

PRIJEDLOG

Na temelju članka 80. Ustava Republike Hrvatske, Hrvatski sabor je na sjednici održanoj _____2010. godine donio

STRATEGIJU REFORME PRAVOSUĐA ZA RAZDOBLJE OD 2011. DO 2015. GODINE

I. UVOD

S obzirom na opseg potrebnih zahvata u pravosudni sektor Republike Hrvatske, broj uključenih sudionika, potrebna sredstva i vrijeme za stvaranje uvjeta i podizanje kulture vladavine prava do razine najviših europskih standarda, izrada strateškog plana za takvu reformu je *condicio sine qua non*. Strateško planiranje, kao promišljanje, planiranje i provođenje aktivnosti uz koordinirani napor svih sudionika, nije moguće bez jasno određenih zajedničkih ciljeva, podjele poslova te upravljačke kontrole cijelog procesa.

U tom smislu reforma pravosuđa u Republici Hrvatskoj je započela u siječnju 2006. donošenjem Strategije reforme pravosuđa, kojom su bili zacrtani opći ciljevi reforme te posebni ciljevi svake aktivnosti, a uz nju je bio donesen i pripadajući Akcijski plan. Sa ciljem dodatnog ubrzanja reforme pravosuđa 2008. je revidiran Akcijski plan uz Strategiju kojim su područja djelovanja u cilju ostvarivanja strateških ciljeva podijeljena u sedam tematskih cjelina (neovisnost pravosuđa, nepristranost pravosuđa, profesionalizam i stručnost pravosuđa, učinkovitost pravosuđa, besplatna pravna pomoć, zatvorski sustav te postupci za ratne zločine) dok su pitanja borbe protiv korupcije izdvojena s obzirom na zasebnu Strategiju suzbijanja korupcije i pripadajući Akcijski plan.

Konačno, u svibnju 2010. Akcijski plan reforme pravosuđa je ponovno revidiran budući da je približno 90 % mjera iz prethodnog plana ispunjeno te su preostale mjere precizirane, izmijenjene i dopunjene. Određeni su konkretni rokovi te tijela nadležna za provedbu kako bi se lakše moglo pratiti izvršenje, a prioritet je stavljen na dovršetak pregovaračkog procesa za pristup Europskoj uniji.

Strateško se planiranje odvija kroz cikluse od kojih svaki uključuje procjenu sadašnjeg stanja, projiciranje željenog budućeg stanja u određenom trenutku u budućnosti te zacrtavanja potrebnih aktivnosti koje će dovesti do tog cilja. Ovaj proces uključuje i sagledavanje svih snaga i slabosti sustava. Preduvjet za uspješnost ovakvog sustava jest kontinuirana aktivnost cijele organizacije odnosno dosljedna provedba navedenih načela kroz cijeli sustav, vertikalno i horizontalno.

Pravosudni sustav Republike Hrvatske obuhvaća cijeli niz institucija među kojima Ministarstvo pravosuđa ima ključne kompetencije i odgovornosti za reformu cijelog sustava. Imajući u vidu potrebu opisanog kontinuiranog procesa strateškog planiranja i upravljanja, gradeći na postignućima i iskustvima spomenutih dosadašnjih napora te na

do sada stvorenim kapacitetima, Ministarstvo pravosuđa se odlučilo za reviziju Strategije reforme pravosuđa iz siječnja 2006. Revidirana Strategija ima za cilj dati jasan željeni cilj reforme pravosuđa odnosno sliku priželjkivanog stanja cijelog sustava kao i temeljne akcijske odrednice reformi koje će dovesti do ostvarenja glavnih strateških ciljeva. Ona polazi od aktualnih okolnosti, posebice imajući u vidu značajno izmijenjeni ustavni i zakonski okvir.

Strategija uvažava danas predvidivi razvoj relevantnih okolnosti te odražava i sada već predvidljivu i izvjesnu sudbinu Republike Hrvatske koja će uskoro postati punopravna članica Europske unije. Ovakva perspektiva je sama po sebi dovoljan razlog za reviziju i širenje strateškog okvira i plana jer donosi nove izazove za hrvatsko pravosuđe. Stvaranje prostora slobode, sigurnosti i pravde unutar Europske unije na temeljima poštivanja ljudskih prava i vladavine prava, zahtjeva od svakog pravosudnog sustava Europske unije sposobnost održavanja konstantne aktivnosti u tom, zakonodavno najpropulzivnijem, aspektu Europske unije.

Revidirana Strategija reforme pravosuđa ima za cilj i omogućiti potpuni prelazak na metodološki dosljedan sustav strateškog planiranja i upravljanja u pravosudnom sustavu Republike Hrvatske. Zamisljena je kao petogodišnji strateški okvir unutar kojega će se na godišnjoj razini donositi akcijski planovi s konkretnim mjerama, aktivnostima, rokovima i institucijama odgovornima za provedbu, dok će odgovornost za provedbu cjelokupne Strategije biti prvenstveno u rukama ministra pravosuđa te čelnika odgovornih institucija zastupljenih u Savjetu za praćenje provedbe Strategije reforme pravosuđa.

Savjet za praćenje provedbe Strategije reforme pravosuđa je središnje savjetodavno tijelo za praćenje napretka i usmjeravanje budućih aktivnosti dok prema novom ustroju Ministarstva pravosuđa, stručnu, tehničku i administrativnu potporu sustavu strateškog planiranja i upravljanja, vrši odjel nadležan za provedbu Strategije reforme pravosuđa ustrojen u Upravi za Europsku uniju i međunarodnu suradnju.

Uspostavljeni sustav strateškog planiranja i upravljanja unutar pravosudnog sustava Republike Hrvatske uključuje potrebne organizacijske i kadrovske kapacitete, poslovne procedure i stručne sposobnosti koje je potrebno dalje razvijati i nadograđivati. Ovaj sustav omogućuje izradu, provedbu i procjenu učinaka akcijskih planova i ukupne Strategije. Prvi akcijski plan u okviru ove Strategije bit će izrađen za 2012. godinu, a njegove će se aktivnosti nastaviti na one predviđene aktualnim revidiranim Akcijskim planom reforme pravosuđa koji je u provedbi.

Nova Strategija povezuje sve sudionike reforme u skladu sa njihovim ustavnim i zakonskim kompetencijama radi ostvarivanja zajedničkih ciljeva te određuje glavne ciljeve kojima se teži kroz ovu kontinuiranu aktivnost cijelog sustava i to na način koji osigurava transparentnost, odgovornost te dosljednost.

Općeprihvaćeno je shvaćanje da reforma pravosuđa znači stvaranje odnosno unapređenje uvjeta za prosperitet u gospodarskom, društvenom, političkom ili bilo kojem drugom smislu. Dakle, nešto što je upravo danas prijeko potrebno i zbog čega se toliko inzistira na reformi. Sve to u nadi da će njeni sudionici ispuniti svoje odgovornosti prema društvu u najvećoj mogućoj mjeri. Ujedno je to jedini put za mijenjanje percepcije pravosuđa u javnosti, vraćanje povjerenja u institucije pravne države te poštivanje istih.

II. SVRHA I STRUKTURA STRATEGIJE

Svrha Strategije reforme pravosuđa odnosno razlozi za njeno donošenje, opisani uvodno, mogu se sažeti kako slijedi:

- Postavljanje jasnog željenog cilja reforme pravosuđa RH i postavljanje strateških ciljeva uz usklađivanje s današnjim okolnostima i predvidljivim razvojem uključujući buduće članstvo u EU;
- Definiranje organizacijske i stručne osnove sustava strateškog planiranja i upravljanja unutar pravosudnog sustava RH, utemeljene na ustavnoj i zakonskoj raspodjeli odgovornosti pojedinih institucija;
- Potpuni prelazak na metodološki dosljedan sustav strateškog planiranja i upravljanja u pravosudnom sustavu RH.

Uvod daje sumarni prikaz dosadašnjeg tijeka reforme pravosuđa, te iznosi glavne razloge i ciljeve donošenja nove, revidirane Strategije reforme pravosuđa.

Poglavlje Pravni i institucionalni okvir reforme donosi analizu najvažnijih propisa kojima su određene odgovornosti najvažnijih pravosudnih institucija kao glavnih sudionika reforme¹.

Poglavlje Struktura strateškog planiranja i upravljanja daje prikaz strukture Savjeta za praćenje provedbe Strategije reforme pravosuđa i odjela nadležnog za provedbu Strategije reforme pravosuđa te način rada i interakcije svih sudionika reforme.

Poglavlje Pregled dosadašnjih postignuća u reformi predstavlja prikaz glavnih tematskih područja dosadašnjih reformskih aktivnosti sa sumarnim prikazom najvažnijih postignuća.

Poglavlje Željeni cilj reforme pravosuđa i tematske cjeline Strategije donosi postavljeni željeni cilj reforme hrvatskog pravosuđa u nastupajućeg reformskom razdoblju kao konačni rezultat provedbe Strategije kojemu su usmjereni svi reformski napori i aktivnosti, te razradu strateških ciljeva po 5 tematskih cjelina.

¹ Relativna opširnost ovog poglavlja, unutar cjelokupnog dokumenta koji teži maksimalnoj konciznosti, se opravdava činjenicom da je unazad nepunu godinu dana pravosudni sektor doživio iznimno značajne promjene uključujući i Promjenu Ustava RH te se na ovaj način želi naglasiti novi raspored odnosa i odgovornosti unutar sustava.

III. PRAVNI I INSTITUCIONALNI OKVIR REFORME

III.1. Osnovni pravni izvori

Osnovni pravni izvori koji uređuju kompetencije i odgovornosti ključnih institucija pravosudnog sustava RH su:

- Ustav Republike Hrvatske (NN br. 56/90 135/97, 8/98 – pročišćeni tekst, 113/00, 124/00 – pročišćeni tekst, 28/01, 41/01 – pročišćeni tekst, 55/2001 i 76/10);
- Zakon o ustrojstvu i djelokrugu središnjih tijela državne uprave (NN br. 199/03, 30/04, 136/04, 22/05, 44/06, 5/08, 27/08 i 77/09, dalje: ZUDSTDU);
- Zakon o Vladi Republike Hrvatske (NN br. 10/98, 15/00, 117/01, 199/03, 30/04 i 77/09, dalje: ZVRH);
- Zakon o sudovima (NN br. 150/05, 16/07, 113/08, 153/09 i 116/10, dalje: ZS);
- Zakon o Državnom sudbenom vijeću (NN br. 116/10, dalje: ZDSV)
- Zakon o državnom odvjetništvu (NN br. 76/09, 153/09 i 116/10, dalje: ZDO);
- Zakon o Pravosudnoj akademiji (NN br. 153/09, dalje: ZPA);
- Zakon o odvjetništvu (NN br. 9/94, 117/08, 50/09 i 75/09, dalje: ZO);
- Zakon o javnom bilježništvu (NN br. 78/93, 29/94, 16/07 i 75/09, dalje: ZJB)
- Zakon o vježbenicima u pravosudnim tijelima i pravosudnom ispitu (NN, br. 84/08 i 75/09, dalje: ZVPT).

III.2. Institucije uključene u reformu

III.2.1. Hrvatski sabor

Hrvatski sabor je predstavničko tijelo građana i nositelj zakonodavne vlasti u RH². Hrvatski sabor, među ostalim, donosi zakone, državni proračun, akte kojima izražava politiku Sabora, te vrši nadzor nad radom Vlade RH i drugih nositelja javnih dužnosti odgovornih njemu³. Budući da vrši ove temeljne funkcije za reformu pravosuđa, Sabor je nužno i sudionik iste.

Sabor sudjeluje u reformi pravosuđa prvenstveno kao zakonodavno tijelo donošenjem zakona i proračuna. Međutim, kao predstavničko tijelo svih građana svojim sudjelovanjem daje najširi društveni legitimitet reformi koja se u konačnici i tiče sveukupne javnosti. Sabor usvaja Strategije reforme pravosuđa nakon usuglašavanja teksta između svih relevantnih sudionika.

² Čl. 71. Ustava RH

³ Čl. 81. Ustava RH

III.2.2. Vlada Republike Hrvatske i Ministarstvo pravosuđa

Vlada RH je nositelj izvršne vlasti u RH, a njene osnovne kompetencije su propisane Ustavom RH⁴ i Zakonom o Vladi RH. Ove su kompetencije ključne za Reformu pravosuđa jer uključuju pravo zakonodavne inicijative, predlaganje državnog proračuna odnosno raspodjelu sredstava, izvršenje zakona te usklađivanje svih sektora državne uprave što uključuje i koordinaciju i usklađivanje reformskih zahvata. U tom smislu reforma pravosudnog sustava RH se nužno mora uklapati u Program Vlade RH⁵ odnosno sveopću strategiju razvoja RH.

Ključnu ulogu u reformi pravosuđa, u operativnom i programskom smislu, ima ministar pravosuđa kao član Vlade na čelu Ministarstva pravosuđa⁶. MP ima esencijalne ovlasti u pogledu: područja supstancijalnog i procesnog prava te ustrojstva i rada sudova, državnih odvjetništava, tijela koja izvršavaju kaznene sankcije, javnog bilježništva i odvjetništvu; u pogledu sudskih pristojbi kao i međunarodne pravne pomoći.

Nadalje, Ministarstvo vrši nadzor nad obavljanjem poslova uprave u tijelima sudbene vlasti i državnim odvjetništvima. Obavlja niz drugih supstancijalnih postupaka koji se tiču imovine osoba, zaduženo je za suradnju s međunarodnim sudovima, za poslove u svezi sa zaštitom ljudskih prava i prava nacionalnih manjina, te za druge poslove u skladu s drugim posebnim zakonima.

Posebno su Zakonom o sudovima u nadležnost Ministarstvu stavljeni poslovi pravosudne uprave u kojima ima ovlast najvišeg tijela za obavljanje istih⁷. Poslovi pravosudne uprave se odnose na stvaranje postupovnih, organizacijskih i materijalnih uvjeta te na skrb nad učinkovitošću i profesionalnošću sustava, a uključuju izradu prijedloga zakona i drugih propisa, skrb za stručno usavršavanje, osiguranje svih uvjeta za rad sudova, prikupljanje statističkih i drugih podataka, ispitivanje predstavljeni građana, nadzor nad financijskim i materijalnim poslovanjem sudova, nadzor nad redovnim obavljanjem poslova u sudu te druge poslove određene zakonom.

