KOMISIJA EUROPSKIH ZAJEDNICA

Bruxelles, 5. studenoga 2008.

RADNI DOKUMENT KOMISIJE

HRVATSKA

IZVJEŠĆE O NAPRETKU ZA 2008. 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 određeni napredak. Sposobnost Državnog sudbenog vijeća (DSV) da upravlja izborom sudaca neznatno je poboljšana. Međutim, sposobnost da se razgovori s kandidatima sustavno obavljaju i dalje je ograničena. Donesene su izmjene i dopune Zakona o sudovima i novi Zakon o vještačenicima u pravosudnim tijelima kao i o pravosudnom ispitu u kojima se predviđa uvođenje poboljšanog postupka za imenovanje sudaca i pravosudnih vještačenika. Sadašnji postupak izbora sudaca i tužitelja, pravosudnih vještačenika, te sudskih savjetnika i dalje je manjkav, nije transparentan, niti se ne primjenjuju ujednačeni, objektivni kriteriji. Odredbe o imunitetu od kaznenog progona za suce nisu ponovno procijenjene u skladu s potrebom za transparentnošću i objektivnom odgovornosti u pravosuđu.

Poboljšana je procjena rada sudaca, koja se zasniva na, između ostaloga, metodologiji za procjenu uspješnosti sudaca donesenoj u rujnu 2007. Rad se sudaca procjenjuje godišnje i neispunjavanje kvota donesenih odluka može dovesti do disciplinskog postupka. Ta metodologija se također primjenjuje kod procjene uspješnosti sudaca u okviru petogodišnjeg roka kušnje, koji se i dalje primjenjuje. Dosada samo četiri suca nisu trajno imenovana.

Kada je riječ o *nepristranosti* sudstva, Državno sudbeno vijeće nastavlja provoditi disciplinske postupke koje su započeli predsjednici suda i Ministarstvo pravosuđa. Godine 2007. provedeno je devetnaest disciplinskih postupaka kojih je ishod bio: dvije opomene, četiri novčane kazne i jedna oslobađajuća presuda. Četiri slučaja su odgođena ili povučena, a osam slučajeva je još u postupku. Daljnje obavijesti o slučajevima nisu dostupne iz zakonskih razloga. Novi kodeks etike za odvjetnike prihvaćen je u veljači 2008. U Kodeksu je uvedena obveza godišnjeg izvješćivanja o disciplinskim postupcima koje vodi Vijeće državnih tužitelja. Time bi se trebala poboljšati transparentnost disciplinskih postupaka protiv odvjetnika, koje do sada nije bilo.

Kada je riječ o *profesionalizmu i stručnosti* u sudstvu, u svibnju 2008. imenovan je direktor Pravosudne akademije s punim radnim vremenom. Pravosudnoj akademiji povećana su proračunska sredstva. Pravosudna akademija uz pomoć Savjetodavnoga odbora i Programskoga vijeća razradila je program usavršavanja. Time je uvedena procjena potreba redovite izobrazbe i prilagodba programa izobrazbe predstojećim zakonima i pravnoj stečevini EU-a. Međutim, Pravosudnoj akademiji još nedostaje osoblje. Regionalni centri Pravosudne akademije još uvijek nemaju sredstava i odgovarajućih prostorija.

S obzirom na *učinkovitost sudstva*, Vrhovni sud nastavlja pomno pratiti zaostatke neriješenih predmeta i zagovara prijenos neosporavanih ovršnih predmeta na javne bilježnike kao i prijenos, uglavnom

graľanskih parnica, na manje opterećene sudove. Izmjene i dopune Zakona o lakšim kaznenim djelima stupile su na snagu u siječnju 2008. kako bi se prenošenjem manjih slučajeva na upravna tijela rasteretili prekršajni sudovi. Zaostaci neriješenih predmeta pred svim sudovima smanjeni su za oko 7 % na 937 000 predmeta. Uloženi su napori da se ubrza rješavanje starih predmeta i da se utvrde pouzdaniji statistički podaci o zaostacima.

Međutim, statistički instrumenti uglavnom su poboljšani samo u odnosu na općinske sudove. Nije se nastavilo sa smanjivanjem zaostataka kao prije, pa je broj starih predmeta i dalje velik. Izvorni uzroci zaostataka i dugotrajnih postupaka ne rješavaju se na zadovoljavajući način. Reforma graľanskog sudskog postupka započeta 2003. godine ne pokazuje jasne rezultate. Iako su u srpnju donesene daljnje izmjene i dopune zakona o graľanskom parničnom postupku nema prave procjene utjecaja prethodnih mjera na trajanje postupaka. Prekršajni postupci čine 37 % zaostataka. Više od polovine tih slučajeva je odbačeno zbog zastare. Izmjenama i dopunama Zakona o lakšim kaznenim djelima produžen je rok zastare za prekršajne slučajeve s dvije na četiri godine. Iako to znači da će istići rok zastare za manji broj predmeta, to bi moglo imati negativan utjecaj na zaostatke. Rješavanje upravnih predmeta takoľer je i dalje suočeno s posebnim poteškoćama. Još je uvijek potrebno upravnom sudu dati punu sudsku jurisdikciju.

