a pritom i drugačije nego za sve ostale građane koji će redovito u mirovinu morati odlaziti znatno ranije. Ovakva različitost u postupanju mogla se možda smatrati opravdanom u razdobljima kada je neovisnost sudstva bila na niskim granama, no danas svakako više nije ni potrebna ni razmjerna.

⁴⁷ Vidi čl. 112. st. 1. t. 4. („ugovor o radu prestaje kada radnik navršši šezdeset pet godina života i petnaest godina mirovinskog staža...“).

⁴⁸ Do promjena Ustava iz 2000. godine zakonskim je izmjenama bilo određeno da sudačka dužnost *ex lege* prestaje navršanjem 70 godina života. Zanimljivo je da je takvo rješenje bilo oštro kritizirano od Udruge hrvatskih sudaca kao „u osnovi suprotno Ustavu“, jer omogućuje da sudačka dužnost prestane na neki drugi način osim razrješenjem. Usp. Mišljenje UHS-a, cit., str. 615. Okolnost da nužno postoje okolnosti koje *ex lege* dovode do prestanka mandata (npr. smrt suca) nije pritom bila razmatrana.

⁴⁹ U praksi DSV ipak odluke o razrješenju radi odlaska u mirovinu donosi unaprijed.

Naime, iako u komparativnom pravu ima primjera da visoki pravosudni dužnosnici obnašaju svoju funkciju i u visokoj životnoj dobi, treba uzeti u obzir specifično uređenje hrvatskog pravosudnog sustava i generalnu narav ove ustavne odredbe. Ona se ne odnosi samo na suce Vrhovnog suda, ili samo na suce visokih sudova, nego na sve suce – dakle i na one koji nisu zadovoljili uvjete za promicanje na viši sud te se ne ubrajaju među osobe koje svojom izvrsnošću i britkim pravnim umom mogu zavrijediti duži radni vijek. Ne treba zaboraviti da je među sucima u Hrvatskoj većina bila imenovana na stalnu sudačku dužnost u svojim tridesetim godinama života, što znači da redoviti sudački staž od četiri desetljeća nije iznimka. I kada bi sudstvo u Hrvatskoj neupitno ispunjavalo svoju socijalnu funkciju te kada ne bismo imali nikakvih problema s društvenim povjerenjem u pravosuđe, moglo bi se naći uvjerljivih argumenata za potrebu pomlađivanja sudačkog kadra. Reforma pravosuđa traži visok stupanj ovladavanja digitalnim vještinama, fleksibilnost u pristupu i raznovrstan spektar znanja, kao i redovito praćenje novih zbivanja u pravu i izvan njega – a sve je to u hrvatskim sudovima tradicionalno izostajalo. S druge strane, male upisne kvote za Školu za pravosudne dužnosnike te okolnost da je Hrvatska i dalje među državama s najvećim brojem sudaca po glavi stanovnika već godinama onemogućavaju bitniji priljev svježih sudačkih kadrova.⁵⁰ U svjetlu svih tih, a i drugih okolnosti, ustavna se odredba o umirovljenju sudaca nakon navršene sedamdesete godine života čini očitim anakronizmom, još vidljivijim (a i pogubnijim) nakon što je izmjenama iz 2010. godine ukinut probni rok za suce koji se prvi put imenuju na dužnost.

Ad. 2 O odredbama o žalbi protiv odluka DSV-a

Izmjenama Ustava iz 2000. godine unesena je još jedna bitna promjena koja se tiče stegovnog postupka protiv sudaca. Naime, u čl. 120. uneseni su novi stavci (st. 4. do st. 7) koji određuju da protiv odluka o razrješenju sudačke dužnosti i odluka DSV-a o stegovnoj odgovornosti sudac ima pravo na žalbu Ustavnom sudu Republike Hrvatske.

⁵⁰ Trenutno u hrvatskim sudovima ima više sudaca u dobi od 65 do 70 godina (njih 49) nego onih u dobi od 35 do 39 godina (njih 40). Okolnost da postoji 200 sudaca u dobi od 60 do 64 godine ukazuje na to da u narednih pet godina uz aktualnu dobnu strukturu i dalje ne možemo očekivati bitnije pomlađivanje hrvatskih sudaca. Usp. Statistički pregled, MPU, 2020., str. 5.

Riječ je o još jednoj ustavnoj promjeni koja se može smatrati kazuističkim odgovorom na traumatična pravosudna iskustva iz 1990-ih, sastavljenoj nažalost bez dubljev promišljanja i uz vrlo slabu nomotehničku izvedbu.

I prigodom izrade stručne osnove za ustavne promjene isticalo se da je u razdoblju od samo nekoliko godina nakon svoga osnivanja 1994. godine Državno sudbeno vijeće uspjelo prekršiti Ustav u više od 60 slučajeva.⁵¹ U praksi se pokazalo da niz ustavnih tužbi koje su podnosili suci *de facto* razriješeni neimenovanjem na dužnost, usprkos utvrđenju povrede Ustava, nije rezultirao djelotvornom pravnom zaštitom.⁵² Još je manje bilo djelotvorno pravno sredstvo do tada postojeće u Ustavu, naime, zahtjev za zaštitu Županijskom domu (istom tijelu koje je do 2000. bilo nadležno i za imenovanje članova DSV-a).

U pripremnim materijalima za ustavne promjene navodilo se da dosadašnji postupak povodom pritužbi nije čak ni uređen, jer Poslovnik Županijskog doma Sabora nije o ovakvim zahtjevima za zaštitu prava razriješenih sudaca sadržavao ni riječi, tako da je „sudac u biti bio manje zaštićen od onih koji su imali pravo žalbe“.⁵³

No ni nove odredbe nisu bile domišljene, a njihov je tekst odudarao od stila drugih ustavnih odredbi. Dvije odredbe (čl. 120. st. 4. i 5., aktualno st. 3. i 4.) tekstualno su identične uz mnogo ponavljanja. Okolnost da se razrješenje i stegovna odgovornost suca uređuju u dva stavka ukazivala bi na to da se protiv odluka DSV-a može podnositi žalba Ustavnom sudu i onda kada je riječ o sasvim tehničkim razlozima, npr. kada je sudac razriješen zbog navršavanja dobi za umirovljenje – a to su pojedini suci, pozivajući se na očigledno neosnovane razloge, koristili ne bi li barem nekako produžili svoj mandat.⁵⁴

⁵¹ Stručne osnove za izradu prijedloga za promjene Ustava RH, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, vol. 50, br. 3, 2000., str. 389.

⁵² Usp. Uzelac, A., *Hrvatsko pravosuđe u devedesetima: od državne nezavisnosti do institucionalne krize*, Politička misao, vol. 38, br. 2, 2001., str. 19–23.