Jednako tako je temeljem odredbi Zakona o Državnom odvjetništvu⁸ Ministarstvo odgovorno za poslove pravosudne uprave u pogledu državnog odvjetništva. Ministarstvo vrši i nadzor nad obavljanjem poslova odvjetništva i javnog bilježništva prema odredbama ZO i ZJB.

Unutarnje ustrojstvo Ministarstva pravosuđa je određeno Uredbom o unutarnjem ustrojstvu MP⁹. Posebno se ukazuje na već spomenuti odjel nadležan za provedbu

⁴ Čl. 113. Ustava RH

⁵ Aktualni Program Vlade RH za mandat 2008. – 2011. se može naći na web lokaciji:

<http://www.vlada.hr/hr/content/download/37519/516157/file/Program%20Vlade%20Republike%20Hrvatske%20u%20mandatnom%20razdoblju%202008.%20%E2%80%93%202011..pdf>

⁶ Nadležnosti i odgovornosti Ministarstva pravosuđa su propisane u čl. 8. ZUDSTDU

⁷ Članak 61. i 62. ZS

⁸ Članci 23. i 24. ZDO

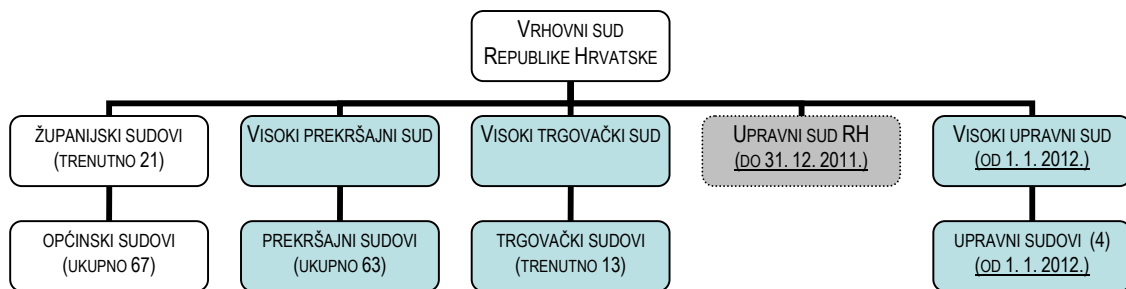
⁹ NN br. 38/2010

Strategije reforme pravosuđa unutar Uprave za EU i međunarodnu suradnju koji će vršiti poslove određene u čl. 68 Uredbe¹⁰.

Na stručnoj i tehničkoj razini, Ministarstvo je uključeno većinom svojih kapaciteta u procese reforme putem svojih osnovnih ustrojstvenih jedinica – Uprava. U dosadašnjim akcijskim planovima je redovito bio slučaj da je upravo MP sa svojim jedinicama, samostalno ili uz druge sudionike, bio nositelj najvećeg dijela reformskih aktivnosti.

III.2.3. Vrhovni sud Republike Hrvatske i sudovi

Prema Ustavu RH sudbenu vlast obavljaju sudovi, a Vrhovni sud Republike Hrvatske je najviši sud koji osigurava jedinstvenu primjenu prava i ravnopravnost svih u njegovoj primjeni¹¹. Djelokrug i ustrojstvo sudova je određeno zakonima¹², a trenutno shema sudova u RH izgleda kao na Dijagramu br. 1.



Dijagram br. 1 – ustrojstvo sudova u RH

Ono što je vrlo značajno za proces reforme pravosudnog sustava su poslovi sudske uprave definirani u čl. 29. ZS¹³, a koje obavljaju predsjednici sudova pri čemu je predsjednik VSRH najviše tijelo sudske uprave¹⁴. Ovi poslovi obuhvaćaju poslove vezane za: osiguranje uvjeta i skrb o urednom i pravodobnom radu suda; suce porotnike i stalne sudske procjenitelje, tumače i vještake; podršku svjedocima i žrtvama; ovjeru isprava za uporabu u inozemstvu; predstavke stranaka na rad suda; službeničke odnose na sudu; skrb o stručnom usavršavanju; vođenje statistike; financijsko-materijalno poslovanje suda; davanje obavijesti o radu suda; kao i druge poslove. Poslovi sudske uprave se u mnogočemu sadržajno nastavljaju na poslove pravosudne uprave (posebice skrb o osiguranju uvjeta i sredstava rada sudova, skrb o učinkovitosti, profesionalnosti i odgovornosti rada).

¹⁰ Čl. 68. Uredbe: „Odjel za provedbu strategije reforme pravosuđa prikuplja i analizira podatke vezane uz provedbu Strategije reforme pravosudnog sustava i ostalih strateških dokumenta koji se odnose na reformu pravosuđa, obavlja koordinaciju s drugim upravama Ministarstva i tijelima vezano uz prijedloge Strategije i ostvarenje ciljeva Strategije, obavlja poslove izrade akcijskih planova i drugih dokumenata za provedbu Strategije reforme pravosuđa, predlaže dopune ili izmjene utvrđenih strateških pravaca, izrađuje potrebna izvješća i nacрте dokumenata u području reforme pravosuđa te obavlja i druge poslove iz svojega djelokruga.“

¹¹ Članci 117. i 118 Ustava RH

¹² U prvom redu to su ZS, Zakon o područjima i sjedištima sudova (NN br. 85/08), Zakon o područjima i sjedištima prekršajnih sudova (NN br. 137/09), ZPP, ZKP, ZUS, ali i niz drugih zakona

¹³ Članak 29. ZS

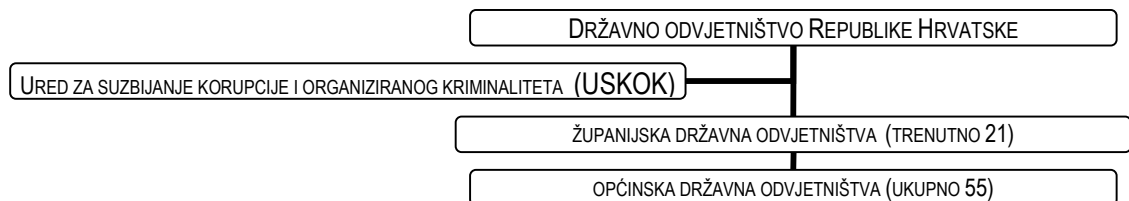
¹⁴ Članak 30. ZS

Viši sudovi, posebice VSRH, imaju pravo nadzora nad urednim obavljanjem poslova suca¹⁵ te vode brigu i o njihovoj profesionalnoj izobrazbi. VSRH putem svoje Opće sjednice daje mišljenja o nacrtima propisa koji se tiču sudova, utvrđuje izvješća za Hrvatski sabor te obavlja i druge poslove propisane zakonom i Sudskim poslovnikom¹⁶.

Posebno je značajna funkcija predsjednika VSRH kojeg imenuje Sabor, a koji putem svog ureda pri VSRH obavlja poslove najvišeg tijela sudske uprave, poslove međunarodne suradnje, izobrazbe sudaca i protokola¹⁷. On upravlja radom VSRH i svih sudova te kroz autoritet svoje funkcije ima jednu od ključnih uloga u osmišljavanju i provedbi reformi.

III.2.4. Državno odvjetništvo Republike Hrvatske

Prema Ustavu RH, DORH je samostalno i neovisno pravosudno tijelo ovlašteno za kazneni progon, zaštitu imovine RH te zaštitu Ustava i prava¹⁸. DORH je ustrojen zakonom na hijerarhijski način¹⁹ kako je prikazano u Dijagramu br. 2.



Dijagram br. 2 – ustrojstvo DORH-a

Poslovi državnoodvjetničke uprave su određeni zakonom²⁰ obavljaju ih državni odvjetnici kao čelnici državnih odvjetništava. Po sadržaju su analogni poslovima sudske uprave na sudovima, te se kao i u slučaju sudova, nastavljaju na poslove pravosudne uprave. Slično kao i sudovi, državna odvjetništva vrše i druge važne pravosudne i administrativne funkcije.

Jednako kao i u slučaju predsjednika VSRH, Glavni državni odvjetnik kojeg imenuje Sabor i koji predstavlja DORH i upravlja njegovim radom, ima jednu od ključnih uloga u kreiranju i provedbi reformi.

III.2.5. Državno sudbeno vijeće

Promjenom Ustava RH od 16. lipnja 2010. stvoreni su uvjeti za reformu načina izbora članova, položaja i nadležnosti DSV-a što je i provedeno donošenjem novog ZDSV²¹. Određeno je da je DSV samostalno i neovisno tijelo koje osigurava

¹⁵ Članak 26. ZS

¹⁶ Članak 58. ZS

¹⁷ Čl. 51. st. 5. ZS

¹⁸ Članak 124. Ustava RH

¹⁹ Članak 9. st. 2. ZDO

²⁰ Članak 20. st. 1. ZDO

²¹ Novi ZDSV je donesen 1. listopada 2010. zajedno sa Zakonom o izmjenama i dopunama ZDO i Zakonom o izmjenama i dopunama ZS (NN br. 116/10).

samostalnost i neovisnost sudbene vlasti u RH²². Ono samostalno odlučuje o imenovanju, napredovanju, premještanju, razrješenju i stegovnoj odgovornosti sudaca i predsjednika sudova, sudjeluje u stručnom usavršavanju te obavlja i druge poslove određene zakonom²³. Bitna novina je način izbora većine članova DSV-a koje sada biraju sami suci iz svojih redova, čime se garantira neovisnost institucije i odvojenost od političkih utjecaja, a DSV je znatno ojačan i u administrativnom i materijalnom smislu.

DSV ima ključan utjecaj na neovisnost, samostalnost, nepristranost, odgovornost i profesionalnost sudova i sudaca. Posebne ovlasti DSV-a u pogledu postupka upisa u Državnu školu za pravosudne dužnosnike i ocjenjivanja završnog uspjeha, u sklopu novog sustava ulaska u pravosudnu profesiju i inicijalnog obrazovanja, određene su Zakonom o PA unutar koje djeluje navedena Škola.

III.2.6. Državnoodvjetničko vijeće

Promjenom Ustava RH ojačan je i DOV, u kojem sada većinu članova biraju državni odvjetnici i zamjenici državnih odvjetnika iz svojih redova putem slobodnih izbora, što je razrađeno Zakonom o izmjenama i dopunama ZDO²⁴. Analogno DSV-u, ova institucija štiti neovisnost, samostalnost, nepristranost, odgovornost i profesionalnost državnih odvjetnika i njihovih zamjenika, donoseći sve glavne odluke u karijeri državnih odvjetnika i odlučujući o njihovoj stegovnoj odgovornosti. DOV vrši važne funkcije prilikom upisa budućih državnih odvjetnika u Državnu školu za pravosudne dužnosnike te prilikom njihovog završetka školovanja.

III.2.7. Pravosudna akademija

Pravosudna akademija je samostalna institucija zadužena za izobrazbu i usavršavanje ljudskih potencijala u pravosuđu sa trojakom zadaćom: početno usavršavanje budućih pravosudnih dužnosnika kroz Državnu školu za pravosudne dužnosnike koja je integralni dio PA²⁵, stručno usavršavanje vježbenika i savjetnika u pravosudnim tijelima te kontinuirano stručno usavršavanje pravosudnih dužnosnika. Nakon izdvajanja iz MP, PA je znatno institucionalno, tehnički i materijalno osnažena.

Samostalnost i neovisnost PA kao važne pravosudne institucije vidljiva je i iz sastava njezinih glavnih tijela. Upravno vijeće PA²⁶ se sastoji od predsjednika VSRH, Glavnog državnog odvjetnika RH, ministra pravosuđa, predsjednika DSV-a i DOV-a te četiri člana imenovana iz redova dužnosnika VSRH i DORH te sveučilišnih nastavnika pravnih znanosti. Programsko vijeće PA je stručno vijeće koje se sastoji isključivo od pravosudnih dužnosnika i sveučilišnih nastavnika²⁷.

²² Članak 123. Ustava RH

²³ Člankom 42. novog ZDSV ja određen djelokrug DSV-a.

²⁴ NN br. 116/10

²⁵ Članak 7. i 22. ZPA

²⁶ Članak 9. ZPA

²⁷ Članak 16. ZPA

III.2.8. Hrvatska odvjetnička komora

Odvjetništvo je neovisna i samostalna služba koja osigurava pružanje pravne pomoći²⁸, a HOK je samostalna i neovisna organizacija u koju se obvezno udružuju svi odvjetnici. Komora predstavlja odvjetništvo RH kao cjelinu²⁹, odlučuje o statusu odvjetnika, donosi Kodeks odvjetničke etike, provodi stegovne postupke te se brine za stručno usavršavanje putem Odvjetničke akademije. Komora prati i proučava odnose i pojave od interesa za slobode i prava osoba te za unapređenje odvjetništva o čemu daje izvješća i predlaže mjere. Pri tome surađuje sa relevantnim institucijama u zemlji i inozemstvu.

Odvjetništvo i HOK predstavljaju naročito važan čimbenik u zaštiti prava građana i pravnih osoba zbog čega je nužan njihov doprinos reformi. Posebno je za provedbu reforme važna podrška odvjetništva i HOK-a pa njihovo sudjelovanje nema alternative. Vrijednost njihovog doprinosa je osobito vidljiva u segmentu ispravne primjene pravne stečevine EU gdje jer će svojim djelovanjem pred sudovima poticati suce na podizanje vlastite stručnosti.

III.2.9 Hrvatska javnobilježnička komora

Javni bilježnici su, kao osobe javnog povjerenja, samostalni i neovisni nositelji svoje službe³⁰ pri čemu u nekim postupcima djeluju kao povjerenici sudova. HJB sačinjavaju svi javni bilježnici koji su upisani u njene upisnike³¹. HJB, slično kao i HOK vodi upisnike, odlučuje o stegovnoj odgovornosti te skrbi o svim potrebama javnobilježničke službe.

