

Ivo Josipović

REFORMA PRAVOSUĐA – PRETPOSTAVKA DRUŠTVENOG I EKONOMSKOG RAZVOJA HRVATSKOG DRUŠTVA I NJEGOVE EUROPSKE BUDUĆNOSTI

Zašto reforma?

Često sam posljednjih godina pozivan govoriti ili pisati o reformi pravosuđa. Sada, kada mi je Zaklada Tripalo ponovo pružila istu mogućnost, gotovo s iznenađenjem konstatiram kako su riječi koje sam koristio prije dvije, tri, pet ili čak i više godina, primjerene i danas. Zato ću mnoge od prije izgovorenih riječi za hrvatske medije, zapravo, ponoviti.

Europa redovito Hrvatskoj poručuje kako je reforma pravosuđa jedna od najvažnijih pretpostavki njezina ulaska u Europsku uniju i da je pravosuđe, uz upravu i korupciju, ponajvažniji opstruktivni element pri ostvarenju toga cilja. Na razini političke retorike takvu tezu nitko ne poriče. Dapače, i na domaćoj se sceni stalno govori o reformi pravosuđa. Zapravo, reforma pravosuđa i uprave i borba protiv korupcije lice su i naličje istog problema: nefunkcioniranja pravnog sustava i nepoštivanja/nepostojanja vrijednosti pravne države.

Mračni tonovi kojima se na javnoj sceni i u stručnim analizama, pa i programskim dokumentima koji se odnose na ulazak Hrvatske u EU, slika hrvatsko pravosuđe, zahtijevaju da se sadašnje stanje počne mijenjati odmah i odlučno, čak i kada bi vjerovali da su problemi hrvatskoga pravosuđa samo stvar percepcije, kako se to sugerira iz određenih sudačkih krugova. Naše pravosuđe mora biti drukčije,

bolje, ponajprije zbog Hrvatske i njezinih državljana, a činjenica da bez boljeg pravosuđa nema europske Hrvatske, sjajan je poticaj da se provedu reforme koje nisu ni lake, ni ugodne.

Jednom sam za tisak, pomalo pjesnički, pokušao reći kako reforma pravosuđa nije jednostavan zahvat i da, zapravo, reforma pravosuđa znači reformu cijeloga društva. Sjećam se, rekao sam da kada bi reforma pravosuđa značila samo promjenu nekih ili mnogih zakona, od reforme ne bi bilo jednostavnije stvari. Ako ne bismo našli vlastitu pamet da napiše bolje zakone, zvali bismo strance, ili bismo, naprosto, »prepjevali« zakon neke od razvijenih demokratskih država, slavni po vladavini prava. Kada bi reforma pravosuđa značila samo uklanjanje navodno raširene korupcije koju nitko nije dokazao, ali je mnogi osjećaju, i tada bi reforma bila relativno brzo dostižna. Glavni reformator bila bi policija. Kada bi, pak, reforma pravosuđa značila otklanjanje vanjskih utjecaja, onih političkih ili medijskih, i tada bismo je mogli označiti kao cilj koji se može dostići u prihvatljivom vremenu. Ako bismo pod reformom podrazumijevali poboljšanje uvjeta rada pravosuđa, nabavku potrebne infrastrukture, kompjutorizaciju, ili veće plaće u sudaca, državnih odvjetnika, policajaca i službenika koji opslužuju sustav, i tada bismo mogli reći da je reforma relativno brzo moguća. Učinili bismo napor i investirali više novca u pravosuđe, a manje u nešto drugo. Kada bi reforma značila bolju edukaciju, reformirali bismo studij prava, po potrebi doveli strane stručnjake i za suce utvrdili obvezu permanentnog obrazovanja. Ali, sve to zajedno, nažalost, nije dovoljno. Našem društvu, uz sve nabrojano i nenabrojano, nedostaje ono nešto što bismo mogli nazvati svijest o tome što neovisno i efikasno pravosuđe jest. Svijest da ono dnevno odlučuje o sudbinama tisuća ljudi i da se njezini učinci ne mogu mjeriti na način kako to činimo s mnogim drugim djelatnostima. Kriza pravosuđa ujedno je kriza cijeloga društva, posebice pravne struke. Zato je reforma pravosuđa cilj na čiji oltar svatko mora položiti nešto od svojih malih, parcijalnih interesa. Zato je reforma u glavama prvi i najvažniji aspekt reforme pravosuđa. Ponajprije, ta se reforma mora dogoditi u glavama sudaca. U tom kontekstu, posebno mi se sviđa poruka koju možemo naći na webu Ministarstva pravosuđa, kako nije dovoljno investirati samo u opremu i zgrade, već i u jačanje

odgovornosti pravosuđa. Naime, ona implicira da, prije svih, suci moraju razumjeti ulogu koju pravosuđe ima u društvu i odgovornost koja iz toga proizlazi te biti spremni, uz predani rad na predmetima, i sami poraditi na reformi.

