

**Centar za demokraciju i pravo Miko Tripalo** 13.10.2021 13:51

0 0

Poštovani, Zahvaljujemo na mogućnosti da sudjelujemo u javnom e-Savjetovanju o prijedlogu izmjena Zakona o sudovima. Osim komentara na objavljeni prijedlog, slobodni smo vam predložiti i druge poželjne promjene tog zakona s ciljem povećanja transparentnosti i odgovornosti hrvatskoga sudstva, kao i demokratičnosti izbora nositelja sudačke funkcije. Takve reforme vidimo kao preduvjete za jačanje povjerenja građana u sudski sustav i njegovu efikasnost.

#### PRIMJEDBE NA PODNESENE PRIJEDLOGE

##### 1. Sigurnosne provjere

Prijedlog da predsjednici sudova u roku od mjesec dana moraju pokrenuti obveznu sigurnosnu provjeru svih sudaca koji nisu prošli takvu proceduru u zadnjih 5 godina nije dovoljno obrazložen. Takvih sudaca vjerojatno može biti i do tisuću. Po Zakonu o sigurnosnim provjerama one se moraju obaviti u roku od 30 do 120 dana od podnošenja zahtjeva, ovisno o stupnju provjere. Prijedlog novele ne specificira koji će se stupanj temeljne provjere primijeniti, no prema Zakonu o sigurnosnoj provjeri slijedi da o tome može odlučiti sigurnosna služba. U nedostatku objašnjenja, neuvjerljivo je da provjera tako velikog broja sudaca u tako kratkom vremenu može dovesti do pouzdanih rezultata. Ista takva situacija nesavladive „gužve“ ponovit će se za 5 godina, kada će se prema tekstu prijedloga takav veliki broj provjera morati ponoviti. Predlagač zato treba ustanoviti broj sudaca koji će biti podvrgnuti provjerama te objasniti kako je tako velik broj provjera moguć u predviđenim rokovima. Po Zakonu o sigurnosnim provjerama, osobe koje su njezin predmet moraju dati svoju suglasnost za takvu provjeru, i to za svaki stupanj provjere posebno. Prijedlog izmjene zakona ništa ne kaže što će se dogoditi ako sudac na to ne pristane. Ako pak neki drugi zakon određuje da se kod provjere sudaca takva suglasnost ne mora tražiti, predlagatelj novele to treba napomenuti. U tom kontekstu je korisno prisjetiti se da znatan broj sudaca nije deklarirao svoju imovinu sve dok nepostupanje po toj odredbi zakona nije okvalificirano kao razlog za pokretanje stegovnog postupka. Rezultati provjere šalju se Predsjedniku VSRH i Ministru, a ne predsjednicima sudova koji po prijedlogu zakona podnose zahtjev za sigurnosnu provjeru, pa bi prema odgovarajućem zakonu morali dobiti rezultate. Konačnu odluku o tome da li postoji sigurnosna zapreka daje Opća sjednica Vrhovnog suda Republike Hrvatske (VSRH). Predsjednik VSRH o utvrđenom postojanju

sigurnosnih zapreka tada obavještava predsjednika suda u kojem sudac obnaša sudačku dužnost, predsjednika neposredno višeg suda, nadležno sudačko vijeće i ministra nadležnog za poslove pravosuđa. Sam tekst novele ništa ne kaže što se zatim zbiva, no u obrazloženju stoji da ovlašteni predlagači „mogu“ tada pokrenuti stegovni postupak. Dakle mogu, ali i ne moraju. Problem s takvim procesom je sljedeći: Sigurnosne službe imaju svoje metode prikupljanja podataka, od kojih mnoge ne dosežu kriterije koje moraju zadovoljiti dokazi u kaznenom pa i stegovnom postupku. One mogu samo rezultirati indicijama koje traže dodatne istražne radnje s ciljem da bi se stvorila dovoljno sigurna pravna osnova za pokretanje stegovnog postupka, a prijedlog novele ne precizira tko će takve istražne radnje poduzeti. Predlagatelj novele zato treba objasniti zašto i na osnovi čega očekuje da će sigurnosne provjere rezultirati u dovoljno solidnoj osnovi za pokretanje stegovnih postupaka. Predlažemo stoga predlagaču novele da s jedne strane još jednom razmotri svrsishodnost odredbi da se sigurnosnoj provjeri podvrgnu svi suci, a s druge strane da razriješi pitanje tko će nakon indicija dobivenih od sigurnosnih službi provoditi istražne postupke koji mogu dovesti do dokaza na osnovi kojih se može pokrenuti stegovni postupak. Napominjemo u tom kontekstu da je odgovornost sudaca znatno šira od kaznene odgovornosti (primjerice čuvanje ugleda sudstva), pa zbog toga treba predvidjeti istražne postupke koji će to obuhvatiti. Osnivanjem posebnog ureda pri Predsjedniku VSRH, koji bi mogao djelovati i na osnovi pritužbi građana, razriješio bi se problem odgovarajuće pripreme stegovnih postupaka, a istodobno bi otpala potreba za predloženu sigurnosnu provjeru svih sudaca. Pritom bi trebalo i ovlastiti Predsjednika VSRH da pokreće stegovne postupke protiv svih sudaca, a ne samo protiv onih u višim sudovima, kako je sada u zakonu utvrđeno. Takav pristup stegovnim postupcima bio bi u skladu s ciljem povećanja transparentnosti u sudskom sustavu, nasuprot oslanjanju na sigurnosne službe koje po prirodi svoje djelatnosti ne mogu doprinijeti većoj transparentnosti.

