

TRANSPARENTNOST KAO OTVORENOST

O kroničnom deficitu u odnosu između pravosuđa i javnosti

Uvodno izlaganje na Okruglom stolu HAZU, 15. lipanj 2021.

Prof. dr. sc. Alan Uzelac

1. Uvod

U ožujku ove godine u seriji okruglih stolova Znanstvenog vijeća za državnu upravu, pravosuđe i vladavinu prava HAZU-a održan je okrugli stol pod naslovom „Je li u Republici Hrvatskoj ugrožena neovisnost sudstva?“.¹ Bila je riječ o zanimljivom skupu, a na pitanje postavljeno u naslovu uvodničari su, kako se čini, odgovorili toliko uvjerljivo da pitanja i diskusije na tom okruglom stolu uopće nije bilo. Je li iz toga proizlazi da u Hrvatskoj neovisnost sudstva nije sistemski ugrožena, teško je tvrditi. Danas ćemo vidjeti hoćemo li više diskusije imati o jednoj temi koja je komplementarna temi neovisnosti – naime, o temi odgovornosti sudbene vlasti. Neovisnost i odgovornost su naime u kontekstu pravosuđa uzajamno neodvojivi – neovisnost postoji zato da bi pravosuđe odgovorno obavljalo svoju funkciju, a odgovornost omogućuje da se neovisnost ne pretvori u arbitrarnost i samovolju.

U ovom kratkom pregledu, usredotočiti ću se na pojam koji povezuje neovisnost i odgovornost: na pojam transparentnosti pravosuđa. Tog ćemo se pojma sigurno prisjetiti iz nedavne prošlosti: naime, transparentnost pravosuđa često se spominjala i bila je vrlo popularan pojam u doba hrvatskog pridruživanja Europskoj uniji kada su se domaće pravne strukture bile trudile široj europskoj zajednici dokazati da su na prihvatljivoj razini asimilirale temeljne zasade pravne države utemeljene na ljudskim pravima i vladavini prava. Iako je taj entuzijazam na političkoj sceni, kao i unutar stručnih pravnih krugova splasnulo, mislim da je riječ o pojmu o kojem je svejedno važno raspravljati. I to pogotovo danas kada se jasno pokazuje da kriza u odnosima između javnosti i pravosuđa ne samo da nije prestala, nego prerasta u kronično javno nepovjerenje prema sudstvu kao grani vlasti i jednoj od temeljnih institucija demokratske države.

Iako se o transparentnosti pravosuđa često govorilo u doba kada smo normativno implementirali *aquis*, o njoj u hrvatskoj pravnoj literaturi gotovo da nije napisano ništa.² Transparentnost i odgovornost pravosuđa u doslovnom se obliku ne nalaze u hrvatskom Ustavu, pa je legitimno pitati imaju li uopće, i kakvo značenje u kontekstu nacionalnog prava. Difuzno korištenje izraza „transparentnost“ dovelo je naime i do svojevrsne iritacije u nekim pravnim krugovima, o čemu mogu posvjedočiti i iz vlastitog iskustva.

Naime, u doba pridruživanja EU kao jedan od članova DSV-a svjedočio sam razgovorima u kojima se i od toga tijela tražilo da pridonese pravosudnoj transparentnosti. Jedan od tadašnjih članova, inače uvaženi sudac Vrhovnog suda i ekspert za pravnu terminologiju, na sam je spomen riječi „transparentnost“ reagirao je s podsmijehom, tvrdeći da „transparentnost“ znači „prozirnost“ pa da stoga uvaženi europski eksperti zacijelo žele da suci budu od stakla. On, kao sudac Vrhovnog suda, očito nije

¹ Skup je održan 5. ožujka kao videokonferencija, uz sudjelovanje visokih predstavnika sudbene vlasti (predsjednik VSRH Đ. Sessa, predsjednik Udruge hrvatskih sudaca D. Kontrec), a vodio ga je i na njemu izlagao akademik Arsen Bačić.

² Među rijetkim iznimkama v. Musa, A., Transparentno sudstvo u funkciji efikasne primjene prava i učinkovite uprave: objava upravnosudske prakse, *Hrvatska i komparativna javna uprava*, poseban prilog, 17:4 (2017), str. 3-45. Autorica u navedenom radu upozorava na deficite u objavi sudske prakse koji su jednako vidljivi i u specifičnom upravnosudskom području (o tome v. dalje u tekstu).

želio biti proziran. Ova prigodna pošalica navela me na razmišljanje, jer je, čini se, u takvom shvaćanju neumjesnosti stranih termina (a i stranih stručnjaka) u pravosudnim reformama dijelio dobar dio njegovih kolega. Rezultat toga razmišljanja je naslov moga rada i nekoliko teza koje ću vam u nastavku izložiti.

2. Transparentnost pravosuđa: kako ispravno razumjeti netransparentan pojam

Zašto je pojam transparentnosti danas za hrvatsko pravosuđe važniji nego ikada?

Odgovor leži u naravi problema s kojima se danas suočavamo. Točno je da riječ "transparentnost" nije ni samorazumljiva ni jasno definirana. Kako taj pojam u hrvatskom jeziku nije "transparentan", već i to može u domaćim pravnim krugovima, naviklim na zakonske definicije i strogi tekstualizam, biti odbojno. Zato bih se založio da razumijevanje njegovog značenja povežemo s drugim pojmom koji bi već i intuitivno trebao biti jasan. Transparentnost pravosuđa ne znači njegovu „prozirnost“ - iako ni to nije metafora koju treba odbaciti.³ U sasvim konkretnom smislu, transparentnost u pravosudnom kontekstu ukazuje na jedan od zahtjeva sadržanih u samim temeljima poštenog suđenja, a to je – **otvorenost**.

Upravo otvorenosti u velikom dijelu hrvatskom pravosuđu danas nedostaje, i to do mjere da između pravosuđa i ostatka društva već duže vremena postoji otvoreni antagonizam. Nekim bitnim vrijednostima, koje bi društvo trebalo dijeliti u kontekstu pravnog sustava (uključujući i ustavni pojam neovisnosti pravosuđa), danas se u javnim diskusijama pristupa na dijametralno suprotan način. Dok jedna strana (velik dio pravosudnih dužnosnika, osobito sudaca) neovisnost pravosuđa tumači kao neupitnu privilegiju koja treba štititi sudstvo od svake kritike i propitivanja (pa se čak i akademske ocjene stanja odbacuju kao "profesorski populizam"), druga strana (velik broj građana i dobar dio medija) smatraju da je neovisnost pravosuđa krinka pod kojom se u društvu stvaraju „svete krave“, povlaštena kasta koja izmiče ne samo demokratskoj, nego i svakoj drugoj vrsti odgovornosti.⁴ Da bismo prevladali ovaj oštri kontrast, potrebne su nam integrativne vrijednosti koje će obje strane povezati, a jedna od njih je po mom mišljenju upravo transparentnost odnosno otvorenost.

Naime, u sustavu podjele vlasti u kojem sudbena vlast nije podložna ni demokratskim izborima, ni izravnoj kontroli od strane izvršne vlasti, ključno je pitanje: tko može zajamčiti da sudbena vlast, ako sama sebe kontrolira i samu sebe regulira, to obavlja kako treba, u općem i javnom interesu. U teoriji je to pitanje postavio Mauro Cappelletti, jedan od otaca komparativnog procesnog prava, u često citiranom radu „*Quis custodiet ipsos custodes?*“.⁵

³ Metaforu transparentnosti kao prozirnosti često prihvaćaju arhitekti u oblikovanju ambijenata pravosudnih tijela, kroz široku uporabu staklenih ploha i pristupačnih otvorenih prostora.

⁴ Ovaj kontrast, u nešto mekšem obliku, postoji i unutar pravne profesije, u kojoj su razni njeni segmenti (odvjetnici, bilježnici, nastavnici pravnih fakulteta) značajno kritičniji (objektivniji?) u ocjeni stanja u sudstvu negoli sami suci. To je osobito vidljivo u rezultatima istraživanja koje je proveo Neven Mates pod pokroviteljstvom Centra za pravo i demokraciju Miko Tripalo u 2021. godini. Rezultati tog istraživanja predstavljeni su na skupu „Stanje u hrvatskom pravosuđu“ održanom 30. rujna 2021. na Pravnom fakultetu u Zagrebu.

⁵ Cappelletti, M., "Who Watches the Watchmen?". A Comparative Study on Judicial Responsibility, *The American Journal of Comparative Law*, Vol. 31, No. 1 (Winter, 1983), pp. 1-62.

