

Uvjeti za preživljavanje hrvatskog pravosuđa u XXI. stoljeću: o tri nužne, ali teško ostvarive reforme

Prof. dr. sc. Alan Uzelac¹

1. Uvod

Na proteklim okruglim stolovima HAZU, kao i na raznovrsnim drugim skupovima posvećenih reformi pravosuđa proteklih godina, uglavnom sam govorio o reformama koje se pripremaju, reformama koje se planiraju, reformama koje su poduzete, ili ih treba u neposrednom predstojećem razdoblju poduzeti.² U ovom radu, napisanom povodom okruglog stola koji je najavljen kao propitivanje razloga disfunkcionalnosti pravosudnog sustava, bavit ću se fundamentalnim reformama koje smatram nužnima za otklanjanje disfunkcionalnosti, ali koje se ne planiraju, koje nisu vjerojatne, a vjerojatno niti moguće u dogledno vrijeme.

Isplati li se govoriti o nemogućim reformama? Poznata filmska franšiza *Nemoguća misija* pokazala nam je da se neke stvari koje se čine nemogućima ipak na kraju mogu ostvariti. Osim toga, pokazala je i da uporno bavljenje nemogućim zadacima može višestruko povratiti investirani trud i sredstva.³ Na sličan način, smatram da je već i početak diskusije o nekoliko tema o kojima se malo govori perspektivan i isplativ zadatak, bez obzira na realističnost ostvarenja zacrtanih ciljeva u kratkoročnom (pa čak i srednjoročnom) razdoblju. Ulog k tome nije malen – jer o uspjehu bukvalno ovisi održivost sustava za kojeg smo smatrali da nikada neće biti doveden u pitanje.

2. Kakvo bismo pravosuđe željeli imati?

Tri nužne reforme iz naslova ovoga rada najavio bih kroz pitanja oko kojih se, vjerujem, svi možemo složiti. Zajednički interes koji svi dijelimo jest, vjerujem, dobro pravosuđe. Stoga treba krenuti od osobina koje kvalitetno pravosuđe doraslo izazovima modernog vremena treba imati.

O tom pitanju postoji, naravno, više stavova i mišljenja. Raznovrsne se osobine pripisuju idealnom pravosudnom sustavu. Na primjer, u pravosudnim, političkim, pa i akademskim krugovima, u posljednjih dvadesetak godina mnogo se govori o efikasnosti i kvaliteti pravosuđa.⁴ Te su osobine svakako važne, no prosječnom korisniku pravosudnih usluga one mnogo ne znače. Apstraktna efikasnost sustava za prosječnog je korisnika neinteresantna, on

¹ Ovaj je rad proširena i dorađena verzija uvodnog izlaganja na Okruglom stolu HAZU na temu „Položaj pravosuđa u trodiobi vlasti u Republici Hrvatskoj i njegova društvena odgovornost“, održanom 5. srpnja 2022.

² Između ostaloga, v. moja izlaganja na okruglim stolovima HAZU posvećenima neovisnosti i odgovornosti pravosuđa, reformama parničnog postupka iz 2019. i 2022., europeizaciji građanskog pravosuđa, zaštiti potrošača te reformama obiteljskog i ovršnog postupka.

³ U dosadašnjih šest nastavaka ovaj je filmski proizvod zaradio 3,5 milijarde dolara.

⁴ I rad Europske komisije za efikasnost pravosuđa (CEPEJ) od njenog je osnivanja 2003. godine bio koncentriran oko efikasnosti pravosuđa (kojoj se pristupalo kroz rad na kvantitativnim usporedbama pravosudnih sustava, uz poseban naglasak na trajanju postupaka) te kvalitete (kojoj je bio posvećen rad više radnih skupina toga tijela).

želi rješenje vlastitog pravnog problema, a kvalitetu rada ne umije ocijeniti u pravnim kategorijama. To naravno ne znači da su efikasnost i kvaliteta nevažne osobine, no za ovu priliku istaknuo bih tri osobine dobrog pravosudnog sustava koje su jednako važne, ako ne i važnije.

Te tri osobine, odnosno tri vrijednosti na kojima počiva dobar pravosudni sustav su **integritet i društvena odgovornost; kretanje ukorak s vremenom te kooperativnost i inkluzivnost.**

Govoriti o ovim osobinama važno je upravo sada, jer je riječ o tri osobine u pogledu kojih u hrvatskom pravosuđu postoje ozbiljni deficiti. Uzrok tih deficita nije osobne naravi i ne može se identificirati s propustima pojedinaca, skupina ili tijela. Zato je pogrešno, a i nekonstruktivno, pripisivati probleme u pogledu ovih osobina npr. korumpiranosti sudaca ili nesposobnosti državnih odvjetnika. Dobar dio uzroka zašto ni na jednom od ova tri polja ne stojimo dobro jesu systemske naravi, a pripisati se prije svega mogu propustima državne politike. Kako su nastali, tako im se treba i pristupiti: uzroci deficita u ostvarenju ovih vrijednosti jedino se mogu otkloniti sustavnim djelovanjem i dobro promišljenim politikama pravosudnih reformi.

No, da bi se to dogodilo, potreban je visok stupanj društvenog konsenzusa i sposobne upravne strukture, a tu – kako ćemo pokazati – ulazimo u područje teško ostvarivih ciljeva. Tim više što je vrijeme za njihovo strateško postavljanje i osmišljavanje prošlo. Naime, Hrvatska je početkom ove godine prihvatila strateške dokumente za razvoj pravosuđa koji se pretežno temelje na prošlogodišnjem Nacionalnom planu obnove i otpornosti (NPOO) podnesenom na financiranje Europskoj uniji.⁵ A NPOO je, barem u dijelu koji se odnosi na pravosuđe, sastavljen zbrzano, neambiciozno, a u dijelovima i nesuvislo. U svakom slučaju, u aktualnim strateškim projekcijama i planovima za razdoblje do 2027. godine u odnosu na reformske zadatke o kojima ću govoriti sadržano je vrlo malo ili ništa.

U nastavku, izložit ću tri reformska paketa koja nisu našla svoje mjesto u aktualnim pravosudnim strategijama – iako bi u njima morale imati eminentno mjesto. Ta su tri reformska paketa, svaki za sebe, odgovori na deficite u pogledu ranije navedene tri temeljne vrijednosti i osobine dobrog pravosudnog sustava.

3. Prvi reformski paket: preosmišljavanje neovisnosti i odgovornosti pravosuđa

3.1. Općenito

Za uspostavljanje pravosudnog sustava neupitnog integriteta potrebno je ostvariti ravnotežu između neovisnosti i odgovornosti nositelja pravosudnih funkcija. Neovisnost nije

⁵ Usp. Nacionalni plan obnove i oporavka (srpanj 2021). Pravosudne reforme sadržane su u komponenti 2 (javna uprava, pravosuđe i državna imovina), poglavlje 2.5, str. 713-759, a dokument je dostupan na <https://planoporavka.gov.hr/UserDocImages//dokumenti//Plan%20oporavka%20i%20otpornosti,%20srpanj%202021..pdf>). Njegove glavne odrednice slijedi Nacionalni plan razvoja pravosudnog sustava za razdoblje od 2022. do 2027. godine Vlade RH, donesen 23. ožujka 2022. (v. NN 38/2022 i https://mpu.gov.hr/UserDocImages/dokumenti/Strategije,%20planovi,%20izvje%C5%A1%C4%87a/Nacionalni%20plan%20razvoja%20pravosudnog%20sustava%20za%20razdoblje%202022_2027.pdf).

sama sebi svrha, ona treba biti jamstvo odgovornog obnašanja funkcije i kvalitetnog obavljanja preuzetih zadataka. Kao i kod nekih drugih kvaliteta, odgovornost je teško izmjeriti i definirati, no ona se može (i mora) prepoznati i osjetiti. Odgovoran pravosudni sustav nije sustav u kojem nema neodgovornih pojedinaca – njih će uvijek biti – nego sustav u kojem se koherentno, brzo i striktno provode radnje koje pokazuju da se odgovornost cijeni, a neodgovornost sankcionira. U takvom je sustavu odlučno da tijela nadležna za odgovornost i neovisnost pravosuđa budu sposobna i motivirana da zajamče obje vrijednosti.

No, ključna tijela koja su zadužena za odgovornost i neovisnost u našem sustavu, Državno sudbeno vijeće i DOV, nemaju ni sastav, ni institucionalni kapacitet, ni kontinuitet koji bi jamčili ispunjenje njihovih ustavnih i zakonskih zadaća. Ovu bih tvrdnju konkretizirao na primjeru DSV-a, kojeg iz raznih perspektiva bolje poznajem, a kod kojeg su problemi i izraženiji.

Naime, i teorijski i praktično, Državno sudbeno vijeće je tijelo kod kojeg u hrvatskom ustavnom sustavu postoji najveći nerazmjer između (izrazito širokih) ovlasti i (izrazito uske) mogućnosti (ili bolje: nemogućnosti) da te ustavne zadaće primjereno i kvalitetno izvrši.

Ovu ćemo tvrdnju ilustrirati na tri primjera koja se odnose na teme bitne za odgovorno upravljanje pravosuđem i integritet nositelja pravosudnih funkcija, a to su:

- imenovanje i razrješenje predsjednika sudova (v. 3.2.),
- stegovnu odgovornost sudaca (v. 3.3. i 3.4.) te
- institucionalni kapacitet samog Državnog sudbenog vijeća (v. 3.5.).

3.2. Ovlast bez odgovornosti: imenovanje i razrješenje predsjednika sudova

Krenimo s ovlastima: Državno sudbeno vijeće je ustavno definirano kao tijelo koje „osigurava samostalnost i neovisnost sudbene vlasti”⁶, no u biti je zaduženo za niz funkcija koje neposredno utječu na upravljanje pravosudnim sustavom. Za taj zadatak, međutim, DSV nema niti kadar, niti instrumente niti odgovornost.

Prvi skup takvih zaduženja koja se odnose na upravljanje pravosudnim sustavom odnosi se na **imenovanje i razrješenje predsjednika sudova**.⁷ Iako se još uvijek u pravosudnim krugovima spominje stara mantra o tome da je predsjednik suda *primus inter pares*, to već odavno nije tako. Kako ravnatelji sudske uprave nisu zaživjeli (a i da jesu, zakonski su podložni predsjedniku suda)⁸, predsjednik suda je vodeća osoba sudske uprave, a on tu dužnost ne obavlja kao „prvi među jednakima“, nego kao osoba odgovorna za upravljanje sudom, što obuhvaća i „nadzor nad urednim i pravodobnim obavljanjem svih poslova u sudu”.⁹ U većim

⁶ V. čl. 121. st. 1. Ustava.

⁷ Imenovanje predsjednika sudova (osim imenovanja predsjednika Vrhovnog suda) ustavno je u nadležnosti DSV-a od 2010. godine (v. izmijenjeni čl. 121. st. 2. Ustava). Uređeno je u Glavi IX, čl. 80. do 86. Zakona o Državnom sudbenom vijeću (ZDSV, NN 116/10, 57/11, 130/11, 13/13, 28/13, 82/15, 67/18, 126/19, 80/22).

⁸ Prema čl. 30. st. 4. i čl. 35. st. 3-4. Zakona o sudovima (ZS, NN 28/13, 33/15, 82/15, 82/16, 67/18, 126/19, 130/20, 21/22, 60/22) ravnatelj sudske uprave „pomaže“ predsjedniku suda, kojemu također „odgovara za svoj rad“.

⁹ Arg. iz čl. 30. st. 1. ZS. Za predsjednike viših sudova jasno je navedeno da su „više tijelo sudske uprave“, a „najviše tijelo sudske uprave“ je predsjednik VSRH (čl. 30. st. 5. ZS). Puni spektar ovlasti i dužnosti predsjednika suda propisan je Sudskim poslovníkom (SP, NN 37/14, 49/14, 08/15, 35/15, 123/15, 45/16, 29/17, 33/17, 34/17,

sudovima predsjednik suda se isključivo bavi poslovima sudske uprave. Ti su poslovi mnogobrojni, a uključuju nadzor nad urednošću i djelotvornošću obavljanja poslova u sudu, pravilnost u odnošenju sudaca i drugih zaposlenika prema strankama, izvještavanje javnosti o rezultatima rada suda, intervencije u slučaju pojava kojima se narušavaju odnosi u sudu ili ometaju građani u ostvarivanju svojih prava, brigu za ugled suda te, u slučaju predsjednika viših sudova, nadzor nad djelovanjem i radom nižih sudova s područja tog suda, što obuhvaća i donošenje upravnih akata te izdavanje naredbi i uputa za predsjednike nižih sudova i druga tijela sudske uprave.

Državno sudbeno vijeće nema, međutim, ni zakonskih ni ustavnih odgovornosti za ispravno, zakonito i kvalitetno obavljanja poslova sudske uprave. Ono nema ni svoju redovnu analitiku, niti se redovito obavještava o funkcioniranju sudske uprave. Kako predsjednici sudova ne mogu biti članovi DSV-a¹⁰, u njegovom članstvu nema onih koji imaju iskustvo u pitanjima sudske uprave. Tako da se, sveukupno, izbori predsjednika sudova svode na impresije iz razgovora i površan uvid u predložene programe rada¹¹, koji se naknadno ne provjeravaju. Indikativno je da se program jednako traži i od aktualnih predsjednika koji se javljaju na reizbor, kao i od kandidata koji se javljaju za mjesto predsjednika suda, a nikad nisu obnašali dužnost u sudskoj upravi.

Iako su predsjednici sudova dužni jednom godišnje slati svoje izvještaje o radu i planovima za narednu godinu na adresu predsjednika neposredno viših sudova, Ministarstva pravosuđa, pa i DSV-a¹², uspjeh ili neuspjeh u radu predsjednika sudova DSV ne ocjenjuje, ni u sklopu svojih redovitih aktivnosti, ni kao poseban element u postupku imenovanja predsjednika sudova. Naprotiv, ZDSV određuje da se odluka o imenovanju donosi na temelju „prikupljenih mišljenja, razgovora s kandidatima, ocjene njihovih predloženih programa rada i njihovih organizacijskih sposobnosti“.¹³ Norme ZDSV-a koje od 2010. godine ograničavaju mogućnost da predsjednik suda bude imenovan na više od dva mandata također ne doprinose izboru na temelju dokazanih sposobnosti i kompetencije te stimuliraju svojevrsnu „rotaciju“ sudaca na položaju predsjednika sudova bez obzira na organizacijske sposobnosti kandidata.¹⁴

Eventualna ocjena uspjeha u radu sudske uprave mogla bi doći samo posredno, kroz mišljenja prikupljena u postupku imenovanja. No, i među tim mišljenjima najznačajnije je

57/17, 101/18, 119/18, 81/19, 128/19, 39/20, 47/20, 138/20, 147/20, 70/21, 99/21, 145/21, 23/22). U čl. 4. i 5. ZS opisan je puni spektar poslova sudske uprave te ovlasti i dužnosti predsjednika suda.