⁵³ Stručne osnove, *ibid.*

⁵⁴ Usp. odluku Ustavnog suda o odbijanju žalbe sutkinje Visokog upravnog suda Slavice Marić Okičić koja je žalbu podnijela zbog navodne „diskriminacije na temelju dobi“, zbog toga što joj je odbijena „molba za produljenje sudačke dužnosti za još dvije godine“ (sutkinja je smatrala da je diskriminirana jer može raditi samo do 70. godina života, dok „državni dužnosnici i sveučilišni profesori (sic!) nemaju takvo ograničenje i mogu raditi neograničeno“). V. odluku Ustavnog suda U-IX/5329/2019 od 9. siječnja 2020. Žalba je odbijena i prije nastupanja zakonskog uvjeta za razrješenje (on je bio 24. siječnja 2020.) tako da na kraju nije uspjela odgoditi nastup učinaka odluke DSV-a.

Nadalje, ako se promatra opseg odluka koje se mogu pobijati pred Ustavnim sudom, vidimo da je žalba ustavno dopuštena protiv svih odluka o stegovnoj odgovornosti, što uključuje i najblaže oblike stegovnih sankcija koje DSV izriče, uključujući i one završene stegovnom kaznom ukora ili novčane kazne.⁵⁵ Na taj način Ustavni sud u biti preuzima kontrolne ovlasti nad svim stegovnim odlukama Državnog sudbenog vijeća, čime negira ustavnu odredbu koja DSV ovlašćuje da samostalno odlučuje o stegovnoj odgovornosti sudaca. S obzirom na to da se o žalbama sudaca protiv stegovnih sankcija (pa i onih najblažih) odlučuje u vijeću od šest sudaca Ustavnog suda i da oni imaju ovlast suda pune jurisdikcije (drugim riječima, mogu dovoditi u pitanje kako činjenična, tako i pravna utvrđenja iz stegovnog postupka), izgleda da je nakon ove izmjene, za razliku od prethodnog utvrđenja da je „sudac u biti manje zaštićen“, sada uspostavljen režim u kojem su suci višestruko bolje zaštićeni od drugih osoba o čijim pravima Ustavni sud može samo iznimno i ograničeno raspravljati.

No, problematično je i koliko bi odredbe o žalbi Ustavnom sudu bile prikladne i onda kada bi ih se suzilo na onu mjeru koja bi možda bila primjerena za osiguranje ustavnih postulata neovisnosti – na preispitivanje odluka o teškim stegovnim djelima kod kojih je kao sankcija izrečeno razrješenje suca od sudačke dužnosti.⁵⁶

⁵⁵ V. čl. 63. ZDSV-a i moguće stegovne kazne. Jedan od indikativnih primjera žalbi protiv najblažih sankcija može se naći u predmetu DSV-a SP-2/06 u kojem je 8. srpnja 2009. izrečen ukor za dva suca, Davora Vukušića i Davora Liščića. Bila je riječ o predmetu koji je možda zavrjeđivao i teže sankcije, jer je stegovno djelo DSV opisao na sljedeći način: „Sudac Vukušić je u ovršnom postupku jednu nekretninu, usprkos pravodobnom upozorenju ovršenika da se radi o nevaljanoj procjeni (procijenjen je bio samo dio nekretnine), prodao po deset puta nižoj cijeni od tržišne. Kao kupac je u ime svoje supruge nastupio sudac Liščić, koji je naknadno ovršenici ipak vratio nekretninu za cijenu koju je sam platio. Žalbu ovršenice u ovršnom postupku je odbila sutkinja Županijskog suda u Osijeku protiv koje je u međuvremenu obustavljen stegovni postupak jer je sama zatražila svoje razrješenje od sudačke dužnosti.“ Usprkos blagoj sankciji, protiv stegovne mjere ukora žalbu Ustavnom sudu podnio je Vukušić. V. http://www.dsv.pravosudje.hr/index.php/dsv/novosti/pravomocna_odluka_protiv_osjeckih_sudaca.

⁵⁶ Uostalom, u praksi je velika većina žalbi sudaca u posljednjih pet-šest godina izjavljena Ustavnom sudu podnesena upravo zbog tog razloga. Pretragom odluka Ustavnog suda utvrdili smo u posljednjim godinama više takvih predmeta – U-IX/6246/2020 od 17. 3. 2021.; U-IX/336/2020 od 17. 3. 2020.; U-IX/4824/2018 od 14. 3. 2019.; U-IX/2990/2018 od 23. 11. 2018.; U-IX/3228/2017 od 1. 8. 2017. U svim navedenim predmetima žalbe su bile odbijene. Posljednje prihvaćene žalbe donesene su tijekom ranijeg mandata Ustavnog suda. Jedna je takva odluka donesena u predmetu U-IX/5552/2013 od 9. 1. 2014., a u njoj je vijeće Ustavnog suda ocijenilo prestrogom sankciju koja je izrečena, dovodeći u pitanje i stav DSV-a o tome

Naime, specifični položaj ustavnih sudova u pravosudnom sustavu traži da se oni koncentriraju na povredu ustavnih prava, a ne na ispravljanje eventualnih činjeničnih i pravnih grešaka u postupanju drugih tijela u državi. Višestruko ponavljana teza o tome da Ustavni sud ne smije biti sud četvrtog stupnja u čl. 120. Ustava i u čl. 97. – 103. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu ovdje je zorno opovrgnuta: ustavni sud postaje žalbeni sud i odlučuje kao višestupanjsko disciplinsko tijelo s kasatornim ovlastima. Time, u osnovi, Ustavni sud izlazi iz svoje ustavne zadaće, a dijelom ju i iznevjerava. Naime, nakon postupka po „običnoj“ žalbi povodom odluke DSV-a, pravo na ustavnu tužbu žalitelja izrijeckom je isključeno.⁵⁷

Ni pragmatički razlozi ne govore u prilog ovakvom „žalbenom ustavnosudskom postupku“ (novoj kategoriji koju je *ex necessitate* iskovao Ustavni zakon povodom obveze iz čl. 120. Ustava RH). Naime, žalbeni postupak pred Ustavnim sudom nema prednosti, ali zato ima nedostataka u usporedbi s postupkom povodom ustavne tužbe. Iako je žalba redovito suspenzivan pravni lijek, o njezinu učinku i djelotvornosti UZUS ne govori ništa. Interpretativno, ako žalba i sprječava primjenu pobijane odluke DSV-a, isti se učinak može temeljem prijedloga podnositelja ustavne tužbe postići i kroz čl. 67. st. 2. UZUS-a (koji je k tome i fleksibilniji – a već navedeni primjeri pokazuju da je žalbe moguće podnositi i samo radi toga da bi se odgodili učinci inače očigledno osnovanih odluka).

