

Petar Novoselec

HRVATSKO PRAVOSUĐE DANAS

Kada se danas govori o nezadovoljavajućem stanju hrvatskoga pravosuđa, obično se upozorava na njegovu korumpiranost. Iako se korupcija u pravosuđu ne može zanijekati (o čemu, uostalom, govori i stanovit, premda nevelik, broj pravomoćnih presuda), ipak je svako generaliziranje tog fenomena neopravdano. Daleko najveći broj sudaca i državnih odvjetnika zacijelo nije korumpiran; kolika je pak tamna brojka, može se samo nagađati. No neke su slabosti hrvatskoga pravosuđa vidljivije. Tu ponajprije valja spomenuti lošu organizaciju sudstva kao posljedicu osnivanja brojnih nepotrebnih sudova, a što je dovelo do zagušenosti nekih sudova i državnih odvjetništava te do veće ili manje nezaposlenosti drugih. I taj je problem poznat pa ga se, dosad neuspješno, pokušavalo i riješiti. Poteškoće pak koje su u široj javnosti manje poznate mogu se označiti kao nezadovoljavajuća stručnost, slab radni učinak i neodgovornost. Iako ni u odnosu na njih nema mjesta generalizaciji, jer nemali broj sudaca i državnih odvjetnika savjesno radi i neprestano se stručno usavršava, ipak postoje određeni čimbenici u okviru sustava koji taj proces ne pospješuju; o njima će biti govora u daljnjem izlaganju.

Nezadovoljavajuća stručnost jednog dijela sudaca i državnih odvjetnika potječe iz masovne čistke provedene devedesetih godina XX. stoljeća. S političkoga gledišta ona je uglavnom bila neopravdana, jer kriterij za neizbor nije bilo ranije kršenje zakona i ljudskih prava (kao, primjerice, prilikom lustracije istočnonjemačkoga pravosuđa), nego nepovjerenje tadašnje vlasti; stoga se događalo da neki suci, smijenjeni sedamdesetih godina zbog odbijanja da se pokore

političkim pritiscima, nisu ni ovaj put bili izabrani, dok drugima ni grijesi iz prošlosti nisu smetali. Neki su istaknuti provoditelji čistke to pokušavali racionalizirati uvođenjem kriterija »domoljublja«, što je bio samo drukčiji naziv za prijašnju kompromitiranu »moralno-političku podobnost«. Sa stručnoga gledišta čistka je značila slabljenje hrvatskoga pravosuđa, jer je dovedena nova generacija mladih i neiskusnih sudaca i državnih odvjetnika, o čijoj se stručnosti nakon toga nitko nije previše brinuo.

Stručno usavršavanje prepušteno je i danas pojedincima, no sustav ih u tome ne motivira, jer rade li nekvalitetno, neće trpjeti nikakve posljedice, a rade li na svom usavršavanju, nemaju garancije da će zbog toga biti nagrađeni. Prigovor da nije dovoljno učinjeno, sa službene se strane obično upućuje Pravosudnoj akademiji pri Ministarstvu pravosuđa kao mjestu stalnog stručnog usavršavanja. Ustvari, Pravosudna akademija nije pronašla zadovoljavajuće oblike rada i nije naišla na veći interes sudaca i državnih odvjetnika. U svoje tečajeve uključila je samo njihov manji broj, i to ne uvijek na sustavan način, te je uglavnom ostajala na razini improvizacije; izostao je rad s vježbenicima, što se sada i javno priznaje te se traže načini da se taj nedostatak otkloni. Pravosudna akademija je zauzela distancu prema pravnim fakultetima, nedovoljno se koristeći njihovim nastavnicima, a posebno i prema poslijediplomskim studijima kao mogućem obliku stručnog usavršavanja. Ministarstvo pravosuđa i ne pokušava poticati na taj studij osiguranjem materijalnih sredstava i davanjem drugih pogodnosti polaznicima (nešto je pozitivniji odnos Ministarstva unutarnjih poslova), pa su suci i državni odvjetnici samo razmjerno mali postotak polaznika. No, takvu su stanju pridonijeli i pravni fakulteti koji u okviru poslijediplomskih studija nerijetko nude nastavne programe opterećene historicizmom i neživotnim teoretiziranjem, čime je dotaknuto daljnje bolno pitanje naše pravne zbilje, a to je međusobno ignoriranje teoretičara i praktičara, čak i jaz među njima, od čega obje strane trpe štetu.

Daljnja je velika boljka našega pravosuđa neodgovornost. Svijest o sudačkoj neodgovornosti posljedica je pogrešno shvaćene neovisnosti sudbene vlasti. Sudačka samostalnost i neovisnost znače da nitko