¹⁰ Ustavna zabrana da predsjednici sudova budu u sastavu Državnog sudbenog vijeća (čl. 121. st. 7. Ustava) bila je unesena izmjenama Ustava iz 2000. godine nakon iskustva s djelovanjem prvih sastava DSV-a koje se pretvorilo u nešto što sam u svojim radovima nazivao „predsjedničkom oligarhijom“. V. Uzelac, A., Hrvatsko pravosuđe u devedesetima: od državne nezavisnosti do institucionalne krize, *Politička misao*, 38/2:2001, str. 23-26; Uzelac, A., *Novele Zakona o sudovima i Zakona o Državnom sudbenom vijeću - elementi reforme organizacijskog sudbenog prava, Pravo i porezi*, 3/2001, str. 26-36.

¹¹ Podnošenje programa rada je obveza iz čl. 81. st. 2. ZDSV-a, no forma i sadržaj tog programa nije nigdje pobliže uređena.

¹² Usp. čl. 33. st. 2. ZS-a: „Predsjednik suda, osim predsjednika Vrhovnog suda Republike Hrvatske, dužan je do 31. siječnja predsjedniku neposredno višeg suda, Državnom sudbenom vijeću i ministarstvu nadležnom za poslove pravosuđa podnijeti izvješće o obavljenim poslovima sudske uprave u prethodnoj godini te plan poslova sudske uprave, posebno mjera i aktivnosti za unapređenje rada i učinkovitosti suda u rješavanju predmeta, kao i očekivanih rezultata rada suda za tekuću godinu.“

¹³ Čl. 84. st. 1. ZDSV.

¹⁴ V. čl. 80. ZDSV.

mišljenje tijela koje se sudskom upravom ne bavi – mišljenje sudačkog vijeća. Ono je dužno dati mišljenje o kandidatima i ocjenu njihovog obnašanja sudačke dužnosti, kao i ocjenu programa rada. S obzirom na to da su sudačka vijeća tijela sudačke samouprave koja nemaju nikakvu odgovornost za uredno obavljanje sudske uprave, ona primarno reprezentiraju kolegijalnu ocjenu prihvatljivosti kandidata iz perspektive sudačke neovisnosti.

S druge strane, mnogo je manja pozornost posvećena mišljenjima koja dolaze od tijela koja se stvarno bave pravosudnom i sudskom upravom. Mišljenje Ministarstva pravosuđa o kandidatima za predsjednike sudova (bez obzira na okolnost da je riječ o najvišem tijelu pravosudne uprave) više se ne traži¹⁵, a dok će se mišljenje predsjednika neposredno višeg suda i predsjednika Vrhovnog suda zatražiti, već je u diktiji zakona sadržana sugestija o suzdržanosti, jer se od njih ne traži nikakvo obrazloženje, a ako mišljenje ne daju u roku od 30 dana „smatrat će se da su dana pozitivna mišljenja“.¹⁶

Dakle, tijela zadužena da osiguraju funkcioniranje sustava sudske uprave i zajamče odgovorno i djelotvorno pravosuđe – Ministarstvo pravosuđa i predsjednik VS – imaju izrazito malenu (i sve manju)¹⁷ mogućnost utjecati na izbor predsjednika sudova. Ona predsjednike sudova, s kojima bi trebala surađivati i čije bi naloge i upute oni trebali izvršavati, ne mogu ni izabrati, ni zamijeniti ako odbijaju suradnju i ne obavljaju dobro svoj posao. Državno sudbeno vijeće ne samo što ne mora uvažavati njihovo mišljenje, već ga čak ne mora ni pribaviti prije odlučivanja o izboru predsjednika sudova. Istina, ministarstvo pravosuđa, predsjednik neposredno višeg suda i predsjednik Vrhovnog suda mogu dati prijedlog za razrješenje predsjednika suda. Međutim, o takvom prijedlogu odlučuje DSV u složenom postupku u kojem se u kontradiktornom postupku mora utvrditi nastupanje jedne od više zakonom propisanih pretpostavki¹⁸, a protiv odluke o razrješenju moguće je voditi i upravni spor.¹⁹ Sukladno tome, u praksi DSV-a nije se u posljednjih desetak godina događalo da bi se predlagatelj odvažio zatražiti razrješenje predsjednika suda.

Iz perspektive neovisnosti pravosuđa netko bi mogao pomisliti da je ovakvo razvlašćivanje tijela sudske uprave svakako dobro, no iz perspektive odgovornosti za dobro upravljanje to je vrlo loše. Državno sudbeno vijeće ovlašteno je da donosi bitne odluke u području sudske uprave za koje nema ustavnih odgovornosti, a samo ne snosi posljedice loših odluka u tom području. S druge strane, odgovorna tijela imaju tek teorijsku mogućnost da utječu na izbore i razrješenja. Sveukupno, ovakva podjela karata omogućuje uzajamno prebacivanje odgovornosti za disfunkcionalnost pravosudne uprave, a onemogućuje jasne, brze i konkretne poteze na unaprjeđenju sustava.

¹⁵ Mogućnost davanja mišljenja ministra pravosuđa brisana je izmjenama zakona iz 2018. godine (ZID ZDSV, NN 67/18), uz obrazloženje da se to čini „u cilju daljnjeg jačanja samostalnosti i neovisnosti sudbene vlasti“, v. obrazloženje čl. 32. Konačnog prijedloga ZID ZDSV, P.Z. 301 od 14. lipnja 2018.

¹⁶ Čl. 83. st. 5. ZDSV.

¹⁷ S obzirom na daljnji trend ograničavanja njihove mogućnosti djelovanja, vidljive u promjenama ZDSV iz 2018.

¹⁸ V. čl. 85. st. 2. ZDSV.

¹⁹ Čl. 86. st. 5. ZDSV (mogućnost vođenja upravnog spora ubačena je u izmjenama iz 2013. godine).

3.3. Disfunkcionalnost i amaterizam: stegovni postupak pred DSV-om

Stegovni postupak pred DSV-om također je primjer disfunkcionalnog postupka. Iako hibridne naravi, ravna se visokim standardima kaznenog postupka²⁰, no to je teško moguće uz široko kolegijalno tijelo sastavljeno od osoba koje uz sve ostale poslove obavljaju i ovaj zadatak, bez specifičnog iskustva, bez profesionalnog tijela optužbe i bez sposobne tehničke podrške. Zbog svega toga, nije čudno da se postupak odužuje, pa i odlazi u zastaru, u gotovo svim stegovnim postupcima u kojima se suci odlučuju za aktivnu obranu.²¹ Članovi DSV-a su u odnosu na vođenje kvazi-penalnog postupka bukvalno amateri. S obzirom na sastav DSV-a, izvjesno je da većina njegovih članova nemaju iskustva iz kaznenih postupaka ili sličnih disciplinskih procedura. Uz svoj redovni posao te mnogobrojne druge teme na dnevnom redu DSV-a, stegovne se postupke može provoditi samo na ekstenzivan način. Odluke u stegovnim postupcima mogu se donijeti bez većeg odugovlačenja samo ako je riječ o jednostavnim i nespornim utvrđenjima koja se mogu lako provjeriti iz službenih evidencija (npr. neizrada odluka u roku, neotpremanje odluka ili odstupanje od utvrđenog redoslijeda)²², no kada sudac protiv kojega se postupak vodi angažira odvjetnika te osporava ono što mu se stavlja na teret, postupak se lako produžuje godinama.

Odredbe o pokretanju stegovnih postupaka također ne potiču inicijativu, a svakako nisu dio jasne i ustaljene politike sankcioniranja neželjenih ponašanja. Naime, odgovornost za pokretanje postupaka difuzno je uređena. S jedne strane, postupak mogu pokretati predsjednici sudova ili njihovi v.d.-ovi (osobe ovlaštene za obavljanje poslova sudske uprave). Oni su i primarno dužni pokrenuti postupak ako je stegovno djelo počinjeno²³. No, odredba je zakona o obvezi pokretanja postupaka ambivalentna. Ona stavlja predsjednike sudova između čekića i nakovnja, kvalificirajući kao razlog za razrješenje predsjednika suda kako „nepodnošenje zahtjeva u zakonom predviđenim slučajevima“, tako i „zlouporabu položaja ovlaštenog predlagatelja“.²⁴ Uz predsjednike sudova, stegovni postupak protiv sudaca mogu

²⁰ Po praksi ESLJP, načela pravičnog suđenja iz čl. 6. st. 1. Europske konvencije primjenjuju se i u stegovnim postupcima protiv sudaca. U predmetu Olujčić protiv Hrvatske, 22330/05 od 5. veljače 2009., Europski sud za ljudska prava je u postupku razrješenja nekadašnjeg predsjednika Vrhovnog suda Krunislava Olujčića ispitivao te utvrdio povrede kako u odnosu na objektivnu nezavisnost tri člana DSV-a, tako i u odnosu na povredu prava na javno suđenje te povrede pravičnog suđenja u odnosu na ravnopravnost procesnih sredstava i trajanje postupka. To je bio prvi predmet u kojem je na postupke protiv sudaca primijenjen funkcionalni kriterij iz predmeta Pelegrin i Vilho Eskelinen te se odstupilo od ranije doktrine da postupci koji se odnose na raskid radnog odnosa državnih i sličnih javnih dužnosnika ne potpadaju pod čl. 6. st. 1. EK (v. t. 31-37 presude). Od novijih slučajeva, usp. odluku u predmetu Donev protiv Bugarske, 72437/11, presuda od 26. listopada 2021, te Todorova protiv Bugarske, 40072/13, presuda od 19. listopada 2021. I po ZDSV-u (čl. 72. st. 1.) stegovni se postupak vodi uz odgovarajuću primjenu odredaba ZKP-a i KZ-a (izmjenama iz 2022. ovo je ograničeno na odredbe koje se odnose na raspravu).

²¹ Zbog toga je i posljednja izmjena ZDSV iz 2022. uključivala produženje zastarnog roka za vođenje kaznenog postupka, koji sada iznosi šest godina od dovršetka stegovnog djela (v. čl. 65. st. 1. ZDSV). Pitanje je, međutim, hoće li to riješiti pitanje pada ovih postupaka u zastaru. Bez obzira na trajanje zastarnog roka (koji se sada čini i pretjerano dugim, jer je teško prihvatljivo da neizvjesnost oko statusa i odgovornosti suca traje toliko dugo) postupak se na ovaj način može protegnuti kroz više mandata DSV-a.

²² V. npr. odluku 70. sjednice DSV-a od 10. ožujka 2022. o razrješenju sutkinje Općinskog suda u Vinkovcima zbog neurednog obnašanja dužnosti (<https://drzavnosudbenovijece.hr/hr/sjednice/odluke-70-sjednice-drzavnog-sudbenog-vijeca-0>).

²³ V. čl. 67. st. 1. ZDSV po kojem je predsjednik suda „dužan protiv suca pokrenuti postupak ako postoji osnovana sumnja da je stegovno djelo počinjeno“.

²⁴ Čl. 85. st. 4. t. 6. ZDSV.

pokretati i ministar pravosuđa, predsjednik neposredno višeg suda, predsjednik Vrhovnog suda te sudačko vijeće.²⁵

Gomilanje ovlaštenih disciplinskih tužitelja možda na prvi pogled izgleda kao jamstvo da nijedno stegovno djelo neće proći ispod radara, no zapravo je upravo suprotno istina. Od četrdesetak osoba koje bi potencijalno mogle ili morale pokretati stegovne postupke, malen je broj onih koji znaju profesionalno i kvalitetno sastaviti zahtjev za pokretanje disciplinskog postupka, uz detaljan činjenični i pravni opis stegovnog djela te potpuno obrazloženje iz kojega proizlazi osnovanost sumnje. Kao vodeći ljudi sudske uprave, predsjednici sudova opterećeni su i drugim poslovima, a regrutiraju se iz redova istoga suda (često razmjerno malenog) u kojem postupak moraju pokretati protiv svojih kolega s kojima rade u istoj zgradi, možda i u susjednoj sudnici. Stoga ne treba čuditi da su i zahtjevi za pokretanje stegovnog postupka vrlo različite kvalitete te da se motivacija (ili nedostatak motivacije) za njihovo podnošenje ne može osloboditi sasvim osobnih i lokalnih razloga i prilika. Na razini sudske uprave do sada nije bilo pokušaja da se s predsjednicima sudova, kao neposredno nadležnim pokretačima, razmotri zajednička politika pokretanja disciplinskih postupaka, koordinira tumačenje pojedinih stegovnih djela ili ujednače određeni elementi zahtjeva za pokretanje postupaka. Nažalost, u aktualnim okolnostima, nije vjerojatno da bi inicijative za ujednačavanje politike pokretanja stegovnih postupaka, čak i da ih ima, bile uspješne, pa ni da bi bile ispravno shvaćene.

Ni samo Državno sudbeno vijeće nema ustaljenu politiku vođenja disciplinskih postupaka i izricanja stegovnih sankcija. Javno dostupne statistike o pokretanju i vođenju stegovnih postupaka protiv sudaca nedostatne su i manjkave²⁶. Iz raspoloživih informacija vidljivo je da se pristup stegovnim postupcima od jednog do drugog sastava Vijeća stihijski mijenjao. Pasivna i apologetska vijeća smjenjivala su se sa aktivnijim i striktnijim sastavima, tako da je sveukupan rezultat više djelovao kaotično i zbunjujuće, negoli što je odavao jasne poruke za javnost, pa i za sam sudački korpus. Sustavna namjera da se promiče odgovornost i integritet, uz postavljanje jasnih granica očekivanja za suce i korisnike pravosudnih usluga, svakako nije očitovana. Lutanje je vidljivo i u opetovanim promjenama odredbi o stegovnim djelima i vođenju stegovnih postupaka, koje su u ZDSV-u od 2010. bile mijenjane četiri puta, u izmjenama iz 2011., 2013., 2018., i 2022. godine.

