

PRAVOSUĐE U HRVATSKOJ 2020

Stanje, uzroci krize i moguće mjere

Teze za diskusiju

Alan Uzelac¹

I. Stanje

1. Nasuprot tvrdnjama o poboljšanju stanja u pravosuđu, stvarno **stanje u pravosuđu i dalje je loše**. Kriza u funkcioniranju pravosudnog sustava, kao i kriza u društvenom povjerenju u pravosuđe nastavljaju se, a po nekim podacima i produbljuju. Za razliku od razvijenih pravosudnih sustava europskog sjevera gdje više od 80 posto stanovništva ima povjerenje u sudstvo, u Hrvatskoj oko 80 posto građana ne vjeruje sudovima i sucima (v. Europski pravosudni semafor 2019).
2. Nasuprot tvrdnjama o tome da je javno nepovjerenje u pravosuđe rezultat nepoznavanja prava i stvarnog funkcioniranja pravosuđa među građanima, u stvarnosti je **nisko javno uvažavanje pravosuđa odraz stvarnih sistemskih nedostataka** i raskoraka između rezultata koje pravosudni sustav postiže i potreba društva za adekvatnom pravnom zaštitom građana i pravnih osoba.
3. Nasuprot tvrdnjama da je reforma postigla uspjeh zbog radikalnog smanjenja broja neriješenih predmeta, u stvarnosti je **smanjenje broja predmeta rezultat problematičnih trendova**. Ono je dijelom uzrokovano mjerama **privatizacije** pravosudnih aktivnosti koje **pravosuđe udaljavaju od građana**, a **pravnu zaštitu poskupljuju** (npr. sudjelovanje javnih bilježnika i FINA-e u ovrsi), a dijelom smanjenjem priljeva predmeta uslijed zakonskih promjena u nadležnosti pojedinih tijela, transfera funkcija na druge dionike i gubitka povjerenja u sudove.
4. Nasuprot tvrdnjama da se rješavanje predmeta ubrzava, u stvarnosti je **trajanje sudskog postupka u predmetima od interesa za javnost i dalje prekomjerno**. Nema pouzdanih indikatora koji bi uputili na to da je postignut dovoljan pomak u pravcu skraćivanja trajanja postupaka koje bi odgovaralo opravdanim očekivanjima građana. Umjesto stvarnih pokazatelja trajanja postupaka, interne pravosudne statistike danas upućuju na artifičijelne indikatore kao što su CR (*clearance rate*) i DT (*disposition time*). Stvarni podaci o vremenu potrebnom da se ostvari pravna zaštita nedostaju, a anegdotalni dokazi i dalje upućuju da se odnos prema ažurnosti postupanja kroz protekla tri desetljeća nije promijenio.
5. Nasuprot tvrdnjama o uspjehu reforme pravosudne mreže, **organizacija pravosudnih tijela te broj sudova i njihova stvarna nadležnost i dalje nisu racionalno uređeni**. Smanjenje broja općinskih sudova i fuzija općinskih i prekršajnih sudova provedeni su nedovoljno radikalno. U posljednjim promjenama broj prvostupanjskih općinskih sudova ponovo je povećan, a stalne sudske službe nisu u međuvremenu integrirane s matičnim sudovima što umjesto pozitivnih učinaka sinergije otežava korisnicima pristup pravosuđu. Broj i nadležnost županijskih sudova iz političkih se razloga nisu bitnije mijenjali zbog čega je **organizacija žalbenog sudovanja i dalje posve neracionalna i fundamentalno neodrživa**. Osnivanje novih sudova (prvostupanjskih upravnih i Visokog kaznenog suda) nije popraćeno sustavnom analizom svrhe i učinaka takvih poteza, koji u konačnici zato samo doprinose neuređenosti i nestabilnosti sustava.

¹ Prof. dr. sc. Alan Uzelac, predstojnik Katedre za građansko procesno pravo Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu; osnivač i bivši član predsjedništva Europske komisije za efikasnost pravosuđa Vijeća Europe (CEPEJ); bivši predsjednik Grupe eksperata za trajanje sudskih postupaka (TF-DEL-CEPEJ); počasni član Savjeta Međunarodne organizacije za procesno pravo (IAPL); član Državnog sudbenog vijeća (2011-2014); autor više radova i studija o funkcioniranju sudbene vlasti, sudskoj neovisnosti, odgovornosti sudova i problemima tranzicijskog pravosuđa.

