

Mihajlo Dika

JE LI U REPUBLICI HRVATSKOJ PROVEDENA LUSTRACIJA ILI O POLOŽAJU SUDACA TIJEKOM PRVE TRI I POL GODINE NAKON DONOŠENJA USTAVA IZ 1990.¹

1. Uvod

Prihvatanjem Ustava iz 1990. (NN 56/90; URH 90) Republika Hrvatska opredijelila se za sustav u kojem se državna vlast trebala zasnivati na načelu diobe vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku (4. URH 90).² Time je u Republici Hrvatskoj na ustavnoj razini bilo napušteno načelo jedinstva vlasti koje je bilo određujuće za vrijeme socijalističkog režima (usp. 302. USRH 74).³

¹ Ovaj je rad utemeljen na radu autora objavljenom u *Privredi i pravu* br. 1/1994. pod naslovom »Organizacijska samostalnost i funkcionalna nezavisnost sudbene vlasti u Republici Hrvatskoj: pokušaj analize normativnopravnog uređenja instituta nakon donošenja Ustava Republike Hrvatske«, PP, 1/1994., 19–46. Autor je, nakon što je pregledao taj svoj rad, konstatirao da premisama koje je u njemu razvio i izvodima koje je na njima utemeljio teško što ima dodati, odnosno da ih je još uvijek, i nakon distance od gotovo četrnaest godina, spreman iznova potpisati.

² U ovom se radu odredbe pojedinih propisa označavaju navođenjem broja članka, stavka odvojenoga kosom crtom od broja članka, te odvojene točkom od broja članka ili stavka. Više stavaka ili točaka istoga članka ili stavka međusobno su razdvojene zarezom. Crtica između brojeva dvaju članaka ili stavaka označava da se sve odredbe između tih brojeva odnose na tekst ispred njih. Za označavanje pojedinih propisa koriste se njihove kratice, koje će biti definirane u tekstu.

³ USRH: Ustav Socijalističke Republike Hrvatske (NN 8/74).

Ostvarivanje trodiobe vlasti postulirane URH 90 nužno je zahtijevalo uspostavljanje organizacijske samostalnosti i funkcionalne nezavisnosti sudbene vlasti. Upravo je stoga tim pravnim dokumentom i bilo predviđeno da sudbena vlast bude samostalna i nezavisna te da je obavljaju sudovi koji sude na temelju Ustava i zakona (115. URH 90).

Ustavna impostacija određenih pravnih instituta redovito nije dostatna sama po sebi – ona mora biti zakonski operacionalizirana i konkretna politička i pravna praksa moraju odgovarati toj impostaciji. Normativnopravna slika nekog instituta je tek vršak ledenoga brijega koji viri iz mora društvene, političke i pravne zbilje. Upravo stoga ocjena o položaju sudbene vlasti u doba nakon donošenja URH 90 nije mogla ovisiti samo o njegovoj ustavnoj definiciji, već ponajprije o zakonskom uređenju toga položaja i, svakako, o načinu primjene tog uređenja u praksi.

U Republici Hrvatskoj su zakoni kojima se trebala implementirati Ustavom postulirana pozicija sudbene vlasti – Zakon o Državnom sudbenom vijeću⁴ i Zakon o sudovima⁵ doneseni tek 1993. U međuvremenu se, kako će se u nastavku nastojati pokazati, sudbena vlast nalazila u izvanustavnoj poziciji, sucima nisu bila osigurana prava koja im je jamčio URH 90 i nije bila ostvarena organizacijska samostalnost i funkcionalna nezavisnost sudbene vlasti postulirana tim pravnim instrumentom. S dosta se argumenata može tvrditi da je u tom razdoblju ostvarena i lustracija sudskih kadrova na ne sasvim transparentan i pravno korektan način. Moglo bi se eventualno tvrditi i da je relativno nezadovoljavajuće postojeće stanje u sudstvu jednim dijelom posljedica onoga što se događalo tijekom prvih triju godina važenja URH 90.

2. O sudskoj nezavisnosti u socijalističkoj Hrvatskoj

Problemu nezavisnosti sudaca i sudstva u socijalističkoj Hrvatskoj (i bivšoj Jugoslaviji) bilo bi moguće pristupiti s različitih aspekata, ali

⁴ Od 2. lipnja 1993. (NN 58/93; ZDSV).

⁵ Od 30. prosinca 1993. (NN 3/93; ZS).

je za potrebe ovoga rada dovoljno da on bude razmotren s normativno-pravnog aspekta, uz određene digresije pravno-političko-sociološkoga karaktera.

Postulat sudske supstancijalne nezavisnosti⁶ bio je postavljen izričito u ustavnim odredbama koje su propisivale da su sudovi u obavljanju svoje funkcije nezavisni i da sude na osnovi ustava, zakona i samoupravnih općih akata (304. USRH⁷), a posredno u odredbama po kojima su se suci redovnih sudova birali i razrješavali na način, uz uvjete i po postupku kojima se osiguravala sposobnost za obavljanje sudačke funkcije i nezavisnost sudaca u suđenju (Amandman XLVI, t. 2, st. 2. na Ustav SRH 74). Toj su nezavisnosti trebale pridonijeti i odredbe po kojima je o žalbi i drugom pravnom sredstvu protiv sudske odluke mogao odlučivati samo nadležni sud (319/1. Ustava SRH 74).

