
Studije

Izvorni znanstveni članak
347.96/.97(497.5)“199”

**Hrvatsko pravosuđe u devedesetima:
od državne nezavisnosti do institucionalne krize***

ALAN UZELAC**

Sažetak

Autor razmatra ulogu i položaj sudaca u Hrvatskoj nakon demokratskih promjena iz 1990. i državnopravnog osamostaljenja iz 1991. godine. Tri su događaja utjecala na položaj i ulogu sudaca; politička neovisnost (formiranje nacionalne države), izvanredno (ratno i poluratno) stanje, i promjene u političkom i pravnom sustavu. Autor smatra da standardna pravno pozitivistička metoda, koja je opravdana u dobro uređenim i stabilnim društvima, nije dokraja prihvatljiva za deskripciju društava u tranziciji. Iz tog razloga on u ovome radu pored normativnih modela daje i sumarni prikaz stvarne prakse koja odudara od zamišljenog stanja. Prikazani su glavni događaji unutar dvaju razdoblja, koji se označavaju kao godine rata (1991.-1995.) i godine mira (1996.-1999.). Autor razmatra i trenutni društveni i institucionalni položaj sudova i sudaca te upozorava na neke potencijalne izvore problema za nadolazeće reformatore.

I. Povijesni pregled – pravosuđe prije 1990.

Pravosudni sustav u Republici Hrvatskoj ukorijenjen je u zajedničkoj tradiciji i sudbini pravosudnih sustava u Središnjoj i Istočnoj Europi. Vrlo značajnu ulogu u nje-

* Ovaj tekst, čija je izvorna verzija pisana u studenome i prosincu 1999. godine, većim je dijelom utemeljen na tekstu sastavljenom kao nacionalni referat za simpozij “Diskrecijska ovlaštenja suca: granice i kontrola” Međunarodne udruge za procesno pravo (*International Association of Procedural Law*) održane u belgijskom gradu Gentu od 25.-28. travnja 2000. Tamo predstavljeni rad na engleskom jeziku objavljen je u Oberhammer, Paul (ur.), *Richterbild und Rechtsreform in Mitteleuropa*, Beč, 2001., str. 23-65, pod nazivom “Role and Status of Judges in Croatia”. Prijevod toga teksta prezentiran je također kao dio materijala okruglog stola “Hrvatsko pravosuđe na prijelazu u novi milenij” koji je u organizaciji Hrvatskoga pravnog centra, Pravnog fakulteta u Zagrebu, Hrvatske odvjetničke komore i Hrvatske javnobilježničke komore održan u Odvjetničkom domu, od 9. do 11. ožujka 2000. Za objavljivanje u *Političkoj misli*, izvorni rad je bitno prerađen, ažuriran i dopunjen. Oni njegovi dijelovi koji se tiču opisa aktualnog stanja i budućih perspektiva izostavljeni su te će poslužiti kao osnova za drugu, opsežniju studiju.

U istraživanju i prikupljanju podataka značajno su pomogli studenti pravnog fakulteta, članovi intenzivnog seminara za građansko procesno pravo, bez čije bi upornosti u pretraživanju novinskih arhiva i sastavljenog *press-clippinga* ovaj rad bio znatno siromašniji. Prvu verziju hrvatskog prijevoda izvornog teksta pisano na engleskom jeziku izradila je Sandra Obuljen.

** Alan Uzelac, docent Pravnog fakulteta u Zagrebu na predmetu Građansko procesno pravo.

govom ustrojavanju odigralo je razdoblje sredine 19. stoljeća – razdoblje konsolidacije birokratskog i centralističkog državnog aparata. To je bilo razdoblje u kojem su feudalna i patrijarhalna obilježja u ustrojavanju državnih tijela u ovom dijelu Europe konačno napuštena i nadiđena, dok su, s druge strane, uvedena moderna centralistička obilježja ustroja državne administracije. To se jednako odnosilo i na pravosuđe koje je bilo organizirano na istim načelima kao i pravosuđe u mnogim drugim državama kontinentalne Europe – kao hijerarhijski sustav profesionalnih dužnosnika, čvrsto vezanih uz državu i središta političke vlasti.¹

Budući da je Hrvatska u tom razdoblju bila dio Habsburške (od 1868. – Austro-Ugarske) monarhije, mnogo je naslijedila od zakonodavnih i pravosudnih reformi prosvjetiteljskog austrijskog apsolutizma koji je sa sobom donio normativne modele i obrasce postupanja, kao i specifičan “procesni stil” cjelokupnoga pravosudnog sustava. Ove zajedničke karakteristike mogu se pratiti kako u zakonodavstvu, tako i u pravnom obrazovanju. Tako su npr. određeni dijelovi zakonodavstva značajni za ustroj pravosuđa i postupnog prava na području Republike Hrvatske bili doslovno preneseni iz austrijskih izvora.² Međutim, obilježja sličnosti ne smije sakriti i značajne razlike. Naime, iako je bila vezana za različite države, Hrvatska je imala značajan stupanj autonomije do te mjere da je sama odlučivala o ustroju pravosuđa i donosila propise u području sudskih postupaka. Zahvaljujući tome, u različitim su vremenima u Hrvatskoj i Austriji vrijedili ponekad bitno drukčiji, a katkad identični postupovni zakonici, a njihov drukčiji povijesni kontekst katkad je dovodio, čak i tamo gdje su formalno vrijedile jednake pravne norme, do ne baš besprijekornog podudaranja obaju sustava. S druge strane, treba spomenuti da je dodatni harmonizacijski čimbenik predstavljala činjenica da su hrvatski pravници dobrim dijelom studirali u Beču ili na drugim pravnim fakultetima u središnjoj Europi. Pravni fakultet u Zagrebu (osnovan 1776. Uredbom Carice Marije Terezije) slijedio je tradiciju najboljih austro-ugarskih fakulteta, a hrvatski su se sudovi često služili praksom i modelima austrijskih sudova kao da su dijelovi internoga hrvatskog prava.

Nakon 1918., Hrvatska prekida veze s Austro-Ugarskom i postaje dijelom nove federacije, Države Srba, Hrvata i Slovenaca (od 1921. do Jugoslavije). Pravni ustroj ove države obuhvaćao je različite pravne izvore: od austrijskih (Hrvatska) i mađarskih (Međimurje) do talijanskih (Dalmacija) i šerijatskih (Islamsko pravo u Bosni i dijelovima Srbije). Ustroj i položaj sudaca u toj državi nije nikada bio jedinstven: država je bila podijeljena na šest “pravnih područja” koja se nisu poklapala s konstitutivnim dijelovima države, tako da su i na području današnje Hrvatske važila tri različita pravna režima.³

¹ Za tipologiju sustava *usp.* Merryman, *The Civil Law Tradition*, Stanford, 1985.; Damaška, *The Faces of Justice and State Authority*, New Haven, 1986.; za povijesnu genezu kontinentalnih sudbenih sustava *usp.* van Caenegem, *Judges, Legislators and Professors*, Cambridge, 1993.

² Tako je prva kodifikacija građanskoga procesnog prava u kontinentalnoj Hrvatskoj, Privremeni građanski postupnik za Ugarsku, Hrvatsku, Slavoniju, srpsku Vojvodinu i tamiški Banat iz 1852. godine gotovo doslovan prijepis sedamdeset godina starijega austrijskoga Općeg sudskog postupovnika (*Allgemeine Gerichtsordnung, AGO*) iz 1781. godine.

³ Građansko procesno pravo u jezgri kontinentalne Hrvatske bilo je uređeno Privremenim parbenim postupnikom iz 1852.; u Istri i Dalmaciji izravno se primjenjivalo austrijsko, a u Međimurju i Baranji mađarsko procesno pravo.

Tek je 1929. godine ostvarena unifikacija procesnog prava, donošenjem Zakona o sudskom postupku u građanskim parnicama koji je gotovo bez izmjena prenio odredbe austrijskih procesnih zakona – Pravilnika o nadležnosti (*Jurisdiktionsnorm* – JN) i Građanskog postupovnika (*Zivilprozessordnung* – ZPO) iz 1898.⁴ Unifikacija parničnog prava nije, međutim, uklonila organizacijske različitosti, kao ni različitosti u praksi i stilu postupanja pojedinih sudova.

Nakon Drugoga svjetskog rata, 45 godina vladavine komunizma (1945.-1990.) ostavilo je traga na položaj i ustroj pravosuđa. Politički pritisci na suce, njihova dužnost da primjenjuju partijsku i državnu politiku, politika “jedinstva vlasti” (u suprotnosti s doktrinom razdvajanja i podjele vlasti), “moralna i politička podobnost” – svi ti elementi komunističkog režima mogu se naći u različitim stadijima postojanja SFRJ. U isto vrijeme, treba naglasiti da je u, usporedbi s drugim socijalističkim zemljama, destruktivni utjecaj koji je komunistička jednopartijska država imala na pravnu profesiju bio bitno manjeg intenziteta. Uz iznimku nekoliko “revolucionarnih” poslijeratnih godina, većina sudova i sudaca nastavili su obnašati svoju dužnost na razmjerno civiliziran način; odvjetništvo je nastavilo postojati kao samostalna i privatna profesija, a pravni su fakulteti i dalje podučavali pravo uglavnom ga temeljeći na obrascima klasičnih postulata rimskog prava i na naslijeđu velikih građanskih kodifikacija. Međutim, u cjelini, pravosudni je sustav u tom razdoblju morao preživjeti nekoliko socijalnih trendova koji su imali negativan učinak na njegov položaj i djelovanje. Tako je u razdoblju socijalističke države pravo bilo općenito zanemarivano i potisnuto kao metoda socijalne regulacije; socijalni status i prestiž članova pravne profesije bio je bitno smanjen, a sudovi i suci sustavno su marginalizirani, jednako kao što su bile podcjenjivane i minorizirane njihove odluke. U rješavanju socijalnih sukoba postojala su dva paralelna sustava: jedan, neformalni, na partijskoj razini, nastojao je spriječiti svaki značajniji sukob (ili, ako to nije bilo moguće, riješiti ga) “političkim konzultacijama”. Drugi, tradicionalni sustav formalnog sudovanja, uglavnom se koristio za rješavanje pitanja koja su se držala manje bitnima, kao što su sitni imovinski sporovi – naknade štete, zaštita posjeda, dio pitanja iz domene obiteljskog i stvarnog prava (u granicama tada dopuštene autonomije) i sl. Suci (i sudovi) u svakom društvu teže reputaciji koja odgovara ulozi privatnog vlasništva i tržišnog natjecanja, a ta je uloga bila sustavno potiskivana. Ipak, ovu tvrdnju treba uzeti s određenim rezervama, jer se radi o usporedbi intenziteta, a ne o sukobu kvaliteta u kojem se mogu jasno razaznati crne i bijele figure. Jugoslavija se razila sa Sovjetskim Savezom u 1950-im godinama, a uvođenje doktrine samoupravnog socijalizma dovelo je do ograničene političke i ekonomske reforme, do te mjere da je kontrolirano tržišno natjecanje među “samoupravnim” poduzećima bilo moguće. Druge reforme omogućile su (uz određene restrikcije) privatno vlasništvo u poljoprivredi i obrtu te osnivanje sitnih obiteljskih poduzeća, pa je na posljetku i pravna stručnost u tim područjima konačno stekla izvjestan smisao i značenje.⁵

⁴ V. Triva / Belajec / Dika, *Građansko parnično procesno pravo*, Zagreb, 1986., § 8 (koji opisuje povijesne izvore hrvatskog parničnog postupka). V. također Jellinek, *Einflüsse des österreichischen Zivilprozessrechts auf andere Rechtsordnungen*, u: *Das deutsche Zivilprozessrecht und seine Ausstrahlung auf andere Rechtsordnungen*, Bielefeld, 1991.

⁵ Za sliku o stanju u pravosuđu na početku 90-ih v. Uzelac, *Zavisnost i nezavisnost, prijedlozi uz položaj sudstva u Hrvatskoj*, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 42 (4) 575 (1992.), str. 582-590.

U sljedećem ćemo se prikazu usredotočiti na ulogu i položaj sudaca u današnjoj Hrvatskoj – u Hrvatskoj nakon demokratskih promjena iz 1990. i državnopravnog osamostaljenja iz 1991. godine. Proces formiranja nezavisne države (s posve nezavisnim i autonomnim pravosudnim sustavom) vremenski se poklopio s dva druga događaja koja su ga u bitnome obilježila i odredila: ratom na Balkanu (za Hrvatsku je to razdoblje uglavnom trajalo od 1991. do 1995. godine) i reformom političkog sustava (napuštanje komunističkog političkog režima). Sva tri događaja – politička neovisnost (formiranje nacionalne države), izvanredno (ratno i pararatno) stanje, i promjene u političkom i pravnom sustavu – utjecale su na položaj i ulogu sudaca te se moraju uzeti u obzir da bi se stekla potpuna slika situacije. Stoga, ovo izvješće neće biti ograničeno samo na opis i prenošenje normativnoga pravnog okvira, što bi bilo uobičajeno u tekstovima ovakve namjene. Standardna pravnoznanstvena metoda je prema našem mišljenju, naime, posve opravdana u dobro uređenim i stabilnim društvima, ali je manje prihvatljiva za deskripciju društava u tranziciji. Stoga ćemo uz normativne modele u ovome radu dati i sumarni prikaz stvarne prakse koja se od zamišljenoga često bitno razlikovala – što je još jedna od karakteristika za tranzicijskog jaza između regulacije i implementacije. Iduća dva dijela – poglavlja, II. i III. – pisana su kronološki, opisujući glavne događaje unutar dvaju razdoblja koji se grubo mogu označiti kao godine rata (1991.-1995.) i godine mira (1996.-1999.). Konačno, u poglavlju IV prikazat ćemo određene podatke o trenutačnom društvenom i institucionalnom položaju sudova i sudaca i upozoriti na neke potencijalne izvore problema za nadolazeće reformatore. Pravosuđe u Hrvatskoj sada se, možda više nego ikada prije, nalazi na raskrižju za koje je često zlorabljena riječ “tranzicija” dobar, iako možda preblag nazivnik; drugi, jednako tako prikladan izraz, riječ “kriza”, također će se često spominjati u ovom izvješću.

II. Ustavni položaj i zakonska regulacija pravosuđa u razdoblju od 1990. do 1995.: pravila i stvarnost

1. Božićni Ustav iz 1990.: neispunjeno obećanje o neovisnom i samostalnom sudstvu

Hrvatski Ustav od 21. prosinca 1990.⁶ u svojim je kratkim i ponegdje nedorečenim odredbama ipak uspio na bitno nov način regulirati ustroj i položaj sudbene vlasti u Hrvatskoj. Promjene u ustavnom položaju pravosuđa očitovale su se prvenstveno u ponovnoj uspostavi sustava podjele i razdvajanja vlasti, u kojem je sudbena vlast određena kao jedna od triju načelno ravnopravnih grana vlasti. Kratkoća i razmjerna rudimentarnost ustavnog uređenja može se izraziti brojkama: ustavne odredbe o sudbenoj vlasti u poglavlju IV Ustava (čl. 115-121) sadržavaju tek 7 članaka, odnosno svega 322 riječi. Ustavna jamstva uključuju postulat samostalnosti i neovisnosti sudbene vlasti, javnosti sudskih rasprava te odredbe o imunitetu sudaca koji ne mogu biti pozvani na odgovornost za mišljenje dano pri donošenju sudske odluke. U nešto ograničenijem obliku, Ustav jamči i laičku participaciju – sudjelovanje sudaca porotnika u suđenju. U pogledu

⁶ Ustav je objavljen u *Narodnim novinama* br. 56/90 od 22. prosinca 1990.; izmjene i dopune: *Narodne novine* br. 135/97 od 15. prosinca 1997.; br. 113/00. od 16. studenog 2000.; (pročišćeni tekst: br. 124/00. od 11. prosinca 2000); br. 28/01. od 2. travnja 2001. (pročišćeni tekst: br. 41/01.).

organizacije sudova, Ustav obuhvaća samo jednu odredbu – definiciju Vrhovnog suda kao najvišeg suda koji osigurava jedinstvenu primjenu zakona i ravnopravnost građana. Ostali sudovi spomenuti su samo zbirnom formulom prema kojoj se “ustanovljavanje, djelokrug, sastav i ustrojstvo sudova i postupak pred sudovima uređuju zakonom”.

Za razliku od ovih uglavnom neproblematičnih (iako sadržajno dosta apstraktnih) odredaba, posljednje dvije odredbe iz poglavlja IV Ustava koje se tiču statusa sudaca, definirajući njihov mandat i uvjete imenovanja – pokazale su se od samog početka bolnom točkom u praksi i doktrini. Prema čl. 120., “sudačka dužnost je stalna” (st. 1.), a “sudac može biti razriješen sudačke dužnosti samo ako to sam zatraži; ako trajno izgubi sposobnost obavljati svoju dužnost; ako bude osuđen za kazneno djelo koje ga čini nedostojnim obavljanja sudačke dužnosti te ako u skladu sa zakonom, zbog počinjenog teškog disciplinskog djela, tako odluči Državno sudbeno vijeće”. (st. 2.).⁷

Dva elementa citirane odredbe članka 120. pokazala su se dvosmislenima i neodređenima, zbog čega su pružila priliku za njihovo zaobilaženje ili zlorabljenje. Prvo, ustavno jamstvo *stalnosti* sudačke dužnosti od početka nije bilo ozbiljno shvaćeno. S jedne strane, činilo se potpuno nevjerovatnim za formalističku tradiciju kontinentalne Europe tumačiti “stalnost” kao doživotnu funkciju (položaj do smrti, odnosno dobrovoljnog povlačenja ili utvrđene nesposobnosti za obnašanje dužnosti), iako su prvi dani novog Ustava dali određenu potporu toj postavci. Na primjer, prvi predsjednik Vrhovnog suda, ugledni bivši sudac i disident Vjekoslav Vidović, imenovan je na tu dužnost kad je imao više od 70 godina.⁸ No, samo godinu dana kasnije, u prvim ratnim mjesecima, Vidović je smijenjen s dužnosti uz obrazloženje da je ispunio zakonske uvjete za obvezatni odlazak u mirovinu – premda su isti uvjeti bili ispunjeni već i u vrijeme njegova imenovanja (na funkciju predsjednika Vrhovnog suda on je i došao “reaktiviranjem” iz mirovine).⁹ Iza formalnog opravdanja nalazio se drugi razlog: njegovo se ponašanje na funkciji predsjednika Vrhovnog suca pokazalo previše neovisnim za ukus vlasti: prema svjedočenju suvremenika, odbio je suradnju kad je vlast¹⁰ od njega zahtijevala da osigura sudski *placet* za tajne dogovore sukobljenih strana o razmjeni zarobljenika, osoba uhvaćenih u vojnim akcijama, uhićenih i optuženih za teške zločine.¹¹

⁷ Druga dva stavka članka 120. odnose se na zahtjev za zaštitu protiv odluke o razrješenju koju sudac može podnijeti Županijskom domu Hrvatskog Sabora (st. 3.); jamstvo stabilnosti (“sudac ne smije biti premješten protiv svoje volje”, st. 4.); i klauzule nespojivosti (“sudac ne može obavljati službu ili posao koje je zakon odredio kao nespojive sa sudačkom dužnošću”, st. 5.).