Javni bilježnici svojim djelovanjem daju doprinos pravnoj sigurnosti građana i pravnih osoba, a obavljanjem prenesenih sudskih ovlaštenja u određenim postupcima neposredno rasterećuju sudove. Važan su i neizostavan dio hrvatskog pravosuđa sa kapacitetom za daljnji razvoj.

III.2.10 Ostali sudionici

Pored navedenih glavnih sudionika reforme pravosuđa RH, u istom će procesu kontinuirano, ili po potrebi, sudjelovati odnosno već sudjeluju i druge institucije i osobe.

U prvom redu su to druga tijela državne uprave, odnosno nadležna ministarstva i druge institucije koja djeluju unutar istog Programa Vlade RH i drugih strateških dokumenata. Posebice se ističu paralelni i nadređeni reformski procesi koji se dodiruju ili isprepliću s reformom pravosuđa (posebice Strategija Vladinih programa za razdoblje 2010.-2012., Program Vlade RH za preuzimanje i provedbu pravne stečevine EU, Strategija suzbijanja korupcije, Strategija reforme državne uprave, Program

²⁸ Čl. 1. ZO

²⁹ Čl. 37. ZO

³⁰ Čl. 2. st. 2. ZJB

³¹ Čl. 132. st. 1. ZJB

gospodarskog oporavka Vlade RH iz travnja 2010., Nacionalni strateški referentni okvir) te tijela odgovorna za njihovu provedbu.

Tijela i institucije EU već niz godina imaju važan utjecaj na tijek reformi u pravosudnom sustavu te će nedvojbeno tako i ostati u periodu na koji se odnosi ova Strategija, a tijekom kojeg se predviđa stupanje u punopravno članstvo EU te početak funkcioniranja RH unutar tog političko-pravnog okvira.

Stručna i šira javnost je također pozvana sudjelovati u reformi pravosuđa na najrazličitije načine, organizirano ili individualno. Bez napora svakog službenika ili dužnosnika uključenog u proces te razumijevanja i suradnje građana i pravnih osoba koji su u konačnici korisnici sustava koji prolazi promjene, reformski procesi nisu mogući. Zbog toga je jedna od odrednica sustava strateškog planiranja i upravljanja otvorenost i suradnja, odnosno komunikacija s javnošću.

U tom smislu je već prilikom izrade Strategije i akcijskih planova bio prisutan angažman sudaca, državnih odvjetnika, odvjetnika, javnih bilježnika, sudskih i državnoodvjetničkih savjetnika i drugih djelatnika pravosuđa budući da oni predstavljaju važan resurs u smislu znanja i iskustva. Osim toga, uspjeh reformi se mjeri zadovoljstvom navedenih čimbenika, pored zadovoljstva javnosti, kao i njihovim uspjesima u radu zbog čega je poželjno njihovo što veće sudjelovanje.

Njihovo uključivanje, kao i do sada, će biti ostvarivano na razne načine. Individualnim uključivanjem pojedinaca u rad na pojedinim projektima kroz radne skupine ili upućivanjem na rad u druga tijela kao i kolektivnim uključivanjem cijelih strukovnih organizacija i udruga kao što su već navedene HOK i HJK ili Udruga hrvatskih sudaca koja redovito svojim djelovanjem doprinosi reformi.

IV. STRUKTURA SUSTAVA STRATEŠKOG PLANIRANJA I UPRAVLJANJA

IV.1. Savjet za praćenje provedbe Strategije reforme pravosuđa

2006. godine osnovan je Savjet za praćenje provedbe Strategije reforme pravosuđa³² u čijem su sastavu bili čelnici odnosno predstavnici najvažnijih institucija za Reformu pravosuđa (ministar pravosuđa, predsjednik VSRH, Glavni državni odvjetnik RH, predsjednik Odbora za pravosuđe HS, predsjednik HJK, predsjednik HOK, državni tajnik u MP) sa zadatkom poticanja i usmjeravanja provedbe mjera reforme pravosuđa.

Ovakvo središnje tijelo, odnosno koordinacija uključenih institucija na najvišem nivou je i nadalje potrebna radi uspješnog planiranja i upravljanja reformskim procesima. Strukturu Savjeta je bilo potrebno prilagoditi dodavanjem predstavnika institucija koje nisu bile zastupljene, a koje su u skladu sa izmijenjenim institucionalnim okvirom pravosudnog sustava ojačane (DSV, DOV, PA)³³.

Važno je primijetiti da su institucije zastupljene u Savjetu većinom neovisne i samostalne institucije pravosuđa, čiji se odnosi ne grade na principu subordinacije već prvenstveno koordinacije i suradnje u područjima njihovih djelatnosti. Iz toga je vidljivo da se i organiziranje i način rada Savjeta mora temeljiti na načelima koordinacije i suradnje, a radi uspješnog provođenja reformskih procesa. Nužno je sudjelovanje i konsenzus svih sudionika, kako prilikom izrade Strategije i akcijskih planova, tako i tijekom njihove provedbe.

Da bi bila uspješna, takva se dobrovoljna, interesna koordinacija i suradnja institucija mora temeljiti na jasnom i preglednom razgraničenju odgovornosti za pojedina područja reforme i konkretne aktivnosti. Temelj tog razgraničenja su ustavne i zakonske ovlasti i odgovornosti pojedinih institucija.

Ministar pravosuđa kao nositelj najvećeg dijela reformi ima inicijativu u organiziranju sastava i načina rada Savjeta, no uglavnom nema direktnih ingerencija nad drugim institucijama. Savjet predstavlja autoregulativno, interinstitucionalno tijelo koje samo određuje način i dinamiku rada i čiji uspjeh ovisi o odgovornosti i predanosti svih uključenih sudionika.

Međutim, rad Savjeta je potrebno intenzivirati i usustaviti kroz redovne sastanke, minimalno na polugodišnjoj razini, na kojima će se preispitivati ukupni napredak reforme te sva druga važna pitanja. Ovo neće biti moguće bez organizirane tehničke podrške koju će Savjetu pružati MP putem odjela nadležnog za provedbu Strategije reforme pravosuđa.

³² Rješenje ministrice pravosuđa, klasa: 700-01/06-01/678, urbroj: 514-06-01-06-1 od 19. svibnja 2006.

³³ Odluka ministra pravosuđa, klasa: 700-01/10-01/5180, urbroj: 514-05-01-480-10-01 od 2. studenog 2010. kojom je zamijenjeno rješenje od 19. svibnja 2006.

IV.2. Odjel za provedbu strategije reforme pravosuđa

Nadležnosti ovog Odjela uključuju prikupljanje i analizu podataka vezanih uz provedbu Strategije, koordinaciju s drugim upravama MP i tijelima državne uprave, izradu potrebnih dokumenata za provedbu Strategije, predlaganje dopune ili izmjene utvrđenih strateških pravaca, izradu izvješća kao i druge poslove³⁴.

Kao centralno mjesto koordinacije i komunikacije unutar procesa reforme Pravosuđa, Odjel ima trojaku ulogu u cijelom procesu. Prvenstveno, Odjel je ustrojstvena jedinica MP (UEUMS) te unutar MP ima kontinuirane zadatke redovitog prikupljanja podataka od odgovornih ustrojstvenih jedinica, izrade izvješća o provedbi te davanja poticaja i stručne pomoći u provedbi. Odjel je stalni promotor i podrška cjelokupnom procesu. Povratno, kao dio MP, Odjel ima na raspolaganju sve stručne kapacitete, informacije i druge resurse MP potrebne za obavljanje svojih zadaća. Odjel kao stručno tijelo obavlja i sve druge poslove nužne za uspješno strateško planiranje i upravljanje te za unapređenje kako sadržaja reforme, tako i načina rada.

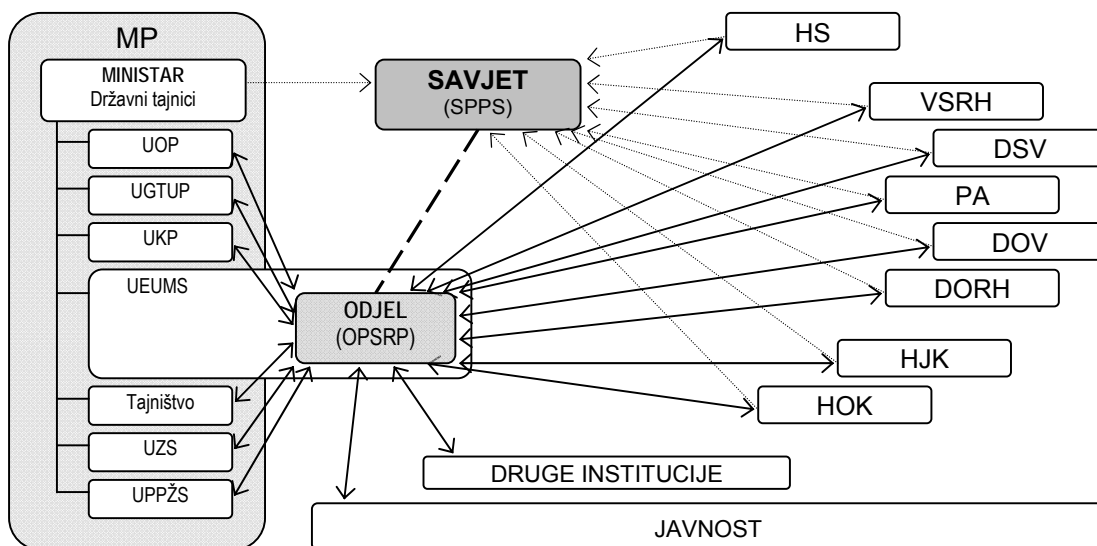
Nadalje, Odjel osigurava tehničku i stručnu podršku Savjetu za praćenje provedbe Strategije reforme pravosuđa što uključuje izradu potrebnih nacrti izvješća te prijedloga drugih dokumenata u skladu s dinamikom rada Savjeta, podršku i pripremu sjednica Savjeta, kao i druge poslove u skladu sa napucima Savjeta.

Konačno, Odjel koordinira i komunicira direktno na tehničkoj i stručnoj razini sa svim uključenim institucijama i javnošću, radi priprema izvješća, planova te drugih dokumenata. Posebice će ova funkcija dolaziti do izražaja prilikom redovitih izrada izvješća o provedbi akcijskih planova i stvaranja novih za buduće razdoblje.

Za uspjeh cijelog sustava ključno je da Odjel postane stručno potpuno osposobljen voditi postupak strateškog planiranja i upravljanja kroz pravilan odabir djelatnika, edukaciju te suradnju s drugim institucijama. Dijagram br. 3. prikazuje shemu interakcije Odjela i drugih sudionika.

S obzirom na neovisnost i samostalnost institucija uključenih u reformu te zastupljenih u Savjetu, navedene institucije imaju i samostalnu odgovornost za svoje sudjelovanje u reformi i radu Savjeta. U skladu s time su te institucije dužne dalje razvijati svoje vlastite sposobnosti i kapacitete efektivno sudjelovati u planiranju, provedbi i analizi reformi za svoja područja. Dakle, dužne su uvoditi metode strateškog planiranja u svoju unutarnju organizaciju da bi mogle uspješno ostvarivati svoju ulogu u reformi pravosuđa.

³⁴ V. bilješku br. 10



Dijagram br. 3 – shema interakcije OPSRP i drugih sudionika reforme

IV.3. Akcijski planovi – donošenje i provedba

Strategija reforme pravosuđa donosi razradu glavnih tematskih cjelina Reforme, njihovih strateških ciljeva, specifičnih strateških smjernica i preporučenih pokazatelja uspješnosti za svaki cilj. Daljnje osmišljavanje konkretnih mjera i provedbenih aktivnosti vršit će se kroz pojedinačne akcijske planove koji će se donositi za svaku godinu na temelju analize ostvarenoga u prethodnom razdoblju, projiciranja potrebnih i mogućih mjera i aktivnosti uz određivanje rokova, nadležnih institucija, potrebnih financijskih sredstava i pokazatelja uspješnosti. Zbog specifičnosti problematike pojedine tematske cjeline ili pojedinih strateških smjernica može se donijeti i zasebni akcijski plan za to područje reformi.

Strateške smjernice su određene kao dugoročne smjernice za ostvarenje pojedinih strateških ciljeva. Mjere moraju slijediti smjernice te mogu, prema ciljanom vremenu ostvarenja; biti postavljene kratkoročno (do jedne godine), srednjoročno (od jedne do tri godine) i dugoročno (preko tri godine), ovisno o naravi potrebnih zahvata te kapacitetima sustava. Shodno tome, akcijski planovi će nužno pokazivati kontinuitet kroz određivanje mjera slijedom istih smjernica i strateških ciljeva, kao i kroz prenošenje i reviziju mjera sa duljim trajanjem. Mjere se detaljiziraju kroz provedbene aktivnosti kojima se dodjeljuju rokovi i nadležne institucije ili osobe.

Planiranje i određivanje mjera mora biti povezano sa načinom planiranja i utvrđivanja državnog proračuna RH o kojemu ovise i proračuni sudionika Reforme kao i izdaci za potrebne zahvate. Pri izradi akcijskih planova važan dodatni izvor sredstava za provođenje reformi predstavljaju fondovi EU koje treba uzeti u obzir.

Vrlo važan dio ciklusa strateškog planiranja i upravljanja je praćenje provedbe koje nije moguće bez definiranja jasnih i mjerljivih pokazatelja uspješnosti provedbe. Dakle, definiranje svake mjere za ostvarivanje strateškog cilja uključuje i definiranje

načina mjerenja uspjeha. Ovo omogućuje jasnu valorizaciju uspjeha, otkrivanje i utvrđivanje problema i početak novog ciklusa planiranja.

Mjere koje uključuju donošenje propisa, posebice zakona, posebno su osjetljive jer se kvaliteta zakona, odnosno njegov učinak može procijeniti tek sa vremenskim odmakom. Zbog toga je potrebno, ovisno o naravi propisa, srednjoročno ili dugoročno planirati i prateći postupak post-zakonodavne ocjene učinaka donesenih propisa radi dobivanja pravog uvida u uspjeh mjere.

