KOMISIJA EUROPSKIH ZAJEDNICA

Bruxelles, 14. listopada 2009.

SEC (2009) 1333

RADNI DOKUMENT KOMISIJE

HRVATSKA

IZVJEŠĆE O NAPRETKU ZA 2009. GODINU

IZVADAK IZ IZVJEŠĆA O POGLAVLJU 23. : Pravosuđe i temeljna prava

U **pravosuđu** je došlo do određenog napretka.

U odnosu na *neovisnost sudstva* postignut je određen napredak. U siječnju 2009. stupio je na snagu izmijenjen i dopunjen Zakon o vježbenicima u pravosudnim tijelima i o pravosudnom ispitu. Tim je Zakonom uveden poboljšan postupak izbora prema kojem se kandidati klasificiraju prema broju bodova na temelju raznih mjerila. Također, pravosudni je ispit sada više orijentiran na praksu.

Ipak, postupak izbora sudaca i tužitelja i dalje je manjkav, nije transparentan, niti se ne primjenjuju ujednačeni, objektivni kriteriji. Strateškom studijom koju je Vlada donijela u prosincu 2008. predlaže se uvođenje natjecateljskog ispita za upis u novu školu za pravosudne dužnosnike. Međutim, odgovarajući zakon još nije donesen. Bit će potrebna posebna pozornost da se vidi osigurava li se postupkom izbora ustavno zajamčena neovisnost pravosuđa.

Zakonom o sudovima, izmijenjenom i dopunjenom u listopadu 2008., uvedena je obveza da ministar pravosuđa vodi preliminarne razgovore u postupku imenovanja predsjednika sudova. Iako valja pohvaliti željeni cilj da se težište stavi na upravljačku sposobnost, uključivanje ministra pravosuđa u imenovanje predsjednika sudova kao takvo ostaje problematično s obzirom na neovisnost sudstva. Treba težiti jasnijem odvajanju administrativnih i pravosudnih funkcija.

I dalje se primjenjuje petogodišnji rok kušnje uspješnosti sudaca. Odredbe o imunitetu od kaznenoga progona također nisu promijenjene kako bi se osigurala transparentnost i objektivna odgovornost u pravosuđu.

Kada je riječ o *nepristranosti* sudstva, Državno sudbeno vijeće nastavlja provoditi disciplinske postupke koje su započeli predsjednici sudova i Ministarstvo pravosuđa.

Godine 2008. provedeno je jedanaest disciplinskih postupaka kojih je ishod bio: jedna opomena, jedna novčana kazna i jedno razrješenje suca. Osam je slučajeva još u postupku. Međutim, disciplinski postupci protiv odvjetnika i sudaca i dalje nisu transparentni. Još nema sredstava kojima bi ministar pravosuđa mogao sustavno provjeravati točnost očitovanja o imovini sudaca i tužitelja.

Postupak imenovanja za Državno sudbeno vijeće i Vijeće državnih tužitelja potrebno je preispitati kako bi se osigurala njihova neovisnost i smanjila mogućnost političkog upletanja. Državno sudbeno vijeće trenutačno nema dovoljnu osposobljenost za obavljanje svojih ključnih dužnosti.

Kada je riječ o *profesionalizmu i stručnosti* u sudstvu, postignut je određen napredak. Pravosudna akademija nastavlja provoditi program dopunske stručne izobrazbe. Početni programi izobrazbe za pravosudne vježbenike i savjetnike pokrenuti su u travnju 2009. Međutim, još nema početne izobrazbe za buduće suce i tužitelje. Upravitelji su zaposleni za sve regionalne centre, ali Pravosudnoj akademiji i dalje nedostaje osoblje, nema stalnih prostorija, niti odgovarajućih sredstava za obavljanje svojih zadaća.

S obzirom na *učinkovitost sudstva* postignut je napredak. Zaostaci neriješenih predmeta su smanjeni 8,4 % na 887.000 u prosincu 2008. Dobar je napredak postignut u smanjenju građanskih parnica i kaznenih predmeta 31 % odnosno 52 % na 102.430 odnosno 4.408. K tome, novi Zakon o prekršajima, Zakon o parničnom postupku te izmijenjeni i dopunjeni Zakon o sudovima pridonijeli su smanjenju priljeva novih predmeta u sudove. Zahvaljujući primjeni ubrzanih postupaka, broj zaostalih neriješenih predmeta smanjio se otprilike za trećinu.