Tko je kriv, dobri ili loši suci?

Često sam se, kritizirajući rad sudova, pitao kako je moguće da imamo zaista toliko kvalitetnih pravnik-a-sudaca, a tako neuspješno pravosuđe. Ali, sjetio sam se, imamo i sjajnih znanstvenika, a nejaku znanost, sjajne umjetnike, a nedovoljno afirmiranu umjetnost, briljantne novinare, a žutilo kao važnu karakteristiku novinarstva... I tako gotovo na svim područjima. I, kritizirajući pravosuđe, ne mogu ne osjećati kako sam nepravedan prema onim sjajnim i predanim kolegicama i kolegama koje zaista jesu lik pravičnog, stručnog i neovisnog pravosuđa. Međutim, pravosuđe kao cjelina, prema svim anketama javnoga mijenja, među građanima, zajedno s političkim strankama, uživa daleko najmanje povjerenje građana. I dok je za politiku to univerzalna pojava, čak i u zemljama daleko razvijenije demokracije, pravosuđu na dnu ljestvice nikako nije mjesto. A ono ga je zavrijedilo vrlo objektivnim pokazateljima, s više od milijun i pol neriješenih predmeta, zamjetnim brojem slučajeva koji traju deset, dvadeset i više godina, tisućama nesretnih ljudi koji cijeli životni vijek potroše ne dočekavši da im se vrati oteta kuća, da ostvare pravo na uzdržavanje ili da dobiju odštetu od kakva nasilnika koji ih je pretukao ili ih prevario prodavši im tuđi stan. O mirisu korupcije, pa čak i pravosudnog reketa, kako je stanje u pravosuđu u novinama opisao direktor jedne od naših najvećih banaka, čak i ako ne postoje u mjeri u kojoj se o njima razglaba u medijima ili šapuće po hodnicima sudova, možemo govoriti kao opasnom sindromu. Čak i ako postoji samo u priči, nepovratno nagriza kredibilitet pravosuđa i hrvatske demokracije u cjelini.

Oduvijek, pa i na početku rada sadašnjega saziva Sabora, kada sam s nekim drugim zastupnicima uspješno inicirao da se sucima na plaće doda onih famoznih 0,5% na staž, vjerovao sam kako država

mora investirati u primanja sudaca. Ne samo jer oni zaista zaslužuju jednake kriterije plaćanja minulog rada kao i drugi djelatnici, ne samo zato što pristojna razina plaća treba ojačati njihovu neovisnost, nego i zato što sam duboko vjerovao da reforma pravosuđa u prvom redu ovisi o sucima. Ona ovisi o njihovoj spremnosti na promjene, naporan rad i otpornosti na sva iskušenja koja nosi takav odgovoran posao u kojemu se odlučuje o ljudskim sudbinama. Družeci se većinom upravo s onim sucima pred kojima sam se skanjivao kritizirati pravosuđe, znajući kako su upravo oni zadnji koje bi u tom sustavu trebalo kritizirati, vjerovao sam kako naše pravosuđe ima kritičnu masu sudaca koji razumiju društvenu zadaću i odgovornost pravosuđa i koji su spremni iznijeti teret reforme. Nažalost, pokazalo se da to nije tako. Da li zbog toga što su oni »moji« kvalitetni suci značajna manjina, da li zato što je konformizam sudaca nadvladao njihov aktivizam, ili iz kojega drugog razloga, teško je reći. Ali, vidljiv je jedan važan fenomen koji jasno dovodi do opstrukcije svakog pokušaja da se pravosuđe reformira. Pravosuđe, kritizirano sa svih strana, reagira kao napadnuti organizam: brani se i postavlja barijeru prema svemu što ugrožava zatečene cehovske pozicije. Suci su sigurno u pravu kada kažu da je kriza pravosuđa rezultat dugogodišnjeg manjka sudaca, nedostatka prostora i opreme, vremena u kojem su plaće sudaca bile besramno male i motivirale na odlazak iz pravosuđa, pretrpanosti predmetima (koje mnoge nepotrebno generira sama država) koja sprječava normalan rad, posebice permanentnu edukaciju, slabosti u studiju prava ... Ali, ni danas, kada je Hrvatska europska zemlja s ponajviše sudaca po glavi stanovnika, i kada su plaće za hrvatske uvjete na pristojnoj razini, kada postoji mogućnost edukacije u brojnim domaćim seminarima i međunarodnim projektima (CARDS i dr.), kada u nekim sudovima leže neraspakirani kompjutori, gotovo nikada suci javno ne progovaraju o svom dijelu odgovornosti za stanje u pravosuđu i o tome što bi oni mogli učiniti da ono bude drukčije. Posebno, izostaju djela tamo gdje su po slovu zakona jedino suci kroz ocjenu rada sudaca i stegovnu odgovornost u prilici da sami iz sustava maknu one koji su neradom ili nekvalitetom rada odgovorni za stanje u pravosuđu. Zapravo, kada bolje promislim, možda su veliki krivci

