

## **Uvodna riječ: Crtica o slobodi udruživanja sudaca**

Poštovano čitateljstvo,

Uvodnik je posvećen temi koja je u zadnjim godinama počela zaokupljati interes europske, a odnedavno i hrvatske javnosti u okviru rasprave o krizi vladavine prava, neovisnosti i učinkovitosti pravosuđa, a koja je usko povezana s našim Udruženjem. Riječ je o pravu sudaca i sutkinja na slobodu udruživanja. Sloboda udruživanja jedno je od fundamentalnih ljudskih prava, zajamčeno međunarodnim konvencijama o ljudskim pravima donesenim u okviru Ujedinjenih naroda, Vijeća Europe i Europske unije. Ona ne predstavlja samo individualno pravo, već se radi i o političkoj slobodi ključnoj za razvoj i održanje slobodnog demokratskog društva i vladavine prava. Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i sloboda u članku 11 svakome jamči pravo na slobodu udruživanja s drugima uključujući slobodu pristupanja političkim strankama, sindikatima i udrugama. Europski sud za ljudska prava (ESLJP) smatra da je postojanje udruga kroz koje građani mogu ostvarivati zajedničke i kolektivne ciljeve u demokratskom procesu važan sastojak civilnog društva.

Sutkinje i suci, kao i svi drugi pojedinci, imaju pravo na slobodu udruživanja. Ona se odnosi na slobodu članstva kako u neprofesionalnim tako i u profesionalnim udrugama. Sloboda udruživanja sudaca izričito je zajamčena nizom međunarodnih dokumenata koji uređuju i štite prava sudaca, a koji su pojedinačno navedeni u Mišljenju Savjetodavnog vijeća europskih sudaca (CCJE) br. 23. o ulozi udruga sudaca u potpori sudačke neovisnosti. Zahtjev da suci budu neovisni ne smije dovesti do njihove izolacije od društva u kojem žive, što se, između ostalog, sprečava i njihovim slobodnim pridruživanjem raznim udrugama. Pripadnost strukovnim i profesionalnim udrugama omogućuje im ostvarivanje tri glavna cilja koje ne mogu ostvariti kao izolirani članovi određene profesije: a) utjecaj na političke odluke, b) obrana i jačanje neovisnosti sudstva, te c) edukacija i usavršavanje sudaca. Možemo prepoznati da sve te ciljeve ostvarujemo kroz rad našeg Udruženja od njegova osnutka. Suci, državni odvjetnici, odvjetnici, profesori, kao i drugi kaznenopravni stručnjaci kroz udruženje postaju jači socijalni faktor, koji može snažnije utjecati na aktivnosti Vlade u odnosu na zakonodavstvo i organizaciju sudstva. Reforme u tom području ne bi se trebale provoditi bez sudjelovanja profesionalnih udruga. Osim aspekta suradnje s drugim granama vlasti, pravosuđe i pravna struka imaju potrebu korištenja udruga i u konfrontacijskom odnosu prema izvršnoj i zakonodavnoj vlasti radi zaštite neovisnosti sudstva i pravosuđa od njihova neopravdanog upliva, kao i u upućivanju zahtjeva za ostvarivanje odgovarajućih radnih uvjeta. Udruge

omogućavaju jačanje demokratskog dijaloga među granama vlasti, stvaranje i snaženje poštovanja i uvažavanja sudstva kao ravnopravne grane vlasti. Pravna profesija utemeljena je na dugom razdoblju formalnog obrazovanja te naknadnom kontinuiranom specijaliziranom intelektualnom treningu, koji omogućava pružanje usluga građanima donošenjem zakonitih i kvalitetnih sudskih odluka. Udruživanja omogućuje povezivanje, promicanje i razmjenu znanja i sudske prakse te otvoren i transparentan dijalog. Stoga su udruge nezaobilazan i ključan faktor u ostvarivanju interesa sudačke, pravosudne i pravne struke.