Sveukupno, nije začudno da Državno sudbeno vijeće izbjegava otvaranje svojih stegovnih postupaka javnosti. DSV ne izrađuje redovite godišnje izvještaje za javnost, a na svojim internetskim stranicama u rubrici o stegovnim postupcima, izvan citiranja zakonskih normi, ne donosi ni elementarne podatke o pokretanju i vođenju konkretnih stegovnih postupaka. Sve takve podatke DSV daje samo incidentalno, na poseban zahtjev (uglavnom državnih tijela), a i tada su ti podaci oskudni, jer ne sadrže informacije o pokretaču, trajanju postupaka, pravnim lijekovima, izvršenju odluke te opisu činjenica koje tvore djelo za koje su suci bili stegovno kažnjeni ili oslobođeni od odgovornosti. Paradoksalno je da se podaci o broju stegovnih postupaka i izrečenim sankcijama protiv sudaca mogu pronaći na engleskom jeziku u evaluacijskim izvještajima podnesenima za CEPEJ, a da se iste informacije ne mogu pronaći

²⁵ Čl. 67. st. 2. ZDSV.

²⁶ Na stranicama DSV-a ih nema, iako se ovi podaci daju za službena izvješća CEPEJ-a, v. <https://www.coe.int/en/web/cepej/country-profiles/croatia>, odgovori na pitanje 5.4.2, *Number of disciplinary procedures and sanctions*.

ni u jednoj službenoj hrvatskoj statistici.²⁷ U tom se smislu može pitati i je li stegovni postupak pred DSV-om, na koji se načelno odnose jamstva pravičnog i javnog postupka iz čl. 6. st. 1. Europske konvencije, nerazmjerno i prekomjerno ograničio uvid javnosti u postupke za koje javnost nesumnjivo ima legitimni interes.

3.4. Jednostrane žalbe bez jednakosti oružja: o „ustavnosudskoj žalbi“ sudaca na disciplinske odluke DSV-a

No, čak i onda kada, iznimno, DSV kampanjski odluči da bude aktivan te kada se postupak efikasno provede i sankcija bude izrečena, predstoji mogućnost žalbe u jednako disfunkcionalnom postupku kojeg provodi tijelo slabo osposobljeno za žalbenu jurisdikciju – Ustavni sud.

Žalba sudaca Ustavnom sudu RH protiv odluka DSV-a o njihovoj stegovnoj odgovornosti je institut koji je s dobrim namjerama unesen u Ustav njegovim promjenama iz 2000. godine.²⁸ No, u aktualnoj izvedbi je pravo na žalbu Ustavnom sudu sistemski iritant. Postupci pred USRH redovito se ograničavaju na ocjenu kršenja Ustava i ustavnih prava građana – osim u ovom slučaju. Naime, jedino je kod žalbenih postupaka povodom izrečenih disciplinskih sankcija protiv sudaca Ustavni sud ovlašten i dužan provoditi postupak pune jurisdikcije sa suspenzivnim učinkom, ocjenjivati sve elemente predmeta te preispitivati donijete odluke zbog svih žalbenih razloga, uključujući i sve procesne povrede te pogrešno ili nepotpuno utvrđeno činjenično stanje. Zbog toga je u ustavnopravni žargon uveden novi, oksimoronski termin, „žalbeni ustavnosudski postupak“.²⁹

Žalba protiv odluka o razrješenju sudačke dužnosti i odluka o stegovnoj odgovornosti sudaca po mnogim je elementima hibridna: ona ima elemente postupka po ustavnim tužbama, elemente upravnog spora i elemente žalbe u kaznenom postupku. Vijeća koja o takvim „ustavnosudskim“ žalbama odlučuju sastoje se od šest sudaca Ustavnog suda; u slučaju neprihvatanja prijedloga suca-izvjestitelja ili podijeljenih glasova odlučuje sjednica suda.³⁰ Iako se u žalbenom postupku odlučuje i o činjenicama i o pravu, sve radnje usmjerene na utvrđivanje stanja stvari provodi sudac-izvjestitelj na temelju općih odredbi o postupanju, uz obvezu da se strankama u postupku (DSV-u i žalitelju) dostave podnesci primljeni od protivnika, te da se zatraže „pisana očitovanja od osoba čije je očitovanje predložio žalitelj“,

²⁷ Stegovni postupak je zatvoren za javnost (čl. 10 st. 4. Poslovnika DSV). Čak i ograničenu poslovničku odredbu o tome da DSV „javnost rada osigurava redovitim obavještanjem o sjednicama, odlukama i drugim aktivnostima Vijeća“ u praksi se restriktivno tumači, jer su informacije o stegovnim postupcima ograničene na kratku objavu na stranicama DSV-a u kojoj se obavještava da je donesena odluka o stegovnoj odgovornosti te da je sudac oslobođen odgovornosti ili da mu je izrečena određena stegovna kazna za (nespecificirano) stegovno djelo iz ZDSV-a. Tako se npr. bez pobližeg opisa utvrđuje da je „sudac Općinskog suda u Z. stegovno odgovoran što je počinio stegovno djelo neurednog obnašanja sudačke dužnosti iz članka 62. stavak 2. točka 1., u svezi stavka 3. točka 3. Zakona o Državnom sudbenom vijeću pa mu je, na temelju članka 63. stavak 1. točka 1. Zakona o Državnom sudbenom vijeću, izrečena stegovna kazna ukora.“ V. odluke 68. sjednice DSV-a od 20-21. siječnja (<https://drzavnosudbenovijece.hr/hr/sjednice/odluke-68-sjednice-drzavnog-sudbenog-vijeca>).

²⁸ Više sam o toj kontroverznoj promjeni pisao u radu *Ustavne odredbe o sudbenoj vlasti: o potrebi revizije zapuštenog i nedomišljenog konstitucionalnog okvira za rad pravosuđa*, Spomenica za Josipa Kregara, 2022., pod 3.c. (u tisku).

²⁹ Usp. Glavu X. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu (NN 99/99, 29/02, 49/02) i čl. 35. Poslovnika Ustavnog suda (NN 181/03., 16/06., 30/08., 123/09., 63/10., 121/10., 19/13., 37/14. i 2/15.)

³⁰ Čl. 97. i 98. UZUS-a; čl. 27. Poslovnika Ustavnog suda.

na što DSV može imati pravo pisanog odgovora.³¹ Za razliku od prvostupanjskog postupka pred DSV-om, koji se barem u odnosu na kontradiktornost provodi uz odgovarajuću primjenu odredaba ZKP-a, drugostupanjski postupak pred Ustavnim sudom ima tek minimalne elemente kontradiktornosti, koja je u bitnome svedena na mogućnost primitka pisanih očitovanja koja će poslužiti sucu-izvjestitelju za sastavljanje nacрта odluke.

K tome, postupak je i duboko asimetričan: riječ je o jedinom žalbenom postupku u kojem je fundamentalno narušena jednakost procesnih sredstava, i to u korist žalitelja - suca protiv kojeg je izrečena disciplinska sankcija. Naime, jedina osoba koja može uložiti žalbu protiv odluke Državnog sudbenog vijeća je kažnjeni sudac. To pravo postoji i s obzirom na najmanje dalekosežne odluke, uključujući i odluke kojima je sucu samo izrečen ukor. S druge strane, pravo disciplinskog tužitelja (podnositelja zahtjeva) da protiv odluke o stegovnoj odgovornosti podnese žalbu ne postoji; norma koja ga je predviđala bila je ukinuta odlukom samog Ustavnog suda³². Sukladno toj odluci, u ovom „žalbenom“ postupku protustranka iz prvostupanjskog postupka (disciplinski tužitelj) čak i nije stranka; stranka je, kao u upravnom sporu, Državno sudbeno vijeće kao tijelo koje je donijelo odluku. Disciplinski tužitelj nema pravo da mu se dostavi žalba, niti ima pravo da se o njoj očituje. No, niti DSV kao „protustranka“ ovog žalbenog postupka nema pravo na procesna sredstva koja bi bila simetrična u odnosu na prava suca kao žalitelja: naime, dok je sudac-izvjestitelj Ustavnog suda dužan zatražiti pisana očitovanja svjedoka koje predloži sudac, takvog prava ni obveze nema u odnosu na DSV.³³

Kada se ne bi radilo o ustavnim zakonima i aktima samog Ustavnog suda, bilo bi legitimno postaviti pitanja o ustavnosti ovakvog uređenja žalbe suca protiv disciplinskih odluka DSV-a. U odnosu na druge vrste postupaka, bilo bi nezamislivo i protivno pravu na sud da jedna stranka iz prvostupanjskog postupka može ulagati žalbu na odluku koja je za nju nepovoljna, a druga ne; da jedna stranka iz prvostupanjskog postupka uopće nije stranka u drugostupanjskom postupku; da u žalbenom postupku stranku predstavlja tijelo protiv čije se odluke izjavljuje žalba; da čak niti takva „stranka“ nema jednaka prava u dokaznom postupku, jer samo žalitelj može predlagati svjedoke; kao i da se oduzima pravo na ustavnu tužbu u zamjenu za postupak u kojemu su ustavni argumenti u drugom planu. Možda bi se moglo postaviti i pitanje poništavaju li odredbe o žalbi samostalnost DSV-a u odlučivanju o stegovnoj odgovornosti sudaca, što je zajamčeno u čl. 121. st. 2. Ustava. Možda bi bilo i neustavno i nezakonito da se (makar koliko nedomišljena bila) odredba Ustava RH o pravu suca na žalbu (dvostrani, univerzalni, suspenzivni pravni lijek) pretvara u pravo suca na upravni spor, u kojem će ulogu i položaj Visokog upravnog suda imati Ustavni sud. No, kada to čini Ustavni zakon o Ustavnom sudu uz blagoslov Ustavnog suda, ustavne dvojbe više nisu na mjestu. Ono što međutim jest neminovna posljedica jest dojam da na životinjskoj farmi na kojoj bi sve životinje trebale biti jednake, jednoj vrsti životinja – i to upravo onoj koja bi jednakost trebala jamčiti – jest dan jednakiji položaj. A, ako je procesnopravna ravnoteža u odnosu između neovisnosti i odgovornosti toliko poremećena, to može samo jačati dojam o nedostatku

³¹ Čl. 35. Poslovnika Ustavnog suda.

³² Odluka Ustavnog suda broj:U-I-5991/2012 od 23. siječnja 2013. ("Narodne novine" broj 13/13.). U obrazloženju odluke USRH kojom je ukinut čl. 71. st. 2. ZDSV u osnovi je navedeno da Ustav predviđa samo pravo suca na žalbu, a da je uvođenje prava protivne prave na žalbu neustavno proširenje nadležnosti Ustavnoga suda.

³³ Vidi čl. 35. st. 2. Poslovnika Ustavnog suda.

odgovornosti i integriteta te doprinositi krizi legitimiteta u odnosu na sudbenu vlast i pravosuđe u cjelini.

3.5. Od postupovne do institucionalne disfunkcionalnosti: temeljni manjak kompetencija i kapaciteta

Nerazmjer između širokih ovlasti DSV-a i mogućnosti da ih se primjereno i kvalitetno izvrši nije samo manifestiran u odnosu na uređenje imenovanje i razrješenje čelnih osoba sudske uprave te provođenje stegovnih postupaka. Slične zamjerke mogu se uputiti i ovlastima DSV-a u odnosu na njegovo sudjelovanje u osposobljavanju i usavršavanju sudaca i drugog pravosudnog osoblja, pa i u odnosu na njegovu temeljnu nadležnost za imenovanje, napredovanje i razrješenje sudaca, no te su teme tek indirektno važne za osiguranje integriteta i društvene odgovornosti pravosuđa pa ćemo ih ovaj puta preskočiti.

Važnije je naglasiti opće uzroke disfunkcionalnosti u djelovanju DSV-a. Naime, iz razloga povezanih s tranzicijom iz sustava jedinstva u sustav podjele vlasti, od početka je u ustavnom dizajnu tog tijela neovisnost bila disproporcionalno naglašena u odnosu na odgovornost. Istina, u početku djelovanja DSV-a vidjelo se da se ni usprkos tome nije moglo spriječiti da to tijelo umjesto zaštitnika postane glavni kršitelj neovisnosti sudstva.³⁴ Stoga su i daljnje reforme, pa i ustavne promjene išle u pravcu daljnjeg pomicanja težišta s odgovornosti prema neovisnosti. No, rezultat je danas takav da je ova ravnoteža fundamentalno poremećena, a to se vrlo dobro vidi i osjeti u javnosti.

Ako bismo danas, neopterećeni prošlošću, objektivno pogledali kako radi DSV, morali bismo doći do poražavajućih uvida. Riječ je o tijelu koje je sastavljeno u punom smislu od amatera – osoba koje nastavljaju obavljati svoju glavnu profesiju, i koje su u tom tijelu samo privremeno i povremeno, uglavnom samo jednom tjedno (ako i tada). Čak ni predsjednik DSV-a nije profesionalac, već samo dobiva privremeno oslobođenje od jednog dijela svog redovnog posla.³⁵ Članovi DSV-a su amateri i po tome što velikom većinom nisu ni osposobljeni ni obrazovani da obavljaju velik dio svojih zadaća: nitko od njih nije profesionalno osposobljen da se bavi upravljanjem pravosudnim sustavom; nitko od njih nije specijaliziran za disciplinske istrage i vođenje para-kaznenog postupka; nitko od njih nije posebno educiran da ocjenjuje psihološke, stručne i osobne kvalitete kandidata; nitko od njih nije osposobljen da oblikuje programe osposobljavanja i stručnog usavršavanja pravnik i pravosudnog osoblja. Eventualne iznimke postoje samo slučajno (npr. kada imenovani član slučajno ima iskustvo u nekom od tih područja, ili iz vlastitog iskustva bolje poznaje prilike u sudu o kojem se u postupku radi). No, čak i takve iznimke zapravo dovode do neravnoteže, jer stavljaju neke članove u povlaštenu kognitivni ili kompetencijski položaj – a u kolegijalnim para-judicijskim tijelima nužno je da svi članovi vijeća raspolažu jednakim uvidom u okolnosti i jednakim sposobnostima da svoj posao kvalitetno obavljaju. Dakako, neka se znanja i iskustva stječu

³⁴ Samo u prvih nekoliko godina svoga rada, DSV je svojim djelovanjem povrijedio Ustav u više od 60 predmeta, i to na štetu neovisnosti sudbene vlasti. Usp. Stručne osnove za izradu prijedloga za promjene Ustava RH, Zbornik PFZ, 50:3/2000, str. 389. V. i Uzelac, A., Hrvatsko pravosuđe u devedesetima: od državne nezavisnosti do institucionalne krize, Politička misao, 38/2:2001.

