

Akademik Jakša Barbić*

PRAVOSUĐE I VLADAVINA PRAVA U HRVATSKOJ**

Raspravlja se primjena vladavine prava u Hrvatskoj i koju ulogu u tome ima pravosuđe a naročito sudbena vlast. Odredbe Ustava kojima se vladavina prava proglašava najvećom vrednotom nisu dovoljne za ocjenu njezina ostvarenja nego kako se provodi u svakodnevnom životu. Posebno važnu ulogu u tome ima sudbena vlast.

Analizira se dojam o pravosuđu i iznose razlozi zašto nije povoljan. Osim razloga za to iz načina kako radi sudbena vlast važni su i vanjski utjecaji kao što su nesređen i dinamičan pravni sustav, opterećenost sudova nepotrebnim sporovima i mediji. Raspravlja se svaki od tih utjecaja. Ističe se da je u nas važniji dojam od pravog stanja. Nepovoljan dojam dovodi do gubitka povjerenja u pravosuđe što mu umanjuje autoritet u mogućnost ostvarivanja i zaštite prava a posljedica svega je pravna nesigurnost. To je pak pogubno za društvo.

Ističe se da je potrebno odmah pristupiti primjeni mjera kojima je cilj da se stanje popravi i uspostavi razumna mjera primjene vladavine prava. Nigdje ne postoji potpuna vladavina prava bez ekscesa ali se zahtijeva razumna, primjerena mjera njezine primjene koja kod nas nije dostignuta. Predlaže se da se između ostaloga primijeni nekoliko mjera i navodi kako smo s time već u zakašnjenju. Riječ je o trajnom procesu za koji je potrebna politička volja ali ne samo deklarativna nego da se i ostvaruje. Navodi se da smetnja tome ne smije biti nedostatak potrebnih financijskih sredstava jer nema te cijene koju treba platiti da bi se ostvarile dobrobiti dobre primjene vladavine prava. Svako ulaganje u pravosuđe višestruko se vraća pravnom sigurnošću kao temeljem sređenog i sigurnog života ljudi i uvjetu za poslovanje u zemlji. Osim te blagodati, povećana poslovna aktivnost i u financijskom smislu vraća sve što se ulaže u stvaranje uvjeta za dobro, pouzdano i djelotvorno pravosuđe kome se vjeruje.

Ključne riječi: vladavina prava, pravosuđe, sudbena vlast, pravna sigurnost, pravni sustav, mjere za bolje pravosuđe

* Akademik Jakša Barbić, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu (Fellow of the Croatian Academy of Sciences and Arts, Faculty of Law, University of Zagreb): jaksa.barbic@outlook.com
ORCID-ID: orcid.org/0000-0002-2756-6712

** Izlaganje na Okruglom stolu Akademije pravnih znanosti Hrvatske održanom u Zagrebu 5. studenoga 2021.

1. DOJAM O HRVATSKOM PRAVOSUĐU

Nitko još nije ostvario potpunu vladavinu prava, jedino je pitanje je li postignuta njezina razumno prihvatljiva razina. Nije riječ o proglašavanju vladavine prava jednom od temeljnih vrednota kao što je to učinjeno u našem Ustavu, jer na nju se svi pozivaju, nego kako se ona ostvaruje. Na to utječe više činitelja, a među njima posebno mjesto pripada pravosuđu. Pravni je sustav onakav kako ga se primjenjuje, deklaracije u propisima nisu dovoljne za ocjenu njegove vrijednosti. Sudovi imaju ključnu ulogu u tumačenju i primjeni prava. Iako pravo primjenjuju i drugi, pa o svima njima ovisi ocjena kvalitete pravnog sustava i postignute razine vladavine prava, bitno je djelovanje sudbene vlasti. To proizlazi iz uloge koja joj je namijenjena Ustavom.

Kada je riječ o sudovima, često se navodi da „nije dovoljno da se pravda vrši, nego je potrebno da je svima jasno i očigledno da se ona vrši“. Kako bi se ostvarila svrha sudovanja da utječe na društveno prihvatljivo postupanje u skladu s pravom, u sudbenu se vlast mora imati povjerenje, a ono se postiže dojmom o kvaliteti njezina rada. Zato djelovanje sudbene vlasti mora biti dostupno javnosti. Pritom valja imati na umu da je dojam u pravilu utjecajni od istine. Dojam utječe na povjerenje, povjerenje na vjerodostojnost, o njoj ovisi autoritet, a o autoritetu utjecaj na poštivanje normi kojima se uređuju odnosi u društvu. Ako dojam o njoj nije dobar, sudbena vlast ne može ostvariti ulogu koja joj je namijenjena, a to ima dalekosežne posljedice. Tomu u državi u kojoj je provedena striktna podjela vlasti ne pridonosi ni ponašanje među visokim državnim dužnosnicima da se ne poštuje pravomoćna odluka suda koja je prošla i ustavnosudsku kontrolu dok se na to ne primora pravnom prisilom i tada uz izjavu da se presudu ne razumije ili da joj se u biti protivi. Čak i visoka pravosudna institucija (Državno odvjetništvo) katkad daje mišljenje kojim ne priznaje pravomoćne odluke hrvatskih sudova pa ispada da država ne priznaje vlastite odluke. Kako je to dostupno javnosti, štetan je doprinos stvaranju dojma o sudbenoj vlasti.