No, sloboda udruživanja sudaca i sutkinja skriva i dvije opasnosti za prava građana na neovisan sud i društvenu ulogu sudaca. Jedan je ekscesivna politizacija članova, a druga korporativizam. Neovisnost sudaca od politike jamči se ne samo zabranom članstva u političkim strankama već i zadržavanjem rada i javnog istupanja udruge u profesionalnim okvirima struke, koji se neminovno nalaze u sferi javnog i općeg interesa, pa stoga i u političkom fokusu. To je posebno slučaj s kaznenim pravosuđem, koje je magnetno polje za medije. Pritom, kao i sudac, i sudačka ili pravosudna udruga mora paziti da u javnosti zadrži percepciju neovisnosti i nepristranosti. Poznati skandali politizacije sudačkih udruga dogodili su se tijekom prošlog desetljeća u Francuskoj, kada je primjerice sudačka udruga *Syndicat de la Magistrature* pozvala na glasanje protiv predsjednika na odlasku Nicolas Sarkozyja, što je bila otvorena i direktna politička izjava, protivna zahtjevu za sudačkom neutralnošću. Druga prijetnja dolazi od sudačkih udruga zbog rizika zatvorenosti, izoliranosti i ekscesivnog korporativizma, koji može učiniti sudsku organizaciju neosjetljivom za legitimna društvena očekivanja u odnosu na učinkovitost i odgovornost. Takve tendencije suzbijaju se jamstvima inkluzivnosti, dijaloga i transparentnosti.

Međutim sloboda udruživanja relativno je pravo, podložno ne samo ograničenjima iz st. 2. sl. 11. Konvencije, već st. 2. sadrži posebnu odredbu o tome da se državama ne zabranjuje da nameću zakonska ograničenja u ostvarivanju prava na slobodu udruživanja pripadnicima oružanih snaga, policije ili državne uprave. ESLJP je istaknuo da, iako sudstvo nije dio državne uprave, prema njemu se također s obzirom na značaj njegova položaja u demokratskom društvu primjenjuju dodatna ograničenja radi sprečavanja kompromitacije njegove pozicije objektivnog primjenjivača zakona i jamca pravde. Pitanje mjere ograničenja prava na slobodu udruživanja sutkinja i sudaca radi jamčenja prava na neovisan i nepristran sud nije više u sivoj zoni, već postoje jasne smjernice za njihovo uređenje u međunarodnim dokumentima, kao i u judikaturi ESLJP-a. Europski je sud utvrdio da ograničenja slobode udruživanja sudaca moraju ispuniti sve uvjete iz stavka 2. članka 11. Konvencije koji se odnose na zakonitost ograničenja, legitimnost njegova cilja i nužnost u demokratskom društvu. Sud je višekratno utvrdio kršenje čl. 11. zbog ograničenja slobode udruživanja disciplinskim kažnjavanjem suca zbog neispunjavanja kvalitativnih uvjeta koje

mora imati zakon, kao što je njegova predvidljivost i odsutnost proizvoljnosti (Case of Grande Oriente d'Italia).

Presuda ESLJP-a *Miroslava Todorova v. Bugarska* od 19. listopada 2021., gdje je utvrđeno kršenje slobode izražavanja iz čl. 10. Konvencije, jasno pokazuje usku povezanost slobode izražavanja i udruživanja i instrumentalnu svrhu udruge u cilju ostvarivanja slobode izražavanja kao ključnog političkog prava i temeljnog testa za procjenu razvoja demokracije i vladavine prava u svakoj državi. Sutkinja Todorova bila je predsjednica Bugarske unije sudaca, glavne strukovne udruge sudaca u Bugarskoj, s koje pozicije je davala u brojnim prilikama javne izjave kritizirajući Vrhovno sudbeno vijeće, način izbora predsjednika sudova, vladinu politiku prema sudovima, suprotstavljajući se kandidaturi prijatelja ministra unutarnjih poslova za suca. ESLJP je utvrdio da stegovni postupci protiv sutkinje Todorove nisu vođeni zbog neurednog obavljanja sudačke dužnosti već radi njezinog kažnjavanja i zastrašivanja zbog kritike Vrhovnog sudbenog vijeća i izvršne vlasti. Sud je rekao da takav postupak i sankcije imaju odvratajući učinak („chilling effect“) na njezino uživanje slobode izražavanja, kao i drugih sudaca, odvratajući ih od izjavljivanja kritičkih mišljenja o radu, organizaciji sudstva i drugim pitanjima koja se odnose na sudsku neovisnost.

