

Boris Ljubanović\*

## Sudačka neovisnost u Republici Hrvatskoj

### Sadržaj

1. Pojam i nastanak sudačke neovisnosti
2. Sudačka neovisnost u praksi Europskog suda za ljudska prava
3. Hrvatski propisi koji su relevantni za sudačku neovisnost
4. O sudačkoj neovisnosti u praksi hrvatskog pravosuđa
5. Zaključno razmatranje

### 1. Pojam i nastanak sudačke neovisnosti

Prema suvremenom shvaćanju, sudačka neovisnost znači da suci sude samo prema svojem pravnom znanju i vezani su samo na ustavna, zakonska i druga važeća pravna pravila, te su slobodni od izvanjskog utjecaja (izvršne vlasti, političkih stranaka i sl). To je tzv. suštinska ili supstancijalna sudačka (sudska) neovisnost. Drugi aspekt sudačke neovisnosti je tzv. osobna sudačka neovisnost koja, s jedne strane, znači da suci imaju siguran i stalan osobni položaj u obavljanju službe (status), a s druge strane da će pravnim subjektima čije predmete suci rješavaju suditi nepristrani suci, odnosno da će od suđenja u konkretnom slučaju biti izuzeti suci kod kojih objektivni ili subjektivni razlozi izazivaju sumnju u nepristranost.

Suđenje je, povijesno, djelatnost koje je, kao i drugi oblici vlasti, pripadalo vladaru. On je tu djelatnost mogao obavljati neposredno (kao *iudex ordinarius*) u svom sjedištu, ili posredno putem delegiranih sudaca (*iudex delegatus*). Potonji su bili potpuno podređeni vladaru koji ih je mogao u svakom trenutku ukloniti i sam riješiti slučaj ili rješavanje prenijeti na neko drugo *ad hoc* formirano tijelo.<sup>1</sup>

Procesi izdvajanja sudstva iz državne uprave trajali su dugo, a završeni su tek pobjedom ideja građanskog liberalizma i građanske revolucije.<sup>2</sup> Među tim idejama je ona prema kojoj suđenje

\* Autor je doktor pravnih znanosti i izvanredni profesor Pravnog fakulteta Sveučilišta Josip Juraj Strossmayer u Osijeku.

<sup>1</sup> V. o tome M. Dika, O razvitku instituta sudske (sudačke) nezavisnosti u zapadnoeuropskom civilizacijskom krugu, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, Zagreb 1992, ss. 511 i dalje.

<sup>2</sup> Pitanje neovisnosti sudaca od vladara prvi put je došlo do snažnog izražaja u borbama engleskog Parlamenta i pojedinih uglednih kraljevskih sudaca s vladarima iz dinastije Stuart u XVII stoljeću, a riješeno je djelomično

valja povjeriti posebnoj grani državne vlasti – sudbenoj vlasti, s tim da se toj vlasti normativnim pravilima zajamči ustrojstvena i funkcionalna samostalnost i nedodirljivost. Konačni rezultat razvoja o kojem je riječ je engleski tzv. model „udaca po profesiji“ i kontinentalni tzv. model „sua službenika“. Između spomenutih modela postoje važne razlike. Prema engleskom modelu, niža je sudbenost povjerena, uglavnom, sucima laicima u pravu (*lower judges*), dakle osobama koje nemaju pravničko obrazovanje. Suci viših sudova se izabiru iz redova uglednih odvjetnika s dugogodišnjim iskustvom. Suci i odvjetnici imaju isto zvanje s visokim društvenim ugledom; oni govore istim jezikom.<sup>3</sup> Dobiveno sudačko mjesto je stalno, tako da u pravilu nema napredovanja u sudačkoj službi. Prema kontinentalnom modelu postoji jasna podjela između odvjetništva i magistrature. Suci svoju karijeru započinju na nižim sudovima i očekuju napredovanje tj. promaknuće u više sudove. Važno je napomenuti da u Engleskoj suci uživaju iznimno visok stupanj neovisnosti, eksterne (prema egzekutivi i zakonodavcu) i interne (prema višim sudovima). Pritom se naglašava da je u toj zemlji neovisnost sudaca više kulturna nego institucionalna činjenica: zakonske norme kojima je uređena sudačka neovisnost su tek vidljiv dio ledenog brijega čiji se korijeni nalaze u samoj ideji veza između dviju profesija (*Bench and Bar*).<sup>4</sup>

Treba naglasiti da je pravo na neovisnog i nepristranog suca (sud) postalo i temeljno ljudsko pravo koje jamče i međunarodna pravila.<sup>5</sup>

## 2. Sudačka neovisnost u praksi Europskog suda za ljudska prava

Kao što je poznato, Vijeće Europe (*Council of Europe, Conseil de l'Europe*) je regionalna međunarodna organizacija osnovana 1949. godine u Londonu pod utjecajem velikih poslijeratnih ideja ujedinjenja Europe. Prema Statutu Vijeća Europe, njegov je temeljni cilj „ostvariti veće jedinstvo među svojim članicama radi očuvanja i promicanja ideala i načela koji su njihova zajednička baština i poticati njihov gospodarski i socijalni napredak“ (član 1 točka a); svaka članica „priznaje načelo vladavine prava i načelo prema kojem svaka osoba pod njezinom jurisdikcijom može uživati ljudska prava i temeljne slobode (...)“ (član 3). Danas Vijeće Europe ima 47 država članica,<sup>6</sup> a nadležnost njezinih tijela proteže se na 822 milijuna Europljana.<sup>7</sup> Ono ima međunarodnopravni subjektivitet, koji se izražava osobito pri sklapanju

---

Aktom o nasljeđu (*Act of Settlement*) iz 1701. kojim je uvedena stalnost sudačke službe (kralj više nije mogao ukloniti suca, osim zbog lošeg vladanja na temelju adrese oba doma Parlamenta kralju, ali je nasljednik mogao opozvati postavljanje), te konačno 1760, za vrijeme vladavine Georga III, kada je stalnost službe zajamčena i nakon smrti kralja. Poznato je da je nakon francuske revolucije 1789. sudbena vlast odijeljena od zakonodavne i izvršne, ali ne zbog ograničenja i nadziranja triju vlasti, nego usklađenosti izvršne i sudbene vlasti sa zakonodavnom, koja prema shvaćanju revolucionara ima dominantnu ulogu jer izražava narodni suverenitet. Usp. Dika (bilj. 1), ss. 518, 526, 527; D. Krapac, *Kazneno procesno pravo*, Zagreb 2012, ss. 136, 137.