Odjel za provedbu strategije reforme pravosuđa je zadužen za koordinaciju izrade analiza i nacrtu budućih akcijskih planova, pri čemu aktivno sudjeluju svi sudionici. Savjet za praćenje provedbe Strategije vrši konačno usklađivanje i utvrđuje konačni tekst akcijskog plana koji se podnosi na donošenje Vladi RH. Reforma pravosuđa će se nastaviti prema postojećem Akcijskom planu koji je Vlada RH donijela u svibnju 2010., a do početka 2012. bit će donesen prvi novi AP za 2012. godinu sukladno ovoj Strategiji.

V. PREGLED DOSADAŠNJIH POSTIGNUĆA U REFORMI

Dosadašnji tijek Reforme pravosuđa ocjenjuje se uspješnim s više aspekata. Prvenstveno je tu činjenica da su konkretne mjere predviđene dosadašnjim akcijskim planovima u najvećem dijelu provedene. Prvotni Akcijski plan uz Strategiju iz siječnja 2006. je imao predviđenih 95 mjera od kojih su provedene 42 mjere, dio mjera prerastao je u trajnu aktivnost, a dio mjera koji nije pokazao željene rezultate je prilikom revizije izmijenjen odnosno prilagođen.

Revidirani Akcijski plan iz 2008. godine, polazeći od iskustva stečenog kroz dotadašnju provedbu, adresirao je pojedina područja za koja je potrebno definirati dodatne mjere dok su neke postojeće mjere prilagođene. Akcijski plan je predviđao 175 mjera od čega je gotovo 90 % njih provedeno do svibnja 2010. Revidirani Akcijski plan iz 2008. godine je dao novi zamah reformskom procesu, a većina provedenih mjera je bitno doprinijela postizanju zadanih strateških ciljeva reforme pravosuđa.

Dosadašnje reformske aktivnosti su bile podijeljene u sedam tematskih cjelina (prema AP iz 2008.):

- neovisnost pravosuđa,
- nepristranost pravosuđa,
- profesionalizam i stručnost pravosuđa,
- učinkovitost pravosuđa,
- besplatna pravna pomoć,
- zatvorski sustav i probacija te
- postupci za ratne zločine.

Mjere su bile usmjerene na: jačanje preduvjeta za neovisnost, nepristranost i profesionalizam u pravosuđu, učinkovitost pravosuđa kroz racionalizaciju i informatizaciju pravosudnog sustava, smanjenje broja neriješenih predmeta, poticanje alternativnog rješavanja sporova te skraćivanje trajanja sudskih postupaka. Također, pozornost je posvećena poboljšanju sustava besplatne pravne pomoći, unapređenju zatvorskog i probacijskog sustava te postupcima vezanim uz suđenja za ratne zločine. Akcijski plan je ponovno revidiran u svibnju 2010. te sada sadrži 53 mjere koje su podijeljene prema navedenim tematskim cjelinama.

Uspjeh Reforme se očituje i u napretku u pogledu načina definiranja i praćenja izvršenja mjera, odgovornih institucija i vremenskih rokova. U tom smislu napredak je vidljiv između prvog AP i revidiranog AP iz 2008. koji je donio detaljne tablice mjera sa zadanim vremenskim okvirima, nositeljima i potrebnim sredstvima za provedbu.

Konačno, temelj uspjeha Reforme, te uspjeh po sebi, je i kontinuitet reformskih nastojanja i reformi kao trajna odrednica pravosudne stvarnosti. Ovo je omogućilo stvaranje potrebne svijesti svih uključenih pojedinca i institucija o potrebi mijenjanja i razvoja. Skupljena su ogromna iskustva i razvijene sposobnosti potrebne za nastavak.

U nastavku poglavlja se daje sumarni prikaz najvažnijih postignuća po pojedinim tematskim cjelinama Reforme.

V.1. Neovisnost pravosuđa

Od početka Reforme u ovom području je bio stavljen naglasak na unapređenje postupaka imenovanja i ocjenjivanje rada pravosudnih dužnosnika uvođenjem objektivnih i transparentnih postupaka i kriterija te na jačanje nadležnih institucija. Iako je tijekom 2007. ispunjen niz mjera, radikalne mjere su uslijedile tek nakon donošenja Strateške studije za izradu jedinstvenih, objektivnih i transparentnih kriterija za ulazak u sudačku i državnoodvjetničku profesiju i osnivanje Državne škole za pravosudne dužnosnike 2008. od strane Vlade RH.

Slijedom ove studije je uslijedilo donošenje paketa zakona u prosincu 2009. godine³⁵ kojim je uspostavljen novi zakonodavni okvir za selekciju, izobrazbu, imenovanje i napredovanje pravosudnih dužnosnika. Uloge tijela zaduženih za odabir, imenovanje i napredovanje pravosudnih dužnosnika (DSV, DOV i sudačka vijeća) dodatno su ojačane. Pravosudna akademija je postala neovisna institucija, izdvojena iz MP, unutar koje funkcionira i Državna škola za pravosudne dužnosnike.

Reformiran je postupak odabira vježbenika i polaganje pravosudnog ispita³⁶, uvođenjem objektivnih i jednoobraznih kriterija, dok se pravosudni ispit sada boduje kao jedan od kriterija za upis u Državnu školu za pravosudne dužnosnike. Nakon završetka školovanja u Državnoj školi, DSV odnosno DOV imenuju suce odnosno zamjenike državnih odvjetnika temeljem uspjeha u Školi. Do imenovanja prve generacije sudaca koji će završiti Državnu školu u 2012. godini, predviđeno je prijelazno razdoblje tijekom kojega će se novi pravosudni dužnosnici testirati kroz pisani test i strukturirani razgovor, pri čemu će imenovanje biti objektivno i transparentno na temelju zasluženih bodova. Ukinut je probni petogodišnji rok za novoimenovane pravosudne dužnosnike, a njihovo napredovanje se također temelji na bodovima zasluženima kroz ocjenjivanje obnašanja dužnosti.

Vrlo značajan događaj u smislu jačanja neovisnosti pravosuđa je Promjena Ustava od 16. lipnja 2010.³⁷ kojom je omogućeno biranje članova DSV-a i DOV-a od strane samih sudaca i državnih odvjetnika, a proširene su i kompetencije tih tijela. Ova nova rješenja doživljavaju punu afirmaciju kroz ZID ZS, novi ZDSV i ZID ZDO³⁸. Tim paketom zakona su definirane nove ovlasti DSV-a i DOV-a koji su znatno ojačani te sada imenuju i razrješuju predsjednike sudova i čelnike državnih odvjetništava. Unaprijeđeni su stegovni postupci, sustav imovinskih kartica sudaca te je položen temelj za punu neovisnost pravosuđa koje je odvojeno od sfere političkih utjecaja.

³⁵ Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima, Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o Državnom sudbenom vijeću, Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o Državnom odvjetništvu te Zakon o Pravosudnoj akademiji, NN br. 153/09

³⁶ Zakon o vježbenicima u pravosudnim tijelima i pravosudnom ispitu (NN br. 84/08 i 75/09)

³⁷ NN br. 76/10

³⁸ NN br. 116/10

V.2. Nepristranost

Republika Hrvatska je uspostavila sustav etičkih kodeksa u pravosuđu. Tako je u listopadu 2006. g. donesen Kodeks sudačke etike koji predviđa dvije vrste postupaka, ovisno o vrsti povrede: postupak zbog kršenja Kodeksa sudačke etike pred sudačkim vijećem te pokretanje stegovnog postupka pred DSV-om. Novi Etički kodeks državnih odvjetnika i zamjenika državnih odvjetnika donesen je 5. veljače 2008. godine. U Hrvatskoj postoje i Kodeks odvjetničke etike te Etički kodeks državnih službenika.

Svi suci i državnoodvjetnički dužnosnici u RH dužni su podnijeti izvješća o svojoj imovini, imovini svog bračnog druga i maloljetne djece, odnosno godišnje podnijeti izvješća o bitnim promjenama imovine. Prema zadnjim izmjenama relevantnih zakona, ove evidencije sada vode DSV i DOV koji vrše sustavne provjere prijavljene imovine putem drugih tijela i pravnih osoba, a povreda obveze prijave imovine predstavlja stegovno djelo. Podaci iz evidencija su javno dostupni.

Edukaciju o pojavama korupcije, o sudačkoj etici te o profesionalnim dužnostima pravosudnih dužnosnika kontinuirano provodi Pravosudna akademija.

Pri županijskim i općinskim sudovima osnovani su sudski odjeli za postupanje u predmetima korupcije i organiziranog kriminala (tzv. "uskočki odjeli"). Suci raspoređeni na rad u tim odjelima su prethodno podvrgnuti strogim sigurnosnim provjerama (prvi put u Republici Hrvatskoj).

Posljednjim izmjenama zakona proširene su i ojačane ovlasti DSV-a i DOV-a zaduženih za provođenje stegovnih postupaka protiv pravosudnih dužnosnika. Ova Vijeća sada imaju i znatno ojačane tehničke i administrativne kapacitete. Nadalje, istim zakonima su unaprijeđene i stegovne procedure te dopunjen popis stegovnih djela.

Sve ove izmjene unapređuju učinkovitost, transparentnost i vjerodostojnost cjelokupnog sustava odgovornosti pravosudnih dužnosnika kao protuteže njihovoj neovisnosti.

V.3. Profesionalizam i stručnost

S obzirom da su znanje i kontinuirano usavršavanje jedan od ključeva uspješne reforme pravosuđa i pravosudnog sustava, tijekom reforme poduzete su brojne mjere i usvojeni zakoni za njihovo unapređenje.

Za razvoj profesionalizma i stručnosti u tom smislu odgovorni su gotovo svi sudionici reforme, kako institucije, tako i pojedinci koji imaju obvezu kontinuirano se usavršavati. Međutim, u institucionalnom smislu centralno mjesto ima Pravosudna akademija. PA je osnovana 2004. godine kao dio MP s regionalnim centrima pri županijskim sudovima u Zagrebu, Splitu, Rijeci, Osijeku i Varaždinu.

Ključna promjena u statusu PA bilo je donošenje Zakona o PA³⁹, kojim je s 1.siječnja 2010. Pravosudna akademija postala javna ustanova u cijelosti neovisna od izvršne i zakonodavne vlasti te financirana iz državnog proračuna (iznos proračuna za 2010. godinu za rad Akademije trostruko je veći od proračuna prethodne godine).

Pravosudna akademija sastavlja i objavljuje cjelogodišnje Programe stručnog usavršavanja PA koji su dostupni svim pravosudnim tijelima i omogućavaju sustavan pristup usavršavanju unutar PA. U svom radu PA surađuje sa sudovima i državnim odvjetništvima, pravnim fakultetima, sa HOK-om, HJK-om koji imaju svoje Akademije, kao i sa stranim institucijama.

Od osnutka PA pa do danas prisutna je kontinuirana tendencija jačanja i rasta što se očituje kroz rast proračuna, broja djelatnika, trenera i mentora, te raznovrsnosti programa.

³⁹ NN br. 153/09

V.4. Učinkovitost

Učinkovitost pravosuđa je područje Reforme pravosuđa koje je stručno, materijalno i tehnički najzahtjevnije te su u njemu najvidljivija i ograničenja sa kojima se Republika Hrvatska suočava tijekom reformi. Glavni problemi koji opterećuju pravosuđe proizlaze iz velikog broja neriješenih predmeta i dugotrajnosti sudskih postupaka. Dakle, istovremeno je potrebno rješavati problem nagomilanih, neriješenih predmeta te reformirati sustav tako da novi predmeti budu rješavani u razumnom roku pri čemu je potrebno zadržati i povećati kvalitetu u smislu zaštite ljudskih prava i principa vladavine prava.

U tom smislu mjere su do sada bile usmjerene na: smanjenje zaostataka neriješenih predmeta s posebnim naglaskom na stare predmete; skraćivanje trajanja postupka; učinkovitiju organizaciju pravosudnog sustava (racionalizacija mreže sudova); ujednačavanje sudske prakse; investicije u infrastrukturu i IT opremu; jačanje pravosudne inspekcije; unapređenje odnosa s medijima i javnošću; te širenje alternativnog rješavanja sporova.

U ovom području postignut je ogroman napredak koji se prvenstveno očituje u smanjenju broja neriješenih predmeta. Ukupan broj neriješenih predmeta na svim sudovima na dan 31. prosinca 2004. iznosio je 1.640.365 predmeta, a na dan 31. prosinca 2009. 795.722, što pokazuje smanjenje za 51,49 %. Posebni naponi bili su usmjereni prema takozvanim starim predmetima (stariji od tri godine). Broj građanskih starih neriješenih predmeta u razdoblju od 31. prosinca 2007 do 31. prosinca 2009. smanjen je sa 149.250 na 84.251 (43,56 %), a kaznenih sa 9.275 na 3.667 (60,47 %).

Velik pomak učinjen je u racionalizaciji prevelikog broja sudova i državnih odvjetništava. Broj općinskih sudova je smanjen sa 115 na 67, broj prekršajnih sudova sa 106 na 63, a broj općinskih državnih odvjetništava sa 71 na 55. U tijeku su zakonodavne promjene kojima se broj županijskih sudova sa 21 smanjuje na 15, a broj trgovačkih sa 13 na 7, dok će se mreža županijskih državnih odvjetništava uskladiti sa novom organizacijom sudova. Fizičko spajanje se odvija u skladu sa postojećim sredstvima i planirano je dovršenje do kraja 2019. godine. Već su sada vidljivi pozitivni učinci racionalizacije sudova: bolja organizacija rada sudova, racionalizacija i bolja organizacija rada službenika i namještenika, ravnomjernija opterećenost sudaca predmetima i mogućnost njihove specijalizacije, veća fleksibilnost u radu suda, brže rješavanje zaostalih predmeta te financijske uštede.