upravo oni kvalitetni suci. Naime, svojom stručnošću i moralnim integritetom upravo su oni pozvani promijeniti pravosuđe, a to ipak ne čine. Njihova lojalnost cehu, čini se, veća je od lojalnosti društvu koje im je povjerilo neizmjerljivo odgovornu zadaću.

Čemu služi neovisnost sudaca?

Neovisnost pravosuđa, koja postoji ne radi zaštite cehovskih interesa, već da bi suci mogli suditi po zakonu, slobodni od svakovrsnih pritisaka, nažalost se dijelom deformirala u mehanizam kojim se sprječavaju nužne promjene u sustavu. Državno sudbeno vijeće, koje je na početku svoga postojanja, sredinom devedesetih, načinom kako je razriješilo, odnosno propustilo izabrati jedne, a izabralo druge suce prema kriterijima koji su sve samo ne stručni, generiralo krizu i gomilanje predmeta zbog manjka sudaca i državnih odvjetnika, i danas predstavlja zapreku oporavka pravosuđa. U prvom redu svojom nespremnošću da odlučno sankcionira loš rad pojedinih sudaca. DSV je u svojoj praksi trebalo postaviti granicu između pune autonomije sudaca da donose odluke interpretirajući zakon (pa i kada su te odluke pogrešne) i onih slučajeva u kojima je ponašanje i odlučivanje sudaca neprihvatljivo sa stajališta načela vladavine prava, pravičnosti i standarda demokratske države. Taj je propust znatno pridonio urušavanju povjerenja javnosti u pravni sustav. Suca koji obrazloži osuđujuću presudu za ratni zločin pripadnošću okrivljenika narodu koji stotinama godina tlači naš narod, treba razriješiti sudačke funkcije u stegovnom postupku ili treba intervenirati neka druga struka koja nije pravna. Ne zato što je presuda u slučaju Lora bila oslobađajuća, već zato kako je on vođen, teško bi u društvu i s minimumom kriterija taj slučaj mogao proći bez oštrog odgovornosti suca. A takvih primjera ima odviše.

»Kineski zid«

Oko neefikasnog i nekvalitetnog pravosuđa ciglama sudačke neovisnosti sagrađen je »kineski zid«. On priječi interakciju pravosuđa i

