

**VLADAVINA PRAVA U REPUBLICI HRVATSKOJ:
OSVRT NA OKRUGLI STOL O VLADAVINI PRAVA
(PRAVNI FAKULTET SVEUČILIŠTA U ZAGREBU, 4. STUDENOGA 2022.)**

Prikaz

UDK 340.131(497.5)(047)

321.01:34](497.5)(047)

Primljeno: 20. studenog 2022.

Dr. sc. Davor Petrić *

1. UVOD

Povodom obilježavanja 246. obljetnice i Dana Pravnoga fakulteta Sveučilišta u Zagrebu 4. studenoga 2022. održan je Okrugli stol o vladavini prava. Na njemu su sudjelovali predsjednici nekoliko hrvatskih sudova (Trgovački sud u Zagrebu, Visoki upravni sud i Županijski sud u Sisku) te profesori i asistenti Pravnog fakulteta s katedri za ekonomsku politiku, europsko javno pravo, kazneno procesno pravo, upravno pravo, upravnu znanost i ustavno pravo. Okrugli stol otvorio je dekan Pravnog fakulteta prof. dr. sc. Ivan Koprić pozdravnim govorom i kratkim uvodom u temu. Okrugli stol vodila je i moderirala prodekanica Pravnog fakulteta prof. dr. sc. Elizabeta Ivičević Karas.

Sudionici su otvorili brojne teme manje ili više povezane s vladavinom prava u Republici Hrvatskoj. U ovom prilogu namjera mi je osvrnuti se samo na neke od problema koji su bili istaknuti, a koji su mi se učinili najvažnijima i najzanimljivijima. Također, čitatelj će primijetiti da se ne navode, izravno ili neizravno, konkretni komentari koji bi se povezali s imenima govornika i sudionika, što je često slučaj u ovakvim prikazima i osvrtima.¹ Razlog je za to jednostavan: smatram da uvijek postoji mogućnost da sam nečiju izjavu ili poantu pogrešno razumio ili protumačio. Stoga želim izbjeći nepotpuno ili netočno prenošenje misli kolegica i kolega i fokusirati se na pojmove i probleme oko kojih nemam dvojbi da su na neki način bili predmetom rasprave.

Nastavak teksta podijeljen je u tri cjeline posvećene sljedećim temama: (1) organizaciji sudskog sustava, (2) kvaliteti sudskih odluka i (3) vladavini prava u komparativnoj perspektivi.

* Poslijedoktorand-predavač na Katedri za europsko javno pravo, Sveučilište u Zagrebu Pravni fakultet

¹ Vidi, primjerice, Svan Relac, 'Međunarodna konferencija "Jurisprudence in Central and Eastern Europe: Work in Progress 2018", Pravni fakultet u Zagrebu, 13.–14. rujna 2018.' (2018) 7 Zagrebačka pravna revija 91.

2. ORGANIZACIJA SUDSKOG SUSTAVA U HRVATSKOJ

Velik dio problema spomenutih tijekom okruglog stola odnosi se na učinkovito funkcioniranje sudova. Uzrok tih problema često se predstavlja kao *eksteran* u odnosu na hrvatske suce i sudove. Primjerice, Okvirnim mjerilima za rad sudaca, koja propisuje ministar pravosuđa i uprave temeljem čl. 79. st. 1. Zakona o sudovima, određuje se broj odluka koje su suci dužni donijeti tijekom kalendarske godine. Te norme u praksi navodno dovode do preopterećenosti velikog broja sudaca, zbog čega se produžuje trajanje sudskih postupaka. S druge strane, suci koji bi stigli ispuniti normu prije roka nemaju motiv za to jer time samo riskiraju da im predsjednik njihova suda dodijeli dodatni broj predmeta koje trebaju riješiti. Dakle, u slučaju okvirnih mjerila imamo problem za koji je primarno odgovorna izvršna vlast, tj. Ministarstvo pravosuđa i uprave. Slično tome, zakonski rokovi također pridonose preopterećenosti sudaca, što je pak stvar zakonodavca.² Zakonodavnoj se vlasti prigovara i na prečestom mijenjanju zakona. To onemogućava sucima ustaljivanje prakse u pogledu određenih zakonodavnih rješenja te ih iznova vraća na početak i zahtijeva učenje zakona 'od nule'.³

Nadalje, hrvatsko se sudstvo suočava s nizom tehnoloških izazova. Posebno se ističu ograničen pristup javnosti sudskim odlukama u bazama sudske prakse te nedostatak informacija o praksi Suda Europske unije i Europskog suda za ljudska prava, čije presude postaju sve relevantnije u mnogim sudskim postupcima. Dakako, ti i slični problemi nisu nešto što bi sudovi mogli samostalno riješiti, već i tu u određenoj mjeri ovise o suradnji s drugim granama vlasti, koje bi im trebale omogućiti odgovarajuće resurse i uvjete za rad.

Konačno, vjerojatno najveći problem u perspektivi za hrvatsko sudstvo tiče se ljudstva. U korijenu tog problema nizak je standard plaća u pravosuđu. To dovodi do odlaska pomoćnog osoblja na bolje plaćene poslove u drugim branšama. Istovremeno, sudske i druge pravosudne dužnosti postaju neprivlačne mladim i nadarenim pravnicima te priljev kvalitetnog kadra postaje ograničen. Stoga je potencijalna potkapacitiranost sudova, kojoj ćemo svjedočiti u budućnosti, dvostruka: administrativna i tehnička s jedne te intelektualna i stručna s druge strane. No ni na pitanje plaća ili uvjeta rada sudovi ne mogu samostalno utjecati.