<sup>3</sup> V. o tome N. Picardi, *Rapport General sur l'indépendance et la Responsabilité des Juges et des Avocats*, Congrès de l'Association Internationale du Droit Procédural, Coimbra – Lisbonn 1991, ss. 38 i dalje.

<sup>4</sup> Usp. S. Shetreet, *Judges on Trial: A Study of the Appointment and Accountability of the English Judiciari*, s. 105 i Picardi (bilj. 3), s. 48.

<sup>5</sup> V. čl. 14 st. 1 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima i čl. 6 st. 1 Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda.

<sup>6</sup> Prema čl. 4 Statuta Vijeća Europe, svaka europska država koja se smatra sposobnom i voljnom ravnati prema odredbama čl. 3 može Odbor ministara pozvati da postane članicom Vijeća Europe.

<sup>7</sup> U članstvo Vijeća Europe do danas nije primljena Bjelorusija (iako je kandidat od 1993) zbog nepoštovanja ljudskih prava i demokratskih načela u toj zemlji.

međunarodnopravnih ugovora s državama i međunarodnim organizacijama, te pravnu osobnost privatnopravne naravi koja joj osigurava da na državnom području svake članice obavlja vlastite funkcije i postiže vlastite ciljeve.<sup>8</sup> Neki autori smatraju da Vijeće Europe ima elemente „nacionalne“ organizacije ponajviše zbog toga što su njegove države članice prenijele na Europski sud za ljudska prava u Strasbourgu (dalje: Europski sud) dio svoje sudbene jurisdikcije.<sup>9</sup>

Međunarodni ugovor Vijeća Europe je Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (dalje: Konvencija). Konvencija, te protokoli uz Konvenciju, su jedan od najznačajnijih međunarodnih mehanizama za zaštitu ljudskih prava. Nadzor nad primjenom Konvencije i njezino tumačenje u nadležnosti je Europskog suda, čija opsežna praksa značajno utječe na unutrašnje pravo zemalja članica Vijeća Europe.<sup>10</sup>

Prema odredbi člana 6 stav 1 Konvencije „svatko ima pravo da zakonom ustanovljeni neovisni i nepristrani sud (...) ispita njegov slučaj“.<sup>11</sup>

Europski sud je donio više odluka u kojima ponavlja da svaki „tribunal“ (sud) mora biti neovisan od egzekutivne (izvršne) vlasti i stranaka u postupku. U predmetu *Campbell i Fell protiv Ujedinjenog Kraljevstva*<sup>12</sup> on naglašava da suštinska neovisnost sudova postoji samo ako država svim članovima suda daje djelotvorna „široka jamstva zamišljena da ih štite“ (eng. *extensive guarantees designed to shield them*) od uputa izvršnih tijela, od vanjskih pritisaka i od odgovornosti za mišljenje izraženo pri donošenju odluke. Postojanje navedenih jamstava Europski sud ispituje: (1) prema načinu postavljanja sudaca na dužnost i trajanju njihova mandata, s tim da nije bitno postavlja li suca na dužnost izvršna ili zakonodavna vlast, nego to mogu li oni suditi u svoje ime i na svoju odgovornost, (2) prema tome jesu li suci zakonom djelotvorno osigurani od obveze pridržavanja uputa državne izvršne vlasti i jesu li za vrijeme mandata faktički nesmjerni, te (3) prema maksimi „pravda se mora ne samo izvršavati nego se mora i vidjeti da se vrši“ (eng. *justice must not only be done but it must also be seen to be done*). Suglasno toj maksimi, za konkretno sudbeno tijelo moraju postojati „vanjske indikacije“ (eng. *appearances*) prema kojima građani mogu zaključiti je li ono ovisno ili neovisno od drugih tijela državne vlasti. Prema predmetu *Sramek protiv Austrije*<sup>13</sup> takva „vanjska indikacija“ je hijerarhijski nadređeni položaj jedne od stranaka u sporu sudu koji odlučuje u povodu žalbe druge stranke; ta je indikacija mogla izazvati „opravdanju sumnju“ kod žalitelja u neovisnost žalbenog suda.

<sup>8</sup> Usp. J. Omejec, Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda u praksi Europskog suda za ljudska prava, *Strasbourgški acquis*, Zagreb 2013, ss. 2-3.

<sup>9</sup> Usp. Omejec (bilj. 8), s. 3.

<sup>10</sup> Europski sud ima sjedište u Strasbourgu, ujedno sjedištu Vijeća Europe. Sastoji se od broja sudaca koji je jednak broju država članica. Suce bira Parlamentarna skupština Vijeća Europe većinom glasova, s liste od tri kandidata koje predloži država stranka.

<sup>11</sup> Prema čl. 6 st. 1 Konvencije pravo na neovisni i nepristrani sud odnosi se na slučajeve građanske naravi ili podizanja optužnice za kazneno djelo. No, prema praksi Europskog suda odredba čl. 6 st. 1 odnosi se i na upravne sudove koji, kao što je poznato, rješavaju upravne predmete. V. slučaj *Počuča protiv Hrvatske*, presuda od 29. 06. 2006, br. 38550/02.

<sup>12</sup> *Campbell i Fell protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, presuda od 28. 06. 1984, br. 7819/77.

<sup>13</sup> *Sramek protiv Austrije*, presuda od 22. 10. 1984, br. 8790/79.