Najvažnije, ovakva je koncepcija pravnog sredstva protiv stegovnih odluka DSV-a izrijeckom obvezala Ustavni sud da dade „punu mogućnost osporavanja odluke o razrješenju, jer se njome može pobijati kako činjenično stanje, tako i bitne povrede odredaba postupka, a i pogrešna primjena materijalnog prava.“⁵⁸ Uvodeći ovakav pristup, Ustav je obvezao Ustavni sud da provodi postupak na jednak način na koji bi ga, u skladu s čl. 29. Ustava, trebali provoditi redovni sudovi u žalbenom postupku, što bi u krajnjoj liniji tražilo da se osigura puna mogućnost saslušanja i raspravljanja, ali također ostvare i ustavna jamstva javnosti postupka.

da se izrečenom kaznom želi generalno djelovati, postavljajući strože kriterije za sankcioniranje neurednog obavljanja sudačke dužnosti. Druga je bila u predmetu U-IX/461/2014 od 17. travnja 2014., u kojoj je Ustavni sud jednostavno ocijenio da DSV „nije iznio relevantne i dostatne razloge“. Iz navedenoga proizlazi i da su različiti sastavi Ustavnog suda imali vrlo različite predodžbe o stanju u pravosudnim krugovima i potrebi blaže ili strože politike sankcioniranja sudaca za neuredno obavljanje dužnosti.

⁵⁷ V. čl. 102. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu.

⁵⁸ Ustav RH, Obrazloženje uz čl. 120., v. Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, vol. 50, br. 3, 2000., str. 441.

Sve to u žalbenom postupku kod Ustavnog suda jest tek polovično osigurano, pa zato i ova specifična ustavnopravna žalba ne doseže stvarna jamstva poštenog suđenja koja bi bila primjerena u žalbenom postupku. Suci Ustavnog suda nisu na dužnost došli zbog svoje sposobnosti da u redovitim sudskim postupcima primjenjuju pravo na utvrđeno činjenično stanje (u naravi je stvari da ustavni sudovi postupaju na drugačiji način i iz drugačijih motiva nego redovni sudovi). Stoga je za ustavno sudovanje relativno prihvatljivo (iako ne u svim stvarima) da se predmeti ne rješavaju nakon održane javne rasprave i kontradiktornog postupka uz sva jamstva saslušanja obje strane. U žalbenom postupku odlučivanje bez javnog i kontradiktornog raspravljanja trebalo bi biti moguće samo iznimno. Svejedno, iako bi Ustavni sud to najbolje trebao znati, po žalbama sudaca protiv odluka DSV-a on kao tijelo pune jurisdikcije ni u jednom žalbenom postupku ne održava sudsku raspravu na kojoj bi se moglo u neposrednom, javnom i kontradiktornom postupku saslušati stranke te izvesti i ispitati dokaze.⁵⁹ Za stegovne postupke, u kojima je neposredna ocjena ponašanja te oslanjanje na izjave svjedoka često presudan element, odsutnost kvalitetne kontradiktorne rasprave osobito je kritična okolnost. Zato i ne treba čuditi da su odluke („presude“) Ustavnog suda o žalbama sudaca davale nejasne i ponekad pogrešno usmjerene poruke, posebno u razdoblju prije aktualnog mandata Ustavnog suda.

Ad. 3. O odredbama koje se odnose na djelokrug i sastav DSV-a

Posljednja, a po mnogočemu najvažnija tema u preispitivanju evolucije ustavnih odredbi o sudbenoj vlasti tiče se djelokruga i sastava središnjeg tijela za osiguranje ustavnog koncepta i kvalitetnog funkcioniranja sudbene vlasti, Državnog sudbenog vijeća. Detaljno preispitivanje ove, institucionalno najvažnije teme, prelazilo bi granice ovoga rada i tražilo posebnu studiju. Kako u ovome radu želim upozoriti na potrebu revizije pojedinih disfunkcionalnih ustavnih rješenja, ograničit ću se na upućivanje na dva problematična pravca razvoja konstitucional-

⁵⁹ Odredbe UZUS-a o žalbenom postupku sadrže tek neke kvaziraspravne odrednice uz nekoliko surogata za puni kontradiktorni postupak. Vidi npr. pravo suca da bude zastupan odvjetnikom te mogućnost da DSV zastupa predsjednik ili ovlašteni član DSV-a; pravo na dostavu pisanih podnesaka kao i pravo na pisano (ali ne i usmeno) očitovanje. Svjedoci nisu dopušteni, ali zato žalitelj (no ne i DSV) može „Ustavnom sudu predložiti osobe za koje smatra da bi očitovanjem mogle doprinijeti odluci u njegovu korist“, od kojih se može (ali ne mora) zatražiti pisano očitovanje, na koje se može samo pisano odgovoriti. Usp. čl. 99. UZUS-a.

nog uređenja institucije Državnog sudbenog vijeća. Jedan od ta dva pravca tiče se tendencije proširivanja djelokruga Državnog sudbenog vijeća, bez adekvatnog promišljanja institucionalnih kapaciteta i eventualnih posljedica takvog razvoja. Drugi je pravac vezan uz sve detaljniju ustavnu razradu teme koja sama po sebi zaslužuje uvijek iznova novo promišljanje i fino zakonsko uravnoteživanje – uz uređivanje sastava toga tijela, te uvjeta i postupka izbora po kojem se njegovi članovi regrutiraju.

O ekspanziji ustavnih nadležnosti DSV-a i njezinim pogubnim faktičkim konzekvencijama

Izvorna verzija članka 121. božićnog Ustava bila je ujedno i najkraća. Propisivala je da Republičko sudbeno vijeće od 15 članova (od 1997. preimenovano u Državno sudbeno vijeće) odlučuje o imenovanju, razrješenju i disciplinskoj odgovornosti sudaca i državnih odvjetnika. Mandat mu je bio osam godina, a birao ga je Zastupnički dom sabora na prijedlog Županijskog doma.

Ne treba dvojiti da je DSV u svom prvom, nedovršenom mandatu (1994. – 2000.) odigrao negativnu ulogu, sudjelujući u nizu problematičnih (ne)imenovanja sudaca, uz izraženu političku instrumentalizaciju.⁶⁰ Neke od istaknutih žrtava tog DSV-a, poput suca Vladimira Primorca, pisale su o njemu kao o tijelu sastavljenom od „petnaestorice bjesomučnika“ i zalagali se za njegovo ukidanje i vraćanje imenovanja sudaca u nadležnost demokratski izabranog predstavničkog tijela.

U ustavnim promjenama iz 2000. godine DSV je međutim zadržan uz tek neznatne osigurače koji su dijelom naknadno demontirani (više o tome *infra* pod b.). Tekst čl. 121. tekstualno je narastao, a iako je st. 1. koji definira ustavnu nadležnost DSV-a zadržan, dodatna odredba o tome da se „djelokrug i način rada DSV-a uređuje zakonom“⁶¹ otvorila je prostor da se, umjesto revizije i eventualne redukcije, nadležnosti DSV-a dodatno proširuju.

Proširenje nadležnosti DSV-a tako se u razdoblju nakon 2000. godine i dogodilo, usprkos tome što ni njegovi sazivi nakon 2000. godine nisu svojim djelo-

⁶⁰ Više sam o tome pisao u Uzelac, A., *Lustracija, diskvalifikacija, čistka. O procesnim i ustavnopravnim problemima izbora sudaca u „prijelaznom razdoblju“*, Iudex, vol. 1, br. 3, 1995., str. 413–434. V. i Uzelac, *Hrvatsko pravosuđe u devedesetima*, cit.

