

(NE)UČINKOVITOST SUDBENE VLASTI U HRVATSKOJ KAO JEDAN OD UZROKA NESLUŽBENOGA GOSPODARSTVA*

Andrea DOMAC
Odvjetnička pisarna "Hanžeković & Radaković", Zagreb

UDK: 342.52:331.526.8

Dr. sc. Predrag BEJAKOVIĆ
Institut za javne financije, Zagreb

Sažetak

Neučinkovitost sudbene vlasti često se smatra važnim uzrokom neslužbenoga gospodarstva (NG-a). U skladu s tradicionalnom funkcionalnom podjelom vlasti u modernoj građanskoj državi, uz zakonodavnu i izvršnu vlast, sudstvo je treća, sudbena komponenta državne vlasti. Sudbena vlast treba biti neovisna, učinkovita, stručna i poštena, pa tek postizanjem tih atributa možemo govoriti o pravnoj državi odnosno o vladavini prava. Razmatranje utjecaja neučinkovitosti sudbene vlasti na sivo gospodarstvo u RH otežano je zbog nedostupnosti i nepotpunosti statističkih podataka. Sustav pravosuđa u Hrvatskoj tijekom više je od deset godina zbog mnogih uzroka u stanju permanentne krize. Hrvatsko sudstvo bez sumnje je bilo mnogo izloženije vladavini politike, a mnogo manje prožeto pravom, tako da građani i gospodarski subjekti s pravom iskazuju nepovjerenje prema njemu. U radu se razmatraju četiri postulata uspješnog funkcioniranja sudbene vlasti: neovisnost, učinkovitost, stručnost i nepristranost. Pravosudni sustav u RH bio je podložan utjecaju izvršne vlasti i politike, a sudovi su bili pod utjecajem političkog pritiska te su i sada opterećeni tolikim brojem neriješenih predmeta da je pravo građana da sudskim putem riješe probleme ozbiljno narušeno. Radi poboljšanja stručnosti sudaca nakon preuzimanja dužnosti, potrebno je razraditi programe njihove trajne stručne edukacije. Suci su u Hrvatskoj izloženi velikom pritisku, pa je sredinom 90-ih većina njih smatrala da im je potrebno dosta smjelosti za očuvanje vlastite neovisnosti i nepristranosti. U hrvatskom zakonodavstvu postoje odredbe koje dužnika stavljaju u bolji položaj od vjerovnika pa se u radu iznose prijedlozi mogućeg poboljšanja položaja vjerovnika. Rasterećenost sudbene vlasti može se postići poticanjem arbitražnog rješavanja sporova, usvajanjem jasnih, razumljivih, nedvosmislenih i trajnih zakona.

* *Primljeno (Received): 1. 11. 2001.*

Prihvaćeno (Accepted): 31. 12. 2001.

Ključne riječi: sudstvo, učinkovitost sudstva, pravni sustav, pravednost, neslužbeno gospodarstvo

Uvod

Neslužbeno, odnosno sivo gospodarstvo jedan je od velikih problema svih zemalja svijeta, kako razvijenih, tako i nerazvijenih. Njegov se porast posebice očituje u zemljama u tranziciji, u kojima je prelaskom iz društvenoga u privatno vlasništvo nastao velik broj privatnih poduzeća odnosno gospodarskih subjekata čije je poslovanje teško nadzirati.

Teško je jednostavno odrediti sam pojam NG-a, pa se brojni autori nisu uspjeli jednoznačno složiti oko njegove definicije. Kao što je teško dati definiciju sivoga gospodarstva, teško je točno odrediti njegovu razinu odnosno taksativno navesti njegove oblike i uzroke. U ovom ćemo se radu koristiti Tanzijevom definicijom sivoga gospodarstva prema kojoj ono obuhvaća zarađeni dohodak neprijavljen poreznim vlastima (Tanzi, 1983) te Feigejevom¹ odrednicom (1990) prema kojoj sivo gospodarstvo označava nepoštovanje institucionalnih pravila u određenim oblicima gospodarske aktivnosti. Više autora koji se bave tom temom kao jedan od uzroka sivoga gospodarstva prepoznaju neučinkovitost odnosno neuspješnost sudbene vlasti (Kaufmann i Kaliberda, 1996; Bićanić, 1997).

Razmatranje utjecaja neučinkovitosti sudbene vlasti na sivo gospodarstvo u RH otežano je zbog nedostupnosti i nepotpunosti statističkih podataka. Državni zavod za statistiku (DZS) osim općenitih podataka o broju sudova i sudaca u RH, na području pravosuđa prikuplja podatke samo o počiniteljima kaznenih djela i počiniteljima prekršaja (s detaljnim podacima o broju kaznenih odnosno prekršajnih prijava, optužba i osuda). Putem DZS-a moguće je od Ministarstva pravosuđa dobiti podatke o broju predmeta pred hrvatskim sudovima, odnosno o broju riješenih i neriješenih predmeta za pojedinu godinu. Svi ostali podaci koji bi omogućili ozbiljniju analizu smatraju se *internima*, pa stoga nisu dostupni.

Očito postoji povezanost između neučinkovitosti sudbene vlasti i NG-a. Međutim, kako se problem ne rješava sankcioniranjem njegovih posljedica nego pronalaganjem i uklanjanjem njegova uzroka, težište ovog rada neće biti na neučinkovitosti sudbene vlasti kao instrumenta sankcioniranja nedopuštenih ponašanja u sivom gospodarstvu nego na neučinkovitosti sudbene vlasti u RH uopće. Stoga ćemo razmotriti nedovoljno djelovanje vladavine prava i neizravne poticaje za zadržavanje gospodarskih subjekata u sferi sivoga gospodarstva.

¹ Feige dijeli sivo gospodarstvo na ilegalno, neprijavljeno, neregistrirano i neformalno. Kršenje propisa koji zabranjuju iznuđivanje, financijsku prijevaru, krijumčarenje, organizirani kriminal i krađu državnog vlasništva primjeri su *ilegalnoga gospodarstva (illegal economy)*. Nepoštovanje fiskalnih propisa, evazija poreza i doprinosa te prijave iz koristoljublja tvore *neprijavljeno gospodarstvo (unreported economy)*. Prekršitelji propisa će, bojeći se kazne, tipično nastojati prikriti svoje djelovanje od državne vlasti. Ako se skrivaju djelatnosti kojima se ostvaruje dohodak tako da ne uđu u odgovarajuće obračune nacionalnih prihoda, narušava se ustaljena obračunska praksa i stvara *nezabilježeno gospodarstvo (unrecorded economy)*. One djelatnosti u kojima dolazi do zlorabe javnog položaja radi stjecanja vlastita probitka čine *korupcijsko gospodarstvo (corruption economy)*.

Sudbena vlast u RH

Ustav RH u članku 3. određuje načelo vladavine prava kao jednu od temeljnih vrednota ustavnog poretka. Ideja vladavine prava u uskoj je vezi s ustavno – političkim konceptima²: predstavničke i odgovorne vladavine; diobe vlasti kao instrumenta uzajamnog nadzora nositelja najviših ovlasti; neovisnog sudstva kao jamca poštovanja i zaštite ljudskih prava. U skladu s tradicionalnom funkcionalnom podjelom vlasti u modernoj građanskoj državi, uz zakonodavnu i izvršnu vlast, sudstvo je treća, sudbena komponenta državne vlasti. Sudbena vlast treba biti neovisna, učinkovita, stručna i poštena, pa tek postizanjem tih atributa možemo govoriti o pravnoj državi odnosno o vladavini prava. Uspostava i (što je još važnije) održanje sudstva neovisnim, učinkovitim i poštenim, nije povlastica nego obveza države. Glavne pravne vrijednosti na kojima bi trebalo biti utemeljeno sudstvo u pravnoj državi, sa svojim različitim aspektima (organizacijskim, materijalnim, proceduralnim, te s obzirom na kompetenciju), jesu zaštita prava čovjeka i javnog dobra, *fair* i korektno postupanje prema građanima, pravna odgovornost sudstva, nepristranost i jednakost te druge slične vrijednosti.