I u jednom novijem slučaju, predmet *Olujić protiv Hrvatske*<sup>14</sup>, Europski sud je ponovio da za ocjenu može li se neko tijelo smatrati neovisnim treba uzeti u obzir, *inter alia*, način imenovanja njegovih članova i njihov mandat, postojanje jamstva protiv vanjskih pritisaka i pitanje daje li to tijelo dojam da je neovisno.

U predmetu *Benmartin protiv Francuske*<sup>15</sup> Europski sud je ustanovio povredu člana 6 stav 1 Konvencije zbog toga što je zatražio tumačenje međunarodnog ugovora od izvršne vlasti (Ministarstva vanjskih poslova) te je na osnovi tog tumačenja odbio tužbeni zahtjev stranke.

Što se tiče postavljanja sudaca na sudačku dužnost, Europski sud ocjenjuje da način postavljanja sam po sebi ne dovodi u pitanje sudačku neovisnost.<sup>16</sup> Bitno je da suci sude prema svojem pravnom znanju i sposobnostima te da su, kako je već napomenuto, djelotvorno osigurani od obveze prihvaćanja uputa državne egzekutive. U pogledu trajanja sudačkog mandata, Europski sud nije izrazio svoju ocjenu da mandat mora biti stalan niti da mora trajati određeno vrijeme; bitno je da su suci za vrijeme trajanja mandata faktički nesmjernjivi.<sup>17</sup>

Važno je ovdje istaknuti da praksa Europskog suda pod pojam sud (tribunal) ne ubraja samo redovne sudove članica Vijeća Europe. U predmetu *Olujić protiv Hrvatske*<sup>18</sup>, u kojem je analizirao pravna obilježja Državnog sudbenog vijeća kako bi ustanovio je li riječ o „sudištu“ u smislu člana 6 stav 1 Konvencije, Europski sud je ponovio kako u smislu člana 6 stav 1 Konvencije sudište ne treba biti raspravni sud (*court of law*) koji je integriran u standardni sudski aparat (...), budući da sudište u smislu člana 6 stav 1 obilježava, u sadržajnom smislu tog izraza, njegova sudska funkcija, a to znači odlučivanje o stvarima u njegovoj nadležnosti na temelju zakonskih pravila i nakon postupka provedenog na propisan način (...). Mora također zadovoljiti i niz zahtjeva – neovisnost, posebno od izvršne vlasti, nepristranost i jamstva koja daje svojim postupkom – od kojih se nekoliko pojavljuje u tekstu samog člana 6 stav 1.<sup>19</sup>

### 3. Hrvatski propisi koji su relevantni za sudačku neovisnost

Prema Ustavu Republike Hrvatske (dalje: URH), član 4 stav 1, državna je vlast u Republici Hrvatskoj ustrojena na načelu diobe vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudbenu. Bilo bi pogrešno smatrati da dioba vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudbenu znači razdvajanje vlasti na tri potpuno neovisne cjeline. Ona i po URH, odredba člana 4 stav 2, uključuje oblike međusobne suradnje i nadziranja kako bi se spriječila prekomjerna koncentracija vlasti u jednoj od tri spomenute grane (tzv. sustav „provjera i ravnoteža“, eng. *checks and balances*). Prema odredbi člana 117 URH, sudbena je vlast samostalna i neovisna, obavljaju je sudovi, koji sude na temelju

<sup>14</sup> *Olujić protiv Hrvatske*, presuda od 05. 02. 2009, br. 22330/05.

<sup>15</sup> *Benmartin protiv Francuske*, presuda od 24. 11. 1994, br. 15287/89.

<sup>16</sup> U slučaju *Campbell i Fell* (bilj. 12) Europski sud je konstatirao da činjenica što članove tzv. Board of Visitors (vladino tijelo za kontrolu zatvorske administracije u Engleskoj) postavlja ministar unutrašnjih poslova (the Home Secretary) sama po sebi ne dovodi u pitanje osobnu neovisnost članova toga tijela – u suprotnom slučaju, naime, to bi značilo da bismo i tamo gdje se suci postavljaju na prijedlog ministra pravosuđa morali uzeti da ne postoji njihova neovisnost. Ali, u ovom su slučaju druge okolnosti utjecale da Europski sud utvrdi povredu konvencijskih odredbi od strane Ujedinjenog Kraljevstva.

<sup>17</sup> Usp. Omejec (bilj. 8), s. 1133.

<sup>18</sup> V. bilj. 14.

<sup>19</sup> Europski sud je, uzimajući u obzir spomenute konstitutivne elemente pojma „sudište“, ocijenio da Državno sudbeno vijeće treba smatrati neovisnim sudištem osnovanim zakonom.

Ustava, zakona, međunarodnih ugovora i drugih važećih izvora prava. To su, prema odredbi člana 14 Zakona o sudovima Republike Hrvatske (ZSRH), redovni i specijalizirani sudovi, te Vrhovni sud Republike Hrvatske. Redovni sudovi su općinski sudovi i županijski sudovi. Specijalizirani su sudovi trgovački sudovi, upravni sudovi, prekršajni sudovi, Visoki trgovački sud Republike Hrvatske, Visoki upravni sud Republike Hrvatske i Visoki prekršajni sud Republike Hrvatske. Najviši sud u Republici Hrvatskoj je Vrhovni sud Republike Hrvatske.

Odredbom člana 120 URH određeno je da se sudačka dužnost povjerava osobno sucima, te da u suđenju sudjeluju suci porotnici i sudski savjetnici, u skladu sa zakonom. Suce možemo definirati kao javne osobe koje obavljaju sudačke dužnosti kao jedino i glavno zanimanje.