društva i potiče sudački autizam, gotovo bešćutnost kojom pravosuđe gleda na jade građana kojima pravosuđe, u njihovu korist ili na njihovu štetu, i desetljećima ne rješava pitanja za koja je nadležno. Od triju vlasti, zakonodavne, izvršne i sudske, samo je ova posljednja gotovo imuna od eksterne kontrole. Zakonodavnu vlast svake četiri godine, pa i češće, kontroliraju građani na izborima. Izvršna vlast ovisi o zakonodavnoj, ali je i kontrolirana od nje. Javnost kroz medije kritizira i kontrolira obje. Nasuprot tomu, pravosuđe može sankcionirati pripadnike i zakonodavne i izvršne vlasti. Jedino pravosuđe samo bira svoje pripadnike te odlučuje o kvaliteti svojega rada te stegovnoj i drugoj odgovornosti svojih pripadnika. Način na koji je apsolutizirana i institucionalizirana neovisnost pravosuđa u nas, gotovo da je bez presedana. Jedini ozbiljniji instrumenti izvršne i zakonodavne vlasti su izbor predsjednika sudova od strane ministra pravosuđa (pri čemu smo već vidjeli kako pravosuđe bivšu ministricu može natjerati da izabere baš onoga predsjednika kojega ono hoće), način izbora predsjednika Vrhovnog suda Republike Hrvatske te proračunske ovlasti (koje ipak malo ili nimalo ne utječu na stečene pozicije pravosuđa). Nedodirljivost pravosuđa potencirana je i nečuvenom odredbom članka 309, stavka 2 Kaznenog zakona. Birane riječi iz opisa toga kaznenog djela, kojima se kao štiti postupak do donošenja pravomoćne presude, zapravo zatvorom sankcioniraju kritiku rada sudaca. Suci se u obrani cehovskih interesa vrlo često pozivaju na trodiobu vlasti. Međutim, vrlo rado i često sjede u povjerenstvima za pripremu zakona. To je dakako dobro i poželjno, bez obzira na moguće »čistunske« lamentacije o trodiobi vlasti. Ali, nije dobro ako pritom dalje grade onaj »kineski zid«. Jedini zakoni u čijoj bi pripremi suci trebali apstinirati su Zakon o sudovima i Zakon o Državnom sudbenom vijeću. Tada se vjerojatno u pripremi zakona ne bi susretali s idejama poput one o nejavnosti stegovnih postupaka prema sucima, »čišćenju« DSV-a od nesudaca, ili s mehanizmom vrednovanja rada sudaca koji svojom kompliciranošću unaprijed sprječava efikasno sankcioniranje nerada. O odgovornosti, obvezi edukacije, poštivanju radnog vremena, sprječavanju sukoba interesa i drugim zaštitnim mehanizmima društva u odnosu na pravosuđe u tim se propisima malo

može pročitati. Uostalom, suci, koji su vrlo često kritizirali profesore i djelatnike Ministarstva da pišu neprimjenjive zakone, sami najčešće nespremni da prihvate bilo kakvu novost, pokazali su se, uz časne iznimke, prečesto kao loši zakonopisci, čak i u materiji koja uređuje njihov svakodnevni posao.

Je li reforma uopće moguća?

Ministarstvo pravosuđa je na čelu u posljednjim mandatima imalo tri zaista dinamične i ambiciozne dame koje su, nesumnjivo, postigle određene rezultate. Iako napore, poput djelomičnog sređivanja i stavljanja zemljišnih knjiga na internet, osjetnog poboljšanja infrastrukture pravosuđa, povećanja broja sudaca i nesudačkog osoblja ili stavljanja na noge Pravosudne akademije, bez obzira na moguću kritičnost prema svakom od navedenih poteza, nikako ne smijemo podcijeniti, reforma je i nadalje teško dostižan cilj. Ograničenost rezultata nikako nejde na dušu ministra, već onoga »kineskog zida« koji je na normativnoj razini ministra pravosuđa u Hrvatskoj sveo na njegova intendanta i potpuni nedostatak političke volje da se odlučno zagriže u kiselu jabuku pravosuđa. Danas hrvatski ministar pravosuđa, prema ovlastima koje ima, za reformu pravosuđa može učiniti relativno malo. Naime, svaka reforma počinje i završava na ljudima, i onaj reformator koji na tom planu nema nikakvih ovlasti, unaprijed je osuđen na neuspjeh. Ne pretendirajući na cjelovitost ocjene svih brojnih uzroka neefikasnosti pravosuđa i mogućih reformskih poteza, valja istaknuti kako reformu treba početi od ljudi – sudaca. Prvo, treba osigurati motivaciju, promociju i nagrađivanje onih sudaca koji ostvare iznimne rezultate (i brojem i kvalitetom riješenih predmeta). Promociju i plaće sudaca treba stratificirati i učiniti ovisnima o kvaliteti njihova rada. Paralelno, potrebno je osigurati da svi suci koji ne udovoljavaju visokim stručnim i moralnim kriterijima smjesta napuste pravosuđe. DSV, onakav kakav je danas, zbog sudačkog oportunitizma tu funkciju sigurno ne može obaviti. Dakle, ustavnim bi se promjenama morao izmijeniti sastav DSV-a njegovim novim, paritetnim sastavom (suci,