Međutim, i dalje je visok opći zaostatak, kao i broj neriješenih predmeta starijih od tri godine. Bez dalekosežnijih reformi neće se moći zadržati stalno smanjenje zaostataka, pogotovo ako se suci usredotoče na „lakše“ predmete kako bi zadovoljili postavljene radne ciljeve. Štoviše, problemi s izvršenjem sudskih presuda predstavljaju glavnu smetnju učinkovitom funkcioniranju pravosudnog sustava. Broj ovršnih postupaka u zaostacima i dalje je visok. Reforma postupaka o izvršenju i dalje
jako kasni, iako je strateška studija o izvršenju donesena u srpnju 2009. Njom se predviđa uvođenje novoga sustava provoditelja prisilnog izvršenja. Još nema integriranog sustava upravljanja sudskim predmetima.

Posebna vijeća za borbu protiv organiziranog kriminala i slučajeva korupcije (predmeti USKOK-a) osnovana su u četirima županijskim sudovima u Zagrebu, Splitu, Osijeku i Rijeci. Šezdeset sudaca koji će raditi u tim vijećima još nisu razriješeni sa svojih prethodnih dužnosti. To ukazuje da bi vrlo opravdana povećana usredotočenost na predmete organiziranog kriminala i korupcije mogla biti na štetu drugih kategorija predmeta.

Rješavanje *upravnih predmeta* i dalje je suočeno s posebnim teškoćama. Dovršenje Zakona o upravnim sudskim parnicama je odgođeno. Upravnome sudu još se treba dati puna sudska jurisdikcija u smislu članka 6. Europske konvencije o ljudskim pravima.

Određen je napredak postignut s obzirom na *racionalizaciju sudske mreže*. Od siječnja 2009. broj općinskih sudova formalno je smanjen sa 108 na 67. Međutim, dosad je samo šest općinskih sudova stvarno integrirano u tri suda. Također, donesen je zakon kojim se smanjuje broj ureda državnih odvjetnika sa 71 na 55. Nacrt zakona kojim se predviđa smanjenje broja prekršajnih sudova sa 114 na 61 već godinu dana čeka odobrenje Sabora. U okviru Ministarstva pravosuđa osnovana je Uprava za nadzor postupka racionalizacije. Međutim, ta Uprava nema dovoljno osoblja i još je nejasno kako će se racionalizacija sudstva financirati i provoditi u praksi. Vremenski plan za fizičke integracije i dalje je nejasan i neambiciozan. Ne poduzimaju se koraci racionalizacije županijskih i trgovačkih sudova.

S obzirom na *infrastrukturu i opremu sudova* postignut je ograničen napredak. Integrirani sustav upravljanja sudskim predmetima (ICMS) primjenjuje se u devet sudova, a poseban sustav traženja razvijen je za urede tužiteljstva. Međutim, planirano provođenje integriranog sustava upravljanja sudskim predmetima (ICMS) u drugim sudovima još kasni. Prekršajnim sudovima i dalje nedostaje oprema i imaju vrlo nizak standard prostorija.

Sustav *pravosudnih inspekcija* pokazuje dobre rezultate. Ministarstvo pravosuđa ojačalo je inspekcijski tim s dvadeset honorarnih inspektora za sve vrste sudova. Tijekom 2008. provedeno je jedanaest inspekcija, što je imalo za posljedicu smjenjivanje dvaju predsjednika sudova, disciplinski postupak i unutarnju reorganizaciju suda. Međutim, zbog nedostatka osoblja u 2009. proveden je neznatan broj inspekcija. Uredi tužiteljstva i dalje su izvan područja djelovanja sudskih inspekcija. Nema nikakvih podataka o njihovim unutarnjim inspekcijama.

Novi *Zakon o kaznenom postupku* donesen je u prosincu 2008. Novim je Zakonom bitno izmijenjen istražni postupak, prenošenje nadležnosti s istražnoga suca na državnog tužitelja, u bliskoj suradnji s policijom. Iako se počelo s mjerama osposobljavanja za suce, policiju i tužitelje, za puno stupanje na snagu novoga Zakona još je potrebno više uredaba i rad na daljnjoj izobrazbi. Novi se propisi primjenjuju od srpnja 2009. za predmete organiziranog kriminala i korupcije, a od 2011. za sve druge predmete.