3. Odnos transparentnosti i odgovornosti pravosuđa

Da bi se riješio Cappellettijev paradoks “čuvanja čuvara”, potrebno je iz temelja osmisliti odnos odgovornosti (stanja ispravne regulacije samoreguliranog sustava) i transparentnosti (javne prezentacije i interakcije toga sustava s vanjskim dionicima). Za tu svrhu ponudio bih dvije definicije – definiciju transparentnosti i definiciju odgovornosti pravosuđa – na način na koje sam ih ranije bio izložio u radu pisanom za svjetsku konferenciju procesualista.⁶ Za svrhe ovoga rada ograničavam se na samo jedan aspekt odgovornosti pravosuđa, a to je odgovornost sudbene vlasti. O ostalim elementima otvorenosti, koja treba postojati i u odnosu na druge djelomično samoregulirane institucije i profesije koje sudjeluju u obavljanju pravosudnih funkcija (odvjetništvo, bilježništvo, profesionalne sudske vještace itd.) trebalo bi također govoriti, no taj dio ostat će za neku drugu priliku.

Definicije odgovornosti i transparentnosti sudbene vlasti koje predlažem jesu:

Odgovornost sudbene vlasti označava stanje u kojem sudovi i suci svoju socijalnu funkciju obavljaju na častan i kompetentan način, neovisno i nepristrano, u propisanom postupku, bez neprimjerenih utjecaja, uz prihvatljive troškove, brzo, učinkovito i u skladu sa zakonom.

Transparentnost sudbene vlasti označava mogućnost da svi elementi odgovornosti sudbene vlasti budu javno provjerljivi, a što uključuje dostupnost i provjerljivost: osobnih kvaliteta osoba koje odlučuju, zakonitog i svrhovitog provođenje postupka, odsutnosti poticaja za neobjektivnost i korupciju, trajanja postupaka i kvalitete suđenja te drugih važnih podataka o radu sudbene vlasti .

Dopunjujući definiciju transparentnosti, valja istaknuti da ona implicira da i svi podaci potrebni da se navedeni elementi odgovornosti provjere trebaju otvoreni za javnu provjeru, to jest biti izravno ili neizravno raspoloživi svakome. Naime, svaki podatak relevantan za ocjenu obavlja li pravosuđe svoju zadaću kvalitetno, djelotvorno i odgovorno načelno mora biti javno dostupan i podložan kritici opće i stručne javnosti, uz rijetke i restriktivne iznimke motivirane zaštitom drugih važnih prava pojedinaca (privatnost, osobnost) no samo u potrebnoj mjeri i tamo gdje je to apsolutno nužno.

Odgovornost i transparentnost dijelom su preklapajući pojmovi. Uz to, neovisnost, transparentnost i odgovornost pravosuđa instrumentalno su povezani:

- neovisnost služi supstancijalnom ostvarenju odgovornosti pravosuđa, jer samo neovisno pravosuđe može sadržajno ispuniti svoj temeljni socijalni zadatak – pružanje nepristrane i objektivne pravne zaštite građanima i pravnim osobama;
- transparentnost pravosuđa služi tome da svi oni koji nisu neposredno uključeni u sudske postupke, uključujući stručne i znanstvene krugove, medije i opću javnost (tj. sve građane i pravne osobe), mogu biti upoznati s radom sudova i objektivno provjeriti da pravosuđe odgovorno obavlja svoje temeljne funkcije.

Pojam transparentnosti valja tumačiti kao supstancijalno proširenje načela javnosti u odnosu na rad pravosuđa. Transparentnost traži javnost postupaka koji sve pred sudovima vode, ali se na nju ne

⁶ XVI. svjetski kongres IAPL-a (Međunarodne udruga za procesno pravo) održan je od 2-5. studenog 2019. u Kobeu (Japan), a ovaj rad koristi dijelove nacionalnog izvješća podnesenog za temu *Accountability and Transparency in Civil Justice* koji su kasnije integrirani u glavno izvješće o ovoj temi.

ograničava. Ako bi se ovaj odnos želio prikazati matematičkom formulom, njena bi najbliža varijanta bila: **transparentnost = javnost postupaka + otvorenost sudova i sudaca prema korisnicima i društvu u cjelini.**

Odgovornost i transparentnost su one bitne komponente koje zajedno uspostavljaju i učvršćuju društveno povjerenje u pravosuđe. U svome posljednjem, posthumno objavljenom radu, Josip Kregar napisao je da je upravo povjerenje u pravosuđe presudno za legitimnost državne vlasti, jer je pravosuđe glavna institucija na kojoj se testira povjerenje u politički poredak i pravo.⁷ Zato je druga formula vitalna za razumijevanje ove teme: **transparentnost + odgovornost = javno povjerenje.**

4. Osam metoda osiguranja odgovornost i transparentnost sudbene vlasti

Metode kojima se postiže odgovornost i transparentnost pravosuđa su raznovrsne i djeluju na više razina. Bez intencije da ih sve navedem, u ovom bih izlaganju razlučio **osam pravnih i socijalnih strategija kojima se osigurava odgovornost i transparentnost u odnosu na sudbenu vlast.**⁸ Prve četiri od njih odnose se pretežno na odgovornost, dok se druge četiri pretežno tiču transparentnosti.

a.) Metode osiguranja odgovornosti u sudstvu

i. Objektivni kriteriji izbora sudaca

Odgovornost pravosuđa se *ex ante* osigurava tako da se uspostave **vanjski, objektivni kriteriji čija nam dosljedna primjena omogućuje da s dovoljnim pouzdanjem možemo zaključiti da su na vodeća mjesta u pravosuđu izabrani najbolji kandidati.** To znači da je riječ o izboru čija procedura i njen rezultat jamče neutralan i kvalitetan ishod. Na negativan način rečeno, ovaj način osiguranja odgovornosti treba isključivati procese u kojima na vodeća mjesta bez obrazloženja biraju kandidati koji su prema objektivno provjerljivim indikatorima ispod drugih sudionika u procesu koji nisu bili imenovani.⁹

ii. Kvalitetan sustav stegovne odgovornosti sudaca i djelotvorna kontrola sudske uprave

Drugi, *ex post facta* mehanizam osiguranja odgovornosti odnosi se na uspostavljanje djelotvorne, brze i pravične prakse u provođenju **stegovnih postupaka protiv neodgovornih pravosudnih dužnosnika.** Odgovornost valja osigurati i na području sudske uprave kroz efikasne postupke kojima se zbog lošeg obavljanja svoje funkcije mogu razriješiti predsjednici sudova i drugi vodeći ljudi u sudskoj upravi. Naime, kako za dobar rad sudstva nije bitno samo dobro suđenje već i dobra organizacija rada, potrebno je imati i djelotvoran način da se osigura da posao u sudovima bude dobro organiziran i da vodeći ljudi sudske uprave snose odgovornost za svoje (ne)djelovanje. Mehanizmi stegovne i sudskoupravne odgovornosti

⁷ Kregar, J., „Hrvatsko pravosuđe: može li se išta popraviti?“, u: Čepo (ur.), *Europske vrijednosti i izazovi članstva u EU*, Centar za demokraciju i pravo Miko Tripalo, Zagreb, 2020., str. 132.

⁸ Usp. Uzelac, A., *Accountability and Transparency in Civil Justice – Some General Remarks and a View from Croatia*, *Revija kopaoničke škole prirodnog prava*, No. 1/2021, str. 121-146.