³⁵ U Okvirnim mjerilima za rad sudaca određeno je da se predsjedniku Vijeća obavljanje sudačke dužnosti umanjuje za 75%, a članovima za 20%, v. čl. 7. Okvirnih mjerila, prosinac 2021. Za članove Vijeća izvan redova sudaca sličnih umanjenja nema.

radom, pa i članovi DSV-a mogu učiti na vlastitim greškama. Točnije, mogli bi, da sustav nije postavljen tako da obeshrabruje institucionalno pamćenje. Naime, članom DSV-a ne može biti u više od dva mandata, a u praksi većina članova i odrađuje tek jedan mandat.

Još je bitnije istaknuti da način izbora članova DSV-a nije podešen niti jednom institucionalnom cilju osim osiguranja neovisnosti sudbene vlasti. Članovi Vijeća ne biraju se zato što su najbolje osobe za unaprjeđenje društveno odgovornog pravosuđa, već je njihov izbor *de facto* delegiranje predstavnika pojedinih grupacija čiji interes primarno nije odgovorno pravosuđe. Većina je članova iz redova sudaca, iz čega proizlazi manje-više jasna institucionalna poruka da se oni delegiraju da zaštite svoju izbornu bazu od vanjskih kritika i odgovornosti. No, ni manjina sastavljena od vanjskih članova (političara i profesora) nije izabrana tako da potiče aktivnost na unaprjeđenju odgovornosti: politički delegirani članovi obično su neaktivni te se uzajamno neutraliziraju, a izborni proces za profesore tako je oblikovan da potiče samodelegiranje iz kruga upravnih struktura većih pravnih fakulteta, a ne izbor stručnjaka za pojedina područja pravosudnog organizacijskog prava.³⁶

K tome, potrebno je naglasiti da je pravosuđe velik sustav u kojem radi više tisuća ljudi. Samo sudaca ima oko 1.700, pravosudnih službenika oko 5.000, a pravosudnih tijela (sudova i njihovih stalnih službi) skoro dvjestotinjak. U odnosu na taj sustav, DSV je zadužen za poslove izbora kadrova, edukacije, postavljanja vodećih tijela te suđenja o propustima koje inače u drugim sferama života za sustave slične veličine obavlja desetak profesionalnih agencija, službi i tijela.

Istina, ovo nije jedinstven slučaj, jer i inače u domaćoj i međunarodnoj praksi postoje slučajevi da amatersko tijelo sastavljeno od delegiranih članova obavlja važne političke i upravljačke funkcije. No, razna povjerenstva, odbori i vijeća s usporedivim zadacima redovito se oslanjaju na snažnu administrativnu potporu niza visokokvalificiranih službenika-profesionalaca. Takva potpora, međutim, kod DSV-a ne postoji.

Samo ako usporedimo DSV s bosansko-hercegovačkim Visokim sudskim i tužilačkim vijećem (VSTV), kojeg je oblikovala i opremila međunarodna zajednica³⁷, vidimo golemi nerazmjer: dok DSV ima pet-šest zaposlenih pomoćnika (od kojih tek jedan do dva s pravnim kvalifikacijama)³⁸, VSTV zapošljava preko 150 ljudi. A to se i vidi, jer je opće mišljenje da, sasvim suprotno od Hrvatske, u jednoj disfunkcionalnoj državi VSTV jest jedna od rijetkih funkcionalnih institucija. Za razliku od DSV-a, VSTV ima razgranatu organizacijsku strukturu s jedanaest specijaliziranih odjela.³⁹ Među nadležnosti VSTV-a ubrajaju se i poslovi nadzora pravosudne uprave, a oni uz iscrpnu analitiku uključuju i praćenje rezultata rada sudova i

³⁶ ZDSV posvećuje izboru članova Vijeća iz redova sveučilišnih profesora samo jedan članak, uspostavljajući izborni režim koji ovisi o postupku izbora koji ovisi o (nigdje objavljenom) poslovniku kojeg donose dekani pravnih fakulteta. Izbor ovisi o većinskom glasanju, ne traži nikakve kompetencije kandidata, pa je i u praksi u nerazmjernom broju slučajeva vodio do kandidiranja i izbora aktualnih dekana u sastav DSV-a. V. čl. 34. ZDSV.

³⁷ Najzaslužniji su-kreator unutarnje organizacije VSTV-a je Sven Marius Urke, aktualni direktor norveškog Domstola (državne sudske uprave) koji je u BiH proveo desetak godina (2001-2014), većim dijelom kao tzv. međunarodni član VSTV-a (od 2004. do 2012.), te posebni savjetnik za organizaciju i međunarodne projekte.

³⁸ Prema Pravilniku o unutarnjem redu DSV-a od 7. prosinca 2018. u DSV-u bi trebalo biti zaposlen 1 tajnik s pravnom edukacijom, dva viša savjetnika – specijalista, dva savjetnika, tri referenta u računovodstvu, informatičar, administrativna tajnica i vozač, no sva sistematizirana mjesta još nisu popunjena.

³⁹ V. <https://vstv.pravosudje.ba/vstvfo/B/141/kategorije-vijesti/1172/1285>.

tužilaštava, ocjenjivanje rezultata rada nositelja pravosudnih funkcija i praćenje predviđenih vremenskih okvira za odlučivanje u sudovima i tužilaštvima.⁴⁰ U odnosu na disciplinski postupak u sklopu VSTV-a djeluje poseban Ured disciplinskog tužioca koji djeluje na temelju podnesenih pritužbi i u kojem po sistematizaciji radi 12 osoba u punom radnom vremenu. On redovito objavljuje godišnje izvještaje s potpunim statistikama o postupcima te disciplinske odluke u punom tekstu uz djelomičnu anonimizaciju sadržaja.⁴¹

3.6. (Ne)moguće reforme u odnosu na odgovornost i integritet

Koliko smo ove probleme prepoznali, i kakve su šanse da se i naš DSV rekonceptualizira? Prava reforma uključivala bi između ostaloga i promjene ustavnih odredbi, kao i bitne promjene u institucionalnom dizajnu: promjene u nadležnosti, sastavu, načinu izbora, unutarnjoj organizaciji i uređenju postupaka koji se odnose na gore opisane teme. Jačanje institucionalnog kapaciteta načelno bi bilo moguće, no koliko će se dogoditi, vidljivo je iz gotovo grotesknog detalja navedenog u NPOO-u: naime, u njemu se navodi da će država bitno ojačati institucionalni kapacitet DSV-a time što će do 2026. godine povećati broj zaposlenih kadrova u njemu za 50% (dakle za nova tri do četiri upravna referenta?). Vrlo skromne izmjene Zakona o DSV-u i Zakona o sudovima⁴² prihvaćene su u srpnju ove godine, a u njima je manje-više sadržan *status quo*, uz tek neznatne i kozmetičke pomake koji dobro služe za popunjavanje godišnjih službenih izvještaja o vladavini prava namijenjenih Europskoj komisiji.⁴³ Neovisne stručne inicijative i sugestije usmjerene na poboljšanje ovih zakona koje su dolazile iz tuzemstva u najvećoj su mjeri ignorirane.⁴⁴

Što bi međutim bila alternativna, prava reforma koja bi pokazala stvarnu privrženost osiguranju odgovornosti i integriteta pravosuđa? Ona ima više mogućih pravaca, no sažmimo samo neke od njih, i to one koji ne bi nužno tražili promjene Ustava:

- **Sudska uprava:** Imenovanje predsjednika sudova trebalo bi biti u nadležnosti tijela koje ima i odgovornost za efikasno i kvalitetno djelovanje sudske uprave. Ako zbog ustavnih i drugih razloga više nije moguće da tijela državne izvršne vlasti odgovorna za pravosudnu upravu imaju te ovlasti, onda bi DSV trebao imati i snositi odgovornost za praćenje funkcioniranja sudske i pravosudne uprave u cjelini, a njegove bi se odluke o imenovanju predsjednika sudova trebale donositi na prijedlog drugih za sudsku upravu odgovornih i demokratski legitimiranih tijela kao što su predsjednik Vrhovnog suda i ministar pravosuđa. Umjesto ograničavanja broja mandata predsjednika sudova, trebalo bi poticati kontinuirano objektivno vrednovanje njihova rada kao glavni kriterij ostanka na funkciji.

⁴⁰ <https://vstv.pravosudje.ba/vstvfo/B/141/kategorije-vijesti/1198/1201>.

⁴¹ <https://udt.pravosudje.ba/vstvfo/B/200>. Vidi i Priručnik za vođenje disciplinskog postupka VSTV-a, <https://udt.pravosudje.ba/vstvfo-api/vijest/download/55238>.

⁴² ZID ZDSV-a i ZS-a, NN 80/22 od 11. srpnja 2022.

⁴³ V. Izvješće o vladavini prava u Republici Hrvatskoj za potrebe izrade Godišnjeg izvješća Europske komisije o vladavini prava u državama članicama Europske unije, Vlada RH, 18. siječanj 2022., <https://vlada.gov.hr/sjed-nice/96-sjednica-vlade-republike-hrvatske-33757/33757>, str. 3-6.

⁴⁴ Vidi Primjedbe Centra za demokraciju i pravo Miko Tripalo na predloženu novelu ZDSV-a, <https://tripalo.hr/komentar-centra-miko-tripalo-na-dokument-nacrtr-prijedloga-zakona-o-izmjenama-i-dopy-nama-zakona-o-drzavnom-sudbenom-vijecu/> od 4. svibnja 2022. Niti jedna od bitnih primjedbi CMT-a nije bila uvažena, ni u odnosu na javnost stegovnih postupaka, ni u odnosu na izbor članova DSV-a.

- **Sastav i izbor članova DSV-a:** Članovi DSV-a trebali bi primarno biti motivirani dobrim funkcioniranjem pravosudnog sustava, a to bi trebalo determinirati i njihovo poimanje neovisnosti i odgovornosti sudbene vlasti. Ako je ustavno propisano da sedam od jedanaest članova DSV-a čine suci, to ne isključuje mogućnost da se način izbora i tih, i drugih članova Vijeća uredi na način koji neće biti delegatsko-reprezentativan kao do sada, nego podešen cilju da se na temelju programa i životopisa kandidata u postupku u kojem sudjeluju svi dionici od strane posebnog, mješovitog tijela za selekciju izaberu osobe lojalne dobrobiti pravosuđa.
- **Institucionalni kapacitet i organizacija Vijeća:** Za mnogobrojne ovlasti Vijeća nužno je imati snažno i dobro organizirano profesionalno tijelo koje je osposobljeno pripremati djelovanje u pojedinim područjima. U odnosu na odgovornost i integritet, posebne bi službe Vijeća trebale u specijaliziranim odjelima pratiti i analizirati rad i razvoj pravosudnog sustava, sustavno se baveći ocjenom rada sudova i sudaca, jačanjem integriteta nositelja pravosudnih funkcija, unaprjeđenjem efikasnosti i kvalitete rada u sudovima, edukacijom i profesionalnim usavršavanjem te provođenjem stegovnih postupaka.
- **Disciplinska odgovornost.** Za vođenje stegovnih postupaka protiv sudaca trebalo bi osnovati ured posebnog disciplinskog tužitelja. On bi trebao imati i odgovarajući broj zamjenika koji bi pokretali postupke po primljenim obavijestima, pritužbama i inicijativama. Postupak bi trebala provoditi specijalizirana povjerenstva kao tijela imenovana od DSV-a, uz jasne smjernice i politiku sankcioniranja. U njima bi se uz članove Vijeća mogli nalaziti i vanjski članovi specijalizirani za pojedina pitanja. Svi opći podaci o postupcima morali bi biti javno prezentirani na način koji jasno ukazuje na probleme i trendove, a i same bi odluke načelno trebale biti bez odgode javno objavljene, kao i svaka druga odluka donijeta u sudskom postupku.

Ozbiljne reforme u pogledu jačanja odgovornosti i integriteta, dakle, možda i nisu nemoguća misija – no i dalje preostaje pitanje o tome tko ih može pokrenuti u okolnostima u kojima za njih nema političke volje.

4. Drugi reformski paket: tehnološka transformacija i inovativnost

4.1. Općenito

Svi se slažemo da bi pravosuđe trebalo pratiti kretanja u društvu te da bi se trebalo modernizirati, ići ukorak s vremenom. Digitalizacija je danas borbeni poklič i u pravosudnim krugovima, pa tako dobivamo e-spis, e-gruntovnicu, e-ovrhu, e-svaštanešto. Međutim, ako se izvidi koliko je tzv. elektronifikacija doprinijela boljem, bržem i kvalitetnijem pravosuđenju koje je prilagođeno interesima i potrebama svojih krajnjih korisnika – građana i gospodarstva – uviđamo da su očekivane koristi u velikoj mjeri izostale.

4.2. (Pre)kasno i (pre)malo: elektronička komunikacija i ročišta na daljinu

Temeljni razlog zašto značajni potencijal digitalizacije nije iskorišten je nedostatak cjelovite vizije i neambicioznost planova digitalizacije. Naime, pod digitalizacijom pravosuđa poduzimaju se parcijalne reforme koje zahvaćaju tek neke segmente pravosudnog procesa, i to desetljećima nakon što su slične reforme već poduzete u drugim državama Europske unije.

Dobar su primjer za to pomaci u modalitetima komuniciranja između sudova i profesionalnih korisnika pravosudnih usluga, što je do sada najvidljiviji uspjeh u ovom području. Napredak u elektroničkoj komunikaciji (a ona je tek jedan od malenih segmenata u pravosudnom procesu) nisu proizašli iz smišljene politike, nego su bili primarno uvjetovani pandemijom COVID-a 19.⁴⁵ Napredak je pritom relativna stvar: elektronička razmjena podnesaka između pravosudnih institucija i pravnih profesionalaca čini se golemim skokom upravo zato što je domaća praksa donedavno bila na samom začelju europskih trendova. Jer, dok je razmjena informacija u pravosuđu drugih zemalja već davno prihvatila uobičajene komunikacijske kanale današnjice (npr. e-poštu), u Hrvatskoj se svaka slična modernizacija nastojala čim dulje izbjeći ili barem odgoditi.