Nažalost, u Hrvatskoj je situacija prilično daleko od željene odnosno od one nužne za uspješno funkcioniranje sudbene vlasti i postizanje njezina krajnjeg cilja: jamca ustavnih i drugih prava i sloboda građana. Tijekom više od deset godina sustav pravosuđa u Hrvatskoj nalazi se u stanju permanentne krize. Njezini su uzroci raznovrsni: od promjena političkoga i pravnoga sustava, raspada federalne zajednice i osnivanja nezavisne države, pa sve do rata i izvanrednog stanja izazvanog općom nestabilnošću u regiji (Uzelac, 2001). Sudstvo se kao dio državne uprave razvijalo u uvjetima opsežne etatizacije, vrlo snažne centralizacije i duboke politizacije autoritarnog tipa. Prostor za pravnotehnička načela, stručnost i profesionalizam bio je vrlo skučen. U cjelokupnom su se društvu potiskivale demokratske političke vrijednosti, a na pravo se gledalo samo kao na puki instrument. Pravne vrijednosti uglavnom nisu bile primarni orijentir djelovanja tijela državne vlasti i sudstva kao dijela državne uprave (Koprič, 2001). Hrvatsko sudstvo bez sumnje je bilo mnogo izloženije vladavini politike, a mnogo manje prožeto pravom.

Stoga ne treba čuditi da aktualnu situaciju u sudstvu obilježavaju nepovjerenje građana, zatrpanost sudova velikim brojem predmeta, dugotrajnost sudskih postupaka i pravna nesigurnost. Ujedno, vrlo je rasprostranjeno nerazumijevanje mnogih predstavnika izvršne i zakonodavne vlasti kako sudbena vlast u modernom društvu ne postoji za provođenje državne politike. Stanje otežava i shvaćanje prema kojemu je sudbena vlast dio uobičajenoga činovničkog aparata čije čelnike pobjednička stranka mijenja nakon svakih izbora i postavlja svoje *odane* ljude ne pridajući važnost što to uvjetuje (ili barem pomaže) pojavu nestručnosti, nepovjerenja i korupcije. Neučinkovitost sudstva odražava se na sve oblike sivoga gospodarstva jer ne izostaje samo kaznenopravno sankcioniranje nedopuštenog ponašanja (čime bi određeni gospodarski

² Hayek (1994) upućuje na podrijetlo tih pojmova iz starogrčkog *isonomia* te zaključuje kako su pojmovi “jednakost pred zakonom”, “pravna država” i “vladavina prava” kasnije izvedenice koncepta što ga je izražavao grčki pojam.

subjekti bili primorani izaći iz sfere sivog gospodarstva) nego se pojavljuje i nepovjerenje u sudbenu vlast i mogućnosti ostvarivanja prava legalnim putem.

Radi neposrednijeg uključivanja u europske integracije, hrvatska sudbena vlast treba u budućnosti dobiti odgovarajuće mjesto u društvu. To se može ostvariti poštovanjem i promicanjem načela ustavnosti i zakonitosti kao vrhunskih pravnih i etičkih standarda, provođenjem promjena koje će utjecati na povećanje učinkovitosti sudstva i jačanje pravne države te na očuvanje i jačanje samostalne i neovisne sudbene vlasti koja bi bila jedan od regulatora sivoga gospodarstva.

Kao jedan od glavnih postulata u ostvarivanju sudske zaštite i djelovanju sudstva trebao bi biti čl. 6. Konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda prema kojemu *svatko ima pravo da zakonom ustanovljeni neovisni i nepristrani sud pravično, javno i u razumnom roku ispita njegov slučaj, iz čega proizlazi da povelja ne zahtijeva samo neovisnost i nepristranost u postupanju sudova, već i razumne rokove rješavanja sporova, dakle učinkovitost. Kako je sporost u rješavanju predmeta neprihvatljiva ne samo prema načelima vladavine prava nego i sa stajališta pravne sigurnosti građana i pravnih osoba s višestruko teškim posljedicama u gospodarskom, političkom i društvenom životu te rezultira nepovjerenjem građana u sudbenu vlast, nužno je utvrditi stvarno stanje, razmotriti uzroke i predložiti potrebna rješenja.*

Zakon o sudovima (NN 3/94, 100/96, 131/97, 129/00) navodi kako su sudovi tijela državne vlasti koji sudbenu vlast ostvaruju samostalno i neovisno unutar djelokruga i nadležnosti određenih zakonom. Oni sude na osnovi Ustava i zakona te štite Ustavom i zakonima utvrđeni pravni poredak RH, osiguravajući jedinstvenu primjenu zakona, ravnopravnost i jednakost svih pred zakonom. Općenito, ovlasti sudova u odlučivanju vrlo su široke. Sudovi odlučuju u sporovima o osnovnim pravima i obvezama čovjeka i građanina, o pravima i obvezama Republike, jedinica lokalne samouprave i uprave, izriču kazne i druge mjere počiniteljima kaznenih djela, prijestupa i prekršaja utvrđenih zakonom, odlučuju o zakonitosti pojedinih akata upravnih vlasti i osoba koje imaju javne ovlasti, rješavaju sporove o osobnim odnosima građana, radne, trgovačke, imovinske i druge građanskopravne sporove te odlučuju u drugim pravnim stvarima kada je to zakonom određeno. Sudbena vlast u Hrvatskoj sastoji se od sudova na različitim razinama³ sa zakonom utvrđenim djelokrugom rada. Uz državno sudovanje, rješavanje se može povjeriti i arbitraži (institucionalnoj ili *ad hoc*), čije bi značenje trebalo biti sve veće i koja bi uvelike pomogla pri rasterećivanju sudova i rješavanju problema njihove nedjelotvornosti.

³ To su prekršajni sud, općinski sud, trgovački sud, županijski sud (koji se može osnovati za područje više općinskih sudova), Visoki prekršajni sud, Visoki trgovački sud, Upravni sud RH i Vrhovni sud RH.

⁴ Bilo je tu i paradoksalnih situacija, pa Vrhovni sud Hrvatske radi štednje nije mogao kupiti nekoliko primjeraka zbirke radova o neovisnosti sudstva, dok su istodobno provedena brojna renoviranja sudskih zgrada, počevši od zgrade Vrhovnog suda u Zagrebu.

Četiri postulata uspješnog funkcioniranja sudbene vlasti: neovisnost, učinkovitost, stručnost i nepristranost

Neovisnost

Najšira formulacija sudačke neovisnosti trebala bi biti izražena kao vezanost isključivo zakonom i vlastitom savješću. Juričić (1998) ističe da je neovisno i samostalno sudstvo nužnost u svakoj državi koja teži demokraciji. Iako je sudstvo po svojoj prirodi izloženo utjecajima i uplitanjima politike, ono snagom svojeg autoriteta i uvjerljivošću svojih odluka mora preuzeti odgovornost za ostvarivanje ideala podjele vlasti i svoje neovisnosti. Ostvarivanje neovisnog sudstva nemoguće je bez časnoga, moralnog i nepotkupljivog suca te suca spremnoga suprotstaviti se svim vanjskim pritiscima i utjecajima. Obveza je svakog suca ponašanje koje neće umanjiti njegov osobni ugled, dovesti u pitanje njegovu nepristranost i neovisnost u suđenju te, što je još važnije, dovesti u pitanje samostalnost i ugled sudbene vlasti.

Navedeno, međutim, nije dovoljno za ostvarivanje neovisnosti sudstva jer se ona ne može temeljiti samo na snažnim i časnim pojedincima već sudstvo treba djelovati i jedinstveno, boreći se za Ustavom zajamčenu ravnopravnost u trodiobi vlasti. Naivno bi pritom bilo očekivati da će se zakonodavna i izvršna vlast odreći mogućih utjecaja na sudbenu vlast, koja mora biti strogo odvojena od njih. Osim političkih pritisaka, u prošlosti je bilo mnogo slučajeva grubog kršenja jamstava neovisnosti u odlučivanju i stalnosti položaja⁴, pa se pravosuđe *sustavno* čistilo od kadrova koji se nisu bili spremni podvrgnuti manipulacijama političke vlasti (Uzelac, 2001). Posebice je od 1990. do 1995. godine, ali i kasnije, bez primjerenih razloga smijenjen velik broj sudaca, a umjesto njih nerijetko su imenovani oni koji nisu bili sasvim dorasli zahtjevima sudačke dužnosti. U Hrvatskoj je pogotovo nedovoljno ozbiljno shvaćeno ustavno jamstvo *stalnosti* (Uzelac, 2001a). Tako su prema različitim tumačenjima članka 121. Ustava sredinom 90-ih povlasticu stalnosti imali samo oni suci koji bi na "stalan" mandat bili imenovani na način predviđen ustavom, a ne suci imenovani prema dotad važećim propisima, odnosno na vremenski ograničen mandat. U tome se jasno očitovao politički stav da samo suci imenovani za mandata (i pod utjecajem) nove vlasti mogu računati na stalnost funkcije. Ostalima je poslana jasna poruka o poželjnosti njihova povlačenja s funkcije. Ne treba čuditi da je do 1997. godine zabilježen nevideni odljev sudaca u druge grane pravne profesije (najčešće u odvjetnike i javne bilježnike). Velik broj sudaca koji su napustili pravosuđe ubrajao se u najstručnije i najiskusnije kadrove⁵, a u stanju nesigurnosti nisu se željeli dalje poniža-