Dojam o sudbenoj vlasti u nas je loš s trendom daljnjeg urušavanja, trenutačno bez naznaka da bi se mogao okrenuti u suprotnom smjeru. To je posljedica dugotrajnog vođenja sudskih postupaka, velikih zaostataka u rješavanju predmeta, čestih razlika u stajalištima sudova, pa i unutar istog suda o istim pravnim pitanjima, stvaranja sudske prakse i mišljenjima suda, a ne samo njegovim odlukama, s time da se u kasnijim odlukama umjesto obrazloženja za zauzeto stajalište upućuje na mišljenje kao na gotovu stvar, i nemogućnosti dobivanja potpuna uvida u sve odluke koje sudovi donose. Sudbena se vlast pokazuje nedovoljno djelotvornom da bi ispunila svoju Ustavom propisanu zadaću. Imamo li mi danas potpunu predodžbu o kvaliteti suđenja tako da se sud o tome donese na temelju analize rada sudaca? Pogrešan je pristup u ocjenjivanju kvalitete rada sudaca tako da se kao bitan pokazatelj koristi ispunjenje upitne norme riješenih predmeta koja se može ispuniti

radom na jednostavnim predmetima uz stavljanje u drugi plan onih složenijih. Statistika se pokazuje važnijom od kvalitete, prednost se daje kvantiteti u odnosu na kvalitetu suđenja. Je li rađena studija kojom bi se pokazalo koliko je sudskih odluka potvrđeno, preinačeno ili ukinuto i u vezi s time trajanje postupka pred sudom? Je li tražen odgovor na pitanje zašto suci često izvode sve predložene dokaze umjesto da ocjenom biti spora odrede izvođenje onoga što je zaista pravno relevantno za donošenje odluke i tako ubrzaju rješenje predmeta? Kakva su obrazloženja sudskih odluka, iznose li se valjani razlozi za donošenje odluke ili se tomu pristupa šablonizirano? U kojoj mjeri drugostupanjski sudovi ukidaju presude donesene u prvom stupnju kada bi ih trebali preinačiti i tako nepotrebno produžuju trajanje sudskih postupaka i opterećuju niže sudove? Kakve se upute daju nižim sudovima u ukidnim rješenjima? Već i tih nekoliko pitanja pokazuje što bi bili pravi pokazatelji kvalitete sudovanja. Paradoksalno je u svemu tome da sadašnjim statističkim mjerilom uspješnosti ostaje nezapažen rad sudaca koji dobro i savjesno obavljaju svoj posao i nezasluženo se utapaju u opći dojam o radu sudova.

Ovdje treba spomenuti i dodatni doprinos koji takvu dojamu dodaje utjecaj na slobodu poduzetništva od naših registarskih sudova i doprinosi ne baš povoljnoj poslovnoj klimi. Primijećeno je da nema ujednačene prakse registarskih sudova, pa o nekim pitanjima gotovo da postoji onoliko praksi koliko i sudova. Tako neki od njih zahtijevaju pri upisu nešto za što nema oslonca u zakonu, primjenjuju zastarjela stajališta koja su u suprotnosti s europskom pravnom stečevinom i novijim domaćim propisima, pa čak i jedno koje ima svoj temelj u nekadašnjem Zakonu o udruženom radu i razumljivo je da više ne može biti u primjeni, katkad ne primjenjuju kako bi trebalo ni važeće propise ili neke ne primjenjuju uopće. U vezi s time od podnositelja prijave za upis zahtijevaju i nelogične stvari tako da im je jednostavnije udovoljiti zahtjevu suda uz nepotreban gubitak vremena i dodatne troškove nego se žaliti i čekati rješenje Visokoga trgovačkog suda jer im se čekanjem nanosi veća šteta. Posljedica je toga da se praksa registarskih sudova ne ujednačuje pa je indikativno da ima slučajeva da se pravnu osobu upiše u jedinstveni sudski registar u sudu koji je manje zahtjevan, a zatim joj se sjedište prenese na područje drugog i tako izbjegnu njegozi nepotrebni zahtjevi. Tako poduzetnici već na početku svog djelovanja stječu loš dojam o pravosuđu, osobito oni koji imaju prigodu znati kako u tim stvarima postupaju sudovi u zemljama po uzoru na prava kojih su rađeni naši propisi kojima se uređuju trgovačka društva.