⁸ Odluka o njegovom imenovanju donesena je 12. prosinca 1990. (NN 54/90.). Cf. kratki izvještaj o saborskoj raspravi u *Vjesniku* od 13. prosinca 1990. prema kojem su na prigovor zastupnika Jelavića ministar pravosuđa i ministar rada i socijalne skrbi naveli da godine života i staža nisu prepreka za Vidovićevo ponovno zasnivanje radnog odnosa.

⁹ Odluka o njegovom razrješenju donesena je 14. veljače 1992. (NN 9/92.).

¹⁰ Navodno je zadnju riječ o njegovom razrješenju imao osobno predsjednik Tuđman. Cf. Izjave iz emisije *Scarface* zagrebačkog Radija 101 posvećene Vjekoslavu Vidoviću, povodom njegovog izbora za predsjednika Hrvatskog helsinškog odbora.

¹¹ Scenarij je, prema navodima suvremenika, bio sljedeći: vlast je neformalnim kanalima utjecala na sudstvo, inzistirajući da se “iz državnih razloga” privremeno oslobode iz pritvora osumnjičeni uhvaćeni u voj-

Pitanje značenja “stalnosti sudačke dužnosti” bilo je jasnije riješeno tek Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima iz 1996. godine, kad je dodano da suci obnašaju sudačku dužnost do “stjecanja prava na punu starosnu mirovinu”¹². Istim je izmjenama i dopunama utvrđeno da suci koji je stekao pravo na punu starosnu mirovinu Državno sudbeno vijeće (DSV) na prijedlog ministra pravosuđa, a po prethodno pribavljenom mišljenju predsjednika suda može produžiti obnašanje sudačke dužnosti do navršanih 70 godina života. Obje su izmjene napadnute kao protuustavne. Njihovim povodom Ustavni je sud ukinuo diskrecijsko pravo ministra da produžuje sudački mandat, obrazlažući to povredom načela jednakosti te potencijalnim narušavanjem neovisnosti sudbene vlasti. No, što se tiče odredbe o prestanku mandata stjecanjem prava na mirovinu, Ustavni je sud ustvrdio da ustavno jamstvo stalnosti ne znači doživotno imenovanje i da ju je stoga zakonodavac mogao propisati, jer “ograničenje sudačkog mandata koje je jednako za sve i svima unaprijed poznato, ne može štetiti neovisnosti sudaca i sudbene vlasti”. Za Ustavni sud neuobičajeno dugačko obrazloženje ovog pitanja pokazuje dvojbe koje je i sam sud imao: “... Sud je ocijenio da prestanak sudačke dužnosti zbog ispunjenja uvjeta za starosnu mirovinu nije nesuglasan ovoj ustavnoj odredbi [čl. 120 Ustava, nap. aut.] te da zakonodavac nije prekršio ustavne odredbe o stalnosti sudačke dužnosti, niti o taksativno navedenim slučajevima razrješenja sudaca, time što je predvidio prestanak sudačke dužnosti zbog umirovljenja nakon isteka radnog vijeka. Naime, stalnost sudačke dužnosti o kojoj je riječ u odredbi stavka 1. članka 120. Ustava ne znači njezinu doživotnost. Institut stalnosti treba omogućiti sucima sigurnost u obnašanju dužnosti i njihovu neovisnost, a time i neovisnost sudbene vlasti. Stalnost sudačke dužnosti znači da suci, nakon što su imenovani, nisu podvrgnuti novom izboru i imenovanju, da ih se načelno ne može premjestiti na drugo radno mjesto i ne može im se dati otkaz, dakle, da se suce načelno ne može smijeniti. Stoga stalnost u odredbi stavka 1. članka 120. Ustava – kao što je rečeno – ne podrazumijeva doživotno obnašanje sudačke dužnosti i nije zaprekom da zakonodavac propiše da sudačka dužnost prestaje zbog navršanja određene životne dobi. Krajnja dobna granica za obnašanje neke dužnosti prirodno je zakonsko ograničenje za sve djelatnike, tako i pravosudne, pa ono vrijedi i za suce. Dakle, ograničenje sudačkog mandata na kraju obavljene sudačke dužnosti, koje je jednako za sve i svima unaprijed poznato, ne vrijedi ni odredbe članka 120. Ustava niti neovisnost sudbene vlasti o kojoj je riječ u odredbi članka 115. stavak 2. Ustava. Ograničenje sudačkog mandata, koje je jednako za sve i svima unaprijed poznato, ne može štetiti neovisnosti sudaca i sudbene vlasti. Sa stajališta pravne sigurnosti i pravne tehnike bilo bi poželjno kad bi i taj temelj prestanka sudačke dužnosti bio određen Ustavom, no iz okolnosti što te odredbe nema u Ustavu ne može se izvoditi zaključak da prestanak

nim i paravojnim aktivnostima (među kojima su bili kako politički lideri, tako i prigodno zarobljeni civili; kako obični vojnici, tako i poznati ratni zločinci). Po izlasku, veći dio njih odmah je napuštao zemlju i prelazio u Srbiju. U zamjenu, druga strana na sličan je neformalan način na slobodu puštala svoje zatočenike. Odgovornost za “bijeg” osoba koje su javno proglašene ratnim zločincima u cijelosti je padala na sudove koji su navodno “omaškom” odobrvali privremeno puštanje iz pritvora. Uz to, Vidoviću se na teret stavljalo i insistiranje na zakonitosti u postupcima protiv Dobroslava Parage i Mile Dedakovića. Inače, samo dva mjeseca prije njegova razrješenja zbog odlaska u mirovinu, Vidović je bio na listi kandidata za novi saziv Ustavnog suda. *V. Globus* od 21. veljače 1992.

¹² Čl. 16. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima (izmjena čl. 55. st. 1. tog zakona); *NN* 100/96. od 28. studenog 1996.

dužnosti temeljem općeg načela o nastupanju krajnje dobne granice ne postoji, odnosno da je osporena odredba Zakona nesuglasna Ustavu.¹³ Izgleda da takvo utvrđenje Ustavnog suda ipak nije bilo otklonilo sve nedoumice, tako da je u promjenama Ustava iz 2000. godine ipak odlučeno da se ovo pitanje eksplicitno riješi na razini ustavnog teksta.¹⁴

Osim pitanja trajanja sudačkog mandata, preostalo je dalekosežnije pitanje vezano za interpretaciju i primjenu ustavne odredbe o stalnosti sudačke funkcije, kao uostalom i niza sličnih normi. Prema uvriježenoj doktrini, postoje dvije vrste ustavnih normi – tzv. norme neposredne primjene, koje vrijede izravno, te norme deklarativnog karaktera za čiju je pravovaljanost potrebno donijeti provedbeni propis. U skladu s time, u članku 2. Ustavnog zakona za provedbu Ustava Republike Hrvatske¹⁵ bilo je određeno da se odredbe Ustava za čiju se primjenu, prema Ustavu, ne mora donijeti ustavni zakon ili drugi provedbeni propis, primjenjuju neposredno od dana proglašenja Ustava. Promatrajući je iz ove perspektive, neki teoretičari ustavnog prava držali su da je odredba o stalnosti sudačke funkcije, kao bezuvjetna i jednostavna, norma neposredne primjene, pa da se kao takva trebala izravno primjenjivati od donošenja ustava. U praksi je sredinom devedesetih godina prevladalo drukčije mišljenje: ova je odredba, unatoč nepostojanju izravne ustavne podloge za takvo tumačenje, interpretirana kao norma uvjetovana imenovanjem u skladu s člankom 121. Ustava. Prema tom tumačenju, privilegij stalnosti sudačke dužnosti uživaju samo suci koji bi na “stalan” mandat bili imenovani na način predviđen Ustavom, a ne suci imenovani prema dotad vrijedećim propisima, tj. na vremenski ograničeni mandat. Na ovaj je način reflektirana i promjena političke klime – naime, ovakav je pristup odražavao tada sve izraženiji politički stav da samo suci imenovani za mandata (i pod utjecajem) nove vlasti mogu računati na stalnost funkcije; ostalima je poslana implicitna poruka o poželjnosti njihova povlačenja s funkcije – pod prijetnjom razrješenja.

Efektivno, takvo je tumačenje značilo suspenziju načela stalnosti (a time i neovisnosti) sudačke funkcije na dulje vrijeme. Naime, članak 3. Ustavnog zakona za provedbu Ustava koji je trebao odrediti rok za donošenje provedbenih zakona i drugih propisa potrebnih za “aktiviranje” onih ustavnih odredbi koje se ne mogu neposredno primijeniti, bio je izmijenjen jedanaest (11) puta, svaki puta produljujući izvorno određeni rok od godine dana koji je istjecao u prosincu 1991. godine, tako da je na kraju posljednji i konačni rok koji dalje više nije bio produljivan istekao 31. prosinca 1997. godine, više od osam godina nakon donošenja Ustava. Kako će se kasnije pokazati, ovo dugo razdoblje nesigurnosti imalo je dalekosežan utjecaj na kvalitetu sudačkih kadrova te je u velikoj mjeri pridonijelo kritičnom stanju pravosudnog sustava.

¹³ Odluka Ustavnog suda u predmetima U-I-914/1996 i U-I-34/1997 od 27. listopada 1997. (NN 115/97. od 30. listopada 1997.).

¹⁴ U izmijenjenom čl. 120. Ustava dodano je da će sudac biti razriješen i “...kada navrší sedamdeset godina.” Vidi čl. 58. Promjene Ustava RH, NN 113/00.

¹⁵ Izmjene i dopune objavljene su u NN 56/90., 8/91.; 31/91.; 59/91.; 27/92.; 34/92., 91/92.; 62/93.; 50/94.; 105/95.; 110/96.

2. Ratno stanje – rat na Balkanu i njegov utjecaj na položaj sudaca

Od ljeta 1991. godine, situacija u bivšoj Jugoslaviji počela se zaoštravati. Proces raspada jugoslavenske federacije popraćen je sukobima koji su na posljepku eskalirali do manje ili više otvorenog ratnog stanja. Prirodna posljedica takvog razvoja događaja bila je da su visoki ideali demokracije i ljudskih prava proklamirani novim Ustavom bili stavljani u drugi plan, iza borbe za državnu samostalnost i obrane od agresije.

Na pravnom području, na žalost, to je značilo i odstupanje od načela demokratske vladavine i pravne države u korist koncentracije vlasti u rukama egzekutive. Najistaknutiji primjeri takvih odstupanja bile su brojne uredbe sa zakonskom snagom koje je u drugoj polovici 1991. godine donio predsjednik Tuđman.

Neke od navedenih uredbi odnosile su se i na sudbenu vlast. Tako je Uredba o organizaciji, radu i djelokrugu sudbene vlasti u slučaju ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike Hrvatske¹⁶ donijela povratak vojnih sudova koji su samo godinu dana prije bili odbačeni kao relikv ere nedemokratske vlasti. Odredbe o nadležnosti tih sudova ovlastile su ih da sude i u nekim stvarima koje se odnose na civilne osobe, a suspendirale su i primjenu nekih drugih ustavnih jamstava neovisnosti sudbene vlasti, npr. jamstvo nepokretnosti (nepremjektivnosti).¹⁷ Druga uredba, ona o primjeni Zakona o krivičnom postupku u slučaju ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike Hrvatske¹⁸ suspendirala je mnoga procesna jamstva okrivljenika te uvela pojednostavljeni (mandatni) vojni postupak u Vojnim sudovima.

Iako su se mjere iz tih i drugih uredbi opravdavale ratnim stanjem, stručni promatrači držali su ih pretjeranima i djelomično ili u cijelosti protuustavnima. Također je bilo izraženo i mišljenje da ove i druge uredbe¹⁹ predstavljaju povredu međunarodnih instrumenata o ljudskim pravima među kojima su i međunarodni standardi neovisnosti sudbene vlasti.

Ubrzo nakon donošenja predsjedničkih uredbi, skupina pojedinaca i organizacija pokrenula je pred Ustavnim sudom inicijativu za ispitivanje njihove ustavnosti. Kao prvo, predlagачi su navodili da predsjednik ne može donositi takve uredbe ako stanje

¹⁶ NN 67/91. od 12. prosinca 1991.; izmjene i dopune objavljene su u NN 25/92. i 81/92.

¹⁷ Npr. prema članku 11. navedene Uredbe "Predsjednika i suce vojnog suda, ratnim rasporedom, raspoređuje ministar obrane, na prijedlog ministra pravosuđa i uprave, iz reda sudaca općinskog odnosno okružnog suda". Članak 16. isto tako davao je predsjednicima redovnih županijskih sudova ovlast da pojedine suce i ostale radnike okružnog i općinskih sudova za područje okružnog suda upućuju na rad u drugi sud na tom području, "dok za to traje potreba". Obje odredbe bile su u suprotnosti s čl. 120. st. 5. Ustava prema kojem sudac ne može biti premješten protivno njegovoj volji.

¹⁸ NN 73/91. od 31. prosinca 1991.

¹⁹ Među ostalim uredbama sa zakonskom snagom, Predsjednik Republike donio je preko 20 uredbi koje reguliraju pitanja kao što su djelatnosti policijskih snaga, prekršaji i kaznena djela, javna okupljanja, osobne iskaznice, prijava boravišta, kulturna zbivanja, znanost i obrazovanje, socijalno osiguranje, zapošljavanje, mediji; čak su i pitanja koja se odnose na prava invalidnih osoba, primjenu sankcija za kaznena djela, zdravstvenu zaštitu, zdravlje, transport i telekomunikacije bila uređena predsjedničkim uredbama.

opasnosti ili ratno stanje nije formalno proglašeno; drugo, da se takve uredbe mogu donositi samo ako se zakonodavno tijelo ne može sastati (a Sabor je čitavo vrijeme redovito djelovao, štoviše, bio u trajnom zasjedanju);²⁰ treće, da predsjednik ne može zadirati u ustavna jamstva ljudskih prava i sloboda, nego samo Sabor²¹; te konačno, da takve odluke predstavljaju povredu zabrane retroaktivne primjene²², budući da su sve uredbe stupile na snagu danom njihova donošenja, a u nekim slučajevima bile su objavljene nekoliko tjedana ili čak mjeseci kasnije.

U konkretnom slučaju, čini se da je zaloga bio prevelik za Ustavni sud, koji nije smogao hrabrosti da u jeku ratnih zbivanja proglasi neustavnima uredbe predsjednika, koji je u to doba sve snažnije koncentrirao u svojim rukama izvršne ovlasti. U odluci od 24. lipnja 1992. godine, Ustavni je sud utvrdio da 1) predsjednik može vlastitom diskrecijom odlučiti je li zemlja u stanju “neposredne ugroženosti” te da, ako smatra da jest, o tome ne treba donositi nikakvu posebnu odluku, 2) da predsjednik može donositi odluke iz cjelokupne nadležnosti Sabora, te 3) da se zabrana retroaktivne primjene ne odnosi na predsjedničke uredbe.²³

Nakon sklapanja sporazuma o prekidu vatre i privremenom prekidu neprijateljstava neke su uredbe u proljeće 1992. godine ukinute²⁴, no neke su i dalje nastavile vrijediti. Zanimljivo je istaknuti da je među uredbama koje su najdulje ostale na snazi bila i ona koja je uređivala organizaciju i djelovanje sudbene vlasti. Konačno, uredbe o sudbenoj vlasti u izvanrednom stanju ukinute su tek krajem 1996. godine²⁵, kad su rasformirani vojni sudovi, a njihovi se suci vratili na prijašnje položaje.

²⁰ Članak 101. Ustava određuje: “[P]redsjednik Republike donosi uredbe sa zakonskom snagom i poduzima izvanredne mjere u slučaju ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti države, ili kad su tijela državne vlasti onemogućena da redovito obavljaju ustavne dužnosti. Dok se predsjednik Republike koristi tim ovlastima, Zastupnički dom ne može biti raspušten. Predsjednik Republike podnijet će uredbe sa zakonskom snagom na potvrdu Zastupničkom domu Hrvatskog državnog sabora čim se Sabor bude mogao sastati.”

²¹ Članak 17. Ustava određuje da se “[u] doba ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti države, te velikih prirodnih nepogoda pojedine slobode i prava zajamčena Ustavom mogu ograničiti. O tome odlučuje Hrvatski državni sabor dvotrećinskom većinom svih zastupnika, a ako se Sabor ne može sastati, predsjednik Republike.”

²² Članak 90. st. 2 Ustava zabranjuje retroaktivnu primjenu zakona, određujući da “samo pojedine odredbe zakona mogu imati povratno djelovanje”.

²³ Odluka od 24. lipnja 1992., *NV* 49/92.; čini se da u toj vrlo kratkoj odluci prigovor povrede ljudskih prava nije uopće dotaknut, iz čega bi slijedio i četvrti zaključak: da predsjednik može po vlastitoj volji ograničavati i suspendirati ljudska prava zajamčena Ustavom. Možda je upravo zbog evidentne protuustavnosti i ekstremiteta takvog zaključka Ustavni sud i smatrao oportunističkim da preko tog prigovora jednostavno šutke prijede.

²⁴ *Cf.* Uredbu o stavljanju izvan snage uredbi iz oblasti pravosuđa, *NV* 25/92. od 29. travnja 1992. godine.

²⁵ Uredba o stavljanju izvan snage uredbi iz oblasti pravosuđa, *NV* 106/96. od 6. prosinca 1996.

3. Zakon o sudovima iz 1993. godine: ozakonjenje prešutnog razrješenja “nepodobnih” sudaca

Ipak, pokazalo se da izvanredno stanje i ratne prilike nisu ono najgore što je moglo snaći hrvatske suce – mnogo su kobnije bile sasvim “civilne” intervencije koje su uslijedile. Iako su neke od sljedećih promjena nazivane reformama, institucionalna i izvan-institucionalna zadiranja u hrvatski pravosudni sustav u razdoblju između 1990. i 1999. godine mogu se prije okarakterizirati kao nedostatak reforme, pa čak i kao anti-reforma. Uostalom, već je sâm nedostatak jasne i razvidne srednjoročne i dugoročne strategije razvoja bio jasna poruka pravosuđu. To je, barem do 1997. godine, rezultiralo dotad neviđenim odljevom sudaca u druge grane pravne profesije (najčešće u odvjetnike ili javne bilježnike). Problem je bio u tome što se velik broj sudaca koji su napustili pravosuđe ubrajao među najkvalificiranije i najiskusnije kadrove. Sposobni i ugledni suci uglavnom su imali mogućnost alternativne karijere te su mnogi od njih mislili da su njihov trenutni nezavidni status i nesigurna budućnost (a stanje nesigurnosti je u nekim sudovima potrajalo čak sedam ili više godina) previše ponižavajući da bi ostali u sudstvu.

Vrlo indikativna za stanje stalne provizornosti i sustavne nesigurnosti položaja hrvatskog sudstva u ovom je razdoblju bila spornost zakonodavne reforme. Prvi provedbeni zakon koji je trebao konkretizirati ustavna jamstva i osigurati primjenu ustavnih odredaba o sudbenoj vlasti bio je Zakon o sudovima (u daljnjem tekstu: ZS) iz 1993. godine.²⁶ Njime je trebalo biti uređeno ustrojstvo, djelokrug i nadležnost sudova, unutarnje ustrojstvo sudova, uvjeti za imenovanje i razrješenje sudaca i sudaca porotnika te njihova prava i dužnosti kao i neka pitanja pratećih sudskih službi. U svjetlu prijašnjeg pristupa prema kojem je bez provedbenog propisa bilo nemoguće primijeniti ustavne odredbe o sudbenoj vlasti, zanimljivo je primijetiti da većina novih odredbi sadržajno i nisu donosile značajnije promjene, nego su, uz manje preinake, bile preuzete iz prijašnjih zakona. Svojevrsan je paradoks da su najzanimljivije odredbe ZS-a (a za praktično stanje hrvatskih sudaca u to vrijeme svakako najvažnije) bile inače tek formalne “prijelazne i završne odredbe”.