⁵ Posljedica toga bila je velika nepopunjenost sistematiziranih sudačkih mjesta i nedovoljno iskustvo imenovanih sudaca. Kregar (1999) navodi da je početkom 1999. u Hrvatskoj bila nepopunjena približno petina sudačkih mjesta. Istodobno su suci bili relativno mladi, gotovo 40% bilo je mlade od 35 godina. To bi trebalo biti pohvalno, ali to ujedno znači nemaju dovoljno životnoga ni profesionalnog iskustva. U općinskim sudovima 61,5% svih sudaca imalo je manje od šest godina radnog iskustva u sudu.

vati da bi ostali u sudstvu. Političke čistke i tutorstvo nad pravosuđem⁶ nisu prouzročili samo pad kvalitete odlučivanja već i znatno zaostajanje u učinkovitosti i dugotrajnost sudskih postupaka. Ako pravosuđe svaki put ovisi o izmjenama vladajućih političkih struktura (što je u Hrvatskoj gotovo pravilo), neće se uopće moći ostvariti samostalnost sudstva. Sama ustavna jamstva⁷, ma koliko bila sadržajno sveobuhvatna, tek su *mrtvo slovo na papiru* ako suci ne mogu kompetentno i neovisno provoditi zakone i štiti one čija su prava povrijeđena ili ugrožena.

No jesu li sudstvo i državne institucije uistinu neovisni? Hrvatska se, kao i veći tranzicijskih zemalja, našla suočena s problemom prelaska iz sustava društvenoga u sustav privatnog vlasništva i pokazala želju za smanjenjem utjecaja države na gospodarstvo i nesmetano tržišno djelovanje, uz istodobno nastojanje onemogućivanja utjecaja gospodarskih subjekata na državu, pa i na sudbenu vlast. Koliko su u Hrvatskoj rasprostranjeni oblici korupcije što ih navodi Bowles⁸? Kako ne postoje znanstvena istraživanja ni reprezentativna ispitivanja o korupciji samo u sudstvu, moramo se poslužiti rezultatima istraživanja o korupciji u tranzicijskim zemljama što su ga proveli Svjetska banka i Europska banka za obnovu i razvoj (Hellman, Jones i Kaufmann, 2000). U Hrvatskoj su podaci prikupljeni od 127 gospodarskih subjekata, od kojih su 34 osnovana nakon procesa demokratizacije, 66 ih je potjecalo iz društvenog vlasništva koje je u međuvremenu privatizirano, a 27 ih je u cijelosti ili u pretežitom dijelu bilo u vlasništvu države.

Razvrstavajući pojavne oblike utjecaja malo drugačije od Bowlesa, autori su više razmatrali odnose gospodarskih subjekata i države u 20 tranzicijskih zemalja. Ispitanici su trebali ocijeniti ukupnu kakvoću i učinkovitost usluga što ih pružaju ove državne ustanove i službe: središnja država, parlament, narodna banka, carin-

⁶ State Department (1999) u svom redovitom izvještavanju o ljudskim slobodama vrlo je nepovoljno ocijenio hrvatsko pravosuđe te istaknuo složeni i netransparentni postupak. Ujedno je navedeno da je "pravosudni sustav podložan utjecaju izvršne vlasti i politike, a sudovi su pod utjecajem političkog pritiska, te su opterećeni tolikim brojem neriješenih predmeta da je pravo građana da sudskim putem riješe probleme ozbiljno narušeno. Predmeti od interesa za vladajuću stranku procesuiraju se po hitnom postupku, dok se drugi vuku po sudovima još više dovodeći u pitanje neovisnost sudstva. Sudovi katkad građanima uskraćuju pravo na pravedan sudski postupak. Vlast je katkad zadirala u pravo građana na privatnost".

⁷ Ostvarivanje sudske neovisnosti omogućuje i Ustavom predviđeni imunitet sudaca pa tako "suci i suci porotnici koji sudjeluju u suđenju ne mogu biti pozvani 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" (čl. 121, st.2). Kao dodatno jamstvo sudačke neovisnosti svakako valja spomenuti i Ustavom zajamčenu stalnost sudačke dužnosti (čime je ukinut reizbor sudaca predviđen Ustavom RH iz 1974). Sudac može biti razriješen sudačke dužnosti samo ako to sam zatraži; trajno izgubi sposobnost obavljanja svoje dužnosti; bude osuđen za kazneno djelo koje ga čini nedostojnim obavljanja sudačke dužnosti; i zbog počinjenoga stegovnog djela tako odluči Državno sudbeno vijeće (čl. 122. st.3.).

⁸ Bowles (1997) nabrāja glavne vrste korupcije, te navodi *birokratsko-administrativnu korupciju* (obično je riječ o službeniku iz (prednjih redova koji radi neposredno s ljudima); *političko-administrativnu korupciju* (kada se iskorištava politički utjecaj kako bi kod službenika za sebe osigurao poseban administrativni postupak); *političko-zakonodavstvenu korupciju* (odnosi se na slučajeve u kojima se nastoji postići *zakonskije* korištenje političkih procesa i najčešće *lobiranjem* ostvariti povoljniji postupak), te *korupciju sudstva*, koja je teško prihvatljiva, ali se ipak tvrdi da u mnogim zemljama postoji. U brojnim se demokracijama poduzimaju složene mjere kako bi se osigurala potpuna neovisnost sudstva od trenutne vlade, kao i financijska samostalnost dovoljna da ukloni razloga financijske prirode za primanje mita. Ipak, unatoč svemu, često se tvrdi da korupcija sudstva i dalje postoji.

ska uprava, sudstvo, policija i vojska. U Hrvatskoj su dobro ocijenjeni policija i vojska, a najlošije sudstvo. Na pitanje koliko su tijela vlasti zapreka poslovanju, središnja i lokalna vlast dobila je dobru, a sudska vlast tek zadovoljavajuću ocjenu. Pri rangiranju zapreka povećanju poslovne aktivnosti sudstvo nije ocijenjeno kao veliko ograničenje, za razliku od političke nestabilnosti te poreznog opterećenja i opterećenja propisima. Utjecaji na sudsku vlast (odnosno *prodaja* sudskih odluka u kaznenim i građanskim predmetima) u Hrvatskoj se bitno ne razlikuju od drugih nezakonitih utjecaja (*prodaja* prava glasa za ostvarivanje privatnog interesa prilikom donošenja zakona s područja privatnog sektora, *prodaja* predsjedničkih odluka, ciljanoga i namjerno lošeg vođenja središnje banke i nezakonitog subvencioniranja ili netransparentnih davanja političkim strankama i političkim kampanjama radi ostvarivanja privatnih interesa). U usporedbi s drugim tranzicijskim zemljama *prodaja* sudskih odluka u kaznenim i građanskim predmetima u Hrvatskoj malo je bolja nego u Azerbajdžanu, približno jednaka kao u Slovačkoj i Moldaviji, te znatno lošija od svih ostalih promatranih tranzicijskih zemalja (uračunavši Ukrajinu i Gruziju). Ispitanici vrlo rijetko o hrvatskome zakonodavnom sustavu razmišljaju kao o pravednom i nepristranom, časnom i nekorumpiranom, dostupnom, dosljednom i pouzdanom, te sposobnome da provede svoje odluke, a najgorim ocjenjuju njegovu sporost. Hrvatski pravni sustav korumpiranim smatra više od 70% ispitanika, od čega više od 10% navodi njegovu posvemašnju korumpiranost, a oko 30% povremenu korumpiranost. Ipak, gotovo dvije trećine ispitanika u Hrvatskoj vjeruje u donošenje sudske odluke u kojoj se poštuju prava vlasništva i ugovorne obveze te navode blago poboljšanje stanja s obzirom na ono prije tri godine. U Hrvatskoj se najveći dio mita (gotovo polovica) sklapanje ugovora s državom (što je znatno iznad prosjeka za sve tranzicijske zemlje – 14,6%), dok se na sudstvo troši oko 8,8% ukupnih sredstava za tu namjenu (odnosno malo više od općeg prosjeka, 7,9%). Očito je u Hrvatskoj država veliki izvor korupcije, tako da borbu na tom planu treba usmjeriti na ostvarivanje transparentnosti u javnim natječajima i ugovorima te na jasno utvrđivanje ovlasti i odgovornosti javnih službenika i mogućnosti njihova diskrecijskog prava.