izvan sudbene vlasti ne smije davati obvezne upute sucu, niti na drugi način utjecati na njegove odluke, ali ne i da se sudac smije izdignuti iznad ustava i zakona; zlorabi li on svoju neovisnost, podliježe i sam raznim oblicima odgovornosti, uključujući i kaznenu. U krajnjoj liniji je kaznena odgovornost suca i obrana sudačke neovisnosti, jer sudac koji svjesno krši pravne norme najčešće to čini pod vanjskim utjecajem, koji se može kretati od sasvim grubih (podmićivanje) do istančanih oblika (politički i drugi pritisci), pa su njegove odluke upravo rezultat njegove ovisnosti. Shvaćanje sudačke neodgovornosti obično se pokušava obraniti pozivanjem na odredbu čl. 121, st. 2 Ustava, prema kojoj »suci i suci porotnici koji sudjeluju u suđenju ne mogu biti pozvani na odgovornost za izraženo mišljenje ili glasovanje pri donošenju sudbene odluke«, ali se gotovo uvijek – namjerno ili ne – prešućuje njezin nastavak, prema kojemu to ne vrijedi »ako se radi o kršenju zakona od strane suca koje je kazneno djelo«. Sudac, dakle, nije kazneno odgovoran samo za radnje izvan suđenja, kao što su primanje mita, prijevera stranaka, pronevjera povjerenog novca ili drugih stvari i slično, nego i sama njegova odluka može biti kazneno djelo. Njemački Kazneni zakonik upravo za takve slučajeve predviđa posebno kazneno djelo pod nazivom *Rechtsbeugung* (kršenje prava), koje tamo nije samo mrtvo slovo na papiru, nego se zbog njega osuđuju i suci i državni odvjetnici, a da nikome zbog toga ne pada na um da tvrdi kako njemački suci nisu neovisni. Pokušaj da se slično kazneno djelo uvede i kod nas novelom Kaznenog zakona iz 2003. dočekan je u sudačkim krugovima na nož, a nakon ukidanja novele na Ustavnom sudu nitko nije više poticao pitanje njegova uvođenja. No ni *de lege lata* nije isključena kaznena odgovornost sudaca i državnih odvjetnika, jer se ona može izvesti iz postojeće odredbe zlouporabe položaja i ovlasti iz čl. 337 Kaznenog zakona.

Slično vrijedi za stegovnu odgovornost sudaca koja više nije prijeporna, ali se također izbjegava njezino proširenje na sudačke odluke. Ona se, pored toga, ne primjenjuje u dovoljnoj mjeri. Predsjednici sudova, kao primarni stegovni tužitelji, teško se odlučuju za stegovni progon, nerijetko tek nakon pritiska javnosti, a Državno sudbeno vijeće ne pokazuje dovoljno odlučnosti; najčešće izriče blage sankcije,

a nerijetko obustavlja postupke zbog zastare stegovnog progona. U tome mu pomaže i loše zakonsko rješenje, kojim su predviđeni prekratkasti zastarni rokovi (prema odredbi čl. 22, st. 1 Zakona o Državnom sudbenom vijeću postupak se mora pokrenuti u roku od šest mjeseci od saznanja za počinjeno stegovno djelo i počinitelja). Državno sudbeno vijeće pokazalo je u nekim slučajevima i nevoljkost u skidanju imuniteta sucima za kazneni postupak, pokušavajući da samo provede opsežni postupak prije donošenja odluke o skidanju imuniteta.

Na pogrešnom shvaćanju sudačke neovisnosti utemeljeno je i kazneno djelo prisile prema pravosudnom dužnosniku iz čl. 309, st. 2 Kaznenog zakona, koje čini »tko za vrijeme postupka pred sudom, a prije donošenja pravomoćne sudske odluke, u javnim sredstvima priopćavanja, na javnom skupu ili pred skupinom ljudi, iznosi svoje mišljenje o tome kako bi u tom slučaju pravosudni dužnosnik trebao postupati ili kakve odluke donositi«. Takva, u modernim kaznenim zakonicima, nepoznata odredba guši unaprijed svaku kritiku sudskih odluka, a sucima osigurava osjećaj nedodirljivosti, koji se javlja i kod sudaca koji rade loše. No takvu stanju pridonose i sredstva javnog informiranja, nerijetko nesposobna za stručnu i utemeljenu kritiku sudskih odluka, što zatim pojačava obrambene mehanizme sudstva koji se sastoje u osporavanju prava na bilo kakvu kritiku.

Osnivanje Državnoga sudbenog vijeća i Državnoga odvjetničkog vijeća bilo je dočekano s radošću: napokon nam suce i državne odvjetnike neće imenovati partijski komiteti, nego sami suci i državni odvjetnici, prema stručnosti kao jedinome kriteriju. No pokazalo se da novo rješenje ima i slabe strane. Na mjesto partijskog utjecaja postupno je stupilo lobiranje, koje je, u nekim slučajevima, dovelo do upitnih izbora sudaca. Sama ustavna odredba, prema kojoj Državno sudbeno vijeće ima jedanaest članova iz reda sudaca, odvjetnika i sveučilišnih profesora, ali većina mora biti iz reda sudaca (čl. 123, st. 3 Ustava), pokazala je nedostatke. Apsolutna prevlast sudaca u Državnome sudbenom vijeću dovela je do već opisanih nastojanja da se relativiziraju propusti sudaca, ali se i sastav članova nesudaca pokazao nezadovoljavajućim, jer ne predstavlja sve društvene slojeve koji imaju interes za ispravno funkcioniranje pravosuđa; upitno je i

članstvo odvjetnika koji se kao članovi Državnoga sudbenog vijeća, koje odlučuje o kandidaturi sudaca koji rješavaju (ili će rješavati) u njihovim predmetima, mogu naći u sukobu interesa.

Što učiniti da se opisano stanje prevlada? Odgovor zacijelo nije lagan. Ponajprije treba otkloniti opisane nedostatke na normativnom planu, uključujući i ustavne odredbe; dobra normativna rješenja nisu, doduše, sama po sebi garancija dobre prakse, ali su njezin prvi i nužni uvjet. Posebno treba izmijeniti sastav Državnoga sudbenog vijeća tako da suci u njemu nemaju prevlast te da budu zastupljeni i drugi predstavnici javnosti, pri čemu kao uzor mogu poslužiti rješenja drugih država koje imaju sličnu ustanovu (Italija, Francuska, Portugal, Španjolska). Kod izbora sudaca treba nastojati da stručnost zaista bude dominantni kriterij; to znači da težište treba staviti na uspjeh na studiju (redovitom i poslijediplomskom), kao i na prethodnome radnom mjestu. Nadasve treba zaoštriti odgovornost sudaca, i to ne samo za nerad, nego i za loš i nestručan rad.