Naime, u razdoblju od početka 1991. do početka 1994. godine, pravosuđe se nalazilo u neformalnom pravnom i ustavnom *limbu*: iako su ustavne odredbe sucima jamčile trajnost funkcije (doživotnu ili barem “domirovinsku”), jednako kao i neovisnost, autonomiju i samostalnost, *de facto* su suci u tom razdoblju bili najnezaštićeniji i najranjiviji *species* pravne profesije. Kako nova ustavna jamstva još nisu bila aktivirana, dok su stara već prestala vrijediti, sudstvo se u razdoblju od više od četiri godine nalazilo u stanju “trajne privremenosti”. Ustav je 1990. godine za imenovanje i razrješenje sudaca predvidio tijelo nazvano Republičko (poslije: Državno)²⁷ sudbeno vijeće, no do 1994.

²⁶ Zakon o sudovima donesen je 30. prosinca 1993. i objavljen u *NN* 3/94.

²⁷ Prvi ustavni naziv za ovo tijelo bio je “Republičko sudbeno vijeće”, ali ga je zakon prema kojem je osnovano prekrstio u “Državno sudbeno vijeće”, vjerojatno zato da bi se naglasilo da Hrvatska nije više dio federacije (“republika”) nego samostalna i nezavisna država. Tipično za ponašanje tadašnje parlamentarne većine, ova je “anticipativna” izmjena provedena, a da se prije nije promijenio naziv određen Ustavom, pa je tako bila očito neustavna. No, umjesto njezinog ukidanja, prilikom izmjena Ustava krajem 1997., dva su naziva usklađena pravno posve jedinstvenim presedanom: Ustav je usklađen s odredbama jednoga hijerarhijski nižega pravnog akta. Kako tumačiti animozitet prema riječi *republika* (premda se ta riječ i sada nalazi u službe-

godine takvog tijela nije bilo, niti je bilo preciznih odredbi o njegovom sastavu; prijašnji zakoni koji su predviđali sudački mandat od osam godina nisu se više mogli primjenjivati, a s druge je strane nizu sudaca imenovanih na razdoblje od 8 godina mandat istjecao. U takvom vakuumu (koji, očito, nije bio sasvim slučajaj) praksa je bila posve netransparentna i nerijetko u usporedivim situacijama bitno različita. Prema svjedočenjima iz prakse, neki su suci kojima je istjecao mandat nastavili obnašati svoju funkciju (?), neki su primili formalna rješenja o razrješenju zbog isteka mandata, a neki su samo pozvani da isprazne svoje urede “zbog novonastale situacije”.

Pravosuđe je odgovorilo kako se i očekivalo – suci su naveliko počeli mijenjati profesiju. Početak 90-ih predstavljao je razdoblje najvećeg sudačkog egzodusa. Prema nikad dovršenom istraživanju Hrvatskog pravnog centra iz druge polovice devedesetih, samo u 1990. i 1991. godini oko 200 sudaca (jedna šestina do jedne petine svih sudaca) napustilo je pravosuđe. Taj broj nije konačan, jer se temelji na analizi imenovanja i razrješenja objavljenih u Narodnim novinama, a čini se da među njima nema mnogih razrješenja koja su na čudan način izmakla pozornosti službenog glasila.²⁸

U razdoblju do formiranja DSV-a, mnogi su suci anticipirali svoju “nepodobnost” pa su dali ostavke uz obrazloženje da žele otvoriti “privatnu praksu” – započeti rad u odvjetništvu. Neki su suci napustili pravosuđe da bi se kandidirali za novu, lukrativnu funkciju javnog bilježnika. Mnogi stariji suci otišli su u prijevremenu mirovinu. Ipak, dio je sudaca čekao, nadajući se da će im mandat biti produljen, odnosno da će ih Državno sudbeno vijeće kao stručno tijelo nagraditi za predan rad imenovanjem na stalnu funkciju.

Prijelazne i završne odredbe ZS-a budile su nadu da će se privremenost uskoro dovršiti određujući u čl. 100. vrlo kratak rok za “konačno” imenovanje svih sudaca imenovanih prema prijašnjim propisima – samo šest mjeseci od donošenja ZS-a, dakle do sredine 1994. godine. Ovaj je rok, iako očito prekratak za kvalitetnu analizu kvalifikacija svakog kandidata, barem obećavao da će postupak završiti u razmjerno kratkom roku. No, upućenim promatračima nije bilo nikakvo iznenađenje da je rok ponovno prekoračen: umjesto da svi suci budu imenovani u roku od šest mjeseci, prva su imenovanja sudaca u skladu s novim zakonom bila izvršena tek u veljači 1995. godine, dakle više od godinu dana nakon što je ZS stupio na snagu. Duljina roka nije bila jamstvo kvalitete – kao što će se pokazati u narednom tekstu, prva su imenovanja sudaca odmah potom bila i poništena, a status nekih od tada (ne)imenovanih sudaca ostao je upitan još mnogo godina.

nom nazivu države) i inzistiranje da ju se, po cijenu neustavnosti, zamijeni riječju *država*, mogu ocijeniti kvalificirani politolozi.

²⁸ Prema privremenim rezultatima nezavršenog istraživanja HPC-a, u razdoblju od 1990. do 1996. godine više od 2200 razrješenja i imenovanja sudaca i državnih odvjetnika objavljeno je u *Narodnim novinama*, ali taj broj očito nije potpun jer u jednom određenom razdoblju imenovanja i razrješenja nisu bila objavljivana u *Narodnim novinama*. Još važnije od toga, nakon što je DSV preuzeo imenovanja sudaca, nije bilo sustavnog izvještavanja o onim sucima koji su bili razriješeni činjenicom što nisu bili ponovno imenovani tijekom prvog imenovanja od strane DSV-a (vidi *infra* bilješka 29). Od zabilježenih razrješenja, u navedenom razdoblju 361 sudac je razriješen bez ikakva obrazloženja. Usp. ove brojeve s ukupnim brojem od oko 1300 sudaca u cijeloj Hrvatskoj.

Navedene prijelazne i završne odredbe ZS-a riješile su, međutim, još uvijek otvoreno ključno pitanje statusa “starih” sudaca. Taj je status, naime, sve do tada bio samo prešutno (iako dvosmisleno) uređen, ostavljajući neriješenim pitanje njihove sudbine nakon donošenja novih zakona o sudstvu. Zakon o sudovima dao je odgovor – jednostavan u svojoj radikalnosti i radikalan u svojoj jednostavnosti. Formula je glasila: *neimenovanje jest razrješenje*. Naime, svi suci koji *nisu* bili imenovani u skladu s novim zakonom smatrali su se *ipso facto* razriješenima dužnosti.²⁹ Povezivanje trajanja sudačkog mandata s *negativnom činjenicom* (nedostatkom ili uskratom imenovanja) nije bio ohrabrujući za zatečene suce. Bilo je i mišljenja – tada usamljenih i zanemarenih – da takvo uređenje predstavlja povredu temeljnih ustavnih i međunarodnih jamstava sudačke neovisnosti, bez obzira na prijelazno razdoblje i privremenost situacije. Naime, ne samo što je to bilo protivno ustavnoj odredbi o stalnosti sudačke funkcije, već je k tome razrješenje neimenovanjem onemogućavalo mnoge suce da obave puni mandat – umjesto trajnog mandata, čak im se nije dalo niti da odrade osmogodišnji mandat na koji su bili izabrani. Usto, automatsko (*ex lege*) razrješenje kao posljedica odsutnosti jedne činjenice (imenovanja) nije imalo niti minimum transparentnosti i predvidljivosti kakve pravna država iziskuje. Praksa je varirala od suda do suda, pa se ponegdje dogodilo da su suci opet bili prešutno razrješavani dužnosti, čak i bez primitka službenog dokumenta o prestanku njihova mandata. “Razrješenja neimenovanjem”, jasno, nisu bila objavljivana u službenom glasilu. Trenutak dovršenja postupka “svježeg imenovanja” (i neimenovanja) isto je tako bio nedovoljno jasno određen. Možda je najvažnija ipak bila činjenica da se, za razliku od izričitog i formalnog razrješenja, ovo “prešutno razrješenje” teško moglo osporavati. Kako formalnog akta o razrješenju nije bilo, njega se nije moglo niti napasti, nego se mogla osporavati samo odluka kojom određeni bivši sudac koji se kandidirao za sudački položaj nije bio imenovan. Kako se poslije pokazalo, to je bio iznimno težak i u osnovi neučinkovit put.

4. Zakon o Državnom sudbenom vijeću – pravna struka kao alibi za političku podobnost

Zagovaratelji gore opisane intervencije vlasti u sudstvo pozivali su se uglavnom na dva argumenta kojima su pokušavali dati legitimitet brutalnosti takvoga zadiranja. S jedne strane, tvrdili su da su “stari” suci uglavnom naslijede starog, komunističkog režima te da su mnogi od njih kompromitirani sudjelovanjem u političkim procesima socijalističke ere. S druge strane, navodilo se da su u prošlosti suci bili nerazmjerno regrutirani iz redova Srba kao političke elite bivše Jugoslavije te da su (osobito u jeku rata sa Srbijom) trebali biti zamijenjeni “lojalnim” hrvatskim kadrovima.

Iako su oba argumenta imala određenu težinu, bili su daleko preuveličani pa stoga i pogrešni. Naravno, čak i da su bili točni, pitanje je bi li mogli potpuno opravdati ono što

²⁹ Zakon o sudovima u članku 100., st. 2. propisuje da “[s]uci imenovani po dosadašnjim propisima nastavljaju s radom [...] kao suci u tim sudovima, dok se ne provede postupak imenovanja sudaca u svakom od tih sudova i imenovani suci ne stupe na dužnost”. Sljedeći članak šturo osigurava samo socijalno osiguranje i mirovinski status, ali u biti vodi istom zaključku: “Sucu, koji ne bude ponovno imenovan za suca po odredbama ovoga zakona, isplaćivat će se za vrijeme od šest mjeseci po prestanku sudačke dužnosti, ako u tom roku ne započne s radom na drugom radnom mjestu ili ne ispuni mirovinski staž za punu mirovinu, plaća i druga primanja koja pripadaju sucima toga, odnosno odgovarajućega suda.”

se dogodilo. Ipak, povodom prvog argumenta treba istaknuti da je hrvatsko sudstvo u realsocijalističkom razdoblju bilo uglavnom pošteđeno razornih intervencija, možda upravo zbog činjenice da je bilo sustavno gurano na marginu "bitnih" političkih stvari. Kako se sustav socijalne regulacije u "bitnim pitanjima" nalazio drugdje (u političkim komitetima i u eliti komunističke partije), sudstvo jednostavno nije bilo dovoljno zanimljiva meta političkih manipulacija. Naravno, kao i u drugim sferama, bilo je i nekih sudaca i nekih slučajeva (ponajprije u kaznenim postupcima) u kojima su se morale izvršavati naredbe državne politike. Ali, bilo je i situacija u kojima se suci nisu pokorili partijskim direktivama – tako su, na primjer, nekoliko visoko pozicioniranih sudaca početkom sedamdesetih godina (npr. ranije spomenuti sudac Vidović, predsjednik Vrhovnog suda Sesardić i sudac Okružnog suda Primorac) postavili primjere sudačke neovisnosti i etičnosti, pa su 1971. godine za vrijeme obračuna tvrde komunističke struje s pokretom liberalnog nacionalizma u Hrvatskoj poslije poznatim pod nazivom "Hrvatsko proljeće" odbili donijeti osuđujuće presude u političkim procesima, zbog čega su morali odstupiti s funkcije ili su bili smijenjeni.³⁰ Broj "kompromitiranih" i "pro-komunističkih" sudaca bio je stoga razmjerno malen, a dobar dio njih nije nosio drugo naslijeđe prošlosti osim činjenice da su imenovani u "drugom sustavu". Što se tiče drugog argumenta, o etničkom sastavu hrvatskih sudova, on je sam po sebi diskriminatoran i stoga ga treba odbaciti. Čak i kad bismo ga hipotetično uzeli u razmatranje, treba naglasiti da su do 1990. druge etničke grupe možda i bile natprosječno zastupljene u državnoj administraciji i sudstvu (pa tako i Srbi, koji su prema popisu stanovništva iz 1991. godine tvorili 12 posto populacije u Hrvatskoj)³¹, ali – sve i ako odbacimo politiku pozitivne diskriminacije u odnosu na "vječne manjine" – reakcija je početkom 90-ih bila toliko radikalna da je situacija gotovo izvrnuta naglavačke, do te mjere da bi se mogla postaviti i teza o "etničkom čišćenju" sudačkih pozicija. Naime, prema neobjavljenoj i dosad javno nedostupnoj statistici Ministarstva pravosuđa iz svibnja 1999. godine, hrvatski su se suci (uključujući i međunarodno zaštićeno područje Istočne Slavonije s kontroliranim jamstvima proporcionalnog etničkog sudjelovanja) u 93,6 posto očitovali kao etnički Hrvati, 3,1 posto kao etnički Srbi, a 3,3 posto kao druge etničke grupe.³²

Na ovom je mjestu potrebno поближе opisati funkcioniranje novog sustava imenovanja, razrješenja i disciplinske odgovornosti sudaca nakon što je ovaj, uz veliko zakašnjenje, napokon počeo djelovati. Priča može početi starom izrekom o tome da je put u pakao popločen dobrim namjerama. Ipak, malo tko je mogao predvidjeti evoluciju ustavne koncepcije imenovanja sudaca – i raskorak među zamišljenim i stvarnim djelovanjem tijela nadležnog za kadrovsku politiku u pravosuđu, Državnog sudbenog vijeća (u daljnjem tekstu: DSV).³³

³⁰ Indikativno je da je većina njih odigrala ključne uloge i reformi sudstva u prvim danima hrvatske nezavisnosti, a opet su bili ili razriješeni ili prisiljeni dati ostavke.

³¹ Podatak Državnog zavoda za statistiku.

³² U trgovačkim sudovima, prema tom izvoru, *svi suci* (101 sudac ili 100 posto) deklarirali su se kao etnički Hrvati.

³³ U skladu s člankom 121. Ustava, "[s]uce i državne odvjetnike, u skladu s Ustavom i zakonom, imenuje i razrješuje te o njihovoj disciplinskoj odgovornosti odlučuje Državno sudbeno vijeće. Državno sudbeno vijeće ima predsjednika i 14 članova. Predsjednika i članove predlaže Županijski dom, a bira ih Zastupnički dom,

Ideja o stručnom tijelu koje bi bilo odgovorno za vođenje “unutarnjih poslova pravosuđa”, dakako, nije nova. U razdoblju demokratskog optimizma iz 1990. godine, ova je koncepcija intencionalno uvedena u hrvatski Ustav s namjerom sprječavanja zadiranja drugih grana vlasti u autonomno područje rada sudstva, prema uzoru na sustave imenovanja sudaca u romanskim zemljama. Za izravni je model izabran francuski *Conseil supérieur de la magistrature* te, još bitnije, talijanski *Consiglio Superiore della Magistratura*.³⁴

Ali, ideja o samoupravi (*autogoverno*) sudbene vlasti bila je, čini se, previše avangardna za tranzicijsko razdoblje. Jedan aspekt u transformaciji ove ideje i njezine prilagodbe aktualnim vlastodršcima sastojao se od već opisane strategije odugovlačenja njegove primjene. Drugi, značajniji, dogodio se u procesu imenovanja članova DSV-a – predstavnika pravne profesije, “istaknutih pravnika” iz članka 121. Ustava.

Zakon koji je trebao definirati značenje pojma “istaknuti pravnici” i odrediti postupak njihova imenovanja bio je Zakon o Državnom sudbenom vijeću (u daljnjem tekstu: ZDSV), donesen 2. lipnja 1993. godine i objavljen u *Narodnim novinama* od 18. lipnja 1993. Prema njegovim prijelaznim odredbama, Zakon je stupio na snagu osmog dana od dana objave (tj. 26. lipnja 1993. godine), osim odredbi Glave II i IV čija je primjena odgođena do donošenja odgovarajućih propisa o ustroju sudova i državnog odvjetništva.³⁵ Budući da su upravo te glave sadržavale ključne odredbe o imenovanju sudaca i državnih odvjetnika, to je značilo da se veći dio ovog Zakona nije mogao primjenjivati sve do početka 1994. (ili čak 1995. godine – za državne odvjetnike) kad su doneseni odgovarajući zakoni o području i sjedištima sudova odnosno državnog odvjetništva.³⁶

Iako primjena odredaba o imenovanju članova DSV-a nije bila odgođena, oni su bili imenovani tek pola godine nakon stupanja na snagu ZDSV-a. Trenutak njihova imenovanja koincidirao je s razdobljem intenzivne parlamentarne krize tijekom koje su oporbene stranke povukle svoje zastupnike iz Sabora, pa je tijekom nekoliko mjeseci zakonodavno tijelo donosilo zakone bez raspravljanja, samo glasovima vladajuće Hrvatske demokratske zajednice (HDZ) koja je imala dovoljnu većinu zastupničkih mjesta da zakone praktično donosi sama.

Sustav imenovanja članova DSV-a propisan novim zakonom stoga nije slijedio izvornu ustavnu ideju – recepciju talijanskog modela autonomije sudbene vlasti koji kombinira imenovanje manjine članova po položaju (predsjednik Kasacijskog suda, predsjednik države) s većinom koju tvore suci i drugi magistrati s raznih razina pravo-

na vrijeme od osam godina, iz reda istaknutih sudaca, državnih odvjetnika, odvjetnika i sveučilišnih profesora pravnih znanosti, u skladu sa zakonom”.

³⁴ Za talijansku i francusku koncepciju CSM v. Senese, S., The “Autogoverno” of Italian Judiciary, *CJIL Yearbook: Constitutional Guarantees for the Independence of Judiciary*, 1992., str. 61; Badinter, R., Judicial Independence in France, *id.* str. 53.

³⁵ Zakon o sudovima stupio je na snagu 22. siječnja 1994. godine, a Zakon o državnom odvjetništvu 7. listopada 1995.

³⁶ Zakon o području i sjedištima sudova, *NN* 3/94. od 14. siječnja 1994. godine; Zakon o području i sjedištima državnih odvjetništava, *NN* 75/95. od 29. rujna 1995. godine.

sudne hijerarhije, izabrani na izravnim izborima od svojih kolega. Umjesto toga, ZDSV je odredio da sve članove DSV-a imenuje Sabor, odnosno Zastupnički dom na prijedlog Županijskog doma, na rok od 8 godina. Da bi sustav bio “delegatskiji”, članak 3. stavak 2. ZDSV-a određuje da će “[u] postupku utvrđivanja kandidata za predsjednika i članove Vijeća Županijski dom Sabora Republike Hrvatske zatražiti od Vrhovnog suda Republike Hrvatske, ministra pravosuđa, državnog odvjetnika Republike Hrvatske, Hrvatske odvjetničke komore i pravnih fakulteta da predlože osobe za koje drže da mogu biti kandidati za predsjednika i članove Vijeća.” Ova lista predlagatelja uglavnom korespondira raspodjeli 15 mjesta u DSV-u unutar pravne profesije: ZDSV je davao 8 mjesta (predsjednika i sedam članova) sucima, 4 mjesta državnim odvjetnicima i njihovim zamjenicima, 2 mjesta profesorima pravnih znanosti te jedno mjesto odvjetnicima.