Ciljevi reforme u području učinkovitosti zahtijevali su intenzivnu zakonodavnu aktivnost. Svi važniji procesni zakoni su promijenjeni ili značajno novelirani. Doneseni su novi Prekršajni zakon⁴⁰, Zakon o kaznenom postupku⁴¹, Zakon o upravnim sporovima⁴², nekoliko izmjena i dopuna Zakona o parničnom postupku⁴³, te nekoliko izmjena i dopuna Ovršnog zakona⁴⁴. Sve ove mjere su imale za cilj ubrzati postupke odnosno učiniti ih

⁴⁰ NN br. 107/07

⁴¹ NN br. 152/08 i 76/09, dalje: ZKP

⁴² NN br. 20/10, dalje: ZUS

⁴³ NN br. 53/91, 91/92, 112/99, 88/01, 117/03, 88/05, 02/07 i 84/08, dalje: ZPP

⁴⁴ NN br. 57/96, 29/99, 42/00, 173/03, 194/03, 151/04, 88/05, 121/05 i 67/08

ekonomičnijim i efikasnijim te su doprinijele spomenutom smanjenju broja neriješenih spisa i ubrzanju postupaka.

Dvije zakonodavne mjere zahtijevaju posebno pojašnjenje. Prva je novi ZUS, kojim je upravno sudovanje u RH osuvremenjeno i reformirano u skladu sa čl 6. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda. Uvođenjem dvostupanjskog upravnog sudovanja⁴⁵ građanima se olakšava pristup upravnim sudovima, osigurava se veća pravna sigurnost i bolja zaštita prava stranaka jer će sudovi provoditi usmene rasprave, a upravni spor će postati spor pune jurisdikcije. Bitno će se povećati i kapaciteti upravne grane sudovanja u RH što će rezultirati većom učinkovitošću, kraćim trajanjem postupaka i reduciranjem zaostataka.

Druga je reforma ovršnog sustava u skladu sa Strateškom studijom VRH za učinkovitiji način ovrhe i uvođenje javnih ovršitelja iz srpnja 2009. Doneseni su novi Ovršni zakon te Zakon o javnim ovršiteljima⁴⁶ kojim se uspostavlja novi, ubrzani sustav provedbe ovrhe. Velik broj neriješenih ovršnih predmeta te potreba uspostave brze, uspješne i učinkovite ovrhe, koja je od iznimne važnosti za razvoj hrvatskog društva i gospodarstva, nametnula je potrebu radikalne promjene napuštanjem sudske ovrhe kao pravila. Navedenim zakonima uvedena je javnoovršiteljska služba kao javna služba koju obavljaju javni ovršitelji, koji će provoditi ovrhu na temelju ovršnih isprava, osim u slučajevima kada je provođenje tih ovrha u isključivoj nadležnosti suda ili drugog tijela. Javnoovršiteljska služba će započeti s radom 2012. godine.

Radi osiguranja odgovarajućih uvjeta za rad RH vrši velika kapitalna ulaganja u pravosuđe. Ulaže se u kupovinu, izgradnju, obnovu, održavanje i opremanje zgrada te u informatizaciju. Ovdje se RH suočava se najvećim izazovom, a to je nedostatak sredstava. Dodatne potrebe za kapitalnim ulaganjem proizlaze i iz procesa racionalizacije mreže tijela te njihovog fizičkog spajanja. RH na ovom polju surađuje s EU i Svjetskom bankom.

Kontinuirano se provode mjere uvođenja modernih informatičkih tehnologija s ciljem povećanja učinkovitosti pravosuđa i suzbijanja korupcije. Posebno je značajan e-Spis (ICMS - Integrated Court Case Management System) - Jedinstveni sustav za upravljanje sudskim predmetima, dok se u Državno odvjetništvo uvodi Sustav za praćenje predmeta u Državnom odvjetništvu – CTS. Sustav se postepeno, u skladu s osiguranim financijskim sredstvima, uvodi u pravosudna tijela.

Nastavljaju se daljnja informatizacija i modernizacija sudskih registara među kojima se posebno ističu projekt „e-tvrta“ koji je uveden na sve trgovačke sudove, projekt sređivanja zemljišnih knjiga i katastra „Uređena zemlja“ te projekt uspostave Zajedničkog informacijskog sustava (ZIS) katastra nekretnina i zemljišnih knjiga. Na sve općinske sudove je uveden program e-statistike koji omogućuje detaljno statističko praćenje rada, a sustav se postepeno širi i na druge sudove.

Praktično djelovanje pravosudne inspekcije, koje poslove obavlja Sektor pravosudne inspekcije MP, pokazalo se iznimno korisnim u jačanju učinkovitosti pravosuđa. Značajan mehanizam za ubrzanje sudskog postupka je sustav zaštite prava

⁴⁵ Na dan 1. siječnja 2012.g., četiri upravna suda i Visoki upravni sud Republike Hrvatske zamijenit će sadašnji Upravni sud Republike Hrvatske u vođenju upravnih postupaka.

⁴⁶ Zakoni su doneseni na sjednici HS 23. studenoga 2010.

na suđenje u razumnom roku o kojem odlučuju redovni sudovi. Sustav je postrožen 2009. godine, a predviđeni su jasni mehanizmi sankcioniranja sudaca koji ne postupe po nalogu višeg suda, stegovno i materijalno.

S obzirom da se problem velikog broja neriješenih predmeta najviše veže za pojedine sudove, stvoreni su posebni Akcijski planovi ubrzanog rješavanja starih predmeta. Pri tome VSRH provodi posebne mjere koje tome doprinose, a koje uključuju privremeni transfer sudaca na opterećenije sudove te delegacije predmeta na manje opterećene sudove.

Razvojem sustava alternativnih načina rješavanja sporova nastoji se povećati učinkovitost pravosuđa. Naglasak je stavljen na poticanje postupaka mirenja⁴⁷, Zakon o mirenju je temeljito izmijenjen⁴⁸ u skladu sa Vladinom Strateškom studijom razvoja sustava mirenja u građanskim i trgovačkim postupcima u RH iz srpnja 2009. Mogućnost mirenja postoji na sudovima, ali i izvan suda u centrima za mirenje. Provodi se edukacija izmiritelja, a mirenje i alternativno rješavanje sporova se promovira u javnosti.

⁴⁷ Zakon o izmjenama i dopunama ZPP, NN br. 84/08

⁴⁸ Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o mirenju, NN br. 79/09

V.5. **Besplatna pravna pomoć**

U svibnju 2008. g. donesen je Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći⁴⁹ kojim je uspostavljen cjeloviti sustav pravne pomoći. Do donošenja tog Zakona pravo na pravnu pomoć ostvarivano je temeljem različitih propisa koji nisu bili usklađeni s europskim standardima te su ozbiljno ugrožavali jednakost pred zakonom odnosno pravo na pristup sudu u skladu s Europskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda.

Zakon je stupio na snagu 7. lipnja 2008. godine i počeo se primjenjivati od 1. veljače 2009. kada je uspostavljen novi institucionalni okvir za pružanje besplatne pravne pomoći putem tijela državne uprave u županijama (prvostupanjska tijela) i MP (drugostupanjsko tijelo), a stranke imaju i pravo na upravnu tužbu. Uspostavljen je IT-sustav, provedena edukacija i promidžba u javnosti. Sustav besplatne pravne pomoći je u potpunosti funkcionalan na cijelom teritoriju RH.

Uspostavom cjelovitog sustava učinjen je velik iskorak u pravcu osiguravanja prava na pristup sudu, a ujedno su u tom dijelu segmentu pravnog sustava ugrađene odredbe važećeg *acquisa* EU. MP prati primjenu ovog Zakona te se sustav kontinuirano unapređuje sukladno uočenim nedostacima.

⁴⁹ NN br. 62/08

V.6. *Zatvorski sustav i probacija*

U cilju daljnjeg unapređenja zatvorskog sustava reformske mjere su bile fokusirane na: jačanje zakonodavnog i institucionalnog okvira; edukaciju zatvorskog osoblja radi podizanja razine stručnosti i sigurnosti zatvorskog sustava; izobrazbu zatvorenika i posebne programe; cjelovitu implementaciju zatvorskog informatizacijskog sustava; te izgradnju objekata za smještaj zatvorenika.

Zakonodavni i institucionalni okvir doživio je značajne promjene. Doneseni su Zakon o izvršavanju sankcija izrečenih maloljetnicima za kaznena djela i prekršaje⁵⁰, Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o izvršavanju kazne zatvora⁵¹, Zakon o probaciji⁵², Zakon o izvršavanju rada za opće dobro na slobodi i uvjetne osude sa zaštitnim nadzorom u prekršajnom postupku⁵³ te niz provedbenih propisa⁵⁴. Ovim propisima institucionalna zaštita ljudskih prava osoba lišenih slobode je usklađena s pravnom stečevinom EU.

Važna institucionalna novina u sustavu izvršenja kaznenih sankcija je uspostava probacijskog sustava (primjena alternativnih sankcija) spomenutim Zakonom o probaciji. Cilj novog sustava je osuvremenjivanje kaznenopravnog sustava u RH i smanjenje prenapučenosti hrvatskih zatvora. Ustrojena je Uprava za probaciju u MP te 12 probacijskih ureda u većim hrvatskim gradovima.

Edukacija zatvorskog osoblja provodi se kontinuirano, vlastitim kapacitetima i u okviru međunarodne suradnje. Unapređuje se obrazovanje samih zatvorenika te se primjenjuju programi njihove izobrazbe kao i posebni programi postupanja za specifične skupine zatvorenika.

Ovo područje reformi, pored učinkovitosti pravosuđa, zahtjeva najveća kapitalna ulaganja koja RH poduzima u skladu sa mogućnostima i prioritetima. U 2009. godini uspješno je završen projekt izgradnje objekta kaznionice u Glini za smještaj 420 zatvorenika te su prilagođeni posebni odjeli za zatvorenike starije životne dobi i invalide u kaznionicama u Lepoglavi, Lipovici-Popovači i Valturi. Započela je realizacija četiri projekta izgradnje novih i prenamjene postojećih smještajnih kapaciteta zatvorskog sustava. Riječ je o novom objektu zatvorske bolnice za 106 osoba i zatvora za 376 osoba u Zagrebu, novom kompleksu kaznionice i zatvora na području Šibenika za 600 osoba te adaptacija prostora zatvora u Varaždinu za 37 osoba.

⁵⁰ NN br. 153/09

⁵¹ NN br. 83/09

⁵² NN br. 153/09

⁵³ NN br. 75/09

⁵⁴ Pravilnik o načinu obavljanja poslova osiguranja u kaznionicama i zatvorima (NN 48/09), Pravilnik o načinu primjene sredstava prisile (NN 48/09), Pravilnik o izmjenama i dopunama Pravilnika o kućnom redu u zatvorima za izvršavanje pritvora (NN broj 141/09), Pravilnik o kućnom redu u zatvorima za izvršavanje istražnog zatvora (NN broj 8/10.)

V.7. Postupci za ratne zločine

Nastavno na Strategiju reforme pravosuđa, područje postupaka za ratne zločine je tijekom posljednjih godina bilo obuhvaćeno i Akcijskim planom za rad na predmetima ratnih zločina DORH-a te Akcijskim planom za rad na predmetima ratnih zločina MUP-a. Sve mjere definirane ovim akcijskim planovima su uspješno provedene.

Kao rezultat provedbe mjera iz akcijskih planova i određenih ranijih aktivnosti postignut je napredak u provođenju suđenja za ratne zločine koja se provode nepristrano i stručno neovisno o etničkoj pripadnosti počinitelja.

Uvedena je mogućnost svjedočenja putem video veze koja se sve više i koristi i u drugim predmetima. Lista odvjetnika za zastupanje u predmetima ratnih zločina objavljena je na web stranici HOK-a te je imenovanje odvjetnika s te liste postala uobičajena praksa. Razvijen je sustav podrške svjedocima i žrtvama kaznenih djela i osigurana sigurnost iskaza svjedoka/održavanje integriteta iskaza svjedoka novim ZKP-om, te je izmjenama Kaznenog zakona propisana kaznenopravna zaštita identiteta za sve zaštićene i ugrožene svjedoke u smislu odredbi ZKP-a.

Kako bi se postigao potpuni integritet postupaka za ratne zločine, tijekom 2008. i 2009. godine posebna pozornost posvećena je presudama donesenim u odsutnosti okrivljenika (*in absentia*) te su definirani tužiteljski standardi za procesuiranje i sankcioniranje ratnih zločina. U tom smislu Hrvatska je prilagodila zakonodavni okvir, pregledani su i ocijenjeni svi predmeti gdje su donesene presude u odsutnosti, postupci gdje je u tijeku istraga ili podignuta optužnica, te je pokrenuta obnova postupka ili obustava u predmetima u kojima je za to postojala osnova.

Državno odvjetništvo RH je aktivno u razvijanju regionalne suradnje, predlažući nova rješenja za kvalitetniju suradnju te razmjenu podataka u regiji. U svibnju 2009. godine održana je 3., a u svibnju 2010. godine 4. Regionalna konferencija državnih odvjetnika i tužitelja vezana uz procesuiranje ratnih zločina.

U cilju procesuiranja do sada neprocesuiranih ratnih zločina, nadležna državna tijela utvrdila su jedinstvene kriterije uz određivanje prioriteta pri poduzimanju odgovarajućih mjera u otkrivanju i procesuiranju neposrednih počinitelja ili onih koji odgovaraju za te ratne zločine temeljem zapovjedne odgovornosti. U ovome izuzetnu ulogu ima međusobna suradnja i koordinacija svih nadležnih tijela, razmjena podataka putem regionalne suradnje državnih odvjetnika, pretraživanje baze podataka Međunarodnog kaznenog suda za bivšu Jugoslaviju te razvoj i korištenje baze podataka državnog odvjetništva.

Republika Hrvatska nastavlja punu suradnju s Međunarodnim kaznenim sudom za bivšu Jugoslaviju, kao i rad na unapređenju standarda glede postupaka za ratne zločine koji se vode pred hrvatskim sudovima, kako u pogledu postupaka ustupljenih od strane MKSJ tako i domaćih postupaka.

VI. ŽELJENI CILJ REFORME PRAVOSUĐA I TEMATSKE CJELINE STRATEGIJE

VI.1. Željeni cilj reforme

Područja prikazanih reformskih aktivnosti i dalje ostaju u fokusu reforme, međutim, kao što je navedeno u uvodu, nova Strategija mora adresirati i pitanja koja proizlaze iz budućeg članstva Republike Hrvatske u Europskoj Uniji.