Lošem dojamu o pravosuđu pridonose u medijima izneseni slučajevi koruptivnih radnji osoba koje djeluju u sudbenoj vlasti u stečajevima i nekih sudaca kao i slučaj „suradnje“ osobe iz Državnog odvjetništva s osumnjičenicima u postupku u kojem zastupaju optužbu. U vezi s time vode se odgovarajući postupci. Doprinos je tomu i nesnalaženje čelnih osoba DORH-a i USKOK-a u obraćanju javnosti, što ostavlja mučan dojam nespretnosti i lošeg organiziranja posla pa u javnosti pobuđuje, želim

vjerovati, neosnovanu sumnju u djelotvornost onoga što su te institucije dužne činiti. Slučajevi poduzimanja promašenih pravnih radnji tijela javne vlasti i sudjelovanje u unaprijed izgubljenim postupcima u zemlji i u inozemstvu s posljedicom nepotrebna trošenja novca poreznih obveznika upućuju na to da ih Državno odvjetništvo ne savjetuje u skladu sa svojom dužnošću, a katkad postupanjem i stajalištima izaziva u javnosti sumnju djeluje li po nečijim uputama umjesto kao neovisna institucija koja mora štititi zakonitost i pridonositi ostvarenju vladavine prava. Propust da se poduzme što je netko dužan poduzeti ili poduzimanje što ne treba činiti može imati za posljedicu nečiju korist koja ne mora uvijek biti imovinske naravi, ali istodobno i štetu za opći interes da se ostvaruje zadovoljavajuća razina vladavine prava. Kako je to dostupno javnosti, u njoj se postavlja pitanje nije li to samo vrh sante leda ispod kojega se krije više toga, nešto što još nije otkriveno? To nepotrebno ostavlja prostor za zlonamjerno spekuliranje dovoljno za stvaranje dojma o pravosuđu i gubitak povjerenja u njegove institucije.

Učinak je toga pravna nesigurnost jer danas nije moguće sa sigurnošću procijeniti kakav bi ishod mogle imati radnje poduzete pred sudom. Jedno je od temeljnih obilježja vladavine prava da se s primjerenom mjerom pouzdanosti može ocijeniti koji pravni put izabrati za ostvarenje ili zaštitu nekog prava s predvidivim učinkom. To kod nas danas nije moguće, što može pobuditi sumnju o mogućem utjecaju na sud i dovodi do zaključka da u Hrvatskoj nije zajamčena pravna sigurnost, a to znači da je, usprkos ustavnim deklaracijama, upitno ostvarenje vladavine prava.

2. VANJSKI UTJECAJI NA STVARANJE DOJMA O PRAVOSUĐU

Razloge za to ne treba tražiti samo u sudovima jer na to utječu i činitelji izvan njih. Osvrnut ću se samo na tri, premda bitno različita razloga, koja pružaju dobru sliku okolnosti u kojima rade sudovi. Pritom samo usputno spominjem danas već notorni nedostatak dostojna prostora za rad sudaca u sudnicama i drugim radnim prostorima, nužnost odnošenja spisa izvan suda i rada kod kuće, nedovoljnu opremljenost ili uopće neopremljenost za suvremeni način vođenja postupaka, oskudijevanje djelima pravne književnosti i dr.

Vrlo su važan razlog izvori prava koje sudovi tumače i primjenjuju. Stanje na tom području nije zadovoljavajuće. Pravni nam je sustav nekonzistentan i gotovo u rasutom stanju. U protekla tri desetljeća hrvatsko je pravo iz objektivnih razloga bilo izloženo brojnim turbulencijama i kampanjskim intervencijama. Prestankom bivše savezne države u Hrvatskoj je napušten prijašnji pravni sustav i stvaran novi na drukčijim osnovama. Tom su prigodom u nekoliko godina donošeni novi propisi velikim dijelom po uzoru na pravne sustave država srednjoeuropskoga pravnog kruga, što je u mnogim stvarima značilo potpuno zaokret u odnosu na pravo koje su sudovi dotad

primjenjivali. Kad je taj postupak već bio pri kraju, došlo je do vrlo intenzivna i za tu svrhu vrlo kratka vremena potpune europeizacije hrvatskog prava unošenjem u naš pravni sustav goleme europske pravne stečevine. Puno je toga bilo novo, za što nije bilo prijašnjih iskustava ni sudske prakse.

Brzina je učinila svoje i sustav nije dosljedno slijedio pravilo da u nekoj grani ili području prava postoji temeljni propis s kojim sve drugo mora biti u skladu uz iznimke samo kada je to prijeko potrebno i uz strogu primjenu načela razmjernosti. Pravni sustav takvim je postupanjem postao nepregledan s nedosljednom primjenom pravnog nazivlja, pravnim prazninama, kontradikcijama, uređenjem nekoga pravnog instituta na više mjesta, pa i nelogičnostima. Promijenio se i način tumačenja propisa tako da je sada primarna teleološka metoda tumačenja prema cilju propisa, a gramatička, dotad dominantna, postaje tek pomoćnom metodom. Kada je riječ o odlukama Suda Europske unije i Europskog suda za ljudska prava, uveden je sustav sudskih presedana. Tomu svemu treba dodati stalne i opsežne promjene europske pravne stečevine koja se ili neposredno primjenjuje uz propis kojim je samo uvodi u naš pravni sustav ili se u njega unosi izmjenama i dopunama domaćih pravnih izvora. Pravni sustav postao je golem, nepregledan i stalno se mijenja. Njegova uska područja u stanju su pratiti samo za to posebno specijalizirani pravno obrazovani stručnjaci.