Prvi sukob u postupku imenovanja članova DSV-a izbio je na Vrhovnom sudu koji je Saboru prezentirao dvije vrlo različite liste kandidata. Jednu je pripremio predsjednik Vrhovnog suda, koji je mislio da ima ovlasti sastaviti prijedlog u ime suda bez savjetovanja s ostalim sucima Vrhovnog suda. S druge strane, smatrajući da je najviše tijelo Vrhovnog suda opća sjednica svih sudaca, a ne predsjednik suda, većina ostalih sudaca sastala se na vlastitu inicijativu i sastavila drugu listu potencijalnih kandidata.

Druga tijela ovlaštena za predlaganje kandidata također su podnijela svoje liste. U svim slučajevima osim u jednom, tijela ovlaštena za predlaganje kandidata ograničila su se na pripadnike vlastite grane pravne profesije (tako je Odvjetnička komora predložila jednog odvjetnika, pravni fakultet dva profesora, pa čak je i Vrhovni sud – iako u dvije varijante – predložio samo članove DSV-a iz reda sudaca). U međuvremenu, vodstvo HDZ-a i sâm predsjednik Tuđman odlučili su uzeti stvar u svoje ruke: neslužbena komisija kojom je predsjedavao Tuđmanov savjetnik za unutarnju politiku Ivić Pašalić (tzv. *Pašalićeva komisija*) sastavila je svoju listu kandidata, sastavljenu od ljudi za koje se držalo da su lojalni politici vladajuće stranke. Budući da se takvo tijelo nije ubrajalo među službene predlagatelje potencijalnih kandidata, smišljena je dosjetljiva formula: tu je listu kao svoju prezentirao Državni odvjetnik Republike Hrvatske, dr. Krunoslav Olujić; njegova lista tako nije sadržavala samo popis kandidata iz redova državnih odvjetnika, nego i suce i odvjetnike, ukupno trinaest od petnaest članova DSV-a. Kao što je bilo i očekivano, upravo tu su listu prihvatila oba doma Sabora, dok su kandidati s lista zakonom ovlaštenih predlagatelja odbijeni. Štoviše, jedini kandidati koji su imenovani za članove DSV-a bez izravnog političkog utjecaja bila su dva profesora prava koje su zajednički nominirala četiri hrvatska pravna fakulteta – a upravo su se oni kasnije pokazali najoštrijim kritičarima poteza DSV-a.³⁷

³⁷ Jedan od njih, profesor Davor Krapac, voditelj katedre kaznenog postupka na Pravnom fakultetu u Zagrebu, objavio je neka svoja zapažanja o radu DSV-a (uklopljena u komparativnu studiju o stanju njemačkog i hrvatskog pravosuđa) i u više navrata u DSV-u reagirao na problematične poteze toga tijela, gdje je redovito bivao nadglasan. V. Krapac, D., Nezavisnost sudaca kao postulat pravne države: njemačka iskustva, hrvatski problemi, *Politička misao*, 34 (1/1997.), 63-111.

5. Ustavnost na ispitu: odnos Ustavnog suda i DSV-a

Postupak formiranja i ustroja DSV-a nastavljen je u kontroverznom stilu. Prvi akt koji je DSV donijelo bio je njegov Poslovnik, usvojen na sjednici od 4. studenog 1994. godine. Neke njegove neobične odredbe istog su trenutka privukle pozornost stručne javnosti: npr. odredba po kojoj su “sjednice Vijeća javne”, ali je “javnost isključena za vrijeme disciplinskoga postupka i odlučivanja o disciplinskoj odgovornosti predsjednika suda ili suca, te za vrijeme sjednica kad se raspravlja i odlučuje o imenovanju ili o prijedlogu za razrješenje predsjednika suda ili suca, državnog odvjetnika ili njegova zamjenika, ako Vijeće drukčije ne odluči” – dakle, praktično u svim bitnim pitanjima iz njegova djelokruga. Tu odredbu, kao i odredbu prema kojoj će u slučaju jednakog broja glasova prevladati glas predsjednika DSV-a napala je Hrvatska udruga sudaca (HUS) koja je potom pred Ustavnim sudom inicirala postupak ispitivanja njezine ustavnosti. Dana 15. veljače 1995. godine Ustavni sud je prihvatio argumente HUS-a i poništio navedene odredbe Poslovnika DSV-a. Prema stajalištu USRH-a, DSV je propisivanjem takve odredbe prekoračio svoje ovlasti i počinio povredu prava na jednakost kandidata za sudačku funkciju, određujući diskrecijsko pravo Vijeća da o jednim kandidatima odlučuje na javnim, a o drugima na nejavnim sjednicama.³⁸

DSV je započeo svoju redovitu aktivnost dan nakon objave navedene odluke Ustavnog suda. Suprotno nekim očekivanjima i mogućem planu rada, Vijeće je počelo aktivnosti imenovanja sa samoga vrha sudske hijerarhije. Prva imenovanja odnosila su se na suce Vrhovnog suda – i, naravno, bila su krajnje kontroverzna. Dana 16. veljače 1995. godine pod oznakom I-1/1995., DSV je obavio svoje prvo imenovanje.³⁹ Čim je odluka objavljena, ona je izazvala žive reakcije, i to ne najprije u odnosu na suce koji su *bili imenovani*, već na suce koji *nisu bili imenovani* (pa su time, sukladno već prikazanim odredbama ZS-a, bili razrješeni svoje funkcije). Druga pitanja ticala su se postupka imenovanja u kojem je DSV očito i dalje bio na stajalištu da ima punu diskreciju. Stoga su imenovanja bila obavljena bez ikakve rasprave i obrazloženja; štoviše, DSV nije nikada ispunio ni zakonske pretpostavke niti zatražio potrebno mišljenje o karakteristikama i sposobnostima određenih sudaca Vrhovnog suda od predsjednika suda.

Što se tiče kvalitete obavljenog posla, mišljenje dobro upućenih profesionalnih krugova i velikog dijela kritičke javnosti bilo je da imenovani suci, uz određene iznimke, nisu bili baš oni s najboljim profesionalnim ocjenama, a bilo je očito i da nekoliko uglednih i javno priznatih sudaca, primjera osobnih kvaliteta i nezavisnosti (kao što su npr. sudac Vladimir Primorac ili sutkinja Ružica Horvatinović) nije ponovno imenovan,

³⁸ *V. NN*, 11/95. Istoga dana Ustavni je sud odlučio o još jednom prijedlogu koji je podnio predsjednik Vrhovnog suda Milan Vuković. On je držao da odredbe Zakona o DSV-u prema kojima DSV imenuje predsjednika Vrhovnog suda na prijedlog Vlade vrijeđa ustavno načelo diobe sudbene i izvršne vlasti. Ustavni je sud odbio njegov prijedlog zaključujući da načelo diobe vlasti ne znači strogo razdvajanje grana vlasti, nego njihovu uzajamnu kontrolu. Istaknuo je nekoliko primjera preklapanja djelovanja i ovlasti raznih grana, uključujući i poziciju samog Ustavnog suda koji nije dio ni sudbene, ni izvršne ni zakonodavne grane vlasti. Za političku pozadinu tog Vukovićevog prijedloga v. *infra*, III. 2.

³⁹ Iako su imenovanja sudaca bila prije (u vrijeme kad su bila u nadležnosti Sabora) objavljivana u Narodnim novinama, ovo i neka imenovanja koja su uslijedila nisu bila nikad službeno objavljena. Tek je kasnije DSV nastavio praksu objavljivanja imenovanja u službenim novinama.

i to, prema općem mišljenju, upravo zbog svog izraženog stava o sudačkoj nezavisnosti i suprotstavljanja nekima od najozloglašnijih zagovaratelja intervencije političke vlasti u pravosudnu sferu.⁴⁰ Veliki broj sudaca koji su ostali bez posla bili su ugledni članovi Hrvatske udruge sudaca, među kojima je bio i tadašnji predsjednik Udruge dr. Petar Novoselec (koji je osim toga bio i urednik časopisa *Iudex*, stručnog časopisa udruge sudaca koji je nakon toga prestao izlaziti).

Među onima koji su podnijeli prijave, ali nisu bili imenovani, bili su i Ivica Crnić, u to vrijeme ministar pravosuđa, koji je preuzeo tu dužnost dok je bio sudac Vrhovnog suda, izražavajući želju da se na tu dužnost vrati po isteku ministarskog mandata.⁴¹ Nekoliko tjedana kasnije, 3. ožujka 1995. godine, ministar Crnić podnio je svoju ostavku premijeru Valentiću, obrazlažući ju u otvorenom pismu (koje je mahom bilo ignorirano i neobjavljeno ili vrlo šturo citirano u medijima pod kontrolom države) svojim neuspjehom u sprječavanju radnji predsjednika DSV-a Potrebice i Vrhovnog suda Vukovića, koje su po njegovom mišljenju bile izrazito destruktivne za položaj i status sudaca, sudbene vlasti i vladavine prava općenito.

Ubrzo nakon što su imenovanja (tj. razrješenja) sudaca Vrhovnog suda bila izvršena, ona su bila osporena ustavnim tužbama. Trinaest kandidata za suce Vrhovnog suda – bivši suci tog suda koji u postupku nisu bili ponovo imenovani – ocijenili su imenovanja protuzakonitima zbog raznih postupovnih i materijalnopравnih povreda, osobito stoga što nije bilo nikakve supstancijalne rasprave o kvalitetama kandidata.

DSV je odbio navode iz ustavnih tužbi, zastupajući stav da Ustavni sud nije nadležan odlučivati o tim pitanjima. Stav je Vijeća bio da ono nije “tijelo ni izvršne niti sudbene vlasti” te da se stoga imenovanja ne mogu osporavati jer ne potpadaju pod “odluke sudbene, upravne vlasti ili drugih tijela koja imaju javne ovlasti” protiv kojih bi ustavne tužbe bile dopuštene.⁴²

Svojom odlukom od 29. ožujka 1995., Ustavni sud odbio je prigovor nenadležnosti i utvrdio da je način na koji je DSV obavljalo imenovanja bio protuzakonit, pa je ukinuo cjelokupnu listu imenovanja i naredio DSV-u da ponovi postupak imenovanja u roku od tri mjeseca. U obrazloženju te odluke, većina sudaca Ustavnog suda (uz jedno izdvojeno

⁴⁰ Cf. o imenovanjima članak “Trojica novih sudaca Vrhovnog suda teško su se kompromitirala političkim procesima” u *Globusu* od 24. veljače 1995.

⁴¹ Ivica Crnić bio je jedan od onih koji su insistirali na stručnoj sposobnosti sudaca i osvjedočenom iskustvu kandidata. Sredinom 1993. godine pokušao je postići konsenzus pravne profesije oko potencijalnih kandidata za članove DSV-a serijom anketa u sudovima, državnim odvjetništvima, odvjetničkoj komori i drugim stručnim organizacijama (v. *Nacional* od 6. siječnja 1995.). Na kraju, njegov napor nije urodio plodom, a za članove DSV-a izabrani su suci i odvjetnici koji su bili uglavnom smatrani “politički korektnim” i odanim liniji koju je predstavljao M. Vuković i njegov bliski suradnik M. Potrebica, koji je postao predsjednikom DSV-a. Time se Crnić ubrojio u političku liniju suprotstavljenu stavovima i politici većine članova DSV-a, uključujući posebno M. Vukovića i Potrebicu. Međutim, kad je njegovo imenovanje bilo odbijeno, nije se pridružio pobijanju imenovanja sudaca Vrhovnog suda pred Ustavnim sudom.

⁴² V. Članak 28. st. 1 i 2. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu (koji određuju tko je ovlašten podnijeti ustavnu tužbu Ustavnom sudu).

mišljenje⁴³) utvrdila je da je pri navedenim imenovanjima učinjena povreda načela jednakosti kandidata (čl. 14. st. 2. Ustava), jednakosti pred sudovima (čl. 26. Ustava) i jednakosti prava na pristup javnim službama (čl. 44. Ustava). Te su povrede počinjene tijekom imenovanja, jer se “na sjednici Vijeća nije vodila nikakva rasprava o stručnim i drugim kvalitetama kandidata za Vrhovni sud, nisu izneseni nikakvi razlozi na temelju kojih se neki predlažu za imenovanje, a drugi se ne predlažu, pa se i donošenje odluke svelo na puko glasovanje bez ikakvih argumenata”.⁴⁴ Druga nezakonitost u postupku očitovala se u činjenici da je, unatoč tomu što je Ministarstvo pravosuđa raspisalo natječaj za 37 sudačkih mjesta u Vrhovnom sudu, DSV odlučilo imenovati samo 25 sudaca. Samo imenovanje odigralo se prilično naglo i pomalo farsično – prvo je predsjednik VSRH predložio da se popuni 25 mjesta umjesto 37, potom je predložio listu od 25 kandidata koji su mu se činili prikladnima, potom je DSV glasovao i prihvatio njegovu listu, a na poslijetku je glasovao redom i o ostalim kandidatima od kojih niti jednog nije imenovao. Sve odluke donesene su većinom glasova – jedino su dva člana DSV-a, ona iz redova profesora prava – bila protiv prijedloga. Zbog svih tih razloga, Ustavni je sud odlučio da je DSV povrijedio prava kandidata na jednakost i jednaku mogućnost pristupa javnim službama te je izrazio nadu da će DSV promijeniti svoje ponašanje te se ubuduće pozabaviti sadržajnim i principijelnim raspravljanjem o sposobnostima svakoga pojedinog kandidata.

DSV nije slijedio savjet iz odluke Ustavnog suda. Naprotiv, ni mjesec dana nakon te odluke (27. travnja 1995.) ponovio je postupak imenovanja ispravivši tek neznatne formalne propuste te je donio sadržajno posve jednaku odluku. Time je stvar vraćena na početak. Nova imenovanja ponovno su se našla pred Ustavnim sudom; ovoga puta ustavne tužbe podnijelo je 10 kandidata (tri su u međuvremenu odustala).

Ustavni sud i drugi je puta poništio imenovanja DSV-a. Zanimljivo je, međutim, da su se sadržaj i razlozi odluke Ustavnog suda promijenili, odražavajući na indikativan način promjenu u političkoj situaciji (ostavka ministra pravosuđa poremetila je ravnotežu u korist čvrste linije DSV-a) koja je natjerala Ustavni sud da se djelomično povuče sa svojeg ranijeg stajališta. Naime, ovoga puta Ustavni sud nije ukinuo odluku u cijelosti, nego samo onaj dio koji se odnosio na podnositelje ustavne tužbe – 10 neimenovanih/razriješenih kandidata. Ovoga puta, Ustavni sud nije inzistirao na svojem prijašnjem stavu prema kojem DSV nije ovlašten jednostrano izmijeniti broj imenovanja s 37 na

⁴³ Sudac Bartovčak je smatrao da to što su prava trinaestoro podnositelja povrijeđena ne utječe na ostala imenovanja te je smatrao da Ustavni sud ne treba poništiti cijelu listu imenovanja, nego samo utvrditi povredu u odnosu na podnositelje i narediti ponavljanje postupka u pogledu njihovih kandidatura. Iako je u ovome slučaju načelno još bilo preostalo dvanaest mjesta na trinaest kandidata, ovakav pristup prejednicira da bi barem jedan kandidat trebao biti odbijen. Bilo bi zanimljivo vidjeti kako se može braniti teza da se u prava imenovanih ne može zadirati i da se može odlučivati samo o pravima neimenovanih u slučaju da je na određen broj mjesta imenovan maksimalan broj kandidata. No, upravo je to kasnije postalo prevladavajuće mišljenje Ustavnog suda.

⁴⁴ *Obiter dicta*, sud je ustvrdio da u je drugoj prilici DSV, premda nije bilo pisanog mišljenja o određenim sposobnostima kandidata i sam bio zauzeo stajalište da je prije odlučivanja potrebno pribaviti mišljenje “o suštinskim kvalitetama svakoga suca ponaosob” i ipak saslušao mišljenja predsjednika Vrhovnog suda kao predsjednika neposredno višeg suda koja su međutim “dana samo usmeno (i to ne na osobito kvalitetan način)”. *Ibid.*, iz odluke USRH U-III-188/1995. od 29. ožujka 1995. (NN 22/95.).

25, pa je čak iskoristio tu činjenicu da bi odbio navode da imenovanja predstavljaju povredu odredbe o zastupljenosti etničkih manjina navodeći da ionako ostaje 12 nepopunjenih mjesta za buduće suce koji mogu osigurati imenovanje sudaca iz drugih etničkih grupa.

Ustavni sud ostao je na prijašnjem stajalištu u pogledu potrebe pribavljanja pisanog mišljenja predsjednika suda. Ovoga puta je predsjednik Vrhovnog suda Vuković, doduše, izdao mišljenje, ali je to mišljenje bilo doneseno na sjednicu DSV-a i pročitano članovima prije glasovanja. Neki dijelovi obrazloženja odluke Ustavnog suda opisali su i kritizirali detalje iz tog “pisanog mišljenja”. Tako je Ustavni sud utvrdio da su “umjesto ocjene cjelokupnog rada i djelovanja iz reda pojedinih sudaca izdvojene jedna ili dvije presude na čijoj ocjeni se temeljilo mišljenje o njihovoj nepodobnosti za obnašanje sudačke dužnosti”. Štoviše, te su presude uglavnom bile odluke kolegijalnog tijela, pa je Ustavni sud zauzeo stav da to ne može biti temelj za ocjenu rada pojedinog člana sudske vijeća, a osobito ne pretpostavke o glasovanju i izdvajanju mišljenja takvih članova. Isto tako, u “mišljenju” je “bez kriterija i argumenata, samo za neke suce [...] kao razlog za nepodobnost istaknuto njihovo sudjelovanje u političkim procesima prije 1990. godine”; konačno, “nedostatak kriterija očit je i u mišljenjima o drugim kandidatima – podnositeljima ustavnih tužbi [navode se inicijali četvero podnositelja] u kojima nema gotovo nikakvih navoda temeljem kojih je moguće objektivno ocijeniti njihovu stručnost, neovisnost i dostojnost za obnašanje sudačke dužnosti”.⁴⁵

Neki drugi navodi podnositelja ustavnih tužbi bili su, međutim, odbijeni. Tako je Ustavni sud utvrdio da odluke o imenovanju ne moraju biti obrazložene te da, stoga, ne postoji povreda ustavnog prava na žalbu i sudske kontrolu zakonitosti pojedinačnih akata, pa ni povreda prava na saslušanje (pravo na pravično suđenje). Također, navode o eventualnoj povredi prava saslušanja zbog toga što kandidatima nije bilo omogućeno reagirati i komentirati “mišljenje” o svojoj podobnosti i sposobnosti Ustavni sud ovom prigodom uopće nije ni uzeo u razmatranje.