6. Nasuprot tvrdnjama o uvođenju modernih tehnologija, **digitalizacija hrvatskog pravosuđa radikalno kasni za drugim europskim zemljama** te zbog **nepripremljenosti, netransparentnosti i nesustavnosti** umjesto bitnih dobitaka na djelotvornosti, učinkovitosti i smanjenju troškova doprinosi nestabilnosti te poskupljuje troškove funkcioniranja pravosuđa za stranke i porezne obveznike. U mjeri u kojoj uspijeva, umjesto redukcije glomaznog pravosudnog aparata i modernizacije koja odgovara očekivanjima suvremenih korisnika, digitalizacija cementira stare obrasce rada i neracionalnu personalnu strukturu u pravosuđu.
7. Nasuprot tvrdnjama o visokoj kvaliteti hrvatskog pravosuđa, istina je da **hrvatsko pravosuđe i dalje boluje od tranzicijskih bolesti**. Manji pritisak neriješenih predmeta dovodi do toga da je **sve vidljiviji nedostatak kvalitete u vođenju postupaka i odlučivanju**. Moderne metode upravljanja predmetima i fleksibilnog planiranja postupka (*case management*) u sudovima su gotovo sasvim izostale. Bijeg od preuzimanja odgovornosti za konačnu odluku i dalje dovodi do prekomjernog broja slučajeva u kojima se različitim sredstvima (između ostaloga i kroz prekomjerni formalizam i hiperpozitivizam) otklanja meritorno odlučivanje, prebacuje odgovornost na druga tijela i ukida donesene odluke vraćajući predmete na ponovno odlučivanje.
8. Nasuprot tvrdnjama o postojanju nezavisnog i odgovornog sudstva u Hrvatskoj, u stvarnosti **nezavisnost i odgovornost sudbene vlasti daleko su od zadovoljavajućeg**. Aktualni sustav pravosudne samouprave je nefunkcionalan. Državno sudbeno vijeće nije u stanju obavljati svoje temeljne ustavne zadaće na zadovoljavajući način, dijelom zbog nedomišljenog modela i njegovih inherentnih nedostataka, dijelom zbog nerazmjera ovlasti i kapaciteta za njihovo smisleno ostvarenje. Ministarstvo pravosuđa radi nekvalitetno, intervenirajući u funkcioniranje sustava po dnevnopolitičkim potrebama i bez sustavnog plana, a izostanku željenih učinaka reformi doprinosi i institucionalna nemogućnost da djeluje na uzroke problema. Rezultat je da formalno visoki stupanj institucionalne nezavisnosti i odgovornosti proizvodi svoju suprotnost: stanje u kojem ima malo stvarne nezavisnosti i osobnog integriteta u odlučivanju, a postoji u velikoj mjeri opravdana percepcija javnosti da **odgovornost za loše funkcioniranje pravosuđa ne postoji**, i da **nositelji pravosudnih funkcija ne djeluju objektivno i nezavisno**, jer u sustavu postoji **visok stupanj klijentelizma, nepotizma, pa i korupcije**.
9. Nasuprot tvrdnjama o visokom stupnju transparentnosti u radu pravosuđa, u proteklih nekoliko desetljeća **došlo je do otuđenja pravosuđa od ostatka društva i njegovog zatvaranja prema javnoj kritici**. Transparentnost u kontekstu pravosuđa treba tumačiti kao otvorenost za dijalog, suradnju i uključivanje drugih perspektiva u odlučivanje o svim bitnim temama za ostvarenje ciljeva radi kojih pravosuđe djeluje i postoji. Takva otvorenost u pravosuđu u sve većoj mjeri izostaje na svim 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. U konačnici, nedostatak otvorenosti i kreiranje zatvorenih pravosudnih elita ide na štetu kako pravosuđu, tako i društvu u cjelini.
10. Nasuprot tvrdnjama o kvalitetnim i stručnim kadrovima u pravosuđu, u stvarnosti **kvaliteta pravosudnih kadrova je u najboljem slučaju osrednja, a tendencije su negativne**. Produženo stanje krize u pravosuđu koje je bilo konstanta u proteklih nekoliko desetljeća te negativna percepcija javnosti doveli su do pada interesa za rad u pravosuđu. Na pravnim fakultetima bolji studenti zaziru od rada na sudovima i u pravosudnim strukturama. Tome doprinosi i opravdana percepcija da su poslovi u pravosudnim strukturama birokratizirani, hijerarhizirani, međunarodno nekonkurentni, tehnološki zastarjeli te ovisni o stalnim promjenama vlasti i pravne infrastrukture.

II. Uzroci krize

1. Slično razvoju većine drugih tranzicijskih država, pravosudne reforme u Hrvatskoj nisu bile osmišljavane na način koji bi doveo do temeljite promjene u odnosu prema pravu i socijalnoj funkciji sudbene vlasti. Zbog toga je i nakon demokratskih promjena **preživjela većina značajki koje je pravosuđe imalo u sustavu jedinstva državne vlasti**. Između ostaloga, preživjelo je shvaćanje da sudovi čine samo dodatnu strukturu transmisije u lancu provedbe odluka donesenih u središtima političke moći; da je sudački posao tehnički posao koji se svodi na administrativno rješavanje predmeta; te da odlučivanje treba biti utemeljeno na doslovnom čitanju i hiperformalističkoj primjeni zakona. Preživio je i stav da supstancijalno odlučivanje treba izbjegavati te svijest o instrumentalnoj naravi prava kao instrumenta za provođenje volje aktualnih vladajućih elita i zaštite nacionalnih interesa. Te značajke nisu bile ideološkog karaktera, pa su ih mogle prihvatiti i nove pravosudne strukture bez obzira na radikalno drugačiju političku ideologiju.
2. U razdoblju od 1990-2000, intervencije u pravosudne strukture i politika regrutiranja pravosudnih kadrova ravnali su se kriterijima koji nisu poticali samostalnost, neovisnost i snažnu individualnost nositelja pravosudnih funkcija. Upravo suprotno, u 1990-ima je **glavni kriterij odabira visokih sudbenih kadrova bila lojalnost političkim strukturama i njihovim ciljevima**. Zbog toga je došlo do toga da su dijelom razriješeni, a dijelom demotivirani pravno-tehnički sposobni, idejno napredni te politički prodemokratski orijentirani suci i državni odvjetnici koji su mogli biti jezgra i nositelji transformacije pravosudnih struktura u duhu stvarno neovisnog i društveno odgovornog pravosuđa. Novi, velikim dijelom neiskusni kadrovi nastavili su raditi na starim obrascima u duhu politike jedinstva državne vlasti, uz pad pravno-tehničke kvalitete rada u pravosuđu.
3. U 2000-tima su se trendovi promijenili, te je **sustav konsolidiran na temeljima hipertrofiranog institucionalnog poimanja neovisnosti sudbene vlasti**. Drugim riječima, zatečeno stanje pravosudnih struktura je konzervirano, a sudstvo se od ostatka društva izoliralo. Opravdanje za to našlo se u razumijevanju sustava podjele vlasti kao **sustava u kojem postoji apsolutna odvojenost (separacija) raznih grana vlasti, a ne njihovo uzajamno uravnoteživanje i nadzor (checks and balances)**. Sudbena neovisnost protumačena je kao podloga za odbacivanje svake eksterne kritike, izostanak konstruktivnog dijaloga te preuzimanje kontrole i nad onim dijelovima pravosudnih procesa koji nisu sudbene naravi: sudskom upravom, obrazovanjem i stručnim usavršavanjem sudaca i državnih odvjetnika, pa i izradom zakonskih prijedloga koji se tiču rada u pravosuđu. Isti obrazac slijedile su i druge pravne profesije (odvjetnici, javni bilježnici) čime se stvorila klima u kojoj se **pravosuđe percipira kao zbir zatvorenih, uzajamno antagonističkih klasa interesno povezanih istomišljenika**.
4. U razdoblju u kojem se politički odlučivalo o pristupu Hrvatske Europskoj uniji **procesu reformi bili su pod dominantnim utjecajem političkog pritiska EU da se uredi stanje u pravosuđu**. Eksterna narav te politički karakter toga pritiska doveli su do toga da se **reforma pravosuđa shvaća kao vanjskopolitički i privremeni posao**. Zbog toga su nastojanja da se sugestije europskih promatrača implementiraju bila nevoljka, u praksi su se loše dočekivala te su trajala toliko dugo dok Europska unija nije donijela političku odluku da Hrvatsku pripusti u EU i bez obzira na uspjeh polovično provedenih pravosudnih reformi. Od trenutka kada je bilo izvjesno da će Hrvatska u EU ući pojedine za modernizaciju pravosuđa bitne reforme bile su prekinute, ili su čak bile poništene uz vraćanje na prethodno stanje. Među primjerima za to su demontaža (loše) započete strukturne reforme ovrhe, odustajanje od objektivizacije kriterija za izbor sudaca te degradacija Državne škole za pravosudne dužnosnike i Pravosudne akademije na razinu neobvezatnih tečajeva i