Jedan od glavnih problematičnih područja i dalje ostaju ovršni postupci, od kojih otprilike 50 % ne uspijeva zbog nedostatka učinkovite dostave sudskih obavještenja strankama. Počela je reforma sustava o izvršenju sudskih odluka. Međutim, to i dalje predstavlja veliku smetnju učinkovitom funkcioniranju sudova.

Postiže se i dalje ograničen napredak u racionalizaciji sudske mreže i ostaju otvorenima mnoga pitanja. Poduzeti koraci nisu ambiciozni. Zakonom o sjedištu i nadležnosti sudova koji je Sabor usvojio u srpnju 2008. predviđa se puna racionalizacija općinskih sudova do 2019. uz smanjenje broja s 108 na 67 općinskih sudova. Još je uvijek nejasno kako će se ta racionalizacija provesti u praksi. Nema plana za racionalizaciju drugih vrsta sudova: trgovačkih sudova, prekršajnih sudova, županijskih sudova ili ureda državnih tužitelja.

S obzirom na infrastrukturu i opremu sudova, postignut je djelomičan napredak. Probno ispitivanje integriranog sustava upravljanja predmetima (ICMS) završeno je u četiri suda, a ispitivanje je počelo u nekoliko drugih sudova. Međutim, predviđena provedba ICMS-a u 60 sudova do 2009. kasni. Prekršajni sudovi i dalje ne raspolažu zadovoljavajućom opremom i smješteni su u prostorije vrlo niskog standarda.

Sustav pravosudne inspekcije daje dobre rezultate. Međutim, inspekcije su provedene većinom u općinskim sudovima a ne u drugim sudovima ili uredima tužiteljstva. Sa samo pet honorarnih inspektora, Ministarstvo pravosuľa nema dovoljno sposobnosti da proširi inspekcije na druge sudove.

Uvoľenje sudskoga posredovanja u Trgovački sud bilo je uspješno. Isti koncept je 2007. uveden u 8 općinskih sudova. Međutim, broj slučajeva posredovanja brzo se povećava i suci imaju poteškoće s njihovim rješavanjem. Nedostaju poticaji da se rješavaju slučajevi posredovanja i počeo se povećavati zaostatak predmeta, posebno u Zagrebačkom općinskom sudu. Nema prave strategije posredovanja s ciljem usmjeravanja na izvansudsko alternativno rješavanje sporova (ADR).

Provedba *strategije reforme pravosuđa* se nastavlja iako nije moguće adekvatno praćenje poduzetih mjera zbog slabe administrativne osposobljenosti. U lipnju 2008. usvojen je revidirani akcijski plan kojim se započinje rješavanje svih većih reformskih pitanja. Međutim, u nekim područjima njemu nedostaju mjerljivi ciljevi koji bi omogućili učinkovito praćenje njegove provedbe. Odjel za strateško planiranje pri Ministarstvu pravosuľa postao je Uprava nadležna za praćenje reformi pravosuľa i antikorupcijske strategije i ojačan je dodatnim osobljem. Međutim, nema statističkoga odjela niti uprave za IT pitanja koji bi obuhvaćali provedbu sustava upravljanja predmetima (ICMS) u sudovima. Nedostaje rukovoľenja i samosvojnosti u provedbi reforme.

U područ ju **antikorupcijske politike i mjera** postignut je odreĽen napredak.

Revidirana antikorupcijska strategija kao i akcijski plan s posebnim mjerama za veĺ i broj područ ja izloģenih korupciji doneseni su u lipnju 2008. Uspostavljen je novi sustav koordinacije na temelju radnih skupina na razini drģavnog tajnika s ciljem poboljģanja koordinacije svih ministarstava i drugih tijela koja sudjeluju u provedbi plana. Odjel za strategiju koji je osnovan pri Ministarstvu pravosuĽa s ciljem praĺenja provedbe prethodnoga plana unaprijeĽen je na razinu u uprave ojaač an dodatnim osobljem. Nova strategija i akcijski plan poboljģanje su prethodnoga nacionalnoga antikorupcijskoga programa i njegovih manjih akcijskih planova. MeĽutim, u akcijskom planu nedostaju mjerljivi ciljevi koji bi omoguĺili uč inkovito praĺenje njegove provedbe. Prerano je vrednovati stvarni utjecaj administrativnog jaač anja Ministarstva pravosuĽa.