Takvu stanju uvelike pridonosi način izrade propisa koje treba donijeti. Postupak njihova donošenja dobro je pravno uređen, ali se u praksi ne provodi kako treba, što je dobrim dijelom uzrok njihove kvalitete. Europska pravna stečevina koja najvećim dijelom zahtijeva zakonodavne intervencije ropski se prevodi, što katkad dovodi do čudnih rješenja. Pritom se ne uzima u obzir da ta stečevina na više jezika nije istog sadržaja i da se pri njezinu preuzimanju u naš pravni sustav potrebno koristiti izvodom na više jezika, a ne samo na engleskom, što je najčešće slučaj. Kako se u korištenju svakim jezikom nazivlje i pravni instituti prilagođavaju nacionalnom pravu kojemu je to službeni jezik, tako su i tekstovi europske pravne stečevine na engleskom jeziku kojima se koristilo prilagođeni pravnom sustavu koji nije kompatibilan s našim pravnim sustavom. Stvaranju našega pravnog sustava velikim su dijelom bili uzor njemačko i austrijsko pravo, pa bi bilo mnogo bolje da se koristilo iskustvima iz tih prava pri prihvaćanju europske pravne stečevine, ne samo pri korištenju pravnim nazivljem nego i uređenju pojedinih pravnih instituta. Najlošije je pak rješenje oslanjati se na prijevode europske pravne stečevine na hrvatski jezik jer nisu pouzdani.

Izradu nacрта nekih temeljnih zakona treba povjeriti stručnjacima specijaliziranim za usko područje prava koje njima treba urediti. To moraju biti dobri poznavatelji poredbenog prava, osobito europskog i njemačkog odnosno austrijskog prava uključujući praksu inozemnih i domaćih sudova. Uža skupina malog broja stručnjaka, primjerice do petorice, treba nakon što dobije upute što se zakonom želi postići izraditi

prvi tekst koji treba dati na raspravu široj radnoj skupini i nakon toga nastaviti s propisanim postupkom javne rasprave i donošenja zakona, s time da bi netko od stručnjaka najužega pravnog područja morao pratiti cijeli kasniji postupak do prihvaćanja zakona u Hrvatskom saboru, naravno djelujući samo kao savjetnik pokaže li se za tim potreba. Tako bi se izbjegle pogreške u zakonima, praznine i kontradikcije i poduzelo sve da pravni sustav bude konzistentan. To se danas ne čini, prve tekstove izrađuju službenici u ministarstvima koji ne mogu biti specijalisti za sva područja u kojima izrađuju zakone, a zatim to radi široka skupina stručnjaka koja u pravilu zbog različitih mišljenja, što je inače dobro, nije dovoljno učinkovita kao što bi bila kada bi raspravljala na temelju dobro izrađena nacрта. Spriječilo bi se da se nakon prihvaćanja nekog zakona mora relativno brzo pristupiti promjenama i brisati prijašnje brzo-pleto donesene odredbe. Predloženi se način postupanja kod nas na početku koristio i bio djelotvoran, ali je prije nekoliko godina bez razloga napušten. Posljedice se vide.

Sudovima je otežan rad jer moraju tumačiti i primjenjivati nedovoljno jasne, nedorečene, kontradiktorne propise i propise koji u različitim pravnim izvorima uređuju neki pravni institut, brojne iznimke od pravila s pravnim režimima kojima se katkad i bez razloga odstupa od temeljnih pravila i načela, pravnim prazninama, doslovnim prijevodima europske pravne stečevine kojima nije uvijek lako utvrditi pravo značenje. To treba izbjeći i sustavno pristupiti sređivanju pravnog sustava kako se na temelju takvih propisa ne bi stvorila neujednačena sudska praksa podložna stalnim promjenama s kvalitetom koja ne zadovoljava ono što se zahtijeva od izvora prava.

Drugi razlog koji se primjerice navodi opterećenost je sudova predmetima koje moraju rješavati. Republika Hrvatska pripada državama s najvećim brojem sudaca u odnosu na broj stanovnika, ali i s najvećim priljevom predmeta koje moraju rješavati. Zagušenost sudova predmetima utječe na kvalitetu suđenja. Suci se moraju redovito upoznavati sa stalnim promjenama u heterogenim izvorima prava, što postaje upitno jer su istodobno izloženi obilnom priljevu predmeta koje dobivaju na rješavanje. To postaje gotovo nemoguća misija i stalan je pritisak kojemu su izloženi. Tom pritisku dobrim dijelom nepotrebnim parničanjem pridonose država i jedinice područne (regionalne) i lokalne samouprave te pravne osobe koje su osnovale.

