

## KOMENTARI NA DOKUMENT “NACRT PRIJEDLOGA NACIONALNOG PLANA RAZVOJA PRAVOSUDNOG SUSTAVA OD 2021. DO 2027. GODINE“ KOJI JE U JAVNU RASPRAVU UPUTILA VLADA RH

Zahvaljujemo na mogućnosti komentiranja ovog dokumenta u okviru procedure e-Savjetovanje.

Naše opće primjedbe su slijedeće:

1. Rok od mjesec dana ostavljen za komentiranje Prijedloga je prekratak s obzirom na važnost ove teme te uzimajući u obzir da su unutar postavljenog roka Božićni i Novogodišnji praznici. Do 6. siječnja 2022. na platformu e-savjetovanje unesen je tako samo jedan komentar na ovaj Prijedlog.  
Predlažemo stoga Vladi da produži rok javne rasprave za najmanje dva dodatna mjeseca, te da pozove što širi krug javnosti da aktivno sudjeluje u diskusiji o ovom dokumentu.  
Teško se zatim oteti dojmu da je prijedlog pisan na brzinu, s gramatičkim greškama, nepovezanim sljedovima rečenica te s mnogo nekritičkog opisa stanja, čija svrha u jednom programskom dokumentu nije jasna. Jedini kritični dijelovi Prijedloga su oni u kojima se navode nalazi institucija Europske unije. Produljenje roka za raspravu može i u tom pogledu doprinijeti poboljšanju teksta.
2. Sugeriramo da Nacionalni plan posveti daleko više pažnje problemu slabog ugleda sudstva te visokom stupnju nepovjerenja javnosti u njegovu nepristranost i objektivnost. Sporost sudstva u donošenju presuda je dodatni uzrok nepovjerenja jer se otezanje postupaka često vidi kao pogodovanje tome da predmeti odu u zastaru.
3. Javnost je također nezadovoljna činjenicom da pojedini suci svojim ponašanjem znatno odstupaju od principa sudačke etike, a da se protiv njih na vrijeme ne poduzimaju odgovarajuće stegovne mjere, kao i da dio sudaca i dalje ostaje povezan s političkom elitom. Javnosti nije izbjeglo da zastrašujući primjeri korupcije među jednim brojem sudaca nisu bili otkriveni od strane sudske uprave i drugih državnih tijela, već prije svega djelovanjem medija, kao i istupanjem pojedinaca koji su bili uvučeni u koruptivne aktivnosti. U tom se kontekstu rečenica u Prijedlogu da je „hrvatski pravosudni sustav po pitanju neovisnosti pravosuđa u skladu je s najboljim praksama Europske unije, međutim to nije u dovoljnoj mjeri prepoznato od strane javnosti“ ne djeluje uvjerljivo. Pored toga, neovisnost nije cilj sama po sebi, već je ona samo nužan no ne i dovoljni uvjet da se ostvari nepristrano, tj. objektivno suđenje.

4. Vlada je priznala potrebu jačanja odgovornosti sudaca kada je u noveli zakona o sudovima predložila da svi suci moraju periodički prolaziti sigurnosne provjere. Međutim, ovaj Prijedlog Nacionalnog plana ne spominje tu mjeru. Znači li to da je Vlada od njega odustala, a da istovremeno nije predvidjela jačanje drugih mehanizama ostvarivanja odgovornosti sudaca? Prijedlog Nacionalnog plana bi to morao objasniti.
5. Dokument na nekoliko mjesta ističe da je najvažniji cilj da pravosudni sustav bude „učinkovit, neovisan i kvalitetan“ (npr. Uvod i Točka 3.1).  
Izraz „kvalitetan pravosudni sustav“ se rijetko upotrebljava u međunarodnoj praksi. Umjesto toga, najčešće se od sudstva traži da bude nepristrano ili objektivno, te efikasno u pogledu trajanja postupaka. Za razliku od toga, Vlada u ovom prijedlogu upotrebljava nejasan pridjev „kvalitetan“ u raznim inačicama 37 puta. Nepristrano suđenje se pak spominje samo jednom, i to kao nešto što je ostvareno. Predlažemo da se ta repetitivnost ukloni te da se jasnije specificiraju ciljevi koje se žele ostvariti.
6. Ovdje želimo podsjetiti da je Centar Miko Tripalo u kontekstu rasprave o predloženoj noveli zakona o sudovima iznio niz preporuka za povećanje transparentnosti sudske prakse i jačanja mehanizama odgovornosti u sudstvu, što vidimo kao glavne uvjete da se poveća povjerenje javnosti. Među tim mjerama najvažnije su slijedeće<sup>1</sup>:
  - a. Otvoriti mogućnost u zakonu i pozvati odvjetničke komore, pravne katedre i organizacije civilnog društva da daju svoje mišljenje o kandidatima za više sudačke položaje, kao i o kandidatima za članove Državnog sudbenog vijeća (DSV)..
  - b. Osigurati pristup javnosti video snimkama intervjua kandidata za sudačke položaje (Preporuke 1-3).
  - c. Učiniti stegovne postupke javnim te uvesti obavezu da DSV redovno obavještava Sabor o poduzetim stegovnim mjerama (Preporuke 4-6).
  - d. U objavljenom tekstu smo iznijeli argumente protiv generalnog uvođenja periodičnih sigurnosnih provjera sudaca te iznijeli argumente zašto ta mjera ne može dovesti do poduzimanja sankcija protiv sudaca. Upozorili smo i na nelogičnost sadašnjih zakona koji predviđaju da se istražno povjerenstvo za utvrđivanje činjenica u postupku stegovnog postupka može oformiti tek kada postupak dođe do DSV-a, dok bi očito činjenice trebalo utvrditi prije samog pokretanja stegovnog postupka.  
Umjesto toga smo predložili osnivanje posebnog ureda u okviru Predsjednika Vrhovnog suda koje bi imalo ovlaštenja da na osnovu zahtjeva ovlaštenih predlagača, na svoju inicijativu, a možebitno i na osnovi žalbi građana pokreće postupak utvrđivanja činjenica o prekršaju stegovnih odredbi od strane pojedinih sudaca, a i pokreće provjeru stjecanja imovine Na osnovu nalaza tog ureda Predsjednik Vrhovnog suda bi onda pokretao stegovne postupke pred DSV-om. Takvom uredu trebalo bi osigurati odgovarajuće resurse kao i suradnju drugih državnih tijela ako bi ono to smatralo potrebnim (Preporuke 7 i 8).