⁹ Ovaj je element bio osobito sporan u praksi Državnog sudbenog vijeća od 2014. godine kada je prihvaćena politika prema kojoj usprkos ostvarenim bodovima u kandidacijskom procesu i na razgovoru s članovima DSV-a može biti imenovan slabiji kandidat ako je on dobio podršku dostatnog broja članova Vijeća. Tako su zabilježeni slučajevi u kojima su na prestižne pozicije u višim sudovima izabrani kandidati koji su ostvarili podršku sedam od 13 članova DSV-a, a koji su bili 13, 18 i 28 na listi sastavljenoj po objektivnim kriterijima. Okolnost da se u nekima od tih slučajeva izabrani kandidati koji su bili u suradničkom ili rodbinskom odnosu s osobama bliskima dijelu članova Vijeća osobito je izazvala kritike. O tim problemima iscrpno se govorilo na skupu „Praćenje reforme pravosuđa“ održanom u Novinarskom domu u Zagrebu u prosincu 2015., no bez neposrednog utjecaja na promjenu prakse.

moraju biti učinkoviti, ne smiju trajati mjesecima i godinama, trebaju biti transparentni, uz ustaljenu i jasnu praksu koja nedvojbeno pokazuje da se neodgovornost ne tolerira.¹⁰

iii. Objektivna kvantitativna mjerila vrednovanja sudačkog rada

Prema sudionicima u sustavu, ali i prema njegovim korisnicima, moraju postojati **jasna pravila i mjerila**, koja za većinu rutinskih aktivnosti **uključuju i kvantitativnu komponentu**, koja svakako treba biti i jasno i adekvatno ponderirana. Premda je točno da se sudački posao ne iscrpljuje u jednostavnim i administrativnim aktivnostima te da se najvažniji dio sudačkog rada teško može pravilno vrednovati samo kvantitativnim sredstvima, velik dio radnih zadataka u našim sudovima je drugačiji te se može i treba podvrgnuti (i) kvantitativnim ponderima. Naime, rješavanje kompleksnih sporova i usmjeravanje pravne prakse kroz odlučivanje o spornim pravnim pitanjima o čijem rješenju može ovisiti sudbina mnogih drugih predmeta tek je iznimna pojava u karijernom sustavu sudstva u kojem zbog tradicionalnih razloga mnoge stvari koje možda i ne zaslužuju biti iznesene pred sud jesu u njegovoj nadležnosti i moraju biti brzo i ekonomično riješene. Planiranje resursa pravosudnog sustava traži adekvatnu procjenu rada i vremena potrebnih da se pojedina vrsta sudske stvari riješi. Odgovorno sudstvo mora osigurati da se očekivanja korisnika u pogledu naravi i trajanja postupaka ispunjavaju, a za to je potrebno da se tereti posla i obveza ravnomjerno raspodjeljuju među pravosudnim dužnosnicima. Kvantitativni pokazatelji pridonose provjeri da sustav ispravno funkcionira, a omogućuju i lociranje individualnog doprinosa kao i individualne odgovornosti. Svakako, kvantitativna komponenta mora biti dosljedno vrednovana, no ne smije se primjenjivati mehanički, i ne smije biti jedini i isključivi kriterij dobrog obavljanja posla u sudovima.¹¹

iv. Djelotvoran i brz sustav kontrole kvalitete sudskih odluka

Tradicionalno bitan element odgovornosti jest i primjeren **sustav kontrole kvalitete sudskih odluka**. Da bi pokazao odgovornost i ulijevao povjerenje, takav sustav pravnih lijekova i drugih pravnih sredstava također treba biti brz i učinkovit, i ne smije se pretvoriti u svoju suprotnost tako što nepotrebno produljuje pružanje pravne zaštite i rezultira opetovanim vraćanjima na ponovno odlučivanje. Žalba i druga sredstva preispitivanja odluka u najvećem dijelu pravnih sustava nacionalnih država imaju središnje mjesto u sustavu osiguranja pravilnosti odluka i jedinstvene primjene prava.¹² Javno povjerenje u sustav stvara se ne samo kroz pravilne odluke, nego – možda i više – kroz sposobnost pravosudnog sustava da reagira na

¹⁰ Kao kontrast može poslužiti praksa Državnog sudbenog vijeća u stegovnim postupcima o kojoj šira javnost može steći saznanja tek iz anegdotalnih izvora jer se podaci o broju, vrsti i načinu okončanja stegovnih postupaka redovito ne objavljuju. Iz osobnih saznanja autora, koji je u jednom mandatu sudjelovao u radu DSV-a, razvidno je da je broj pokrenutih i provedenih postupaka značajno varirao u svakom narednom sastavu Vijeća, što je u najbolju ruku slalo ambivalentne poruke. Jedina je konstanta sadržana u poteškoćama da se stegovni postupci provedu u primjerenom roku u slučaju osporavanja navoda iz stegovnih optužnica i potrebe izvođenja dokaza. Za neke podatke o varijacijama u stegovnoj praksi DSV-a v. Uzelac, A., *Accountability and Transparency in Civil Justice*, cit. (supra bilj. 8), str. 128.

¹¹ Kvantitativni elementi ocjene rada sudaca iz Okvirnih mjerila za rad sudaca tako trebaju uvijek biti promatrani u širem kontekstu, no ujedno i na način koji izbjegava svaku sumnju u njihovu selektivnu primjenu. Slučaj kandidata za predsjednika Vrhovnog suda Radovana Dobronića koji o stegovnoj prijavi zbog navodnog neispunjavanja „norme“ u 2019. godini nije bio obaviješten više od 10 mjeseci od njenog podnošenja (a postupak je aktiviran kada je objavljena njegova kandidatura) može biti indikator netransparentnog i selektivnog korištenja koji dovodi u pitanje objektivnost sustava. V. <https://www.nacional.hr/protiv-suca-radovana-dobronica-vodi-se-stegovni-postupak-on-kaze-meni-je-to-prvi-glas-nitko-mi-o-tome-dosad-nije-nista-rekao/>.

¹² O komparativnim aspektima pravnih lijekova v. Uzelac/van Rhee (eds.), *Nobody's Perfect. Comparative Essays on Appeals and other Means of Recourse against Judicial Decisions in Civil Matters*, Cambridge - Antwerp - Portland: Intersentia, 2014.

pogreške te ih brzo otkloni. Pri tome je djelotvornost odsutni faktor, jer žalba ne smije biti sama sebi svrha, a apstraktno utvrđivanje grešaka bez njihovog popravljavanja ne ostvaruje svrhu pravne zaštite. Upravo zato je bitno da se žalbeni postupak može brzo provesti te u kratkom roku dovesti do meritorne odluke. Postupci povodom pravnih lijekova koji traju više godina potkopavaju javno povjerenje u sudstvo, posebno ako ne dovode do konačnog rješenja već do proliferacije novih postupaka. Neefikasnost sustava pravnih lijekova k tome potiče tzv. instancijski mentalitet, vrlo tipičan za zemlje središnje Europe: bez obzira na osnovu i izgled na uspjeh, veliki broj predmeta prolazi kroz sve raspoložive stupnjeve preispitivanja, odgađajući trenutak kada će pravna zaštita biti djelotvorno pružena, a možda ga uslijed proteka vremena i drugih okolnosti i sasvim onemogućiti.¹³ U hrvatskom procesnom pravu svojevrsni žalbeni fetišizam povezan je s ustavnim postuliranjem prava na žalbu koje je preživjelo kao relikv iz sovjetsko-socijalističkog razdoblja.¹⁴ Pravno sredstvo koje je koncipirano kao jamstvo odgovornog sudovanja na taj se način pretvara u svoju suprotnost: sredstvo za bijeg od odgovornosti konačnog presuđenja spornih stvari.¹⁵

b. Metode osiguranja transparentnosti u djelovanju sudstva

v. Javni uvid u sudske postupke i sve podatke važne za njihovo razumijevanje

Transparentnost djelovanja sustava osigurava se **javnom dostupnošću svih relevantnih podataka o djelovanju pravosudnog sustava u konkretnim sudskim predmetima**. Ustavno jamstvo javnosti postupaka ne smije biti formalnost, nego treba omogućivati pun uvid u sve elemente relevantne za proces odlučivanja, osim u uskom krugu slučajeva u kojima je jasno da pretežu druge ustavne vrijednosti. U domaćoj se procesnoj literaturi načelo javnosti sudskih postupaka određuje kao pravo dano virtualno svakome („neograničenom broju osoba koje unaprijed nisu individualno određene“) da nesmetano prisustvuje raspravljanju pred sudom. Time se omogućuje neposredno praćenje procesa u kojem sud praktično primjenjuje zakon, a i svojevrsan oblik demokratske kontrole rada sudova.¹⁶ Da bi se smisleno ostvarili ovi ciljevi, nije dovoljno formalno osigurati određeni broj mjesta za „publiku“ na sudskim ročištima, što može ovisiti i o prostornim uvjetima u kojima sudovi rade. Čak i bez ograničenja uzrokovanih kapacitetom sudnica, da bi se ostvario informirani uvid (ispravno razumijevanje poduzetih procesnih radnji i njihovo smještanje u odgovarajući kontekst), potrebno je da se uz mogućnost pasivne nazočnosti na sudskim raspravama ispuni još mnogo drugih uvjeta. S obzirom na to da je usmenost u parničnim postupcima u velikoj mjeri izgubila na svom značenju, težište u javnom praćenju sudskih postupaka sve se više pomiče na mogućnost uvida u sudske spise i druge podatke relevantne za praćenje postupka. Za parnični postupak, to bi uključivalo uvid u važnije podneske stranaka, isprave priložene kao dokaz kao i

¹³ V. o instancijskom mentalitetu u europskim zemljama (*Instanzmentalität*) u Jolowicz, J., *The Role of the Supreme Court at the National and International Level*, u: Yessiou-Faltsi (ur.), *The Role of the Supreme Courts*. Thessaloniki Reports, IAPL, 1998, Thessaloniki/Athens, str. 59. Usp. i Bobek, M., *Quantity or Quality? Reassessing the Role of Supreme Jurisdictions in Central Europe*, *The American Journal of Comparative Law*, 2009/01, vol. 57, str. 62.