Možda je najznačajniji dio druge odluke o poništenju imenovanja onaj koji se očito vao o najosnovnijem i najdalekosežnijem argumentu istaknutom u jednom dijelu podnijetih ustavnih tužbi. Šest kandidata zajednički je osporilo imenovanja iz razloga što samo DSV nije bilo izabrano u skladu s Ustavom i zakonom. Takav sastav ovoga tijela, isticali su podnositelji, vrijeđa jedno od temeljnih prava kandidata – pravo da o njegovim pravima odlučuje legalno imenovano i izabrano tijelo u postupku koji jamči punu ravnopravnost kandidata i njihovo jednako pravo na pristup sudačkoj funkciji pod uvjetima propisanim zakonom. Ustavni sud ovaj je argument odbio, misleći da on implicira pobijanje odluke Zastupničkog doma koji je članove DSV-a imenovao; zbog toga je USRH zaključio da se niti ovaj navod o povredama “ne može uzeti u razmatranje jer odluka Zastupničkog doma o imenovanju članova Državnog sudbenog vijeća nije odluka iz članka 28. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, koju bi Ustavni sud bio ovlašten ocjenjivati u ovom postupku”.⁴⁶ Alternativni pristup, prema kojem

45 Iz odlukâ Ustavnog suda u predmetima br. U-III-520/1995. U-III-530/1995. U-III-534/1995. U-III-537/1995. U-III-540/1995. od 30. studenoga 1995.

⁴⁶ *Ibid.*

USRH doduše ne bi bio nadležan ispitivati samu odluku o imenovanju DSV-a, ali bi mogao izvući konsekvencije ako ona rezultira u neustavnoj praksi toga tijela, bio je također ovoga puta odveć avangardan za Ustavni sud, pa se ovaj odlučio za na izgled jednostavniji put.

Promjena u pristupu čitavog Ustavnog suda ("mekši", manje dosljedan i kompromisniji pristup prema DSV-u i njegovom imenovanju sudaca) može se gotovo anegdotski ilustrirati činjenicom što je i ovoga puta odluka donesena uz jedno izdvojeno mišljenje koje je dao isti sudac koji je izdvojio svoje mišljenje i u prvoj odluci. No, budući da je ovoga puta većina napustila svoje izvorno stajalište i u biti prihvatila njegov stav (ne treba ukidati cijelu odluku, nego samo onaj dio koji se odnosi na kandidate koji su podnijeli tužbu), sada je on napustio svoj prijašnji stav i argumente te se suprotstavio bilo kakvom ukidanju kontroverznih imenovanja.

Konačni rezultat ponovnog poništavanja bio je stoga slab: Ustavni je sud ovoga puta naredio DSV-u da u ponovljenom postupku odlučuje na temelju mišljenja o kandidatima predsjednika Vrhovnog suda koje će biti sastavljeno u skladu sa zakonom propisanim formalnim uvjetima i unaprijed dostavljeno članovima DSV-a. Taj uvjet nije bilo teško ispuniti, pa se činilo da je ova odluka svojevrstan signal i poruka članovima DSV-a da je Ustavni sud spreman na kompromis. Ako je to i bilo tako, poruka nije urodila plodom: DSV ju je shvatilo kao signal slabosti, pa je jednostavno ponovilo postupak imenovanja i kontroverzne kandidate ponovno odbilo.⁴⁷

Daljnja imenovanja sudaca nisu bila ništa manje sporna. Tako je Ustavni sud poništio odluku DSV-a o imenovanju sudaca Trgovačkog suda u Zagrebu⁴⁸ od 8. veljače 1996. (odluka Ustavnog suda je od 18. ožujka 1997.), a poništeno je imenovanje i jednog suca na Županijskom sudu u Splitu.

Iako je velika većina podnesenih tužbi bila usvojena, bilo je i suprotnih primjera. Tako je Ustavni sud odbio tužbu razriješenog bivšeg predsjednika Upravnog suda, kao i tužbu razriješenog bivšeg predsjednika Visokog trgovačkog suda.⁴⁹

⁴⁷ Time nije završen historijat ove odluke, donesene 20. studenoga 1997. I protiv nje je podnesena ustavna tužba. Ovoga puta podnositelji su bili samo pet od početnih trinaest neimenovanih sudaca. Ustavni sud je bio još mnogo sporiji nego u drugom postupku, tako da za trajanja svoga mandata nije stigao riješiti njihove ustavne tužbe pa je slučaj došao pred novi sastav Ustavnog suda. No, i on je napokon došao do jednakog rezultata: u svojoj odluci od 3. siječnja 2000. godine, odluka DSV-a je ponovno ukinuta i vraćena DSV-u na ponovni postupak (NV br. 20/00. od 3. veljače 2000.). Čini se da DSV taj postupak, sve do ustavnih promjena kojima je transformiran, odnosno raspušten u dotadašnjem sastavu, nije okončao.

⁴⁸ Jedno od poništenih imenovanja DSV-a (odluka Ustavnog suda od 18. ožujka 1997.) odnosilo se na kandidaturu tadašnjeg predsjednika Trgovačkog suda u Zagrebu Ante Gverića koji je tijekom prvog imenovanja bio razriješen i svog položaja predsjednika suda i sudačke dužnosti. Drugo imenovanje odnosilo se na drugog kandidata u postupku (odluka Ustavnog suda u predmetu U-III-152/1996. od 26. ožujka 1997.). U obrazloženju obiju odluka, Ustavni je sud ponovno utvrdio da je "protivno pravnoj sigurnosti (članak 3. Ustava – vladavina prava) da se mišljenje zasniva na neobrazloženim golim tvrdnjama, koje moralni lik kandidata karakteriziraju u potpuno negativnom kontekstu."

⁴⁹ I. odluke U-III-185/1995. i U-III-186/1995. od 5. srpnja 1995.

Sve u svemu, poništenja imenovanja nisu imala neki veći utjecaj na radnje DSV-a niti na konačni ishod imenovanja. Ipak, probudila su javnu svijest o načinu djelovanja i sastavu DSV-a i skrenula pozornost na njegove aktivnosti.

III. Neka obilježja krize hrvatskog pravosuđa u drugoj polovici 1990-ih

1. Stvaranje predsjedničke oligarhije: predsjednici sudova kao politički redari

Nakon zgrade s kratkim predsjedničkim mandatom prvog postkomunističkog predsjednika Vrhovnog suda Vjekoslava Vidovića,⁵⁰ i još kraćim predsjedništvom njegovog nasljednika Zlatka Crnića koji je poginuo u tragičnoj automobilskoj nesreći samo nekoliko mjeseci nakon imenovanja za predsjednika, razdoblje stručnih, politički neutralnih predsjednika sudova činilo se završenim. Sljedeći predsjednik Vrhovnog suda Milan Vuković bio je politički postavljenik – odvjetnik bez prethodnog sudačkog iskustva, poznat po zastupanju u političkim procesima tijekom realsocijalističke vladavine. Zastupao je i predsjednika Tuđmana i članove njegove obitelji, a prema nekim mišljenjima upravo ga je Tuđman u znak zahvalnosti sâm odabrao za nositelja najviših sudačkih funkcija. Početkom prosinca 1991. Vuković je bio imenovan sucem Ustavnog suda⁵¹, ali je na toj funkciji ostao vrlo kratko, jer je napustio sud za manje od godinu dana, navodno na osobni zahtjev predsjednika Tuđmana, da bi postao predsjednikom Vrhovnog suda krajem studenog 1992.⁵²

Kao predsjednik Vrhovnog suda, Vuković nije nikad djelovao kao *primus inter pares*, što je prema doktrini i pravnoj literaturi uobičajena uloga predsjednika suda. Umjesto toga, on je od početka odstupao od uobičajenih pravila ponašanja, pokazujući da je njegova glavna uloga “disciplinirati” suce, pa čak i više od toga – natjerati svoje “podređene” da bespogovorno izvršavaju njegove naredbe. Njegov odnos s kolegama iz reda sudaca bio je katastrofalan – smatrali su ga pravnom nezalicom, a on je njih proglašavao ostacima starog režima, nesposobnima shvatiti svoju ulogu u ostvarivanju nacionalnih interesa i primjeni prava na “fleksibilan” način koji bi pridonio visokim ciljevima vladajuće stranke i predsjednika Tuđmana. S druge strane, Vuković nikad nije bio sramežljiv u ophođenju s medijima, osobito onima koje je kontrolirala država. Davao je mnogobrojne izjave i intervjue i nikada se nije propustio pojaviti u prvim redovima javnih zbivanja koja su imala potporu visoke državne politike. U svom službenom životopisu naglašavao je svoje bliske veze s katoličkom crkvom i svoje hrvatsko podrijetlo “i s majčine i s očeve strane”. Govoreći o svom viđenju sudbene vlasti, uvijek je “ljudske osobine” i “poštenje” stavljao ispred stručnih kvaliteta i sudačkog znanja. Naglašavao je potrebu da se sudstvo oslobodi onih sudaca koji su djelovali u političkim procesima i bili kompromitirani u prošlosti. No, tu politiku nije provodio dosljedno, jer je među sucima koje je podržavao bilo i onih prijeporne prošlosti, dok je u isto vrijeme pomogao u

⁵⁰ V. o razrješenju Vjekoslava Vidovića s dužnosti predsjednika Vrhovnog suda *supra*, bilješke 8-9 i tekst iznad njih.

⁵¹ NN 66/91. od 9. prosinca 1991.

⁵² NN 82/92. od 1. prosinca 1992.

razrješenju nekih sudaca besprijeorne prošlosti, čak i onih koji su u komunističkom razdoblju imali status osvjedočenih disidenata.

Medijski najširi prostor dobila je navodna Vukovićeva izjava dana u okviru rasprava o ratnim zločinima na području bivše Jugoslavije. Suočen s optužbama da su neke hrvatske jedinice počinile okrutne zločine u vojnim operacijama, on je, prema navodima medija, izjavio da “Hrvati ne mogu činiti ratne zločine”, jer je “hrvatski narod bio žrtva agresije i vodio je pravedan rat”.⁵³ Vukovićevi protivnici često su citirali ovu njegovu izjavu, ali ona mu nije ostavila nikakve političke ili osobne posljedice, sve dok nije bila izdignuta na razinu međunarodnog problema.

Kao predsjednik Vrhovnog suda, Vuković je načinio jasnu crtu među prijateljima i neprijateljima. Iako je bio imenovan za predsjednika sa svoje funkcije suca Ustavnog suda, njegov odnos s Ustavnim sudom bio je napet (kao što je već spomenuto, Ustavni sud je poništio nekoliko imenovanja učinjenih na njegov prijedlog kao neustavna i odbio njegov prijedlog za ispitivanje ustavnosti ZDSV-a). Druga meta njegovog napada bilo je Ministarstvo pravosuđa, kako za vrijeme ministra Crnića, tako i za vrijeme kasnijih ministara Šeparovića i Ramljaka.

S druge strane, Vuković je bio vrlo blizak s DSV-om i mnogi promatrači držali su da je Ante Potrebica, predsjednik DSV-a, blijeda figura gotovo bez ikakva sudačkog iskustva,⁵⁴ bio zapravo njegov sljedbenik (pa čak i njegova marioneta), a Potrebica je to često potvrđivao svojim djelovanjem. Pokazao se kao posebno koristan u “lustraciji” sudačkih kadrova prilagođenoj Vukovićevim nacrtima. Na taj su način mnogi suci Vrhovnog suda koji su kritizirali njegove metode ili jednostavno nisu bili dovoljno poslušni izgubili posao tijekom prvog (ne)imenovanja.⁵⁵

Govoreći o Vukovićevim metodama, neke su njegove izjave pokazale da sudski sustav zamišlja kao strogu hijerarhijsku piramidu s Vrhovnim sudom na vrhu.⁵⁶ Za vrijeme svog (prvog) mandata kao predsjednika Vrhovnog suda, izdao je sucima više kontroverznih naloga (pretežito posredovanih neformalnim kanalima). Tako im je npr. prema nekim svjedočanstvima zabranio sudjelovanje na seminarima i drugim znanstvenim zbivanjima bez njegova izričitog odobrenja, smanjio sredstva za kontinuirano usavršavanje sudaca i stručnu literaturu (npr. zabranio je da Vrhovni sud kupi nekoliko primjeraka zbirke radova o nezavisnosti sudstva).⁵⁷ Isto tako, zabranio je sucima i nižim sudovima

⁵³ Sam Vuković kasnije je demantirao da bi izrekao upravo takvu rečenicu, no u javnim je istupima, u kontekstu individualnih optužbi za ratne zločine često isticao obrambeni karakter domovinskog rata kao opravdanje i moguću eksculpacijsku okolnost.

⁵⁴ Potrebica je imenovan za suca Vrhovnog suda dok je bio prisjednik na Vrhovnom sudu.

⁵⁵ *V. supra*, II. 3 i II. 4.

⁵⁶ Vuković je podnio prijedlog novog Zakona o sudovima koji je počivao na istim idejama u proljeće 1997. Prema tom prijedlogu, vlast u okviru sudbene vlasti bila bi koncentrirana u dvjema institucijama – u rukama Vrhovnog suda (koji bi prestao odlučivati u većini konkretnih slučajeva i koncentrirao se na “principijelna pitanja” i upravljanje nižim sudovima) i u rukama Državnog sudbenog vijeća. Ovaj prijedlog, međutim, nije bio prihvaćen.

⁵⁷ U manje štedljivom raspoloženju, u isto su vrijeme uslijedila mnogobrojna renoviranja zgrada sudova počevši od zgrade Vrhovnog suda u Zagrebu.

objavljivanje bilo kakvih presuda i sudskih odluka navodeći da je to zadaća Vrhovnog suda (ali pritom nije nikad inicirao uspostavu učinkovitog sustava u kojem bi barem odluke Vrhovnog suda bile šire dostupne).

U takvom modelu sudbene vlasti, posebnu ulogu imali su predsjednici sudova na svim razinama. Od njih se očekivala samozatajnost i lojalnost Vukoviću i njegovim suradnicima u Vrhovnom sudu te da u svojim sudovima slijede njegove stavove. Neki predsjednici sudova koji su prednjačili u takvoj politici, posebno se ističući u provedbi Vukovićeva diktata (a preko njega i diktata desnog krila HDZ-a) za nagradu su imenovani za članove DSV-a. Dakako, i sâm Vuković bio je član DSV-a za vrijeme svojih mandata u Vrhovnom sudu. Na taj je način izvorni ustavni koncept Sudbenog vijeća kao tijela pravosudnog *autogoverna* doveden do apsurdna: umjesto da odluke o sudbenim kadrovima donosi tijelo sastavljeno od najuglednijih i najmudrijih pripadnika pravne profesije, odluke je donosilo tijelo koje s jedne strane nije imalo ni stručnog ni moralnog legitimiteta, a s druge strane ni demokratsko podrijetlo, niti demokratsku odgovornost.

Nedostatak stručnih i ljudskih kvaliteta nekih tako izabраниh predsjednika sudova pokazao se javnosti na vrlo radikalnan način. Neki od tih sudaca bili su protagonisti skandala koju su nadišli granice pravne profesije. Tako je npr. Ante Šarić, predsjednik Općinskog suda u Splitu (koji je prema medijskim svjedočanstvima bio odgovoran za čitku sudaca u tom gradu) osobno stao iza neizvršavanja nekoliko pravomoćnih sudskih odluka koje su nalagale vraćanje nasilno iseljenih stanara nehrvatskog podrijetla u svoje domove. Kad je ta afera izbila u javnost, napisao je pismo ministru pravosuđa u kojem je suce svoga vlastitoga suda koji su donijeli pravomoćne odluke otvoreno optužio da su “izdajice naroda” jer podupiru prava “neprijatelja”, tj. muslimana.⁵⁸ Drugi predsjednik suda, Petar Kljajić, osvanuo je na naslovnim stranicama kad je povodom teškog prekršaja svojega delinkventnog sina javno napao policiju i pokušao iskoristiti svoj utjecaj da bi ga oslobodio odgovornosti.⁵⁹ Tek nakon nekog vremena, kad je javna

⁵⁸ Šarićevo pismo ministru Ramljaku od 9. ožujka 1999. objavljeno je u *Feralu* od 29. ožujka 1999. To je pismo, u kojem je predsjednik suda, objašnjavajući zašto se niti nakon 9 (devet) pokušaja nije izvršila pravomoćna presuda, iznio kao opravdanje i “pozadinu” navodno neprijateljsko muslimansko djelovanje stranke koja je protupravno izbačena iz svoga stana i pripadnost njegove supruge jednoj manjoj opozicijskoj stranci, pučki pravobranitelj Klarić označio kao slučaj “otvoreno i javno diskriminiranje stranke u postupku zbog njezine etničke pripadnosti i političkih uvjerenja” i zatražio smjenu predsjednika suda koji sprječava ovrhu presude vlastitog suda (*Feral*, 26. travanj 1999.). Tim je povodom sam Šarić zatražio razrješenje, da bi ga na sjednici od 10. lipnja DSV razriješio dužnosti predsjednika (s učinkom od 15. srpnja), ali ne i dužnosti suca Općinskog suda u Splitu, uopće ne raspravljajući o pitanju njegove eventualne disciplinske odgovornosti.

⁵⁹ Prema novinskim izvještajima, 4. studenog 1999. jedan od njegovih sinova (protiv kojeg je u dvije godine bilo podignuto više od 70 prekršajnih prijava), kad ga je zaustavila prometna patrola, fizički je napao policajca. Na taj je događaj njegov otac Kljajić, predsjednik Županijskog suda u Osijeku, odmah dao izjavu da je “priopćenje fingirano” te optužio osječku policiju da radi “po metodama jugokomunističke milicije”. U ovome je sukobu, međutim, Hrvatska udruga sudaca odbila stati iza Kljajića, pa je on najavio ostavku – ali je na kraju nije podnio. Kako je skandal poprimio zabrinjavajuće razmjere, DSV je pokrenuo postupak i krajem prosinca 1999., razriješilo Kljajića dužnosti predsjednika suda. On je, međutim, ostao na sudačkoj dužnosti. O ovom je slučaju iscrpno pisao dnevni tisak (vidjeti npr. *Jutarnji list*, 6. do 22. studenog 1999.; 21. do 22. veljače 2000.).

sramota prevršila svaku mjeru, njih su dvojica bili prisiljeni dati ostavke – ali su i dalje ostali u sudstvu.

2. “Slučaj Olujić”: imenovanje i razrješenje Predsjednika Vrhovnog suda

Iako je imao čvrstu potporu tvrdog krila HDZ-a, pa i samog predsjednika Tuđmana, Vuković nije mogao dugo zadržati svoju poziciju predsjednika Vrhovnog suda. Nakon što su njegove izjave o ratnim zločinima dignute na razinu međunarodnog problema, pala je odluka da će promijeniti položaj u prvom idućem valu prerasjavanja pravosudnih dužnosnika. Sâm Vuković je krajem 1995. godine izjavio da nema namjeru napuštati svoju funkciju, a u isto vrijeme pokrenuo je i svoju neuspješnu inicijativu osporavanja odredaba o imenovanju predsjednika VSRH-a pred Ustavnim sudom.⁶⁰ Međutim, samo nekoliko tjedana kasnije, on je disciplinirano podnio zahtjev za razrješenjem s dužnosti predsjednika Vrhovnog suda. Njegova iduća funkcija bila je funkcija u instituciji s kojom je bio u intenzivnom sukobu za vrijeme svojeg mandata u Vrhovnom sudu – postao je sudac Ustavnog suda.