⁶¹ V. čl. 121. st. 7. Ustava RH nakon izmjena iz 2000.

vanjem bitnije doprinijeli kvaliteti i efikasnosti djelovanja pravosuđa. Proširenje njegovih ovlasti najprije se dogodilo kroz zakonske odredbe, a potom i izmjenama Ustava iz 2010. godine. Tako je, bez veće diskusije i uz obrazloženje da „Europska unija potiče institucionalno i organizacijsko jačanje toga tijela“, predloženo da „postupkom imenovanja pravosudnih dužnosnika u potpunosti upravlja DSV“, što je među njegove ovlasti uključilo i „imenovanje na upravljačka mjesta“, tj. imenovanje predsjednika sudova.⁶² U konačno prihvaćenim ustavnim promjenama, izvornoj ustavnoj nadležnosti (odlučivanju o imenovanju, razrješenju i stegovnoj odgovornosti sudaca) pridodano je i odlučivanje o premještanju sudaca, te odlučivanje o imenovanju i razrješenju predsjednika sudova. Uz to je tekst ustavnih promjena posebno dodao i odredbu o tome da je DSV „samostalno i neovisno tijelo koje osigurava samostalnost i neovisnost sudbene vlasti“, a ponavljanje riječi „samostalnost“ u st. 1. nastavljeno je i u st. 2. naglašavanjem da DSV „samostalno odlučuje“ o pitanjima za koja je nadležan.⁶³

Obećanja iz obrazloženja ustavnih promjena iz 2010., da će DSV kao nezavisno tijelo odlučivati „na temelju objektivnih kriterija koji uzimaju u obzir upravljačke i organizacijske sposobnosti [kandidata] te jasne postupke za imenovanje na upravljačka mjesta“⁶⁴ u ustavni su tekst pretočena kroz nekoliko ispraznih i redundantnih fraza u čl. 121. Ustava, između ostaloga upućivanjem da DSV odlučuje „u skladu s Ustavom i zakonom“ i da odluke „donosi na nepristran način, a na temelju kriterija propisanih zakonom“. Spominjanje „zakona“ nastavlja se i u posljednjem stavku koji ponovno upućuje da će se sva ova pitanja (a posebno famozni „objektivni kriteriji“) ostaviti za neku drugu priliku.

U spektar ustavnih ovlasti DSV-a uključeno je međutim i novo ovlaštenje, odredba st. 4. po kojoj DSV „sudjeluje u osposobljavanju i usavršavanju sudaca i drugog pravosudnog osoblja“. Time je DSV uz isključivu nadležnost za sva kadrovska pitanja sudbene vlasti dobio i specifične edukacijske ustavne ovlasti koje su postupno u praksi praktički prerasle i u svojevrsni edukacijski monopol sudstva nad samim sobom – ako se uz DSV uzme u obzir i djelovanje Pravosudne

⁶² Prijedlog Odluke o pristupanju promjeni Ustava RH, s prijedlogom nacрта promjena Ustava, Zagreb: Hrvatski sabor, listopad 2009., str. 7.

⁶³ O tome koliko DSV „samostalno odlučuje“ o stegovnoj odgovornosti sudaca ako je protiv njegovih odluka moguća žalba pune jurisdikcije o kojoj odlučuje Ustavni sud pisali smo *supra ad 2.*

⁶⁴ *Ibid.*

akademije odnosno Državne škole za pravosudne dužnosnike te ovlasti predsjednika Vrhovnog suda.

Hrvatski slučaj utoliko se pokazuje kao još jedan slučaj tranzicijskog paradoksa: DSV kao ustavno tijelo koje se pokazalo kao nefunkcionalno, suodgovorno za loše stanje u pravosuđu i kontinuirano problematično u svome djelovanju kontinuirano je zadobivalo nove ovlasti i dodatne ustavne zaštite i jamstva. Aktualne zakonske odredbe uključuju i više od spomenutog ustavnog djelokruga: provođenje postupka upisa kandidata u Državnu školu za pravosudne dužnosnike i postupka polaganja završnog ispita, donošenje Metodologije izrade ocjene sudaca, vođenje osobnih očevidnika sudaca te vođenje i kontrolu imovinskih kartica sudaca.⁶⁵

Drugi je paradoks ovakve ekspanzije ustavnih nadležnosti sadržan u okolnosti da ovlasti nisu bile praćene odgovornostima, pa čak ni elementarnim osiguranjem adekvatnog logističkog i organizacijskog okvira koji bi omogućio DSV-u da klaster svojih mnogobrojnih ustavnih nadležnosti – jedinstven u svijetu i svakako jedan od najširih u Europi i svijetu – obavlja na elementarno funkcionalan način.

Prava bez odgovornosti u modernom pravnom sustavu ne postoje, pa je zato time jedinstvenije da je DSV ustavnim promjenama iz 2010. dobio isključivu ovlasti samostalnog postavljanja i razrješenja tijela sudske uprave, a da istovremeno ustavno nije dobio i odgovornost za uredno obavljanje sudske uprave. Baš naprotiv, ustavni naglasak na tome da DSV osigurava samostalnost i neovisnost sudbene vlasti, a ne i njezinu odgovornost i uredno funkcioniranje, usmjeren je u protivnom smjeru – u smjeru zaštite sudaca koji zauzimaju „upravljačka mjesta“ i time snose odgovornost za rad tijela koje vode.⁶⁶ Kroz rad u Državnom sudbenom vijeću imao sam i osobno priliku uvjeriti se u arbitrarnost procesa u kojem DSV bira i razrješuje predsjednike sudova, za čije je radne učinke i organizacijsko-kadrovska unaprjeđenja i ishode rada većina članova toga tijela redovito bila ponajmanje zainteresirana.

Valja naglasiti da se za neadekvatno obavljanje svoje ustavne funkcije članovi DSV-a najvećim dijelom ne mogu osobno kriviti. Naime, iako DSV u kompara-

⁶⁵ V. čl. 42. ZDSV-a (alineje 7. – 11.).

⁶⁶ O ulozi „prezidencijalne oligarhije“ u prvim godinama DSV-a i razlozima zašto o osobama koje obnašaju vodeće upravno-sudske položaje trebaju odgovarati politički odgovorna tijela pisao sam u Uzelać, A., *Novele Zakona o sudovima i Zakona o Državnom sudbenom vijeću - elementi reforme organizacijskog sudbenog prava*, Pravo i porezi, vol. 10, br. 3, 2001., str. 26–36.

tivnom kontekstu ima izrazito široke ovlasti, organizacijski je to tijelo izrazito neopremljeno i zapušteno. Faktički, usprkos svim normativnim deklaracijama samostalnosti DSV-a, ono je i dalje upućeno i ovisno o logističkoj podršci Ministarstva pravosuđa, u čije se okrilje i prostorno vratilo. Uzajamna komunikacija i kooperacija DSV-a i resornog ministarstva pritom nikad nije bila savršena, dijelom i stoga što je DSV ministarstvo osjećao kao potencijalnu prijetnju, a ministarstvo DSV kao prepreku u ispunjavanju vlastitih zadaća u pravosudnoj upravi. Državno sudbeno vijeće sastavljeno je od članova kojima je njihov položaj u tom tijelu tek sporedni posao, koji obavljaju uz svoje aktualno zaposlenje u sudstvu, politici i pravnom obrazovanju. Samo u slučaju predsjednika DSV-a predviđena su određena oslobođenja od redovitog (sudačkog) posla.⁶⁷