2. Dodjeljivanje predmeta u rad Pozitivno je što prijedlog novele ukida „ručno“ dodjeljivanje predmeta u rad, to jest raspodjelu predmeta među sucima u sudovima u kojima se do sada nije primjenjivao automatski algoritam. No da se izbjegne ponovno uvođenje diskrecijskog dodjeljivanja predmeta bilo bi potrebno direktno navesti da će kriteriji ravnomjerne podjele predmeta te vrsti i složenosti predmeta biti ugrađeni u automatski algoritam.

3. Nadzor nad sudovima Podržavamo prijedlog da se proširi ovlaštenje Predsjedniku VSRH da direktno inicira nadzor nad svim sudovima.

## DODATNI PRIJEDLOZI

Po našoj ocjeni, predložene promjene neće biti dovoljne da znatnije poboljšaju situaciju u hrvatskom pravosuđu. Slobodni smo vam zato ponuditi sljedeće dodatne prijedloge,

dio kojih se odnosi i na druge relevantne zakone, prije svega na Zakon o državnom sudbenom vijeću.

#### 1. Izbor sudaca

S obzirom na veliko nepovjerenje javnosti kao i pravne profesije prema objektivnosti postupaka za izbor sudaca, zakon treba taj postupak učiniti transparentnijim. Prvo, predlažemo da zakon treba odrediti da svi intervjui koje DSV provodi s kandidatima trebaju biti dostupni javnosti preko video streaminga. Drugo, predlažemo da zakon odredi da se kod svih izbora sudaca na više položaje svi dokumenti podneseni za izbor objavljuju na web stranici DSV-a, te zatim predvidjeti mogućnost da odvjetnici, akademske institucije te organizacije civilnoga društva mogu dati svoje ocjene kandidata, koje će također biti objavljene na istom mjestu. Ova mišljenja pomoći će DSV-u u izboru najboljih kandidata.

#### 2. Izbor članova DSV-a

Državno sudbeno vijeće je ključno tijelo koje imenuje sve suce (osim Predsjednika VSRH), te jedino može donositi odluke u stegovnim postupcima protiv sudaca. Njegov sastav je stoga ključan za funkcioniranje pravosuđa. Sadašnji sustav izbora članova DSV-a je netransparentan: Vrhovni sud, koji organizira izbore ne objavljuje na javnosti dostupan način imena svih kandidata koji su se javili na izbore, niti kako su utvrđene kandidatske liste ako se javilo više od 15 kandidata u izbornoj jedinici (5 u slučaju VSRH), niti koliko je glasova dobio svaki kandidat, niti koliko je sudaca pristupilo glasanju u pojedinoj jedinici. Zatim, primjenjuje se jedan krug glasanja te princip da je relativna većina dovoljna za izbor. To omogućuju da bude izabran kandidat koji je dobio samo 7% glasova (ako se javilo 15 kandidata). Također, takav postupak izbora omogućuje da ako postoji organizirana manjina, ona može presudno utjecati na sastav DSV-a. Prvo, predlažemo da s ciljem povećanja transparentnosti zakonska novela uvede za svakog kandidata obvezu podnošenja izjave o tome zašto se kandidira. Drugo, kao i kod izbora za više sudačke pozicije, zakon treba predvidjeti da svi dokumenti kandidata podneseni za izbor trebaju biti objavljeni na web stranici. Treće, novela treba predvidjeti mogućnost da odvjetnici, odvjetničke komore, akademske institucije te organizacije civilnoga društva mogu dati svoju ocjenu kandidata, koje će također biti učinjene javnima na web stranici Vrhovnog suda prije svakog kruga glasanja. Četvrto, zakonska novela treba odrediti da se kandidati po izbornim jedinicama utvrđuju u dva kruga glasanja. Peto, s ciljem demokratizacije izbora predlažemo da se ponovno uvede sistem glasanja koji se primjenjivao do zakonskih promjena u 2018, do kada su svi suci glasali za kandidate iz svih izbornih jedinica, s