Kao što je vidljivo, prethodno navedeni problemi odnose se na faktore koji su normativne (okvirna mjerila, rokovi), tehnološke (dostupnost sudske prakse) i ljudske (pomoćno i stručno osoblje) naravi. Stoga ih je teško – a moguće je da to i nije potrebno ni korisno – karakterizirati kao probleme povezane s vladavinom prava, barem u smislu u kojem se

² Zanimljiva misao koja se mogla čuti na okruglom stolu jest da se pristup zakonodavne i izvršne vlasti pitanju uređenja funkcioniranja pravosuđa temelji samo na 'batinama', ne i 'mrkvama'. Drugim riječima, postavljaju se samo određeni zahtjevi i predviđaju sankcije za suce koji ih prekrše, a ne i nagrade za suce koji ih prije vremena ili iznimno kvalitetno ispune, ili čak nadmaše.

³ Treba reći i da su sami suci često ti koji se zalažu za izmjene zakona i rješenje vide u neprestanim intervencijama u tekst zakona, a ne u kreativnom i usklađenom tumačenju zakona, što je također bilo spomenuto tijekom okruglog stola.

taj pojam uobičajeno koristi.⁴ Oni se više čine pitanjima organizacije i resursa. Što napraviti da bi sudovi imali više vremena za smislen rad na predmetima? Napredniju tehnologiju? Brojniji i kvalitetniji kadar na raspolaganju?

Promatrani na taj način, spomenuti problemi ne čine se kao specifičnost hrvatskog pravosudnog sustava. Naprotiv, vjerojatno se radi o sveprisutnom načelnom problemu uređenja i vođenja države. Sličnu situaciju nedavno smo mogli vidjeti i u zdravstvu. Prilikom pandemije bolesti COVID-19 mnogi problemi u zdravstvenom sustavu isplivali su na površinu. Između ostalog, govorilo se o preopterećenosti bolnica, nedostatku kadra, kreveta i respiratora itd. Međutim, u stvarnosti problem nije bio toliko u nedostatnim kapacitetima koliko u njihovoj lošoj mobilizaciji, organizaciji i koordinaciji.⁵ Ranije spomenute probleme povezane s organizacijom sudskog sustava u Hrvatskoj stoga je bolje promatrati ne kao pitanja vladavine prava, već kao odraz društveno-političke kulture, odnosno njezinih manjkavosti.

3. PITANJE KVALITETE SUDSKIH ODLUKA

Nasuprot tome, jedna od stvari koja je više puta bila spomenuta tijekom okruglog stola znatno je važnija u kontekstu vladavine prava. Radi se o sljedećem scenariju: kao što je već rečeno, zbog niza razloga hrvatski su sudovi preopterećeni.⁶ Suci nemaju dovoljno vremena kvalitetno se posvetiti određenim predmetima i spisima. Istovremeno, ne žele riskirati razvlačenje postupaka unedogled ili sankcije za slučaj da ne poštuju propisane norme i rokove. Suci su stoga često primorani 'prelomiti'⁷ i napisati kakvu-takvu odluku samo da bi riješili stvar. Dakle, kompromis se radi na štetu materijalne (ponekad i formalne) kvalitete sudskih odluka.

Taj scenarij nije nepoznat u akademskom svijetu, ne samo na pravnim fakultetima. Mnogi profesori i znanstvenici zatrpani su nastavnim, istraživačkim i projektnim obvezama. Pritisnuti rokovima, obećanjima, zahtjevima znanstvene produktivnosti, kvartilima i kategorizacijama radova, prilikom provođenja istraživanja i pisanja znanstvenih radova često moraju praviti slične kompromise nauštrb kvalitete. U tom smislu pravnici na fakultetima u potpunosti razumiju pravnike iz sudstva. Mnogi kolege iz akademske zajednice također su svjesni da će rijetko, vjerojatno nikada, uspjeti napisati savršen tekst. Ali na nekoj stranici i u nekom trenutku moraju se zaustaviti da bi na vrijeme ispunili

⁴ O tome će više govora biti u nastavku teksta; vidi dio 3.

⁵ Vidi, primjerice, Sanja Despot i Gabrijela Galić, 'Hrvatsko zdravstvo je pred slomom' (*Faktograf*, 9. studeni 2020.) <https://faktograf.hr/2020/11/09/hrvatsko-zdravstvo-je-pred-slomom/>.

⁶ Aktualni podaci kažu sljedeće: hrvatski su sudovi među najopterećenijima u Europskoj uniji u pogledu broja novih predmeta i broja predmeta u postupku (tj. neriješenih predmeta) po stopi stanovnika. Ti se brojevi nisu bitno promijenili s recentnim povećanjem korištenja elektroničkih sredstava komunikacije. Vidi Komunikacija Europske komisije, *Izvešće o vladavini prava za 2021. – Poglavlje za Hrvatsku*, SWD(2021) 713 (Bruxelles, 20. srpanj 2021.), dio 1. 'Pravosudni sustav'; i Komunikacija Europske komisije, *Pregled stanja u području pravosuđa u EU-u ('EU Justice Scoreboard 2022')*, COM(2022) 234 (Bruxelles, 19. svibanj 2022.), dio 3.1 'Učinkovitost pravosudnih sustava'.