Slična, a dijelom i gora, je sudbina i aktualnih projekata „digitalizacije“ među kojima se posebno ističu odredbe o održavanju tzv. ročišta na daljinu.⁴⁶ Naime, održavanje sudskih ročišta uz pomoć audio i video veze već su odavno standardni dio europskih pravosudnih praksi. U dokumentima Europske unije, audio- i videokonferencije promiču se kao metoda efikasnijeg pravosuđenja već desecima godina⁴⁷, kao nastavak sustavne politike promicanja komunikacije na daljinu u odnosima vlasti s građanima s kraja prošlog milenija.⁴⁸

Potezi koji su u Hrvatskoj učinjeni na ovom planu ponovo odražavaju tipično zakašnjelo deklarativno prihvaćanje uz odgodu na neodređeno vrijeme radi održanja faktičkog *status quo*-a. Bile su potrebni deseci godina da bi se o ročištima na daljinu uopće počelo govoriti. Mogućnost održavanja ročišta na daljinu u parničnom postupku bila je formalno uvedena tek izmjenama ZPP-a iz 2019. godine⁴⁹, no i nakon što su one stupile na snagu nisu došle do primjene sve do razdoblja epidemijskog *lockdowna*.

U to su doba neki napredniji sudovi i suci (uglavnom trgovački) za online ročišta počeli koristiti raspoložive tehnološke platforme (Zoom, Webex, Meet). No, iako je takva praksa bila razmjerna rijetkost, nakon labavljenja epidemijskih mjera ona se više nije službeno podržavala, a čini se da će nova izmjena ZPP-a iz 2022. dovesti *de facto* do gašenja ovih skromnih začetaka modernizacije. Naime, izmijenjene odredbe sada predviđaju da se ročišta na daljinu održavaju „uz korištenje tehnološke platforme za komunikaciju na daljinu“ te na osnovi „pravilnika kojeg donosi ministar“. Drugim riječima, savršeno dobra tehnološka rješenja kojima sudovi raspolažu, i koja su već počeli koristiti, od 19. srpnja 2022. više nisu dopustiva, a ročišta na daljinu moći će se održavati tek kada bude (uz uvjet financiranja Europske unije) izrađena specijalizirana „tehnološka platforma“ te kada tu tehnološku vertikalu u pravnu horizontalu pretoči aktualni ministar. Za to on, prema slovu zakona, ima na raspolaganju instruktivni rok od 60 dana, no taj se rok – prema ranijim iskustvima s odredbama o elektroničkoj komunikaciji – može produžiti na više godina.

⁴⁵ O tome kako je bila potrebna pandemija da bi se stvarno počele primjenjivati zakonske odredbe o elektroničkoj komunikaciji unesene u Zakon o parničnom postupku sedam godina ranije vidi više u: Uzelac, A., COVID-19 kao katalizator za digitalizaciju pravosuđa?. U: Barbić, J. (ur.) Primjena prava za vrijeme pandemije COVID-19. Zagreb, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti (HAZU), str. 374-375.

⁴⁶ V. izmjene čl. 115. ZPP-a iz 2022. godine.

⁴⁷ V. npr. Uredbu o europskom postupku za sporove male vrijednosti 861/2007, članak 8.

⁴⁸ Usp. dokument Europske komisije COM/97/0623 final, 1997 i Bangemannovo izvješće koje je dovelo do plana e-Europe.

⁴⁹ Usp. izmjene čl. 115. ZPP-a, NN 70/19.

A, ako će za re-introdukciju ročišta na daljinu biti moguće rok od 60 dana pretvoriti u razdoblje od više mjeseci i godina, može se samo nagađati što će se dogoditi s početkom primjene odredbi o tonskom snimanju sudskih rasprava. Naime, u novom je zakonu određeno da će „ministar... odlukom utvrditi jesu li ispunjeni tehnički uvjeti za tonsko snimanje ročišta na pojedinim sudovima“ s 1. listopada 2024.⁵⁰ Osim što ni ovaj rok nikoga stvarno ne obvezuje, sasvim bi u skladu sa zakonom bila i odluka da tehnički uvjeti za tonsko snimanje na većini, ili svim sudovima, ne postoje.⁵¹ Sve to usprkos okolnosti da zadovoljavajuće tehničke mogućnosti za kvalitetno tonsko snimanje danas postoje na gotovo svakom mobilnom telefonu.

4.3. Primjer promašene digitalizacije: e-ovrha

Jedna od značajnih prepreka uspješnoj tehnološkoj transformaciji je u tome što se digitalizacija može uspješno provoditi tek onda kada postoji jasan cilj i razumijevanje njene svrhe. Da bi se pravosudna praksa mogla uspješno transformirati, najprije je potrebno prihvatiti kvalitetne procedure, osmisliti njihovu ulogu i smisao, pa ih tek onda digitalizirati.

Paradigmatski primjer za neuspjeh digitalizacije zbog nejasnih ciljeva i nepromišljene svrhe samog postupka je tzv. **e-ovrha**.⁵² Riječ je o proceduri koja *stricto sensu* ne odgovara svome pretencioznom imenu, jer **nije ni elektronička, ni ovrha**.

Naime, pod nazivom e-ovrha započeo je rad sustava elektroničkog izdavanja tzv. rješenja o ovrsi na temelju vjerodostojne isprave, što je specifični domaći korelat usporedivim postupcima certifikacije nespornosti tražbina kao što su postupak izdavanja platnih naloga, postupak sudske opomene (*Mahnverfahren*) i slični postupci.⁵³ Bit toga postupka nije ovrha, već filtriranje predmeta u kojima neplaćeni račun ili druga slična tražbina nisu proizašli iz spornog pravnog odnosa, već je do njih došlo iz drugih razloga (propust, zaboravnost, nedostatak sredstava).

Cilj ovog postupka jest da se kognicijski sudski postupak (parnica) izbjegne, i to na jedan od dva načina. Prvi jest da „ovršenik“ (zapravo: presumirani dužnik) po primitku rješenja s platnim nalogom uvidi svoj propust te plati dugovano. Drugi, do kojeg dolazi u slučaju izostanka bilo kakvog aktivnog odgovora, jest zakonska presumpcija koja pasivno držanje dužnika/tuženika/ovršenika tumači kao priznanje, temeljem čega rješenje koje sadržava nalog za ispunjenje novčane tražbine postaje neposredno ovršivo, bez potrebe utuženja i vođenja parnice. Jedino u slučaju osporavanja rješenja o ovrsi (što se događa tek u 5-10% slučajeva), ovaj „filtrar“ propušta predmete prema sudu, jer se započeti postupak pretvara u klasični parnični postupak. Do „prave“ ovrhe (u smislu prisilnog ostvarenja tražbine) u ovoj proceduri dakle ne dolazi. Ako i dođe – a to može biti tek po okončanju ovoga postupka – ona se u pravilu neće provoditi elektronički. Stoga e-ovrha nije ni „e“-postupak, ni ovrha u strogom smislu te riječi.

⁵⁰ Čl. 110. st. 2. ZID ZPP (NN 80/22).

⁵¹ Usp. tekst čl. 126.b st. 3. ZPP-a (nakon izmjena iz 2022.).

⁵² V. <https://e-ovrhe.pravosudje.hr>.

⁵³ Više v. u Uzelac/Bratković, Certificiranje nespornih tražbina u domaćem i poredbenom pravu, u: Zbornik radova s međunarodnog savjetovanja "Aktualnosti građanskog procesnog prava - nacionalna i usporedna pravnoteorijska i praktična dostignuća", Split: Pravni fakultet u Splitu, 2015, str. 81-116

No, ova „e-ovrha“ ne samo što je promašila naziv, ona je promašila i cilj i svrhu dosadašnjeg „analognog“ postupka izdavanja rješenja o ovrsi na temelju vjerodostojne isprave. Naime, do njegove elektrifikacije, analogni pokušaj da se ovo filtriranje predmeta učini bržim i djelotvornijim uključivao je prenošenje većeg dijela postupka u nadležnost javnih bilježnika, uz opravdanje da se time štede resursi suda, a sam postupak čini djelotvornijim. No, iako je naličje takve politike bio niz negativnih posljedica – značajno poskupljenje postupka za njegove korisnike (kako vjerovnike, tako i dužnike), povećanje ukupnog broja predmeta, pojava velikog broja građana čiji su bankovni računi blokirani, pa i međunarodni problemi s priznanjem ovakvih „ovrha“ kao ovršnih isprava u prekograničnom pravnom prometu – digitalizacija se nije iskoristila radi saniranja bilo kojeg od ovih problema.

Naprotiv, sistemski problemi ovog postupka u „e-ovrsi“ su postali još očitiji. Naime, ionako upitna uloga javnih bilježnika u ovom je postupku nakon digitalizacije postala još upitnijom. Umjesto da se manualna provjera ulaznih dokumenata i podataka koju su obavljali javni bilježnici nadomjesti automatskim elektroničkim generiranjem rješenja koja bi se potom elektronički dostavljalo, oblikovan je sustav u kojem se putem nepreglednog sučelja individualno unose prijedlozi za ovrhu u starom, konvencionalnom obliku, uz skenirane „vjerodostojne“ isprave čija je svrha nejasna čak i profesionalnim sudionicima ovog postupka. Sve zajedno verificiraju javni bilježnici nastojeći otkloniti tehničke probleme za čije rješavanje nisu ni nadležni ni osposobljeni. Kako bi se opravdalo zadržavanje kakve-takve uloge javnih bilježnika u e-ovrsi, tj. zadržalo prenošenje sudskih ovlasti na privatnu profesiju (iako je teško pod bilo kojim uvjetima opravdati državno financiranje elektroničkog sustava čije prihode ubire privatna profesija), javni bilježnici u ovom postupku poduzimaju i potrebne, i nepotrebne radnje.⁵⁴ Nakon pokretanja postupka, predmet višekratno cirkulira između suda i javnog bilježnika i natrag, a čitav je postupak i sporiji i skuplji no što je bio prije njegove „digitalizacije“.⁵⁵ Samim time, glavna funkcija digitalizacije pravosuđa u europskom kontekstu⁵⁶ – olakšanje i pojeftinjenje pristupa pravosuđu – prometnuta je u svoju suprotnost.

⁵⁴ Među „potrebним“ radnjama posebno se u sustavu ističu mnogobrojni unosi usmjereni na izračun i naplatu raznovrsnih stvarnih i predvidivih troškova za razne kategorije beneficijara (bilježnici, odvjetnici, FINA, državni fiscus), koji čine veći dio ove elektroničke platforme. Najveći broj koraka u postupku upravo se na njih odnosi (poziv za uplatu predujma javnobilježničke naknade; račun za predujam javnobilježničke naknade; račun za ostatak javnobilježničke naknade; račun za naknadu troškova dostave drugog pokušaja te svake daljnje dostave rješenja; račun za dostavu rješenja o ovrsi drugom i svakom daljnjem ovršeniku...).

⁵⁵ Prema raspoloživim podacima (prezentacija problema s e-ovrhom odvjetnice N. Owens, ožujak 2022.), ukupno trajanje ovog postupka (u slučaju neosporavanja od strane dužnika) je u postupcima pokrenutim nakon 15.9.2021. bilo od 44 do 114 dana, što je višestruko duže od postupaka pokrenutih prije 2021. godine (20 do 22 dana), a troškovi se nisu smanjili, već blago povećali. Oni u odnosu na glavnice od 1.000 kuna iznose 913,75 kuna (70 kn troškovi FINA-e; 187,50 kn troškovi javnog bilježnika; troškovi odvjetnika za sastav prijedloga 187,50 kn te za pribavu potvrde pravomoćnosti i ovršnosti 312,50 kn i prijedlog za dostavu rješenja 156,25 kn).

⁵⁶ Usp. zaključke Europskog vijeća *Access to justice — seizing the opportunities of digitalisation*, OJ C 3421, 14.10.2020.

4.4. Tehnološka transformacija i inovativnost u kontekstu poimanja uloge i funkcije sudaca

No, da bi se vidjelo koliko je hrvatsko pravosuđe spremno za pravu i stvarnu tehnološku transformaciju, treba vidjeti koje su temeljne pretpostavke za ispravnu recepciju novih tehnologija. A prva je pretpostavka da se shvati prava uloga i funkcija sudova i sudaca. Naime, suđenje je složen proces. Danas se u svijetu generalno odbacuje pojednostavljena Montesquieuova formula prema kojoj je sudac glasnogovornik zakona (*la bouche de la loi*), dakle svojevrsna mašina za mehaničku supsumpciju činjenica pod precizne zakonske norme. Po sadašnjem stanju tehnologije, kada bi sudac trebao biti mašina za supsumpciju, onda sudova i sudaca ne bi trebalo ni biti. Mehaničke radnje strojevi uvijek mogu odrađivati bolje od ljudi, a najbolji je stroj za supsumpciju upravo računalo. Ono će nezahtjevne rutinske zadatke uvijek obavljati mnogo većom brzinom i preciznošću negoli čovjek.

U Europi se zato sve više uviđa da su osnovne pretpostavke za iskorištavanje potencijala koje tehnologija ima povezane s poimanjem uloge pravosudnih tijela. Ako suđenje kao temeljnu uslugu pravosudnog sustava poimamo kao kompleksan fenomen regulacije društvenih odnosa na temelju tumačenja pravnih normi u specifičnom društvenom kontekstu, tehnološki razvoj ne može zamijeniti sudove, no može im pomoći. No, za to je potrebno da se unutar pravosudnog sustava osigura prostor za inovativnost te da se omogući dovoljna diskrecija i fleksibilnost u rješavanju sve složenijih društvenih problema. Valja odgovoriti i na druge izazove današnjeg vremena, potrebe za kolektivnim odlučivanjem i sve brži ritam rada, jer su očekivanja o tome što je vrijeme primjereno za rješavanje određenog slučaja danas mnogo veća negoli što su bila prije 50 ili 100 godina.

Prava modernizacija traži dakle sistem koji iznutra stalno ima poticaj da se mijenja i prilagođava. Sudovi i suci u njemu moraju imati značajnu slobodu u oblikovanju pilotskih projekata i procedura. Samostalno djelovanje treba poticati, a hijerarhijski viši položaj ne smije se koristiti radi pokazivanja pravne superiornosti, već kao element usmjeravanja uz ostavljanje bitne slobode djelovanja.

Utoliko, za kvalitetnu tehnološku transformaciju nije samo potrebno imati kvalitetne i dobro promišljene procedure koje bi se kroz digitalizaciju unaprjeđivale, pojednostavljivale, ubrzavale i pojeftinjivale; potrebno je imati i dobro promišljen odnos prema samoj jezgri sudovanja te jasnu sliku o tome što je uloga i funkcija sudaca i sudova u modernoj europskoj državi.