Jedna od najprominentnijih tema o slobodi udruživanja sudaca jest obveza javnog otkrivanja članstva u udrugama. S jedne strane radi se o zahtjevima transparentnosti i javnosti djelovanja državnih dužnosnika u cilju izbjegavanja sukoba interesa narušavanja ugleda sudačke dužnosti ili neusklađenosti ciljeva udruge sa sudačkim etičkim standardima. S druge strane osim zaštite privatnosti sutkinja i sudaca, ne postoji legitimni cilj takva ograničenja kada se radi o profesionalnim udrugama. Međunarodne i europske sudačke udruge složne su da suci i sutkinje ne bi trebali u okviru prijave imovinskih kartica ni inače biti obvezni otkriti svoje članstvo u profesionalnim udrugama jer ne postoji sukob interesa između takva članstva i izvršavanja sudačkih funkcija (CCJE, 57). Da su u pravu, pokazuju i recentni primjeri iz neliberalnih demokracija Mađarske (v. presuda ESLJP-a *Baka v. Mađarska* iz 2016.), Bugarske (v. *Todorova v. Bugarska* iz 2021.), a osobito Poljske.

Poljska je u prosincu 2019. godine donijela Zakon o disciplinskom postupku protiv sudaca („*muzzle law*“), koji je propisao da suci moraju otkriti svoje članstvo u udruženjima svih vrsta, uključujući i sudačka ili strukovna udruženja. Sud Europske unije proglasio je Zakon protivnim pravu EU-a (C-791/19) 15. srpnja 2021. te je zatražio od Poljske da zatvori Disciplinsko vijeće Vrhovnog suda zbog nedostatka njegove neovisnosti i nepristranosti. S obzirom na to da Poljska do danas nije ukinula disciplinski mehanizam protiv sudaca, Sud Europske unije u postupku zbog kršenja vladavine prava poduzeo konkretni korak i kaznio ju je 27. listopada 2021. novčanom kaznom od milijun eura dnevno sve dok ne ispunji svoju obvezu. U najnovijoj presudi ESLJP-a *Dolińska-Ficek i Ozimek v.*

*Poljska* od 8. studenog 2021., koja je donesena na zahtjev dvoje poljskih sudaca zbog kršenja prava na pravični postupak pred Disciplinskim vijećem Vrhovnog suda, navedeno je da su tijekom postupaka koji su protiv njih vođeni ispitivani o svojem članstvu u udruzi sudaca (para. 244.).

Nema dvojbe da zahtjev za otkrivanjem članstva u profesionalnim udrugama, osobito onim na koje vlada i izvršna vlast ne gledaju s odobravanjem, predstavlja svojevrsnu stigmatizaciju sudaca, ima odvrćajući učinak na pristup sudačkim i strukovnim udrugama i stoga predstavlja ograničavanje sudaca da koriste svoje fundamentalno pravo na slobodu udruživanja, koje nije samo individualno pravo već je i politička sloboda, važna za očuvanje neovisnog, nepristranog i stručnog sudstva.

Radovi napisani za potrebe održavanja 34. savjetovanja Udruženja ponovno u Opatiji pod nazivom “Kazneno pravosuđe – izazovi sadašnje regulative i budućeg razvoja“, koji se nalaze u ovom broju Ljetopisa, potvrđuju nastavak kontinuiteta visokokvalitetne obrade aktualnih pitanja kaznenog pravosuđa, vrsne suradnje između kaznenopravnih stručnjaka iz teorije i prakse, raznovrsnost tema iz kaznenog procesnog i materijalnog prava, pravne teorije, penitencijarnog prava te pripadnost hrvatskog prava i prakse europskoj pravnoj misli i judikaturi. Na velikom broju vrlo kvalitetnih znanstvenih i stručnih radova treba čestitati novoj predsjednici Udruženja dr. sc. Lauri Valković, kao i novom Upravnom odboru Radovi predstavljaju vrlo temeljite i opsežne pripremne materijale na zavidnoj razini te osiguravaju održavanje još jednog savjetovanja na kojem će kaznenopravna zajednica u Hrvatskoj realizirati svoju svrhu u okviru matičnog Udruženja usprkos nepovoljnim pandemijskim okolnostima u kojima će se održavati.

Na kraju bih željela izraziti svoju neizmjernu zahvalnost profesorici Elizabeti Ivičević Karas na predanom, savjesnom i besprijekornom obavljanju dužnosti izvršne urednice u zadnjih osam godina. S obzirom na to da od 1. listopada ove godine preuzima dužnost prodekanice Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu te zbog drugih dužnosti i obveza koje obavlja, od kojih svakako treba istaknuti dužnost potpredsjednice Hrvatskog udruženja za kaznene znanosti i praksu, odlučila je prepustiti položaj izvršne urednice mlađim kolegama. Svojim nezamjenjivim znanjem i iskustvom u obavljanju zahtjevnog uredničkog posla u Ljetopisu i dalje će pružati potporu uredništvu časopisa kao njegova članica.

*Glavna urednica  
Prof. dr. sc. Zlata Đurđević*