Kada bi DSV i preuzeo odgovornost za rad predsjednika sudova koje imenuje i razrješava, on ne bi mogao taj posao obavljati na odgovarajući način. Za rad neprofesionalnih i poluprofesionalnih tijela kao što je to hrvatski DSV potrebna je iznimno snažna administrativna podrška. Slično tijelo iz hrvatskog susjedstva, Visoko sudsko i tužilačko vijeće Bosne i Hercegovine, u svome sastavu ima tajništvo (sekretarijat) koje ima po sistematizaciji 142 radna mjesta⁶⁸, uz mnogo onih koji na projektima toga tijela rade na projektnoj osnovi. Organizacijski ima jedanaest odjela, posebni ured disciplinskog tužitelja, kabinet predsjednika Vijeća te direktora i zamjenika direktora, kao i posebnu sekciju projekata.⁶⁹ Navedena sistematizacija i organizacijska struktura određena je i dogovorena od međunarodnih eksperata te je pomogla da VSTV unatoč općim disfunkcionalnostima državne vlasti u BiH svoju funkciju godinama obnaša na primjeren način – u svakom slučaju mnogo bolje od ostatka opće države u toj zemlji. Godišnji proračun VSTV-a BiH bio je u 2019. godini nešto više od 5 milijuna konvertibilnih maraka (cca 20 milijuna kuna), a uz to je realizirano gotovo isto toliko sredstava iz donacija međunarodnih donatora (EU, Švedska, Švicarska i Norveška).⁷⁰

⁶⁷ Zakonom o DSV-u je – po mom mišljenju suprotno ustavnoj odredbi da članovi DSV-a biraju predsjednika između svih članova toga tijela – određeno da predsjednik DSV-a mora biti iz reda sudaca. Usp. čl. 41. st. 1. ZDSV-a.

⁶⁸ Usp. <https://vstv.pravosudje.ba/vstv/faces/kategorijevijesti.jsp?ins=141&modul=1184&kat=1186&kolona=12024>.

⁶⁹ https://vstv.pravosudje.ba/vstv/faces/docservlet?p_id_doc=27927.

⁷⁰ <https://radiosarajevo.ba/vijesti/bosna-i-hercegovina/place-naknade-telefoni-putovanja-evo-kako-su-u-vstv-u-potrosili-milione/376052>.

Usporedbe radi, hrvatsko Državno sudbeno vijeće aktualno ima četiri stalno zaposlene osobe, jednu zaposlenicu uposlenu na pola radnog vremena (računovodstvo) te dvije privremeno premještene osobe zadužene za kontrolu imovinskih kartica sudaca. Od organizacijske strukture ima samo tajnika i ured predsjednika. Godišnji mu proračun stagnira i iznosi sveukupno deset puta manje od onog koje ima srodno tijelo u BiH, oko 2,2 milijuna kuna, od čega većina (1,2 milijuna) otpada na plaće zaposlenika.⁷¹ Osim profesionalnog tajnika, drugi zaposlenici DSV-a nemaju pravnu spremu i visoko stručno obrazovanje. Utoliko je mogućnost da DSV neovisno i samostalno prati funkcioniranje sudske uprave u svim sudovima u državi, kontinuirano evaluira djelovanje predsjednika sudova, provjerava podatke koje prima o kandidatima za suce i rad sudaca koji se natječu za položaje na višim sudovima te provodi kompleksnije stegovne postupke vrlo ograničena ili sasvim nepostojeća – da se ograničim samo na temeljne ustavne zadaće DSV-a, ne spominjući nove ovlasti poput sudjelovanja u stručnom osposobljavanju sudaca, osmišljavanja programa Pravosudne akademije ili evaluacije i unaprjeđenja programa i djelovanja Državne škole za pravosudne dužnosnike. U tom je kontekstu gotovo groteskan podatak da je hrvatska Vlada u predstavljanju Europskoj uniji svojih pravosudnih planova za naredno petogodišnje razdoblje navela da će „pozornost posvetiti institucionalnom jačanju“ DSV-a i DOV-a, „posebno povećanjem njihovih ljudskih potencijala za 50%“.⁷²

O konstitucionalizaciji nefunkcionalnog modela za konstituiranje središnjeg tijela sudbene vlasti

Iz do sada prikazane analize stanja stvari može se zaključiti da su Državnom sudbenom vijeću Ustavom dane preširoke ovlasti za koje potom nije osigurana odgovarajuća organizacijska podrška – kao da nadležnim državnim tijelima nije u interesu da se dane ustavne nadležnosti stvarno i izvršavaju na kvalitetan i funkcionalan način. Sličan se zaključak može izvući i iz analize ustavnih normi o sastavu DSV-a i načinu izbora njegovih članova.

⁷¹ Podaci o zaposlenima dobiveni su od tajništva DSV-a; za proračun v. http://www.dsv.pravosudje.hr/index.php/dsv/proracun_i_izvjesca.

⁷² V. Nacionalni plan oporavka i otpornosti 2021. – 2026. Prijedlog od 29. travnja 2021., str. 651. Tekst plana objavljen je na <https://planoporavka.gov.hr/>.

Naime, i u tom je pogledu najsuzdržaniji bio izvorni tekst Ustava koji je samo određivao broj članova DSV-a, način njihova izbora, trajanje njihova mandata i kategorije „istaknutih pravnikâ“ iz čijih se redova biraju članovi DSV-a. Dodatno je promjenama Ustava dodana i odredba da većina članova DSV-a mora biti iz reda sudaca, da predsjednici sudova ne mogu biti njegovi članovi, da članovi DSV-a biraju predsjednika između sebe na rok od dvije godine te da nitko ne može biti članom DSV-a više od dva puta uzastopce (ustavne promjene iz 2000.); da DSV sudjeluje u osposobljavanju i stručnom usavršavanju pravosudnog osoblja, da nitko ne može biti više od dva puta član DSV-a te da se u sastavu DSV-a nalazi sedam sudaca, dva sveučilišna profesora pravnih znanosti i dva saborska zastupnika, od kojih jedan iz redova oporbe (ustavne promjene iz 2010.).

Još jednom napominjem da tijekom cjelokupnog razdoblja od 1995. do 2021. nije bilo sporno da DSV u svome radu pokazuje značajne disfunkcionalnosti, na što uostalom ukazuje i neprekinuti slijed promjena u njegovoj koncepciji i modelu rada i konstituiranja. No, umjesto da se evidentno traganje za funkcionalnim modelom obavljanja funkcija koje je Ustav jednom dao DSV-u olakša i fleksibilizira brisanjem ograničavajućih elemenata iz Ustava (ako već ne i samog DSV-a kao nefunkcionalnog tijela), ustavnim su izmjenama sve više gomilane norme koje zakonodavcu otežavaju – a u danom trenutku i onemogućavaju – bitnije reformske zahvate koji bi pravosuđe mogli učiniti boljim, stručnijim i odgovornijim.