Novi kandidat za predsjednika Vrhovnog suda na prijedlog Vlade Republike Hrvatske bio je ravnatelj HIS-a, glavne koordinacije hrvatskih tajnih službi. To je bio dr. Krunoslav Olujić – ista ona osoba koja je, za vrijeme dok je obnašala funkciju Državnog odvjetnika RH, formalno podnijela kontroverzni prijedlog (kojeg je sastavila “Pašalićeva komisija”) za imenovanje članova DSV-a. Vuković i on dijelili su zajedničku političku prošlost – blisku vezu s vladajućom strankom – ali su pripadali njezinim različitim strujama. Među njima je postojao i jak osobni animozitet. Za razliku od Vukovića koji je došao u pravosuđe iz odvjetništva, Olujić je bio bivši profesor s Pravnog fakulteta u Osijeku gdje je predavao obiteljsko pravo. U pravničkim je krugovima u to vrijeme bio smatran korumpiranim karijeristom, ali mu nitko nije poricao stručne kvalitete. Stoga se Vuković očitno snažno protivio ideji da ga Olujić zamijeni na kormilu Vrhovnog suda te je računao na svoje dobre veze s predsjednikom Tuđmanom u nastupu protiv vlade i premijera koji su trebali predložiti Olujića. Vjerujući u svoju političku snagu, on je čak i pokrenuo već spomenuti postupak pred Ustavnim sudom osporavajući ovlast Vlade da predlaže predsjednika Vrhovnog suda – međutim, ostao je u manjini, kako politički, tako i pravnim argumentima, pa je – potvrđujući svoju reputaciju lojalnosti vladajućoj strani – dao ostavku kad je to od njega bilo zatraženo.

Tako je Olujić predložen za predsjednika Vrhovnog suda krajem travnja 1995. godine. DSV je odugovlačio s njegovim imenovanjem oko mjesec dana, ali ga je konačno jednoglasno imenovao 18. svibnja 1995. godine. Svakako treba napomenuti da unatoč činjenici da je velika većina članova DSV-a formalno bila izabrana na njegov prijedlog (na već prije opisani upitan način),⁶¹ Olujić nije nikada uspostavio dobar odnos s njima, a posebno s Potrebićem, koji je i dalje ostao na Vukovićevoj strani.

⁶⁰ *V. supra*, bilješka 37.

⁶¹ *V. supra* II. 3 *in fine*.

Kao predsjednik Vrhovnog suda, Olujić je iznenada promijenio svoju politiku i način ponašanja. Smatrajući se zaštićenim ustavnim i zakonskim jamstvima o nezavisnosti sudbene vlasti (i ovog puta imajući konačno “trajni” mandat), on je poduzeo neke poteze koji nisu bili popularni kod vladajuće Tuđmanove stranke. Prvo, odmah nakon svojeg imenovanja, Olujić je otkazao svoje članstvo u HDZ-u (odbijajući ga “zamrznuti” kao drugi politički imenovani dužnosnici). Isto tako, nije odigrao očekivanu ulogu u obavljanju najvažnije političke uloge predsjednika Vrhovnog suda: uloge predsjednika Državne izborne komisije. U tom je svojstvu Olujić nastupio u parlamentarnim izborima 29. listopada 1995. Na tim je izborima HDZ pretrpio znatne gubitke, a čini se da je Olujić dao naslutiti da nema namjeru “pomoći” nadoknaditi ih. Na posljepku, ni Olujić se, također, nije sramio medija koji su objavili njegove brojne intervjuje u kojima je kritizirao Vukovića i Potrebicu.

Shvaćajući značenje položaja člana DSV-a, Olujić je inzistirao na tome da popuni mjesto koje je ostalo upražnjeno kad je Vuković prešao u Ustavni sud. Međutim, DSV je dvojio oko njegova imenovanja gotovo godinu dana, da bi na kraju ipak popustilo i imenovao ga u travnju 1996. No, većina u DSV-u samo je formalno popustila jer je i nadalje preostao njezin prikriveni, pa čak i javni animozitet prema njemu. Takav stav prema njemu imali su i članovi iz redova državnih odvjetnika (dakle kolege s ranijeg Olujićeva posla), kao i članovi iz redova sudaca, posebno predsjednici sudova koji su hijerarhijski kao dužnosnici sudske uprave bili njemu izravno podređeni. Možda su spoznali da su Olujićevi politički krediti istekli, a možda im se nije sviđao njegov ekstrovertiran i za ukus većine odveć narcisoidan stil. U svakom slučaju, čini se, Olujić se suočio s tihim bojkotom onih s kojima je tijekom svog mandata trebao najuže surađivati. Isti ljudi napokon su izravno pridonijeli i njegovom preranom odlasku s dužnosti.

U drugoj polovini 1996. godine, postalo je očito da bi vladajuća stranka željela Olujićevo napuštanje funkcije. Prema njegovim vlastitim riječima, neki visoko pozicionirani dužnosnici ponudili su mu ugodnu diplomatsku sinekuru – veleposlaničko ili slično mjesto – u zamjenu za dobrovoljno podnošenje zahtjeva za razrješenjem. Olujić je odbio sve ponude i odlučio ostati na svojoj “trajnoj” i “zaštićenoj” dužnosti predsjednika Vrhovnog suda.

Olujićeva neposlušnost i iznenadna principijelna odanost vladavini prava i visokim idealima pravne države prevršili su strpljenje njegovih bivših političkih mentora. Navodno je konačnu odluku da ga se treba ukloniti pod svaku cijenu donio osobno predsjednik Tuđman.

U studenom 1996. godine, manje od godinu dana nakon njegovog imenovanja, isto tijelo koje ga je predložilo – Vlada Republike Hrvatske – pokrenulo je disciplinski postupak pred DSV-om protiv predsjednika Vrhovnog suda, dr. Krunislava Olujića.⁶²

U prijedlogu Vlade navodi se da je Olujić ozbiljno povrijedio čast sudačke dužnosti time što je počinio ozbiljan disciplinski prijestup zbog kojeg treba biti razriješen s duž-

⁶² Prema navodima samog Olujića, Vlada je tako odlučila nakon odluke Vijeća nacionalne sigurnosti kojim je predsjedao predsjednik Tuđman, koji je osobno predložio pokretanje tog postupka i kasnije odluke Predsjedništva HDZ-a.

nosti predsjednika i suca Vrhovnog suda i člana DSV-a. Isto tako, zatraženo je da disciplinski postupak bude povjerljiv te da se Olujić suspendira s dužnosti.

Navodi i dokazi koje je vlada podnijela bili su sasvim neuobičajeni, kao uostalom i sve drugo u tom slučaju. Navodilo se da je predsjednik Vrhovnog suda “1. u tijeku obnašanja dužnosti predsjednika i suca Vrhovnog suda održavao seksualne odnose s maloljetnim osobama⁶³ [...]; 2. te da je pogodovao i posredovao za korist i interes osoba više puta osuđivanih za imovinska i druga kaznena djela.” Kao dokaz ovih navoda, Vlada je ponudila zvučne zapise Olujićevih telefonskih razgovora s B. Č. i S. Š. pribavljene tajnim operacijama Ureda za zaštitu ustavnog poretka, jedne od nekoliko hrvatskih tajnih službi (koja je isto tako bila pod nadzorom Olujića dok je bio ravnatelj HIS-a). Prisluskiivanje je navodno izvršeno za vrijeme rutinske operacije nadgledanja nezakonitih radnji⁶⁴ koja je bila usmjerena na osobe s kojima je Olujić razgovarao, a ne na samog Olujića (on je, prema navodima optužbe, samo “slučajno upao” u prisluskiivane telefonske veze). Dozvola potrebna za prisluskiivanje (koju po zakonu izdaje ministar unutarnjih poslova) odnosila se, dakle, samo na te dvije navedene osobe, a ne na predsjednika Vrhovnog suda.

Disciplinski postupak protiv Olujića bio je organiziran na brzinu.⁶⁵ Predsjednik DSV-a je 21. studenog 1996. imenovao vijeće od pet članova koji su trebali odlučiti o Olujićevoj suspenziji. Pet dana kasnije o prijedlogu Vlade obaviješteni su ostali članovi DSV-a i sâm Olujić, da bi mu odluka o suspenziji bila uručena već deset minuta kasnije. Odluka o suspenziji, kao i sve naknadne odluke kojima je odbijena Olujićeva žalba protiv njih, donesene su *in camera*, u postupku koji je bio zatvoren čak i za optuženog i njegove odvjetnike. Tek u kasnijem postupku u kojem je DSV trebao konačno (na plenarnoj sjednici) odlučiti o njegovoj odgovornosti, zastupnicima obrane odobren je pristup i pravo obraćanja vijeću, ali je postupak ostao zatvoren za javnost unatoč prijedlogu Olujića i njegovih odvjetnika da bude javan.

Tijekom postupka pojavila se još jedna neobičnost – naime, usred saslušanja pred DSV-om, jedan od njegovih članova, predsjednik Županijskog suda u Puli Ivan Milanović, ponudio je da se izuzme iz Vijeća i kao svjedok dade iskaz protiv Olujića. Do njegove transformacije iz suca u svjedoka došlo je tek nakon što je čuo potpuno iznesenu obranu i iskaz optuženog na saslušanju u kojem je, štoviše, i sâm aktivno sudjelovao i postavljao mu pitanja. Njegov je prijedlog prihvaćen, a njegov iskaz upotrijebljen kao dokaz. Naravno, zastupnici obrane napali su tu dvojbenu praksu.

Tijekom postupka vodila se i jurisdikcijska bitka. Olujić i njegovi odvjetnici zatražili su izuzeće predsjednika DSV-a i dva člana Vijeća, državnog odvjetnika Hranjskog i

⁶³ U jednom trenutku se činilo da se Olujiću imputiraju seksualni odnosi s osobama muškog spola, ali je to kasnije bilo opovrgnuto.

⁶⁴ Policija je tvrdila da je B. Č. bio prisluskiivan zbog ranije počinjenih kaznenih djela, a S. Š. zbog “zaštite nacionalne sigurnosti od osoba muslimansko-fundamentalističkih nazora”.

⁶⁵ Radilo se tek o drugom stegovnom postupku koji je DSV provodio. Indikacija žurbe u ovome postupku može se naći u činjenici da je prvi postupak, provoden povodom daleko lakših inkriminacija, trajao više od godinu dana. Ovaj postupak, unatoč tomu što je optuženi Olujić u njemu koristio sva raspoloživa pravna sredstva, trajao je u prvom stupnju nepuna tri mjeseca.

odvjetnika Marića, “jer su oni u najvećoj mjeri odgovorni za odugovlačenje s imenovanjem Olujčića za predsjednika Vrhovnog suda; jer je opće poznato da su njihovi odnosi loši zbog razlike u shvaćanju nezavisnosti sudstva i načina imenovanja sudaca od strane DSV-a”. Nadležno tijelo za odlučivanje o izuzeću sudaca DSV-a nije bilo izričito utvrđeno zakonom, pa je zahtjev upućen Županijskom domu, koji je inače nadležan odlučivati u drugom stupnju o odlukama DSV-a o imenovanjima. Međutim, to je tijelo odbacilo nadležnost za izuzeće. Ovaj puta je Ustavni sud, kojem je to pitanje bilo upućeno na rješavanje, potvrdio stav Županijskog doma i odlučio da je tijelo koje je nadležno odlučivati o izuzeću predsjednika i članova DSV-a samo DSV⁶⁶ – a DSV je potom odbilo taj zahtjev.⁶⁷ Još je jedan Olujčićev prijedlog odbijen – ustavna tužba protiv odluke o suspenziji: Ustavni sud ocijenio je da nije nadležan odlučivati o tomu, jer postupak za konačno određivanje njegovih građanskih prava još nije završen, a odluka o suspenziji je samo privremene naravi.⁶⁸

Glavna usmena rasprava počela je 9. siječnja 1997., dan nakon odluke Ustavnog suda o nadležnosti za odlučivanje o izuzeću članova DSV-a, a trajala je do 14. siječnja 1997. kad je i objavljena odluka DSV-a. Odlučeno je da je Olujčić kriv za dio optužbi Vlade, tj. da je komunicirao i posredovao u korist ranije osuđivanih osoba, dok su optužbe za seksualne delikte odbačene. Međutim, ova je odluka bila dovoljna da ga se osudi za disciplinski prijestup i razriješi dužnosti u Vrhovnom sudu⁶⁹. Ovu odluku potvrdio je Županijski dom kao drugostupanjsko tijelo, čime je Olujčić prestao biti predsjednik Vrhovnog suda 19. veljače 1997. godine.⁷⁰

Tako je mjesto predsjednika Vrhovnog suda još jednom bilo upražnjeno. Nakon iskustva s Olujčićem, Vlada je ovoga puta bila odlučna u tome da ne ponovi istu grešku, pa se priklonila već prokušanim rješenjima: Vrhovni je sud dobio novog starog predsjednika. Na Vladin prijedlog, Državno sudbeno vijeće je 25. veljače 1997. po drugi put za predsjednika Vrhovnog suda imenovalo Milana Vukovića.⁷¹

“Slučaj Olujčić” time nije bio završen. Olujčić je iskoristio i svoje zadnje sredstvo: ponovno je podnio ustavnu tužbu, ovog puta protiv odluke o njegovom konačnom razrješenju s dužnosti u Vrhovnom sudu. Za razliku od drugih radnji u ovom slučaju, koje su bile poduzimane neuobičajenom brzinom, ustavna je tužba čekala više od godinu dana na donošenje i objavljivanje odluke. Kad je veći dio javnosti držao stvar zaključenom, 17. travnja 1998. Ustavni je sud donio odluku da su u disciplinskom postupku protiv

⁶⁶ Odluka Ustavnog suda U-IV-947/96. od 8. siječnja 1997., *NN* 2/97.

⁶⁷ U pogledu Potrebiće i Hranjskog; odvjetnik Marić, nakon što je postavljen zahtjev za njegovim izuzećem, povukao se “iz principijelnih razloga”.

⁶⁸ Odluka Ustavnog suda U-III-949/96. od 23. siječnja 1997., *NN* 8/97.

⁶⁹ Odluka DSV-a I DP-2/1996. od 14. siječnja 1997.

⁷⁰ Odluka Županijskog doma od 19. veljače 1997., *NN* 22/97.

⁷¹ *NN* 28/97.; Vuković je preuzeo dužnost 28. veljače i istoga dana bio je razriješen dužnosti suca Ustavnog suda.

Olujica povrijeđena njegova ustavna prava te je poništio odluku o njegovom razrješenju i vratio postupak DSV-u na ponovno suđenje.⁷²

Objasnujući svoju odluku, Ustavni sud je naveo da disciplinski postupak protiv Olujica nije zadovoljio uvjete pravičnog (poštenog) suđenja (*fair trial*) propisane čl. 29. Ustava. Postupak je osobito povrijeđio načelo da se protuzakonito pribavljeni dokazi ne mogu koristiti u sudskom postupku. Ustavni je sud, naime, utvrdio da unatoč tomu što su dozvole za prislušivanje postojale, da se one nisu odnosile na Olujica nego na njegove sugovornike, pa se stoga niti snimke nisu mogle koristiti u postupku protiv njega. Također je osudio i činjenicu da se član DSV-a pojavio u svojstvu svjedoka tijekom postupka, navodeći da se sudac Milanović, ako je želio svjedočiti, trebao izuzeti na početku postupka, a ne usred postupka. Njegovo pojavljivanje u dvostrukom svojstvu također je povreda prava na pravično suđenje, utvrđuje Ustavni sud.

Ipak, u inače vrlo jasnoj i kratkoj odluci Ustavnog suda, zadnji odlomak ubačen *obiter dicta* izazvao je iznenađenje i zbunjenost. Naime, Ustavni sud je dodao da “je ustavnopravno stajalište Suda da se ovom odlukom ne dira u položaj sadašnjeg predsjednika Vrhovnog suda Republike Hrvatske, koji je nakon pravomoćno dovršenog disciplinskog postupka protiv podnositelja ustavne tužbe imenovan u skladu s odredbama Ustava i zakona.”⁷³

Budući da je dispozitiv odluke jednostavno i bezuvjetno poništio odluku o Olujicevom razrješenju s dužnosti, mnogi su zaključili da u takvoj situaciji Hrvatska predstavlja ustavni paradoks: unitarnu državu u kojoj istodobno postoje dva predsjednika Vrhovnog suda.

DSV je čekao pet mjeseci prije provođenja ponovnog postupka protiv Olujica – a prema nekim navodima razlog okolišanja bio je i u tome što ponavljanje disciplinskog postupka za DSV implicira priznanje da Olujic, nakon ukidanja prve odluke, opet *jest* Predsjednik Vrhovnog suda. U ponovljenom postupku, Vlada je promijenila optužbe i suzila činjeničnu osnovu na “pojavljivanje Olujica u javnosti s osobama koje su u prošlosti činile kaznena djela” čime je “ozbiljno povrijeđio čast sudačke dužnosti”. Umjesto nezakonito pribavljenih dokaza koji su uklonjeni iz spisa, Vlada je ponudila dva dodatna svjedoka, a DSV je odlučio saslušati još tri. Olujic je još jednom zatražio izuzeće predsjednika i tri člana DSV-a, a zahtjev je ponovno odbijen.

Očekivano, nova odluka DSV-a, iako formalno utemeljena na drukčijim postavkama, bila je sadržajno ista kao i prethodna: 7. listopada 1998. DSV je još jednom razriješio Olujica. Ovu je odluku potvrdio Županijski dom 10. studenog 1998. te je ona postala konačna samo dan prije isteka zastarnog roka u tom disciplinskom postupku.⁷⁴ Idućeg je dana Olujic najavio da neće odustati te da će ponovno podnijeti ustavnu tužbu Ustav-

⁷² NN 58/98.

⁷³ Iz odluke Ustavnog suda, *id.*

⁷⁴ NN 149/98. od 17. studenog 1998.

nom sudu, a ako to bude potrebno i tužbu pred Europskim sudom za ljudska prava u Strasbourgu.⁷⁵

3. Drugi mandat M. Vukovića: nastavak i vrhunac krize u sudbenoj vlasti

Povratak Milana Vukovića u Vrhovni sud nije ni u čemu poboljšao stanje u hrvatskom pravosuđu. Njegovo je ponašanje ostalo nepromijenjeno, kao i njegov odnos s drugim institucijama. To vrijedi i za njegov odnos s Ministarstvom pravosuđa, koji je bio obilježen stalnim sukobima. Iako je Crnić podnio ostavku, njegov nasljednik na položaju ministra pravosuđa, njegov prijašnji zamjenik Miroslav Šeparović nije bio ništa više oduševljen Vukovićevim idejama o reformi pravosuđa.

Rezultat takvog stanja nesigurnosti u sudstvu, praćenog stalnim odljevom sudaca u druge grane pravne profesije, kao i serijom skandala i čestih promjena osoba na vodećim položajima u sudstvu, bilo je trajno pogoršanje stanja. Nekada jedva primjećivani u javnosti, problemi pravosuđa izbili su na naslovnice novina i postali vruće pitanje u političkim diskusijama. Postalo je notorno da je sudstvo u krizi – kako u pogledu brzine sudskog postupka, tako i u pogledu kvalitete njegova provođenja.