Nastavlja se s primjenom *alternativnih načina rješavanja sporova*. Novim Zakonom o građanskom postupku uvedeni su centri za posredovanje u svim prvostupanjskim sudovima, dodatno mogućnosti posredovanja u trgovačkim sudovima i u osam općinskih sudova. Zakonom o posredovanju, izmijenjenom i dopunjenom u lipnju, predviđa se poboljšanje u neovisnosti i ovlastima posrednika. Međutim, velik broj slučajeva posredovanja opterećuje sudove, što ima za posljedicu kašnjenja i zaostatke neriješenih predmeta. Osim toga, novi Zakon o građanskom postupku isključuje mogućnost upućivanja od strane suca na izvansudski centar za posredovanje. Strategija posredovanja donesena u svibnju 2009. nedovoljno je usmjerena na izvansudsko posredovanje. Potrebna je daljnja racionalizacija sudskih postupaka.

Nastavlja se provedba *strategije reforme pravosuđa.* Donesena je opsežna nova legislativa. Ministarstvo pravosuđa preustrojeno je, a Uprava za strateški razvoj ojačana. Međutim, odgovarajuće praćenje reformskih mjera nije moguće zbog stalnih ograničenja administrativne sposobnosti. Tek se djelomično provodi vrednovanje učinaka novih mjera. Zakoni se često izmjenjuju i dopunjuju na redovitoj osnovi, tako da se reforme ne mogu primjereno ugraditi u sustav. Gotovo da ne postoji nadzor nakon donošenja zakona.

U području **antikorupcijske politike i mjera** postignut je određen napredak. Nastavlja se provedba antikorupcijske strategije i s njom povezanog akcijskog plana. Dodatno je poboljšan zakonski okvir za suzbijanje korupcije. Izmjenama i dopunama Kaznenog zakona uvedena su nova pravila o oduzimanju imovine. Od sada, ako je upitno podrijetlo određene imovine koju posjeduju osobe osuđene za kazneno djelo organiziranog kriminala ili korupcije, teret dokazivanja je obrnut. Nacionalno vijeće za praćenje antikorupcijske strategije postalo je proaktivnije, redovito održava javne rasprave i saslušanja. Pokrenuta je nacionalna antikorupcijska kampanja za širu javnost.

Osnovan je nacionalni ured policije za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminala (PNUSKOK) u okviru Opće policijske uprave. Sastoji se od četiriju regionalnih centara, u skladu s ustrojem USKOK-a, i zadužen je za kompleksne policijske istrage i akcije protiv organiziranog kriminala i korupcije na nacionalnoj razini. Posebna vijeća za bavljenje organiziranim kriminalom i korupcijom osnovana su u četirima županijskim sudovima u Zagrebu, Splitu, Osijeku i Rijeci.

USKOK je sve aktivniji. Počeo je istraživati moguću korupciju na visokoj razini, pokrenuvši istragu u slučaju umiješanosti bivšega ministra u Vladi. USKOK je podigao optužnice u nekoliko drugih važnih slučajeva. Podigao je optužnicu protiv suca Visokoga trgovačkog suda i suca iz zagrebačkog općinskog suda za korupciju i zloporabu položaja. Daljnje optužnice su podignute u slučaju „Indeks“ u vezi s korupcijom na sveučilištima, uključujući protiv prodekana zagrebačkoga Fakulteta prometa i prometnih znanosti i devet profesora. Donesene su i prve presude u nekoliko važnih predmeta pokrenutih od USKOK-a. U drugom sudskom postupku „Maestro“, Županijski sud u Zagrebu izrekao je prvostupanjsku zatvorsku kaznu protiv dvaju bivših potpredsjednika Hrvatskoga fonda za privatizaciju.

Međutim, korupcija i dalje ostaje sveprisutna. Nedavno osuvremenjene pravne i upravne strukture trebaju se još provjeriti u praksi. Dok se povećao ukupan broj slučajeva korupcije koji se zasad istražuju, stvarni broj pokretanja kaznenog postupka ostaje nizak. Omjer između istraženih slučajeva i podizanja optužnica također ostaje nizak. Provedena je ograničena istraga korupcije na visokoj razini, za koju je pokretanje kaznenog postupka onemogućeno političkim razlozima. Ima naznaka da su podignute optužnice često pretjerano oskudne i neambiciozne. Nedostaje kultura političke odgovornosti za korupciju koju otkrije USKOK.