večernjih škola na kojima se razmjenjuju stajališta istomišljenika. Uz otpor domaćih struktura čije su interese započete reforme mogle ugroziti, reverziji reformskih procesa doprinijelo je i više drugih čimbenika, među kojima su bili brzina i improvizirana narav procesa, nedostatak kontinuiteta u europskim ekspertnim skupinama, neusklađenost njihovih prijedloga te izostanak transparentnosti, dijaloga i suradnje s mogućim nositeljima i nastavljačima reformi u Hrvatskoj.

5. U posljednjih pet-šest godina, intervencije u funkcioniranje pravosuđa bile su **pod dominantnim utjecajem unutarnjih političkih i gospodarskih zbivanja** među kojima su dominirali **učinci globalne ekonomske krize** koji su se u Hrvatskoj manifestirali od 2010. te se protežu do danas. Oni uključuju krizu prezaduženosti nacionalnog gospodarstva i krizu kreditne prezaduženosti građana, na koje ionako slabo funkcionalno pravosuđe nije moglo adekvatno i pravodobno reagirati. Odgovor je bio **izmještanje velikog broja poslova iz sudova, tzv. „dejudicijalizacija“**. Međutim, **iznuđeni ad hoc potezi kojima se željelo premostiti nefunkcionalnost sudskog postupka izazvali su nove potrebe, sustavnu nestabilnost i marginalizaciju sudstva** u pravosudnom sustavu. Jedan primjer takvih poteza je **premošćivanje stečajnog postupka**, najprije kroz uvođenje predstečajnih nagodbi, a potom i kroz Lex Agrokor. Drugi je primjer **premošćivanje sudske ovrhe** kroz postupke izravne naplate preko FINA-e. Treći je primjer **premošćivanje sudskog postupka certifikacije nespornih tražbina** kroz transfer platnih naloga na javne bilježnike i odvjetnike (uz neuspjelu i grotesknu epizodu transfera ovrhe na Hrvatsku televiziju). Iako su ovi potezi doveli **do prividnog poboljšanja stanja u pravosuđu** (sudovi su rasterećeni jer su predmeti prebačeni na druga mjesta), **nije sustavno zauzet stav o tome što je središnja funkcija sudova (i sudaca), o granicama privatizacije pravosudnih funkcija, te o neutralizaciji negativnih posljedica privatizacije sudskih poslova** (povećanim troškovima za državu, neracionalnom poskupljenju za krajnje korisnike, artifičijelnom porastu broja predmeta zbog većeg profita privatnih struktura, socijalnoj neosjetljivosti te stvaranju interesnih elita koje mogu sprječavati daljnje reforme). K tome, **politika izmještanja sudbenih funkcija iz sudova umanjila je interes za korjenitu reformu sudskih postupaka**.
6. Pod pritiskom javne kritike, a i zbog formacija političkih struktura koje svoju platformu temelje na manje-više populističkom iskorištavanju pravosudne krize, politika pravosudnih reformi ipak se morala nastaviti. Međutim, **neke reformske mjere su radi ostvarenja kratkoročnih ciljeva žrtvovalе dugoročne te su time i same postale uzrok krize**. Jedna serija tih mjera tiče se **kvantifikacije kriterija za vrednovanje rada u pravosuđu**. Iako načelno dobro zamišljene te na populističkoj razini lako prihvatljive, ova serija mjera, ako se primjenjuje na sudsku aktivnost **podržava percepciju sudovanja kao mehaničke i bitno nekreativne aktivnosti**. Premda u aktualnom profilu rada hrvatskog sudstva ovakva percepcija velikim dijelom i jest ispravna, njeno uzdizanje na rang glavnog kriterija kvalitete te kriterija za promicanje na više funkcije u konačnici dovodi do negativne selekcije: odbija od pravosuđa snažne, neovisne i kreativne pojedince, a na više funkcije dovodi osobe koje su zainteresiranije za kvantitativno ostvarenje „norme“ negoli za kvalitativno poboljšanje sustava. Opravdana kritika kvantitativnih kriterija nije međutim dovela do njihovog rafiniranja i kombiniranja s drugim objektivnim elementima, već je u postupku imenovanja sudaca korištena radi izravnog zaobilaženja zakona motiviranog pretežno klijentističkim razlozima (praksa DSV-a od 2014. do promjene ZDSV 2018).
7. Druga slična serija mjera s dvojbim učincima sadržavala je **premosnice za rasterećenje sudova radi ubrzanja sudskih postupaka**. Među takvim premosnicama vidljivo je **odustajanje od načela da sudovi sude u vijećima (načela kolegijalnosti sudovanja) u korist odluka sudaca pojedinaca**. Također, u maksimalno mogućoj mjeri odustalo se od **laičke participacije u sudovanju** (sudjelovanja građana kao porotnika u sudskim postupcima), pa i od **angažmana specijaliziranih**