drugi istaknuti predstavnici pravničke struke, civilno društvo) i osigurati njegovu kritičnost prema neradu pojedinih sudaca. Uz to, u pogledu iniciranja i provođenja stegovnih postupaka, trebalo bi ojačati poziciju, ali i odgovornost ministra pravosuđa. Drugo, treba motivirati sudove kao zajednice sudaca (i pripadajućeg stručnog i administrativnog osoblja). Vrijedilo bi pokušati i s financijskom autonomijom sudova. Tada se možda ne bi događalo da sudovima prijeti isključenje struje, da nemaju novca za očevide i vještačenja, ili da nema novca za nabavku zakona i stručne literature. Predsjednici sudova trebali bi imati znatnije ovlasti i odgovornost u upravljanju poslovanjem suda. Permanentna edukacija sudaca morala bi biti obveza, a ne dobra volja sudaca. Mnoge države imaju, ne samo za suce, već i za liječnike i druge »važne« profesije, formaliziran sustav edukacije, u kojemu se propust edukacije sankcionira obvezom polaganja ispita, pa čak i gubitkom sudačke fotelje. Sigurno, Pravosudna akademija, kao i brojni CARDS i slični programi te seminari domaćih organizatora jesu dobar edukativni instrumentarij. Međutim, nevoljkost mnogih sudaca da pristupe edukaciji, odsutnost valorizacije i štetnih posljedica za propuštanje edukacije, prečesto edukaciju svode na puki »kongresni turizam«. Dodatno, jedna od važnijih ciglica onoga »kineskog zida« je uskogrudna koncepcija edukacije prema načelu »suci za suce«. Kao, suci su jedini koji se međusobno mogu educirati, a oni razni profesorčići, odvjetnici, državni odvjetnici i drugi, nemaju tu što reći. Iako je jasno tko sudi i čija je zadnja u primjeni prava, edukacija mora sadržavati eksternu komponentu. Ne samo zato što je profesorima profesija educirati (kao što je profesija sudaca suditi), već i zato da se pojedina stručna pitanja razmotre iz različitih perspektiva. Ovako, edukacija u varijanti »suci za suce« ne otvara mogućnost ventiliranja problema, već perpetuiranja pravnih stajališta koja zaslužuju barem kritičku raspravu. Ima i drugih reformskih poteza koje bi trebalo razmotriti. Primjerice, vrijedilo bi razmisliti o većoj specijalizaciji sudova. Radni sudovi, financijski sud, obiteljski sudovi, ZK-sudovi tek su neki specijalizirani sudovi o kojima bi vrijedilo razmisliti. Nadalje, tehnologija rada u sudovima nije dobra. Tome, jasno, kumuju i procesni propisi. Loš »case management«, naslijeđen iz vremena koja

su puno manje zahtijevala od pravosuđa, važan je faktor beskrajnog trajanja postupaka. Isto tako, suce treba rasteretiti svakog posla koji nije suđenje. Njihov je radni dan preskup da bi se tratio na tehničke poslove tipa otpreme podnesaka, pa i na diktiranje »recikliranih« iskaza u zapisnik. Suvremeno pravosuđe uopće i ne vodi zapisnike na način kako se to čini kod nas. Inače, mnogi tehnički aspekti rada pravosuđa zastarjeli su i treba ih promijeniti. Važan dio odgovornosti za stvaranje reformskih uvjeta je i u rukama zakonodavca. Ne samo zato što svojim dobrim ili lošim zakonima u bitnome može odrediti uspjeh reforme, već i zato što pravosuđe u stanju u kojemu jest, vrlo teško može pratiti zakonodavni stampedo koji vlada u Saboru. Sigurno, potreba usklađivanja zakonodavstva s propisima EU nužno traži da se donose novi i mijenjaju postojeći zakoni. No, dinamika donošenja zakona, posebice njihovo stupanje na snagu i priprema pravosuđa za njihovu primjenu mogu biti znatno bolji no što je to bilo do danas. Uz ove, mogli bismo zamisliti i brojne druge promjene. No, sve zamislive promjene ne jamče uspjeh ako sudački kadar nije pretežito visokostručan, maksimalno etičan i motiviran za promjene. Pri tome, sasvim je jasno kako pregovori s EU mogu početi, ali sigurno ne i završiti bez reforme pravosuđa. A pravu reformu, ne onu koja se danas uglavnom svodi na pokušaj da se problemi, ako ih ne možemo riješiti, pometu pod tepih, možemo provesti tako da se shvati kako dosadašnji parcijalni interesi pojedinih interesnih skupina (suci, odvjetnici, državni odvjetnici, policija, pravna znanost i dr.) moraju ustuknuti pred potrebom reforme. A prije svega, treba shvatiti da danas, za razliku od devedesetih godina prošloga stoljeća, ključna riječ reforme nije NEOVISNOST (nju smo, uglavnom, apsolvirali!), već ODGOVORNOST i svijest da ključ reforme ne leži ni u zgradama, ni u kompjutorima, već u ljudima.