¹⁴ O tome više u Uzelac, A., *Ustavno pravo na žalbu u građanskim stvarima: jamstvo ispravnog pravosuđenja ili relikv prošlosti?*, u: *Djelotvorna pravna zaštita u pravičnom postupku. Izazovi pravosudnih transformacija na jugu Europe*. Liber amicorum Mihajlo Dika, Uzelac/Garašić/Maganić (ur.), *Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu*, Zagreb, 2013, str. 219-243.

¹⁵ O bijegu od odgovornosti za konačno rješenje u kontroverznim predmetima kao osobini (post)tranzicijskog sudstva pisao sam u Uzelac, A., *Survival of the Third Legal Tradition?* in: Walker, J. & Chase, O., *Common Law, Civil Law and the Future of Categories*, Markham: Lexis Nexis, 2010, str. 377-396.

¹⁶ Triva/Dika, *Građansko parnično procesno pravo*, Zagreb, 2004., str. 195.

raspored održavanja ročišta, i to dovoljno unaprijed da se može pripremiti i proučiti predmet. Digitalizacija postupaka i održavanje online ročišta otvaraju nove mogućnosti, ali i nove izazove za javni uvid u sudske predmete. No, čak i kada pravosudni sustav još počiva na tradicionalnim metodama uz fizičko održavanje rasprave i papirnate podneske, u demokratskom okruženju koje posvećuje odgovarajuću pažnju transparentnosti rada sudova se uz korištenje suvremene tehnologije uspostavljaju javni internetski portali koji olakšavaju uvid u sve relevantne podatke, približavaju postupke javnosti, objašnjavaju pravne pojmove i procedure te omogućuju pretraživanje aktivnih sudskih postupaka i pronalaženje predmeta od interesa za javnost.¹⁷ Unatoč velikim ulaganjima u informatizaciju pravosuđa u Hrvatskoj, vrlo je malo učinjeno na takvom stvarnom približavanju sudskih postupaka javnosti, čak i onoj stručnoj.¹⁸

vii. Široka i kvazi-instantna dostupnost presuda i svih drugih važnijih sudskih odluka

Najvažniji dokaz da se pravda vrši jest u glavnom rezultatu pravosudne aktivnosti – u **presudama** koje sudovi donose, a koje bi već po slovu zakona **morale načelno biti dostupne svakome**, i to tako da ih se brzo može naći, i sa razumijevanjem pročitati i razumjeti. Javna pristupačnost presuda treba biti u još većoj mjeri osigurana negoli javnost sudskih rasprava. Prema čl. 6.1. Europske konvencije i čl. 117. st. 1. hrvatskog Ustava, presude se trebaju izricati javno, a njihov sadržaj treba biti javno dostupan čak i onda kada je zbog zaštite drugih interesa javnost bila ograničena ili isključena sa sudskih rasprava. U svakom slučaju, javnost ima pravo da sazna što je sud odlučio u dispozitivnom dijelu svoje odluke, kao i da sazna za bitne motive i razloge koji su doveli do meritornih odluka određenog sadržaja. Javna trebaju biti i sva važnija sudska rješenja te druge odluke koje je sud u postupku donio. Ako je u sudskoj odluci sadržano nešto što zbog drugih važnih društvenih vrijednosti (zaštite privatnosti ili javne sigurnosti) ne bi trebalo biti dostupno javnosti, intervencije u njen objavljeni tekst trebaju biti minimalne, ograničene na ono što je (parafrazirajući čl. 6.1) po mišljenju suda bezuvjetno potrebno u posebnim okolnostima.¹⁹ U svakom slučaju, svako prilagođavanje sudskih odluka za objavu trebalo bi biti učinjeno tako da se ne dovodi u pitanje niti njihovo razumijevanje, niti pravodobnost njihove objave. Upravo zbog transparentnosti vodeći sudovi svoje odluke redovito objavljuju u integralnom tekstu, u roku od nekoliko sati (a najviše nekoliko dana) od trenutka njihova donošenja.²⁰ Dok su se u prošlosti presude objavljivale u posebnim knjigama ili tiskanim zbirkama, danas je standard dostupnosti objava na internetu, u datoteci s pretraživim tekstem, često i u više formata.²¹ Radi pronalaženja relevantnih odluka, potrebno je imati sustav pretraživanja (tzv.

¹⁷ Primjera za takve sustave u naprednim jurisdikcijama ima mnogo. Vidi npr. središnju stranicu sudova u Republici Irskoj, <http://www.courts.ie>, gdje se s naslovne stranice može pristupiti kalendaru ročišta, popisu postupaka te pretražiti sudske registre i dobiti objašnjenje pojedinih vrsta postupaka, pa čak i samostalno pokrenuti neke jednostavnije postupke.

¹⁸ Iz iskustva Katedre za građansko procesno pravo koja na dvotjednu sudsku hospitaciju već desetljećima tradicionalno upućuje svoje seminariste razvidno je s koliko se problema suočavaju studenti prava nastojeći smisleno pratiti aktivne sudske predmete, neovisno od dobre volje sudova i sudaca kod kojih su na hospitaciji.

¹⁹ U tom je smislu potrebno preispitati nije li uklanjanje svake naznake identiteta stranaka i drugih osoba te njihova zamjena inicijalima ili oznakama (tzv. anonimizacija) prekomjerna kada je zbog toga doveden u pitanje sam kontekst odluke i razumijevanje njenog sadržaja. S druge strane, pojedini se identifikacijski elementi koji nisu nužni za razumijevanje odluke (osobni identifikacijski brojevi, brojevi računa itd.) u pravilu mogu izostaviti već kroz način redigiranja odluke. Tema prilagođavanja forme sudskih odluka javnoj objavi već u stadiju njihove izrade u Hrvatskoj tek čeka da bude načeta – v. više *infra*.

²⁰ Sud EU i Europski sud za ljudska prava svoje odluke objavljuju o roku od najviše tjedan dana nakon njihova donošenja, često već prevedene na više jezika. V. <http://curia.eu> i <https://hudoc.echr.coe.int/>.

²¹ Najčešći su html, doc i pdf format.

tražilicu) koja omogućuje lociranje i analizu odluka po raznim kriterijima.²² O problemu objavljivanja presuda u Hrvatskoj više *infra* pod 5.a.

viii. Dostupnost, potpunost i pristupačnost relevantnih statističkih podataka

Kako pravosuđe djeluje kao sustav, javnosti bi transparentno trebali biti dostupni i **svi agregatni podaci koji svjedoče o kvaliteti i ekonomičnosti rada sustava**, uz prikladne indikatore i analize kretanja svih bitnih sastavnica. Sudbena je vlast jedna od tri grane državne vlasti pa kao takva podliježe i obvezi transparentnosti koja se odnosi na svaku vlast, tražeći da ona bude otvorena, vidljiva i pristupačna.²³ Za sudsku vlast ova bi obveza trebala vrijediti u još većoj mjeri s obzirom na narav njenog rada i stupanj autoregulacije koji proizlazi iz ustavnog imperativa neovisnosti. Građani koji kao porezni obveznici financiraju sudstvo, ali se i nalaze pod njegovom neposrednom jurisdikcijom, imaju pravo znati kako pravosudni sustav djeluje, kako se razvija te koliko košta. Agregatni podaci o radu sudova trebaju sadržavati podatke koji stvaraju legitimna očekivanja o tome kako se vode sudski postupci, koliko traju (u cjelini i u pojedinim njihovim stadijima), kako završavaju te koliki su njihovi troškovi za korisnika i državni proračun. Jedinstvena metodologija trebala bi omogućiti da se identificiraju trendovi, a pojedini analitički indikatori omogućuje da se transparentnost iskoristi za unaprjeđenje sustava i poduzimanje odgovarajućih interventnih mjera. Pri tome se dostupnost relevantnih podataka i analitičkih oruđa ne smije ograničiti na državna ministarstva, agencije i druga službena tijela koja servisiraju pravosudni sustav. Prava socijalna transparentnost postiže se otvorenosti prema zajednici, tako da se omogući dijalog i kritička diskusija u kojoj će sudjelovati posebno dijelovi društva koji nisu „insajderi“ već neposredni ili posredni korisnici usluga pravosudnog sustava. U toj je interakciji uz redovite profesionalne korisnike (odvjetnike i druge pravnike te druge česte korisnike) posebno važno i sudjelovanje neovisnih istraživačkih institucija i akademske zajednice radi metodološke provjere i uključivanja novih, svježih ideja. O specifičnim izazovima vezanim uz ovu komponentu v. *infra* pod 5.c.