Mnogo su brojnije bile odredbe koje su se odnosile na osobnu nezavisnost sudaca.⁸ Suce i građane koji su sudjelovali u suđenju u redovnom sudu birale su i razrješavale skupštine društveno-političkih zajednica određenih zakonom (Amandman XLVI, t. 2, st. 1. Ustava SRH 74). Prema odredbama članka 316. stavka 2. Ustava SRH 74, suci redovnih sudova birali su se i razrješavali na način, uz uvjete i po postupku kojim se osiguravala stručna sposobnost i moralno-politička podobnost za obavljanje sudačke funkcije te nezavisnost sudaca u suđenju. Odredbom Amandmana XLVI, t. 2, st. 2. na Ustav SRH 74. bilo je predviđeno da se suci redovnih sudova biraju i razrješavaju na način, uz uvjete i po postupku kojima se osigurava sposobnost za obavljanje sudačke funkcije i nezavisnost sudaca u suđenju. Izostavljen

⁶ U pozitivnom smislu ta bi nezavisnost značila da sudac prigodom rješavanja konkretnog slučaja smije i mora biti vezan samo zakonom i svojom savješću; u negativnom smislu ona bi značila da on pri tome mora biti slobodan od svakog drugog izvanjskog utjecaja, posebno dnevne politike i sklonosti zakonodavca, egzekutive i drugih dominantnih političkih faktora. Usp. *Dika*, Pravo na nezavisnost suca, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, Supplement broju 5–6/89, 857. i slj., 861. i slj.

⁷ NN SRH 28/89.

⁸ Osobna nezavisnost sudaca zahtijevala bi da uvjeti i trajanje njihove službe budu izvan kontrole egzekutive (i, koliko je to moguće, legislative). Trebalo bi da ti uvjeti budu zakonski uređeni i da poslove oko toga obavlja državni organ koji ne bi bio potpuno i isključivo pod kontrolom egzekutive, odnosno, gdje je moguće, da ih obavlja samo sudstvo. Usp. *Dika*, Pravo na nezavisnost suca, cit., 863. i slj.

je, dakle, zahtjev moralno-političke podobnosti. Suci i građani koji su sudjelovali u suđenju birani su na određeno razdoblje i mogli su biti ponovno birani (316/3. Ustava SRH 74). Nitko tko je sudjelovao u suđenju nije mogao biti pozvan na odgovornost za mišljenje dano pri donošenju sudske odluke, a u postupku pokrenutom zbog krivičnog djela učinjenog u obavljanju sudačke funkcije nije mogao biti pritvoren bez odobrenja nadležne skupštine društveno-političke zajednice (317. Ustava SRH 74). Sudac nije mogao obavljati službu ili posao koji su bili nespojivi sa sudačkom funkcijom (318. Ustava SRH 74).

Položaj sudova u socijalističkoj Hrvatskoj treba promatrati u sklopu tada određujuće pravno-političke doktrine jedinstva vlasti, koja je svoju potvrdu nalazila u skupštinskom sistemu, u kojem su sudovi, obavljajući sudsku funkciju (302. Ustava SRH 74), bili podređeni skupštinama društveno-političkih zajednica kao najviših organa vlasti u okviru prava i dužnosti društveno-političke zajednice (*arg. ex* 200/1. Ustava SRH 74).⁹ Zbog toga se moglo govoriti i o relativnoj sistemskoj samostalnosti sudstva koja se ostvarivala u mjeri u kojoj su to dopuštali ustavi i zakoni. Podređenost sudova skupštinama društveno-političkih zajednica (neposredno) i izvršnim organima tih skupština (posredno, u onoj mjeri u kojoj su ti organi realno utjecali na formiranje stavova skupština) te ovisnost sudova o njima posebno su dolazili do izražaja u odnosu na sudove prvog stupnja, zato što su skupštine društveno-političkih zajednica, od kojih su oni kadrovski i financijski zavisili (u pravilu općina), bile mnogo sklonije tome da svoju nadmoćnu poziciju instrumentaliziraju utječući na rad sudova.¹⁰

⁹ Usp., npr., za opću jugoslavensku situaciju, *Fira*, Nezavisnost sudova kao uslov postojanja demokratskog političkog sistema, *Pravo – teorija i praksa*, 7–8/1989., 29. Ta podređenost sudova dolazila je do izražaja i u dužnosti podnošenja izvještaja skupštinama o njihovu radu te u dužnosti obavljanja tzv. monitorne funkcije: sudovi su bili dužni pratiti i proučavati društvene odnose i pojave od interesa za ostvarivanje svojih funkcija te davati skupštinama društveno-političkih zajednica i drugim organima prijedloge za sprečavanje društveno opasnih i štetnih pojava i za učvršćivanje zakonitosti, društvene odgovornosti i socijalističkog morala (usp. npr. članak 6. Zakona o redovnim sudovima Hrvatske – ZRSH). V. i *Triva*, Nezavisnost pravosuđa i zakonitost pravosuđenja u Jugoslaviji, *Rad JAZU*, 1990, 107. i slj.).

¹⁰ Zbog toga su se ideje o »centralizaciji« pravosuđa na razini republika, odnosno pokrajina činile više nego opravdanim. Usp. i *Fira*, op. cit., 30, *Triva*, op. cit.