povremenih ili počasnih sudaca (npr. sudjelovanje eksperata za gospodarstvo u sastavu trgovačkih sudova, sudjelovanju inženjera kao adjudikatora u građevnim sporovima, sudjelovanju akademskih pravnikâ kao povremenih sudaca u pojedinim predmetima iz njihove specijalizacije). Stvarni učinci ovih mjera na ubrzanje postupaka i rasterećenje sudova nisu nikada istraženi, a čini se da su bili skromni. Međutim, kroz ove poteze **uklonjeni su svi tragovi demokratske participacije u djelovanju sudova**, a paralelno je **onemogućena razmjena iskustava i različitih perspektiva** koja bi mogla pomoći profesionalnim sucima da svestrano sagledaju i razumiju predmete u kojima odlučuju.

8. Treća serija dvojbeno uspješnih mjera koje su i same postale uzrok krize bile su mjere koje **radi veće efikasnosti mijenjaju podjelu rada i način provođenja sudskih postupka**. Sudjelovanje **sudskih savjetnika kao „sudaca u sjeni“** koji, umjesto timskog rada, sami odrađuju sudački posao za manju plaću i bez institucionalne zaštite, postavilo je i načelna pitanja (sukladnost pravu na nezavisnog suca) i sistemska pitanja (što je uloga i koje su funkcije tih „savjetnika“). K tome, modalitet njihovog rada (supstitucija rada individualnog suca umjesto suradnje sa sucem) dijametralno je suprotan ambicijama da se sudovima u nadležnost stavi i kompleksne predmete u kojima se odlučuje o kolektivnim pravima i interesima. Zbog takvog korištenja sudskih savjetnika, važno procesno načelo – načelo neposrednosti – sasvim je izgubilo na važnosti (prestalo je biti apsolutno bitnom povredom postupka), a negativno je utjecalo i na predodžbe o biti sudačkog posla. Ako, naime, suci mogu prepustiti vođenje rasprava drugim osobama, onda ni neposredno vođenje kontradiktornog i javnog postupka nije više bitna odlika sudovanja. U istom duhu **javne i kontradiktorne sudske rasprave su praktički iščezle iz postupka pred višim sudovima, a pred Vrhovnim sudom već dugo vrijeme nisu ni moguće**. Tako se sudovanje pred najvišim sudskim instancama pretvara u za javnost zatvoreni, papirnati postupak u čiji se tijekom može proniknuti tek naknadno, kada odluka bude objavljena (što se za Vrhovni sud događa s mjesecima zakašnjenja, a za mnoge odluke visokih sudova nikada). Takve mjere uzrokovale su dodatno odvajanje pravosuđa od javnosti i njegovo demokratsko delegitimiziranje, dajući pritom i pogrešan signal nižim sudovima: da vrhunac suđenja predstavlja proces u kojem ne sudjeluju ni stranke ni javnost.
9. Uz profesionalno i interesno zatvaranje, **pravosudne strukture danas izbjegavaju suočavanje s kritičkim stavovima**. Zatvaranje za kritiku dovodi kako do **izbjegavanja dijaloga s općom javnošću, tako i do izbjegavanja kritičkog preispitivanja vlastitog rada u dijalogu s drugim dijelovima pravne profesije i akademskom zajednicom**. Zbog toga, pod krinkom potrebe da se razmijene gledišta u razgovoru „sa svojima“ ili „između sebe“, te oslanjajući se na artificijelnu opoziciju između „teorije“ i „prakse“ te navodnu nesklonost „praktičara“ da slušaju „profesore“ jer od „njih ne mogu ništa naučiti“, **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. Zbog toga se stvara klima u kojima se i dobro zamišljene reforme od početka odbacuju te se, ako se pokušaju ostvariti, suočavaju s opstrukcijom i pasivnim otporom.
10. **Hrvatsko pravosuđe nespremno je za suočavanje s izazovima suvremenosti: internacionalizacijom, europeizacijom, novim tehnologijama i povećanim očekivanjima javnosti**. Nositelji pravosudnih funkcija uglavnom ne vladaju stranim jezicima; slabo prate domaću pravnu literaturu, a stranu gotovo uopće ne prate; nemaju interdisciplinarnih znanja; nemaju iskustva izvan vlastitog posla; velikim dijelom su informatički nepismeni. Klima u velikom dijelu pravosudnih struktura je anti-intelektualna, a njihova opća i politička kultura je razmjerno niska.