vi. Sigurnosne provjere i uvid u imovinsko stanje sudaca

Javnosti trebaju u primjerenom mjeri biti otvorene i same osobe koje odlučuju. U određenoj mjeri i suci su javne osobe, premda ne u istom smislu u kojem su to političari ili medijski eksponirane osobe. Zbog važnosti koja se u pravosuđu pridaje dojamu neovisnosti i javnoj svijesti da se pravo primjenjuje nepristrano i objektivno²⁴ potrebno je i da suci u svome osobnom životu ne budu podložni sumnjama o pristranosti. Razne metode provjere koriste se za tu namjenu i to u raznim stadijima sudačke karijere. Za visoke sudske funkcije uobičajene su sigurnosne provjere. One se u pravilu traže pri imenovanju ili napredovanju, a

²² Redovito moguće pretrage radi kvalitetnog i smislenog pretraživanja predmeta uključuju: broj predmeta, vrstu odluke, status predmeta, vrijeme donošenja, povezane predmete i odluke, identitet stranaka, primijenjene propise, predmet spora, sadržaj dispozitiva odluke, tematske cjeline, jezike odluka, sastav suda, druge sudionike (vještake, odvjetnike...) itd. Elementi pretraživača trebaju se redovito dopunjavati i nadograđivati. Kao primjer kvalitetne tražilice v. HUDOC sustav Europskog suda za ljudska prava.

²³ V. o tome (u kontekstu trošenja javnih sredstava), Musa, A., Pravni i institucionalni aspekti prava na pristup informacijama i transparentnosti u Republici Hrvatskoj // Spomenica prof.dr.sc. Juri Šimoviću / Arbutina, Hrvoje ; Rogić Lugarić, Tereza (ur.). Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, 2017. str. 421-488.

²⁴ U komparativnom pravu često se u ovom kontekstu navodi izreka lorda Hewarta „*justice should not only be done but should manifestly and undoubtedly be seen to be done*“ iz predmeta engleskog suda koji je uspostavio doktrinu o pojavnosti nepristranosti. V. R v Sussex Justices, ex parte McCarthy ([1924] 1 KB 256, [1923] All ER Rep 233.

ponekad i šire od toga.²⁵ U sklopu sigurnosne provjere sudjeluju razne državne službe, a provjeravaju se razni elementi rizika od nesavjesnog ponašanja i korupcije.²⁶

Dok se u nekim zemljama s dugom tradicijom sudske neovisnosti ne traži redovita *ex ante* deklaracija imovinskog stanja, iskustva u mnogim zemljama dovele su do prakse da se, po uzoru na politički eksponirane osobe, omogući javnosti primjereni uvid i u imovinu sudaca ne bi li tako transparentnom deklaracijom svoje imovine mogli odgovoriti na sumnje u korupciju. Prema istraživanju Svjetske Banke, preko 160 država imaju neke oblike obveze deklaracije imovine javnih dužnosnika, a suci su u mnogima kao osobe srednjeg stupnja izloženosti uključeni u tu obvezu.²⁷ U Hrvatskoj su tzv. **imovinske kartice sudaca** bile uvedene Zakonom o Državnom sudbenom vijeću iz 2010. godine, no uvid javnosti u te kartice bio je otežan zbog potrebe da se za svaki podatak podnosi poseban zahtjev DSV. Od 2018. godine²⁸ uvedena je zakonska obveza da se imovinske kartice objavljuju na internetu, no stvarno su te kartice postale raspoložive tek od siječnja 2021., što je pobudilo značajan javni interes.²⁹

5. Kronični deficit transparentnosti: izbor osobito problematičnih pitanja

a. Objavljivanje sudskih odluka

U bilješkama uz pojedine standardne metode osiguranja odgovornosti i transparentnosti sudstva već je naznačeno da u mnogim pitanjima u hrvatskoj praksi postoje značajni nedostaci. Njihova brojnost onemogućuje da se o svima istodobno govori, tako da ću za ovu priliku izdvojiti samo tri teme koje smatram osobito važnima i kod kojih posebno postoji **kronični deficit transparentnosti**. Uz to, ukazat ću na još dva područja koja je potrebno iznova osmisliti i regulirati na novim, bitno drugačijim temeljima.

Što se tiče **objavljivanja sudskih odluka**, prošlo je vrijeme u kojem smo mogli biti fascinirani činjenicom da se nekim sudskim odlukama može javno pristupiti na internetu. Hrvatski sustav objave sudskih odluka

²⁵ Sigurnosne provjere aktualna su tema i u Hrvatskoj, pa se tako u sklopu predstojeće izmjene Zakona o DSV-u razmatra mogućnost uvođenja redovitih povremene provjera sudaca i državnih odvjetnika. Usp. <https://www.novolist.hr/novosti/hrvatska/svi-suci-i-drzavni-odvjetnici-morat-ce-proci-sigurnosnu-provjeru-soa-e/>.

²⁶ U domaćem pravu su sigurnosne kontrole uređene Zakonom o sigurnosnim provjerama (NN 85/08, 86/12). Ispituje se je li protiv kandidata za suca vođen disciplinski postupak u posljednje četiri godine prije postupka sigurnosne provjere, utvrđuju se osobni podaci o roditeljima, braći, sestrama, djeci i osobama s kojima kandidat za suca živi u zajedničkom kućanstvu, podaci o užoj rodbini koja živi u inozemstvu te bračni status. Provjerava se imovinsko stanje sudaca, eventualna porezna dugovanja te relevantni zdravstveni podatci (psihičke bolesti, ovisnost o drogama, alkoholu, kocki ili drugome). Ispituje se i je li sudac počinio kazneno djelo ili prekršaj, je li služio vojni rok, je li sudjelovao u Domovinskom ratu. U sklopu standardne sigurnosne provjere suce se pita jesu li sudjelovali u stranim vojnim postrojbama i međunarodnim misijama te jesu li na neki način povezani s NATO-om, EU ili UN-om. Jedno je od pitanja i jesu li suci duže od tri mjeseca boravili su inozemstvu te jesu li ikada kontaktirali s pripadnicima policije, vojske ili sigurnosno-obavještajnih službi drugih država. Kako navode mediji, jedno od standardnih pitanja u sigurnosnoj provjeri je i ono o tome je li kandidat kontaktirao s osobama koje ugrožavaju ili su ugrožavale sigurnost Republike Hrvatske, sigurnost drugih država ili vrijednosti zaštićene međunarodnim pravom. V. <https://www.telegram.hr/politika-kriminal/sutkinja-nije-prosla-sigurnosnu-provjeru-na-izboru-za-vrhovni-ostaje-na-zupanijskom-a-mi-nikada-necemo-doznati-zasto/>.

²⁷ Usp. <https://star.worldbank.org/focus-area/asset-declarations>.

²⁸ V. čl. 88.a ZDSV (Narodne novine br. 67/18).

²⁹ Usp. <https://www.telegram.hr/politika-kriminal/telegram-doznaje-konacno-objavljene-imovinske-kartice-sudaca-i-drzavnih-odvjetnika-izvukli-smo-sto-sve-imaju-najpoznatiji/>.

proizvod je europskog projekta starog više od 15 godina koji ne samo da se nije s vremenom nadograđivao, nego nikada i nije u cijelosti dovršen.³⁰ Za razliku od značajnog broja europskih država u kojima se objavljuju sve ili većina relevantnih odluka žalbenih sudova i značajan broj (a nekad i sve) presude prvostupanjskih sudova,³¹ broj objavljenih odluka prvostupanjskih i drugostupanjskih sudova u Hrvatskoj je minimalan.³²

Kao što će kasnije na ovome okruglom stolu u svome izlaganju pokazati Viktorija Knežević, ne možemo biti zadovoljni niti objavom jedinih odluka koje se toliko-toliko cjelovito objavljuju, tj. objavljivanjem odluka Vrhovnoga suda. **Okolnost da općoj i stručnoj javnosti nije dostupno više od 95% odluka žalbenih sudova je osobito alarmantna nakon reforme revizije iz 2019. godine koja pretpostavlja da stranke koje traže dopuštenje revizije imaju potpun i jednak pristup praksi žalbenih, a po mogućnosti i prvostupanjskih sudova.**