Zakonom o redovnim sudovima (ZRS)¹¹ bilo je predviđeno da se suci biraju na vrijeme od osam godina,¹² uz mogućnost reizbora. Izbor i reizbor provodili su se na temelju otvorenog natječaja, dosta kompliciranim postupkom u okviru kojega su se pribavljala i mišljenja društveno-političkih organizacija, pa čak i organa čije sudjelovanje nije bilo predviđeno zakonom i čija se mišljenja i stavovi o kandidatima njima nisu priopćavali (npr. organa državne sigurnosti). Ograničeni mandat i neizvjesnost reizbora svakako su doveli u pitanje osobnu nezavisnost sudaca. Prekarnost njihova položaja pojačavala je okolnost da im se u slučaju da ne budu reizabrani nije osiguravalo nikakvo drugo radno mjesto. Taj su položaj dodatno »omekšavali« i relativno neodređeni razlozi zbog kojih su suci mogli biti razriješeni (disciplinska odgovornost) – upotrijebljeni pravni standardi su, naime, bili takvi da su omogućavali i tzv. političku interpretaciju,¹³ zbog čega se njihova disciplinska odgovornost mogla pretvoriti u političku.

Dok se u pogledu disciplinske odgovornosti sudaca moglo ponoviti da je tada važeće pravno uređenje dopuštalo mogućnost da se ona *in concreto* pretvori i u političku, rješenje usvojeno za građansku odgovornost (isključiva supstitutivna odgovornost države – usp. članak 81. ZRS) bilo je u skladu s najsvremenijim rješenjima. Premda se u odnosu na krivičnu odgovornost predviđao stanoviti sudački imunitet (cit. članak 317. Ustava SRH 74), nije dokraja bila isključena mogućnost da se ona upotrijebi kao sredstvo nedopuštenog obračuna s nepoćudnim sucima.¹⁴

¹¹ V. tekst NN 32/88.

¹² Usp. članak 69. ZRS.

¹³ Pored zahtjeva moralno-političke podobnosti, koji je na ustavnoj razini bio napušten 1989. i koji je trebao prestati biti i zakonska kategorija, tako su mogli biti kvalificirani i standardi poput »zloupotreba položaja«, »prekoračenje zakonskog ovlaštenja u obavljanju sudačke funkcije«, »izazivanje na drugi način poremećaja u odnosima ili radu koji znatno utječu na obavljanje funkcije odnosno radnih zadataka u sudu« (usp. 87.7. ZRS). Riječ je o standardima koji odgovaraju zahtjevima općega karaktera o dobrom ponašanju sudaca, koji su se kao i svagdje drugdje mogli zloupotrijebiti.

¹⁴ Treba, međutim, naglasiti da su pravno takve mogućnosti zaista male. O toj odgovornosti sudaca usp. pobježe *Josipović – Gliha*, O građanskoj odgovornosti sudaca, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, Supplement broju 4/92, 675. i slj.

Mogućnost upućivanja sudaca bez njihova pristanka u drugi sud bila je zakonski regulirana i u osnovi bitno ograničena (*arg. ex* 99–101 ZRS).

Sudovi su se financirali preko budžeta društveno-političkih zajednica, za koje su sudovi pripremali svoje izvještaje i prijedloge.¹⁵ Mogućnost da skupštine društveno-političkih zajednica, zahvaljujući svom položaju financijera, trajno nadziru rad sudova i na njega utječu bila je više nego realna.

U vezi s nezavisnošću sudaca u socijalističkoj Hrvatskoj treba upozoriti na jedan, čini se, dosta važan moment koji se obično previđao. Ni Ustav, a ni Zakon nisu zahtijevali da se pri izboru sudaca porotnika (građana koji su u sudovima sudjelovali u suđenju) poštuju način, uvjeti i postupak kojima bi se osigurala njihova nezavisnost u suđenju (*arg. a contrario ex* Amandmana XLVI, t. 2, st. 2. na Ustav SRH). Skupštine društveno-političkih zajednica mogle su odgovarajućom politikom izbora sudaca porotnika bitno utjecati na rad (prvostepenih, a negdje i viših) sudova. To naročito stoga što u tadašnjemu hrvatskom pravu i pravosudnoj praksi princip »prirodnog suca«, premda je za to bilo pravnih nagovještaja, nije bio važeći pravni princip. Kreiranje namjenskih, *ad hoc* vijeća, bila je vrlo raširena praksa.

U biti položaj sudova u socijalističkoj Hrvatskoj, kao i drugdje uostalom, nije zavisio samo od onoga što je pisalo u ustavima i zakonima, već od realne političke prakse, od spremnosti političkih faktora (skupština i njihovih izvršnih organa, zapravo od vladajuće političke partije) da pristanu na vladavinu zakona, na to da budu njime ograničeni, od njihove volje da sudovima dopuste da vrše svoju ustavnu funkciju. Moglo bi se čak tvrditi da se i u okviru tada postojeće regulative u drugačijoj političkoj klimi, u kojoj se sudovi ne bi smatrali transmisijom dominantne političke volje koja nije pristajala ni na kakva ograničenja, čak ni na ograničenja zakonima koje je sama donosila ili inspirirala, mogla postići sasvim zadovoljavajuća razina sudačke nezavisnosti. Promjeni te političke klime bitno su mogli pridonijeti i sami suci preuzimanjem rizika kojima je, kako to pokazuje

¹⁵ Usp. Odredbe članka 114. i slj. ZRS.

povijest, borba za pravo uvijek bila praćena. Aktivnost sudaca u tom smjeru bila je ipak samo posrednog obilježja – pojačanim inzistiranjem na zakonitosti postupno se amortizirala, odnosno mijenjala, ukupna pravno-politička situacija u kojoj su suci djelovali. Određene pozitivne promjene u općoj političkoj i socijalnoj klimi u naznačenom pravcu indicirale su već izložene promjene na normativnoj razini, unesene amandmanima iz 1989.