Pobornici aktualnog modela sudbene samouprave naglašavat će da su nove ustavne odredbe iz 2000. i 2010. u funkciji samostalnosti i neovisnosti sudbene vlasti i da su zato nužne i dobre. No, samostalnost i neovisnost sudbene vlasti nisu jedine ustavne vrijednosti u radu pravosuđa – to su jednako tako i pravo na pristup pravosuđu, pravo na pravičan i razumno brz postupak te osiguranje vladavine prava i uspostavljanje Hrvatske kao pravne države. Prihvatljiv kompromis između samostalnosti i odgovornosti može se ostvariti i na drugi, funkcionalniji način – a dosadašnje je iskustvo pokazalo da se ustavnim promjenama samo nastavljalno održavati i učvršćivati nefunkcionalan model konstituiranja i rada središnjeg tijela koje bi trebalo osigurati dobro djelovanje sudbene grane vlasti. Dat ću za to i dva primjera koja se odnose na mandat i sastav članova toga tijela.

Od 2000. godine do danas ustavnim se promjenama članstvo u DSV-u sve više deprofesionaliziralo. Od početnog ustavnog mandata od osam godina (bez ograničenja reizbora), trajanje mandata članova je prvom ustavnom promjenom prepolovljeno, uz ograničenje da nitko ne može biti izabran „više od dva puta uza-

stopce“, a od 2010. i to je reducirano na „više od dva puta“. Skraćivanje mandata povezano je s traumatskim iskustvima s DSV-om iz 1990-ih, no stvarna diskusija o učinku takvog poteza nikada nije vođena, a na obrazloženja ustavnih promjena o vezi između trajanja mandata i svrhe koja se njime želi postići se nije ni osvrtao. Implikacija kratkog i u načelu neobnovljivog mandata članova⁷³ jest, međutim, da članovi DSV-a budu svjesni svog brzog „povratka“ u izbornu bazu (koju *de facto* i ne napuštaju, jer u DSV-u rade tek s manjim dijelom svog radnog kapaciteta). Uz to, kratak mandat onemogućava kumuliranje dugotrajnijeg institucionalnog iskustva, stvaranje dugotrajnije politike sankcioniranja u stegovnim postupcima ili oblikovanje ustaljenih praksi ocjene kandidata u postupcima izbora. Zbog svega toga, ne samo da se ne omogućuje da članovi najvažnijeg tijela samoregulacije sudbene vlasti stvore institucionalnu lojalnost općim ciljevima razvoja te vlasti ili se specijaliziraju za određene zadaće te iskažu izvrsnost u pojedinim sferama u kojima DSV (su)djeluje (stegovni postupci, obrazovanje sudaca, evaluacija rada sudske uprave), nego se iskazuje jasna poruka da članovi moraju jedino voditi računa o tome da se ne zamjere sredini iz koje su izabrani, jer ni zasluga ni sankcija za rad u Vijeću iz perspektive šire zajednice nema. Poruka da je odgovornost članova za učinak njihova rada, ako je uopće ima, difuzna, dana je i ustavnom odredbom da članovi DSV-a biraju predsjednika između sebe.⁷⁴

Ustavna odredba iz 2010. o kvotama pojedinih kategorija članova (sedam sudaca, dva profesora, dva političara) u obrazloženjima promjena također je više proizvod interesnog lobiranja nego domišljene sustavne volje ustavotvorca. Njezina je intencija bila da se „cementira“ odredba iz ustavnih promjena iz 2000. koja je propisivala da većina članova DSV-a moraju biti suci (sada je ta većina skoro dvotrećinska). Dodatni članovi DSV-a ubačeni su iz skupina koje su (kako se činilo) najmanje suspektne, vodeći računa o tome da se izostave eventualni pogledi iz perspektive drugih segmenata pravne profesije (odvjetništva, državnog odvjetništva, bilježništva i sl.). Čini se da su tvorci ovog sastava vjerovali da su sveučilišni profesori, kojima je uskraćen pogled „iznutra“, redovito zainteresirani tek za opća pitanja, dok se „političari“ – dva saborska zastupnika – ionako uzajamno neutraliziraju pripadnošću različitim političkim opcijama (vlada i oporba). Uistinu, iz vlastitog iskustva mogu potvrditi da su „vanjski“ članovi DSV-a većinom dobro

⁷³ Iako se mandat članova može jednom obnoviti, u svim dosadašnjim slučajevima većina je članova bila zamijenjena već nakon prvog mandata.

⁷⁴ Dapače, promjene iz 2000. predviđale su da predsjednik ima mandat od samo dvije godine.

shvaćali poruku da je njihova uloga tek ukrasna (uz eventualnu mogućnost da se tu i tamo djeluje u prilog poneke bliske osobe, ako se takva incidentalno pojavila kao objekt u postupcima Vijeća). Ako se i dogodila kakva iznimka, pa je poneki „vanjski“ član djelovao previše aktivno, ona se mogla brzo otkloniti.⁷⁵

Kumulativni učinak ovakvih intervencija u ustavni tekst bio je dijametralno suprotan obećanjima koja su bila iskazana u prijedlogu ustavnih promjena. Ona su spominjala želju da se prihvate europski standardi, a sudstvo u Hrvatskoj je danas na posljednjem mjestu Europskog pravosudnog semafora po neovisnosti i javnom povjerenju; ona su najavljivala „institucionalno i organizacijsko jačanje DSV-a“, a u stvarnosti su mu onemogućavala funkcionalno djelovanje; ona su isticala da žele da sve kadrovske odluke u sudstvu „usvaja nezavisno tijelo na temelju objektivnih kriterija“, a u praksi su dovela do arbitrarnosti; ona su zazivala „jasne postupke za imenovanje na upravljačka mjesta“, a zaista je DSV bio i demotiviran i onemogućen da o kvaliteti upravljanja i ocjeni upravljačkih kompetencija kvalitetno odlučuje.⁷⁶

Ustav, naravno, nije bio jedini generator nefunkcionalnosti djelovanja DSV-a. Nedomišljeni ustavni okvir za djelovanje DSV-a dopunjen je jednako tako nedomišljenim zakonskim odredbama koje su također doprinijele gore opisanim učincima. Razmjerno malen broj pitanja koja su bila ostavljena diskreciji zakonodavca nisu ništa bolje zakonski uređena. Na primjer, sfera koja je i dalje ustavno neregulirana odnosi se na način izbora članova i način rada DSV-a. Zakon o DSV-u ta je pitanja uredio na jednako polovičan način, određujući da se članovi iz pojedinih kategorija biraju po svojevrsnom delegatskom principu, no bez obveze specificiranja svoje platforme, stavova, kompetencija ili obećanih budućih koraka u slučaju izbora. Rezultati su bili predvidivi jednako koliko su predvidive i preferencije država na izboru za Eurosong: izabrani članovi više su reflektirali odnose brojaka i moći pojedinih interesnih skupina nego sustavan stav o tome kako DSV treba ili ne treba ispunjavati svoju ustavnu funkciju. Izborni sustav za vodeće tijelo sudbene vlasti ostavit ćemo, međutim, za jedan drugi rad.