Navedena nedostupnost sudske prakse nikako nije proizvod nemogućnosti. Ona je svjestan odabir, jer ne samo da velik broj odluka postoji u elektroničkoj formi i može biti objavljen, nego je već i dostupan – samo ne javno. Sa skandaloznim graniči informacija da uz javno dostupnu bazu sudskih odluka (Supra baza) **postoji i pet puta veća baza (SupraNova) koja broji oko milijun sudskih presuda i drugih odluka koje su na intranetu dostupne samo uskom krugu osoba (u pravilu: sucima), a nisu dostupne ni strankama ni njihovim odvjetnicima, a kamoli stručnoj ili općoj javnosti.**³³

Problemi s objavom presuda ovdje se ne zaustavljaju. Uz premalen broj dostupnih odluka, alarmantna je i činjenica da **na objavu mnogih odluka treba, navodno zbog anonimizacije, čekati više mjeseci (a nekada i više godina).** Zašto se neke od objavljenih odluka pojavljuju na internetu znatno ranije od drugih također nije jasno. Netransparentnost procesa objavljivanja i otezanje s objavom dodatno izazivaju sumnju i narušavaju ionako slabo povjerenje javnosti u pravosudni sustav.

b. Javnost sudskih postupaka

Druga tema koju bi također nakon dugih godina samorazumljivosti (kao i površnog ili pogrešnog razumijevanja) trebalo preispitati jest **javnost sudskih postupaka.**

Govoreći iz perspektive građanskog sudovanja, većina će se složiti da je javnost sudskih rasprava postala pukom formalnošću – ona je bukvalno mrtvo slovo na papiru.

Razlozi za to su višestruki: od toga da se u praksi najviše pozornosti pridaje **pisanim dokazima**, od kojih se većina ne rekapitulira usmeno na ročištima, do toga da se **ročišta održavaju dekoncentrirano**, što u

³⁰ Supra (baza sudske prakse) je nastala kao informacijski sustav objave svih vrsta sudskih odluka u sklopu europskog projekta PHARE 2006 "Usklađivanje i objavljivanje sudske prakse". Od nedovršenih elemenata može se posebno spomenuti gotovo sasvim neupotrebljivu tražilicu čiji dio koji se odnosi na pretraživanja po pravnim propisima te stvarnom i zakonskom kazalu uopće nije popunjen korisnim podacima.

³¹ O presudama koje se objavljuju online u državama članicama EU usp. Europski pravosudni semafor 2021, graf 46 (podaci za Hrvatsku su, doduše, u tom prikazu precijenjeni).

³² Dana 1. listopada 2021. od 230.296 objavljenih sudskih odluka na portalu Supra bilo je 206.594 odluke Vrhovnog suda (cca 90%), i samo 16.317 presuda županijskih sudova (7%), 1172 odluke općinskih sudova (0,5 posto) te 610 odluka trgovačkih sudova (0,2 posto). V. <http://sudskapraksa.csp.vsrh.hr>.

³³ Usp. <http://www.vsrh.hr/EasyWeb.asp?pcpid=888>, gdje je već duže vremena prisutna obavijest da je informacijski sustav SupraNova trenutno dostupan samo korisnicima u sudovima tj. korisnicima koji su u domeni Ministarstva pravosuđa“.

bitnome onemogućuju publici da suvislo prati postupak. Pristup sudskim spisima redovito pretpostavlja dugotrajnu i otegotnu proceduru s neizvjesnim ishodom, a sve tehničke inovacije, elektronička komunikacija i online ročišta do sada su se više koristile radi otežavanja, negoli radi olakšavanja uvida javnosti u odvijanje sudskih postupaka.

Uz to, Hrvatska se ubraja među malobrojne zemlje u kojima **u građanskim predmetima od žalbenih sudova pa do Vrhovnog suda u postupku praktički izostaje bilo kakav izravan osobni kontakt sa strankama i njihovim odvjetnicima.** Viši i najviši sudovi ne održavaju ročišta, ne primaju stranke i njihove odvjetnike, ne izvode dokaze (posebno ako je riječ o osobnim dokaznim sredstvima – o vještacima i svjedocima) te održavaju zatvorene sjednice kojima nema ni javnosti, ni onih o čijim se pravima odlučuje. Time su **viši ešaloni hrvatskoga sudstva bukvalno pretvoreni u izolirane utvrde koje s vanjskim svijetom nemaju nikakvu neposrednu interakciju.**

Takvo stanje, koje traje dovoljno dugo da se u pravosudnim krugovima pretežno smatra normalnošću, a kod nekih čak i jedinom opcijom koja odgovara našoj „pravnoj kulturi“, dovelo je do toga da se javnost ne samo ne ohrabruje na praćenje sudskih postupaka, nego se i aktivno obeshrabruje i otežava njen pristup. Nastojanja medija, zainteresiranih građana pa čak i pravnika ili onih koji to žele postati – npr. odvjetnika, ili studenata prava – da se steknu reprezentativan uvid u sudske predmete ili sudjeluje na ročištima, u sudovima se često doživljavaju kao smetnja.

Umjesto sustavnog rada na tome da se sudovi otvore javnosti, razgrađuje se elemente koji su nekad osiguravali interakciju između javnosti i sudova, poput otvorenih sudskih dana u kojima su barem jednom tjedno građani mogli stupati u neposredan kontakt sa sucima, razgovarati s njima i dobivati savjete i stručnu pomoć u rješavanju svojih pravnih problema.³⁴ U doba kada su sudski dani ukinuti, zakonodavac se bio obvezao nadomjestiti ih jednako dobrim ili boljim sustavom pravne pomoći – no takav sustav nikada nije bio izgrađen.³⁵ Od početka, za ukidanje sudskih dana nalazile su se pogrešne izlike, kao što je pozivanje na moguće sukobe interesa i socijalističku provenijenciju toga instituta. U stvarnosti, otvoreni sudski dani u našoj su pravnoj tradiciji bili preuzeti, kao i dobar dio procesnih instituta, iz najboljih praksi austrijskih

³⁴ Obveza sudova da pružaju pravnu pomoć građanima bila je sadržana u čl. 22. Zakona o redovnim sudovima (NN 32/1988) koji je omogućavao da se građani obrate prvostupanjskim sudovima te prime pravnu pomoć u konkretnim slučajevima, uključujući i mogućnost usmenog podnošenja tužbi, prijedloga i pravnih lijekova na zapisnik.

³⁵ U Zakonu o sudovima iz 1994., bila je još sadržana odredba da „prvostupanjski sudovi pružaju pravnu pomoć građanima, dok županije ne ustroje urede za pružanje javne pravne pomoći, ali najdulje do 31. prosinca 1994. godine“. Županijski uredi za pružanje pravne pomoći nikada nisu bili organizirani, a prvi je zakon o besplatnoj pravnoj pomoći donesen 2008. godine, donoseći u bitnome još manju razinu pravne pomoći građana negoli ranije. V. o razvoju sustava besplatne pravne pomoći više u Johnsen, J.; Stawa, G.; Uzelac, A., Ocjena hrvatskog Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći i njegove provedbe u praksi. Međunarodno stručno mišljenje, Zagreb/Oslo/Beč, 2010, https://www.kucaljudskihprava.hr/wp-content/uploads/2018/04/besplatna_web-1.pdf i http://www.alanuzelac.from.hr/pubs/E15-Evaluation_CLAA2010hrv.pdf. Usp. i Preložnjak, B., Budućnost besplatne pravne pomoći. Otvorena pitanja i perspektive daljnjeg razvoja, *Harmonius: Journal of legal and social studies in South East Europe*, 515 (2019), 515-544.

sudova koje su se održale i do danas.³⁶ Oni su i danas međunarodno priznati kao primjer najboljih europskih praksi u pružanju besplatne pravne pomoći.³⁷

Uz ukidanje nekadašnjih mehanizama koji su održavali javnu interakciju između sudova i njihovih korisnika, stvaraju se nove prepreke takvoj interakciji. Dvije takve prepreke su proizvod novih trendova u drugim područjima.

Jedan takav trend je jačanje sigurnosnih protokola u odnosu na sve koji žele fizički pristupiti na sud. U takve protokole ubraja se obvezatan prolazak kroz sigurnosnu kontrolu, što uključuje i provjeru osobnih identifikacijskih dokumenata te prolazak kroz skenere za metal, a u posljednje vrijeme i zdravstvenu provjeru te provjeru održavanja anti-epidemijskih mjera. Iako je razumljivo da se želi osigurati protiv nemilih incidenata kojih je u prošlosti bilo, valja biti svjestan da je time nekadašnja pristupačnost hrvatskih sudova, koji su se bukvalno promatrali kao javni prostor u koji je svatko mogao pristupiti bez ikakvih posebnih provjera i čekanja, sada značajno okrnjena. Sada, u pojedinim vremenskim razdobljima na ulazak u veće sudove (npr. OGS u Zagrebu) mora se čekati duže vremena u redovima i u neprikladnim uvjetima, što pridonosi dojmu neugodnosti i odbojnosti sustava. Na sudove se danas nerado kroči pa je od „javnosti“ na njima moguće naći uglavnom samo one koji to iz profesionalnih ili ekonomskih razloga moraju biti.