U SR Hrvatskoj ustavni amandmani iz 1989. bili su zakonski operacionalizirani tek novelom Zakona o redovnim sudovima od 12. 4. 1990. (NN 16/90), dakle novelom do koje je došlo upravo neposredno prije prvih višestranačkih izbora. Tom je novelom unesen bitan kvalitativni pomak u osiguranju organizacijske samostalnosti sudstva te personalne i funkcionalne nezavisnosti sudaca: napušten je zahtjev moralno-političke podobnosti kao jedne od pretpostavki za izbor i razrješenje sudaca – težište je prebačeno na sposobnost za obavljanje sudačke funkcije te na nezavisnost sudaca u suđenju (nov. 11/2, 49. ZRS); opća sjednica Vrhovnog suda ovlaštena je za donošenje okvirnih mjerila za određivanje potrebnog broja sudaca, stručnih suradnika i ostalih radnika u tom sudu (nov. 49/2.7. ZRS); izbor i razrješenje svih sudaca i financiranje redovnih sudova preneseni su na Sabor (nov. 67, 87/1, 141/1. ZRS), čime su općinski sudovi oslobođeni neposrednog utjecaja općina koje su do tada financirale te sudove te birale i razrješavale njihove suce; premda je zadržana reizbornost sudaca, personalna sigurnost sudaca je ojačana izmjenom po kojoj se sudac kojemu je istjecalo vrijeme na koje je izabran predlagao bez objave slobodnoga sudačkog mjesta za ponovni izbor, osim ako on sam ne bi pismeno izjavio da ne želi biti ponovno izabran ili ako protiv njega nije bio pokrenut postupak za razrješenje zbog nekog od zakonom predviđenih razloga (69a. ZRS); pri izboru sudaca i predsjednika sudova napušteno je provođenje postupka utvrđenog dogovorom o kadrovskoj politici, odnosno mišljenje nadležnog organa SSRNH (nov. 67, 70, 72. i 73. ZRS); SSRNH izgubio je ovlaštenje da pokreće postupak za razrješenje sudaca (nov. 93/1. ZRS); ustanovljeno je pravo suca za podnošenje zahtjeva za sudsku zaštitu Vrhovnom sudu Hrvatske protiv akta Sabora o razrješenju, odnosno o prestanku

sudačke funkcije – i to zbog pogrešaka u utvrđivanju činjeničnog stanja, u primjeni materijalnog prava te zbog bitnih povreda provedenog postupka (nov. 98a. ZRS).¹⁶

3. Sudska nezavisnost u postsocijalističkoj Hrvatskoj

3.1. *Novela Zakona o redovnim sudovima od 5. listopada 1990.*

Nakon prvih višestranačkih izbora u svibnju 1990. i političkih promjena do kojih je s tim u vezi došlo nisu se odmah ostvarila očekivanja da će napuštanjem staroga političkog režima nezavisnost sudstva biti još više ojačana. Nasuprot tome, još je u vrijeme važenja socijalističkog Ustava iz 1974. došlo do izmjena i dopuna Zakona o redovnim sudovima (ZID ZRS od 5. listopada 1993., NN 41/90; Listopadska novela), kojima je položaj sudaca bitno pogoršan, osobito u usporedbi sa stanjem stvorenim novelom iz travnja 1990. U prvom redu uklonjeni su rudimenti organske autonomije sudstva,¹⁷ uspostavljene novelom iz travnja 1990: Vrhovni je sud izgubio pravo da sam donosi okvirna mjerila za određivanje potrebnog broja sudaca, stručnih suradnika i ostalih radnika u sudu (brisana je nova al. 7. u članku 49. ZRS – članak 3. ZID ZRS); ministar pravosuđa izgubio je pravo da, po prethodno pribavljenom mišljenju sudova, donosi okvirna mjerila za određivanje potrebnog broja sudaca, stručnih suradnika i ostalih radnika u sudovima (brisan je članak 63. ZRS – članak 5. ZID ZRS), a Sabor je ovlašten da slobodno, neograničen prethodno utvrđenim kriterijima, određuje, na prijedlog ministra pravosuđa, po prethodno pribavljenom mišljenju predsjednika suda, broj sudaca (nov. 66/1. – članak 6. ZID ZRS). Zatim, ozbiljno je dovedena u pitanje personalna nezavisnost sudaca: ukinut je automatizam u reizboru

¹⁶ Vrhovni je sud o zahtjevu bio ovlašten odlučivati u vijeću sastavljenom od pet sudaca shodnom primjenom Zakona o upravnim sporovima. O zahtjevu za sudsku zaštitu suca Vrhovnog suda odlučivala je opća sjednica Vrhovnog suda (čl. 98b ZRS).