⁷ Koristim izraz koji se ponavljao na okruglom stolu.

brojne prethodno spomenute zahtjeve. Međutim, u tom trenutku znanstvenik zna ili bi trebao znati da s kompromisom napravljenim na račun kvalitete teksta riskira negativnu reakciju svojih 'vršnjaka', tj. kolegica i kolega koji se bave istom temom. Za takav će tekst možda dobiti loše recenzije ili neće uspjeti pronaći ugledan znanstveni časopis koji bi ga objavio. A čak i ako ga uspije objaviti negdje, možda isprovocira nekog drugog autora da napiše rad koji će tvrditi suprotno i uvjerljivo pobiti sve njegove argumente i izložiti ih kritici itd.

Isto vrijedi i za suce koji se odlučuju 'prelomiti' stvari. Ako napišu i objave sadržajno ili formalno lošu presudu, izlažu se višestrukim negativnim posljedicama. Prvo i osnovno, riskiraju da žalbeni sud njihovu presudu sruši i vrati im predmet na ponovno odlučivanje. Upravo je to čest razlog predugog trajanja sudskih postupaka i dovodi do problema s učinkovitošću pravosuđa i suđenjem u razumnom roku. Naravno, dio odgovornosti leži i na višim sudovima, koji, čini se, nemaju ništa protiv beskonačnog vraćanja predmeta nižem sudu, a da sami ne odluče o meritumu stvari. Takav 'začarani krug' feleričnih prvostupanjskih i pilatovskih žalbenih odluka odavno je prepoznat kao jedna od najvećih boljki domaćeg postupovnog prava te ju je i Europski sud za ljudska prava ocijenio suprotnom pravu na pravično suđenje.⁸

Ta praksa može se smatrati odrazom socijalističke pravne kulture, koja i više od trideset godina nakon promjene društveno-političkog uređenja ostaje iznenađujuće otporna. Neke od glavnih karakteristika te pravne kulture, kako ih je opisao profesor Alan Uzelac,⁹ a relevantne su za ovu raspravu, jesu: pretjerani formalizam sudova, tj. traženje isključivo formalnih razloga za odluku kako bi se izbjegao ulazak u meritum problema, što je zapravo refleksija podređenosti sudstva komunističkoj partiji i izbjegavanje odlučivanja o važnim društvenim i političkim temama, odnosno prepuštanje svih odluka političkim elitama; fiksacija sudova na sporedna, društveno irelevantna činjenična umjesto na pravna pitanja; dostupnost višestrukih pravnih sredstava kojima se odgađa izvršnost sudskih odluka, a koja se (zlo)upotrebljavaju da bi se postupak odužio kroz neprestano vraćanje na ponovno suđenje, sve da bi se izbjegla konačna odluka.

Ovom 'ping-pongu' između prvostupanjskih i žalbenih sudova nerijetko možemo svjedočiti i danas. Takva je praksa jedan od glavnih razloga predugog trajanja postupka. Ona dovodi do srozavanja pravne sigurnosti i predvidljivosti, vrijednosti koje predstavljaju temeljne zahtjeve vladavine prava, s obzirom na to da pojedinci ne mogu biti sigurni kada će (i hoće li uopće) njihova subjektivna prava ili interesi biti pravomoćno zaštićeni pred sudovima. To pak vodi tome da su sudovi u Hrvatskoj institucije koje ulijevaju jako malo povjerenja u građane. Stoga ne iznenađuje što je u konačnici povjerenje građana u hrvatsko pravosuđe daleko najniže u cijeloj Europskoj uniji i što je

⁸ Vidi Alan Uzelac, 'Accountability and Transparency in Civil Justice: Some General Remarks and a View from Croatia' (2021) 3 Revija Kopaoničke škole prirodnog prava: časopis za pravnu teoriju i praksu 121, 134–136.

⁹ Vidi raspravu u Alan Uzelac, 'Survival of the Third Legal Tradition?' (2010) 49 Supreme Court Law Review 377.

u konstantnom padu u posljednjih nekoliko godina.¹⁰ I ne samo građana, već i poslovnog sektora, što rezultira lošom investicijskom klimom, koja koči gospodarski napredak. Pritom su razlozi tog nepovjerenja koji se najčešće spominju uplitanje izvršne vlasti u rad sudova, pritisak političara i vladajućih struktura na sudove te podlijevanje sudova raznim gospodarskim ili drugim partikularnim interesima.

Kvaliteta je sudskih odluka, dakle, jedan od temeljnih zahtjeva vladavina prava, iako se kod nas ponekad ne doživljava takvom. Povezana je s dužnošću sudova da navedu razloge zbog kojih su odlučili na određeni način i ponude prikladno opravdanje za svoje odluke. Ta je ideja jasno iskazana u presudi Vrhovnog suda SAD-a u predmetu *Planned Parenthood protiv Casey* u većinskom mišljenju koje su zajednički napisali suci Sandra Day O'Connor, Anthony Kennedy i David Souter – da se odluka bez principijelnog i dosljednog opravdanja uopće ne bi mogla smatrati sudskim aktom.¹¹ Dužnost sudova da navedu razloge i opravdaju odluke proizlazi iz načelne obveze da izvršavanje javne vlasti mora biti opravdano i zakonski utemeljeno. U odnosu na pojedince ta obveza podrazumijeva da imaju pravo znati razloge zbog kojih su njihova prava i obveze o pojedinim situacijama uređeni na određeni način.¹² Kao takva, ta dužnost sudova može se smatrati i dijelom subjektivnog prava pojedinaca na pristup sudu i učinkovit pravni lijek, kako proizlazi iz prakse nekih europskih sudova.¹³