Iz citirane odredbe URH prema kojoj je sudbena vlast samostalna i neovisna, a sudovi sude na temelju Ustava, zakona, međunarodnih ugovora i drugih važećih izvora prava proizlazi da suci nisu vezani za stajališta drugih tijela uključivo i tijela državne vlasti. Vezanost ne postoji čak i ako se radi o pravnom stajalištu koje je u povodu pravnog lijeka prihvatio viši sud u odnosu na određeno pravno pitanje u presudi nižeg suda koja se pobija pravnim lijekom. Od iznesenog hrvatsko pravo poznaje tri iznimke: prva, obvezna su pravna shvaćanja sjednice sudskog odjela određenih sudova za sva drugostupanjska vijeća i suce pojedince u sastavu tog odjela, druga, obvezna su pravna shvaćanja Ustavnog suda Republike Hrvatske o povredi Ustavom utvrđenih sloboda i prava podnositelja ustavne tužbe, te treća, obvezna su pravna shvaćanja Europskog suda za ljudska prava o povredi sloboda i prava zajamčenih Konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda u predmetu protiv Republike Hrvatske.

Za provedbu sudačke neovisnosti potreban je odgovarajući način rješenja pitanja postavljanja, razrješenja, premještanja i napredovanja sudaca. U tome pogledu, po uzoru na Italiju i Francusku, važeće hrvatsko pravo omogućava sudbenoj vlasti visok stupanj autonomije. Prema odredbi člana 123 URH o imenovanju, premještanju, razrješenju i stegovnoj odgovornosti sudaca i predsjednika sudova, osim predsjednika Vrhovnog suda Republike Hrvatske, samostalno odlučuje, u skladu s Ustavom i zakonom, Državno sudbeno vijeće kao samostalno i neovisno tijelo. To tijelo ima jedanaest članova, a čine ga sedam sudaca, dva sveučilišna profesora pravnih znanosti i dva saborska zastupnika, od kojih jedan iz redova oporbe. Članovi Državnog sudbenog vijeća biraju se na razdoblje od četiri godine, s tim da njegovim članom nitko ne može biti više od dva puta. Prema Zakonu o Državnom sudbenom vijeću (dalje: ZDSVRH), član 4 stav 2 i član 15 stav 3, članove Vijeća iz reda sudaca čine dva suca Vrhovnog suda Republike Hrvatske, dva suca županijskog suda, dva suca općinskog suda, te jedan sudac specijaliziranog suda, a biraju ih suci odnosnih sudova. Članove vijeća iz redova sveučilišnih profesora pravnih znanosti biraju svi profesori pravnih fakulteta, a iz redova zastupnika Hrvatskog sabora Hrvatski sabor (član 34 stav 1, član 35 ZDSVRH). Sudac obavlja svoju dužnost stalno (član 122 stav 1 URH). Može se razriješiti samo ako postoji neki od razloga za razrješenje predviđen u samom Ustavu. Takvi su razlozi, prema odredbi člana 122 stav 2 URH, ako sudac sam zatraži razrješenje, ako trajno izgubi sposobnost obavljati svoju dužnost, ako bude osuđen za kazneno djelo koje ga čini nedostojnim obavljanja sudačke dužnosti, ako u skladu sa zakonom zbog počinjenog teškog stegovnog djela tako odluči Državno sudbeno vijeće, te kad navrší sedamdeset godina. Postupak za razrješenje sudaca vodi se na zahtjev samog suca putem predsjednika suda ili na prijedlog predsjednika suda, predsjednika neposredno višeg suda, predsjednika Vrhovnog suda Republike

Hrvatske ili nadležnog sudačkog vijeća<sup>20</sup> (član 77 stav 2 i 3 ZDSVRH). U slučaju trajnog gubitka sposobnosti za obavljanje sudačke dužnosti prijedlog za razrješenje podnosi se na temelju pravomoćne odluke suda o oduzimanju poslovne sposobnosti ili nadležnog tijela da su tjelesna i duševna svojstva takva da onemogućuju obavljanje sudačke dužnosti. Ako iz ponašanja suca ili njegovog odnosa prema radu proizlazi sumnja na trajni gubitak sposobnosti za obnašanje sudačke dužnosti, Državno sudbeno vijeće može samostalno ili na prijedlog predsjednika suda odrediti da se sudac podvrgne liječničkoj prosudbi njegovih tjelesnih i duševnih sposobnosti (član 78 ZDSVRH). Sucu se mora omogućiti izjašnjenje o prijedlogu za razrješenje. Odluka o razrješenju donosi se većinom glasova svih članova Državnog sudbenog vijeća. Odluka mora biti obrazložena (član 79 stav 1 – 3 ZDSVRH). Protiv odluke o razrješenju sudac ima pravo podnijeti žalbu Ustavnom sudu Republike Hrvatske u roku od petnaest dana od dana dostave odluke, a Ustavni sud je dužan odlučiti o žalbi u roku od trideset dana od dana primitka žalbe. Odluka Ustavnog suda isključuje pravo na ustavnu tužbu (član 122 stav 3 i 5). Žalba odgađa izvršenje odluke (član 79 stav 4 ZDSVRH). Premještaj suca protiv njegove volje moguć je, prema Ustavu, samo u slučaju ukidanja suda ili preustroja suda u skladu sa zakonom (član 122 stav 6 URH).<sup>21</sup>

Provedbi sudačke neovisnosti trebale bi pridonijeti i zakonske odredbe prema kojima je završetak Državne škole za pravosudne dužnosnike<sup>22</sup> jedan od uvjeta (od 1. siječnja 2013) za imenovanje sudaca prvostupanijskih sudova, tj. općinskog, prekršajnog, trgovačkog i upravnog suda. To stoga što prema zakonskom tekstu: „U Školi će kandidati stjecati znanje i vještinu za samostalno, odgovorno, neovisno i nepristrano obnašanje pravosudne dužnosti“ (član 22 stav 2 Zakona o Pravosudnoj akademiji – dalje: ZPARH). Kandidati se u školu primaju nakon provedenog natječaja na koji se mogu javiti osobe koje imaju hrvatsko državljanstvo i položen pravosudni ispit, s tim da su na tome ispitu ostvarili najmanje sedamdeset bodova. Na natječaj se mogu javiti i kandidati koji su položili pravosudni ispit po ranijim propisima, ali moraju položiti pisani ispit pred Državnim sudbenim vijećem koji se sastoji od izrade prvostupanijskih presuda iz područja građanskog i kaznenog prava utemeljenih na konkretnom spisu predmeta, te iz područja trgovačkog, radnog ili upravnog prava (član 23 stav 1, član 24, član 26 stav 1 – 3 ZPARH).