Znatan broj i istovrsnih sporova vodi se među pravnim osobama države ili pojedinih jedinica samouprave koje bi one mogle riješiti mirnim putem. Posebno je velik broj istovrsnih sporova iz radnih odnosa u javnim i državnim službama, primjerice javnosti dobro poznati sporovi u vezi s povišicama plaća, neisplatama božićnica i sl. u ustanovama zdravstva, školstva, znanosti, državnim tijelima i tijelima područne (regionalne) i lokalne samouprave i dr. Neke procjene govore i o desecima tisuća takvih istovrsnih sporova za koje je očito da tuženici ne mogu računati na uspjeh u parnici, ali usprkos svijesti o tome uporno vode sudske postupke u svim instancijama plaćajući nepotrebne iznose zatezних kamata, sudskih troškova i troškova zastupanja sebe

i protivnika umjesto da se nagode i spriječe nepotrebno rasipanje novca poreznih obveznika koji bi se mogao korisnije upotrijebiti. Iznenaduje da Državno odvjetništvo daje uputu tuženicima da nastave s vođenjem unaprijed izgubljenih sporova korištenjem svim pravnim sredstvima umjesto da im skrene pozornost na ispunjavanje utuženih obveza ili sklapanje nagodbi. Tako im se samo nepotrebno povećavaju rashodi koje pokrivaju porezni obveznici. To je posljedica straha još iz prošlih vremena da se ništa ne rješava mirnim putem da se ne bi preuzela odgovornost iz bojazni da će netko prigovoriti da je to učinjeno iz nekoga osobnog interesa.

Svjescni da se njihov rad ocjenjuje prema kvantitativnom, a ne kvalitativnom mjerilu, logično je da suci radije pribjegavaju rješavanju takvih šabloniziranih predmeta na štetu onih pravih, složenih koji zahtijevaju mnogo više rada i intelektualnog angažmana. Time se nepotrebno gubi vrijeme koje bi mogli bolje i produktivnije upotrijebiti. Razumnim postupanjem odgovornih na strani tuženika odteretio bi se rad sudova. Usprkos velikom broju neriješenih predmeta, zaostanci u njihovu rješavanju nisu mali i sporo se smanjuju. Sve to uz činjenicu da je velik dio posla prebačen javnim bilježnicima njihovim sudjelovanjem u ostavinskim i ovršnim postupcima. Kako bi nam tek bez toga izgledala statistika o efikasnosti sudova? Zaostanci u rješavanju sudskih predmeta s posljedicom predugog trajanja postupka pridonose lošem dojmu o pravosuđu i urušavanju povjerenja u sudbenu vlast.

Općoj društvenoj klimi u kojoj rade sudovi u kaznenim predmetima ne pridonosi stalno curenje podataka iz istražnih radnji i uopće iz postupaka ili njihovih dijelova koji ne smiju biti dostupni javnosti. Kako je moguće da se dan nakon nečijega danog iskaza u provođenju istražnih radnji u medijima doslovce citira što je tko rekao i da to ostane bez primjene sankcija prema onomu tko je za to odgovoran? To u javnosti stvara neugodan dojam da je riječ o trgovanju informacijama pa ne treba posebno ni navoditi što to znači za ugled institucija u kojima se to događa (DORH-a, USKOK-a, policije) i za povjerenje u njih. Nakon toga u medijima kao gotova stvar nastaje dojam o nečemu o čemu tek treba odlučiti sud. Htjeli mi to ili ne, na suce se time stvara pritisak koji im otežava posao, posebno pri odlučivanju u drugom stupnju. Na dojam o pravosuđu u javnosti utječu i senzacionalistički komentari u medijima osoba koje katkad za to nemaju potrebna stručna znanja pa se stvara pogrešna slika o pravom stanju stvari. Suci su samo ljudi i ne mogu biti imuni na pritisak koji se na njih stvara u javnosti.

3. ŠTO PODUZETI DA SE POPRAVI STANJE U PRAVOSUĐU

Stanje u pravosuđu otvara vječno pitanje što poduzeti da ono da potreban doprinos vladavini prava. O tome je već bilo govora na brojnim znanstvenim i stručnim skupovima. Sve što je na njima izneseno, objavljeno je i dostupno javnosti. Za provođenje

potrebnih promjena ne bi smjelo biti smetnji. Pojave li se, treba ih energično otkloniti. Pritom valja imati na umu da promjene ne ovise samo o pravosuđu, one nisu moguće bez djelovanja cijelog društva. Za to je potrebna politička volja. Više je nego sazrelo vrijeme da se o tome odluči te da se odlučeno i provede. Godinama se načelno svi zalažu za promjenu stanja, ali pravog, ozbiljnog pomaka još nema. Previše se usredotočilo na kvantitativne pokazatelje pa se dio posla sa sudova prenijelo na javne bilježnike, što je statistički pokazalo smanjenje zaostataka predmeta u radu sudova, ali ne pokazuje pravo stanje stvari. Promjene se ne mogu zaustaviti na tome.