Neučinkovitost

Odavno je poznato načelo da spora pravda nije dobra pravda. To bi načelo svakako trebalo biti sadržano i u sintagmi *vladavina prava*, a osobito u ustavnom načelu da svatko ima pravo da zakonom ustanovljeni neovisni i nepristrani sud pravedno i u *razumnom roku* odluči o njegovim pravima i obvezama ili o sumnji odnosno optužbi zbog kažnjivog djela (Crnić, 2001). Veliki nedostatak sudbene vlasti u RH jest njezina neučinkovitost. Unatoč povećanju broja sudaca u određenim sudovima, i dalje se ne uspijevaju riješiti ni tekući predmeti, a kamoli zaostatci (suci katkad rješavaju spise starije od njih samih!). Jedan od pokazatelja neučinkovitosti jest povećanje broja neriješenih slučajeva.

Tablica 1. Broj primljenih i riješenih predmeta u sudstvu RH u 1999. i 2000. godini

	1999.	1999. ¹	2000. ²
Priljev predmeta	1 509 180	1 107 193	1 500 000
Ukupno predmeta u radu	2 596 006	2 001 734	2 600 000
Riješeni predmeti	1 489 968	1 100 824	1 400 000
Neriješeni predmeti	1 206 038	900 910	1 100 000
Udio riješenih predmeta u ukupnom priljevu predmeta (%)	98,7	99,4	93,3
Udio neriješenih predmeta u ukupnom broju predmeta u radu (%)	46,5	45,9	38,5

1 - bez prekršajnih sudova

2 - neslužbeni podaci Ministarstva pravosuđa uprave i lokalne samouprave

Izvor : Statistički pregled Ministarstva pravosuđa, uprave i lokalne samouprave

Broj novih predmeta veći je od broja riješenih, što znači da sudovi nisu mogli riješiti ni priljev spisa za navedenu godinu. Kregar (1999) navodi da bi prema stanju u 1997. godini (kada je broj neriješenih slučajeva iznosio 697.410), a u skladu s prihvaćenim normativima jedan sudac trebao raditi 23.247 mjeseci ili bi 100 sudaca trebalo raditi 20 godina. Ako ne dođe do određenih promjena, broj neriješenih spisa još će se više nagomilavati. Od 1989. do 1999. godine hrvatski su sudovi riješili oko 15 milijuna predmeta, ali je ipak oko milijun ostalo neriješeno. Crnić (2001) upozorava na *pravosudni paradoks* kako su sudovi podvrgnuti žestokoj javnoj kritici da ne rade, a unatoč tome, građani i pravne osobe zahtijevaju neki oblik sudske zaštite ili sudske radnje, pa stalno raste broj zahtjeva za zaštitom građanskih prava upućenih upravo sudovima.

Broj neriješenih predmeta počeo se povećavati od 1976. godine kada je cjelokupna ovlast u parničnim prvostupanjskim predmetima i dio ovlasti u kaznenim predmetima prenesena sa županijskih na općinske sudove. Ujedno, trajna ekonomska nestabilnost u Hrvatskoj također je pridonijela povećanju broja sudskih slučajeva. Svaka od niza ekonomskih reformi potpuno je promijenila pravila. Prateći propisi često su donošeni na brzinu i bez prijeko potrebne koordinacije, a poslu se nije prilazilo na temelju unaprijed razrađenog plana djelovanja nego više – manje stihijski, na temelju *ad hoc* donesenih političkih odluka i bez sustavne suradnje mjerodavnih državnih tijela (Barbić, 2001). Posljedica zbnunjujućih usvojenih odredbi bio je golem broj sudskih sporova među strankama koje su različito shvaćale prilagodbu određenoj obvezi.

Regionalno i prema vrstama sudova očituju se velike razlike u ažurnosti. Najlošiju ažurnost bilježi Trgovački sud u Zagreb, u kojemu su zaostaci u radu jednaki dvadesetdvomjesečnom priljevu predmeta u 2000. godini. Neznatno je bolje stanje u trgovačkim sudovima u Splitu, Rijeci i Osijeku. Ipak, velik broj sudova nema zaostataka već većina neriješenih predmeta otpada samo na nekoliko najvećih sudova u državi (na Općinski sud u Zagrebu otpada više od četvrtine neriješenih predme-

ta u državi, a na općinske i županijske sudove u Rijeci i Splitu te na Županijski sud u Zagrebu idućih 10%).

Izlaz iz te situacije nije jednostavan i zahtijevat će velik angažman same sudbene vlasti, ali i zakonodavne i izvršne vlasti. Već su poduzete određene mjere (npr. uvođenje javnih bilježnika⁹, provedena *minireforma* kaznenog prava¹⁰ i povišenje sudskih pristojbi¹¹, drastično povećanje granice za dopuštenost revizije¹², povećanje plaća sudaca¹³), ali to neće biti dovoljno. Prema razmišljanjima više autora (Crnić, 2001; Kregar, 1999; Skorupan, 1997; Vičić, 2001), mjere za poboljšanje stanja moraju se usmjeriti na poboljšanje teritorijalnog rasporeda sudova¹⁴ i *preraspodjelu sudačkih snaga*¹⁵, bolju opremljenost sudova (prije svega bržom informatizacijom¹⁶),

⁹ Uvođenje javnih bilježnika trebao je biti potez koji će rasteretiti sudove, ali je završio tako da je velik broj dobrih i iskusnih, ali loše plaćenih sudaca prešao u notare. I danas je ovjera gotovo jedini krug poslova notara, a na njih ni do danas nisu preneseni poslovi koje u drugim pravnim sustavima obavljaju notari (djelovi iz vanparničnih postupaka) rasterećujući time sudove.

¹⁰ Reformom kaznenog prava iz 1996. godine u opisima nekih kaznenih djela ponovno su promijenjeni (povećani) novčani iznosi. Posebice je inkriminirano počinjenje određenih kaznenih djela "u sastavu udruženja organiziranog radi činjenja krivičnog djela" (organizirani kriminal) te su znatno izmijenjene dosadašnje ili su uvedene potpuno nove inkriminacije, npr. prikrivanje protuzakonito dobitnog novca (*pranje novca*), utaja poreza i drugih davanja i sl. (Horvatić, 2001).

¹¹ Obrazloženje drastičnog povećanja pristojbi bilo je smanjenje nepotrebnog parničnjenja, što je, nažalost, dovelo do toga da u nekim (nerijetkim) slučajevima zapravo samo oni koji imaju novca mogu izaći pred sud. Povišenje sudske pristojbe uz maksimalnu je sudsku pristojbu iznosilo čak 2200%(!). Za vrijednosti predmeta sporove veće od 455.000 kuna samo pristojbe na tužbu, prvostupanjsku presudu i žalbu iznose 40.000 kuna.

¹² Revizija u imovinskopravnim sporovima nije bila dopuštena ako vrijednost predmeta spora nije prelazila 3.000 kuna, a u trgovačkim sporovima 8.000 kuna. Ta je granica drastično podignuta te sada revizija nije dopuštena ako vrijednost predmeta u imovinskopravnim sporovima ne prelazi 100.000, a u trgovačkim sporovima 500.000 kuna. Takvo je podizanje granice neopravdano visoko, te odaje stav države da je sudovanje u prva dva stupnja tako dobro da praktički treba onemogućiti treći stupanj.

¹³ Povećanje plaća sudaca svakako je dobra mjera usmjerena na zaštitu ugleda i neovisnosti sudaca, koja bi u sudstvo trebala privući vršni kadar. Povećanje plaća nije se odnosilo na sudske činovnike čije nezadovoljstvo također uvelike utječe na ažurnost rada sudova. Ipak, samo povećanje plaća nije jamstvo veće učinkovitosti i poštenja sudaca, a često je bilo i oblik posrednog političkog pritiska (Uzelac, 2001). Povećanje sudačkih plaća i poboljšanje njihovih uvjeta rada i napredovanja treba strogo vezati za povećanu učinkovitost rada sudstva, jer inače ono nema opravdanje (Rose-Ackerman, 1999).

¹⁴ U nekim sudovima, kao npr. u zagrebačkima, bez obzira na njihovu veličinu, svejedno nedostaje sudaca. Veliki su sudovi *preveliki* da bi se mogli organizirati za uspješno funkcioniranje. Rješenje tog problema vrlo je očito: velike sudove treba rascijepiti i smanjiti na nekoliko manjih. Grad Zagreb ima jedan općinski sud, a u Beču svaki *Bezirk* (okrug) ima svoj sud. Vjerojatno bi trebalo osnovati nekoliko općinskih sudova na području Grada Zagreba. Svaki općinski sud bio bi ustanovljen za određeno područje, npr. za područje nekadašnjih općina odnosno današnjih područnih ureda.