Administrativnu sposobnost državnih tijela za borbu protiv korupcije potrebno je dodatno poboljšati. Koordinacija provedbe antikorupcijskih mjera općenito je poboljšana, ali se

još suočava s nedostacima. Potrebno je pružiti dodatnu administrativnu pomoć Nacionalnom antikorupcijskom vijeću i Odboru za sprečavanje sukoba interesa. Postignut je djelomičan napredak u sprečavanju sukoba interesa. Odbor za sprečavanje sukoba interesa ponovno je počeo djelovati nakon razdoblja prekida, ali si još nije osigurao jaku preventivnu ulogu. Iako je Odbor za sprečavanje sukoba interesa izdao smjernice za državne službenike, koncept sukoba interesa još je slabo razumljiv ili se hotimično ignorira unutar šire državne administracije. Potrebno je uvesti učinkovito nestranačko praćenje antikorupcijskih mjera. Nedostaje ozbiljna provedba antikorupcijskih postupaka od strane državne administracije, dok mnoga tijela samo riječima podržavaju centralno koordinirana antikorupcijska nastojanja.

Što se tiče pokretanja kaznenog postupka, da bi se mogla provoditi kompleksna financijska istraživanja, potrebno je da USKOK i PNUSKOK poboljšaju svoju stručnost u financijskim pitanjima te da dodatno unaprijede suradnju s drugim tijelima. Da bi se spriječila korupcija, potrebna je veća transparentnost u državnoj administraciji. U odnosu na financiranje političkih stranaka i izbornih kampanja i dalje ima nedostataka. Potrebno je daljnje poboljšanje provedbe Zakona o pravu na pristup podacima. Javne su nabave i dalje glavni izvor moguće i stvarne korupcije. S obzirom na buduća financijska sredstva EU-a koja će se dodjeljivati Hrvatskoj nakon pristupanja, nužno je obratiti posebnu pozornost kod suzbijanja korupcije u tom području. Nužno je znatno poboljšanje nadzora stvarne provedbe ugovora.

U području **temeljnih prava** postignut je određen pomak.

Kad je riječ o pravu *zaštite osobnih podataka*, Agencija za zaštitu podataka ojačana je dodatnim osobljem kako bi se pokrile nove aktivnosti poput Schengena i Eurojusta. Međutim, i nadalje broj nadzornih i kontrolnih aktivnosti ostaje nizak. Još se treba provesti potpuna usklađenost s Direktivom o zaštiti podataka i instrumentima Vijeća Europe.

Određen je napredak postignut s obzirom na *zatvore*. Zakon o izvršavanju kazne zatvora donesen je 2008., predviđajući proširenje postojećih prostora i poboljšanje zdravstvene zaštite. Zaposlen je i osposobljen 171 član dodatnog osoblja. Međutim, hrvatski su zatvori i dalje pretrpani, sa sve većim brojem zatvorenika zbog duljih zatvorskih kazni uvedenih u Kaznenom zakonu. Kao alternativu izdržavanju zatvorske kazne potrebno je uvesti sustav za praćenje osoba pod zaštitnim nadzorom. Nedostaje osposobljeno zatvorsko osoblje.

Sloboda izražavanja, uključujući slobodu i pluralizam medija, i dalje je osigurana u hrvatskom zakonodavstvu i općenito se poštuje. Međutim, sve je veći broj prijetnji novinarima koji se bave slučajevima korupcije i organiziranog kriminala. Postignut je djelomičan uspjeh u pronalaženju i kaznenom gonjenju počinitelja i poticatelja. Ponekad se vrši pretjerani politički pritisak na urednike i novinare. I dalje postoji zabrinutost zbog slobode izražavanja, pa i na lokalnoj razini.