---

<sup>1</sup> Vidi poveznicu [https://tripalo.hr/wp-content/uploads/2021/12/Preporuke-CMT-za-povecanje-transparentnosti-i-odgovornosti-hrvatskog-sudstva\\_11zon.pdf](https://tripalo.hr/wp-content/uploads/2021/12/Preporuke-CMT-za-povecanje-transparentnosti-i-odgovornosti-hrvatskog-sudstva_11zon.pdf)

- e. U našem tekstu smo predložili niz promjena u postupku biranja članova Državnog sudbenog vijeća radi njegove veće transparentnosti i demokratičnosti (preporuke 18 do 23).

Predlažemo uključivanje svih ovih reformi u Nacionalni plan.

- 7. Prijedlog Nacionalnog plana predviđa da sve sudske odluke moraju biti objavljene do 2027.g., i to samo u anonimiziranom obliku.

U našem tekstu smo upozorili na štetnost sadašnje prakse u kojoj se objavljuje manje od 5% odluka županijskih sudova, i još manji postotak kod općinskih sudova. Takva praksa doprinosi neujednačenosti sudske prakse, te otežava strankama pokretanje sudske revizije tamo gdje se takva praksa među sudovima razlikuje. U tom kontekstu smatramo da je rok do 2027.g. sasvim neprimjeren urgentnosti potrebe te da ga je potrebno znatno skratiti. Nadalje, predlažemo da se odvjetnicima, profesorima prava te novinarima odmah osigura potpuni pristup postojećoj elektronskoj datoteci sudskih odluka, kojoj sada mogu pristupiti samo suci i službenici Ministarstva nadležnog za pravosuđe. Tu mjeru treba također uključiti u Nacionalni plan.

- 8. U našem tekstu smo upozorili da postojeća praksa u Hrvatskoj da se sve objavljene presude anonimiziraju ne slijedi nužno iz Opće uredbe o zaštiti podataka, te da nekoliko EU zemalja anonimizira sudske presude samo u slučaju opravdanog zahtjeva stranaka, ili u specifičnim slučajevima kao što su obiteljski odnosi i opća sigurnost, dok druge zemlje uvažavaju javni interes da se neke odluke ne anonimiziraju.

Potrebno je zato preispitati sadašnju odluku o potpunoj anonimizaciji objavljenih odluka. Predlažemo da se to predvidi u Nacionalnom planu.

- 9. Prijedlog Nacionalnog plana ne adresira problem visokih troškova sudstva u odnosu na BDP, gdje se po podacima EU Hrvatska nalazi na samo vrhu među zemljama EU.

Značajnu ulogu u visini troškova igra broj sudova te struktura sudskog sustava. Hrvatska sada ima 67 sudova, dok neke zemlje u EU, poznate po efikasnosti i međunarodnom ugledu svojih sudskih sustava imaju znatno manji broj (Irska na primjer 7, a Nizozemska 15). Također, Hrvatska ima složenu vertikalnu strukturu sudova s 5 razina (općinski, županijski, viši, Vrhovni, te Ustavni sud, koji kod nas sudi i u pojedinačnim predmetima). To ne samo povećava troškove već i utječe na dužinu trajanja postupka do punomoćnosti, kao i na ujednačenost sudske prakse.