¹⁵ Cilj drugačijeg rasporeda rada sudaca jest davanja prednost predmetima koji su i "po slovu zakona" hitni, ali su često i socijalno važni i osjetljiviji. To je područje u kojemu postojeći sudački korpus može pridonijeti poboljšanju stanja u sudbenoj vlasti.

¹⁶ Uvjeti za rad - prostorije, komunikacija, računala i registri - u potpunosti su neodgovarajući. Gotovo je ironično da je jedna od investicija uvođenje nove ceremonijalne odjeće. Informatička je tehnologija rutina samo na trgovačkim sudovima, dok u svim ostalima prevladavaju klasični pisari strojevi. Nije rijetkost da se suci koriste vlastitim računalima. Ipak, ne smije se vjerovati da će suvremena informatička tehnologija, koja bitno olakšava rad, sama po sebi riješiti pitanja učinkovitosti sudstva. Mnoge su zemlje uložile u suvremenu tehnologiju golemo sredstva, a da pritom nisu bitno poboljšale rad svog sudstva. Informatičko prikupljanje i obrada podataka sigurno nije magičan lijek za učinkovitije sudstvo, ali se u uvjetima dobre organizacije time sigurno može bitno pospješiti uspješnost, točnost i brzina rada. Primjena suvremene tehnologije pretpostavlja suvremenu organizacijsku strukturu te stručne i savjesne ljude koji će je provoditi. Ako se

ustopu jasnih kriterija ocjenjivanja sudaca, kao i neovisnost tijela koja daju tu ocjenu, specijalizaciju¹⁷ i bolju suradnju sa stručnjacima drugih struka u borbi protiv sofisticiranog kriminala¹⁸, zakonodavno poticanje prethodnih postupaka u kojemu bi se više angažirali odvjetnici i javni bilježnici, kao i neke druge institucije u funkciji (mirovnih) posrednika sukobljenih strana. Ujedno bi trebalo razmotriti mogućnost da se zemljišnoknjižnim referentima omogućiti samostalno rješavanje predmeta i da za to preuzmu određenu odgovornost, sudskim savjetnicima da samostalnije rade na određenim predmetima, te mogućnost i opravdanost da se tijekom određenog razdoblja angažiraju suci koji bi se birali iz reda iskusnih pravnikâ, možda i umirovljenih sudaca. Radi povećanja ažurnosti rada sudova, potrebno je preispitati opravdanost važećih postupovnih odredbi, odnosno dopunama i izmjenama Zakona o parničnom postupku (NN 53/91, 91/92, 112/99) pospješiti mjere učinkovitosti sudova. To bi bio znatan doprinos u djelovanju pravne države pa bi dio gospodarskih subjekata, osobito onih koji ne rade ništa ilegalno, dobio poticaj da izađe iz sfere sivoga gospodarstva i da se legalizira.

(Ne)Stručnost

Stručnost je sigurno jedna od najbitnijih odrednica uspješnog obavljanja sudačkog posla. Sudac kao osoba koja tumači i primjenjuje pravne norme mora biti visokostručni profesionalac, ali i vrlo etičan čovjek. Karakteristike suca moraju biti obrazovanost i pravna stručnost, neovisnost, moralnost, poštenje, potreba za istinom i pravdom (Hančić, 2001). Hrvatski helsinški odbor (1996) smatra kako ni suci najviših sudišta u Hrvatskoj nisu dovoljno obrazovani u međunarodnim i europskim standardima provođenja zakonitosti, a dnevna praksa hrvatskih sudova to najbolje potvrđuje. Razloge moguće nedovoljne stručnosti treba tražiti u dugotrajnom nepostojanju vladavine prava i prevelikom utjecaju politike na pravnu struku, ali i u problemima samoga obrazovnog programa pravnog studija (opterećenost profesora i asistenata velikim brojem studenata, nedovoljna motiviranost nastavničkog kadra), neodgovarajućem provođenju stručne prakse nakon diplomiranja i polaganja pravosudnog ispita, te nedovoljnim mogućnostima daljnjeg usavršavanja i specijaliziranja sudaca.

to ne ostvari, sudstvo će služiti suvremenoj računalnoj tehnologiji, a ne obratno. Stvarni učinci vrijednosnih orijentacija sudstva umnogome ovise o ljudima u sudstvu. Njihov profesionalno aktivni ili, naprotiv, birokratsko reaktivni stav, praksa i činovničko ponašanje znatno utječu na organizacijsku kulturu, ozračje i rezultate rada sudstva, a to ne može izmijeniti ni najbolja informatička tehnologija.

¹⁷ Na kaznenim i istražnim odjelima sudova u Hrvatskoj ne postoji specijalizacija sudaca za gospodarski kriminal. Specijaliziranim sudačkim kadrom, vjerojatno bi se povećala učinkovitost suda i, što je još važnije, povećala mogućnost suda da ocjenjuje često složena financijska i knjigovodstvena vještačenja i druge dokaze za čije razumijevanje valja poznavati ekonomske zakonitosti poslovanja.

¹⁸ U borbi protiv sofisticiranog kriminala nije dovoljno samo poznavati kaznenopravnu problematiku u materijalnom i procesnom smislu, već se zahtijeva i mnogo veće poznavanje gospodarske problematike (ekonomske, financijske, porezne i dr.), a suci često nisu imali priliku proći odgovarajuću edukaciju. Crnić (2001) ističe da suci u tome nemaju ni odgovarajuću potporu stručnjaka ekonomske, financijske i porezne odnosno druge odgovarajuće struke koji bi im u pripremi i provođenju rasprave, a zatim i pri odlučivanju mogli dati određena dodatna stručna znanja.

Stoga se pojavljuje potreba trajne stručne edukacije sudaca nakon preuzimanja dužnosti. Naime, iako se održavaju brojna stručna savjetovanja o pojedinim pravnim temama, pogotovo prilikom donošenja novih ili dopune i izmjene postojećih propisa, očito je da tom tipu edukacije treba dodati i trajnu stručnu edukaciju sudaca. Pri tome bi valjalo imati na umu njihovo profesionalno iskustvo, posebno u obavljanju sudačke dužnosti, ali i u području njihova rada. To podrazumijeva ne samo prihvaćanje novih teoretskih već i praktičnih znanja. Uz povećanje stručnosti sudaca, nužno bi bilo povećati stručnost stručnih suradnika i "servisnih" osoba za te suce (postoji prijedlog da stručni suradnici budu diplomirani pravnici s položenim pravosudnim ispitom).

Nepristranost i poštenje

Još je Thomas Hobbes u *Leviathanu* (1651) definirao osobine koje pojedinca čine dobrim sucem: ispravno razumijevanje i pravednost, prezir prema nepotrebnom bogatstvu i počastima, sposobnost da se prilikom suđenja oslobodi svakog straha, gnjeva, mržnje, ljubavi i sažaljenja te, konačno, strpljenje da sasluša svaku osobu i pamćenje da zadrži i primijeni ono što je čuo.

Neodgovarajuće obrazovanje, zajedno s (donedavno) malim plaćama i lošim uvjetima rada, rezultira neučinkovitim sustavom prisile i podložnošću korupciji. Korupcija također proizlazi i iz nedostatka nadzora nad djelovanjem službenika tijela prisile, kao i policijskih službenika, odvjetnika, državnih odvjetnika itd. Važno je istaknuti da je korupcija više vezana za glasine u javnosti nego za stvarno ponašanje sudaca (Kregar, 1999). Opći je stav da su mnogi sudionici u postupcima spremni podmititi suce ili upravu suda, što su u nekim slučajevima i uspjeli, ali je razina poštenja sudaca vrlo visoka i ta je pojava najčešće neobična iznimka. Suci su u Hrvatskoj izloženi velikom pritisku, pa je sredinom 90-ih tri četvrtine sudaca smatralo da je za očuvanje vlastite neovisnosti i nepristranosti sucima trebalo dosta smjelosti (Štajduhar, 1995).

Sudska vlast, naravno, sama po sebi ne može promijeniti zakonodavstvo kojim bi se poboljšao postojeći zakonodavni sustav i položaj sudstva, ali ipak može predložiti nužne promjene u poboljšanju zakona i/ili stručnim i objektivnim izvještavanjem pomoći u njihovoj primjeni i mogućoj promjeni. Izgradnja sudstva kao neovisnoga i stručnog tijela cjelokupne vlasti poput stvaranja drugih temeljnih civilizacijskih institucija, dugotrajan je i mukotrpan posao, ali bez medijskoga i političkog sjaja koji prati izgradnju nekih drugih institucija (npr. središnje banke, burze vrijednosnih papira) ili fizičke infrastrukture (ceste, elektrane). Pritom je bitno razraditi kvalitetan dugoročni plan razvoja institucija pravne države i na odgovarajuće stimulirati profesionalizam u obavljanju tih poslova. Jedan od prioriteta razvojne politike stoga treba postati temeljita izgradnja sustava javne uprave (*civil service*) (unutar koje je i sudska vlast) kao zasebne profesije kako bi se sadašnja troma, nemotivirana birokracija, podložna korupciji, preobrazila u učinkovite, poduzetnički orijentirane administratore javnih dobara i usluga (Mihaljek, 2000).