Osim ulaganja u pribavljanje i uređenje prostora za rad sudaca i održavanje rasprava koji u mnogim sudovima nije primjeren potrebama te nastojanja da se uklone vanjski utjecaji na loš dojam o pravosuđu, valjalo bi poduzeti najmanje sljedeće:

1. Preispitati propise kojima se uređuje nadležnost sudova i utvrditi ima li stvari koje bi se mogle riješiti na drugi način tako da se njima ne opterećuju sudovi. Poticati alternativno rješavanje sporova. Nije prihvatljivo da spor pred sudom traje godinama, do čega dijelom dolazi i zbog opterećenosti sudaca brojnim predmetima koji stalno nailaze. Uzmimo kao primjer radne sporove, kojih nije malen broj. Možemo li se pomiriti s time da radni spor katkad traje deset, pa i dvadeset godina i kako to utječe na sigurnost radnika s jedne i poslovnu klimu s druge strane? Propisi danas omogućuju alternativno rješavanje takvih sporova. U vezi s time trebalo bi poticati osnivanje stalnih arbitražnih sudova za rješavanje radnih sporova po potrebi i po pojedinim granama poslovanja i propisati rok u kojem se mora donijeti odluka. Primjer tomu morali bi dati država i jedinice lokalne (regionalne) samouprave i pravne osobe u kojima imaju kontrolu i u ugovorima o radu koje sklapaju sa zaposlenicima ugovarati nadležnost takvih arbitraža. Za tim bi se primjerom mogli povesti i drugi poslodavci. Ne treba se čuditi velikom broju ugovora o radu na određeno vrijeme jer poslodavci izbjegavaju sklapanje ugovora o stalnome radnom odnosu bojeći se, između ostaloga, i dugotrajnosti radnog spora u povodu prestanka radnog odnosa.
2. Dosljedno provesti digitalizaciju sudskih postupaka, s time da se više ne propisuje kako se digitalni zapisi moraju ispisivati, osim ako neka od za to ovlaštenih osoba koja za to iskaže pravni interes izričito to zatraži uz obvezu snosjenja troškova prijepisa. Time bi se izbjeglo diktiranje u zapisnik i sve što je na raspravi izrečeno primjenom modernih tehnologija automatski pretvaralo u pisani izraz i tvorilo zapisnik s ročišta, čime bi iskazi na raspravi bili vjerodostojniji nego što su danas, bitno bi se skratilo trajanje rasprava, racionaliziralo rad sudaca i omogućilo da rješavaju više predmeta. Gdje je to moguće, treba koristiti održavanje ročišta na daljinu, čime se racionalnije koristi vrijeme svih koji sudjeluju u postupku i smanjuju troškovi zastupanja zbog izbjegavanja eventualnih putnih troškova i izbjivanja iz mjesta u kojem rade. Dosadašnja iskustva elektroničkog komuniciranja sa sudom i sa suda treba koristiti. Treba

koristiti i iskustva trgovačkih sudova u kojima se postupci već tako vode i učiniti poboljšanja na koja njihova praksa uputi. Prigovor da se time ne poštuje načelo javnosti postupka može se otkloniti tako da se na internetskoj stranici suda redovito navode ročišta i vrijeme njihova održavanja s napomenom da će se održati na daljinu i navođenjem poveznice (linka) putem koje svatko koga to zanima može pratiti što se na ročištu događa, osim, razumije se, kada je zakonom isključena javnost, ali da se ne može uključiti u raspravu. Time bi bilo zadovoljeno načelo javnosti postupka. S obzirom na interes koji se obično pokazuje, osim u nekim kaznenim predmetima, to se baš i neće osobito koristiti. Moderne tehnologije danas pružaju mogućnosti u radu koje se nekada nisu mogle ni zamisliti. Kako se tehnologije budu razvijale, trebalo bi ih koristiti u pravosuđu pa ma kako skupa bila njihova primjena.

3. Do kraja urediti postupovne propise u skladu sa suvremenim potrebama i izbjeći da se svako malo vremena mijenjaju, što stalno otvara pitanja vremenskog važnosti učinjenih promjena. Tako, primjerice, nije dopustivo da nemamo jedinstveno uređen izvanparnični postupak, nego se primjenjuju prastara pravna pravila koja ne zadovoljavaju potrebe pa se u nekim zakonima nešto od toga uređuje za potrebe njihova provođenja. Poseban je problem primjena Ovršnog zakona i njegovih brojnih promjena. To dovodi do šarenila, nepreglednosti i uzrokuje pravnu nesigurnost. Sve te propise treba učiniti stabilnima, a ne podložnima učestalim promjenama, izuzev kada to nalaže europska pravna stečevina.
4. Sve odluke sudova moraju biti dostupne javnosti. Neprihvatljivo je da suci imaju pristup bazi podataka u koju nema uvid svatko koga to zanima. Nepotpun uvid u odluke sudova bitno otežava ostvarenje i zaštitu prava stranaka, primjerice nepotpun uvid u odluke županijskih sudova otežava izjavljivanje revizije u parničnom postupku. Selektivna objava nedopustivo malena broja odluka (govori se čak o 5 % donesenih odluka) ne daje uvid u sudsku praksu kao izvor prava. Uz objavu potrebno je dobro razraditi i mehanizme za pretraživanje sudskih odluka po raznim mjerilima. Ono što danas imamo ne zadovoljava potrebe. Kako je sudska praksa izvor prava na mjestu koje joj po hijerarhiji izvora pripada, mora biti dostupna svima na jednostavan i lak način. Pretraživanje se mora omogućiti najmanje po materiji, sudovima i njihovim stajalištima te svakom sucu da se vidi kako radi i je li dosljedan u svojim odlukama ili stajališta primjenjuje selektivno. Time se dobiva puni uvid u rad sudaca i izbjegava da dobre i savjesne suce pogodi dojam u javnosti stvoren u pravilu na temelju rada onih koji nisu takvi. Pritom valja napomenuti da se u medijima u pravilu iznose loši primjeri i time doprinosi stvaranju dojma o svim sucima. Objavljivanje svih odluka koje donosi neki sudac pojačava i osjećaj njegove odgovornosti za posao koji radi. Drukčiji je osjećaj kada svatko ima pun uvid u nečiji rad od onoga kada je on zakriven djelovanjem suda kao cjeline.