Važeće hrvatsko pravo donosi i druge ustavne i zakonske odredbe relevantne za sudačku neovisnost i to kako za suštinsku (supstancijalnu), tako i za osobnu sudačku neovisnost. Tako:

- sudovi sude na temelju Ustava, zakona, međunarodnih ugovora i drugih važećih izvora prava (član 117 stav 3 URH, član 5 ZSRH)

- suci imaju imunitet u skladu sa zakonom; sudac ne može biti pozvan na odgovornost za izraženo mišljenje ili glasovanje pri donošenju sudske odluke, osim ako se radi o kršenju zakona od strane suca koje je kazneno djelo; u postupku pokrenutom zbog kaznenog djela počinjenog u obavljanju sudačke dužnosti sudac ne može biti pritvoren niti mu može biti određen istražni zatvor bez odobrenja Državnog sudbenog vijeća, osim ako je zatečen u počinjenju kaznenog djela u obavljanju sudačke dužnosti za koje je propisana kazna zatvora dulja od pet godina (član 121 URH, član 8 stav 1 – 3 ZSRH)

- zabranjen je svaki oblik utjecaja na donošenje sudske odluke, posebno svaki oblik prisile prema sucima, zlouporaba javnih ovlasti i osobnog utjecaja te korištenje medija i javnih

<sup>20</sup> O sudačkom vijeću o kojem je ovdje riječ vidi dalje pod 4.

<sup>21</sup> Za propise koji se odnose na karijerno napredovanje sudaca v. dalje pod 4.

<sup>22</sup> Ta je škola ustrojstvena jedinica Pravosudne akademije kao javne ustanove osnovane posebnim zakonom.

istupanja na način suprotan načelima demokratskog društva, a koje ima svrhu utjecaj na tijek i ishod sudskih postupaka (član 6 stav 1 ZSRH)

- odluke suda smije mijenjati i ukidati samo sud u čiju nadležnost spada predmet u postupku propisanom zakonom (član 6 stav 2 ZSRH)

- rad sudova je javan, osim kada je Ustavom ili zakonom isključeno sudjelovanje javnosti (član 6 stav 4 ZSRH)

- poslovi se sucima i sudačkim vijećima raspodjeljuju prema rasporedu utvrđenom za svaku godinu (godišnji raspored poslova); predmet koje je prema takvom rasporedu dodijeljen određenom sucu ili vijeću smije biti dodijeljen drugom sucu ili vijeću samo u slučaju njihove spriječenosti (član 10 stav 1 ZSRH)

- sudac je dužan predmete koji su mu raspoređeni u rad rješavati redosljedom njihova zaprimanja u sud, vodeći računa i o predmetima koji su posebnim propisima utvrđeni kao hitni (član 93 stav 1 ZSRH)

- plaće sudaca uređuju se zakonom (član 9 ZSRH)

- sudac ne smije biti član političke stranke niti se baviti političkom djelatnošću (član 90 stav 1 ZSRH)

- sudac se ne smije koristiti svojim radom u sudu i ugledom suda za ostvarivanje svojih privatnih interesa; on ne smije obavljati drugu službu ili posao koji bi mogli utjecati na njegovu samostalnost, nepristranost i neovisnost ili umanjiti njegov društveni ugled ili su inače nespojivi s obnašanjem sudačke dužnosti (član 122 stav 7 URH, član 91 stav 1 i 3 ZSRH); povreda ovog načina ponašanja je stegovno djelo za koje se može izreći mjera razrješenja od dužnosti (član 62 stav 2 točka 3 i 6, član 63 stav 1 ZDSVRH)

- sudac koji izaziva sumnju u svoju nepristranost, zbog stanovitih objektivnih ili subjektivnih razloga povezanih sa strankama ili s konkretnim predmetima, izuzima se od sudovanja u tome predmetu, a na njegovo mjesto dolazi drugi sudac (iudex habilis) kod kojeg takvi razlozi ne postoje (v. član 32 Zakona o kaznenom postupku Republike Hrvatske, član 72 Zakona o parničnom postupku Republike Hrvatske).

Na temelju iznesenog možemo konstatirati da je Republika Hrvatska u svojim brojnim ustavnim i zakonskim odredbama ostvarila normativne uvjete za neovisnost sudova i sudaca.

#### 4. O sudačkoj neovisnosti u praksi hrvatskog pravosuđa

Što se sudačke neovisnosti u stvarnosti tiče, treba prije svega napomenuti da afirmacija sudačke neovisnosti pretpostavlja i odgovarajuće demokratsko, kulturno i civilizacijsko okruženje, koje čini najveći dio ledenog brijega prihvaćanja i ostvarivanja ljudskih prava i sloboda. Poznati su brojni primjeri stradanja sudaca čak i u zemljama s inače sređenim pravnim sustavom.<sup>23</sup> Nema podataka iz kojih bi se moglo zaključiti o postojanju uplitanja drugih državnih tijela, osobito izvršne vlasti, na hrvatske sudove i suce. Pozornost i osjetljivost javnosti, domaće i šire, privlače osobito kazneni postupci zbog korupcijskih kaznenih djela. Suglasno tzv. akuzatornom

<sup>23</sup> O nasilju nad sucima i odvjetnicima u svijetu v. R. Brody, *The Harassment and Persecution of Judges and Lawyers: January 1988 – June 1989*, Geneva 1990.