III. Moguće mjere²

1. Prva pouka iz dosadašnjih neuspjelih reformi je da **reformske procese treba sustavno planirati pod vodstvom odabranih neovisnih eksperata koji će sudjelovati u svim bitnim stadijima (planiranju učinaka, tumačenju pravila i praćenju rezultata) te snositi osobnu i skupnu odgovornost za njih.** Planiranje pravosudnih reformi je složen posao i ne može ga se prepustiti stihijskom radu interesnih skupina (*ad hoc* radnim grupama sastavljenima prema delegatskom principu), političarima kratkih mandata i premalo plaćenim upravnim službenicima. Funkcija u sustavu ne jamči sposobnost, već može biti opterećenje: svojstvo suca Vrhovnog suda ili politička funkcija u Ministarstvu pravosuđa nisu tako kvalitete potrebna za sustavno planiranje razvitka pravosuđa u duhu modernih potreba, iako je u procesu planiranja korisno konzultirati najširi krug zainteresiranih. Zato prva reformska mjera treba biti **promjena u načinu oblikovanja reformi. Reformski projekti i procesi moraju imati jasne idejne i konceptualne osnove, indikatore uspjeha te jasno autorstvo i detaljnu razradu prije no što budu upućeni u javnu raspravu.**
2. Svako planiranje reformskih procesa treba biti postavljeno na **solidnoj metodološkoj osnovi** i počivati na **pouzdanim podacima** da bi se uspjeh procesa mogao pratiti i usmjeravati. Što se tiče Hrvatske, vrijeme je da se **ponovo osmisli način vođenja i analize pravosudnih statistika**, koje sada pate od više nedostataka, što dovodi u pitanje kako njihovu korisnost, tako i ispravnost podataka, posebno zato što njihovim prikupljanjem i prezentacijom upravljaju institucije i tijela koje imaju određeni politički interes da podaci budu na određeni način interpretirani (npr. Vrhovni sud, ostali sudovi, Državno odvjetništvo ili Ministarstvo pravosuđa). Da bi se osigurao integritet podataka i verificirala njihova ispravnost i upotrebljivost, periodičnu bi provjeru trebalo obavljati neovisno visokokvalificirano stručno tijelo, **Institut za pravosudne studije**. Isto bi tijelo pratilo komparativne indikatore, upućivalo na nedostajuće informacije te prikupljalo podatke o najboljim praksama, podupirući komparativna istraživanja te domaće istraživačke projekte u području pravosuđa.
3. Posebna serija mjera trebala bi biti usmjerena na **otvaranje pravosuđa prema javnosti i problemima društva u cjelini**, jer je otuđenje pravosuđa od javnosti i zatvaranje prema ostatku društva identificirano kao jedan od trenutno glavnih problema koji priječe pozitivne promjene. Ovo otvaranje potrebno je osigurati posebnim mjerama radi:
 - a. **Kontinuiranog dijaloga** između pravosuđa i stručne i opće javnosti;
 - b. **Positivne klime i inovativnosti** u pravosudnim praksama;
 - c. **Širokog profila edukacije i raznovrsnog profesionalnog osposobljavanja** pravosudnih dužnosnika;
 - d. **Senzibilizacije pravosudnih dužnosnika za probleme modernog društva i drugačiji pogled na ista pitanja**, uključujući tu i **perspektivu pravne znanosti i ne-pravnih struka**;
 - e. Demokratizacije u procesu sudovanja uz **ponovno uvođenje načela kolegijalnosti, laičke participacije, kolateralne regrutacije i mješovitih specijaliziranih sudskih vijeća**;
 - f. **Sudjelovanja sudova u informiranju korisnika i pružanja pravne pomoći građanima**;
 - g. Aktivnog uključivanja **pravosudnih djelatnika u reformske procese po kriteriju rada na platformi javnog interesa**, a ne po kriteriju zastupanja parcijalnih interesa dijela struke.

² Kako je vidljivo iz prethodnog teksta, sve mjere nužno je temeljito pripremiti i potkrijepiti detaljnim istraživanjima. Zbog toga, sve u nastavku predložene mjere su tek poticaj za daljnje razmišljanje, provjeru i doradu. One nisu gotova, servirana rješenja. Njihova je funkcija da se upozori na potrebu inovativnog promišljanja te da se usmjeri na pitanja identificirana u dijelovima teksta koji se bavi stanjem i uzrocima pravosudne krize. Sve predložene mjere imaju svoje komparativne paralele koje su zbog kratkoće teksta i koncentracije na bitne elemente namjerno izostavljene.