¹⁷ Radilo bi se o nezavisnosti sudstva kao cjeline. Usp. o tome pobliže *Dika*, Pravo na nezavisnog suca, cit., 867. i slj.

sudaca, uveden novelom iz travnja 1990., i mogućnost reizbora sudaca bez objave slobodnih sudačkih mjesta učinjena je ovisnom o diskreciji organa ovlaštenog za provedbu postupka izbora (*arg. ex nov.* članka 69a. – članka 7. ZID ZRS); brisane su odredbe kojima je bilo uspostavljeno pravo na sudsku zaštitu pred Vrhovnim sudom zbog pogrešno i nepotpuno utvrđenoga činjeničnog stanja, pogrešne primjene materijalnog prava i bitnih povreda odredaba postupka (98a. i 98b. ZRS – 17. ZID ZRS).¹⁸ Osim toga, odredba prema kojoj se odluka o razrješenju od sudačke dužnosti mogla donijeti samo ako je prethodno bio proveden postupak za utvrđivanje razloga za razrješenje i ako je u tom postupku sucu bilo omogućeno da se izjasni o svakom razlogu i o svim provedenim dokazima, i odredba koja je sucu jamčila pravo da se na sjednici Sabora usmeno izjasni o prijedlogu za razrješenje, reducirane su na pravilo po kojemu se sucu čije se razrješenje predlagalo moralo omogućiti da se o prijedlogu izjasni (*usp.* 16. Listopadske novele i nov. 95. ZRS), dakle bitno je reducirano »pravo na obranu« sudaca u postupku u kojemu se odlučivalo o njihovu razrješenju. Rezultat je svega toga bio da je funkcija organa koji je zapravo odlučivao o pokretanju postupka za razrješenje i koji je vodio taj postupak bila rezervirana za Komisiju Sabora za izbor i imenovanje (nov. 95. ZRS).

Osobna nezavisnost sudaca je, svakako, najozbiljnije ugrožena otvaranjem mogućnosti da Sabor, prema svojoj dispoziciji, i prije isteka vremena na koje su izabrani, razriješi predsjednika redovnog suda, odnosno suca Vrhovnog suda Hrvatske koji je zatečen na funkciji danom stupanja na snagu Listopadske novele (26. ZID ZRS, NN 41/90).¹⁹

¹⁸ Time, čini se, nije bila isključena mogućnost vođenja upravnog spora, ali ne više i zbog pogrešno i nepotpuno utvrđenoga činjeničnog stanja, već samo zbog pogrešne primjene prava.

¹⁹ Prijedlog za razrješenje, uz odgovarajuće obrazloženje, na prijedlog ili inicijativu ministra pravosuđa i uprave mogla je podnijeti Komisija za izbor i imenovanje Sabora najkasnije do 31. prosinca 1990. Razriješenim predsjednicima, odnosno sucima, bilo je zajamčeno šestomjesečno, odnosno jednogodišnje, isplaćivanje osobnog dohotka i drugih primanja (26/3. Listopadske novele u vezi s 82. ZRS).

Ipak, u prilog jačanju nezavisnosti sudaca i sudstva donekle je išla novelirana odredba članka 80, stavka 1. ZRS, po kojoj suci više nisu smjeli biti članovi političkih organizacija niti obavljati drugu službu ili posao ili poduzimati aktivnosti koji bi mogli utjecati na njihovu samostalnost, nezavisnost ili nepristranost, ili bi mogli umanjiti njihov društveni ugled, ili su inače nespojivi s obavljanjem sudačke funkcije. U vezi s tim zabranama uvedena je mogućnost suspenzije sudaca zbog njihove povrede (nov. 80/2. ZRS), odnosno obvezatnost njihova razrješenja prije isteka vremena na koje su izabrani (nov. 87.7. ZRS). Međutim, doseg navedene odredbe je bitno ograničen i položaj sudaca je dodatno pogoršan time što je predsjednicima sudova oduzeto ovlaštenje da odlučuju o nespojivosti službe, posla ili aktivnosti sa sudačkom funkcijom i ono je preneseno na ministra pravosuđa (nov. 80/2, 3–11. ZID ZRS), te time što je odlučivanje o suspenziji zbog povrede navedenih zabrana također preneseno na tog ministra (nov. 85/4. ZRS). Osobna nezavisnost sudaca je donekle ojačana i izostavljanjem niza elemenata iz opisa neprihvatljivog obavljanja sudačke dužnosti, zbog kojega je sudac mogao biti razriješen funkcije. Naime, prije Listopadske novele sudac je mogao biti razriješen, između ostalog, i ako bi se utvrdilo da duže vrijeme bez opravdanih razloga nije ili je neuredno obavljao svoju dužnost, da je povrijedio službenu ili drugu tajnu u vezi s vršenjem funkcije, ili da duže vrijeme bez opravdanih razloga nije postizao zadovoljavajuće rezultate u radu, da je zloupotrijebio svoj položaj ili prekoračio zakonsko ovlaštenje u obavljanju sudačke funkcije, da je na drugi način izazvao poremećaj u odnosima ili u radu koji znatno utječu na obavljanje funkcije, odnosno radnih zadataka u sudu (prij. 86.7. ZRS). Listopadskom novelom svi su ti gotovo kazuistički razrađeni razlozi izostavljeni i zadržan je samo standard nanošenja štete ugledu suda, odnosno sudačke funkcije (nov. 87/1.7. ZRS).