Sadržajno manjkave odluke ne ispunjavanju ni druge važne funkcije koje sudovi imaju u demokratskom društvu. Osim što, kao što je već rečeno, određuju temelj po kojem žalbeni sudovi jedino mogu preispitivati njihovu valjanost i daju pojedincima razloge zbog kojih dobivaju ili gube spor, ponuđeno opravdanje i argumentacija sudskih odluka u širem smislu pojma vladavine prava važni su iz sljedećih razloga: (a) pojašnjavaju drugim granama vlasti gdje leže granice zakonitosti i ustavnosti njihova djelovanja; (b) otkrivaju pravnoj znanosti kako se određene odluke uklapaju u pravni sustav i dotadašnju sudsku praksu; (c) služe povećanju individualne odgovornosti sudaca jer se od njih zahtijeva svjesno i otvoreno navođenje razloga kojima su se vodili prilikom donošenja odluke; (d) nužni su za osiguravanje ujednačenosti prava u pogledu nastojanja viših sudova da upozore niže sudove koje je ispravno tumačenje pravnih odredaba; (e) služe interesu transparentnosti dajući uvid u odlučujuće razloge i argumente temeljem kojih sudovi donose odluke, od kojih mnoge imaju izvanredan društveno-politički značaj; (f) štite i promiču vrijednosti demokracije i diobe vlasti s obzirom na to da objašnjavaju razloge

¹⁰ Vidi *Pregled stanja u području pravosuđa u EU-u*, dio 3.3 'Neovisnost'; i *Izvešće o vladavini prava za 2021. – Poglavlje za Hrvatsku*, str. 2–6.

¹¹ *Planned Parenthood protiv Casey*, 505 US 833 (1992), 865–866 (u originalu: 'a decision without principled justification would be no judicial act at all').

¹² U kontekstu prava EU-a vidi čl. 296. UFEU-a, koji se odnosi na zakonodavnu vlast ('U pravnim se aktima navode razlozi na kojima se akti temelje [...]'); čl. 41(2)(c) Povelje o temeljnim pravima, koji se odnosi na izvršnu vlast (pravo na dobru upravu, koje podrazumijeva 'obvezu uprave da obrazloži svoje odluke'); te čl. 36. Statuta Suda EU-a ('Presude moraju imati obrazloženje') i čl. 87(m) Poslovnika Suda EU-a (o sadržaju presuda, koji kao jedan od obveznih elemenata presuda navodi njihovo obrazloženje), koji se odnose na sudsku vlast.

¹³ Opet u kontekstu prava EU-a vidi nedavni Predmet C-561/19 *Conorzio Italian Management* EU:C:2021:799.

zbog kojih je potrebno demokratski legitimiranu zakonodavnu vlast i izvršnu vlast koja ima prednost u pogledu regulatornih resursa i ekspertize ograničiti od strane neizabrane sudske vlasti. Zaista, može se reći da od opravdanja i argumentacije sudskih odluka ovisi legitimitet i autoritet sudova kao jedne od grana vlasti.¹⁴

Nažalost, dojam je da odluke hrvatskih sudova općenito ne ispunjavaju sve (ili mnoge) od ovih funkcija. Kvaliteta sudskih odluka često je predmet kritike stručnjaka koji su puno bolje upoznati s domaćom sudskom praksom. Dio objašnjenja leži u pravnoj kulturi, i to ne samo u ostavštini socijalističke pravne tradicije, već i u prenaplašenim karakteristikama pravnog formalizama, koji je prisutan i u drugim državama kontinentalne Europe koje baštine tradiciju civilnog prava.¹⁵ Neke su od njih: formalističko, deduktivno i cirkularno rasuđivanje, koje se najslikovitije ogleda u 'špranciranoj' strukturi obrazloženja presude (izreka – argumenti stranaka, tj. navodi iz tužbe/žalbe i odgovora na tužbu/žalbu – opis činjenica i primjenjivog prava – završna formulacija 'na temelju prethodnih razmatranja/uzevši u obzir navedeno/slijedom iznijetog [...] valjalo je/treba odlučiti kao u izreci'); korištenje isključivo pravničkog, tehničko-birokratskog, apstraktnog izričaja; pozivanje na uski krug formalnih izvora prava (u pravilu odredbe zakona, ponekad pravna načela, rijetko sudska praksa ili ustav); naglasak na utvrđivanju činjenica i *primjeni* prava, ne na *tumačenju* prava i raspravi o različitim mogućim značenjima zakonskih pojmova i odredaba; nepostojanje dijaloga između sudaca, između sudova, sa strankama u postupku i njihovim zastupnicima, s pravnom znanošću, s javnosti itd. Stoga je ponekad iz nekih sudskih odluka teško iščitati što je zapravo sud htio reći i odlučiti, iz kojih razloga, kojim se sve izvorima prava vodio itd.

Iz prethodne rasprave proizlazi, nadam se, da je pitanje kvalitete sudskih odluka od primarne važnosti kada se govori o pravosuđu i vladavini prava. To pitanje zavrjeđuje puno veću pažnju ne samo u sudskim krugovima i odvjetništvu ili u akademskim krugovima i na fakultetima već i u političkim krugovima i u medijima i javnosti. Raspravom o toj temi u biti dolazimo do pojmova od primarne važnosti za svaki ustavni poredak i demokratsko društvo: od diobe vlasti i transparentnosti i odgovornosti sudova, ujednačenosti prava i osiguravanja jednakosti svih pred zakonom do prava pojedinaca na učinkovitu pravnu zaštitu i pristup pravosuđu.