(optužnom) načelu, sud ne može započeti kazneni postupak na vlastitu inicijativu, nego samo na zahtjev ovlaštenog tužitelja, s tim da je za veliku većinu kaznenih djela ovlaštenu tužitelj državni odvjetnik (državni ili javni tužitelj). U spomenutim i drugim slučajevima u kojima je državno odvjetništvo pokrenulo kaznene postupke i prikupilo dokaze dostatne za optužbu, a potom i za osudu, hrvatski su sudovi provodili kaznene postupke i donosili osuđujuće presude, u zadnje vrijeme i osobama iz samog vrha društvenog života (državnog, političkog, gospodarskog). Tome zasigurno pridonosi činjenica da karijerno napredovanje sudaca tj. promaknuće za suca višeg suda ili predsjednika suda ne ovisi o volji aktualne političke vlasti, nego se temelji ponajprije na ocjeni obnašanja sudačke dužnosti u proteklom razdoblju koju daju sami suci. Naime, prema odredbi člana 96 stav 2 ZSRH u postupku napredovanja za suca višeg suda ocjenjuje se rad suca u razdoblju posljednjih pet godina obnašanja sudačke dužnosti, odnosno u razdoblju od posljednjih deset godina za suca Vrhovnog suda Republike Hrvatske. Ocjenu daje tajnim glasovanjem nadležno sudačko vijeće. Riječ je o vijeću koje ne sudi već sudjeluje u postupku imenovanja sudaca i predsjednika suda, a osniva se pri županijskim sudovima, Visokom trgovačkom sudu Republike Hrvatske, Visokom upravnom sudu Republike Hrvatske i Visokom prekršajnom sudu Republike Hrvatske. Za Vrhovni sud Republike Hrvatske poslove sudačkog vijeća obavlja sjednica svih sudaca. Sudačka vijeća imaju zakonom određen broj članova (npr. sudačko vijeće županijskog suda ima petnaest članova), a biraju ih suci odnosnih sudova iz reda sudaca na vrijeme od četiri godine tajnim glasovanjem (član 49–62 ZSRH). Ocjenu obnašanja sudačke dužnosti sudačko vijeće daje prema mjerilima iz člana 97 ZSRH, a oni su: broj odluka koje je sudac donio u odnosu na broj odluka koje je trebao donijeti na temelju Okvirnih mjerila za rad sudaca, rezultat rada po vrstama predmeta u apsolutnim brojevima i postotku, poštivanje rokova za donošenje i izradu odluka, kvaliteta odluka povodom izjavljenih pravnih lijekova (potvrđene, ukinute ili preinačene u apsolutnom broju i postotku u odnosu na ukupan broj donesenih odluka, u odnosu na broj odluka u predmetima u kojima je izjavljen pravni lijek, broj odluka ukinutih zbog bitnih povreda postupka), druge aktivnosti suca. Ocjena može biti da sudac: a) izvrsno obnaša sudačku dužnost, b) vrlo uspješno obnaša sudačku dužnost, c) uspješno obnaša sudačku dužnost, d) zadovoljavajuće obnaša sudačku dužnost, e) nezadovoljavajuće obnaša sudačku dužnost (član 99 stav 1 ZSRH). Odluka o ocjeni mora imati sadržaj propisan zakonom, uz ostalo i obrazloženje, te uputu o pravnom lijeku (član 100 stav 1 ZSRH). Protiv odluke o ocjeni sudac ima pravo žalbe posebnom vijeću Vrhovnog suda Republike Hrvatske sastavljenom od pet sudaca, u roku od osam dana od dana dostave odluke. To vijeće ima ovlast žalbu odbaciti, odbiti, odnosno prihvatiti te odluku o ocjeni ukinuti u cijelosti ili djelomično ili izmijeniti (član 102 stav 1, član 104 stav 1 ZSRH). Treba napomenuti da nezadovoljavajuća ocjena obnašanja sudačke dužnosti može imenovanog suca ne samo zaustaviti u napredovanju, već može imati za posljedicu njegovo razrješenje od dužnosti zbog počinjenog stegovnog djela neurednog obnašanja sudačke dužnosti (član 62 stav 2 točka 1 ZDSVRH). Prema izričitoj zakonskoj odredbi, stegovni će se postupak pokrenuti osobito ako je sudačko vijeće ocijenilo rad suca nezadovoljavajućom ocjenom (član 62 stav 2 točka 2 ZDSVRH). Zbog neurednog obnašanja sudačke dužnosti Državno sudbeno vijeće je od siječnja do listopada 2013. svojom odlukom razriješilo pet sudaca, te privremeno udaljilo od obavljanja sudačke dužnosti šest sudaca.

Provedbi sudačke neovisnosti u pravosudnoj praksi pridonose i odredbe prema kojima je imenovanje i razrješenje predsjednika sudova u nadležnosti sudbene, a ne izvršne ili zakonodavne vlasti. O imenovanju i razrješenju predsjednika sudova odlučuje, kako je već



istaknuto, Državno sudbeno vijeće, osim predsjednika Vrhovnog suda koga imenuje i razrješava, prema odredbi člana 118 stav 2 URH, Hrvatski sabor na prijedlog predsjednika Republike, uz prethodno mišljenje opće sjednice Vrhovnog suda Republike Hrvatske i nadležnog odbora Hrvatskog sabora. Odluku o imenovanju predsjednika suda Državno sudbeno vijeće donosi na temelju mišljenja nadležnog sudačkog vijeća o kandidatima koji su se javili na objavljeni oglas o slobodnom mjesu predsjednika suda, te ocjene sudačkog vijeća o obnašanju sudačke dužnosti tih kandidata i dostavljenim programima rada, a također i na temelju mišljenja predsjednika neposredno višeg suda, predsjednika Vrhovnog suda Republike Hrvatske i ministra pravosuđa. Ako potonje navedeni ne daju mišljenje u roku od trideset dana od dana zatraženog mišljenja, smatra se da su dana pozitivna mišljenja (član 8 stav 1 i 2, član 83 stav 1, 4 i 5, član 84 stav 1 ZDSVRH). Među razlozima za razrješavanje predsjednika suda, koji su također određeni zakonom, je i kršenje propisa ili na drugi način povređivanje načela neovisnosti suca u suđenju, a potom i propuštanje nadzora ili neposredno kršenje propisa o dodjeljivanju predmeta u rad. Odluka o razrješavanju donosi se u pisanom obliku i mora biti obrazložena. Protiv te odluke predsjednik suda ima pravo pokrenuti upravni spor (član 85 stav 3 – 5, član 86 stav 4 i 5 ZDSVRH).