4. Mjere radi otvaranja pravosuđa trebale bi biti predmet obuhvatne diskusije, a prijedlozi će biti iscrpnije razrađeni na drugom mjestu. Međutim, primjera radi, ove mjere uključivale bi:
- poticanje široke **kritičke diskusije** uz participaciju **raznih perspektiva** u **svim skupovima koje (su)organiziraju javne vlasti**, a na kojima sudjeluju pravosudni dužnosnici;
 - moralno i financijsko **poticanje sudjelovanja pravosudnih dužnosnika na eksterno organiziranim stručnim i znanstvenim skupovima**;
 - propitivanje **kompatibilnosti plaćenog sudjelovanja pravosudnih dužnosnika** u stručnim seminarima, radionicama i programima stručnog osposobljavanja;
 - **obvezatno sudjelovanje pravosudnih dužnosnika** da periodički, u određenom dijelu svoga radnoga vremena, *pro bono* sudjeluju u programima i projektima koji rade za opće dobro, uz adekvatno rasterećenje od obveza u svojoj matičnoj profesiji;
 - omogućavanje **periodičnog plaćenog dopusta (*sabbatical*) za pravosudne dužnosnike** radi stručnog i osobnog usavršavanja u izabranom polju po vlastitom izboru;
 - **osnaživanje interdisciplinarnih sadržaja i uvođenje obvezatnog dijela vježbeničkog staža izvan pravosudnih institucija** u programima pripreme za pravosudne funkcije;
 - **reviziju organizacijske strukture Pravosudne akademije uspostavljanjem neovisnog upravnog tijela** odvojenog od pravosudnih struktura i Ministarstva pravosuđa te reviziju programa **Državne škole za pravosudne dužnosnike** jačanjem nepristrane stručne i znanstvene komponente uz eksterni *peer review* proces;
 - organizaciju **paritetnih projekata pravosudnih inovacija** u kojima bi zajednički unaprjeđenja u sudbenom i pravosudnom području kreirali unutrašnji i vanjski dionici;
 - formiranje **centara sudbene izvrsnosti** unutar pravosudnih institucija koji bi imali **slobodu oblikovati i provoditi pilotske programe** radi poboljšanja kvalitete rada;
 - vraćanje **sudjenja u tročlanim vijećima** u redovnom sudskom postupku i **obvezatno kolegijalno sudovanje u svim postupcima pred višim sudovima**;
 - uvođenje **suvremenih formi porotnog sudovanja u pojedinim vrstama predmeta od strateškog interesa** (npr. u predmetima povodom navodne povrede časti i ugleda; u postupcima povodom teških kaznenih djela);
 - **promjene u sastavu vijeća specijaliziranih sudova tako da barem jedan član sudskog vijeća bude imenovan izvan kruga profesionalnih sudaca** po kriteriju posjedovanja posebnih stručnih znanja (ovakav sastav prikladan je npr. u trgovačkim, obiteljskim, patentnim i socijalnim odnosno radnopravnim predmetima);
 - redovito kvartalno održavanje **otvorenih dana sudova** te tjedno održavanje **uredovnih dana** u kojima je za upite i pružanje pravne pomoći općoj javnosti otvoreno više sudskih referada i službi;
 - otvaranje **non-stop službi za informiranje te centara za pomoć korisnicima** u odabranim sudovima i njihovim stalnim službama;
 - promjene u sustavu imenovanja sudaca kojima bi se **za kolateralna imenovanja rezervirala barem jedna petina otvorenih sudačkih mjesta**; pod kolateralnim imenovanjima razumijemo imenovanja izvan kruga karijernih sudaca i sudskih savjetnika, odnosno imenovanja iz redova drugih profesija koje su stekle vanjsku perspektivu na pravne teme – npr. iz redova odvjetnika, bilježnika, korporativnih pravnika i pravnih znanstvenika.
5. Posebna serija mjera trebala bi osigurati da se **pristup sudovima otvori za prave sudske slučajeve, tj. predmete u kojima je sudska intervencija optimalan i primjeren način rješavanja konkretnog slučaja**. Da bi se oslobodili kapaciteti i moglo osigurati da se takvim predmetima posveti adekvatna pozornost, potrebno je:

- reducirati krug predmeta u kojima sud provodi samo **specifično sudsko administriranje** (izdavanje potvrdi, vođenje registara i upisnika) odnosno **osigurati da administrativne poslove u tim predmetima obavljaju sudski službenici, a da suci obavljaju tek opći nadzor nad njihovim radom;**
 - **eliminirati sudjelovanje sudaca u izbornim procesima;**
 - sustavno ohrabrivati, a dijelom i obvezivati stranke u sudskim sporovima da **prije pokretanja sudskih postupaka uspostave pretprocesnu komunikaciju i pokušaju autonomno riješiti spor** ili barem reducirati krug spornih pitanja;
 - nastaviti s razvojem **alternativnih metoda rješavanja sporova;**
 - u **potrošačkim sporovima**, u kojima dobro koncipirani europski instrumenti (CADR Direktiva) do sada nisu zaživjeli, omogućiti **alternativo rješavanje čiji će ishod formalno ili faktički biti obvezujuć za jaču stranu u postupku** – trgovca, uz **sustavno osiguranje pristupa sudovima za potrošače;**
 - za repetitivne i socijalno važne predmete (npr. predmete kredita denominiranih u švicarskim francima) valja osigurati **alternativne sudske procedure kolektivnog sklapanja nagodbi** uz sudjelovanje i potporu predstavnika državnih vlasti.
6. Procesno zakonodavstvo i praksa treba sadržavati mjere koje će omogućiti da se predmete koji su i nakon opisanih reformi ipak završili pred sudovima rješava prema **načelu procesne razmjernosti**, primjenjujući sredstva i rad proporcionalno socijalnoj i ekonomskoj važnosti predmeta. Radi ostvarenja razmjernosti, **jednostavne repetitivne predmete treba rješavati uz visok stupanj automatizacije procesa i uz korištenje umjetne inteligencije i digitalnih tehnologija**. Uspješno uvođenje takvih procesa omogućuje da se bez značajnijeg ulaganja sudačkog rada rješavaju stotine i tisuće predmeta (npr. da se automatski obrađuju prijedlozi za izdavanje sudskih platnih naloga), što između ostaloga može učiniti pojedine postupke izmještene iz sudova (npr. ovrhe na temelju vjerodostojne isprave) nepotrebnima.
 7. S druge strane, **kompleksne i socijalno važne predmete treba rješavati u posebnim, fleksibilno oblikovanim procedurama koje se ravnaju prema potrebama slučaja**, uz korištenje modernih metoda upravljanja predmetima i timski rad koji uključuje djelotvornu podjelu rada između članova sudskih timova, aktiviranje više sudskih pomoćnika i eksterne ekspertize, izvan redovitog sustava kvantitativnog praćenja predmeta. Za te potrebe mogu poslužiti i sudski centri izvrsnosti i posebni specijalizirani odjeli za rješavanje kompleksnih sporova u ograničenom broju sudova.
 8. Projekte **digitalizacije pravosuđa valja ujediniti i koordinirati**, te razvijati na osnovi *open source* platformi. Radi povezivanja stručnog pravnog znanja, reformskih planova i tehničke izvedbe potrebno je osobitu pozornost posvetiti interdisciplinarnom radu i pomnom testiranju predloženih rješenja. Zbog toga je potrebno objediniti sve pojedinačne planove u **Uredu za digitalizaciju pravosuđa** kao visokostručnom tijelu odgovornom za oblikovanje jedinstvenih politika i projekata tehnološke modernizacije u pravosuđu.
 9. U sklopu politika digitalizacije, ali i otvaranja pravosuđa prema javnosti, valja **propitati politiku objave sudskih odluka**. **Sve sudske odluke u kojima nije isključena javnost trebale bi biti odmah po formalnoj objavi biti dostupne javnosti** unutar informacijskog sustava. To bi trebalo vrijediti **ne samo za odluke viših sudova, već i za odluke iz prvostupanjskog postupka**. Radi pojednostavljenja objave, automatske selekcije relevantnih podataka, te radi uklanjanja podataka koji nerazmjerno narušavaju privatnost, u kontekstu elektroničke komunikacije treba **oblikovati elektroničke obrasce za tipične podneske i sudske odluke** tako da naknadna prerada i anonimizacija sudskih dokumenata postane nepotrebna. Na isti način i pod istim uvjetima trebalo