Novi č lanovi Nacionalnoga vijeĺa za praĺenje provedbe plana imenovani su nakon izbora u studenome 2007. Njegov novi predsjednik objavio je svoju namjeru da prekida s prijaģnjom praksom i da ĺe Vijeĺe poveĺati svoj proaktivni pristup. Struktura Vijeĺa bit ĺe ojaač ana administrativnim osobljem. MeĽutim, joģ se nisu pokazali stvarni uč inci vodeĺe uloge koju bi Vijeĺe trebalo imati u okviru antikorupcijske politike.

Zakonski okvir za borbu protiv korupcije uglavnom se primjenjuje. Izmjenama i dopunama zakona o sukobu interesa dalje su ojaač ana sredstva za borbu protiv korupcije, uključ ujuĺi i ogranič eno poveĺanje kazni. MeĽutim, primjereni sustav za rješģavanje sukoba interesa joģ se mora ustrojiti. Nač elo sukoba interesa nedovoljno je razumljivo na svim razinama drģavne uprave. Joģ nema opĺih pisanih, protumač enih smjernica za drģavne sluģbenike. Odbor za spreč avanje sukoba interesa i dalje ĺe biti zaokupljen problemima, uključ ujuĺi i ostavkom svoje predsjedavajuĺe osobe nakon optuģbi za korupciju. Zbog nedovoljne administrativne sposobnosti, taj je odbor proveo samo ogranič en broj postupaka o sukobu interesa. Rasprava o sukobu interesa ostaje meĽustranač ko pitanje iz kojeg proizlazi i negativan utjecaj na njegovu provedbu. Nedovoljan je nadzor i kontrola s obzirom na primjenu oč itovanja o imovinskom stanju. Iako se primjenjuje Zakon o financiranju politič kih stranaka, vaģno pitanje financiranja izbornih kampanja joģ nije u potpunosti riješģeno. Vlada je u rujnu osnovala radnu skupinu za analizu sadaģnjeg zakona.

U okviru spreč avanje sukoba interesa, antikorupcijsko tijelo USKOK postaje sve aktivnije. Broj istraģnih postupaka USKOK-a je poveĺan i podignute su optuģnice u nekim vaģnim sluč ajevima. Opĺe je priznata uloga USKOK-a i znatno je porastao broj dojava o osumnjič enoj korupciji, posebno vezano uz zlouporabu poloģaja. MeĽutim, uslijedio je mali broj stvarnih sudskih postupaka. Redarstvene sluģbe i druga drģavna tijela uključ ena u borbu protiv korupcije i dalje su više reaktivna nego proaktivna. Potrebni su daljnji napori za hvatanje u koģtac s visokom razinom korupcije i u područ ju javnih nabava. Policija mora biti djelotvornija u borbi protiv korupcije i organiziranoga kriminala. MeĽuagencijsku suradnju potrebno je unaprijediti.

Opĺenito, korupcija na politič koj, ekonomskoj i institucionalnoj razini, uključ ujuĺi i pravosuĽe, te toleriranje sitne korupcije i dalje je jako raširena i predstavlja ozbiljan problem. Korupciju u Hrvatskoj podrģava nedostatak dobre uprave, transparentnosti i odgovornosti u javnoj upravi te nedostatak etič kih kodeksa i kodeksa ponaģanja u javnom i privatnom sektoru. Nedostaje kultura politič ke odgovornosti. Ostvaren je odreĽen napredak u promicanju savjesnosti i poštenja u javnoj upravi, ali ga treba i dalje jaač ati. Mora se nastaviti s koordiniranim aktivnostima podizanja javne svijesti meĽu svim tijelima uključ enima u antikorupcijski program.

U područ ju **temeljnih prava** postignut je odreĽenog pomak.

Kada je rič eč o pravu *zaštite osobnih podataka*, u Saboru su u oģujku donesene izmjene i dopune Zakona o zaģtiti podataka s ciljem usklaĽivanja s pravnom steč evinom, posebno uspostavljanjem sluģbe za zaģtitu osobnih podataka. MeĽutim, joģ se treba provesti potpuno usklaĽivanje s Direktivom o zaģtiti podataka i instrumentima Vijeĺa Europe.

Poduzete su odreĽene mjere oko rješavanja nedostataka u *zatvorskim uvjetima*. MeĽutim, i dalje nedostaje zatvorsko osoblje i kapaciteti.

Sloboda izražavanja uključuje i slobodu i pluralizam medija i dalje je u Hrvatskoj osigurana. MeĽutim, urednici i novinari i dalje izvješćuju o pretjeranim političkim pritiscima. Bilo je slučajeva prijetnji i napada na novinare, pogotovo na one koji se bave slučajevima korupcije ili organiziranoga kriminala.