Mogućnosti otvorene Listopadskom novelom Sabor je već bio anticipirao time što je na istoj sjednici (5. listopada 1990.), na kojoj je donesena Listopadska novela, koja je stupila na snagu tek 16. listopada, donio odluke o razrješenju predsjednika Upravnog suda, predsjednika okružnih sudova, predsjednika općinskih i privrednih

sudova (NN 40/90). Svi su ti razriješeni predsjednici određeni za izvršitelje dužnosti do imenovanja novih predsjednika. Pravna osnova za donošenje tih odluka pronađena je u Amandmanu XLIX, točka 5, alineja 4. na Ustav SRH 74, koji utvrđuje nadležnost Sabora da odlučuje o imenovanju i razrješenju sudaca, i u članku 87, stavku 1. ZRS, u kojemu su sadržani svi razlozi za razrješenje sudaca. Takvo paušalno (evazivno) pravno utemeljenje provedenoga generalnog razrješenja predsjednika sudova, bez prethodno provedenog individualiziranog postupka predviđenog tada važećim ustavom i Zakonom o redovnim sudovima teško da bi se moglo opravdati drugim, osim političkim razlozima. Teško je tako ne tumačiti okolnost da je devet sudaca Vrhovnog suda Hrvatske razriješeno dužnosti odlukom Sabora od 28. prosinca 1990., dakle tri dana prije isteka roka utvrđenog u članku 26, stavku 3. Listopadske novele za njezino stupanje na snagu.²⁰

Nakon donošenja Listopadske novele pokrenut je pred Ustavnim sudom (još u »starom« sastavu) postupak za ocjenu ustavnosti njezina članka 26. Taj postupak, koliko je poznato autoru ovoga rada, do sredine 1994. nije bio okončan.²¹

Listopadskom novelom nije okončan proces pogoršavanja položaja sudstva i sudaca u Republici Hrvatskoj. Uredbom Predsjednika Republike Hrvatske o organizaciji, radu i djelokrugu sudbene vlasti u

²⁰ Inače u razdoblju nakon konstituiranja Sabora u novom sastavu sredinom 1990. pa do 31. XII. 1993. razriješeno je, prema evidenciji autora ovoga rada, utemeljenoj na podacima objavljenima u Narodnim novinama, koja svakako nije sasvim precizna, dvjestotinjak sudaca općinskih sudova (od toga prije isteka mandata osam i bez navođenja razloga pedesetak), sedamdesetak sudaca okružnih sudova (od toga prije isteka mandata desetak, a bez navođenja razloga više od dvadeset), oko petnaestak sudaca okružnih privrednih sudova (od toga bez navođenja razloga, čini se, samo jedan), svega tri suca Privrednog suda, jedan sudac Upravnog suda te 16 sudaca Vrhovnog suda (od toga devet bez navođenja razloga). Zanimljivo je da je više od 60 sudaca općinskih sudova razriješeno zbog odlaska u odvetništvo. Proizlazi na kraju da je tijekom razmatranoga razdoblja od 3,5 godine promijenjeno nešto ispod 40% svih sudaca. Taj se postotak bitno povećava ako se njihovu broju pridodaju suci svih parastatalnih sudova udruženog rada, koji su prestali s radom potkraj 1990.

²¹ Ustavni je sud još u starom sastavu bio organizirao konzultativni sastanak radi razmatranja niza zahtjeva za ispitivanje ustavnosti raznih odredaba Listopadske novele (br. U/I-262/90, U/I-270/90).

slučaju ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike Hrvatske iz 1991. (NN 67/91, 25/92 i 81/92; Uredba) ustanovljeni su i vojni sudovi, koji su dobili određene kaznene nadležnosti u odnosu na civilne osobe (2–4. Uredbe); zatim su predsjednici sudova, odnosno predsjednici viših sudova, ovlašteni donositi odluke o udaljenju sudaca odnosno predsjednika nižih sudova od obnašanja sudačke dužnosti, dok je u odnosu na predsjednika Vrhovnog suda to pravo dobila Vlada (15. Uredbe); statuirana je mogućnost upućivanja sudaca općinskih, okružnih privrednih sudova na rad u druge sudove bez njihova pristanka (16. Uredbe), što znači da je ukinut institut nepremjivosti sudaca; relativizirane su odredbe o teritorijalnom razgraničenju nadležnosti sudova (17. Uredbe), čime je dovedeno u pitanje pravo na tzv. zakonskog suca, suca čija je nadležnost unaprijed određena zakonom.