Drugi je negativan trend sveprisutna birokratska sklonost da se iz javnog diskursa uklone svi individualizirajući elementi sudskih postupaka, do mjere da preostale informacije, odvojene od konteksta, gotovo da i nemaju smisla. Iako je trend „anonimizacije“ započeo znatno ranije, u posljednje mu je vrijeme krila dala Opća uredba o zaštiti osobnih podataka, tzv. GDPR.³⁸ Europska pravila o zaštiti osobnih podataka malo tko detaljno zna i razumije no unatoč tome ona se u Hrvatskoj neštedimice koriste da bi se opravdala radikalna redukcija raspoloživih informacija u javnom sektoru, produžilo vrijeme potrebno za njihovo dobivanje ili isključilo javnost od uvida u ono što bi inače po logici demokratskog sustava javnost morala znati. Od takvih birokratskih trendova nije bilo pošteđeno niti sudstvo – naprotiv, kao što je već ranije dijagnosticirano, isti je trend ozbiljno ugrozio temeljni elemenat načela javnosti u odnosu na pravosuđe, tj. javnost sudskih presuda. GDPR se koristi kao opravdanje ne samo za to da se okrnji ili onemogući pristup samo presudama, već i svim drugim ispravama sadržanima u sudskim spisima. Dobar primjer za to da cjelovite objave teksta sudskih presuda uz navođenje identifikacije stranaka nisu u protivnosti s europskim pravom jest praksa Europskog suda za ljudska prava koji ne samo da ne anonimizira svoje odluke, nego pri upućivanju na pojedine predmete kao glavni identifikacijski element koristi imena stranaka. Prema Poslovniku ELJP³⁹, sve se stranke upozoravaju da su sve pojedinosti koje se iznesu bilo u pismenom ili u usmenom stadiju postupka načelno javne, a da se samo na zahtjev stranke može zatražiti anonimizacija ili

³⁶ Tzv. uredovni dani (*Amtstage*) održavaju se i danas u austrijskim prvostupanjskim sudovima (*Bezirksgerichte*) te u višim sudovima (*Landesgerichten*) u radnim i socijalnim stvarima, redovito utorkom, uz naznaku da su rezervirani isključivo za pomoć i savjetovanje u konkretnim predmetima, da se održavaju najmanje jednom tjedno od strane sudaca ili pripravnika (*Rechtspraktikanten*), da omogućuju podnošenje podnesaka od nezastupanih stranaka na zapisnik itd. Vidi https://www.oesterreich.gv.at/themen/dokumente_und_recht/zivilrecht/ Strasbourg, 5 February 2002, [CJ-EJ/Doc 2002/e2002 2],.

³⁷ Spominju se tako u dokumentu Vijeća Europe „Legal Aid Best Practices“, CJ-EJ (2002) 2, str. 8.

³⁸ Uredba (EU) 2016/679 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. travnja 2016. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka i o slobodnom kretanju takvih podataka te o stavljanju izvan snage Direktive 95/46/EZ, LS EU L119.

³⁹ Usp. čl. 33 i 47 Poslovnika ESLJP.

ograničenje pristupa nekim dokumentima ako je to apsolutno nužno u interesu zaštite morala, javnog reda ili nacionalne sigurnosti, o čemu odlučuje predsjednik sudskog vijeća.

Institucionalnih napora da se sudovi približe javnosti i tako kompenzira negativne trendove koji su okrnjili ionako tradicionalno vrlo skromnu otvorenost pravosuđa prema javnosti gotovo da i nema. Oni elementi koji su se pojavili ili su iznuđeni ustupak potaknut iz inozemstva, ili su ambivalentni jer doprinose odvajanju sudstva od javnosti umjesto održavanja ravnopravnog dijaloga.

Među ustupcima možemo spomenuti **novu formu „otvorenih dana“ sudova** koji se održavaju u okviru Europskog dana građanskog pravosuđa, inicijative koju je početkom 2000-tih dalo tada novo tijelo Vijeća Europe, Europska komisija za efikasnost pravosuđa (CEPEJ).⁴⁰ Iako je ta inicijativa da se pravosuđe javnosti približi trebala biti vrhunac i simbolički čin koji će rekapitulirati korake koji su pravosuđe otvorili javnosti i inicirati nove projekte, postoji dojam da se u Hrvatskoj europski dani građanskog pravosuđa dočekuju preko volje, tako da – u odsutnosti konkretne interakcije, najave novih inicijative ili barem pravne pomoći u pojedinačnim slučajevima – rezultat nije čak ravan ni onome koji su nekada unutar jednog od „sudskih dana“ (održavanih na tjednoj razini) uspijevali ostvariti hrvatski sudovi u prošlosti.⁴¹

Od **ambivalentnih novota** koje su se predstavljale kao unaprjeđenje u odnosu sudova i javnosti valja spomenuti **uvođenje glasnogovornika sudova**.⁴² Zašto ambivalentnih? Institut glasnogovornika sudova mogao bi načelno biti kvalitetan kanal za razmjenu informacija i dijalog sa javnošću – pod pretpostavkom otvorenosti i suradljivosti, a što je u početku i bilo planirano.⁴³ Takav odnos na žalost ne postoji: glasnogovornici sudova koriste se za odvratanje interakcije javnosti s bilo kojim drugim sudionikom unutar pravosudnog sustava, a djelovanje glasnogovornika redovito je svedeno na monolog, apologetske izjave vezane uz pojedinačne slučajeve za koje se mediji zanimaju, a koje slabo razumljivim i formalističkim jezikom obavještavaju „javnost“ o reduciranom krugu okolnosti koje sud filtrira i prezentira kao jedino relevantne. U tom smislu, aktivnost glasnogovornika unutar sustava se percipira kao maksimalno dopustivi stupanj javnog pristupa sudovima, kao nadomjestak za izravan i neograničen uvid u djelovanje pravosudnog sustava. Stoga je i danas, petnaest godina nakon njihovog uvođenja, dvojbeno jesu li glasnogovornici element javnog otvaranja, ili suprotno, element zatvaranja pravosudnog sustava u odnosu na javnost.

⁴⁰ O obilježavanju toga dana (25. listopada) v. <https://www.coe.int/en/web/cepej/events/european-day-of-justice>.

⁴¹ Malobrojni su sudovi tim povodom ikad poduzimali šire inicijative za privlačenje javnosti, a i onda su se one tipično svodile na poziv „cjelokupnoj javnosti (učenicima, studentima, predstavnicima medija i zainteresiranim građanima)“ da „slobodno pristupe sudu“. Usp. <https://sudovi.hr/hr/zsdu/priopcenja/dan-otvorenih-vrata>.

⁴² Glasnogovornici sudova uvedeni su Zakonom o sudovima iz 2005. (NN 150/05., 16/07., 113/08., 153/09., 34/10., 116/10., 122/10. - službeni pročišćeni tekst, 27/11., 57/11., 130/11., 28/13.), v. čl. 31. Aktualna odredba o njima nalazi se u čl. 42. Zakona o sudovima (Zakon o sudovima (NN 28/13., 33/15., 82/15., 82/16., 67/18., 126/19.)

⁴³ U samim počecima, glasnogovornici su bili uvedeni uz suradnju s nevladinim sektorom i međunarodnom zajednicom. Prije donošenja ZS-a iz 2005. bili su uz financijsku potporu MATRA programa Ministarstva vanjskih poslova Kraljevine Nizozemske održavani edukacijski seminari za glasnogovornike u organizaciji hrvatskog i nizozemskog helsinškog odbora. Usp. Grubić-Radaković, L., Pravosuđe i mediji. Izvještaj za II. Europsku konferenciju sudaca, Krakow, 25-26. travnja 2005. (<http://www.vsrh.hr/EasyWeb.asp?pcpid=622>).

c. Dostupnost statističkih i analitičkih podataka o radu pravosuđa

Kao osoba koja se dugo vremena bavi istraživanjem funkcioniranja pravosudnog sustava osobito važnim elementom transparentnosti smatram **dostupnost agregatnih podataka o radu pravosuđa** (v. općenito o tom elementu transparentnosti *supra* pod 4.viii).