Osnovan je Ured pravobranitelja za osobe s invaliditetom i razraĽen je Nacionalni provedbeni plan za socijalno uključivanje za razdoblje 2007.-2008. MeĽutim, potrebni su stalni napori vezano uz *socijalno osjetljive i/ili osobe s invaliditetom*. U području mentalnoga zdravlja, politika pružanja skrbi kroz u društvu utemeljene službe umjesto u ustanovama nije pokazala nikakav vidljivi napredak.

Sveobuhvatni zakon o *nediskriminaciji* usvojen je u srpnju 2008., što predstavlja značajan napredak. MeĽutim, razina zaštite protiv diskriminacije u praksi i njezino sudsko gonjenje još nije u skladu sa standardima EU-a. Funkcioniranje policije i ustanova u zdravstvenom i socijalnom sustavu pokazuje odreĽene slabosti.

Planovi za poboljšanje *prava žena i djece* nastavljaju se s ciljem podizanja javne svijesti. MeĽutim, potrebno je poduzeti daljnje poboljšanje u provedbi. Provedbene mjere vezano za zaštitu prava djece takoĽer treba ubrzati.

Novi Zakon o pravnoj pomoći i kao i donošenje zakona o odvjetničkim tarifama usvojeni su s ciljem poboljšanja *dostupnosti sudstva*, koja je tijekom prošlih godina bila onemogućavana ograničenjima sadašnjega sustava pravne pomoći, visokim odvjetničkim pristojbama i slabostima pravosudnog sustava. Od veljače 2009. u okviru novoga sustava predviĽeno je pružanje besplatne pravne pomoći. Provedba zakona zahtijeva ustroj nove administrativne strukture, uključujući i zapošljavanje 53 nova državna službenika. Dodatno tome, potrebno je usvojiti nekoliko podzakonskih akata, uključujući i i o odvjetničkim naknadama.

Ostvaren je odreĽen napredak vezano uz *manjine*. Donesen je Akcijski plan za provedbu Ustavnoga zakona o pravima nacionalnih manjina kao i plan zapošljavanja za 2008. za manjine u državnoj administraciji. Dalje su povećana sredstva za manjine. Romska manjina dobiva i nadalje pozornost uz poboljšanje u predškolskom obrazovanju. Svih osam članova Sabora iz manjina u vladajućoj su koaliciji, a Srbin je imenovan na mjesto potpredsjednika vlade/zamjenika premijera.

MeĽutim za manjine i dalje ostaje mnogo problema. Hrvatska treba poticati duh tolerancije prema srpskoj manjini te poduzimati odgovarajuće mjere zaštite onih koji bi mogli biti predmet prijetnji ili diskriminacijskih djela, neprijateljstva ili nasilja. Manjine su i dalje suočene s posebnim teškoćama u području zapošljavanja, kako u vidu nedovoljne zastupljenosti u državnoj administraciji, pravosuĽu i policiji tako i u širem javnom sektoru. Romska manjima suočava se s posebno teškim životnim uvjetima a problemi ostaju i dalje u područjima obrazovanja, socijalne zaštite, zdravstva i zapošljavanja. Potrebno je provoditi zakonske propise i programe s više odlučnosti te osigurati odgovarajuće praćenje, pogotovo u području zapošljavanja.

Vezano uz pitanja *povratka izbjeglica* ostvaren je odreĽeni napredak. Usvojen je akcijski plan za ubrzanu provedbu programa osiguranja stanovanja s rokom završetka potkraj 2009. Donesene su značajne odluke o otvaranju mogućnosti validacije mirovinskih prava. Nastavlja se obnova kuća. Cilj za 2007. da se osigura 1.400 smještajnih jedinica od ukupno 12 500 molbi u okviru programa osiguranja stanovanja za bivše nositelje stanarskih prava uglavnom je ostvaren. MeĽutim, provedba tih programa ostaje slaba. Ostvarenje vladinih provedbenih ciljeva kasni. Do kraja je riješeno samo 12 % slučajeva u urbanim područjima. Potrebno je ubrzati stvaranje gospodarskih uvjeta potrebnih za održivost povratka izbjeglica.

S obzirom na prava graľana EU-a, donesene su izmjene i dopune Zakona o strancima s ciljem usklaľivanja s pravnom steļevinom. Meľutim, potrebne su daljnje zakonske promjene kako bi se postigla puna usklaľenost.

Zaključak

Hrvatska je u ovom poglavlju ostvarila odreľeni napredak. Reforma pravosuľa se nastavlja no razmjerno sporo. Ostaju veliki problemi. Veĺina instrumenata se primjenjuje u borbi protiv korupcije, ali s obzirom na opseģnost problema, oni se ne provode s dovoljno odluļnosti. Zakonske odredbe o temeljnim pravima opĺenito su zadovoljavajuĺe, ali unatoļ odreľenom napretku, ostaju i dalje brojni veliki problemi s obzirom na provedbu.