Imajući u vidu ključna područja u kojima je nužno ostvariti napredak, uzimajući u obzir odrednice Strategije reforme pravosuđa iz siječnja 2006. godine te već poduzete aktivnosti sukladno dosadašnjim akcijskim planovima, definiran je slijedeći željeni cilj reforme hrvatskog pravosuđa prema kojem bi trebale biti usmjerene sve aktivnosti poduzimane u sklopu ove Strategije za nastupajuće reformsko razdoblje.

ŽELJENI CILJ REFORME PRAVOSUĐA REPUBLIKE HRVATSKE

Ostvareni najviši europski standardi u pogledu neovisnosti, nepristranosti, stručnosti i učinkovitosti pravosuđa, kao i u pogledu sustava izvršenja kaznenih sankcija. Pravosuđe koje kao takvo opravdava povjerenje građana i cijelog društva čijem napretku služi, koje je dostupno svima bez razlike, utemeljeno na načelima transparentnosti i vladavine prava te koje je potpuno osposobljeno za djelovanje unutar EU.

Ostvarenje željenog cilja definiranog ovom Strategijom zadatak je koji je postavljen pred sve sudionike reforme u svrhu razvoja univerzalne svijesti o postojanju zajedničkih ciljeva, zajedničkih napora i, konačno, zajedničke odgovornosti svih uključenih za budućnost pravosuđa Republike Hrvatske, ali i cijelog društva.

Željeni cilj reforme već u sebi sadrži naznake glavnih tematskih cjelina nove Strategije koja se u nastavku pojedinačno razrađuju kroz definiranje pojedinih strateških ciljeva. Ove tematske cjeline su prikazane u sljedećoj tablici.

Br.	<u>TEMATSKE CJELINE NOVE STRATEGIJE REFORME PRAVOSUĐA</u>
1.	NEOVISNOST, NEPRISTRANOST I STRUČNOST PRAVOSUĐA
2.	UČINKOVITOST PRAVOSUĐA
3.	HRVATSKO PRAVOSUĐE KAO DIO EUROPSKOG PRAVOSUĐA
4.	PRISTUP PRAVOSUĐU
5.	KAZNENO ZAKONODAVSTVO I SUSTAV IZVRŠENJA KAZNENIH SANKCIJA

VI.2. Tematske cjeline

VI.2.1. Neovisnost, nepristranost i stručnost pravosuđa

Neovisnost, nepristranost i stručnost pravosuđa su do sada predstavljali zasebne tematske cjeline reforme pravosuđa, no ova su svojstva pravosudnog sustava sadržajno, funkcionalno i institucionalno isprepletena i povezana. Posebice je to vidljivo danas nakon provedenih glavnih promjena u institucionalnoj strukturi pravosuđa. Zbog toga su ona i prezentirana u novoj Strategiji kao dio jedne cjeline unutar koje se postavlja sljedeći strateški cilj:

1. Održavanje i daljnje jačanje neovisnosti, nepristranosti i stručnosti pravosuđa sukladno najvišim europskim standardima.

Postizanje ovog cilja se planira kroz definiranje i provođenje mjera i provedbenih aktivnosti vođenih sljedećim strateškim smjernicama.

Oznaka smjernice	STRATEŠKE SMJERNICE
1.1	Daljnje jačanje neovisnosti, samostalnosti te stručnog i administrativnog kapaciteta Državnog sudbenog vijeća i Državnoodvjetničkog vijeća radi punog ostvarenja njihove ustavne uloge.
1.2	Daljnje stručno, materijalno i administrativno jačanje Pravosudne akademije te integriranje njene djelatnosti u cjelokupni pravosudni sustav.
1.3	Puna implementacija novog sustava odabira i inicijalnog obrazovanja pravosudnih dužnosnika kroz Državnu školu za pravosudne dužnosnike.
1.4	Daljnje jačanje unutarnje neovisnosti pravosuđa odnosno pravosudnih dužnosnika i čelnika pravosudnih tijela posebice kroz jačanje objektivnih i transparentnih kriterija i procedura u svim stadijima pravosudne karijere.
1.5	Analiza učinaka izmjena Zakona o sudovima, Zakona o Državnom odvjetništvu, Zakona o Državnom sudbenom vijeću i Zakona o Pravosudnoj akademiji te pristupanje doradi istih sukladno rezultatima analize.
1.6	Poticanje, jačanje i zadržavanje kvalitete ljudskog potencijala u pravosuđu, posebice kroz unapređenje sustava profesionalnog ocjenjivanja i upravljanja ljudskim potencijalom, sustava plaća, mirovina te materijalnog statusa djelatnika.
1.7	Jačanje nepristranosti i odgovornosti pravosuđa posebice kroz jačanje sustava stegovne odgovornosti, etičkih vrijednosti, nadzora imovine i sukoba interesa te transparentnosti na svim razinama pravosuđa.
1.8	Sustavna skrb o edukaciji i razvoju stručnosti djelatnika u pravosuđu koji nisu obuhvaćeni aktivnostima Pravosudne akademije.

Smjernica 1.1 - Odnosi se na aktivnosti koje su nužan nastavak ustavnih i zakonodavnih promjena opisanih u V.1. DSV i DOV su ojačani u pogledu načina izbora članova te proširenjem njihovih ovlasti. U narednom periodu je potrebna potpuna uspostava svih uvjeta za rad uključujući osiguranje adekvatnih materijalnih uvjeta, uspostavu i popunjavanje administrativne strukture (tajništva) te donošenje svih potrebnih provedbenih propisa, kako bi se osiguralo puno ispunjavanje ustavnih uloga ovih dvaju Vijeća.

Smjernica 1.2 - Odnosi se na nastavak procesa stvaranja neovisne institucije zadužene za usavršavanja vježbenika, savjetnika i pravosudnih dužnosnika. Slično kao i u slučaju prethodne smjernice uključuje stvaranje svih potrebnih uvjeta, ali i više od toga. Radi se o interaktivnom, integriranom djelovanju PA unutar pravosuđa kroz kontinuirano pružanje potrebnog usavršavanja djelatnicima u pravosuđu te korištenja njegovih stručnih potencijala.

Smjernica 1.3 - Odnosi se na punu uspostavu sustava ulaska u pravosudnu profesiju kroz Državnu školu za pravosudne dužnosnike. Nakon 1. siječnja 2013. će to biti osnovni način ulaska u sustav, a do tada je na snazi prijelazni režim. U tom istom periodu je potrebno provesti sve potrebne radnje radi selekcije, upisa i edukacije polaznika državne škole.

Smjernica 1.4 – Nastavno na prethodnu smjernicu, puna implementacija objektivnih i transparentnih kriterija u svim stadijima karijere pravosudnog dužnosnika je osnovni uvjet unutrašnje neovisnosti, s pozitivnim učinkom i na nepristranost i stručnost pravosuđa. U okviru ove smjernice je moguće i osmišljavanje drugih mjera usmjerenih ka tom cilju.

Smjernica 1.5 – U pog. V su prikazane obimne zakonodavne i institucionalne izmjene u pravosuđu tijekom 2009. i 2010. godine koje uključuju radikalno izmijenjen sustav imenovanja, edukacije i napredovanja pravosudnih djelatnika. DSV i DOV su isto tako doživjeli radikalne izmjene glede sastava, načina izbor članova i nadležnosti, a osnovana je PA kao zasebna i neovisna institucija. Izmjene ovakvog obima i značaja zahtijevaju posebnu analizu učinaka koji su dalekosežni i ne uvijek predvidljivi, a nakon što ovi sustavi budu u potpunosti implementirani.

Smjernica 1.6 – Usporedno sa jačanjem neovisnosti i stručnosti, potrebna je i sustavna, aktivna skrb o pravosudnom kadru koji se razvija i u koji se ulaže. Sustav čine pojedinci koji svojim individualnim kvalitetama i naporima doprinose sveukupnom funkcioniranju sustava. Adekvatan sustav plaća, mirovina i zaštite materijalnog statusa, kao i druge moguće specifične mjere su nužne radi zadržavanja i motiviranja kvalitetnih pojedinaca, s time da te mjere imaju neposredan utjecaj i na nepristranost.

Smjernica 1.7 – Neovisnost pravosuđa ne postoji radi koristi pojedinaca koji u njemu rade već radi omogućavanja pravilnog obavljanja funkcija pravosuđa koje proizlaze iz Ustava. Tom principu je potrebna protuteža u smislu mjera koje će jamčiti nepristranost i odgovornost pravosuđa i pravosudnih dužnosnika. To su u prvom redu efikasan sustav stegovne odgovornosti, jasna etička pravila, sprječavanje sukoba interesa, kontrola imovinskih kartica, mjere suzbijanja korupcije, jačanja etičnosti i transparentnost sustava na svim razinama.

Smjernica 1.8 – Pravosudna akademija je neposredno zadužena za usavršavanja vježbenika, savjetnika i pravosudnih dužnosnika. U radu pravosudnih tijela sudjeluje iznimno velik broj drugih službenika čija kvaliteta rada zaslužuje kontinuiranu skrb svih nadležnih i zainteresiranih institucija.

- Kao pokazatelje uspješnosti u ovom području koristit će se prvenstveno:
- podaci o kvaliteti rada pravosudnih tijela i dužnosnika u smislu kvalitete odluka;

- percepcija stručne i ostale javnosti u RH i izvan nje o neovisnosti, nepristranosti i stručnosti hrvatskog pravosuđa;
- pokazatelji ostvarenih ciljeva u smislu osiguranja svih uvjeta za rad institucija;
- pokazatelji o pravosudnim imenovanjima, napredovanjima, premještajima i razrješenjima;
- pokazatelji o stegovnim i drugim postupcima u smislu zaštite nepristranosti;
- broj i raznovrsnost provedenih edukativnih programa i educiranih osoba.

VI.2.2. Učinkovitost pravosuđa

Područje reforme učinkovitosti pravosuđa je stručno, tehnički i materijalno najzahtjevnije, nosi sa sobom niz izazova koji se u konačnici očituju kroz dva aspekta, a to su broj neriješenih predmeta i duljina trajanja postupka. Ovo područje predstavlja kvantitativnu nadogradnju na neovisnost, nepristranost i posebice stručnost pravosuđa, odnosno ono je organizacijski i materijalni okvir neovisnog, nepristranog i stručnog pravosuđa. Tek kroz rezultate reforme na ovom području, ostvarene u neposrednoj interakciji sa korisnicima kojima služi, svrha i kvaliteta ukupnog pravosudnog sustava ostvaruje svoju punu afirmaciju. U ovoj tematskoj cjelini je postavljen sljedeći strateški cilj:

2. Smanjivanje broja neriješenih predmeta, posebice starih predmeta, te stvaranje organizacijskih i materijalnih uvjeta rada u pravosuđu koji će omogućiti završavanje svih postupaka u razumnom roku.

Postizanje ovog cilja se planira kroz definiranje i provođenje mjera i provedbenih aktivnosti vođenih strateškim smjernicama koje su dane u nastavku. Pri tome valja naglasiti da se probleme ove tematske cjeline, zbog njihove specifičnosti i obimnosti, adresira nizom različitih smjernica koje mogu biti posredne ili neposredne, općenite na razini sustava ili partikularne za određeno područje, mogu ciljati materijalne, organizacijske, procesne ili druge uvjete, a raspoređene su u nekoliko podcjelina.

VI.2.2.1 Racionalizacija i učinkovitija organizacija sustava

Oznaka smjernice	STRATEŠKE SMJERNICE
2.1	Dovršetak racionalizacije i unapređenja mreže pravosudnih institucija uz nastavak njihovog fizičkog spajanja.
2.2	Dovršetak reforme upravnog sudovanja i uspostava dvostupanjskog sustava upravnih sudova sa punom jurisdikcijom.
2.3	Uspostava novog sustava ovrhe sudskih odluka putem javnih ovršitelja.
2.4	Analiza mogućnosti i potrebe uvođenja prizivnih sudova.
2.5	Analiza mogućnosti i potreba reforme nadležnosti i organizacije prekršajnih sudova i postupka.
2.6	Reforma radnog sudovanja ustrojavanjem specijaliziranih odjela pri pojedinim sudovima.
2.7	Analiza učinaka racionalizacije mreže pravosudnih institucija, reforme upravnog sudovanja, uvođenja novog sustava ovrhe i drugih reformi s obzirom na financijske, ljudske i organizacijske aspekte djelovanja pravosuđa.
2.8	Jačanje specifičnih organizacijskih i upravljačkih znanja i vještina u pravosuđu uz daljnji razvoj i jačanje nadzora nad obavljanjem poslova pravosudne uprave.

Smjernica 2.1 – Odnosi se na dovršetak racionalizacije odnosno smanjenja prevelikog broja županijskih i trgovačkih sudova i županijskih državnih odvjetništava kao i dovršetak racionalizacije svih vrsta sudova kako je opisano u V.4. Dinamika fizičkog spajanja je određena pravilnicima pri čemu se dovršetak predviđa do kraja 2019. Racionalizacija donosi niz pozitivnih pomaka u materijalnom i stručnom smislu te predstavlja preduvjet daljnjih zahvata.

Smjernica 2.2 – 1. siječnja 2012. počinje funkcionirati novi dvostupanjski sustav upravnog sudovanja u skladu s novim Zakonom o upravnim sporovima. U narednom periodu je potrebno stvoriti sve potrebne uvjete za njegovo nesmetano i učinkovito djelovanje. Nastavno na implementaciju postojećeg okvira potrebno je sagledavati i mogućnosti daljnjeg profiliranja i sustavnog jačanja upravne grane sudovanja kao posebne grane sudovanja.

Smjernica 2.3 – Neučinkovit sustav ovrhe je glavni razlog neučinkovitosti pravosuđa te izvor pravne nesigurnosti. Hrvatska je radikalnom reformom tog sustava odlučila riješiti ove probleme. Ta reforma uključuje prijenos provedbe ovrhe sa sudova na javne ovršitelje koji su nositelji javne službe pod nadzorom sudova. Ovime će se znatno povisiti stopa uspjeha prisilnog izvršenja sudskih odluka, dok će se ujedno značajno smanjiti priljev sudskih predmeta. Usporedno je unaprijeđen i sam postupak ovrhe s istim ciljevima. U narednom periodu je potrebno stvoriti sve potrebne uvjete za punu implementaciju ovog sustava.