Položaj dužnika povoljniji od položaja vjerovnika?

U gospodarstvu (pa i onome neslužbenom) vrlo je važno pitanje naplate potraživanja, te je stoga zanimljivo da u hrvatskom zakonodavstvu postoje odredbe koje dužnika stavljaju u bolji položaj od vjerovnika. To je sigurno destimulativno za prijelaz gospodarskih subjekata iz NG-a u SG jer će ostvarivanju svojih potraživanja zakonskim putem samo naići na probleme. Tako im je jednostavnije ostati u neslužbenom poslovanju, a u slučaju nemogućnosti naplate angažirati utjerivače dugova. Ovrha je vrlo zastupljena u svakodnevnoj praksi hrvatskih sudova pa su samo općinski sudovi u 2000. godini rješavali ukupno 385.746 predmeta ovrhe i osiguranja. Od toga su riješili 219.292 ili 56,9% predmeta, a ostalo je neriješeno 166.454 ili 43,1% predmeta (Crnić, 2001).

Zelić (1998) iznosi primjer parnica koje nastaju nakon izjavljenog prigovora na rješenje o ovrshi na temelju vjerodostojne isprave (u praksi trgovačkih sudova najveći se dio parničnih predmeta pojavljuje upravo nakon takvoga izjavljenog prigovora). Članak 35. Ovršnog zakona propisuje da prijedlog za ovrhu mora sadržavati zahtjev za ovrhu u kojemu je naznačena ovršna ili vjerodostojna isprava na temelju koje se ovrha traži, ovrhovoditelja, ovršenika i tražbinu čije se ostvarenje zahtijeva, te sredstvo za provedbu ovrhe, kao i druge podatke potrebne za provedbu ovrhe. Prijedlog za ovrhu na temelju vjerodostojne isprave mora sadržavati zahtjev da sud naloži ovršeniku namirenje tražbine zajedno s odmjerenim troškovima u roku osam dana (u mjeničnim i čekovnim sporovima u roku tri dana) od dostave rješenja. Na tako doneseno rješenje o ovrshi dužniku se ostavlja mogućnost izjavljivanja prigovora na dio ili na cijelo rješenje. Sud kojemu je prigovor izjavljen staviti će izvan snage rješenje o ovrshi u dijelu kojim je određena ovrha i ukinut će provedene radnje, te će postupak nastaviti kao u povodu prigovora protiv platnog naloga. Time zapravo započinje parnični postupak, u kojemu će se raspraviti postojanje nekoga konkretnog pravnog odnosa, a čiji je cilj donošenje konačne sudske odluke, po pravilu presude. Zakonom o parničnom postupku (ZPP) propisano je da se parnični postupak pokreće tužbom (čl.185), te je propisano što sve tužba mora sadržavati¹⁹. Prijedlog za ovrhu na temelju vjerodostojne isprave (sada tužba) ne sadrži činjenice na kojima se temelji tužbeni zahtjev ni dokaze kojima bi te činjenice trebalo utvrditi jer se, sukladno Ovršnom zakonu, prijedlogu samo trebala priložiti vjerodostojna isprava.

Kako u ovoj situaciji postići ažurnost rada suda kada na prvom ročištu za glavnu raspravu sudac nema ni tužbu uređenu sukladno čl. 186. ZPP-a? U praksi se pojavljuje još jedan dodatni problem: prigovor na rješenje o ovrshi najčešće se izjavljuje bez minimuma razloga zbog kojih se to rješenje pobija. Tako je prvo ročište za glavnu raspravu zapravo već unaprijed osuđeno na odgodu, te se ono umjesto stadija u kojemu sud razmatra relevantnu procesnu građu pretvara zapravo u stadij pripreme građe za odlučivanje. Na prvom ročištu tužitelj tek prvi put iznosi činjenice na kojima je utemeljen njegov zahtjev i prvi put predlaže dokaze kojima bi se te činjenice trebale utvrditi. Tuženik u praksi iskorištava tu procesnu situaciju i traži

¹⁹ To su određeni zahtjev u vezi s glavnom stvari i sporednim traženjima, činjenice na kojima tužitelj temelji svoj zahtjev, dokaze kojima se utvrđuju te činjenice te ostale podatke koje mora imati svaki podnesak.

odgodu glavne rasprave kako bi provjerio tužiteljeve navode. Sud udovoljava i time započinje lanac odgoda. Po pravilu, tuženik na sljedećem ročištu iznosi određene nove činjenice, a tužitelj tada traži odgodu kako bi se očitovao i provjerio tuženikove navode. I tako se ročišta najčešće nepotrebno odgađaju, uz aktivno sudjelovanje samo jedne od stranaka na ročištu i molbu druge (pasivne) strane za dodjelu roka za očitovanje na protivnikove navode.

Očito je da se ovršni postupak mora modernizirati, što ponajprije znači pojednostavnjenje, kako bi vjerovnici na temelju pravomoćne sudske odluke mogli uspješno ostvariti svoje pravo. To bi nesumnjivo utjecalo i na stvaranje drugačijega građanskog i poslovnog morala jer je jasno da je i dugo trajanje ovršnih postupaka čimbenik koji utječe na to da dužnici kalkuliraju i ne žele dobrovoljno ispuniti svoje obveze, već čekaju da ih manje ili više uspješno na to prisili tek ovršni postupak. To je važno pitanje društvene discipline, a time i vladavine prava. Ujedno bi trebalo razmotriti mogućnost da ovršne postupke umjesto sudova provode, primjerice, javni bilježnici u suradnji s licenciranim trgovačkim društvima koja bi provodila ovrhu i koja bi za svaku provedenu ovrhu bila nagrađena. Dakako, ovrha bi se mogla provoditi samo u sklopu sudskog naloga i pod nadzorom suda. Brža i učinkovitija zaštita vjerovnika mogla bi potaknuti dio gospodarskih subjekata koji sada rade neslužbeno na prelazak u SG.

Preporuke Odbora ministara Vijeća Europe glede neovisnosti, nepristranosti i djelotvornosti sudstva

Preporuke Odbora ministara Vijeća Europe temeljni su dokumenti koji određuju standarde sudstva u Europi i trebali bi poslužiti kao smjernice zemljama koje grade svoje pravosudne sustave primjerene zemljama razvijene demokracije. Navodimo preporuke koje sadrže prijedloge rješenja za poboljšanje učinkovitosti sudstva.

Preporuka br. R (94) o neovisnosti, učinkovitosti i ulozi sudaca izražava stav da je promicanje neovisnosti sudaca u izravnoj vezi s jačanjem vladavine prava u svim demokratskim državama. U postizanju učinkovitijega i pravednijeg pravnog sustava trebaju se poduzimati mjere koje će promicati ulogu suca kao pojedinca, ali i sudstva kao cjeline.

Neovisnost sudaca mora biti zajamčena Ustavom i zakonima na taj način da sudačke odluke ne mogu biti predmetom nikakva ispitivanja izvan postupka po pravnom lijeku koji je utvrđen zakonom.

Odluke o profesionalnom napredovanju sudaca moraju biti utemeljene na objektivnom kriteriju, a izbor, imenovanje i napredovanje sudaca može se provoditi samo i jedino na temelju njihovih zasluga, kvalifikacija, poštenja, sposobnosti i učinkovitosti. U postupku donošenja odluka suci moraju biti potpuno neovisni i u takvoj poziciji da mogu svoju dužnost obnašati bez ikakvih ograničenja ili utjecaja, poticanja, pritisaka, prijetnji ili ometanja iz bilo kojih krugova i zbog bilo kojih razloga, a zakonom bi se trebale predvidjeti sankcije protiv svih onih koji pokušavaju utjecati na suce na bilo koji od tih načina (Sessa, 2001). Država mora osigurati odgovaraju-

će uvjete rada za uspješno obnašanje sudačke dužnosti. Prije svega, mora se imenovati dovoljan broj sudaca te osigurati odgovarajuća naobrazba i usavršavanje (prije i nakon imenovanja). Prikladni uvjeti rada podrazumijevaju i adekvatno nagrađivanje koje mora biti usklađeno s dignitetom sudačke profesije i teretom njihove odgovornosti, te osigurati adekvatan broj pomoćnog osoblja i opreme.