5. Specijalizacija sudaca je neizbježna. Predmete iz pojedinih specijaliziranih područja prava morali bi rješavati za to posebno pripremljeni suci kojima bi se dodjeljivali i drugi predmeti u mjeri u kojoj broj prvospomenutih nije dovoljan za ispunjenje sudačke obveze. Pravo se razvija takvom brzinom i u takvu opsegu da više nije moguće biti znalcem na svim njegovim područjima. Ne smije se dopustiti da zastupnici u postupku poznaju materiju bolje od sudaca. Oni se za svaki predmet mogu savjetovati sa specijalistima za neko područje prava i u postupku iznositi argumentaciju s pozivom na izvore koje sudac mora poznavati kako bi valjano prosudio kako postupiti, a ne djelovati prema osjećaju. *lura novit curia* pravilo je koje danas kao nikada stavlja pred suce tako težak zahtjev. Njima treba omogućiti staln pristup pravnoj književnosti jer tako mogu primjereno pratiti stanje u izvorima prava koje primjenjuju i za koje su jedini pozvani da ih tumače, i to prema cilju pravne norme. Tomu treba dodati i sudske presedane kada je riječ o odlukama europskih sudova. Posebno je bitna kritička obrada sudskih odluka. Od velike je pomoći sucima da imaju pri ruci neka od temeljnih djela za pojedina područja prava jer im to olakšava snalaženje u materiji i pisanje obrazloženja u odlukama koje donose. Za knjige i članke iz pravne književnosti u digitalnom obliku moralo bi se sucima omogućiti korištenje poveznica (linkovima) potrebnim za to da im pristupe, a za neke najvažnije drugima omogućiti da ih nabave. Ministarstvo pravosuđa i uprave moglo bi primjerice organizirati nabavu za sve zainteresirane suce u državi pa bi nakladnici tada sigurno dali količinski rabat koji daju knjižarama, a koji se ponegdje penje i do 65 % od maloprodajne cijene. Riječ je o alatima koje treba osigurati zahtijeva li se od sudaca da zadovoljavajuće obavljaju svoj posao primjene sve brojnih razolikih izvora prava. Sudački posao zahtijeva stalno obrazovanje za što pohađanje Pravosudne akademije nije dovoljno kao ni održavanje povremenih seminara i savjetovanja jer u konačnici sudac u vođenju postupka i donošenju odluke ostaje sam pa mu je dragocjena pomoć u onome što ima pri ruci.
6. Ne može se rad sudaca ocjenjivati samo prema ispunjenju normom propisana broja riješenih predmeta. Iako to mjerilo ne treba zanemariti, za dojam o pravosuđu bitna je kvaliteta sudskih odluka. Zato je važno pratiti je li sudac dosljedan u primjeni stajališta koje zauzima, koliko mu je odluka potvrđeno, preinačeno ili ukinuto, slijedi li ustaljenu praksu ili od nje opravdano ili bez valjana razloga odstupa. To su mjerila koja nisu bez prigovora. Tako je pitanje kako rade drugostupanjski suci, ne ukidaju li možda odluke kada bi ih trebalo preinačiti, koliko oni slijede ustaljena stajališta sudova, jesu li njihova obrazloženja i eventualne upute koje daju dobre i dr. Pokazatelji po tim osnovama, uz neupitne neovisnost, nepristranost i moral, morali bi biti i jedini orijentir za ocjenu obavlja li sudac dobro ulogu koja mu je namijenjena, je li za to stručno pogodan, treba li napredovati ili možda napustiti funkciju. Pritom se mora

izbjeci primjena društveno i moralno neprihvatljivih mjerila za izbor sudaca, njihovo napredovanje i prestanak sudačke funkcije. Važnu ulogu u tome ima javna dostupnost svim sudskim odlukama po sucima koji ih donose. Time se omogućuje stručna rasprava o donesenim odlukama, a posredno i mišljenje o radu sudaca koji ih donose. To ujedno djeluje ohrabrujuće za suce koji smatraju da treba odstupiti od postojeće prakse i mijenjati dotadašnja stajališta kada se za to ispune uvjeti što oni valjano obrazlože. Osvrti na sudske odluke tako mogu osnažiti iznesene razloge za neko stajalište ili pokazati treba li ga napustiti i zauzeti drukčije. Tako se pridonosi ispravnom razvoju i primjeni prava.