Smjernica 2.4 – Ova smjernica ide za preispitivanjem mogućnosti i oportuniti funkcionalnog unaprjeđivanja sustava. Ideja uvođenja prizivnih sudova kao dodatne instance prije Vrhovnog suda RH bi rasteretila isti od velikog broja predmeta i omogućila mu pravilno i kvalitetno ispunjavanje svojih ustavnih zadaća, odnosno osiguravanje jedinstvene primjene prava i zaštite ravnopravnosti svih u njegovoj primjeni. Ovo bi posebno unaprijedilo kaznenopravni sustav u postupcima u kojima županijski sudovi sude u prvom stupnju.

Smjernica 2.5 – Ovom smjernicom je u pogledu prekršajnih sudova i postupaka, na koje otpada velik dio ukupnog broja predmeta koje rješavaju sudovi, predviđeno sagledavanje mogućnosti rasterećivanja tih sudova od predmeta i postupaka koji ne zaslužuju angažman suda te njihove optimalne organizacije.

Smjernica 2.6 – Ovom smjernicom je predviđeno da se unutar postojeće strukture sudova, ustrojavanjem specijaliziranih odjela i eventualnim proširivanjem nadležnosti pojedinih sudova te na druge načine podigne kvaliteta odluka i ujednači sudska praksa u radnoj grani prava koja ima posebni društveni i gospodarski značaj, te da se ujedno skрати duljina radnih postupaka koji su po zakonu hitne naravi.

Smjernica 2.7 – Ovi veliki reformski procesi koji uključuju racionalizaciju mreže pravosudnih institucija, reformu upravnog sudovanja, uvođenje novog sustava ovrhe i druge reforme će biti zaokruženi povezanom analizom i planiranjem financijskih, ljudskih i organizacijskih aspekata djelovanja pravosuđa.

Smjernica 2.8 – Odnosi se na nastavljanje aktivnosti specifične edukacije rukovodećeg kadra u pravosuđu radi unošenja potrebnih vještina za unaprjeđenje poslovanja pravosudnih tijela, te s druge strane jačanje pravosudne uprave kao učinkovitog sredstva nadzora njihovog poslovanja.

Smjernica 2.9 – Odnosi se na specifične mjere kao npr. promidžbu, ciljanu komunikaciju sa javnošću, podizanje svijesti unutar i izvan sustava, usmjerene neposredno na problem nedostatka povjerenja javnosti u pravosuđe. Vraćanjem dostojanstva i autoriteta, podizanjem sigurnosti u pravosuđu, osnažit će se povjerenje javnosti što uvijek ima pozitivan učinak na cjelokupnu učinkovitost sustava.

VI.2.2.2 Smanjenje broja neriješenih predmeta i suđenje u razumnom roku

Oznaka smjernice	STRATEŠKE SMJERNICE
2.10	Unapređivanje zakonskih i drugih propisa važnih za učinkovit postupak pred pravosudnim tijelima, uključujući rasterećivanje pravosudnih dužnosnika od nesudbenih poslova.
2.11	Učinkovitije korištenje ljudskih potencijala posebice kroz reformu položaja i poslova sudskih savjetnika i drugih djelatnika te kroz proširenje nadležnosti javnih bilježnika.
2.12	Uvođenje modernog sustava sudskih pristojbi.
2.13	Ciljano smanjivanje broja neriješenih predmeta, posebice starih predmeta i skraćivanje postupaka u problematičnim područjima i sudovima.
2.14	Daljnje unapređivanje, širenje i promoviranje alternativnih načina rješavanja sporova.
2.15	Cjelovito uređenje svih pitanja vezanih uz status i rad sudskih vještaka, procjenitelja i tumača.
2.16	Jačanje kapaciteta, kvalitete i učinkovitosti sustava međunarodne pravne pomoći.
2.17	Nastavak i jačanje svih aktivnosti pravosudnih tijela kao i suradnje s drugim državnim tijelima i MKSJ u cilju procesuiranja još neprocesuiranih ratnih zločina.

Smjernica 2.10 – Nadzor nad primjenom procesnih propisa je kontinuirana aktivnost sudionika reforme kao i shodno predlaganje potrebnih intervencija. Međutim, ova smjernica ide korak dalje te nalaže dodatni koordinirani napor za iznalaženjem novih unaprjeđenja koja će dati pozitivne učinke. Radi učinkovitijeg korištenja kapaciteta najkvalificiranijih djelatnika potrebno ih je rasteretiti svakog posla koji može raditi drugi djelatnik, ako nije nužno da ga obavlja pravosudni dužnosnik.

Smjernica 2.11 – Sudski i državnoodvjetnički savjetnici čine veliku snagu i kapacitet pravosuđa, te je njihov položaj i poslove potrebno uskladiti komplementarno s poslovima pravosudnih dužnosnika te s obzirom na nedavne promjene u sustavu imenovanja sudaca. Potrebno je sagledati i mogućnosti i potrebe povećanog angažmana savjetnika na visokim sudovima i posebice VSRH radi pomaganja sucima u radu. Prijenos određenih nespornih postupaka u nadležnost javnih bilježnika, kao

povjerenika sudova, se pokazao kao uspjeh u dosadašnjem tijeku reforme. Javno bilježništvo ima kapacitet za daljnje širenje te uloge u cilju daljnjeg povećanja učinkovitosti i izbjegavanja angažmana sudskog aparata u postupcima gdje to nije nužno.

Smjernica 2.12 – Sustav obračuna i naplate sudskih pristojbi je potrebno unaprijediti na način kojim će se osigurati veća pravednost, jednostavnost i učinkovitost naplate te postići ciljani, pozitivni utjecaj na učinkovitost pravosuđa u smislu demotiviranja nepotrebnog vođenja sudskih postupaka. Nije zadovoljavajuća sadašnja stopa naplate, a potrebno je i usklađenje sa sustavom besplatne pravne pomoći.

Smjernica 2.13 – Veliki dio ukupnih zaostataka u cjelokupnom pravosuđu RH otpada na svega nekoliko najvećih sudova zbog čega takvi slučajevi zahtijevaju zasebnu pažnju, koju su i do sada dobivali. Ovo će se nastaviti kroz posebne mjere ili cijele akcijske planove za rješavanja zaostataka na pojedinim sudovima ili u pojedinim vrstama predmeta, korištenjem mjera koje uključuju delegacije predmeta, privremeno upućivanje sudaca na ispomoć, zapošljavanje dodatnih djelatnika, iznalaženje posebnih metoda rada i slično. Posebno treba razmotriti mogućnost dodatnog nagrađivanja sudaca, savjetnika i službenika za dodatni rad, ali samo kao mjeru ograničenog karaktera i uz druge garancije kvalitete tog rada. Ovime se ujedno cilja i postići ujednačeniju distribuciju postojećih zaostataka i duljine trajanja postupka u cijeloj državi. Potrebna je i posebna kontinuirana skrb oko rješavanja tzv. starih predmeta koji ugrožavaju pravo stranaka na suđenje u razumnom roku.

Smjernica 2.14 – U planu je donošenje novog Zakon o mirenju koji će adresirati nedostatke uočene u dosadašnjoj provedbi ovog vida alternativnog rješavanja sporova, no i potrebno je konstanto širiti i promovirati alternativne metode rješavanja postupaka, te ih koordinirati sa izmjenama u procesnim propisima, radi pomaka u percepciji javnosti te u konačnici smanjivanja priljeva predmeta na sudove.

Smjernica 2.15 – Pitanje sudskih vještaka, procjenitelja i tumača nije riješen na način koji bi zadovoljio potrebe značajno promijenjenih procesnih propisa, učinkovitosti i kvalitete usluge jednake onoj na europskoj razini uz usklađivanje sa sektorskim propisima, što se planira uraditi kroz ovu smjernicu.

Smjernica 2.16 – Sustav međunarodne pravne pomoći je poveznica hrvatskog i inozemnih pravosudnih sustava te je zbog toga važan za ukupnu učinkovitost. Trenutna situacija ne omogućava ispunjenje ove svrhe u potpunosti te je ovo svojevrsno „usko grlo“ potrebno ukloniti i omogućiti učinkovito i kvalitetno obavljanje poslova međunarodne pravne pomoći koja u prvom redu pruža usluge pravosudnim tijelima. Ova djelatnost, osim toga, dobiva sve veći značaj u današnjem svijetu zbog poraste opće pokretljivosti ljudi, roba, kapitala i usluga.

Smjernica 2.17 - Ova specifična smjernica je preostala posljedica ratnog sukoba u prvoj polovini devedesetih godina prošlog stoljeća. U poglavlju V.7 su prikazana dosadašnja postignuća u pogledu postupaka za ratne zločine kojima je postavljen odgovarajući sustav mjera i aktivnosti za rješavanje preostalih problema vezanih za procesuiranje ratnih zločina. Te aktivnosti i suradnju policije, Državnih odvjetništava i sudova, uz punu suradnju sa MKSJ kao i drugu prekograničnu suradnju, treba nastaviti do konačnog privođenja pravdi svih počinitelja ratnih zločina bez obzira na njihovu etničku pripadnost.

VI.2.2.3 Infrastruktura i oprema

Oznaka smjernice	STRATEŠKE SMJERNICE
2.18	Osiguravanje adekvatne osnovne infrastrukture i opreme za pravosudna tijela.
2.19	Razvoj i primjena sustava učinkovitog upravljanja pravosudnom infrastrukturom.
2.20	Podizanje administrativne sposobnosti sustava za korištenje sredstava iz EU fondova kao i drugih međunarodnih izvora financiranja reforme pravosuđa.

Smjernica 2.18 – Nakon definiranja buduće mreže pravosudnih tijela potrebno je osigurati dovoljan broj kvalitetnih nekretnina za što postoji više modaliteta, adaptacijom postojeće, osiguravanjem nove, zakupom nekretnina ili na drugi način. Posebno je značajan Projekt potpore pravosudnom sektoru (JSSP) koji se provodi u suradnji sa Svjetskom bankom, a ima za cilj konačno riješiti pitanje pravosudnih institucija na nekoliko lokacija diljem Hrvatske.

Smjernica 2.19 – Spomenuti projekt potpore pravosudnom sektoru kao jedan od ciljeva ima stvoriti dugoročnu arhitektonsko-građevinsko-investicijsku strategiju koja može predstavljati osnov ovog sustava. Ova smjernica treba omogućiti efikasno i ekonomično upravljanje postojećom infrastrukturom, te pomoći u dugoročnom ostvarivanju planova na ovom području.

Smjernica 2.20 – EU fondovi su važan dodatni izvor financiranja infrastrukturnih, ali i drugih reformskih zahvata, zbog čega je potrebno pripremiti potrebne administrativne kapacitete za apliciranje, obradu, provedbu i nadzor istih.

VI.2.2.4 Informatizacija

Oznaka smjernice	STRATEŠKE SMJERNICE
2.21	Dovršetak uvođenja Integriranog sustava upravljanja predmetima (ICMS) na sudove i Sustava za praćenje predmeta (CTS) te kasnije i ICMS sustava u državna odvjetništva uz povezivanje obaju sustava u konačnici.
2.22	Dovršetak informatizacije prekršajnih i informatizacija upravnih sudova.
2.23	Dovršetak digitalizacije zemljišnih knjiga, puna uspostava Zajedničkog informacijskog sustava zemljišnih knjiga i katastra (ZIS), te razvoj i implementacija integriranog sustava zemljišne administracije (ILAS).
2.24	Opremanje pravosudnih tijela informacijsko-komunikacijskom infrastrukturom i povezivanje sa sustavom.
2.25	Nastavak daljnjeg razvoja i širenja e-registara, evidencija, baza podataka, prakse i znanja, kao i njihovo povezivanje i interoperabilnost sa drugim sustavima, te korištenje drugih modernih tehnologija u radu i edukaciji.

Smjernica 2.21 – ICMS i CTS sustavi će unaprijediti način rada sudova i državnih odvjetništava odnosno povećati transparentnost i nadzor te pridonijeti učinkovitosti pravosuđa. Ovi su ciljevi relativno blizu punom ispunjenju, zbog čega je zamišljen idući korak u vidu nadogradnje CTS sustava u državnim odvjetništvima u ICMS sustav pune funkcionalnosti što će omogućiti povezivanje sa ICMS sustavom na sudovima i time ostvarenje svih mogućih efekata. Važna funkcionalnost ICMS-a na sudovima je potpuno automatizirana, nasumična dodjela predmeta koja predstavlja europski standard u nepristranosti i neovisnosti suđenja.

Smjernica 2.22 – ovom smjernicom se predviđa sređivanje stanja IT sustava na prekršajnim sudovima, te budući zahvati u pogledu informatizacije upravnih sudova s obzirom na činjenicu da od 2012. godine počinju sa radom upravni sudovi u dva stupnja kao posljedica reforme upravnog sudovanja.

Smjernica 2.23 – ZIS predstavlja uspostavu jedinstvene baze podataka katastra i zemljišne knjige i jedinstvenu aplikaciju za vođenje i održavanje navedenih podataka što će korisnicima donijeti mnoge koristi. Uspostavom ZIS-a će se ubrzati registracija nekretnina, pristup podacima i uknjižba, na jednom mjestu moći će se vidjeti vlasnički podaci, njen smještaj u prostoru te brojne druge funkcionalnosti. Podići će se razina pravne sigurnosti, racionalizirati oba sustava i pojednostaviti poslovni procesi, osigurati usklađenost podataka, poboljšati odnosi s korisnicima te brzina i kvaliteta pružanja usluga. Daljnji pomak će na ovom polju donijeti razvoj i implementacija integriranog sustava zemljišne administracije (ILAS) kao zajednički projekt MP i Državne geodetske uprave.

Smjernica 2.24 – Predstavlja tehničku i materijalnu pozadinu postupka informatizacije jer je potrebno uspostaviti osnovnu informacijsko komunikacijsku infrastrukturu osnovnim opremanjem i umrežavanjem svih pravosudnih tijela (HitroNet i WAN). Nakon toga tu dolazi standardno opremanje i spajanje svih korisnika na osnovne funkcionalnosti sustava, a zatim i specifično opremanje za specifične aplikacije i funkcionalnosti.