Preporuka br. R (81) 7 o mjerama radi lakšeg pristupa sudstvu navodi poduzimnije mjera za poboljšanje opće informiranosti o raspoloživim pravnim mehanizmima za zaštitu prava. Potrebno je ustanoviti takva zakonska rješenja koja će poticati stranke na mirno rješavanje sporova ili prije samog pokretanja sudskog postupka ili za vrijeme njegova trajanja, čime bi se uvelike rasteretilo sudstvo.

Preporuka br. R (84) 5 o načelima građanskog postupka s ciljem poboljšanja učinkovitosti sudstva upućuje na to da u normalnim uvjetima postupak ne bi smio trajati više od dva ročišta, od kojih bi se na prvome utvrdio preliminarni sadržaj spora, a na drugome izvodili dokazi stranaka. Od tog bi se načela odstupilo samo kada se naknadno pojave nove činjenice o kojima stranke prije nisu imale saznanja. Presuda bi se trebala objaviti u trenutku zaključenja postupka ili u što kraćem roku nakon toga, a sama presuda treba biti što jasnija i konciznija, s jasno razjašnjenim svim zahtjevima stranaka.

Preporuka br. R (95) 5 o uvođenju i poboljšanju djelovanja prizivnog sustava i postupaka u građanskim i trgovačkim stvarima savjetuje da bi nacionalna zakonodavstva trebala propisati da je stranka koja ulaže žalbu dužna obrazložiti utemeljenost žalbe. Drugostupanjski sud imao bi ovlasti u pojednostavnjenom postupku odbaciti svaku žalbu za koju ocijeni da je podnesena iz očito nerazumnih, neutemeljenih ili obijesnih razloga. Za sprječavanje zlouporabe prava na žalbu smatra se oportunističkim uvesti i pravo na privremeno izvršenje nepravomoćne prvostupanjske presude, osim ako bi se time stranci koja je izgubila spor nanijela nenadoknativa šteta.

Preporuka br. R (86) 12 o mjerama radi sprečavanja i smanjenja opterećenosti sudova predlaže uravnoteženje raspodjele predmeta među sudovima, bolje iskorištavanje mogućnosti svakoga pojedinog suda te potrebu zakonodavnog poticanja stranaka i odvjetnika na postizanje nagodbe. Zbog sve većeg broja zakona i sve složenijih pravnih sustava, države bi trebale ustanoviti i tijela izvan sudbenog sustava koja bi oteretila sudove.

Alternativni načini rješavanja sporova

Taj je koncept zbog svoje učinkovitosti u smanjenju zaostataka neriješenih sporova vrlo aktualna tema u svijetu, a njegova važnost prepoznata je i u Hrvatskoj. Hančić (2001) navodi dva načina alternativnog rješavanja sporova: vanjskom²⁰ i

²⁰ Vanjska metoda podrazumijeva dogovor dviju stranaka da neće ići u spor, te one u ugovor unose klauzulu da će sve eventualne sporove rješavati arbitražom i mirenjem, a ne na sudu. Ta se metoda trenutčno primjenjuje u Hrvatskoj gospodarskoj komori, gdje je ustanovljen Stalni izabrani sud kao institucionalna arbitraža.

unutarnjom²¹ metodom. Prednosti vanjske metode u arbitraži su brojne, a najvažnije su jednostupanjski postupak i veća brzina odlučivanja, temeljitije i obuhvatnije rasprave, mogućnost da stranke same imenuju arbitre, što pojačava njihovo povjerenje u arbitražu, a arbitri su često stručnjaci upravo za konkretno područje spora. Arbitražno je rješavanje sporova u RH još uvijek rijetkost i zasad je nedovoljno da bi oteretilo rad redovitih sudova, ali njihova uloga sigurno nije zanemariva. Značajnije arbitraže pojačat će se s povećanjem broja institucionalnih arbitraža, što bi se uz pomoć države i udruženja gospodarstvenika trebalo ostvariti na opće zadovoljstvo. Tome bi trebalo pridonijeti usvajanje konačnog teksta Zakona o arbitraži (zasad u nacrtu), koji obuhvaća sva pitanja arbitraže nedržavnoga i privatnog suđenja koje strane građanskopravnog odnosa povjeravaju arbitrima, osobama svoga povjerenja. Nagode li se stranke, arbitražni sud može, ako stranke to zatraže, donijeti pravorijek na temelju nagodbe. Stranke se mogu sporazumjeti o ovjeri i polaganju pravorijeka. Važnost se reforme hrvatskoga arbitražnog prava ogleda i u tome što bi domaći gospodarstvenici mogli računati s time da bi arbitražne institucije u Hrvatskoj mogle biti prihvaćene kao organizatori arbitriranja, poglavito u sporovima s partnerima iz zemalja jugoistočne Europe. Povećanje broja predmeta pred arbitražom trebalo bi dovesti do rasterećenja sudova.

Zaključak

Jedan od najvažnijih uzroka NG-a u Hrvatskoj jest nepovjerenje u pravni sustav i njegova neučinkovitost. Otežano ili presporo ostvarivanje prava redovitim putem često navodi gospodarske subjekte na pronalaženje drugih alternativnih načina ostvarivanja prava. Istodobno je sankcioniranje subjekata sivoga gospodarstva za njihove poslovne djelatnosti aktivnosti nedovoljno, što rezultira njihovim ostankom u NG-u.

Hrvatska nova koalicijska vlast učinila je određene pomake koji upućuju na uspješnije funkcioniranje sudbene vlasti, odnosno na ostvarenje njezine neovisnosti, učinkovitosti, stručnosti i nepristranosti. Hrvatski sabor kao zakonodavna vlast izričito je odredbom zakona iz prosinca 2000. *onemogućio bilo kakav revanšizam* prema bilo kojem sucu koji je prije toga imenovan. Time se zakonom, dakle, štiti položaj, ali i neovisnost svih sudaca. Ujedno je s početkom 2001. prestalo djelovati uvelike omraženo i politički obojeno Državno sudbeno vijeće, koje je od 1994. imeno-

²¹ U sudu je sve popularnija unutarnja metoda. U SAD-u su njome znatno smanjeni zaostaci neriješenih slučajeva. Djelovanje te metode pokazat ćemo na primjeru sudova grada Chicaga, koji se koriste dvama oblicima alternativnog rješavanja sporova: arbitražom i posredovanjem. Za sve predmete čija je vrijednost predmeta spora manja od 30.000 USD, stranke moraju ići na arbitražu. Na arbitraži u roku tri sata tužitelj i obrana moraju iznijeti cijeli slučaj, a arbitri odmah nakon toga donose odluku. Navedena odluka nije obvezujuća i stranke je mogu odbiti, nakon čega postupak se nastavlja pred sudom kao da arbitraže nije ni bilo. Za predmete čija je vrijednost predmeta spora veća od 30.000 USD postupak se, uz prethodni pristanak stranaka, najprije rješava posredovanjem koje se obavlja u sudu ili pred nepristranom osobom - medijatorom. U posredovanju se saslušavaju obje stranke i pokušava se pronaći rješenje, čime prestaje potreba za postupkom pred redovitim sudom. Obje su se metode pokazale vrlo uspješnima i učinkovitim, na zadovoljstvo objiju stranaka zbog brzog rješavanja spora i malih troškova postupka, dok se istodobno oterećuju sudovi i šteti državni novac za sudstvo.

valo suce. Uz daljnje aktivnosti na osposobljavanju sudaca i poboljšanju njihove učinkovitosti, moglo bi se vratiti povjerenje javnosti u pravosuđe. Treba se kloniti radikalnih promjena u nekim dijelovima pravnog sustava i razumljive postupnosti u drugima jer tada lako dolazi do međusobno neusklađenih, pa i proturječnih rješenja. Izbor sudaca treba se temeljiti isključivo na objektivnim kriterijima, odnosno na stručnosti, radu, poštenju, sposobnosti i učinkovitosti.

Zakonski je sustav dojmljiv po veličini, ali je nezakonito ponašanje vrlo rasprostranjeno. Često započinju kampanje i rasprave o novim zakonskim odredbama, reorganizaciji i modelima oslobađanja društva od tih problema. Trajanje zakona i organizacijskih oblika vrlo je kratko. Ciljevi, nadležnost i odgovornost institucija nisu jasni, a unutarnji su odnosi i odnosi s javnošću zbunjujući. Nije jasno što su službena pravila, diskrecijska su tumačenja promjenjiva, pa je nejasno kada prestaje tumačenje, a počinje zloraba.