## 5. Zaključno razmatranje

Nezaobilazno opće pravilo demokratskog društva je sudačka neovisnost. Riječ je o pravilu koje određuje da suci sude samo prema svojem pravnom uvjerenju i vezani su samo na ustavna, zakonska i druga pravna pravila, a ne i za stajališta drugih tijela, posebno i tijela državne vlasti (tzv. suštinska ili supstancijalna sudačka neovisnost), a zatim i da moraju biti osigurani uvjeti kojima se postiže siguran i stalan osobni položaj (status) sudaca, kao i izuzimanje od suđenja u konkretnom slučaju sudaca kod kojih objektivni ili subjektivni razlozi izazivaju sumnju u nepristranost (tzv. osobna sudačka neovisnost).

Pravo na pošteno suđenje, zajamčeno članom 6 Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, uključuje više postupovnih prava među kojima je i „pravo da zakonom ustanovljeni neovisni i nepristrani (...) ispita (...) slučaj.“

Prema URH, odredba člana 117, sudbena vlast je samostalna i neovisna, obavljaju je sudovi koji sude na temelju Ustava, zakona, međunarodnih ugovora i drugih važećih izvora prava.

Važeće hrvatsko pravo sadrži brojna pravila, ustavna i zakonska, kojima su ostvarene normativne pretpostavke za neovisnost sudova i sudaca. Među tim pravilima za sudačku su neovisnost vjerojatno najvažnija ona koja rješavaju pitanje postavljanja (odnosno imenovanja), razrješavanja, premještanja i stegovne odgovornosti sudaca i predsjednika sudova. O svim tim pitanjima prema hrvatskom Ustavu, po uzoru na određene institucije u Italiji i Francuskoj, samostalno odlučuje, u skladu s Ustavom i zakonom, neovisno tijelo sudbene vlasti – Državno sudbeno vijeće. To tijelo ima jedanaest članova, koji se biraju na vrijeme od četiri godine, a čine ga sedam sudaca (koje biraju sami suci), dva profesora pravnih znanosti (koje biraju profesori svih pravnih fakulteta), te dva saborska zastupnika, od kojih jedan iz redova oporbe (koje bira Hrvatski sabor).

Važne zadeće Državnog sudbenog vijeća odnose se na Državnu školu za pravosudne dužnosnike kao ustrojstvene jedinice Pravosudne akademije (završetak te škole od je 1. siječnja 2013. jedan od zakonom propisanih uvjeta za imenovanje sudaca svih prvostupanjskih sudova). Vijeće

provodi postupak upisa u tu školu, obavlja usmeni dio ispita kandidata za suce, obavlja razgovore s tim kandidatima, te donosi odluku o tzv. listi prvenstva kandidata za suce.

Značajnu ulogu u postupku imenovanja sudaca i predsjednika sudova imaju posebna sudačka vijeća koja ne sude, već u postupku karijernog napredovanja sudaca tj. promaknuća za suca višeg suda ocjenjuju rad sudaca u proteklom razdoblju tajnim glasovanjem, prema zakonom predviđenim mjerilima, a u postupku imenovanja predsjednika sudova daju mišljenja o kandidatima koji su se prijavili na oglas o slobodnom mjestu predsjednika suda, te ocjenjuju njihov sudački rad i programe rada. Vijeća o kojima je riječ osnivaju se pri županijskim i drugim zakonom određenim sudovima, a biraju ih suci odnosnih sudova tajnim glasovanjem, iz reda sudaca.

Prema iznesenom, u kadrovskim pitanjima sudaca i predsjednika sudova, osim predsjednika Vrhovnog suda Republike Hrvatske, sudbena vlast, tj. Državno sudbeno vijeće kao neovisno tijelo sudbene vlasti i sudačka vijeća imaju visok stupanj autonomije. Iz nadležnosti sudbene vlasti izuzet je izbor i razrješenje predsjednika Vrhovnog suda Republike Hrvatske (na prijedlog predsjednika Republike bira ga i razrješava Hrvatski sabor, uz prethodno mišljenje opće sjednice Vrhovnog suda Republike Hrvatske i nadležnog odbora Hrvatskog Sabora). Hrvatski sabor iz reda saborskih zastupnika bira i dva člana Državnog sudbenog vijeća, od kojih jedan mora biti iz redova oporbe. Nadležnost Ministarstva pravosuđa u kadrovskim pitanjima sudaca i predsjednika sudova svodi se na donošenje plana potrebnog broja sudaca, a ministra pravosuđa na davanje mišljenja o kandidatima za predsjednika suda, na podnošenje prijedloga za razrješenje predsjednika suda, te na pokretanje stegovnog postupka protiv suca ili predsjednika suda zbog počinjenog stegovnog djela.

I druge ustavne i zakonske odredbe relevantne su za ostvarivanje sudačke neovisnosti. Takve su osobito odredbe prema kojima je sudačka dužnost stalna, sudac se može razriješiti samo ako postoji neki od razloga za razrješenje predviđen u samom Ustavu, premještaj suca protiv njegove volje moguć je samo u slučaju ukidanja suda ili preustroja suda u skladu sa zakonom, poslovi se sucima i sudačkim vijećima raspodjeljuju prema rasporedu utvrđenom za svaku godinu, je zabranjen svaki oblik utjecaja na suce, sudac ne smije biti član političke stranke niti se baviti političkom djelatnošću, suci imaju imunitet, se plaće sudaca određuju zakonom.