U hrvatskom okruženju mogu se razabrati upravo suprotni trendovi. U raspravama posljednjih godina glavnu ulogu igraju kvantitativne analize temeljene na broju riješenih pojedinačnih predmeta te tzv. sudačka norma sadržana u okvirnim mjerilima za rad sudaca.⁵⁷ Naravno da je i kvantitativno vrednovanje predmeta važno, kao i urednost njihovog procesiranja. Međutim, zbog prenaglašavanja toga elementa, čini se da se u praksi suđenje sve više svodi na kvantitativno ispunjavanje nezahtjevnih zadataka u nepoticaјnom okruženju.

⁵⁷ V. nova Okvirna mjerila (izmijenjena 2022) na https://mpu.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Okvirna%20mjerila/Okvirna%20mjerila%20za%20rad%20sudaca_2021..pdf. Mjerila su donesena usprkos negativnom mišljenju proširene opće sjednice Vrhovnog suda (usp. <https://www.edusinfo.hr/aktualno/dnevne-novosti/48685>).

To sve u svemu dovodi do negativne selekcije kadrova, oblikovanje sustava koji voli samo jednostavna formularna rješenja, a izbjegava složene slučajeve. Time su ujedno potiče i bijeg od odgovornosti za konačnu odluku, gdje god je za nju potrebno učiniti nešto više od puke mehaničke supsumpcije pod jasna pravila.

4.5. (Ne)moguće reforme u odnosu na kretanje ukorak s vremenom: digitalizacija kao integralna modernizacija

Polazeći od iznesenih premisa, što bi trebala donijeti prava tehnološka transformacija koja bi dovela hrvatsko pravosuđe ukorak sa zahtjevima moderniteta?

Za početak, politike pravosudne digitalizacije trebale bi biti **ambiciozne**, trebale bi imati **dugoročnu viziju razvoja**, a također bi trebale imati i svoje **konkretne nositelje** koji za svoje projekte odgovaraju vlastitim imenom i prezimenom.

Ambicioznost bi pretpostavljala da se kao orijentacijsku točku uzme aktualno stanje i pravac tehnološke transformacije u državama čija pravosuđa uživaju visok stupanj javnog povjerenja.⁵⁸ Ako se stvarno želi ostvariti tehnološka transformacija, ne može se kao referentnu točku u strategijskim projekcijama razvoja staviti teme poput ročišta na daljinu i elektroničke komunikacije koje su bile aktualne u Europi pred trideset i više godina. Premda su s obzirom na sadašnje stanje i mali pomaci u ovom području nezanemarivo postignuće, treba biti svjestan da ovi parcijalni pomaci nisu cilj, već samo jedan od miljokaza na putu prema mnogo dalekosežnijem odredištu. Uz te miljokaze postoje i mnogi drugi. A što se tiče njih, usporedbe s naprednim europskim sustavima ukazuju – uz određene iznimke – na vrlo značajne deficite. O tome je dostatno konzultirati usporedbe iz Europskog pravosudnog semafora koje se odnose na aspekte pravosudne digitalizacije u odnosu na:

- razne aspekte dostupnosti informacija o pravosudnom sustavu na internetu za opću javnost⁵⁹,
- postupovna pravila prilagođena digitalnom okruženju⁶⁰,
- korištenje sudova i javnih tužiteljstava digitalnom tehnologijom⁶¹,
- dostupnost integralnih alata za elektroničku komunikaciju⁶²,
- digitalna rješenja za vođenje i praćenje sudskih postupaka⁶³,
- mogućnost pristupa javnosti objavljenim presudama na internetu⁶⁴ te
- mogućnosti izrade strojno čitljivih sudskih odluka⁶⁵

⁵⁸ Vidi *ibid.*, str. 3, o rezultatima dubinske analize stanja u digitalizaciji pravosuđa u državama članicama EU na temelju istraživanja Europske komisije (SWD(2020)540). V. i podatke o digitalizaciji pravosuđa u Europskom pravosudnom semaforu,

⁵⁹ V. Europski pravosudni semafor, Slika 39.

⁶⁰ *Ibid.*, v. Slika 40.

⁶¹ *Ibid.*, v. Slika 41.

⁶² *Ibid.*, v. Slika 42.

⁶³ *Ibid.*, v. Slika 44. (za građanske i upravne predmete) i Slika 45. (za kaznene predmete).

⁶⁴ *Ibid.*, v. Slika 46. (pri čemu su poneke kvalifikacije za Hrvatsku problematične, npr. o mogućnosti pristupa javnosti objavljenim presudama u prvostupanjskim i drugostupanjskim sudovima).

⁶⁵ *Ibid.*, v. Slika 47.

Problem nije samo u tome što se po mnogim od gore navedenih usporedbi hrvatsko pravosuđe nalazi na samom začelju, nego još više u tome da se takvo stanje nije ni prepoznalo u službenim pravosudnim strategijama i planovima.

Indikativno je koliko su planovi digitalizacije (jedne od dvije ključne komponente europskog razvojnog plana)⁶⁶ u odnosu na pravosuđe skromni i neambiciozni u ključnom dokumentu za financiranje reformi do 2027. godine – u Nacionalnom planu obnove i oporavka (NPOO). U tom je dokumentu, uz samozadovoljne i samozavaravajuće tvrdnje o visokim dosegima digitalizacije (navodnoj uspostavi „sveobuhvatnog informacijskog sustava praćenja i upravljanja predmetima u sudovima“ i „sustavnom praćenju trajanja sudskih predmeta“ te „zreloj fazi“ i „stabilnosti“ eSpisa)⁶⁷ vrlo malo konkretnih problema dijagnosticirano te se sukladno tome i na financiranje podnijelo vrlo malo konkretnih unaprjeđenja. Uz opće i neodređene navode o tome da će se postojeći sustavi „nadograditi novim funkcijama i integrirati nova arhitektura“, da će se ostvariti „poboljšano korisničko iskustvo“ i uvesti „potpuna elektronička dostava dokumenata e-građanima“, jedini su konkretni prijedlozi usmjereni na teme koje su davno trebale biti zatvorene, a to su objava prvostupanijskih i drugostupanijskih odluka na internetu, uz „razrađeno pretraživanje i mogućnosti automatizirane anonimizacije sudskih odluka radi pravila o zaštiti osobnih podataka“ te osiguranje uvjeta za održavanje ročišta na daljinu na svim prvostupanijskim postupcima.⁶⁸ Neambicioznost NPOO-a naknadno su slijedili i drugi strateški dokumenti, a posebno Nacionalni plan razvoja pravosudnog sustava za razdoblje od 2022. do 2027. godine. Drugim riječima, vjerojatnost da se u nizu deficitarnih aspekata u digitalizaciji nešto poduzme u narednih pet do deset godina je minimalna.

No, da smo temeljitije razmišljali o integralnoj viziji budućeg modernog i inovativnog pravosuđa, tada bismo trebali ići i korak dalje od postizanja individualnih *benchmarka* i poboljšanju niza izoliranih indikatora tehnološke modernizacije pravosuđa. Tada bismo trebali razmišljati i o integralnoj modernizaciji pravosudnih procedura u kontekstu prilagođavanja pravosuđa modernom načinu života, ali i potrebnim promjenama u pristupu ulozi i funkciji sudova i sudaca u kompleksnom svijetu koji traži više inovativnosti, prilagodljivosti, mudrosti, ali i brže, masovnije i kolektivnije rješavanje pravnih problema.

Za početak, potrebno je ozbiljno razmisliti je li nam, i gdje, potreban integralni digitalni sudski postupak, istinski e-predmet i e-panica u kojem se sve radnje u postupku poduzimaju u virtualnom okruženju. Odgovor na to pitanje nije jednostavan i trivijalan, i ovisi o definiciji uloge sudova i sudaca o kojoj smo ranije govorili. Svakako je sigurno da se kompleksni, veliki i važni sudski postupci ne mogu – pa i ne smiju – prepustiti automatskom digitalnom odlučivanju, ma koliko sofisticirani bili budućí algoritmi bazirani na strojnom učenju i samousavršavanju. Također, za neke, odabrane predmete, neposredni susret u stvarnom fizičkom okruženju uvijek će pružati više prilike za kvalitetno odlučivanje od ročišta na daljinu.

No, jednako tako treba znati prepoznati i velik broj jednostavnih, rutinskih i formularnih postupaka koji ne samo da se mogu u potpunosti digitalizirati, nego su i podobni za to da se

⁶⁶ U europskom planu obnove i oporavka na vodeće su mjesto stavljene „dvije tranzicije“ – zelena i digitalna.

⁶⁷ V. NPOO, t. C2.5. Moderno praovusđe spremno za buduće izazove, str. 713 i d.

⁶⁸ Za tu namjenu zatraženo je višestruko manje sredstava u odnosu na druge investicije – izgradnju Trga pravde u Zagrebu (70% ili 511 milijuna kuna) i energetska učinkovitost sudskih zgrada (11% ili 79 milijuna kuna).

u velikoj mjeri automatiziraju. U hrvatskim prilikama, unutar pravne kulture koja njeguje ekscesivni formalizam i normativni tekstualizam, takvih postupaka ima jako mnogo. Ako se za razliku od ostatka modernog svijeta ponašamo kao da je sudac zaista samo „mašina za supsumpciju“, takvo formalizirano i mašinizirano odlučivanje može i treba biti prepušteno stroju koji će ga puno bolje obavljati. Sigurno je da će se jedan dio procesa transformacije odvijati u tom smjeru, i od toga ne treba bježati, već to treba pozdraviti kao poboljšanje usluga pravosudnog sustava za korisnike, uz njegovo pojeftinjenje za državni proračun. Naravno, za to je potrebno i pripremati se, prekvalificirajući sudske službenike i optimizirajući dimenzije pravosudnog aparata.

Dvije krajnosti tek djelomično iscrpljuju domenu budućeg pravosuđenja. Između potpuno automatiziranih digitalnih postupaka i rijetkih klasičnih analognih ročišta postoji i velik međuprostor za integralnu digitalnu transformaciju koja bi trebala zahvatiti sve elemente pravosudnog sustava. Neki njeni elementi primjereni modernom vremenu, koje bi svaka buduća strategija pravosudne digitalizacije trebala sadržavati, uključivala bi:

- **Izvorne digitalne spise za sve sudske predmete.** Već sada je sasvim jasno da su papirnati spisi, makar i kao duplikat digitalnog sadržaja, očiti anakronizam. U odnosu na Hrvatsku, najprije je potrebno uočiti da sadašnji tzv. e-spis nije pravi elektronički spis. On se i dalje oslanja na originale koji moraju postojati u papirnatom obliku. Elektronička komunikacija, koja za sada obuhvaća ograničeni broj sudionika, omogućava podnošenje dokumenata, npr. tužbe ili žalbe, u elektroničkom obliku, ali svaka se tako podnesena tužba ili žalba mora fizički ispisivati i ulagati u papirnati spis. U Europi je praksa već odavno otišla puno dalje: Portugal tako npr. vodi integralne i izvorne digitalne spise još od 2008. godine.
- **Potpunu online javnu objavu cjelovitog teksta svih sudskih odluka.** Današnji sustav objave sudskih odluka, koji je izrađen novcem europskih projekata davno prije pristupanja Europskoj uniji, danas je također očiti anakronizam.⁶⁹ On obuhvaća uglavnom samo odluke Vrhovnog suda, a čak se ni one više ne objavljuju 100-postotno. Ako se objavljuju, objavljuju se s tjednima, mjesecima, pa i godinama zakašnjenja. Njihov sadržaj i kada su objavljene često ima malo smisla, jer se objavljene odluke Vrhovnog suda oslanjaju na odluke nižih sudova koje same nisu dostupne. Od reforme pravila o reviziji, koja su promijenila način pristupa Vrhovnom sudu jer traže od stranaka da dokažu postojanje neujednačene sudske prakse nižih sudova, i strogo pravno trebalo bi bez ikakve odgode omogućiti objavu svih relevantnih odluka žalbenih sudova, a u vrlo skorom roku i objavu najvećeg dijela presuda prvostupanijskih sudova. Objave tih odluka, za razliku od današnjeg stanja u odnosu na odluke Vrhovnog suda, trebale bi uslijediti u elektroničkom obliku na internetu u roku od nekoliko sekundi ili minuta po donošenju.
- **Automatizaciju rutinskih elemenata postupanja i digitalnu pripomoć u odlučivanju.** Važna svrha digitalizacije je povećanje efikasnosti, a to je moguće jedino ako se na kvalitetan način digitalizacija iskoristi za automatizaciju rutinskih koraka i aktivnosti u sudovima. A takvih aktivnosti ima mnogo. Na primjer, za kašnjenje u objavi odluka najčešće se službeno kao razlog navodi anonimizacija sudskih presuda. Iako taj razlog ni od početka nije bio uvjerljiv, sama potreba i svrha anonimizacije nije u cijelosti

⁶⁹ Vidi objavu sudske prakse na <https://sudskapraksa.csp.vsrh.hr/home>.

raspravljena, a u tehničkom je smislu ona trivijalan zadatak. Anonimizacija je dobar primjer operacije koja se uz prilagođavanje načina rada može provesti instantno, formalnim odvajanjem identifikacijskih elemenata od ključnog sadržaja odluke. Sličan primjer za potencijal visokoautomatiziranog odlučivanja su i platni nalozi odnosno postupak donošenja rješenja o ovrsi na temelju vjerodostojne isprave.