time da se sada uvede glasanje u dva kruga. Alternativno, umjesto dva kruga glasanja može se uvesti neki od sustava preferencijalnog glasanja.

### 3. Stegovni postupci

U stegovnim postupcima protiv sudaca načelno se primjenjuju procesna pravila kaznenoga postupka, no istodobno je Poslovníkom DSV-a određeno da su sjednice DSV-a na kojima se raspravlja o stegovnim postupcima zatvorene za javnost, osim ako sudac protiv kojeg se postupak vodi ne zatraži da sjednica bude javna. DSV objavljuje samo vrlo šture informacije o stegovnim postupcima, a na internetskim stranicama ne mogu se naći sustavno objavljeni podatci o pokrenutim stegovnim postupcima, razlozima njihova pokretanja, trajanju tih postupaka i ishodu postupaka. Predlažemo zato da zakonska novela propiše javnost stegovnih postupaka te obvezno objavljivanje svih dokumenata u tim postupcima.

### 4. Transparentnost sudskih odluka

Sadašnji sustav objavljivanja sudskih odluka je nepotpun u više aspekata: - Odluke Vrhovnog suda se načelno objavljuju (uz neke iznimke), no njihova javna objava kasni od nekoliko tjedana do nekoliko godina; - Unatoč odredbama koje na to obvezuju, uz odluke Vrhovnog suda ne objavljuju se povezane odluke nižih sudova, što otežava razumijevanje objavljenih odluka; - Odluke županijskih sudova samo se iznimno objavljuju, a odluka o tome prepuštena je samim sudovima, tako da je u pravilu javnosti dostupan uvid u praksu od cca 5 posto do manje od jedan posto odluka tih sudova; - Odluke općinskih sudova načelno se ne objavljuju na internetu, a uvid javnosti u sudske spise je vrlo otežan; - Velik broj sudskih odluka raspoloživ je u sustavu „SupraNova“ koji je dostupan samo sucima, ali ne i javnosti, pa čak ni profesionalnim sudionicima (npr. odvjetnicima) te strankama kojima je takav uvid nužan za djelotvorno korištenje pravnih sredstava koja im osiguravaju pristup najvišim sudskim instancijama. U svom Izvješću za 2020. god. Predsjednik VSRH založio se za integraciju sustava e-spisa i „SupraNove“, kako bi se postigao „otvoren i sveobuhvatan pristup registru sudskih odluka“. Nije međutim određen nikakav rok do kada bi to trebalo ostvariti, nije rečeno kakve je korake sam Vrhovni sud u proteklím godinama poduzimao da bi se taj cilj ostvario, niti koje će korake poduzeti u budućnosti. Predlažemo da novela utvrdi zakonski rok do kojega se mora osigurati objavljivanje svih presuda na web stranici sudova.

### 5. Pristup odvjetnika, novinara i organizacija civilnoga društva neanonimiziranim presudama

VSRH je svojim internim pravilnicima odredio da se sve sudske presude objavljene na internetu moraju anonimizirati, što nije praksa svih EU zemalja (Irska, Italija, Cipar, Malta su ograničile anonimiziranje na posebno osjetljive teme te u slučaju opravdanih zahtjeva stranaka), dok druge zemlje dopuštaju iznimke kada se radi o osobama iz javnog života i sl. No i zemlje koje provode anonimizaciju, u skladu s principom javnog suđenja, dopuštaju pristup neanonimiziranim presudama novinarima, jer se kontekst pojedinih presuda često ne može shvatiti iz anonimiziranih presuda. Sudske odluke se inače integralno, dakle ne u anonimiziranom obliku, čuvaju u elektronskom sustavu „SupraNova“, no on je dostupan samo zaposlenima u sudovima i Ministarstvu. Kako se anonimizirane odluke pak u velikoj mjeri ne objavljuju, odvjetnici ne mogu dobiti pravi uvid u sudsku praksu. Novela zakona zato novinarima, odvjetnicima, organizacijama civilnoga društva, istraživačima, kao i građanima koji imaju legitimni interes treba osigurati cjelovit i brz pristup svim neanonimiziranim sudskim odlukama u sustavu „SupraNova“.