Može se konstatirati da se pravna pravila koja pružaju tzv. osobnu sudačku neovisnost dosljedno primjenjuju. Riječ je o pravilima kojima je uređeno imenovanje, razrješenje, premještaj i stegovna odgovornost sudaca, stalnost sudačke dužnosti, imunitet sudaca, plaće, te izuzimanje suca od suđenja u konkretnom slučaju zbog sumnje u nepristranost.

Kad je o suštinskoj neovisnosti u praksi hrvatskog pravosuđa riječ, nema podataka o vanjskom utjecaju, posebno izvršne vlasti na suca i sudove. Posljednjih su godina u žarištu interesa javnosti kazneni postupci zbog korupcijskih kaznenih djela protiv osoba iz samog vrha državne i političke vlasti. Sud ne može, suglasno akuzatornom (optužnom) načelu, započeti kazneni postupak na vlastitu inicijativu, nego samo na zahtjev ovlaštenog tužitelja, odnosno za veliku većinu kaznenih djela državnog odvjetništva (državnog ili javnog tužiteljstva). Kada je državno odvjetništvo u spomenutim i drugim slučajevima pokrenulo kaznene postupke i iznosilo dokaze dostatne za optužnicu, a potom i za osudu, sudovi su provodili kaznene postupke i donosili i donose osuđujuće presude neovisno o ranijem ili sadašnjem društvenom položaju optuženika. Suštinskoj sudačkoj neovisnosti u pravosudnoj praksi potpomaže pridržavanje propisa prema

kojima karijerno napredovanje sudaca, tj. promaknuće za suca višeg suda ili predsjednika suda ne ovisi o volji aktualne izvršne ili zakonodavne vlasti, već se temelji ponajviše na ocjeni obnašanja sudačke dužnosti u proteklom razdoblju koju daju sami suci kao članovi za ta takve ocjene posebno formiranih sudačkih vijeća, u skladu sa zakonom ustanovljenim kriterijima. Među tim kriterijima je i broj odluka koje je sudac donio, poštivanje rokova za donošenje i izradu odluka, te kvaliteta odluke povodom izjavljenih pravnih lijekova.

Sudačkoj neovisnosti u stvarnosti zasigurno pridonose i odluke Europskog suda u kojima se ponavlja da „tribunal“, odnosno sud mora biti neovisan od izvršne vlasti i stranaka u postupku. U tim se odlukama navode i konkretni slučajevi povreda konvencijskog prava na neovisan i nepristran sud, te utvrđuju konstitutivni elementi pojma „neovisan sud“.

Treba reći da propisani stroži zakonski uvjeti za imenovanje sudaca prvostupanjskih sudova mogu imati i negativne učinke za sudačku neovisnost i samostalnost. Važeći tzv. „zatvoreni model“ imenovanja sudaca prvog stupnja (završena Državna škola za pravosudne dužnosnike kao novi uvjet od 1. siječnja 2013) praktički onemogućava postavljanje na položaj sudaca upravnih sudova upravnih stručnjaka s položenim pravosudnim ispitom. U Hrvatskoj je Zakonom o upravnim sporovima iz 2010, koji je stupio na snagu 1. siječnja 2012, uvedeno upravno sudovanje u dva stupnja (upravni sudovi u Osijeku, Rijeci, Splitu i Zagrebu te Visoki upravni sud u Zagrebu), s tim da su upravni sudovi dobili ovlast utvrđivati činjenice i provoditi usmene rasprave te, suglasno tome, donositi tzv. reformacijske a ne samo kasatorne odluke. Na taj se način želi postići veća i potpunija zaštita prava i interesa stranaka u upravnom sporu, te njihova veća pravna sigurnost. No ti se ciljevi teško mogu dosegnuti, niti postići neovisnost i samostalnost sudaca upravnih sudova, ako o zakonitosti pojedinačnih odluka javnopravnih tijela (tijela državne uprave i drugih državnih tijela, tijela jedinica lokalne i regionalne samouprave te pravnih osoba koje su nositelji javnih ovlasti), zakonitosti postupanja ili propuštanja postupanja javnopravnih tijela, te o zakonitosti upravnih ugovora odlučuju suci koji, doduše, imaju završenu Državnu školu za pravosudne dužnosnike, ali su bez potrebnih znanja i iskustava u rješavanju upravnih predmeta.

Ovaj zaključni tekst dovršavamo konstatacijom da za zbiljsku neovisnost sudova i sudaca nije dostatan samo normativni aspekt neovisnosti. Jer, kako je govorio akademik Siniša Triva: „Čovjek i njegov etički habitas, determiniran ne samo opredjeljenjem moćnika koji treba da odluči već, nadasve, genetskim naslagama nataloženim kroz generacije i njegovoj svjesnoj i podsvjesnoj osobnosti, i ovdje igraju odlučnu ulogu“.<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> S. Triva, Talijansko Vrhovno sudbeno vijeće – Consiglio superiore della magistratura, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, Zagreb 1992, s. 572.

### *Summary*

*According to modern conception judiciary independence means that judges judge pursuant only to their legal knowledge and tied only by the constitution, statutes and other applicable legal regulations. It also means that judiciary needs to be kept away from any outside influence (executive power, political power etc). Personal independence of the judiciary means that judges have a safe and permanent personal position in the execution of his duties (status). It also means that impartial judges will resolve cases. Judges whose objective and/or subjective reasons raise doubt about their impartiality must be exempted.*

*This paper displays Judgements and Decisions of the European Court of Human Rights concerning judiciary independence. It also examines Croatian constitutional and legal provisions for enforcement of judiciary independence, with emphasis on rules that regulates appointment, dismissal and professional career advancement of the judges, and exposes about evaluation of judges and presidents of the courts in the Republic of Croatia. That evaluation is given, according to criteria conferred by law, by the specially formed courts chambers, and argues about stricter requirements for appointments of judges of the first instance courts and about judiciary independence in the practice of the Croatian system of justice.*