- **Online odlučivanje za malične sporove i nesporne predmete.** Što se tiče online sudova, online ročišta i online rasprava, potrebno je da im se priđe na pravi način. Umjesto stavljanja težišta na sigurne komunikacijske sustave, trebalo je razmisliti kako kroz online ročišta i integralni online sudski postupak ostvariti tradicionalnu svrhu usmene i javne rasprave, a to je ostvarenje načela javnosti i javne kontrole rada pravosuđa. Potencijali digitalne tehnologije trebali bi se iskoristiti za to da se javnosti omogući širi, a ne uži uvid u postupak, i njegovo bolje, a ne lošije razumijevanje.
- **Sinkroni uvid javnosti u tijek sudskih postupaka i sadržaj spisa te analitičke podatke relevantne za efikasnost i integritet postupka.** Da bi javnost s razlogom mogla imati povjerenje u pravosuđe, bilo bi potrebno da ima neposredan i kvalitetan uvid u sve podatke iz kojih se može zaključiti o tome kako pravosuđe radi, gdje su mu jake strane, a gdje bitni problemi, uz uvid u to koji se koraci poduzimaju radi unaprjeđenja sustava i rješavanja problema. U NPOO-u se navodi da su svi relevantni podaci o radu pravosuđa već sadržani u e-spisu gdje ih mogu sagledati suci i službenici Ministarstva pravosuđa.⁷⁰ To nije sasvim točno, jer razni podaci relevantni za efikasnost i integritet pravosuđa nisu raspoloživi (npr. u odnosu na sustavno praćenje trajanja postupaka po pojedinim tipovima i stadijima). No, u mjeri u kojoj su točni, deklarativni stavovi iz NPOO-a dokazuje da raspoloživi podaci o radu pravosuđa redovito nisu dostupni javnosti, nego samo insajderima – sudu i sudskoj upravi. Do mnogih bitnih informacije čak se i za svrhe znanstveno-stručnih analiza teško može doći – a sve bi te informacije trebale sinkrono sa svojim nastankom biti na uvidu svima.

Je li ovo nemogući zadatak? U aktualnom stanju stvari je možda teško ostvariv, no ako se želi da pravosuđe ne bude najzaostaliiji socijalni podsustav unutar državne vlasti, nužno je poduzeti odlučne korake u pravcu koji smo opisali.

5. Treći reformski paket: stvaranje kooperativnog i inkluzivnog pravosuđa

5.1. Općenito

Od svih elemenata korijenite pravosudne reforme, najvažniji je međutim ovaj posljednji. Naime, kooperativnost i inkluzivnost su vrline koje hrvatskom pravosuđu trenutno najviše manjkaju. Upravo u domaćim pravosudnim prilikama najviše se očituje frontovska podjela između nositelja pravosudnih funkcija i svih ostalih. Kako je to plastično opisao Josip Kregar, čini se da su pravosudne institucije iznad društva, one „žive u nekom limbu“.⁷¹ Inicijator ovog okruglog stola, Ivo Josipović, višekratno je isticao da sudbena vlast postaje „država u državi“.

Ovakva situacija posljedica je razvoja o kojem sam pisao u drugim radovima. Na okruglom stolu HAZU u lipnju 2021. ukazivao sam na to da pravosuđe mora biti otvoreno prema

⁷⁰ Usp. NPOO, str. 713-715.

⁷¹ J. Kregar, „Moj je život prošao, a reforma pravosuđa nema!“, *Autograf*, 28. veljače 2019., <https://www.autograf.hr/moj-je-zivot-prosao-a-reforma-pravosuda-nema/>.

javnosti, jer je takva kvaliteta u samim temeljima poštenog suđenja.⁷² Otvoreno pravosuđe je nužan sastavni dio otvorenog društva. Ako se pravosuđe za ostatak društva zatvori, tada ono gubi njegovo povjerenje. A pravosuđe bez povjerenja građana gubi cilj svoga postojanja, te je stoga i sasvim logično na dnu ljestvice javnog povjerenja u institucije, jer „glavni parametri mjerenja sudstva nisu broj sudaca, proračunska sredstva i plaće, već društveni učinak i povjerenje.“⁷³

5.2. O postupnom zatvaranju pravosuđa prema ostatku društva

Nije dvojbeno da je u proteklih nekoliko desetljeća došlo je do otuđenja pravosuđa od ostatka društva i njegovog zatvaranja prema javnoj kritici. Na općem planu, ovo otuđenje očituje se u nedostatku otvorenosti za dijalog, suradnju i uključivanje drugih perspektiva u odnosu na ostvarenje ciljeva radi kojih pravosuđe djeluje i postoji. Izjave vodećih osoba sudbene vlasti, uz rijetke iznimke, antagonizirale su javnost odbijanjem da se suoči sa stvarnim problemima. Bilo kakva, pa čak i dobronamjerna, stručna i argumentirana javna kritika, odbacivala se kao neprimjereni pritisak na sudsku neovisnost. Uz značajnu dozu osornosti, prepotentnosti i bahatosti, otpisivane su sve inicijative koje su makar i u maloj mjeri pokušavale promijeniti stvari – čak i kada su takve inicijative dolazile uz valjane razloge i od ovlaštenih osoba.⁷⁴

Odsutnost otvorenosti naglašena je i institucionalno, na raznim razinama, od edukacije do regrutacije kadrova; od planiranja zakonskih reformi do profesionalnog usavršavanja; od praćenja pravosudnih statistika do objave sudskih odluka i oblikovanja dugoročnih politika razvoja. Unutar visokih pravosudnih struktura kreirala se uska, zatvorena elita koja prema onima izvana tvori kompaktan front, samoreproducirajuću strukturu moći u sjeni.

U proteklih desetak godina sve je razvidniji njen animozitet prema dijalogu s drugim dijelovima pravne profesije, a unutar njega posebno se ističe i odbojan odnos prema akademskoj zajednici. Uz opravdanje da sami korisnici inzistiraju na tome, da „teoretičari“ i „profesori“ ne razumiju praksu i ne mogu pomoći u osposobljavanju i evaluaciji pravosudnih dužnosnika, pravosudni ispiti, programi edukacije kandidata za suce, službeni, pa čak i komercijalni seminari za profesionalno usavršavanje pravnika najvećim su dijelom očišćeni od vanjskih dionika i kritičkih stavova.⁷⁵

Prisvajanje monopola na znanje ojačano je monopolom na informacije, jer službene evidencije i statistike, pa čak i najveća baza sudskih odluka, u velikom dijelu jesu dostupne

⁷² Uvodno izlaganje na okruglom stolu HAZU o odgovornosti pravosuđa, *Transparentnost kao otvorenost: o kroničnom deficitu u odnosu između pravosuđa i javnosti*, 15. lipanj 2021.

⁷³ J. Kregar, Hrvatsko pravosuđe: može li se išta popraviti?, u: D. Čepo (ur.), *Europske vrijednosti i izazovi članstva u EU. Hrvatska u komparativnoj perspektivi*, Zagreb (Centar Miko Tripalo), 2020., str. 132.

⁷⁴ Posljednji je takav primjer reakcija najviđenijih sudaca Vrhovnog suda na inicijativu novog predsjednika Vrhovnog suda Radovana Dobronića posvećenu reguliranju vanjskih aktivnosti sudaca. Usp. <https://tris.com.hr/2022/07/predsjednik-vrhovnog-suda-i-opstrukcije-kolega-suci-koji-se-protive-ovome-ne-zele-prihvatiti-ni-minimum-promjena-ne-zele-o-njima-ni-raspravljati/>.

⁷⁵ U mom tekstu *Pravosuđe u Hrvatskoj 2020*, upozorio sam na to da se „skupovi i savjetovanja pravnih praktičara pretvaraju se u interesna okupljanja u kojima se vlastite predrasude predstavljaju kao najbolje prakse, bez kritičkog preispitivanja i komparativne verifikacije“. V. http://www.alanuzelac.from.hr/pubs/C02_Pravosudje2020.pdf, t. II.9.

samo povlaštenim osobama koje su kao profesionalni pravosudni korisnici sustava ovlašteni na uvid u sudske odluke, sudske spise i sudske statistike.⁷⁶ Sličan je i trend u zakonodavnoj praksi, jer u radu radnih skupina koje sastavljaju zakonske prijedloge (osobito ako je riječ o organizacijskim propisima) redovito dominira baš navedena elita pravosudnih „insajdera“. Zato i ne čudi da se u zakonskim projektima koji se odnose na sudbenu vlast i pravosuđe, pa i u pravosudnim strategijama, ne pojavljuju nikakvi značajni pomaci. Jer, ako je glavni interes kreatora u tome da se održi *status quo*, vjerojatnost stvarne promjene jednaka je vjerojatnosti da se svjež zrak osjeti u prostoriji u kojoj se sva vrata i prozori drže čvrsto zatvorenima.

5.3. Institucionalne pretpostavke kooperativnosti i inkluzivnosti pravosuđa

Razvitak zatvorenih pravosudnih struktura nije posljedica osobnih nedostataka, zavjere ili smišljene politike. On je velikim dijelom uzgredna posljedica pravosudnih reformi koje su se provodile od 1990-ih do danas, promičući neovisnost na račun drugih vrijednosti u pravosuđu. O nekim takvim elementima govorili smo predstavljajući prvi (imaginarni) reformski paket. Ovdje bih međutim upozorio i na način na koji se pravosuđe zatvaralo od društva temeljem politika koje su (navodno) jačale njegovu efikasnost i oslobađale ga starih, „socijalističkih“ instrumenata.

Pogrešna dijagnoza rijetko kada rezultira ispravnom terapijom. Neki simptomi bolesti bili su nam dobro poznati: pravosuđe je u drugoj polovici 1990-ih i početkom 2000-ih bilo neefikasno i sporo. Bez konkretnijih empirijskih verifikacija, uzroci problema brzo su se proglasili. Oni su nađeni u nekim institutima i načelima kojima su dodane i etikete ideološki nepoželjnih elemenata iz razdoblja jedinstva državne vlasti. Tu su se između ostaloga našli **načelo kolegijalnosti suđenja, porotno sudovanje te razni oblici laičke participacije** u odlučivanju.

Sve je njih zacijelo bilo najlakše žrtvovati, jer bi reformski potezi koji bi zaista otklanjali duh prošlosti i pridonosili efikasnijem i odgovornijem sudovanju zahtijevali puno više odlučnosti, truda i vremena. Zamjena suđenja u vijećima tzv. „inokosnim“ suđenjem – autokratskim odlučivanjem suca pojedinca – tražila je tek potez pera zakonodavca. Također se lako bilo odreći sudaca-porotnika, jer je njihova smislenost ionako bila dovedena u pitanje dekoncentriranim, posrednim i formalističkim sudovanjem koje je kao *stylus curiae* postalo zaštitni znak hrvatskog „suđenja na rate“ (*peacemeal trial*)⁷⁷. Usput su otpali i preostaci pokušaja da se osigura vanjska stručna perspektiva sudjelovanjem neprofesionalnih sudaca koji poznaju pojedine elemente struke (npr. kroz sastav vijeća trgovačkih sudova u kojima su uz profesionalne suce sudjelovali i eksperti za materiju koja je bila predmet spora).

Da problem nije bio u ovim osobinama, pokazuje se i u tome što pravosuđe uklanjanjem kolegijalnosti i vanjske participacije u suđenju nije postalo bitno brže i efikasnije. Problem

⁷⁶ Najbolji primjer čini baza odluka prvo- i drugostupanjskih odluka SupraNova koja čak nije otvorena ni za stranke i njihove odvjetnike koji imaju pravni interes, pa i nužnost da u slučaju revizije propitaju i citiraju aktualnu sudsku praksu. No, slična je situacija i s postojećim ECMS sustavima kao što su e-spis, e-predmet, e-dražba, e-ovrha itd. Od statističkih informacija, do javnosti u pravilu dolaze samo filtrirani i prerađeni godišnji izvještaji iz kojih se mnoge ključne informacije ne mogu ekstrahirati, premda bi se iz sustava mogle generirati.

⁷⁷ Pojam koji je uveo Mirjan Damaška za dekoncentrirani stil postupka karakterističan za jugoslavenske i postjugoslavenske sudove.

prekomjernog trajanja postupaka izražen je i danas, desecima godina kasnije. No, ono što se previdjelo bilo je da laička participacija, kolegijalno suđenje i angažman stručnjaka kao povremenih sudaca nisu bili socijalistička izmišljotina, već integralni dio zapadne pravne tradicije. Jer, pravna tradicija u državama vladavine prava, uključujući i one u kojima je model profesionalnog, karijernog sudstva najdalje uznapredovao, prepoznaje potrebu da se i u sudnicama osigura pluralizam i otvorenost prema društvu. A da bi se to osiguralo, potrebno je uključiti i u sudsko odlučivanje više perspektiva, više raznovrsnih ideja i argumenata.

Pluralizam i otvorenost prema društvu uključuje i protočnost osoba i ideja unutar same pravne profesije. Karijerni model sudstva donosi inherentne rizike – latentnu opasnost od fah-idiotizma, gubitka kontakta sa stvarnošću i stvaranja korporativne svijesti koja građane kao korisnike pravosudnih usluga, pa čak i druge pravnike poima kao strano i neprijateljsko tijelo. To pokazuju i komparativni primjeri.

U Francuskoj, zemlji koja se može smatrati kolijevkom karijernog sudstva, takve su opasnosti prepoznate te se u raznim stadijima i u raznim formama nastojalo ubaciti elemente koje bi im bili protuteža. Stroga razdioba između sudaca i javnih tužitelja u Francuskoj gotovo da i ne postoji, jer se i jedni i drugi smatraju dijelom iste profesije. Oni su „magistrati“, pravni profesionalci u državnoj službi, koji se razlikuju tek po svojoj funkciji. I jedni i drugi podložni su istom specifičnom profesionalnom osposobljavanju unutar Državne škole za magistrats (ENM), a tek se kasnije odlučuju hoće li postati *magistrats du siege* ili *magistrats du parquet*. No i tada je protočnost unutar takve jedinstvene profesije u visokoj mjeri zajamčena. Profesionalno sudstvo nastoji se približiti društvu i time što ima značajan element laičke (neprofesionalne) participacije. Kako bi se uspostavio kooperativan odnos sa zajednicom, na povremenoj se osnovi imenuju laički (ne-profesionalni) suci (*magistrats exerçant à titre temporaire, MTT*) koji obavljaju sudačku funkciju u nižim sudovima ili sudjeluju kao prisjednici u tročlanim vijećima, a njihov se broj u posljednje vrijeme povećava. Uz to, u radnim sudovima članovi sudskog vijeća paritetno dolaze iz reda zaposlenika i poslodavaca sa značajnim iskustvom u radnim odnosima. Veliko značenje ovih ne-karijernih elemenata ogleda se već u brojkama: samo u radnim sudovima djeluje 14.512 takvih osoba, uspoređeno s ukupnim brojem od 8.412 profesionalnih magistrata (sudaca i državnih odvjetnika).⁷⁸ Sličan sustav postoji i u trgovačkim sudovima.⁷⁹ Raznovrsnost profila i kolateralna regrutacija institucionalizirani su i u sustav profesionalne selekcije i obrazovanja tako da se za kandidate s relevantnim višegodišnjim iskustvom iz državne službe ili privatnog sektora osigurava mogućnost upisa posebnog dopunskog osposobljavanja (*concours complémentaires, CC*) koje omogućava brz prelazak u profesionalnu sudačku profesiju.⁸⁰

Razvoj u Hrvatskoj išao je u sasvim suprotnom pravcu. Recepcija modela karijernog sudstva zaboravila je ugraditi osigurače koji bi omogućili kooperativnost i inkluzivnost, interakciju s drugim pogledima i mišljenjima, s drugim segmentima pravne profesije i društva

⁷⁸ V. prikaz pravnih profesija u Francuskoj za europski pravosudni portal, https://e-justice.europa.eu/29/EN/types_of_legal_professions?FRANCE&member=1.j

⁷⁹ Usp. <https://www.enm.justice.fr/en/training-courses/commercial-court-judges>.