¹⁴ Vidi Mauro Cappelletti, *The Judicial Process in Comparative Perspective* (Clarendon Press 1989) 43–44.

¹⁵ Za poznatu raspravu o tim karakteristikama na primjeru nekoliko istaknutijih pravnih sustava vidi Robert Summers i Michele Taruffo, 'Interpretation and Comparative Analysis' u: Neil MacCormick i Robert Summers (ur.), *Interpreting Statutes: A Comparative Study* (Ashgate Publishing 1991) 461, 479–502.

4. VLADAVINA PRAVA U KOMPARATIVNOJ PERSPEKTIVI – ŠTO NAM TO GOVORI O STANJU VLADAVINE PRAVA U HRVATSKOJ?

Još jedna stvar koju je moguće primijetiti čitajući prethodne retke jest da je vladavina prava zapravo jako širok pojam, konceptualno (a moguće i vrijednosno) prilično neodređen, pod koji je moguće podvesti mnoge konkretnije pojmove. Koji su to točno pojmovi i koji bi bili obrisi koncepta vladavine prava, ovisi o nečijem subjektivnom razumijevanju tih pojmova, kao i o pravnoj tradiciji unutar koje netko djeluje ili je obrazovan.¹⁶ Nadalje, u literaturi se često može pronaći razlikovanje između formalnih i suštinskih koncepcija vladavine prava.¹⁷ Formalna koncepcija podrazumijevala bi samo postojanje određenih elemenata, kao što su dioba vlasti, mogućnost sudske kontrole zakonitosti i ustavnosti pravnih akata, uspostavljene procedure donošenja akata koji se objavljuju javno, primjenjuju općenito i prospektivno i sl. Međutim, ta koncepcija ne govori ništa o sadržaju tih elemenata, primjerice zakona koji se usvajaju u propisanoj proceduri. S druge strane, suštinska koncepcija podrazumijevala bi ne samo formalno postojanje određenih elemenata već i njihovu usklađenost s nizom političko-moralnih vrijednosti, poput demokracije, pravde, slobode, jednakosti, dostojanstva, zaštite ljudskih prava itd. Ta koncepcija tako postavlja određene kvalitativne uvjete prethodno spomenutim formalnim elementima, primjerice da zakoni, iako su usvojeni u propisanoj proceduri, ne smiju diskriminirati određene pojedince ili društvene skupine, ili moraju unaprjeđivati društvenu pravdu i sl. Također, u određenim pravnim sustavima postoje pokušaji definiranja pojma vladavine prava.¹⁸ U Europskoj uniji, primjerice, Europska komisija definirala je vladavinu prava kroz sedamnaest glavnih načela koja sačinjavaju taj koncept, koja su kao takva prepoznata u praksi sudova u Luxembourg i Strasbourg.¹⁹

Jednako tako, iako bi se svaki problem vjerojatno mogao u konačnici povezati s vladavinom prava, to nije uvijek korisno. Razlog tome jest to što, ako se sve prikazuje kao problem vladavine prava, može doći do smanjenja ili gubitka analitičke i normativne vrijednosti tog pojma. Stoga je poželjno biti precizniji i oprezniji s korištenjem tog pojma u akademskom i političkom diskursu. Jedino je tako moguće znati o čemu točno govorimo

¹⁶ Primjerice, vladavina prava na drugim jezicima iskazala bi se kroz pojmove kao što su *rule of law*, *Rechtsstaat*, *état de droit*, *stato di diritto* itd., ali ti koncepti ne znače nužno isto, već se njihovo značenje razlikuje od države do države.

¹⁷ Za korisnu raspravu vidi Paul Craig, 'Formal and Substantive Conceptions of the Rule of Law: An Analytical Framework' (1997) Public Law 467.

¹⁸ U Vijeću Europe vidi Europska komisija za demokraciju putem prava (Venecijanska komisija), *Kontrolni popis za vladavinu prava*, studija br. 711/2013, CDL-AD(2016)007 (Strasbourg, 18. ožujak 2016.). U Ujedinjenim narodima vidi Vijeće sigurnosti, *Vladavina prava i tranzicijska pravda u konfliktnim i post-konfliktnim društvima: Izvješće Glavnog tajnika*, S/2004/216 (New York, 23. kolovoz 2004.).

¹⁹ Među tim su načelima dioba vlasti, demokracija, zaštita ljudskih prava, jednakost, zakonitost, pravna sigurnost, jasnoća i stabilnost zakona, transparentnost, odgovornost, zabrana arbitrarnosti, tj. proizvoljnog izvršenja ovlasti, nepristranost javne uprave, suzbijanje korupcije, neovisno i nepristrano sudstvo, učinkovita sudska zaštita, razumno trajanje sudskih postupaka i učinkovito sudsko preispitivanje i nadzor; vidi Komunikacija Europske komisije, *Daljnje jačanje vladavine prava u Uniji. Trenutačno stanje i mogući sljedeći koraci*, COM/2019/163 (Bruxelles, 3. travanj 2019.); i Europska komisija, *Special Eurobarometer 489 – 'Rule of Law' Report* (travanj 2019.) 3–4.

i što je potrebno, a što moguće napraviti da se određene manjkavosti pravnog sustava analiziraju i isprave.