Naime, prateći godinama statističke preglede Ministarstva pravosuđa, a kasnije i izvještaje predsjednika Vrhovnog suda, uočavam da su, **nakon što je pitanje efikasnosti nacionalnog pravosuđa postalo politički i međunarodno aktualna tema, pojedine korisne kategorije podataka počele nestajati**. Umjesto njih pojavili su se podaci koji slabo reflektiraju ono što bi trebali iskazivati. K tome, već i sama – redovito neobrazložena – promjena u metodologiji otežava usporedivost podataka, a ponegdje se pojavljuju i sumnje u ispravnost i objektivnost podataka. Neovisne provjere integriteta objavljenih podataka praktički nema. Indikativno je da **sve veću elektroničku bazu podataka o postupcima uopće ne prati povećanje dostupnosti informacija o radu pravosuđa**.

Od više primjera koji pokazuju da se iz javno dostupnih statističkih zbirki podataka o radu pravosuđa postupno uklanjaju upravo neki od najbitnijih indikatora koji su barem u nekoj mjeri bili sadržani u službenim edicijama kao što je redoviti godišnji statistički pregled Ministarstva pravosuđa (i uprave).⁴⁴ Tako npr. kada se traže **podaci o prosječnom trajanju sudskih postupaka**, u statističkim je pregledima bio prisutan podatak o broju i omjeru predmeta koji se okončaju u određenom vremenskom roku (npr. do 3 mjeseca, od 3-6 mjeseci, od 6-12 mjeseci i dulje). U današnjim pregledima takvih podataka nema. Također je što se tiče **podataka o načinu okončanja predmeta** postupno uklonjen podatak o tome koliko se postupaka okončava kontradiktornim presudama, a koliko dispozitivnim ili kontumacijskim odlukama. Također se prestalo i s kratkotrajnom praksom objavljivanja podataka **o broju i ishodu medijacijskih postupaka**. Oskudniji su postali i podaci o **sadržaju meritornih presuda**, koji su važni radi utvrđivanja **omjera prihvaćanja i odbijanja žalbi**, odnosno **odnosu između odluka kojima se žalbe (i drugi pravni lijekovi) preinačuju ili pak vraćaju na ponovno suđenje**. Neki podaci koji bi bili iznimno važni za povlačenje strateških odluka u procesnim novelama, kao što su npr. **podaci o prosječnom trajanju pojedinih procesnih stadija (prethodni postupak, glavna rasprava, sastavljanje i otprema odluke, pravni lijekovi)** nisu postali dostupni iako ih je nakon uvođenja sustava e-predmeta i e-spisa lako moguće ekstrahirati i objaviti. Sve u svemu, ne može se oteti dojmu da je tehnološki potencijal za analizu funkcioniranja pravosudnog sustava, lociranje problema i utvrđivanje odgovornosti (namjerno?) ostavljen u sferi dostupnoj samo zatvorenom krugu pravosudnih elita i ponekom službeniku resornog ministarstva. Samim time iskazuje se nevoljkost da se vrednovanje rada sustava i ocjene potrebnih promjena obave u dijalogu i suradnji sa znanstvenim tijelima i nevladinim organizacijama, što ide na štetu samog pravosudnog sustava.

d. Daljnja područja za otvaranje pravosuđa prema društvu: kako urediti sustav osposobljavanja, imenovanja i napredovanja sudaca u duhu transparentnosti i otvorenosti

Uz ove tri teme, spomenut ću još dva važna područja u kojima postoji ozbiljan hendikep otvorenosti. Kako je riječ o zasebnim područjima koja zaslužuju mnogo temeljitiju analizu i razradu, ograničit ću se samo na njihovo opće navođenje i opis.

⁴⁴ Statističke preglede od 2006-2020. godine v. na <https://mpu.gov.hr/print.aspx?id=6719&url=print>.

Prvo područje je **profesionalno osposobljavanje sudaca i drugih pravosudnih dužnosnika** koje je u proteklih deset godina kontinuirano gubilo na otvorenosti prema široj profesionalnoj javnosti, do te mjere da se edukacija u pravosudnim institucijama pretvorila u profesionalnu socijalizaciju između istomišljenika koji pripadaju istoj interesnoj skupini. Nakon pristupa Europskoj uniji, prihvaćene obveze da se budući suci imenuju nakon kompetitivnog sustavnog obrazovanja i treninga u kojem se stječu znanja i sposobnosti i testiraju po objektivnim kriterijima nisu više bile ispunjavane. Državna škola za pravosudne dužnosnike postala je večernja škola u kojoj vanjske verifikacije znanja i sposobnosti nema, čiji su programi i rezultati dvojbene kvalitete, a rezultat u procesu osposobljavanja u velikoj mjeri irelevantan za izbor kandidata.⁴⁵

Drugo područje je sistemsko i odnosi se na **djelovanje DSV-a u odnosu na samoregulaciju sudbene vlasti**, za koje se zadnjih pet-šest godina jasno može utvrditi da potvrđuje istinitost latinske sentence *Nemo iudex in causa sua*: **nitko (pa ni sami suci) ne može biti sudac u vlastitoj stvari**. Tome pitanju, a i pogrešnim ustavnim koncepcijama u odnosu na područje sudbene vlasti, upravo posvećujem dulji članak u spomenici za pokojnog profesora Kregara, jednoga od rijetkih koji su kontinuirano svoj opus posvećivali kritičkoj analizi problema u nacionalnom pravosudnom sustavu.⁴⁶

6. Zaključak

U ovom radu ukazali smo da iz više uglova u Hrvatskoj postoji kronični deficit u otvorenosti pravosuđa prema ostatku društva. Što je još gore, čini se da među pravosudnim elitama u velikoj mjeri postoji **nedostatak dobre volje da se čuje tuđe mišljenje i o kritičnim pitanjima otvoreno i argumentirano porazgovara**. Zbog toga ne čudi da je u javnosti stvoren dojam da pravosuđe nije ni transparentno, ni odgovorno.

Čim dulje takvo stanje bude trajalo, posljedice će biti gore. Sve su češće radikalne ideje o tome da u pravosuđu treba zaoštriti sustave odgovornosti, a posljednji prijedlozi izmjena organizacijskih propisa predviđaju sigurnosne provjere sudaca i državnih odvjetnika svakih pet godina. Kolikogod se takve reakcije mogle činiti adekvatnima u aktualnom trenutku, one sigurno neće doprinijeti privlačenju kvalitetnog kadra na sudove, a mogu doprinijeti i daljnjoj polarizaciji već ionako antagoniziranog odnosa pravosuđa i ostatka društva. **Pravosuđe bi stoga trebalo osvijestiti da je ne samo u interesu javnosti, nego i u njegovom vlastitom najboljem interesu da sa svijetom oko sebe uspostavi otvoren i kooperativan odnos**. Jer, kako se svijet brzo mijenja, potreban je intenzivan dijalog kako već postojeći jaz ne bi bio još dublji. Pišući o sudačkoj odgovornosti, Cappellettijev učenik, profesor Nicolo Trocker, naglasio je da je „vlast bez odgovornosti nespojiva s demokratskim sustavom“.⁴⁷ Jednako je tako i pravosuđe bez transparentnosti nespojivo s vladavinom prava. A tada upitna postaje i njegova svrha, kao i njegova neovisnost, koja jedino uz odgovornost i transparentnost može uživati javnu potporu i opravdavati stav da je snažno i neovisno sudstvo brana protiv autokracije i posljednji nesvodivi jamac demokracije.

⁴⁵ Jedva dvije godine nakon pristupa EU, izmjenama Zakona o pravosudnoj akademiji iz 2015. godine (NN 82/15) meritokratski sustav izbora sudaca vraćen je na stari, lokalistički pristup u kojem je Državna škola praktički postala nepotrebna. Obrazovni programi su skraćeni s dvije na jednu godinu te je omogućen i pristup završnom ispitu pred svojevrsnom „kadrovskom komisijom“ bez pohađanja škole, u bitnome bez objektivnih kriterija kvalitete izabranih kandidata. O ovoj temi bio sam opširnije govorio na skupu „Preobrazba građanskog pravosuđa“ (skupu in memoram Srećko Zuglia) održanom u Pazinu i Gračišću 28-29. travnja 2016.

⁴⁶ Uzelac, *Ustavne odredbe o sudbenoj vlasti: o potrebi revizije zapuštenog i nedomišljenog konstitucionalnog okvira za rad pravosuđa*, 2021., u tisku.

⁴⁷ Cappelletti, op. cit., str. 5.