Oterećenost sudbene vlasti može se postići poticanjem arbitražnog rješavanja sporova, usvajanjem jasnih, razumljivih, nedvosmislenih i trajnih zakona. Tako se može povećati učinkovitost hrvatskog pravosuđa i njegova otpornost na nezakonito ponašanje, što može biti velik doprinos ostvarivanju vladavine prava, dugoročnom očuvanju demokracije i ograničavanju NG-a i nezakonitog ponašanja.

LITERATURA

- BIČANIĆ, I., 1997. Mjerenje veličine i promjena neslužbenog gospodarstva Hrvatske. *Financijska praksa*, 21(1-2), 18-28.
- BOWLES, R., 1997. Porezna politika, porezna utaja i korupcija u gospodarstvima u tranziciji. *Financijska praksa*, 21(5-6), 845-861.
- CRNIĆ, I., 2001. *Vladavina prava – stanje i perspektive sudbene vlasti u Republici Hrvatskoj*, Znanstveni skup o ostvarivanju vladavine prava u hrvatskom pravnom sustavu [online]. Zagreb : Pravni fakultet. Available from: <http://www.pravo.hr/dan/Crnic.pdf>
- DE SOTO, H., 2000. *The Mystery of Capital : Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*. New York : Basic Books.
- GRABINER, 2000. *The Informal Economy*. London: HM Treasury.
- HANČIĆ, S., 2001. Hrvatsko sudstvo deset godina poslije. *Hrvatska pravna revija* (5), 135-144.
- HAYEK, A. F., 1994. *Politički ideal vladavine prava*. Zagreb : Školska knjiga.
- HELLMAN, S., JONES, G. i KAUFMANN, D., 2000. *Seize the State, Seize the Day: State Capture, Corruption and Influence in Transition* [online]. Washington, DC : World Bank. Available from: <http://www.worldbank.org/wbi/governance>
- HHO ZA LJUDSKA PRAVA, 1996. *Izjava 51 o kršenju ljudskih prava u tiskanim i elektronskim medijima od 10. prosinca 1996* [on line]. Available from: <http://www.open.hr/com/hho/iz51-96.htm>

- HORVATIĆ, Ž., 2001. *Ostvarenje i zaštita vladavine prava u hrvatskom kaznenom pravu*, Znanstveni skup o ostvarivanju vladavine prava u hrvatskom pravnom sustavu [online]. Zagreb : Pravni fakultet Zagreb. Available from: <http://www.pravo.hr/dan/Horvatic.pdf>
- JOHNSON, S., KAUFMANN, D. and ZOIDO-LOBAT, P., 1998. *Corruption, Public Finances and the Unofficial Economy* [online]. Washington DC : World Bank. Available from: <http://www.worldbank.org/wbi/governance>
- JURIČIĆ, M., 1998. Pravo na neovisno sudstvo - pravo sudstva (suca) na neovisnost. *Hrvatsko sudstvo*, (9), 72-74.
- KAUFMANN, D. and KALIBERDA, A., 1996. *Integrating the Unofficial Economy into the Dynamics of Post-Socialist Economies* [online]. Washington DC : World Bank. Available from: <http://www.worldbank.org/wbi/governance>
- KOS, M., 1999. Sadašnji trenutak hrvatskog pravosuđa. *Odvjetnik*, (1-2), 19-22.
- KREGAR, J., 1999. Sudstvo u Hrvatskoj: problemi i perspektive. *Financijska praksa*, 23 (4-5), 467-476.
- KRSTIĆ, Z., 2000. Osvrt na neke probleme pravosuđa. *Odvjetnik*, (7-8), 38-39.
- MARIJAN, R., 1998. O slobodnom novinstvu i neovisnom sudstvu. *Hrvatsko sudstvo*, (10), 69-71.
- MARTINIS, M., 1998. Osvrt na sastanak o informatizaciji sudstva. *Hrvatsko sudstvo*, (8), 41-45.
- MIHALJEK, D., 2000. Prilog razradi dugoročne strategije privrednog razvoja Hrvatske: odakle početi, što poduzeti i kako to ostvariti? *Financijska teorija i praksa*, 24 (4), 527-602.
- MILIČIĆ, V., 1994. *Opća teorija prava i države*. Zagreb : Sveučilišna tiskara.
- PERKUŠIĆ, A., 1998. Ažurnost rada suda u sklopu općeprihvaćenih načela postupovnih odredbi parničnog prava – de lege lata – de lege ferenda. *Hrvatsko sudstvo*, (10), 46-52.
- ROSE-ACKERMAN, S., 1999. *Corruption And Government Causes, Consequences And Reform*. Cambridge : Cambridge University Press.
- SESSA, Đ., 2001. Dostignuća Vijeća Europe u neovisnosti sudstva. *Hrvatska pravna revija*, (1), 118-125.
- SKORUPAN, V., 1997. Pravni aspekti neslužbenog gospodarstva – opće značajke najvažnijih ponašanja kao pojavnih oblika. *Financijska praksa*, 21 (1-2), 329-346.
- STATE DEPARTMENT, 1999. *1999 Report on Human Rights in Croatia* [online]. Available on: <http://www.usembassy.hr/issues/hrights99/hrcro99.htm>
- ŠARIN, D., 1998. Neovisnost sudbene vlasti u RH. *Hrvatsko sudstvo*, (8), 20-24.
- ŠTAJDUHAR, M., 1995. *Neovisan sudac je hrabar sudac, Alternativna informativna mreža* [online]. Available on: <http://www.aimpress.org/dyn/pubs/archive/data/199506/50620-001-pubs-zag.htm>

- TRIVA, S., 1986. *Gradansko parnično procesno pravo*. Zagreb : Narodne novine, 236-251.
- USTAV RH, NN 41/01. Zagreb : Narodne novine.
- UZELAC, A., 2001. *Analiza stanja u RH i sažetak teza o mogućim pravcima projekta* [online]. Available from: <http://jagor.srce.hr/~uzelac/index-h.htm>
- UZELAC, A., 2001a. Hrvatsko pravosuđe u devedesetima: od državne nezavisnosti do institucionalne krize. *Politička misao*, 38 (2), 3-41.
- VIČIĆ, A., 2001. Nedostaci postupka pred državnim sudovima. *Odvjetnik* (5-6), 76-81.
- VUKOVIĆ, M., 1998. Ostvarenje materijalnih uvjeta za uspješan rad hrvatskog sudstva. *Hrvatsko sudstvo*, (10), 14-21.
- ZAKON o Državnom sudbenom vijeću, NN 129/00. Zagreb : Narodne novine.
- ZAKON o parničnom postupku, NN 53/91, NN 91/92, NN 112/99. Zagreb : Narodne novine.
- ZAKON o sudovima, NN 3/94, NN100/96, NN 131/97, NN 129/00. Zagreb : Narodne novine.
- ZELIĆ, I., 1998. Loša postupovna pravila pogoduju dužniku. *Hrvatsko sudstvo*, (10), 53-56.

Andrea Domac & Predrag Bejaković: The Lack of Efficiency of the Judiciary in Croatia as One of the Causes of the Underground Economy

Summary

The inefficiency of the judiciary is often considered an important cause of the underground economy. In line with the traditional functional division of government in a modern civil state, by the side of the legislature and the executive, the judiciary is the third component of government power. The judiciary should be independent, effective, professional and honest, and only when these attributes have been achieved can we talk about a state ruled by law and order. Consideration of the influence of the inefficiency of the judiciary on the grey economy in the RC is hindered by the unavailability and incompleteness of statistical data. The justice system in Croatia has been, for more than ten years, and for several reasons, in a state of permanent crisis. The Croatian judiciary has been, without any doubt, much more exposed to the rule of politics and to a far lesser extent suffused with justice, and so ordinary people and firms have reasonable grounds for expressing their distrust for it. The four postulates for a successful functioning of the judiciary are considered: independence, efficiency, expertise and impartiality. The judicial system in the RC was subject to the influences of the executive and politics, and the courts were subject to political pressure, and are still even now overburdened with so many unsolved cases that the right of citizens to settle their problems in the courts has been seriously compromised. For the sake of the improvement of the

expertise of judges after they take up their duties, an ongoing programme of professional training has to be organised. Judges are exposed to great pressures in Croatia, and in the mid-90s most of them considered that a lot of courage was required to preserve their independence and impartiality. In Croatian legislation there are some regulations that privilege the debtor over the creditor and the work thus puts forward proposals for a possible improvement of the position of the creditor. Lightening the burden on the judiciary can be achieved by encouraging the use of arbitration to settle disputes, and by the passing of clear, intelligible, unambiguous and lasting laws.

Key words: judiciary, efficiency of the courts, legal system, justice, underground economy