Primjerice, predugo trajanje sudskih postupaka povezano je s učinkovitom pravnom zaštitom, koja je jedan od elemenata koncepta vladavine prava. U tom pogledu smatram da je sasvim u redu taj problem stavljati u kontekst vladavine prava. Ali stvari o kojima se većinu vremena govorilo na okruglom stolu imaju puno nategnutiju poveznicu s vladavinom prava. Kao što sam ranije tvrdio, o faktorima poput okvirnih mjerila za rad sudaca, nedostupnosti sudske prakse ili nedostatka (kvalitetnog) osoblja korisnije je raspravljati kao o problemima organizacije i resursa (vremenskih, tehnoloških, ljudskih). Naravno, i njih se u nekoliko koraka može povezati s vladavinom prava. Na primjer, recimo da se ispostavi da su okvirna mjerila neprikladna cilju koji nastoje postići. Norme koje su određene ne mogu se smisleno ostvariti u stvarnom životu. Kao rezultat imamo preopterećene sudove koji ne stignu kvalitetno rješavati predmete. Postupci stoga traju nerazumno dugo, što je povezano s učinkovitom pravnom zaštitom, i u konačnici s vladavinom prava. Ista je stvar i s kadrovskim problemima, koji ugrožavaju svakodnevno funkcioniranje sudova, kvalitetno pravosuđenje, učinkovitost pravne zaštite i tako dalje... Osobno sumnjam da je korisno te stvari tematizirati iz perspektive vladavine prava. Jednostavno, ako 'vladavina prava' znači *sve*, onda 'vladavina prava' ne znači *ništa*.

Druga je stvar što je o krizi ili ugrozama vladavine prava jako teško govoriti temeljem vrlo specifičnih, izoliranih, jednokratnih ili pak prostorno i vremensko ograničenih problema koji se tiču manjih 'kotačića' u institucionalno-pravnom poretku neke države. Nasuprot tome bilo bi kontinuirano i višegodišnje sustavno narušavanje velikog broja temeljnih načela, poput diobe vlasti, demokracije, zaštite ljudskih prava, pravne sigurnosti, neovisnog i nepristranog sudstva, koje dovodi do istinski zabrinjavajuće erozije vladavine prava. Upravo se takve situacije uzimaju kao pravi primjeri narušavanja vladavine prava, kakvi su se u Europskoj uniji u posljednjih desetak godine mogli vidjeti u pojedinim državama članicama, poput Poljske i Mađarske. U njima dolazi do stvaranja autokratskih, neliberalno-demokratskih političkih režima, koji određenim mjerama i 'puzajućim' ili instantnim reformama dokidaju ustavnu trodiobu vlasti. Primjerice, izvršna vlast ozbiljno narušava neovisnost sudstva kroz mjere koje dovode do prijevremenog umirovljenja sudaca, omogućavanja kontrole ministra pravosuđa nad imenovanjem sudaca i produžavanjem njihovih mandata, osnivanja disciplinskih vijeća koja sankcioniraju suce zbog upućivanja zahtjeva Sudu EU-a za prethodnu odluku o tumačenju prava EU-a itd. Sve to neminovno utječe na stanje vladavine prava na razini Unije: bez neovisnog nacionalnog sudstva ne može se provoditi sudska kontrola ostalih grana vlasti koje su zadužene za primjenu prava EU-a niti mogu funkcionirati mehanizmi koji su od presudne važnosti za pravni poredak Unije utemeljeni na načelu međusobnog povjerenja, kao što su izvršenje

presuda iz drugih država članica, izvršenje europskih uhidbenih naloga te suradnja između nacionalnih sudova i Suda EU-a u prethodnom postupku.²⁰

Sve navedeno odnosi se na, po mom mišljenju, istinske probleme vladavine prava koji su relevantni za suce i sudove. No o njima se nije raspravljalo na ovom okruglom stolu. Moguće je da se slični problemi ne pojavljuju u istom obliku ili intenzitetu kod nas, što ne znači da ne postoje. Uzmimo kao primjer ulogu Državnog sudbenog vijeća u izboru sudaca; ili periodične sigurnosne provjere sudaca koje provodi izvršna vlast, uvedene Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima iz 2022. godine, koje su od strane Venecijanske komisije ocijenjene kao potencijalna vrsta 'vanjskog pritiska' na suce koja bi se trebala odbaciti ili bolje zakonski urediti,²¹ ili pitanje usklađenosti s načelom vladavine prava i neovisnosti sudaca u EU-u članka 40. stavka 2. Zakona o sudovima, po kojoj su suci viših sudova koji odlučuju o konkretnom slučaju strogo formalnopravno obvezani načelnim pravnim shvaćanjem koje je prihvaćeno na sjednici svih sudaca tog suda ili relevantnog sudskog odjela, koje je nedavno Visoki trgovački sud uputio Sudu EU-a u prethodnom postupku.²²

O ovim zanimljivim i važnim pitanjima, koja se puno više tiču vladavine prava, nažalost, nije bilo govora na okruglom stolu. Stoga je dojam da, ukoliko su najveći problemi vladavine prava iz perspektive sudstva u Hrvatskoj zaista prethodno spomenuti organizacijski, tehnološki i kadrovski, situacija u domaćem pravosuđu čak se može smatrati dobrom. U usporedbi s Poljskom, Mađarskom ili nekim drugim europskim državama, u kojima je stanje vladavine prava znatno lošije, mogli bismo biti zadovoljni situacijom u Hrvatskoj. To podsjeća na izjavu predsjednika Zorana Milanovića, koji je na dan održavanja okruglog stola (4. studenoga 2022.) prisustvovao danu Fakulteta političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu. Obraćajući se studentima politologije i novinarstva, predsjednik Milanović poručio je da je njihova odgovornost za političku i medijsku kulturu velika, ali da oni nisu jedini odgovorni za trenutno stanje te da se ne mogu smatrati osobito lošima – dovoljno je samo pogledati situaciju u tom području u Srbiji ili drugim državama iz regije, pa će se pravo stanje u Hrvatskoj prikazati u boljem svjetlu.²³ Tako isto i u pogledu vladavine prava – s obzirom na to da nam nije loše kao u Poljskoj ili Mađarskoj, mora da nam je sasvim u redu. Pitanje je, dakle, s kim se