⁷⁵ Tijekom svog mandata u DSV-u bio sam, čini se, prekoračio dopuštenu dozu inicijative i profesorskog aktivizma, tako da me nakon isteka četverogodišnjeg mandata moj dekan bio u povjerenju obavijestio da je „iz visokih sudačkih krugova“ dobio obavijest o tome da nije poželjno da budem ponovno kandidiran.

⁷⁶ Usp. izjave iz Prijedloga promjena Ustava 2010., cit., str. 3, 7 i 22.

UMJESTO ZAKLJUČKA

U svome posljednjem tekstu Josip Kregar, odgovarajući sam sebi na pitanje koje je postavio u naslovu svog rada, kaže da je „[n]ajmanje prihvatljiv nekoristan i ohol stav da je [...] danas pravosuđe dobro, da je svima dobro, kad evidentno postoji utemeljen stav da je ovako prosječno i nezadovoljavajuće, da je mnogima neprihvatljivo, da su neki teško pogođeni, a da smo svi odgovorni.“ Dakle, može li se išta popraviti u pravosuđu? Po Kregarovim riječima, ovaj sud nije kritika već poziv da se umjesto revolucija ne odgađaju promjene.⁷⁷

U ovom radu, u duhu Kregova nasljeđa, pokušao sam iznijeti argumente za promišljanje jesu li potrebne promjene i tamo gdje ih je pravno najteže ostvariti: u samom ustavnom okviru za djelovanje sudbene vlasti. Uostalom, vitalnost ustavnog poretka u svakoj državi ocrtava se u tome da ga neprekidno propituje-mo, preispitujemo i preoblikujemo. Stavlajući na stranu pragmatičke poteškoće, trebamo uvidjeti jesu li sadašnja rješenja i dalje prikladna, jesu li adekvatan izraz društvenog konsenzusa koji odgovara potrebama pravnog i socijalnog razvoja.

Ispitujući kako su se razvijale ustavne odredbe o sudbenoj vlasti od božićnog Ustava do danas, pokazao sam da su u ustavnim promjenama iz 2000. i 2010. godine teme vezane uz sudbenu vlast bile na marginama interesa glavnih dionika, da su bile slabo pripremljene, nedomišljene, a potom i zanemarene u daljnjoj zakonskoj impostaciji manjkavo obrazloženih ustavnih izmjena. Uoči svake je ustavne promjene bilo nedvojbeno da sudbena vlast ne obavlja svoju funkciju kako treba, i to u intenzitetu dostatnom da opravda zadiranje u temeljni akt u državi. No, što treba mijenjati, koji su temeljni uzroci problema, što se želi postići i kako to učiniti – sve su to pitanja koja su naposljetku pometena pod tepih, a učinjene intervencije u ustavni tekst bile su polovične, modificirane pod utjecajem onih koji su i sami bili među glavnim izvorima krize (Udruga hrvatskih sudaca, Vrhovni sud) te obrazlagane navodnim željama izvana, od institucija koje su i same ponekad imale problema sa shvaćanjem prave dimenzije i uzroka problema tranzicijskih pravosuđa (Europska unija, Vijeće Europe). Nedomišljene odredbe narastale su u volumenu. Umjesto da se ostavi otvoren prostor za zakonodavca kako bi se s vremenom stabiliziralo uređenje koje zaslužuje konstitucionalizaciju zato što odgovara svojoj socijalnoj svrsi, ustavni okvir je postajao sve rigidniji – a time

⁷⁷ Kregar, J., *Hrvatsko pravosuđe: može li se išta popraviti?*, u: Čepo, D. (ur.), *European Values and the Challenges of EU Membership*, Centar Miko Tripalo, Zagreb, str. 142.

i nepogodniji za intervencije koje bi pomogle da pravosuđe zadovolji očekivanja onih zbog kojih postoji. Umjesto sve čvršćeg povjerenja u pravosuđe, ustavni je okvir za pravosuđe sve više učvršćivao permanentnu pravosudnu krizu.

Vrijeme je da ove pouke shvatimo i da djelujemo, osmišljavajući iz temelja okvir koji bi zaista mogao popraviti stanje u pravosuđu. Kao što je Kregar kazao, promjene se ne smiju odgađati jer cijena odgode može biti previsoka.

LITERATURA

Knjige i članci

Ferraris, F., *Finding a Cure or Simply Relieving Symptoms? The Case of the Italian Supreme Court*, Bravo-Hurtado, P.; van Rhee, C. H. (eds.) *Supreme Courts under Pressure*, Springer, 2021, str. 35–48.

Kregar, J., *Hrvatsko pravosuđe: može li se išta popraviti?*, u: Čepo, D. (ur.), *European Values and the Challenges of EU Membership*, Centar Miko Tripalo, Zagreb, str. 142.

Maganić, A.; Hraste, L., *Različiti oblici rasterećenja pravosuđa u Republici Hrvatskoj - trebaju li Hrvatskoj Rechtspflegeri?*, *Pravnik*, vol. 46, br. 1, 2013., str. 37.

Mesić, S., *Politička podloga ustavnih promjena*, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, vol. 50, br. 4, 2000., str. 553.

Mratović, V. et al., *Stručne osnove za izradu prijedloga za promjene Ustava RH*, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, vol. 50, br. 3, 2000., str. 389.

Radna skupina predsjednika Republike Hrvatske: *Stručne osnove za izradu prijedloga promjene Ustava Republike Hrvatske*, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 2000., str. 388.

Smerdel, B., *Parlamentarni sustav i stabilnost hrvatskog ustava. Slijede li nakon predsjedničkih izbora nove promjene ustrojstva vlasti?*, *Revus*, vol. 11, 2009., str. 97–126.

Triva, S.; Dika, M., *Građansko parnično procesno pravo*, Narodne novine, Zagreb, 2004., str. 188.

Udruga hrvatskih sudaca, *Mišljenje o tekstu Stručne osnove mogućeg prijedloga ustavnih promjena*, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, vol. 50, br. 4, 2000., str. 611–616.

Uzelac, A., *Lustracija, diskvalifikacija, čistka. O procesnim i ustavnopravnim problemima izbora sudaca u "prijelaznom razdoblju*, Iudex, vol. 1, br. 3, 1995., str. 413–434.

Uzelac, A., *Hrvatsko pravosuđe u devedesetima: od državne nezavisnosti do institucionalne krize*, Politička misao, vol. 38, br. 2, 2001., str. 3–41.

Uzelac, A., *Reforma pravosuđa i njezina ograničenja: slučaj imenovanja predsjednika sudova u Republici Hrvatskoj i njegove pouke*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, vol. 52, br. 2, 2002.