Za vrijeme svog idućeg mandata predsjednika Vrhovnog suda, Vuković je još jednom pokušao nametnuti svoju viziju sredstava potrebnih za reformu. Njegove su ideje ponovno bile usmjerene na Vrhovni sud, pa je tako njegov *ceterum censeo* bilo formiranje novog međusuda koji bi trebao rasteretiti Vrhovni sud – novog Visokog županijskog suda. Stoga je, u svibnju 1997. ponudio svoj novi nacrt reformiranog Zakona o sudovima. Međutim, njegov je nacrt bio toliko loš da Ministarstvo pravosuđa nije htjelo stati iz njega, pa je stoga, nakon mnogih prigovora, bilo obznanjeno da je to samo neslužbeni dokument koji je slučajno došao u ruke javnosti.

Vuković je bio uporan i inzistirao je na svojim idejama. Početkom 1998. gotovo se uspio probiti uz pomoć svojih starih saveznika, predsjednika DSV-a Potrebice i “glajhšaltane” većine sudaca Vrhovnog suda. Njegov posljednji nasrtaj dogodio se u isto vrijeme kad je došlo do promjena u vladi HDZ-a, pri čemu je ministra pravosuđa M. Šeparovića⁷⁶ zamijenio bivši hrvatski veleposlanik u Austriji i bivši profesor Pravnog fakulteta u Zagrebu, dr. Milan Ramljak.

⁷⁵ 6. prosinca 1997. Hrvatska je postala članicom Europske Konvencije o zaštiti ljudskih prava i sloboda. Slijedom toga, slučajevi kao što je ovaj mogu potpasti i pod nadležnost Europskog suda za ljudska prava, npr., zbog povrede članka 6. Konvencije. V. Uzelac, Hrvatsko procesno pravo i jamstvo pravičnog postupka iz EK, *Zbornik Pravnog fakulteta u Rijeci*, 19 (Suppl.), 1998., str. 1005.-1030.

⁷⁶ Nastavljajući čudnu praksu spajanja vodećih položaja u sudstvu s vodećim mjestima u tajnoj policiji, nova funkcija M. Šeparovića bila je ona direktora Hrvatske izvještajne službe (HIS-a), koordinacije nacionalnih tajnih službi. Na toj je dužnosti Šeparović krajem travnja 1998. zamijenio Miroslava Tuđmana, sina predsjednika Tuđmana. No, nije na toj dužnosti ostao dugo: devet mjeseci kasnije (25. siječnja 1999.), Šeparović je podnio ostavku navodno zbog toga što nije mogao pristati na prisluškivanje novinara. Šeparović je nakon toga uhićen zbog sumnje da je otkrio povjerljive podatke o prisluškivanju novinara i drugih istaknutih pojedinaca *Nacionalu*, tjedniku koji je često uspijevao doći do neugodnih podataka nacionalne tajne službe. Optužbe protiv njega su odbačene nakon nekoliko mjeseci istrage.

No, Ramljak je još manje mario za Vukovićeve prijedloge. Naučen donositi odluke utemeljene na čvrstim činjenicama, umjesto oslanjanja na manje ili više potkrijepljena nagađanja iz prijašnjih reformskih pokušaja, pokušao je prikupiti podatke koji bi dali neku empirijsku bazu za reformu. U travnju 1998. Sabor mu je povjerio zadatak pripremanja temelja buduće reforme. U idućih šest mjeseci Ministarstvo pravosuđa prikupilo je razne podatke od sudova i druge raspoložive statističke podatke, pa je u studenom 1998. podastrlo prvi razmjerno javni i informativni pregled stanja u hrvatskom sudstvu.⁷⁷ Izvješće je kao najveće probleme pravosuđa istaknulo dugotrajnost postupaka i zaostatke u rješavanju starih predmeta. Među hitnim mjerama za rješavanje problema, Ministarstvo je predložilo donošenje novog zakona o plaćama sudaca kojima bi se bitno povećao prihod sudaca te okončanje postupka imenovanja novih sudaca koji bi trebali popuniti slobodna mjesta. Ostale mjere uključivale su eventualno raspoređivanje rada u dvije smjene u nekim sudovima, reformu postupovnih propisa, uvođenje novih instituta kojima bi se rasteretili sudovi, jačanje kontrolne uloge Ministarstva u pogledu sudske administracije koja bi obuhvaćala strožu odgovornost “čelnika sudbenih tijela” (očito misleći na predsjednike sudova). Ideje o uvođenju novih sudova (tj. Vukovićeve ideja o uvođenju Visokog županijskog/prizivnog suda), prema mišljenju Ministarstva, treba “prepuštiti doktrinarnim raspravama i komparativnoj analizi materije.” Kad je Vuković na Savjetovanju sudaca u Trogiru istog mjeseca (studeni 1998.) ponovio svoj prijedlog, Ramljak je odgovorio da se to neće dogoditi “dok god je on ministar”.

U međuvremenu, kriza u sudstvu se nastavila, sve više uzburkavajući domaću i međunarodnu javnost. Odlučni potez stigao je sa samog vrha državne hijerarhije: u siječnju 1999. u svom tradicionalnom obraćanju naciji, Tuđman je posvetio neuobičajeno velik i značajan dio problemima sudstva. Među ostalim, zatražio je “strožu odgovornost za obnašanje sudačke dužnosti, uključujući i primjenu stegovnih mjera za nekvalitetan rad i druge oblike neodgovarajućih postupaka.”

Samo nekoliko dana nakon Tuđmanovog obraćanja javnosti 21. siječnja 1999., u skladu s najavama državnoga poglavara, dogodile su se mnoge kadrovske promjene na vrhu pravosudnih tijela. Već 22. siječnja 1999. glasnogovornik vladajuće stranke najavio je “smjenu na vrhu Ureda državnog odvjetnika i Vrhovnog suda”. Kao “lojalni stranački vojnik”, Milan Vuković idućeg je dana “ponudio svoju ostavku na dužnost predsjednika Vrhovnog suda”, dodajući da će njegov povratak u Ustavni sud “doprinijeti harmoniziranju odnosa Ustavnog i Vrhovnog suda” koje je u svom govoru kao neskladne kritizirao predsjednik Tuđmana. Nekoliko dana poslije Vuković je ponovno (po drugi puta) imenovan za suca Ustavnog suda, iako je većina sudaca Ustavnog suda (šestorica od jedanaest) uputila pismo Saboru protiveći se Vukovićeovom imenovanju jer je “sâm Vuković sprječavao redovan rad sudstva”. Neki od sudaca otišli su tako daleko da su neslužbeno izjavili da je “Vuković u svojim javnim istupima pokazao da ne poznaje dovoljno Ustav da bi bio ustavni sudac”. Hrvatsko udruženje sudaca također je protestiralo, tražeći u otvorenom pismu od Vukovića da “javno objasni svoju ostavku na dužnost predsjednika Vrhovnog suda”. Usprkos protivljenjima, Vuković je ponovno postao sudac Ustavnog suda 1. ožujka 1999. godine. Na čelo Vrhovnog suda postavljen je

⁷⁷ Izvješće Ministarstva pravosuđa pod nazivom “Stanje u hrvatskom sudstvu – analiza i prijedlozi mjera” iz listopada 1998.

Marijan Ramušćak, nešto manje kompromitiran bivši sudac – ali ipak s istaknutim članstvom u vladajućoj stranci, na temelju kojeg je bio i župan Međimurske županije. Stupajući na mjesto predsjednika Vrhovnog suda, on je izrazio svoje iskreno žaljenje što zbog zakonskih propisa mora napustiti vladajući HDZ.

Negdje u to vrijeme *State Department* je izdao svoje redovno izvješće o stanju ljudskih prava u prethodnoj godini. U izvješću o Hrvatskoj, koje je izdano 26. veljače 1999., problem pravosuđa bio je posebno istaknut. U poglavlju pod naslovom “Uskraćivanje poštenog javnog suđenja” [*Denial of Fair Public Trial*], *State Department* zaključuje: “Niske plaće sudaca, zajedno sa složenim i netransparentnim izbornim postupkom Državnog sudbenog vijeća, i njegovom očitom nespremnošću da razmotri sve molbe za nepopunjena mjesta, rezultiralo je barem tridesetpostotnom nepopunjenošću sudačkih mjesta. Pravosudni sustav opterećen je i golemim brojem neriješenih predmeta. Predmeti koji se tiču prosječnih građana vuku se godinama, dok se kaznene tužbe zbog klevete ili drugi predmeti koji se tiču visokih državnih dužnosnika razmatraju u roku od nekoliko tjedana po ‘hitnom postupku’”.⁷⁸ Rezimirajući, *State Department* ističe: “Pravosuđe je podložno utjecaju izvršne vlasti i politike, a sudovi trpe zbog tako ozbiljnog broja neriješenih predmeta i pomanjkanja sudaca da je ozbiljno narušeno pravo građana da svoje probleme rješavaju putem suda. Predmeti od interesa vladajuće stranke rješavaju se brzo, dok se drugi vuku po sudovima, čime se dalje dovodi u pitanje nezavisnost pravosuđa. Sudovi ponekad uskraćuju građanima pravičan sudski postupak.”⁷⁹

4. Posljednji dani pravosuđa u Tuđmanovoj eri: kozmetičke reforme i razmještaj stranačkih ljudi na vodeća pravosudna mjesta uoči gubitka vlasti HDZ-a

Činilo se da je Ministarstvo pravosuđa dobilo prvu rundu u borbi protiv Vukovića. Kao što je poznato, nakon što je Tuđman u svom govoru pozdravio potrebu povećanja naknada za suce, Ramljak je uspio ostvariti jedno od obećanja iz svog izvješća – povećanje plaća sudaca. Nakon brojnih pritužbi sudačkih dužnosnika te nakon što je radikalno povećanje plaća dužnosnika u drugim granama državne administracije (saborski zastupnici, članovi vlade) mimoišlo suce, Sabor je 27. siječnja 1999. donio Zakon o plaćama sudaca. Plaće sudaca na taj su način stavljene u omjer s plaćama saborskih zastupnika (u postotku od plaće predsjednika Sabora),⁸⁰ a povećanje je u prosjeku iznosilo od oko 50% (za suce nižih sudova) do oko 200% (za suce Vrhovnog suda). Naravno, to je isto tako promijenilo i razlike u odnosima plaća između samih sudaca, tako da je omjer najniže i najviše sudačke plaće od 1:2 narastao do više od 1:3.⁸¹

⁷⁸ Izvješće o poštivanju ljudskih prava u Hrvatskoj za 1998. godinu za 1998. godinu *State Departmenta* – Ured za demokraciju, ljudska prava i rad 26. veljače 1999. V. Odjeljak 1, točka e) (objavljeno na Internetu, http://www.usembassy.hr/issues/hrights_eng.htm, veljača 1999.).

⁷⁹ *Id.*, iz uvoda.

⁸⁰ Ovo je također izazvalo kritike da je sudstvo čak i prema mjerilima njegove financijske naknade učinjeno simbolički ovisno o zakonodavnoj vlasti.

⁸¹ Vidi Zakon o plaćama sudaca i drugih pravosudnih dužnosnika, *Narodne novine*, br. 10/99., 25/00., 1/01. (Uredba Vlade). Prema prvoj varijanti, plaća suca Vrhovnog suda trebala je iznositi oko 21.000,00 kuna

Pobjeda umjerene struje predvođene Ramljakom nije bila dugog vijeka: samo nekoliko mjeseci kasnije, ministar Ramljak podnio je ostavku na položaj potpredsjednika Vlade i ministra pravosuđa. U obrazloženju svoje ostavke, podnesene sredinom ožujka, a objavljene tek 11. travnja 1999., Ramljak navodi da se snažno protivio novim planovima za reorganizaciju ministarstava, koji su *inter alia* predviđjeli formiranje jakih paralelnih struktura vlasti oko predsjednika Tuđmana. Ramljak je smatrao da takav paralelizam vodi prikrivanju odgovornosti i formiranju netransparentnih struktura koje će marginalizirati pravne strukture i samu Vladu. Pod tim uvjetima, Ramljak ističe da “ne želi snositi odgovornost za područja koja pokriva kao potpredsjednik Vlade i ministar pravosuđa” te da stoga mora dati ostavku. Njegova ostavka označila je kraj uglavnom bezuspješnih reformskih pokušaja brojnih ministara pravosuđa u 1990-im. Naime, sljedeći ministar, imenovan samo pola godine prije očekivanih parlamentarnih izbora, bio je izabran samo kao figura koja je trebala popuniti prazno mjesto.⁸²

Iako je otišao, Ramljak je dobio svojevrsnu zakašnjelu zadovoljštinu prihvaćanjem jedne izmjene pripremljene dok je još bio na dužnosti – izmjene Zakona o Državnom sudbenom vijeću donesene u svibnju 1999. Nekoliko izmjena odnosi se izravno na neke deformacije u djelovanju DSV-a, druge pak na pitanje imenovanja sudaca, jačajući ulogu Ministarstva pravosuđa u odnosu na predsjednike sudova. Tako jedna od izmjena određuje da predsjednik ili član Vijeća može biti razriješen dužnosti “zbog neopravdanog neobavljanja ili neurednog obavljanja dužnosti predsjednika ili člana Vijeća”⁸³. Prijedlog za takvo razrješenje daju ista tijela koja su ovlaštena predlagati kandidate, s time da ovoga puta izričito propisuje da oni takav prijedlog mogu dati samo “u pogledu članova Vijeća koje su predložili u postupku utvrđivanja kandidata”, što implicira prešutno priznanje da je praksa imenovanja članova DSV-a bila nezakonita. Druga odredba obvezuje DSV da u odluci o razrješenju navede činjenice na temelju kojih je Vijeće u raspravljanju utvrdilo da postoje razlozi za razrješenje.⁸⁴ U postupku ocjenjivanja kandidata za sudačke dužnosti, prijašnjoj praksi nekih predsjednikâ sudova koji su odbijanjem predlaganja kandidata za novootvorena sudačka mjesta opstruirali cjelokupni proces imenovanja stalo se na kraj tako što je Ministarstvo nakon izmjena Zakona moglo raspi-

(najviši iznos), a plaća suca Prekršajnog suda oko 6.200,00 kuna. Iznosi koje su tada suci primali uskoro su se učinili ipak pretjerano visokima s obzirom na opće stanje u društvu i kvalitetu suđenja, koja se nije vidljivo popravila, pa su plaće naknadno bile smanjivane, posebno u višem dijelu spektra. Sredinom 2001., sudac Vrhovnog suda imao je tako plaću od 15.275,00 kuna; sudac Upravnog i Visokog suda 13.747,50; suci županijskog i Visokog prekršajnog suda 11.303,50; suci trgovačkog suda 9.165,00; suci Općinskog suda 8.248,50, a suci Prekršajnog suda 6.110,00 kuna. Prema predviđenom novom smanjenju u lipnju 2001. godine, sudac Vrhovnog suda imao bi plaću od 14.205,75 kuna, a sudac Prekršajnog suda 5.682,30 kuna. Vidi *Jutarnji list* od 19. lipnja 2001., str. 3.

⁸² Kratki mandat ministra Zvonimira Šeparovića obilježit će tri događaja: njegove intenzivne i uglavnom samoizazvane polemike s Haškim sudom za ratne zločine na području bivše Jugoslavije, arogantno ponašanje njegove supruge Branke koja je javno prijetila nekim sucima, nazivajući ih iz ureda svoga supruga (što je izazvalo burne reakcije Udruge hrvatskih sudaca koji su osudili to besprimjerno ponašanje) i njegova bezizgledna kandidatura na predsjedničkim izborima u siječnju 2000. na kojoj je od osam kandidata uvjerljivo osvojio najmanji broj glasova.

⁸³ Članak 2. Izmjena i dopuna (NN 49/99. od 20. svibnja 1999.), kojim je izmijenjen članak 9. ZDSV-a.

⁸⁴ *Id.*, članak 3. (kojim se mijenja članak 13).

sivati natječaje po službenoj dužnosti. Izmjenama je, također, određeno formiranje sudačkih vijeća za davanje mišljenja o kandidatima za sudačka mjesta. Konačno, velik dio izmjena i dopuna potpuno je promijenio način provođenja stegovnog postupka pred DSV-om, mijenjajući mnoga obilježja tog postupka koji je tijekom “slučaja Olujić” bio izvrgnut javnom ruglu.⁸⁵

Ali, ta promjena *ex post facto* došla je prekasno – u trenutku kad je kadrovska čistka u sudstvu već bila gotovo završena. Usput rečeno, suci koji su sljedeći došli na red za razrješenje uopće nisu bili suci koje je imenovao DSV – već suci Ustavnog suda.

Ustavni sud je, unatoč nekim problematičnim odlukama koje je donio za vrijeme rata, stekao u drugoj polovini 90-ih pozitivan ugled u stručnim krugovima i u demokratskoj javnosti. Veliku većinu simpatija dobio je zahvaljujući borbi za standarde struke koje je zastupao nasuprot DSV-u i njegovim političkim mentorima. Međutim, većina sudaca Ustavnog suda koji je djelovao 1999. (osam od jedanaest) imenovani su 1991.⁸⁶, za vrijeme jednog od rijetkih razdoblja jedinstva u Saboru, i njihov osmogodišnji mandat isticao je 6. prosinca 1999. Iako im Ustav nije branio ponovno kandidiranje za tu dužnost (a neki od sudaca su zaista i podnijeli prijavu za kandidaturu), među osam novih sudaca koje je imenovao Sabor nije bilo starih sudaca. Postupak njihovog imenovanja također nije protekao glatko. Pod krinkom pronalaženja konsenzusa, HDZ je na posljetku u Sabor progurao svoju listu koja se sastojala od pet istaknutih HDZ-ovaca (od kojih barem dvojica imaju prilično diskutabilan ugled u stručnoj i općoj javnosti), dva opozicijska kandidata i jednog neutralnog stručnjaka. Lista je bila podnesena i HDZ-ova većina usvojila ju je u cijelosti, bez mogućnosti individualnog raspravljanja o kandidatima ili pojedinačnog glasovanja o njima.⁸⁷ Takva je odluka čak izazvala i ustavne tužbe koje su suce pri isteku mandata stavile u prilično nezgodan položaj odlučivanja *in causa sua* te da ili potvrde očito dubiozna imenovanja ili da ih ponište i time izazovu institucionalni vakuum. Budući da je otprilike u isto to vrijeme istekao mandat Zastupničkom domu (u listopadu 1999.) a predsjednik Tuđman se razbolio i nakon višetjedne kome umro (10. prosinca), “stari” Ustavni sud nije želio paralizirati još jedan stup državne vlasti, pa su novi ustavni suci konačno preuzeli dužnost u prosincu 1999.

⁸⁵ Primjerice, ovlasti predlaganja više nije imala vlada, nego ministar pravosuđa; razrješenje kao stegovna sankcija moglo se odrediti samo “ako je počinjeno pod naročito teškim okolnostima i uz naročitu upornost.” Žalbeni postupak i tijela nadležna za provođenje stegovnog postupka također su preciznije i dosljednije određena. Iako su mnoge izmjene motivirane prijašnjim problemima uzrokovanim radnjama tadašnjih predsjednika Potrebice i Vukovića, jedna je izmjena potvrdila Vukovićevu prijašnju u ustavnu inicijativu određujući da predsjednik Vrhovnog suda može biti imenovan samo na prijedlog Županijskog doma umjesto na prijedlog Vlade. Možda je to bilo predviđanje rezultata nadolazećih izbora, jer mandat donjeg doma Sabora (onog koji postavlja Vladu) ističe u listopadu 1999., dok mandat gornjeg doma traje do 2002.