⁸⁰ Za upis je potrebno imati minimalno 7 godina relevantnog iskustva, a godišnje se upisuje oko 500 kandidata. Za razliku od redovitog ciklusa od 31 mjesec praktične nastave u ENM-u za kandidate bez prethodnog radnog iskustva, dopunsko osposobljavanje u ENM-u traje 5 mjeseci. Usp. <https://www.enm.justice.fr/en/actu-19012022-retraining-40-trainee-judges-and-prosecutors-are-sworn>.

u cjelini. Time su se izgubile i institucionalne pretpostavke za integraciju pravosuđa i društva – za sustav sudstva u kojem se njeguje suradnja, uvažava pluralizam i nastoji prepoznati tuđe perspektive i potrebe da bi se na adekvatan način obavila vlastita društvena funkcija. A takve su institucionalne pretpostavke, kao što se iz ranijeg teksta već dalo razabrati:

- dobro osmišljeni elementi **kolegijalnog sudovanja** (odlučivanje u vijećima u svim važnijim predmetima, od prvog stupnja na više);
- dostatna i realistična mogućnost **kolateralne regrutacije** (mogućnosti prelaska iz jednog u drugi segment pravne profesije, npr. iz odvjetništva u sudstvo),
- **interdisciplinarni elementi u obrazovanju** i osposobljavanju pravosudnih dužnosnika,
- sustavno **izlaganje kandidata za suce raznim perspektivama i sadržajima**, uključujući i kritičke stavove, uz poticanje samostalnog mišljenja i inovativnosti;
- široko uključivanje u rad sudova, na određeno vrijeme i uz redovito obavljanje matične profesije, **ne-profesionalnih sudaca** u predmete koji traže specijalistička znanja i neposredno iskustvo iz specifičnih područja, kao i moralno vrednovanje koje odražava stavove zajednice za pojedine vrste socijalno osjetljivih predmeta.

U konačnici, nedostatak otvorenosti i kreiranje zatvorenih pravosudnih elita ide podjednako na štetu pravosuđa, kao i društva u cjelini. Bez dijaloga s iskustvom drugih, teško je razumjeti život oko sebe, a time i ispravno primijeniti pravo, bez obzira na svo tehničko pravno znanje i vještine. A neke se stvari i ne mogu naučiti bez mogućnosti da se na vlastitoj koži iskuša perspektiva drugih. Sudac ne smije biti pravnik osuđen na doživotni boravak u sudnici.

U nastavku, iznijet ću (a dijelom i ponoviti)⁸¹ neke (ne)moguće reforme koje bi, na tragu ovih premisa, mogle dovesti do ponovnog uspostavljanja sistemskih i institucionalnih pretpostavaka za kooperativan i inkluzivan odnos pravosuđa prema društvu.

5.4. (Ne)moguće reforme u odnosu na stvaranje kooperativnog i inkluzivnog pravosuđa

Nužne mjere koje bi mogle dovesti do uspostavljanja pokidanih veza između pravosuđa/sudstva i ostatka društva mogu se svrstati u tri grupe:

1. Mjere radi jačanja kooperativnosti u samim sudovima
2. Mjere namijenjene reintegraciji pravne profesije
3. Mjere koje osiguravaju specifične perspektive, pluralizam i protočnost ideja u pravosudnim procesima

Ad. 1. **Reafirmacija kolegijalnosti u odlučivanju.** Na prvoj razini, u samim je sudovima potrebno osigurati atmosferu koja njeguje suradnju i dijalog, a ne samotni birokratski rad uz autokratsku kontrolu. **Kolegijalno sudovanje** za svrhu upravo ima odlučivanje koje omogućuje dijalog i unutar samoga suda – razmjenu mišljenja, stavova i perspektiva. Ukidanje kolegijalnosti u parničnim postupcima dodatno je birokratiziralo odlučivanje u sudovima, uklanjajući elemente demokratske tradicije i legitimiteta utemeljenog na dijalogu i razmjeni

⁸¹ V. moje radne teze iz teksta *Pravosuđe u Hrvatskoj 2020. Stanje, uzroci krize i moguće mjere*, cit.

mišljenja. Dobitak na efikasnosti (resursima i brzini odlučivanja) kod monokratskog odlučivanja ne nadmašuje stvarne i simboličke gubitke koje je donijelo ukidanje kolegijalnosti. Stoga, uz izuzetke bagatelnih i rutinskih predmeta, **suđenje u sudskim vijećima treba ponovo postati glavni način rada sudova u svim ozbiljnijim građanskim i trgovačkim predmetima.**

Ad. 2. Reintegracija pravne profesije i zamjenjivost uloga. U sadašnjoj konstelaciji, norme koje omogućuju kolateralnu regrutaciju – imenovanje sudaca iz reda osoba koje su ostvarile karijeru u nekom drugom segmentu pravne profesije – pružaju tek teorijsku, u praksi neostvarivu mogućnost. Za suce većine sudova (općinskih, trgovačkih i upravnih) takva šansa više ni normativno ne postoji, jer se za njih traži diploma Državna škola za pravosudne dužnosnike.⁸² Ona je, međutim, svedena na formalnost u svakome smislu osim jednome: dostupna je samo sudskim i državnoodvjetničkim savjetnicima, koji su „obvezni polaznici Škole“.⁸³ Što se tiče mogućnosti izbora za suca Vrhovnog suda, koji bi teorijski bio moguć za „ugledne pravnike“ s višegodišnjim radnim iskustvom,⁸⁴ diskriminirajuća pravila o polaganju posebnih pisanih ispita bila su dostatna da se nikada u praksi s uspjehom ne primijene.⁸⁵ Bitna promjena takve izolacionističke prakse zahtijevala bi višestruke intervencije, kao što su:

- **mogućnost polaganja završnog ispita u Državnoj školi za odvjetničke i javnobilježničke vježbenike** i druge kvalificirane osobe (npr. asistente na pravnim fakultetima), čime bi se oni mogli kvalificirati pod jednakim uvjetima kao kandidati za suce prvostupajskih sudova;
- vraćanje **mogućnosti da se za suca županijskog suda imenuju odvjetnici te drugi pravni profesionalci s iskustvom**, kao i profesori pravnih fakulteta, uz uvođenje **posebne kvote za takva kolateralna (transverzalna) imenovanja**, npr. propisujući da ona trebaju činiti najmanje 20-25% svih imenovanja;
- ukidanje diskriminatornih praksi za candidature uglednih pravnika za suce Vrhovnog suda, te njihovo poticanje npr. kroz **posebne periodične natječaje za suce Vrhovnog suda iz reda uglednih pravnika** (izvan karijernih unaprjeđenja dosadašnjih obnašatelja pravosudnih dužnosti).

Uz jačanje kolateralne regrutacije, valjalo bi stimulirati i zamjenjivost uloga kroz imenovanja povremenih i počasnih sudaca iz redova drugih pravnih profesionalaca i akademskih pravnika (v. dalje) te kroz obvezu kandidata za suce i karijernih sudaca da u sklopu svog stručnog i kontinuiranog usavršavanja dio svoga vremena posvete upoznavanju načina na koji se pravna praksa obavlja izvan sudova i državnih odvjetništava (npr. hospitiranjem u odvjetničkim i bilježničkim uredima, radom u ministarstvu vanjskih poslova i diplomatskim predstavništvima, suradnjom s ustavnim i međunarodnim sudovima).

Ad. 3. Interdisciplinarnost, pluralizam i protočnost ideja između pravosuđa i društva. Osim stvarne kolateralne regrutacije i protočnosti u pravnim profesijama, valja raditi i na široj

⁸² Usp. čl. 51. st. 2. ZDSV-a.

⁸³ V. čl. 21. Zakona o Pravosudnoj akademiji, NN 52/19.

⁸⁴ V. čl. 51. st. 5. ZDSV-a.

⁸⁵ Usp. Pravila o načinu provođenja i ocjenjivanja pisanih radnji kandidata za suca Vrhovnog suda Republike Hrvatske koji nisu pravosudni dužnosnici te načinu provođenja i ocjenjivanja razgovora kandidata za suca Vrhovnog suda Republike Hrvatske, NN 8/2019.

protočnosti osoba, iskustava i ideja ne bi li se u sudnicama osigurao pluralizam koji reflektira raznovrsnost šire društvene zajednice. Već je spomenuto kako to čine države u kojima je dominantan karijerni model imenovanja sudaca, pa bi na tom tragu trebalo djelovati i u Hrvatskoj. Reformske mjere koje bi to osigurale uključivale bi:

- poticanje **imenovanja na sudačka mjesta izvan prebivališta ili redovitog boravišta kandidata** te **rotacije i povremene dobrovoljne premještaje u druga mjesta** tijekom sudačke karijere, radi širenja horizonata, izbjegavanja koruptivnog utjecaja lokalne sredine i harmonizacije praksi u rješavanju povjerenih slučajeva,
- imenovanjem većeg broja **povremenih sudaca** koji raspolažu **specifičnim znanjima i iskustvima** za odlučivanje u posebnim postupcima, poglavito u odnosu na područje radnih, obiteljskih i trgovačkih sporova,
- sustavnu politiku imenovanja **počasnih sudaca** iz redova pravnika i drugih visokoobrazovanih članova zajednice, npr. umirovljenih odvjetnika i sudaca, vodećih akademskih stručnjaka, lidera pojedinih struka i sl.
- **vraćanjem laičke participacije**, u prilagođenom i poboljšanom obliku, radi sudjelovanja u odlučivanju o pitanjima koja traže vrijednosnu ocjenu zajednice, ili se odnose na specifična pitanja u kojima su profesionalni suci neposredno zainteresirani (npr. odlučivanje o postupcima odgovornosti medija za štetu učinjenu objavom kritičkih napisa u odnosu na suce i druge pravne profesionalce),
- provođenjem i objavom studija o socijalnom profilu, vrijednosnim stavovima i imovinskom statusu pravosudnih dužnosnika radi postupnog osiguranja **adekvatne zastupljenosti** u odnosu na spolni, dobni, regionalni, politički i etnički sastav društva,
- **poticanjem projekata pravosudnih inovacija i pravosudne izvrsnosti** koji bi rezultirali pilotskim istraživanjima, a koje bi suoblikovali i u kojima bi paritetno sudjelovali kako suci i drugi pravosudni dužnosnici koji žele poboljšati postojeću praksu, tako i profesionalni i neprofesionalni korisnici pravosudnih usluga te društveni znanstvenici zainteresirani za unaprjeđenje pravosudnih praksi.

Lista mogućih i potrebnih mjera radi osiguranja kooperativnog i inkluzivnog pravosuđa mogla bi se nastaviti. No, već je ranije naznačeno da su bilo kakve promjene u navedenom pravcu malo vjerojatne. Netom prihvaćene promjene propisa koji uređuju regrutaciju pravosudnih kadrova te njihovo obrazovanje i osposobljavanje pokazale su kontinuitet u nespemnosti da se učine bitnije promjene. Dapače, u raznim se iteracijama organizacijsko sudsko procesno pravo u posljednjim godinama mijenjalo u sasvim drugom smjeru: prema daljnjem jačanju autarkije, samoizolacije i separacije od društva.

6. Zaključne napomene o (ne)mogućim reformama

U ovom radu opisali smo promjene koje smatramo nužnim za to da se uklone ozbiljni deficiti koji postoje u pogledu osobina i vrijednosti koje čine kvalitetan i moderan pravosudan sustav koji ima – i zaslužuje – javno povjerenje. Tri vrijednosti dobrog pravosudnog sustava – integritet i društvena odgovornost, kretanje ukorak s vremenom i kooperativnost i inkluzivnost – nisu nedostižne hrvatskom pravosuđu. Naprotiv, ukupnost mjera koje su predložene u ranije izložena tri reformska paketa bile bi sigurno jamstvo za promjene

trendova, a postupno i za stjecanje javnog ugleda i visoke reputacije koju bi pravosuđe u modernim društvima moralo uživati.

Zašto je onda nešto što je dostižno i korisno tako malo vjerojatno, do mjere da se usporedba s nemogućom misijom ne čini pretjeranom? Problem izoliranih, autarkičnih sustava jest uz ostalo i gubitak samokritičnosti, kao i nesklonost bilo kakvim bitnijim promjenama. Ako se privilegije percipiraju kao neupitno pravo, a kritika kao problem kritičara, unutarnjeg poticaja za transformaciju neće biti. Kada se tome pridoda i institucionalno okruženje u kojem se njeguje i potiče iluzija o tome da problem ne postoji, ne samo da neće biti kritične mase za prevladavanje krize, nego će se ona samo produbljivati.

Koliko se dugo može održavati sustav u kojem nedostaje integritet i odgovornost, sustav koji je prema modernim mjerilima okoštao i zastario, sustav koji ne surađuje s onima kojima bi trebao služiti čak ni toliko da bi uvažavao njihove ideje i perspektivu? Točnu prognozu nije moguće dati, no sigurno je da je on na dulje vrijeme neodrživ i da kao takav ne može preživjeti. Pojedini simptomi odumiranja već su vidljivi – na pravodobnu sudsku zaštitu malo tko još računa, a sudovima se obraćaju samo oni koji druge alternative nemaju. Čim dulje bude trajalo takvo stanje, manje će se na proces odumiranja moći utjecati. Ako se ne uvidi da su ranije opisane reforme, makar koliko teško ostvarive, nužan uvjet preživljavanja hrvatskog pravosuđa u XXI. stoljeću, otklanjanje disfunkcionalnosti ciljanim reformskim mjerama postat će zaista nemoguća misija. Alternativa je mnogo mračnija i već kuca na vrata u obliku autoritarnosti, voluntarizma i populizma u kojima više nema mjesta za moderno i neovisno pravosuđe.