S obzirom na dostupnost pravosuđa, u veljači 2009. stupio je na snagu novi Zakon i provedbeni podzakonski akti o *pravnoj pomoći*. Institucionalni okvir uspostavljen za provedbu Zakona sastoji se od Odjela za pružanje besplatne pravne pomoći u okviru Ministarstva pravosuđa, 20 državnih administrativnih ureda u županijama i 13 podružnica, kao i Komisije za pravnu pomoć. Sustav se još mora u cijelosti provjeriti u praksi. Međutim, složenost postupaka, niske pristojbe za odvjetnike u odnosu na njihove uobičajene tarife, kao i osjetno smanjenje proračunskih sredstava za pružanje besplatne pravne pomoći možda neće moći jamčiti odgovarajuću dostupnost pravosuđa.

Ostvaren je određen napredak u vezi s *manjinama*. U javnosti se nastavlja s izjavama na visokoj razini o opredjeljenju za prava manjina, potvrđujući njihovo mjesto u hrvatskome društvu. Svih osam manjinskih zastupnika u Saboru ostaju u vladajućoj koaliciji. I dalje se posvećuje pozornost Romima, s poboljšanjem posebno u predškolskom odgoju. Održavaju se okrugli stolovi i javne rasprave o Ustavnom zakonu o pravima nacionalnih manjina, posebno u vezi sa zapošljavanjem manjina u državnoj upravi i pravosuđu.

Međutim, manjinama i dalje preostaju mnogi problemi. Hrvatska treba poticati duh tolerancije prema srpskoj manjini te poduzimati odgovarajuće mjere zaštite onih koji bi mogli biti izloženi prijetnjama ili diskriminaciji, neprijateljstvu ili nasilju. Manjine su i dalje suočene s posebnim teškoćama u području zapošljavanja, kako u vidu nedovoljne zastupljenosti u državnoj upravi, pravosuđu i policiji, tako i u širem javnom sektoru. Provedba plana zapošljavanja za nacionalne manjine nije pridonijela znatnijem porastu zapošljavanja manjina u državnoj upravi. U proračunskom rebalansu smanjeno je financiranje za manjine. S više odlučnosti potrebno je provoditi zakonske odredbe i programe te osigurati odgovarajuće praćenje, posebno u području zapošljavanja.

Romska manjina suočava se s posebno teškim životnim uvjetima, a problemi ostaju i dalje u područjima obrazovanja, socijalne zaštite, zdravstva i zapošljavanja te dostupnosti osobnih isprava.

U vezi s pitanjima povratka izbjeglica ostvaren je određen napredak. Samozadana norma Vlade 2007. za osiguranje stanova za bivše nositelje stanarskih prava ostvarena je. Dobar je napredak postignut u ispunjenju cilja za 2008. za osiguranje 1.400 smještajnih jedinica; iako još preostaje da se to do kraja ispuni. Rad na ispunjenju cilja za 2009. još je u ranoj fazi. Potrebno je sagraditi nekoliko tisuća smještajnih jedinica za izbjeglice povratnike. Štoviše, oko 8.000 zahtjeva za obnovu još je neriješeno. Provedba odluke o priznavanju prava na mirovinu varira. Trenutačna stopa odbijanja više od 50 % zahtjeva i nedosljedan pristup regionalnih ureda znači da u praksi ljudi često nisu u mogućnosti iskoristiti svoje pravo. Potrebno je ubrzati napore za stvaranje ekonomskih i socijalnih uvjeta potrebnih za održivost povratka izbjeglica.

U vezi s **građanskim pravima**, Hrvatska je izmijenila i dopunila Zakon o strancima i uskladila ga s Direktivom 2004/38/EZ o pravima građana Unije i njihovih članova obitelji da se slobodno kreću i borave na teritoriju države članice, no daljnji su napori potrebni da se postigne puna usklađenost.

Zaključak

Hrvatska je u ovom poglavlju ostvarila određen napredak. Reforma pravosuđa se nastavlja, no ostaju veliki problemi, posebno u odnosu na neovisnost i učinkovitost pravosuđa. Antikorupcijske mjere polučile su prve rezultate, ali korupcija ostaje sveprisutna i sredstva suzbijanja ne koriste se s dovoljnom odlučnošću, pogotovo protiv političke korupcije. Zakonske odredbe o temeljnim pravima općenito su zadovoljavajuće, ali usprkos određenom napretku, broj važnih problema ostaje u smislu provedbe, posebno za manjine. Posebna briga je potrebna u odnosu na slobodu izražavanja i prijetnji novinarima.