2.2. Ustav Republike Hrvatske iz 1990.

Postojanje ozbiljne načelne političke volje da se osiguraju realni uvjeti za nezavisnost sudbene vlasti našlo je svoj izraz u prihvaćanju odgovarajućih rješenja za utemeljenje i osiguranje te nezavisnosti u Ustavu iz 1990. Tako je predviđeno osnivanje Republičkoga sudbenog vijeća (121. URH 90), tijela koje bi trebalo u Republici Hrvatskoj odigrati barem dio one uloge koju je u Italiji imao i ima Consiglio Superiore della magistratura,²² dakle zajamčiti bitno viši stupanj kolektivne (organske) nezavisnosti sudbene vlasti pa time i osobne i supstancijalne nezavisnosti sudaca – to bi tijelo, naime, trebalo imenovati i razrješavati suce te odlučivati o njihovoj disciplinskoj odgovornosti. Jačanju osobne nezavisnosti sudaca trebale bi pridonijeti i odredbe o

²² Osnovna je zadaća talijanskoga Visokog sudbenog vijeća primanje u službu pripadnika redovne magistrature, njihov raspored (određivanje sjedišta i funkcije) te odlučivanje o njihovoj promociji i disciplinskoj odgovornosti. Ono je, međutim, uspjelo izboriti mnogo veću ulogu u talijanskome pravnom i političkom sustavu. O ustroju, nadležnosti i djelovanju toga tijela usp. поближе *Triva*, Talijansko Vrhovno sudbeno vijeće – Consiglio Superiore della magistratura, Supplement broja 4/92 Zbornika Pravnog fakulteta u Zagrebu, 561. i slj.

stalnosti sudačke dužnosti (120/1. URH 90),²³ o tome da suci mogu biti razriješeni samo iz razloga taksativno navedenih u Ustavu (120/2), o njihovoj nepremjestivosti protivno njihovoj volji (120/3. URH 90). Osobna nezavisnost sankcionirana je i uspostavljanjem sudačkog imuniteta: suci i suci porotnici koji sudjeluju u suđenju ne mogu biti pozvani na odgovornost zbog mišljenja danog pri donošenju sudske odluke; suci imaju, u skladu sa zakonom, imunitet kao i zastupnici u Saboru Republike Hrvatske (119. URH 90). Odredbom da sudovi sude na temelju Ustava i zakona (115/3. URH 90) potvrđena je njihova supstancijalna nezavisnost, tu bi nezavisnost sudbene vlasti jamčio i poseban položaj Vrhovnog suda Republike Hrvatske, koji bi kao najviši sud trebao osigurati jedinstvenu primjenu zakona i ravnopravnost građana (116/1. URH 90). Ozbiljnost ustavnog tretmana ukupnog statusa sudbene vlasti potvrđivala bi, na kraju, i odredba po kojoj se ustanovljavanje, djelokrug, sastav i ustrojstvo sudova i postupak pred njima uređuju zakonom (116/2. URH).

U Ustavu Republike Hrvatske nema odredbe o zabrani uspostave izvanrednih (*ad hoc* sudova), odnosno specijalnih sudova. Ustav nije riješio ni pitanje statusa sudaca u slučaju ukidanja sudova u koje su bili imenovani. Zbog toga je i ustavno načelo o nepremjestivosti sudaca (120/4. URH) bitno relativizirano u svom dosegu. Ustav, konačno, ne sadržava ni odredbu koja bi predviđala da o pravnim lijekovima protiv odluka mogu odlučivati samo sudovi.

Ustavom određen status sudbene vlasti i njena funkcionalna nezavisnost dovedeni su u pitanje, s jedne strane Ustavnim zakonom o Ustavnom sudu Republike Hrvatske iz 1991. (UZUS; NN 13/91) i, s druge strane, Ustavnim Zakonom o ljudskim pravima i slobodama i o pravima etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina u Republici Hrvatskoj (UZ; NN 34/92). Prvim ustavnim zakonom uveden je institut ustavne tužbe kojim je otvorena mogućnost preispitivanja odluka sudova u posebnom postupku pred Ustavnim sudom. Uvođenjem tog instituta, s jedne strane, demantiran je Ustavom definiran položaj

²³ Što znači da bi suci, kako su tu odredbu protumačili i Zakon o Državnom sudbenom vijeću i Zakon o sudovima, ostajali na svojoj funkciji do smrti, odnosno dok se ne utvrdi njihova nesposobnost za obavljanje te funkcije.

Vrhovnog suda Republike Hrvatske kao najvišeg suda koji osigurava jedinstvenu primjenu zakona i ravnopravnost građana (116/1. URH), dok je, s druge strane, ugrožena funkcionalna nezavisnost sudbene vlasti koja bi se, između ostalog, trebala ostvarivati isključivanjem mogućnosti preispitivanja sudskih odluka od strane nesudskih organa.^{24 i 25}

Ustavnim zakonom o ljudskim pravima predviđeno je osnivanje Suda za ljudska prava, odnosno Privremenog suda za ljudska prava, koji su također trebali moći preispitivati odluke Vrhovnog suda (60), čime je također mogla biti dovedena u pitanje ustavna pozicija toga suda kao najvišeg suda, a time i njegova funkcija ostvarivanja jedinstva u primjeni prava i ravnopravnosti građana. Ti sudovi, međutim, nisu osnovani.

3. Umjesto završnih konkluzija

Na temelju prethodne analize normativno-pravnog uređenja statusa sudstva tijekom prvih triju godina od donošenja URH 90, može se izvesti nekoliko načelnih konstatacija.