Uzelac, A., *Ustavno pravo na žalbu u građanskim stvarima: jamstvo ispravnog pravosuđenja ili relikv prošlosti?*, u: Uzelac, A; Garašić, J; Maganić, A. (ur.), *Djelotvorna pravna zaštita u pravičnom postupku. Izazovi pravosudnih transformacija na jugu Europe*, Liber amicorum Mihajlo Dika, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2013., str. 219–243.

Uzelac, A., *Pravosuđe u Hrvatskoj 2020. Stanje, uzroci krize i moguće mjere. Teze za diskusiju (prilog raspravi o mogućim pravcima reforme pravosuđa)* http://www.alanuzelac.from.hr/pubs/C02_Pravosudje2020.pdf.

Uzelac, A., *Trenutni položaj hrvaškega pravosodja in vzroka zanj*, Pravna praksa, vol. 46, 2020., str. 14–16.

Propisi

Prijedlog Odluke o pristupanju promjeni Ustava RH, s prijedlogom nacrtu promjena Ustava, Zagreb: Hrvatski sabor, listopad 2009., str. 7.

Ustav RH, dio IV. (Ustrojstvo državne vlasti), t. 3. (Sudbena vlast), čl. 115. – 121.

Ustavni zakon o ustavnom sudu, čl. 102.

Zakon o redovnim sudovima (ZRS), Narodne novine, br. 5/77, 17/87, 27/88, 16/90, 41/90 i 14/91.

Sudska praksa

ESLJP, *Olujić protiv Hrvatske*, 22330/05, presuda od 5. veljače 2009.

Odluka U-II-2944/2012 od 27.9.2016; U-I-1007/2012, U-I-1661/2019 i U-I-2591/2019 od 24. lipnja 2020.

Odluka Ustavnog suda u predmetima U-I-914/1996 i U-I-34/1997 od 27. listopada 1997. (Narodne novine, br. 115/97 od 30. listopada 1997).

Rješenje Ustavnog suda U-I-4175/2013 od 27. kolovoza 2013.

Mrežni izvori

<https://radiosarajevo.ba/vijesti/bosna-i-hercegovina/place-naknade-telefoni-putanja-evo-kako-su-u-vstv-u-potrosili-milione/376052>.

Državno sudbeno vijeće, http://www.dsv.pravosudje.hr/index.php/dsv/proracun_i_izvjesca.

Vlada Republike Hrvatske, <https://planoporavka.gov.hr/>.

Constitutional Foundations of Judicial Power in Croatia: On the Need to Revise a Neglected and Inadequate Constitutional Framework

This paper analyzes the extent to which a lack of substantial reforms in the Croatian judiciary may be attributed to an inadequate constitutional framework in regard of judicial power, in particular to the inadequacy of its constitutional amendments of 2000 and 2010. While reviewing the roots of the continuous judicial crisis in the past three decades, the author shows that the two major revisions of the Croatian Constitution put an emphasis on other issues, leaving the legitimate aspirations to improve the situation in the field of proper operation of judicial power only on the margins of legislators' interest. Consequently, the adopted amendments to the constitutional chapter on judicial power were unprepared and inadequate/superficial, sometimes lacking legislative history and even a basic explanation of their purpose and meaning. While some of the constitutional changes in the field of the judiciary can be positively assessed, from a contemporary perspective most either had a neutral or an adverse impact on the functioning of the judicial system. The text of the Constitution did grow in volume, but instead of forming a clear and systematic framework for a judiciary that deserves public trust and confidence, the new constitutional provisions

closed a path to adequate legislative responses to pressing social needs. Such legislative responses can only be established through gradual changes which enable judicial power to adequately discharge its constitutional and legislative mission, but many of them have been prevented by subsequent constitutional regulation which cemented a status quo which proved to be dysfunctional. The author lists and critically explains a series of such adverse constitutional changes, inter alia: introducing the constitutional retirement age of 70 years for all judges; the constitutional power to challenge all decisions on disciplinary liability and discharge of judges by regular appeal at the Constitutional Court; the provisions which have continually broadened the scope of authorities of the State Judicial Council, a body which never demonstrated the ability to operate in a socially satisfactory way, while leaving that same body without elementary administrative and logistic support; and the provisions on the composition and election of SJC members. The paper concludes with a statement that a systematic revision and change of constitutional provisions on judicial power is indispensable to avoid grave and unwanted consequences.

Key words: judicial power, constitutional amendments, appointment and discharging of judges, disciplinary proceedings, State Judicial Council

Đorđe Gardašević, Viktor Gotovac, Siniša Zrinščak
Urednici

PRAVO I DRUŠTVO

– LIBER AMICORUM JOSIP KREGAR

Biblioteka Zbornici
Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu



Zagreb, 2022.

© Copyright

Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu

Sva su prava pridržana.

Nije dopušteno umnožavanje (reproduciranje),
stavljanje u promet (distribucija), stavljanje na raspolaganje javnosti,
priopćavanje javnosti te prerada u bilo kojem obliku bez posebnog
dopuštenja Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu.

Nakladnik:

Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu

Za nakladnika:

Prof. dr. sc. Ivan Koprčić

Urednik nakladničke djelatnosti:

Prof. dr. sc. Siniša Zrinščak

Recenzenti:

Prof. dr. sc. Željko Potočnjak

Profesor emeritus Vlado Puljiž

Lektura:

Miljen Matijašević, v. pred. (engleski jezik)

Petra Petrović, prof. (hrvatski jezik)

Grafičko oblikovanje naslovnice:

Luka Gusić

Priprema i tisak:

Sveučilišna tiskara, d.o.o.

Naklada:

200 primjeraka

ISBN 978-953-270-159-3

CIP zapis dostupan u računalnom katalogu Nacionalne
i sveučilišne knjižnice u Zagrebu pod brojem 001150207

SADRŽAJ

<i>Đorđe Gardašević, Viktor Gotovac, Siniša Zrinščak</i> U SPOMEN PRIJATELJU	V
--	---

PRAVNI SUSTAV I LJUDSKA PRAVA: IZAZOVI POSTKOMUNISTIČKOGA DEMOKRATSKOG RAZVOJA

<i>Alan Uzelac</i> USTAVNE ODREDBE O SUDBENOJ VLASTI: O POTREBI REVIZIJE ZAPUŠTENOG I NEDOMIŠLJENOG KONSTITUCIONALNOG OKVIRA ZA RAD PRAVOSUĐA	3
---	---

<i>Đorđe Gardašević</i> ON THE PEOPLE, ELECTIONS AND CONSTITUTIONAL SUBJECTS	41
--	----

<i>Slaven Ravlić</i> USTAVNI SUD, REFORMA PRAVOSUĐA I KONSOLIDACIJA DEMOKRACIJE U HRVATSKOJ: PET TEZA	73
---	----

<i>Dario Čepo, Mateja Čehulić</i> PRAVOSUĐE U HRVATSKOJ: PROBLEMI, STRATEGIJE, UČINCI	87
---	----

<i>Vedran Đulabić</i> UTJECAJ DIHOTOMIJE POLITIKA-UPRAVA I KONCEPTA KOMPLEMENTARNOSTI NA JAVNU UPRAVU U HRVATSKOJ	105
---	-----