bi omogućiti **osobama koje za to imaju opravdani interes trenutni digitalni pristup integralnom sudskom spisu.**

10. Reforma mreže pravosudnih tijela mora se nastaviti mjerama zasnovanima na jasnim i empirijski utemeljenim pretpostavkama kako bi se optimizirali resursi bez gubitka na pristupačnosti pravosuđa građanima. U organizaciji sudova **treba i na simboličnoj razini prekinuti vezu između područja sudske nadležnosti i upravne organizacije države.** Zbog toga što se teritorijalna nadležnost općinskih sudova ne poklapa s područjem općina, kao što se ni teritorijalna nadležnost županijskih sudova ne poklapa s područjem županija, ove bi sudove trebalo preimenovati na neutralan način, npr. mijenjajući naziv općinskih sudova u **mjesne sudove** (*district courts*), a naziv županijskih sudova u **područne sudova** (*regional courts*).
11. Optimalna organizacija **mreže prvostupanijskih sudova u Hrvatskoj trebala bi imati maksimalno dvanaest sudova** (u smislu područja nadležnosti te temeljnih organizacijskih jedinica sudske uprave na području određenog suda). Pri tome aktualan broj mjesta sa sudskim uredima i službama može biti veći, i fleksibilno se mijenjati prema potrebama (sudske službe naime ne bi smjele biti „stalne“). Radi izbjegavanja lokalnih antagonizama, mjesni sudovi mogu imati regionalno zemljopisno određenje i dvojna sjedišta (npr. Mjesni sud Srednje Dalmacije sa sjedištem u Zadru i Šibeniku, ili Mjesni sud Južne Dalmacije sa sjedištem u Splitu i Dubrovniku).
12. Optimalna organizacija **mreže područnih sudova (kao dominantno apelacijskih sudova) trebala bi imati maksimalno četiri suda**, u središtima pravne izvrsnosti (Zagreb, Split, Osijek i Rijeka). Na isti način kao i kod mjesnih sudova, područni sudovi mogu imati izdvojene urede i neutralne područne nazive (npr. Područni sud Sjever sa sjedištem u Zagrebu, ili Područni sud Jug sa sjedištem u Splitu). Koncentriranje žalbenog odlučivanja u četiri suda poboljšalo bi kvalitetu odlučivanja te olakšalo ujednačavanje sudske prakse.
13. **Specijalizacija unutar sudova najbolje se postiže mjerama osnivanja specijaliziranih odjela unutar strukture redovnih sudova.** Radi fleksibilnosti i inovativnosti, takvi bi odjeli trebali imati široku autonomiju unutar upravne strukture suda (npr. Trgovački odjel Područnog suda u Splitu trebao bi imati jednaku autonomiju u organiziranju svoga rada kakvu sada ima Trgovački sud u Splitu), no uključivanje u širu administrativnu cjelinu omogućilo bi bolju iskoristivost kadra i logističkih kapaciteta.
14. Posebno izazovne i osjetljive su **mjere kadrovske obnove pravosudnih struktura.** One bi se trebale provoditi kako na razini pravosudnih dužnosnika, tako i na razini kadrova koji pripadaju sudskoj upravi (uključujući i sudske savjetnike). Pri tome treba uzeti u obzir **projekcije koje ukazuju na pad broja predmeta i razmjerno malen prostor za povećanje broja administrativnog i sudačkog odnosno državnoodvjetničkog osoblja** (upravo suprotno, čak i uz afirmaciju kolegijalnog sudovanja izgledno je da će broj sudaca i sudskih službenika trebati u budućnosti smanjivati). Na tim temeljima treba planirati i potrebne mjere, **jer je osiguranje kontinuiranog priljeva novih, kvalitetnih pravosudnih kadrova temeljna pretpostavka uspjeha reformi.**
15. Prva moguća mjera za otvaranje novih mjesta je **stimuliranje ranog dobrovoljnog umirovljenja pravosudnih dužnosnika.** Njen uspjeh će ovisiti o privilegijama koje bi se mogle davati umirovljenim sucima (npr. zadržavanje mirovine u visini posljednje sudačke plaće, plaćanje otpremnina i sl.).
16. Nakon stabilizacije demokracije u Hrvatskoj, **više nemaju opravdanja ustavne odredbe koje previđaju posebne dobne granice za umirovljenje sudaca (70 godina);** upravo suprotno, one su u odnosu na druge građene diskriminirajuće te bi ih u dogledno vrijeme trebalo brisati, i to u sklopu šire revizije ustavnih odredbi o sudbenoj vlasti koja je također vrlo poželjna. Izjednačavanje dobnih granica omogućilo bi barem djelomično pomlađivanje sudačkog kadra.