⁸⁶ Odluka Sabora od 5. prosinca 1991., *NV* 66/91.

⁸⁷ Nova imenovanja izvršena su 22. listopada 1999. (*NV* 112/99.).

5. *Post scriptum: Parlamentarni i predsjednički izbori 2000. i njihov utjecaj na pravosudni sustav*

Kad se formiranje lojalnog, (jedno)stranački imenovanog aparata državnog pravosuđa činilo gotovo završenim, dogodila se iznenadna i potpuno neočekivana dalekosežna promjena u ravnoteži političke moći. Dijelom zbog brzog razvoja bolesti predsjednika Tuđmana i njegove smrti, dijelom zbog nagomilanog nezadovoljstva politikom vladajuće stranke i arogantnog ponašanja njezinih dužnosnika, rezultati parlamentarnih i predsjedničkih izbora bili su mnogo dalekosežniji nego što je većina političkih analitičara očekivala.

U takvom tijeku događaja vrlo se brzo pojavilo pitanje kakve će posljedice tranzicija iz tuđmanovskog u posttuđmanovsko doba imati na sudbenu vlast. Čak prije formiranja nove vlade i okončanja predsjedničkih izbora, naslovnice novina isticale su pitanje sudbene vlasti u novonastalim okolnostima. Prije no što ih je itko to i pitao, predsjednik Vrhovnog suda Ramušćak i državni odvjetnik Živković izjavili su da nemaju namjeru dati ostavke. Također su istaknuli da “nisu bili imenovani ponajprije zbog svog političkog podrijetla, nego zbog svoje stručnosti, te da stoga namjeravaju ostati na dužnosti u skladu sa zakonom”.⁸⁸

Državni je odvjetnik Živković, doduše, prvi pokleknuo: u srpnju 2000. godine podnio je ostavku, a njegovu je funkciju privremeno kao vršitelj dužnosti preuzeo njegov zamjenik, Slavko Zadnik. Takva privremena situacija potrajala je, doduše, više od pola godine – tek u veljači 2001. godine imenovan je novi državni odvjetnik, dotadašnji istražni sudac Radovan Ortynski. Samo trajanje ovoga postupka pokazalo je nekoliko slabosti nove vlasti u odnosu na pitanja pravosuđa: nesposobnost brzog djelovanja, odlučnog i u skladu s obećanjima, poteškoće u pronalaženju adekvatnih kadrovskih rješenja, i općenito, nesnalaženje u specifičnostima pravosudne sfere.

S predsjednikom Vrhovnog suda situacija je bila nešto drukčija. Marijan Ramušćak nije slijedio Živkovićev primjer, nego je nastavio obnašati svoju funkciju, ovog puta glasno se zaklanjajući iza ideja o nezavisnosti i autonomiji sudbene vlasti. Napokon, njegov mandat po tadašnjem je zakonu još trajao – kako je Ramušćak bio imenovan u veljači 1999. godine na mandat od osam godina, njegov je mandat po redovnom tijeku trebao isteći u veljači 2007. godine. O njegovoj prijevremenoj smjeni moglo je odlučivati samo tijelo koje je i samo bilo sporno – Državno sudbeno vijeće. Jedini način da se u sustavu ubrza proces njegove smjene bio je na ustavnoj razini. Tako su ustavnim promjenama iz studenog 2000. godine po prvi puta u Ustav unesena pravila o izboru predsjednika Vrhovnog suda. Predsjednika suda, prema novim pravilima, “bira i razrješuje, uz prethodno mišljenje Opće sjednice Vrhovnog suda Republike Hrvatske i mjerodavnog odbora Zastupničkog doma Hrvatskoga sabora, na prijedlog Predsjednika Republike, Zastupnički dom Sabora ... na četiri godine”⁸⁹. No, niti nakon takve jasne demonstracije nezadovoljstva ustavotvoraca funkcioniranjem institucije predsjednika Vrhovnog suda, Ramušćak nije želio otići; za njegovu su eksplicitnu smjenu trebale još

⁸⁸ V. npr. njihove izjave koje su se pojavile na naslovnim stranicama *Jutarnjeg lista* od 10. siječnja 2000. i intervju Državnog odvjetnika objavljen u istim novinama 14. siječnja 2000.

⁸⁹ Čl. 55. Promjena Ustava (novi tekst čl. 116. st. 2.).

jedne ustavne promjene, donesene krajem ožujka 2001. Za novog je predsjednika Vrhovnog suda početkom svibnja 2001. imenovan Ivica Crnić. Pri njegovom imenovanju, po prvi je puta stručna, politička i opća javnost bila jednoglasna: izabrali su ga jednoglasno, uključujući tu i sve saborske zastupnike koji su sudjelovali u glasanju.

Nakon izbora i demokratskog otvaranja ubrzo se postavilo i pitanje tijela najodgovornijeg za loše stanje u pravosuđu – Državnog sudbenog vijeća. Novoizabrani ministar pravosuđa, profesor Stjepan Ivanišević, među prvim svojim aktivnostima potaknuo je pitanje daljnje sudbine članova DSV-a, pozivajući ih da izaberu časnu odstupnicu i dobrovoljno stave svoje mandate na raspolaganje. Na okruglom stolu “Hrvatsko pravosuđe na prijelazu u novi milenij” u ožujku 2000. godine, na kojem je Ivanišević također kritički ocijenio stanje u sudstvu u cjelini, indicirajući da niti ono nije imuno na korupciju, na njegov su poziv pozitivno odgovorili i podnijeli ostavke dvojica nekompromitiranih članova DSV-a iz reda sveučilišnih nastavnika, prof. dr. Davor Krapac i prof. dr. Ante Carić, istovremeno svjedočeći o nizu nepravilnosti i nezakonitosti u radu tog tijela. No, oni koji su zapravo bili p(r)ozvani, nisu se oglasili. Krnje Državno sudbeno vijeće čistom je inercijom nastavilo djelovati sve do kraja 2000. godine. Iako je bilo sasvim neupitno da je potrebno nešto učiniti (i to čim prije), potrajale su nedoumice oko sadržaja promjena koje bi trebalo učiniti. Dvojbe su se kretale od ukidanja toga tijela i prenošenja njegovih ovlasti na Sabor⁹⁰ do zadržavanja nepromijenjenog koncepta, ali uz druge ljude. Premda su mnogi zamjerali novoj vladi što je ostavila na položajima članove DSV-a, treba priznati da su joj na raspolaganju stajala tek vrlo ograničena zakonska sredstva da ih pozove na odgovornost. Naime, iako je još u izmjenama Zakona o DSV-u iz 1999. godine unesena odredba da će članovi DSV-a biti razriješeni i zbog “neopravdanog neobavljanja ili neurednog obavljanja dužnosti”⁹¹, postojanje toga razloga za razrješenje trebao je utvrditi Županijski dom – a ovaj je i dalje bio dominantno sastavljen od članova bivše vladajuće elite.⁹² Stoga se pitanje mandata članova DSV-a moralo rješavati na načelnoj razini – a ona je bila najviša moguća, jer je i samo Državno sudbeno vijeće bilo ustavna kategorija, koja se samo ustavnim promjenama mogla dalekosežnije mijenjati.

Ustavnim promjenama iz studenoga 2000. godine⁹³ zahvaćeno je zato i uređenje sudbene vlasti. Samo Državno sudbeno vijeće je zadržano, no u ponešto reduciranom sastavu – iz njegovih su redova izbačeni državni odvjetnici, za koje je predviđeno posebno, slično tijelo – Državnoodvjetničko vijeće. Sukladno tome, i broj je članova s petnaest smanjen na jedanaest. Utvrđena je i ustavna inkompatibilnost položaja pred-

⁹⁰ Ovo je, npr. bio prijedlog Vladimira Primorca u njegovim znatno prije objavljenim napisima – v. npr. njegove kolumne u *Feral Tribuneu* “Petnaestorica bjesomučnika” od 7. rujna 1998. i “Kadrovska pustinja” od 2. studenog 1998., ponovno tiskane i u postumno objavljenoj zbirci njegovih tekstova *Pravorijek* (Split, 2000.).

⁹¹ Stavak 3. članka 9. ZDSV-a, unesen izmjenama i dopunama, *NN* 49/99.

⁹² Prema čl. 9. st. 6. ZDSV-a (stanje prije izmjena iz 2000.), “postojanje razloga za razrješenje predsjednika ili člana Vijeća prije isteka vremena na koje je izabran utvrđuje Županijski dom Sabora Republike Hrvatske, a razrješuje ih Zastupnički dom Sabora Republike Hrvatske”.

⁹³ *NN* 113/00. od 16. studenog 2000.

sjednika suda s članstvom u DSV-u, a mandat članova skraćen je s osam na četiri godine – uz to da nitko ne može biti biran za člana dva puta uzastopce. Ukinute su i ovlasti tada još uvijek postojećeg Županijskog doma Sabora, i prenesene na Zastupnički dom. Na tragu takvih ustavnih promjena i odluke Ustavnog suda od 15. ožujka 2000., izmijenjen je i Zakon o Državnom sudbenom vijeću, kao i Zakon o sudovima.⁹⁴ U prijelaznim odredbama, bilo je određeno je da će se u roku od tri mjeseca izabrati novi članovi DSV-a, a da će njihovim izborom prestati mandat ranije izabranima.⁹⁵

No, i ovog se puta pokazala operativna nemoć šestočlane koalicije – proces imenovanja novih članova DSV-a odužio se pa je odlučeno da se pitanje mandata njegovih, tada već više od petnaest mjeseci obsoletnih članova, riješi u okviru sljedećih ustavnih promjena iz ožujka 2001. Tako je proglašenjem novih ustavnih promjena, 28. ožujka 2001. konačno prestao rad jednoga od najozloglašnijih tijela u okviru hrvatskog pravosuđa. S izborom novih članova novoga, reformiranog DSV-a nije se žurilo: u trenutku završne redakcije ovoga teksta, krajem lipnja 2001. godine, novi članovi još nisu bili izabrani.

Uz pitanje DSV-a, ministar Ivanišević potaknuo je još jedno koje se na duže staze može pokazati težim i bolnijim – pitanje dostojnosti reprezentiranja sudačke profesije. Javni sukob između njega i suca Gredelja, predsjednika Hrvatske udruge sudaca, do kojeg je došlo povodom njihovoga prvog (neuspjelog) sastanka, iznio je na vidjelo još jedan problem: pitanje legitimiteta sudačke strukovne organizacije i njezinih vodećih ljudi. Gredelj, nekadašnji miljenik Milana Vukovića, i dalje je nastavio kontroverzno djelovati, šaljući svakodnevno političke depeše i pozivajući u redovnim razmacima političke dužnosnike na ostavke. Na svoj osebujan način, on je ulogu predsjednika jedne strukovne udruge pretvorio gotovo u položaj sindikalnog vođe – silovito reagirajući na svaki pokušaj kritike sudbene vlasti, na reformska nastojanja koja bi ojačala odgovornost sudaca, ili na smanjenje plaća sudaca u sklopu općeg smanjenja plaća korisnika državnog proračuna. Iako je potpora Gredelju u sudačkim redovima diskutabilna (što pokazuju neki rezultati očitovanja, čak i u sudu u kojem je sam predsjednik), šutljiva i uglavnom pasivna većina onih koje bi on trebao zastupati nije dosad smogla kritičnu masu aktivnosti da njegov položaj dovede u pitanje.

Osim poteza učinjenih u odnosu na sam vrh sudbene hijerarhije (učinjenih neodlučno i često s velikim zakašnjenjem), vrlo je malo učinjeno na obuhvatnijoj i dalekosežnijoj reformi pravosuđa. Potencijalni korak u tom pravcu bio je sadržan u izmjenama i dopunama Zakona o sudovima iz prosinca 2000., i to osobito u dva smjera – u smislu ograničavanja metastazirane prakse djelovanja (nekih) predsjednika sudova, i osnivanja reprezentativnih tijela sudske samouprave – sudbenih vijeća – čija bi zadaća bila preuzimanje glavnine poslova vezanih za kadrovska pitanja, od praćenja i ocjenjivanja rada sudaca i davanja prijedloga u postupku njihova izbora i unaprjeđenja, do predlaganja kandidata za predsjednike sudova.

Iako su sudačka vijeća u proljeće 2001. godine uglavnom izabrana i počela djelovati, reformska je nastojanja usporila i gotovo blokirala organizirana reakcija nekih predsjed-

⁹⁴ Vidi NN 129/00. od 22. prosinca 2000.

⁹⁵ Čl. 33. Zakona o izmjenama i dopunama ZS-a.

nika sudova – od kojih su mnogi (kako se prema rezultatima rada mnogih sudačkih vijeća pokazalo, opravdano) naslutili da će ponavljanje postupka imenovanja prema novim propisima dovesti do njihova razrješenja⁹⁶. Za razliku od prijašnjeg kompromitiranog sustava prema kojem je predsjednike sudova imenovalo DSV, novi su propisi predviđeli imenovanje kao rezultat djelovanja sudačkih vijeća (kao predstavnika sudaca koji vrjeednuju prijavljene kandidate, svoje kolege) i ministra pravosuđa (kao najvišeg tijela odgovornog sudsku upravu i, općenito, za uredno odvijanje poslova pravosuđa). Iako se postupak imenovanja predsjednika sudova trebao prema izmjenama obaviti u roku od tri mjeseca⁹⁷ (dakle, do kraja ožujka 2001.), neke aktivnosti⁹⁸ onih koji bi promjenama izgubili svoje privilegije i neodlučnost i neusklađenost koalicijske vlade usporile su, a možda i posve blokirale ovaj proces. Frustracijama pri provedbi reformskih pokušaja može se barem djelomično atribuirati i ostavke ministra pravosuđa Stjepana Ivaniševića i njegovog zamjenika Ranka Marijana u lipnju 2001. Veliko je pitanje hoće li nove vodeće osobe u resornom ministarstvu smći snage nastaviti započeti posao, ili će – kako indiciraju neke najave – ponovo pokušati krenuti u drugome pravcu i tako, *de facto*, anulirati svaki od postignutih pozitivnih pomaka.

6. Zaključak: iskušenja i muke pravosuđa u tranziciji

Stara izreka kaže da je lakše zeca istjerati nego ga uloviti. Ta se izreka može primijeniti i na nacionalni pravosudni sustav. Teško je izgraditi osjetljivi stroj državnog sudstva – treba vremena i truda za obrazovanje i usavršavanje sudaca, organiziranje sudova i zaokruživanje u djelotvornu cjelinu koja na odgovarajući način može reagirati na izazove stalnog priljeva predmeta. Kad se jednom taj stroj pokvari, teško ga je popraviti.

Zemlje u tranziciji, stoga, suočene su s procesom reformi koje moraju, da bi uspjele, biti uporne i odlučne te dobro isplanirane i pripremljene. U stabilnim, dobro uređenim društvima paradoks s kojim se većina reformatora mora susresti jest taj da, u nastojanju da unaprijede kvalitetu pravosuđa i osiguraju snažno, nezavisno i sposobno sudstvo, vrlo malo reformi može uspjeti ako ne povrijede neka od tih načela. Vrlo je vjerojatno da će u svijetu autonomnih, nezavisnih i stabilnih sudaca gotovo svaka reforma biti tumačena kao nezakonito zadiranje izvršne u sudbenu vlast. Jedinstvena prilika u zemljama u tranziciji je baš u slabosti naslijeđenih struktura. U situaciji u kojoj se sudstvo tradicionalno – bez obzira na promjene ustavne doktrine – promatralo samo kao još jedna emanacija jedinstva vlasti, prostor za reforme je širi, stoga i vjerojatnost brzih rezultata veća.

⁹⁶ Razrješenje s mjesta predsjednika suda, *nota bene*, ne implicira gubitak sudačkog položaja, a posebno ne radnog statusa: sudac koji prestane obnašati dužnost predsjednika vraća se svome prijašnjem sudačkom poslu.

⁹⁷ Vidi čl. 44. st. 1. Zakona o izmjenama i dopunama ZS-a, *NN* 129/00.

⁹⁸ Ovdje se može spomenuti pobijanje ustavnosti zakonskih promjena koje je podneseno u ime udruge sudaca, kao i obraćanje međunarodnim organizacijama uz tvrdnju da se u Hrvatskoj krši načelo podjele vlasti i nezavisnosti pravosuđa.

Na žalost, u razdoblju od 1990. do 1999. taj je prostor u Hrvatskoj bio izgubljen, unatoč stalnim upozorenjima stručnjaka.⁹⁹ Kvaliteta sudačkih dužnosnika narušena je serijom političkih imenovanja nesposobnih, moralno upitnih i/ili neiskusnih sudaca kao i političkim razrješavanjem onih sposobnih, iskusnih i odlučnih.¹⁰⁰ Paralelno s političkim imenovanjima i razrješavanjima, politički centri moći u pravosuđu stvarali su utvrdu za osiguranje kako svojih političkih pozicija, tako i svojih stečenih privilegija. Tako su stvorene korporativne strukture koje izmiču demokratskoj odgovornosti. Takve strukture, kao i ustavna jamstva nezavisnosti sudstva, možda bi i mogle biti odgovarajući štit autonomije i dostojanstva uspravnog i visoko kvalitetnog sudstva – sudstva koje bi ih zasluživalo. No u situaciji u kojoj takvog sudstva nema, nego se tek treba stvoriti, te će strukture predstavljati novu prepreku koju će biti teško svladati. Prva, jednostavnija prilika je propuštena – kako će biti s drugim, težim pokušajem uspostave djelotvornog pravosudnog sustava koji će odgovoriti izazovima novog milenija, tek će se vidjeti.

⁹⁹ V. npr. Dika, Pravo na nezavisnog suca, *Odvjetnik*, (5-6/1990.), str. 18-42; *id.*, O razvitku instituta sudske (sudačke) nezavisnosti u zapadnoevropskom civilizacijskom krugu, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 42 (Suppl. 1992.), str. 511-533; *id.*, Organizacijska samostalnost i funkcionalna nezavisnost sudbene vlasti u RH, *Privreda i pravo*, 33 (1-2/1994.), str. 19-46.

¹⁰⁰ O neuspjehu hrvatskog lustracijskog procesa u komparativnoj analizi v. Uzelac, Lustracija, diskvalifikacija, čistka. O procesnim i ustavnopravnim problemima izbora sudaca u prijelaznom razdoblju, *Iudex*, 3 (1995.), str. 413-434.

Alan Uzelac

*CROATIAN JUDICIARY IN THE NINETIES: FROM INDEPENDENCE
TO INSTITUTIONAL CRISIS*

Summary

The author looks into the role and the position of judges in Croatia following the democratic changes of 1990 and Croatia's recognition as an independent state of 1991. Three events affected the status and the role of judges: (1) political independence (the formation of a nation-state), (2) state of emergency (war and semi-war), and (3) the changes in the political and the legal system. The author claims that the standard legal/positivist methods, justified in well-ordered and stable societies, are not entirely suitable for transitional societies. Besides the normative models he also provides a brief review of the practice, which deviates from the ideal. The author refers to the major events within the two periods: the wartime years (1991-1995) and the peacetime years (1996-1999). The author talks about the current social and institutional position of the courts and the judges, and points to certain potential sources of troubles for the future reformers.