Vrijedilo bi zato ispitati mogućnost smanjenje broja sudova i pojednostavljenja njihove vertikalne strukture. Na primjer, broj drugostupanjskih (sada županijskih) sudova mogao bi se smanjiti na 4, a svi visoki sudovi bi se mogli integrirati u Vrhovni sud. Ne prejudicirajući stav o tom pitanju, predlažemo da Nacionalni plan predvidi izradu studije na tu temu.

### **Posebne primjedbe:**

- 10. U prijedlogu se kod Posebnog cilja 4 navodi da je „Ministarstvo pravosuđa i uprave već (...) zatražilo neovisnu procjenu reorganizacije mreže sudova u odnosu na postignute rezultate te sveobuhvatnu analizu postojeće IKT infrastrukture i informacijskih sustava (...)“.

Nacionalni plan bi trebao objaviti kojoj neovisnoj instituciji je taj zadatak provjeren, te kako je točno definiran njen zadatak.

- 11.** U cilju povećanja efikasnosti sudova, Prijedlog uvodi pokazatelj „Vrijeme potrebno za rješavanje prvostupanjskih građanskih i trgovačkih postupaka“, te postavlja cilj da se to vrijeme smanji s 655 dana u 2020 na ciljanu vrijednost od 455 dana u 2027.g.

S time u vezi imamo slijedeće komentare:

- a) Pozdravljamo je da se uvodi ova važna statistika o trajanju postupka, koja do sada javnosti u pravilu nije bila dostupna. Međutim korištenje te statistike kao i druge predložene indikatore uspješnosti trebalo bi daleko detaljnije obrazložiti nego što je sada slučaj.
- b) Tu statistiku međutim treba objavljivati za sve vrste sporova (ne samo građanske i trgovačke), te za sve nivoe sudovanja. Drugim riječima, treba početi sistematski objavljivati podatke o trajanju sporova do konačne odluke, i to posebno za one kod kojih nije bilo žalbi, zatim za one koji su postali pravomoćni nakon žalbenog postupka, te konačno oni koji su rezultirali revizijom, ili intervencijom Ustavnog suda, ujedno s podacima za sve faze postupaka. Predlažemo da se predvidi sistematsko objavljivanje ove statistike u godišnjem izvještaju Vrhovnog suda. Podsjećamo također na našu preporuku Ministarstvu nadležnom za pravosuđe da izradi prijedlog novog propisa o statistici sudskog sustava te organizira o njemu javno savjetovanje. Predlažemo da se ta mjera uvrsti u Nacionalni program.
- c) Podatak da prvostupanjski postupci u građanskim i trgovačkim sporovima sada traju u prosjeku 655 dana je krajnje zabrinjavajući. No sa ciljnim trajanjem od 455 dana Hrvatska bi u 2027 godini dospjela tamo gdje su dvije EU zemlje s najlošijim vrijednostima tog pokazatelja bile još u 2019.g.<sup>2</sup> Korisno je također usporediti ovaj cilj s rezultatima u Irskoj gdje presude u takvim sporovima postaju finalne, dakle prođu sve instance, u roku do godine dana. Smatramo da kao prvo treba proučiti uzroke te sposti, a tek potom postavljati cilj smanjenja vremena na razumni rok u svim fazama, a ne samo u prvostupanjskim.

- 12.** U bilješci 39 u Prijedlogu spominje se praksa Vrhovnog suda da u principu ne objavljuje odluke o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku zbog velikog broja istovjetnih odluka.

Smatramo da Nacionalni plan treba uputiti Vrhovni sud da objavljuje sve te odluke jer su one važan pokazatelj nefunkcionalnosti sudskog sustava. Vrhovni sud treba također uputiti da svake godine načini analizu o uzrocima koji su doveli do takvih otezanja postupaka i do narušavanja principa pravednog sudovanja, pa onda i do šteta za proračun koji mora platiti odštete. U svom godišnjem izvještaju Vrhovni sud bi trebao izvijestiti koje je mjere sam poduzeo da se situacija popravi, a koje mjere preporuča zakonodavcu.

---

<sup>2</sup> Vidi Tabelu 7 u [justice scoreboard 2020 en \(1\).pdf](#)

13. Kod elaboracije obrazovnih aktivnosti u sudstvu predlažemo da se kao cilj uključi proširenje nastavne osoblja s nastavnicima prava, državnim odvjetnicima te odvjetnicima općenito.
14. Preporučamo da ubuduće dokumenti prezentirani u e-Savjetovanju imaju numerirane paragrafe, kako bi se olakšalo komentiranje.

**Centar Miko Tripalo**

U Zagrebu, 7. siječnja 2022.