²⁰ Za nedavnu raspravu o ovoj temi vidi Tamara Čapeta, 'Može li Europski sud spasiti vladavinu prava?' u: Arsen Bačić (ur.), *Pravo i politika EU – stara pitanja, novi odgovori* (Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, 2020) 57.

²¹ Europska komisija za demokraciju putem prava (Venecijanska komisija), *Croatia: Opinion on the Introduction of the Procedure of Renewal of Security Vetting Through Amendments to the Courts Act*, mišljenje br. 1073/2021, CDL-AD(2022)005 (Strasbourg, 21. ožujak 2022.); Damir Kontrec, *Sigurnosne provjere sudaca u Republici Hrvatskoj* (Fondacija Centar za javno pravo, 2022), https://www.fcjp.ba/images/Damir_Kontrec-Sigurnosne_provjere_sudaca_u_RH.pdf.

²² Vidi Zahtjev za prethodnu odluku od 30. studenog 2021. u Predmetu C-727/21 *Udruga KHL Medveščak Zagreb* (u tijeku) i Alan Uzelac, 'Jedinstvena primjena prava u hrvatskom parničnom postupku: tradicija i suvremenost' u: Jakša Barbić (ur.), *Novine u parničnom procesnom pravu* (Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, 2020), 111.

²³ Ines Lukić, 'Milanović studentima novinarstva: "Niste vi krivi, ali hvala Bogu da postoji Srbija, oni su još gori od nas"' (*Jutarnji list*, 4. studeni 2022.) <https://www.jutarnji.hr/vijesti/hrvatska/milanovic-studentima-novinarstva-niste-vi-krivi-ali-hvala-bogu-da-postoji-srbija-oni-su-jos-gori-od-nas-15270962>.

uspoređujemo. Vladavina je prava ideal, teško dostižan, vjerojatno nepostojeći u stvarnom životu, stoga relativan, pa se o njemu najbolje može govoriti kroz usporedbu s drugima.

Jedan od mogućih razloga zašto stanje u Hrvatskoj ne može 'otklizati' prema potpunoj odsutnosti vladavine prava kao u Poljskoj i Mađarskoj jest možda upravo neuređenost pravosudnog sustava. Taj se sustav često naziva 'državom u državi'.²⁴ Sudstvo se previše entuzijastično oslanja na načelo neovisnosti kako bi se izoliralo od utjecaja drugih grana vlasti i kritike javnosti. No rezultat toga nije kvalitetan, učinkovit, nepristran i neovisan sudski sustav, već upravo suprotno – sustav koji perpetuira loše karakteristike naslijeđene iz prethodnog socijalističkog režima, filtrirane kroz parcijalnu demokratsku postkonfliktnu tranziciju iz devedesetih godina prošlog stoljeća.²⁵ Stoga je zbog otpora koji dolazi iz redova sudstva, a koji stremi očuvanju *statusa quo*, vrlo teško provesti bilo kakve reforme, čak i one konstruktivne i pozitivne. Posljedično, vrlo je teško podčiniti sudstvo političkoj vlasti ne samo zbog njegove nedodirljivosti nego i zbog njegove nefunkcionalnosti. Jer da bi se uspješno politički 'zarobio' bilo koji sustav, potrebni su poslušni i sposobni unutar sustava, spremni na suradnju, kojima se u ruke daju funkcionalni mehanizmi, koji bi tako nešto omogućili i proveli u djelo.

5. ZAKLJUČAK

Okrugli stol o vladavini prava bavio se jednom od najaktualnijih tema suvremene pravne znanosti. Razgovaralo se o nekim problemima koji nisu nužno usko povezani s pojmom vladavine prava. Otvorile su se neke teme koje su puno povezanije s tim pojmom. Za mnoge druge, koje su od prvenstvene važnosti za vladavinu prava u Hrvatskoj, nije bilo prostora ni vremena. Zato raduje što je ovaj okrugli stol samo jedan u nizu onih koji se planiraju održati na Pravnom fakultetu u Zagrebu na tu temu. Nadam se da će sljedeći događaji privući još veći broj sudionika, i to ne samo iz pravnih krugova već i općenito iz javnosti.

Jedna od načelnih poruka okruglog stola, s kojom se teško ne složiti, odnosi se na korisnost i potrebu održavanja ovakvih skupova, na kojima se znanstvenici susreću s praksom. Zaista, ne postoji nešto što je korisnije za sve dionike pravnog sustava, pa i sam pravni sustav u cjelini, a jednostavnije izvesti – omogućiti interakciju i suradnju između odvjetništva, sudstva i znanosti, ili, kako to znaju reći u SAD-u, između 'komore, sudnice i akademije'.²⁶

²⁴ Boris Orešić, 'Četiri prijedloga za reformu pravosuđa: Kako promijeniti sustav koji je postao država u državi' (*Jutarnji list*, 25. travanj 2021.) <https://www.jutarnji.hr/globus/politika/4-prijedloga-za-reformu-pravosuđa-kako-promijeniti-sustav-koji-je-postao-drzava-u-drzavi-15068031>.