Prvo, tijekom prvih triju i pol godina nakon donošenja URH 90 **nije ostvareno ustavno načelo trodiobe vlasti**. Legislativa i egzekutiva su, neispunjavajući svoje obveze na legislativnom planu, onemogućile pretvaranje statusa, u kojem su se sudovi nalazili u prethodnom režimu, u jednu od državnih vlasti. Ustavna je pozicija sudstva, dakle, bila suspendirana u tom razdoblju. Tek su donošenjem ZDSV 93 i ZS 93 stvoreni zakonski uvjeti za uspostavu Ustavom postuliranog sustava. Međutim, dovršetak uspostave sustava prema novom zakonskom uređenju bio je suspendiran za još šest mjeseci. Naime, prema članku 100. ZS 93 imenovanje predsjednika sudova ili sudaca, izabranih po ranije važećim propisima, u novoustrojene

²⁴ Usp. *Dika*, Marginalije uz institut ustavne tužbe, Zbornik Ljubljansko-zagrebskega kolokvija, 1993., 41, 42.

²⁵ Zanimljivo je da je Ustav SRH 74. izričito propisivao da o žalbi ili drugom pravnom sredstvu protiv sudske odluke može odlučivati samo nadležni sud (319/1).

sudove, trebalo je obaviti u roku od šest mjeseci od dana stupanja na snagu zakona kojim se određuju područja i sjedišta sudova. Budući da je Zakon o područjima i sjedištima sudova objavljen u NN 3/94 od 14. siječnja 1994., i da je stupio na snagu 22. siječnja, taj je proces trebao završiti do 22. lipnja 1994.

Drugo, višekratnim postponiranjem realizacije ustavnih odredbi o statusu sudbene vlasti sudstvo je tijekom cijelog tog razdoblja bilo u **izvanustavnom stanju** – pravna osnova za prosudbu njegova statusa mogle su biti samo odredbe ZRS-a nakon Listopadske novele toga propisa i Uredbe 91. U tom je razdoblju bilo jedino moguće, pozivajući se na Ustavni zakon o ljudskim pravima iz 1991., na Univerzalnu deklaraciju o pravima čovjeka iz 1948., Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima iz 1966. i Europsku konvenciju o ljudskim pravima iz 1950., kao instrumente koji su po svom pravnom rangu, na temelju Ustavnoga zakona o ljudskim pravima iz 1991., bili iznad navedenih propisa, dovesti u pitanje ustavnost, odnosno zakonitost neke njihove odredbe. Ustavni sud, međutim, tijekom toga razdoblja nije, čini se, htio ili znao iskoristiti jednu od mogućnosti koja mu se ukazala. Sam nije našao poticaja da to učini.

Dakle, tijekom razmatranoga razdoblja pravni je položaj sudstva i sudaca na normativnoj razini bio lošiji nego što je bio pri kraju staroga režima. Organska nezavisnost sudova te personalna i funkcionalna nezavisnost sudaca bile su ozbiljno ugrožene.

Treće, tijekom razmatranoga razdoblja došlo je do **lustracije sudaca** – na to upućuje okolnost da je oko 40% sudačkoga kadra napustio sudstvo, neki zbog odlaska u odvjetništvo, neki zbog odlaska na neku drugu funkciju, neki na vlastiti zahtjev, dok je znatan broj njih razriješen bez obrazloženja. Upravo u toj posljednjoj grupi treba tražiti one koji su »maknuti« iz sudstva bez prava na pravnu zaštitu. Međutim, i među onima koji su sami zatražili razrješenje, bez navođenja razloga ili zbog odlaska u odvjetništvo, (prijevremenu) mirovinu itd., bilo je i onih koji su se sami »povukli«, da se ne bi izložili neugodi ili poniženju zbog razrješenja ili zbog ponovnoga neimenovanja. Takvih, svakako, nije bio mali broj, kako to uostalom pokazuju i u ovome radu iznesene brojke (v. *supra* bilj. 20).

Ako je sudstvo »pročišćeno«, »oslobođeno« od nepodobnih kadrova na navedeni način onoliko koliko su smatrali potrebnim oni koji su suvereno i zapravo besprizivno odlučivali o sudbini sudaca za vrijeme dok je sudstvo bilo u izvanustavnom stanju, tada se može tvrditi da je i u Republici Hrvatskoj provedena lustracija sudačkoga kadra metodama koje su bile primjerene općem stanju pravnosti novouspostavljene države tijekom prvih triju i pol godina njezina postojanja. Tu se, naime, aludira na tezu da se pravnost nekog sustava, države, može prosuđivati po statusu onoga segmenta vlasti čija je zadaća osigurati vladavinu prava, dakle sudstva kao segmenta državne vlasti koji je *ultimum praesidium libertatis*.

Jedan od nedostataka razmatranoga razdoblja je u tome što se zbog nedostatka promišljene, objektivizirane, odgovorne kadrovske politike – provedena lustracija nije iskoristila za poboljšanje kadrovske strukture u sudstvu prema kriterijima stručnosti, profesionalnoga integriteta itd. Moglo bi se tvrditi da je učinjeno upravo suprotno, da se neadekvatnom kadrovskom politikom to stanje pogoršalo. To potvrđuje, između ostaloga, i okolnost da niz tzv. novoimenovanih (podobnih) sudaca tijekom prvih triju godina nakon donošenja URH 90 nije bio ponovno reimenovan. Stanje se u bitnome, tijekom sljedećih nekoliko godina, nije popravilo ni prenošenjem kadrovske politike u sudstvu na Državno sudbeno vijeće.