17. Za kadrovsku **obnovu pratećeg administrativnog osoblja u pravosudnim ustanovama potrebno je organizirati obuhvatne programe prekvalifikacije** i zbrinjavanja viška zaposlenih. Naime, modernizacija načina rada nužno čini određen dio zaposlenih nepotrebni (npr. nekoliko tisuća sudskih zapisničara za najkasnije pet-šest godina postat će anakronizam). S druge strane, promjene u radu i tehnološka modernizacija otvaraju prostor za otvaranje novih radnih mjesta, na kojima će biti potrebni specijalizirani i visokokvalificirani kadrovi. U tom kontekstu trebat će **rekonceptualizirati i ulogu i funkciju sudskih savjetnika**.
18. U **postupku imenovanja sudaca potrebno je uskladiti zakon s Ustavom te razlikovati uređenje (prvog) imenovanje na sudačku funkciju od napredovanje već imenovanih sudaca**. Za prvo imenovanje potrebno je urediti dvije kategorije imenovanja, **karijerno i kolateralno imenovanje**, uz posebne kvote (jedna petina mjesta za kolateralna imenovanja, v. *supra*).
19. U **karijernim imenovanjima** potrebno je osigurati **isključenje iz procesa onih članova koji su na bilo koji način povezani s kandidatima**, uključujući i rad u organizaciji u kojoj kandidat radi, sud za koji se kandidat natječe te osobna poznanstva i srodstvo bilo koje vrste i bilo kojeg stupnja. Za karijerne kandidate potrebno je **reafirmirati ulogu Državne škole za pravosudne dužnosnike te meritokratski način imenovanja** koji najvećim dijelom počiva na objektiviranom uspjehu iz studija te školovanja u Državnoj školi. Prednost u imenovanju valja vrijediti na cjelokupnom području Republike Hrvatske, kao i prije posljednjih promjena koje su unazadile sustav dogovoren u procesu pristupanje EU. Kako bi se amortizirali uočeni nedostaci, potrebno je **osigurati da kandidati koji budu imenovani na sudačku funkciju izvan mjesta svoga prebivališta imaju osiguran subvencionirani smještaj te odgovarajuće naknade za odvojeni život**. I inače, radi izbjegavanja koruptivnog utjecaja lokalne sredine, valja **stimulirati imenovanja sudaca na sudačka mjesta izvan mjesta njihovog redovitog boravišta**, a jednako tako treba pozitivno gledati i na **periodične dobrovoljne premještaje sudaca iz jednog u drugi sud istoga ranga**, što uz suzbijanje lokalnih koruptivnih pritisaka utječe i na razbijanje monotonosti sudačkog posla.
20. U **kolateralnim imenovanjima** valja **ohrabrivati kandidate vrhunskih pravnih profesionalaca i pravnih znanstvenika za imenovanje na sudove raznih rangova**, a posebno na više sudove i Vrhovni sud. Za suce imenovane iz redova odvjetnika ili profesora prava treba osigurati naknadne programe stručnog usavršavanja specifično prilagođene njihovom profilu i statusu.
21. Što se tiče **plaća sudaca**, potrebno je radi jačanja individualne nezavisnosti **smanjiti razlike između primanja na sudovima različitog ranga**, u pravilu povećanjem primanja na nižim sudovima. S druge strane, trebalo bi propisati **nespojivost sudačke funkcije s prihvaćanjem bilo kakve plaćene službe, posla ili funkcije**, uključujući i sudjelovanje u radu Državnog sudbenog vijeća. Svaki primitak koji sudac eventualno ostvari po osnovi honorara ili nagrade za društvenu ili znanstvenu djelatnost koja je spojiva sa sudačkom funkcijom (a što bi načelno trebalo podržavati i stimulirati) on bi trebao uplatiti kao donaciju u dobrotvorne svrhe.
22. **Državno sudbeno vijeće trebalo bi fundamentalno reorganizirati i rekonceptualizirati**. Jedan njegov dio trebalo profesionalizirati, a administrativnu podršku valjalo bi višestruko ojačati, kako brojčano, tako i pridodavanjem visokokvalitetnih kadrova koji bi za Vijeće obavljali pripreme radnje, provodili istraživanja i sastavljali stručne studije i izvješća. Odluke u važnijim predmetima **Vijeće bi moralo donositi samo konsenzusom**. Unutar DSV-a trebao bi biti formiran **Stegovni sud s profesionalnim predsjednikom** zadužen da osigura da se odluke donose pravično i u najkraćem roku. Valjalo bi **izmijeniti odredbe o izboru članova pojedinih kategorija (suci, profesori, političari)** kako bi se osiguralo da ne budu pod utjecajem lokalnih i parcijalnih interesa, ali i da budu dovoljno posvećeni radu u Vijeću i neopterećeni administrativnim obvezama (npr. vođenjem sudskih odjela i evidencija, radom u fakultetskim upravama ili vođenjem saborskih odbora).