²⁵ Vidi Uzelac, 2010 i Uzelac, 2021.

²⁶ Sintagma u originalu glasi: 'the bar, the bench, and the academy'; vidi Seth P. Waxman, 'Rebuilding Bridges: The Bar, the Bench, and the Academy' (2002) 150 *University of Pennsylvania Law Review* 1905; a za klasik o doprinosu sudstva i odvjetništva pravnim fakultetima vidi Learned Hand, 'Have the Bench and Bar Anything to Contribute to the Teaching of Law?' (1926) 24 *Michigan Law Review* 466.

Da bi ta razmjena znanja i iskustva bila uspješna, potrebno je ostvariti nekoliko preduvjeta. Po mom mišljenju, sljedeća dva iznimno su važna: razumjeti o čemu govorimo, tj. biti jasniji i precizniji s pravnim konceptima koje koristimo, te razumjeti tko je za što zadužen i odgovoran. U ovom tekstu pokušao sam dati neka svoja razmišljanja o konceptu vladavine prava, što je stvar prvog spomenutog preduvjeta. U pogledu drugog, na samom kraju osvrnuo bih se na ulogu sudova, budući da u svojem znanstveno-istraživačkom radu imam najveći interes za njih.

Da bih ukratko objasnio svoje viđenje njihove uloge, koje dijele mnogi moji kolege i mentori,²⁷ krenut ću od misli koja se često ponavlja kao definicija vladavine prava: vladavina prava, a ne vladavina ljudi.²⁸ Pod ovim 'vladavina ljudi' smatra se, naravno, 'vladavina jačeg', koja je postojala u prirodnom stanju, gdje su najjači ili najsposobniji opstajali. Nakon nastanka organiziranih političkih struktura, poput gradova, kraljevstava i država, ljudi vladaju putem političkih institucija, koje osnivaju i u koje biraju određene pojedince da ih zastupaju. Stoga se 'vladavina ljudi' može čitati i kao 'vladavina politike'. Ali politika, odnosno politički proces, kreira pravo. To znači da je pravo kreirano od strane nečega nad čime bi trebalo vladati. Međutim, pravo nije samo ono što se stvara u političkom procesu. Drugim riječima, politika nema konačnu riječ o tome što pravo jest. Kad bi imala, 'vladavina prava, a ne vladavina ljudi' bilo bi tautologija. Politika bi trebala vladati nad sobom, tj. ograničavati samu sebe, što je možda kroz povijest postojalo u nekim prosvijećenim apsolutizmima, ali je nespojivo s modernim demokratskim ustavnim porecima. No u političkom procesu nastaju *izvori prava*, a pravo je ono što sudovi u konačnici kažu da ti *izvori znače*. Sudovi, dakle, imaju ključnu ulogu u definiranju što je 'pravo' koje vlada, tj. ograničava 'ljude' ili politiku, odnosno druge (političke) institucije vlasti. Samim time sudovi sudjeluju u stvaranju prava. Njihova je uloga sadržajno ista kao i uloga zakonodavca, a jedina je razlika među njima u postupku u kojem stvaraju pravo.²⁹

Suci u Hrvatskoj trebali bi u potpunosti preuzeti tu ulogu i odgovornost koja s njom dolazi. Njihov *esprit de corps* trebao bi biti formiran oko takva razumijevanja vlastite svrhe i funkcije. Ostali dionici pravnog sustava – od drugih institucija vlasti, pravne znanosti i odvjetništva do medija i pojedinaca – trebali bi prepoznati i afirmirati takvu ulogu sudova. Uloga sukreatora prava i konačnog autoriteta o pitanju što pravo jest rezervirana je za sudove u poretku utemeljenom na vladavini prava, kakvim teži biti i hrvatski ustavno-

²⁷ Vidi Čapeta, 2020.

²⁸ U originalu, 'a government of laws and not of men', što se pripisuje Johnu Adamsu (1735–1826), drugom predsjedniku SAD-a; vidi John Adams, 'Novanglus Papers' (br. 7), u: *The Works of John Adams, Second President of the United States: with a Life of the Author, Notes and Illustrations, by his Grandson Charles Francis Adams* (Little, Brown & Co., 1856). Adams je zaslužan što je ta misao ugrađena u čl. 30. Povelje o pravima Ustava Massachusettsa iz 1780. godine, koji glasi: 'In the government of this Commonwealth, the legislative department shall never exercise the executive and judicial powers, or either of them: The executive shall never exercise the legislative and judicial powers, or either of them: The judicial shall never exercise the legislative and executive powers, or either of them: to the end it may be a government of laws and not of men'. O razvoju te ideje od Aristotela do modernog doba vidi Julian Sempill, 'The Rule of Law and the Rule of Men: History, Legacy, Obscurity' (2020) 12 *Hague Journal on the Rule of Law* 511.

²⁹ Cappelletti, 1989.

pravni poredak. Sudovi su ti koji jedini mogu osigurati da u konačnici vlada pravo, a ne ljudi. Ta uloga nije jednostavna ni laka, dapače. Ona zahtijeva visoke moralne i profesionalne standarde. No vjerujem da, ako (im) to išta znači, sudove u Hrvatskoj u preuzimanju i vršenju tako shvaćene funkcije u potpunosti podupiru mnogi pravni stručnjaci. Na kraju krajeva, *we are all in the same boat*.