6. Suci kao stranke u postupcima zbog uvrede protiv novina, novinara i ostalih  
Pojedini suci podižu tužbe i presude protiv novinara i novina zbog pretrpljenih duševnih boli ili nanošenja štete ugledu te zatim dobivaju znatne novčane naknade. Trenutačno postoji znatan broj aktivnih tužbi podnesenih od sudaca sa znatnim odštetnim zahtjevima, unatoč tome što Smjernice za tumačenje i primjenu kodeksa sudačke etike iz 2016. izričito govore protiv takvih tužbi. Takva praksa izrazito šteti ugledu pravosuđa pa predlažemo da zakonska novela odredi da dosuđene odštete u takvim sporovima ne idu u korist sudaca, nego u korist državnog proračuna. S poštovanjem, Za Centar za demokraciju i pravo Miko Tripalo

Nije prihvaćen

**Rok koji je u Nacrtu propisan isključivo je rok za utvrđenje broja sudaca u odnosu na koje je potrebno provesti odgovarajuće postupke i nije niti zamišljen kao rok u kojem bi se za sve navedene suce provela potrebna provjera. Dinamika vršenja provjera utvrdit će se sporazumno s nadležnom sigurnosno-obavještajnom agencijom. Nepristanak na podvrgavanje provjeri također će se sankcionirati kroz stegovni postupak. U slučaju potrebe utvrđenja dodatnih činjenica Državno sudbeno vijeće ima mogućnost sukladno članku 66. stavku 5. Zakona o Državnom sudbenom vijeću ("Narodne novine", broj 116/10, 57/11, 130/11, 13/13, 28/13, 82/15, 67/18 i 126/19) imenovati posebno istražno povjerenstvo iz redova sudaca redovnih ili specijaliziranih sudova, koje će utvrditi činjenice i obrazložiti ih tijekom postupka pred Vijećem, a na raspolaganju je i nadopuna sigurnosne provjere na temelju čl. 33. st. 1. Zakona o sigurnosnim provjerama ("Narodne**

novine", broj 85/08 i 86/12) ili pokretanje drugih postupaka pred odgovarajućim tijelima. Mogućnost podnošenja predstavki i pritužbi na rad sudova već je omogućeno postojećim rješenjima Zakona o sudovima (predsjednicima sudova i ministarstvu nadležnom za poslove pravosuđa), a prema odredbi čl. 67. st. 2. Zakona o Državnom sudbenom vijeću predsjednik Vrhovnog suda Republike Hrvatske uvijek ima mogućnost pokretanja stegovnih postupaka protiv svih sudaca. Postupak utvrđivanja osnovanosti podnesenih predstavki ne može nadomjestiti postupak utvrđivanja postojanja sigurnosnih zapreka. S obzirom na činjenicu da su krajem lipnja 2021. i upravni sudovi kao posljednji ušli u sustav eSpis nepotrebno je zadržavanje ručne dodjele sudskih predmeta, a sustav nasumične dodjele predmeta te kriteriji koje taj sustav uzima u obzir detaljno su propisani Pravilnikom o radu u sustavu eSpis ("Narodne novine", br. 35/15, 123/15, 45/16, 29/17, 112/17, 119/18, 39/20, 138/20, 147/20, 70/21 i 99/21) i nisu predmet ovog Zakona. Pored toga, čl. 86. st. 2. i 5. važećeg Zakona o sudovima upravo i propisuju dodjelu predmeta u rad sucima automatskom nasumičnom dodjelom, primjenom odgovarajućeg algoritma, kao i da se postupak dodjele predmeta u rad uređuje Sudskim poslovnikom i pravilnicima kojima se uređuje rad u informacijskim sustavima sudova. Izneseni dodatni prijedlozi nisu predmet ovog Zakona, ali se primaju na znanje te će se razmotriti u okviru rada na drugim odgovarajućim propisima.