7. Mora se preispitati mreža sudova. Treba li nam primjerice čak devet trgovačkih sudova kada je pet njih udaljeno od prvoga bližeg suda manje od 100 kilometara, a tri manje od 200 kilometara, dok je samo jedan udaljen od prvoga bližeg suda 213 kilometara? Uzme li se u obzir vrlo dobru prometnu povezanost između gradova u kojima se ti sudovi nalaze, narav stranaka koje sudjeluju u sporovima što se pred njima vode i njihovo raspolaganje prijevoznim sredstvima, sadašnji broj trgovačkih sudova pokazuje se pretjeranim. Tako je i s drugim sudovima. Njihov broj još dobrim dijelom počiva na pristupu kojim je kod nas u vrijeme Austrije određivan broj sudova s ciljem da seljak može zaprežnim kolima istog dana doći na sud i vratiti se kući. Zadrži li se prihvatljiva ideja dolaska na sud i vraćanja sa suda istog dana, današnja prometna povezanost upućuje na to da sudovi, osim u sasvim iznimnim okolnostima (npr. otoci), mogu biti znatno udaljeniji nego što su to danas. To bi omogućilo manji broj sudova s većim brojem sudaca i njihovu specijalizaciju, a vjerojatno bi i troškovno bilo povoljnije.

To su neke osnovne mjere koje bi trebalo poduzeti želi li se pravosuđe u koje se vjeruje, podobno za ostvarenje uloge koja mu je u društvu namijenjena. To se ne može ostvariti odjednom, riječ je o trajnom procesu. Potreban je stalan i uporan rad da se izmijeni desetljećima stvaran nepovoljan dojam o pravosuđu. Što se prije s njime počne, prije će se vidjeti rezultati. To će zahtijevati i znatna ulaganja. Nijedno ulaganje nije veliko ako se njime postiže da pravosuđe djeluje onako kako se u suvremenom društvu to očekuje. S obzirom na utjecaj pravosuđa na stvaranje uvjeta za sigurnost života i poslovanja u državi, svako ulaganje ma koliko bilo itekako je opravdano i isplativo. Pravosuđe koje djeluje na razini svog zadatka višestruko vraća sve što je u njega uloženo. Već i poboljšanje poslovne klime u zemlji omogućuje da se u proračun u najmanju ruku vrata uložena sredstva. Stoga financijska sredstva ne bi smjela biti zapreka poduzimanju potrebnih mjera za poboljšanje stanja u pravosuđu. U tom smjeru moraju se koristiti i raspoloživa sredstva Europske unije. Od neprocjenjive je vrijednosti pravosuđe kojem se vjeruje, o kojem u javnosti postoji pozitivan dojam, bez čega nema zadovoljavajuće razine ostvarenja vladavine prava ni pravne sigurnosti. Opravdan je svaki trud i svaki trošak potreban da se to postigne. Nema više mjesta oklijevanju, već smo u zakašnjenju.

Summary

ADMINISTRATION OF JUSTICE AND THE RULE OF LAW IN THE REPUBLIC OF CROATIA

The paper discusses the application of the rule of law in Croatia and the role of administration of justice in this respect, focusing on the judiciary. The constitutional provisions declaring the rule of law to be the highest value are not sufficient for its realization; what matters is its application in everyday life.

The author analyses the impressions about the administration of justice and reasons why they are not favourable. In addition to reasons stemming from the ways in which the judiciary operates, external influences are discussed, such as the disorganised and dynamic legal system, work overload of courts burdened with unnecessary disputes, and the role of the media. The author discusses each of these factors and points out that in public perception impressions often carry more weight than the actual situation. Unfavourable impressions result in the loss of confidence in the judiciary, which diminishes its authority and, consequently, the possibility of implementation and protection of rights. This can result in legal uncertainty which is fatal for any society.

It is pointed out that measures should be implemented immediately in order to improve the situation and to apply the rule of law in a reasonable way. Complete rule of law without any excesses does not exist anywhere, but a reasonable and adequate measure of its application is needed which has not been achieved in this country yet. It is proposed to apply several measures which have been delayed so far. This is an ongoing process which requires political will not only on the declarative but also on the practical level. This should not be impeded by a lack of necessary financial resources because no price is too high compared to the benefits of appropriate application of the rule of law. Any investment in the administration of justice is amply returned by legal certainty providing the basis of any organized community and ensuring the security of citizens and enterprises in the country. In addition, increased commercial activity amply returns all investments in the creation of conditions for good, reliable and efficient administration of justice that can be trusted.

Key words: *the rule of law, administration of justice, judiciary, legal certainty, legal system, measures to improve the administration of justice*