Smjernica 2.25 – Već sada postoji niz elektronskih servisa u svakodnevnoj uporabi, kao što su sudski registar, e-tvrtka, prekršajna i kaznena evidencija, interne i javne baze sudske prakse (npr. case law aplikacija) koje se i dalje razvijaju i nadograđuju. Njih je potrebno proširiti na što veći broj korisnika, međusobno povezati kao i omogućiti interoperabilnost sa postojećim sustavima izvan pravosuđa (npr. baze podataka drugih ministarstava). Međutim, zbog brzog razvoja informacijskih tehnologija opravdano je vjerovati da će se uporaba istih u narednom razdoblju širiti u svim segmentima rada, komunikacije i edukacije s ciljem povećanja kvalitete i učinkovitosti sustava.

Kao pokazatelje uspješnosti u ovom području koristit će se prvenstveno:

- iznosi ulaganja i pokazatelji broja jedinica uređene infrastrukture i ugrađene opreme te informatiziranih pravosudnih tijela;
- podaci o ostvarenim uštedama odnosno o smanjenju troškova u upravljanju imovinom i radnim procesima;
- broj riješenih i neriješenih predmeta sa posebnim prikazima starih predmeta prema segmentima pravosuđa i pojedinim tijelima;

- podaci o prosječnom trajanju postupaka po segmentima pravosuđa i pojedinim tijelima;
- percepcija stručne i ostale javnosti u RH i izvan nje o učinkovitosti hrvatskog pravosuđa te ocjene zadovoljstva korisnika;
- broj i raznovrsnost provedenih edukativnih programa i educiranih osoba;
- broj utvrđenih povreda prava na suđenje u razumnom roku i visina odštete;
- broj provedenih postupaka alternativnog načina rješavanja sporova;
- stope uspješnosti prisilne naplate;
- uspješnost naplate sudskih pristojbi.

VI.2.3. Hrvatsko pravosuđe kao dio europskog pravosuđa

Proces pristupanja Europskoj uniji se bliži kraju te je članstvo RH u EU izvjesna budućnost za koju treba provesti konačne pripreme. Ovdje je potrebno voditi računa o nekoliko aspekata ulaska u EU. Hrvatski sudovi postaju sudovi EU u smislu da primjenjuju i pravo EU što zahtjeva opća i posebna znanja djelatnika pravosuđa, dostupnost potrebnih informacija te usklađene unutarnje procedure. Nadalje, pravosudna suradnja u EU stavlja pred pravosuđe dodatne zahtjeve, a isto tako i unutarnje funkcioniranje institucija EU u kojima će RH početi sudjelovati, zahtjeva od pravosuđa, posebice MP, kadrovsku i organizacijsku pripremu.

Strateške smjernice i problematika vezana za ovu tematsku cjelinu se dijelom preklapaju sa drugim tematskim cjelinama, posebice u pogledu stručnosti, edukacije, reorganizacije i slično. Međutim, zbog određenih specifičnosti, te posebice zbog važnosti koju stupanje u EU ima, izdvojena je ova zasebna tematska cjelina te postavljen sljedeći strateški cilj:

3. Stvaranje svih potrebnih uvjeta za ravnopravno i uspješno funkcioniranje pravosuđa RH unutar EU.

Postizanje ovog cilja se planira kroz definiranje i provođenje mjera i provedbenih aktivnosti vođenih sljedećim strateškim smjernicama.

Oznaka smjernice	STRATEŠKE SMJERNICE
3.1	Razvoj i jačanje specifične edukacije potrebne zaposlenima u pravosuđu za uspješno obavljanje svojih dužnosti unutar EU.
3.2	Unapređivanje i prilagodba unutarnje kadrovske i organizacijske strukture MP i drugih tijela za preuzimanje budućih obveza i poslova unutar EU.
3.3	Priprema i pravovremena uspostava posebnih odjela zaduženih za pravo EU, pravosudnu suradnju i pravnu pomoć, posebice pri VSRH te županijskim i visokim specijaliziranim sudovima kao i pri DORH-u.
3.4	Jačanje međunarodne suradnje u cilju razmjene iskustava i najboljih praksi vezanih uz primjenu instrumenata pravne stečevine EU.

Ova tematska cjelina je novoformirana s obzirom na dosadašnji tijek reforme, tako da joj ne prethodni poglavlje sa posebnim pregledom postignuća. Međutim, u širem smislu, veći dio reformi predstavlja upravo ispunjavanje uvjeta (u prvom redu političkih kriterija) za članstvo u EU.

No, bez obzira, značajni naponi još predstoje zbog čega su i definirane posebne smjernice unutar ove tematske cjeline. One se odnose na specifičnu edukaciju vezanu uz buduće funkcioniranje u EU (Smjernica 3.1) (strani jezici te opća znanja o EU, kao i specifična znanja i vještine vezane uz pravni sustav i prakse EU) te na prilagodbu unutarnje strukture svih uključenih tijela (Smjernica 3.2). U pogledu spomenute specifične edukacije značajno mjesto ima Pravosudna akademija koja sustavno izvodi takve programe.

Posebno je izdvojena smjernica koja se odnosi na pripremu i uspostavu posebnih odjela na sudovima i pri DORH-u koji će pravo EU proučavati, skupljati i analizirati praksu te svoje spoznaje širiti (Smjernica 3.3).

Stupanjem u EU Hrvatska će dobiti pristup svim njezinim resursima te će međunarodna suradnja morati postati dio svakodnevice ne samo institucija već i pojedinaca uključenih u rad pravosuđa (Smjernica 3.4).

- Kao pokazatelje uspješnosti u ovom području koristit će se prvenstveno:
- percepcija stručne i ostale javnosti u RH i izvan nje o uspješnosti funkcioniranja hrvatskog pravosuđa u EU;
 - broj novozaposlenih djelatnika kvalificiranih za rad na EU zadacima;
 - ocjene zadovoljstva korisnika;
 - broj i raznovrsnost provedenih edukativnih programa i educiranih osoba.

VI.2.4. Pristup pravosuđu

Hrvatska je u ovom području napravila veliki napredak uspostavom sustava besplatne pravne pomoći. Budući da je taj sustav danas u funkciji, fokus pažnje se premješta sa samog sustava besplatne pravne pomoći na širu sliku jednakosti svih osoba u ostvarenju prava na pristup sudu. Ovo je pravo zagarantirano Ustavom RH, međunarodnim izvorima i zakonima RH te je njegovo oživotvorenje preduvjet stvarne vladavine prava i zaštite ljudskih prava. Imovinske, obrazovne, zdravstvene i druge razlike među ljudima stvaraju stvarnu nejednakost pred pravnim sustavom koji ima tendenciju da postaje sve složeniji. Slijedom navedenog u ovoj tematskoj cjelini je postavljen sljedeći strateški cilj:

4. Ostvarenje stvarne jednakosti u pristupu pravosuđu i ostvarenju i zaštiti prava za sve građane, bez obzira na imovinske, obrazovne, zdravstvene i druge razlike.

Postizanje ovog cilja se planira kroz definiranje i provođenje mjera i provedbenih aktivnosti vođenih sljedećim strateškim smjernicama.

Oznaka smjernice	STRATEŠKE SMJERNICE
4.1	Daljnje unapređivanje i jačanje sustava besplatne pravne pomoći posebice kroz daljnju konsolidaciju zakonodavnog okvira, ujednačavanje prakse te informiranje šire javnosti.
4.2	Poboljšanje pristupa pravosuđu posebno ranjivim društvenim skupinama (maloljetnici, žrtve obiteljskog nasilja, osobe s invaliditetom, žrtve kaznenih djela i dr.)
4.3	Povećanje transparentnosti rada pravosudnih tijela i briga o korisnicima kroz kontinuiranu komunikaciju sa javnošću, educiranje javnosti i lakši pristup informacijama, posebice putem modernih komunikacijskih tehnologija.

Smjernica 4.1 – Odnosi se na kontinuirani nadzor provedbe te predlaganje potrebnih izmjena zakona i propisa, potrebnih radi otklanjanja uočenih nedostataka, te usklađivanja sa drugim sustavima i zakonima. Budući da se radi o vrlo mladom sustavu, kako je opisano u V.5, izvjesni su značajni zahvati tog tipa koji traže kontinuiranu pažnju.

Smjernice 4.2 i 4.3 – nakon uspostave sustava besplatne pravne pomoći, ovim se smjernicama otvaraju polja u kojima je potrebno ostvariti napretke kako bi se kroz poseban pristup prema posebnim skupinama te podizanjem općenite razine informiranosti i dostupnosti informacija i usluga sve osobe u RH stvarno izjednačile u mogućnostima pristupa pravosuđu.

Kao pokazatelje uspješnosti u ovom području koristit će se prvenstveno:

- broj korisnika i iznosi pružene besplatne pravne pomoći;
- broj analiza, stručnih studija i zakonodavnih izmjena koje imaju za cilj unaprijediti pristup pravosuđu posebno ranjivih skupina;
- percepcija stručne i ostale javnosti u RH i izvan nje o mogućnosti pristupa pravosuđu te ocjene zadovoljstva korisnika;
- broj i raznovrsnost provedenih edukativnih programa i educiranih osoba;
- posjećenost i stope korištenosti sustava informiranja javnosti.

VI.2.5. Kazneno zakonodavstvo i sustav izvršenja kaznenih sankcija

Hrvatska dovršava reformu cjelokupnog kaznenog zakonodavstva kako je opisano u V.4 i V.6. Izmijenjen je temeljni procesni zakon (ZKP), dok je moderan sustav izvršenja kaznenih sankcija u RH, koji čine zatvorski sustav i sustav probacije, dobio svoj pravni i institucionalni okvir. U nastupajućem reformskom razdoblju preostaje ove izmjene u potpunosti implementirati te sustav materijalno, organizacijski i kadrovski ojačati, pri čemu je kaznenopravni sustav te posebice lišavanje osoba slobode, specifično područje, naročito osjetljivo s aspekta zaštite ljudskih prava. Konačno, potrebno je dovršiti reformu kaznenog zakonodavstva za što je ključno donošenje novog Kaznenog zakona. U ovoj tematskoj cjelini je postavljen sljedeći strateški cilj:

5. Stvaranje suvremenog kaznenog zakonodavnog okvira i sustava izvršenja kaznenih sankcija koji svojim kapacitetima i kvalitetom ispunjava najviše europske standarde.

Postizanje ovog cilja se planira kroz definiranje i provođenje mjera i provedbenih aktivnosti vođenih sljedećim strateškim smjernicama.

Oznaka smjernice	STRATEŠKE SMJERNICE
5.1	Izrada, donošenje i osiguranje pune primjene novog Kaznenog zakona te usklađivanje pratećeg zakonodavstva.
5.2	Osiguravanje svih uvjeta za punu provedbu novog Zakona o kaznenom postupku.
5.3	Nastavak izgradnje, adaptacije i opremanja osnovne infrastrukture za smještaj zatvorenika.
5.4	Jačanje razine stručnosti i sigurnosti zatvorskog sustava te podizanje kvalitete tretmana kroz usavršavanje zatvorskog osoblja, izobrazbu zatvorenika i razvoj posebnih programa.
5.5	Jačanje organizacijskih i administrativnih kapaciteta sustava te usporedno jačanje inspekcijuskog nadzora.
5.6	Nastavak implementacije zatvorskog informatizacijskog sustava do potpune implementacije.
5.7	Osiguranje svih pretpostavki za punu uspostavu probacijskog sustava u RH.

Smjernica 5.1 – Vlada RH je 17. prosinca 2009. donijela Smjernice za izradu Nacrta prijedloga Kaznenog zakona. Donošenjem tog zakona bi se omogućio dovršetak reforme cjelokupnog kaznenog zakonodavstva Republike Hrvatske čemu bi uslijedilo usklađivanje vezanog i pratećeg zakonodavstva. Donošenje novog Kaznenog zakona potrebno je kako bi Republika Hrvatska dobila novi, suvremeni i europski Kazneni zakon koji će pružiti učinkovitu osnovu za borbu protiv suvremenih oblika kriminaliteta. Smjernicama je definirano da će se posebna pozornost posvetiti pitanjima usklađivanja s međunarodnim dokumentima i standardima, dobrom praksom poredbenog kaznenog zakonodavstva te drugim propisima RH.

Smjernica 5.2 - Zakon o kaznenom postupku stupa u cijelosti na snagu 1. rujna 2011. Novi zakon mijenja koncept kaznenog progona jačanjem uloga državnih odvjetnika što iziskuje kapitalna ulaganja, jačanje materijalnih i kadrovskih kapaciteta državnih odvjetništava te usklađivanje cijelog sustava. Ova se smjernica djelomično nadovezuje na tematsku cjelinu učinkovitosti u dijelu koji se odnosi na kapitalna ulaganja i općenito materijalne i organizacijske preduvjete. Međutim, specifična važnost i značaj novog koncepta kaznenog progona zahtjeva posebnu pažnju.

Smjernice 5.3, 5.4, 5.5 i 5.6 – Odnose se na nastavak aktivnosti usmjerenih na povećanje kapaciteta i podizanje kvalitete zatvorskog sustava. Materijalno vrlo zahtjevni zahvati, koji su u tom smislu nužni, će predstavljati dugoročne mjere budućih akcijskih planova.

Smjernica 5.7 – Odnosi se na donošenje svih potrebnih provedbenih propisa, materijalno osiguravanje potrebnih uvjeta te kadrovsko popunjavanje i izobrazbu. Vlada RH je zbog posebnih potreba i specifičnosti ovog novog sustava donijela zasebni Akcijski plan razvoja probacije u Republici Hrvatskoj od 2010. do 2014. u lipnju 2010.

Kao pokazatelje uspješnosti u ovom području koristit će se prvenstveno:

- iznosi ulaganja i pokazatelji broja jedinica uređene infrastrukture i ugrađene opreme;
- podaci o kapacitetima zatvorskog sustava i broju osoba lišenih slobode;
- broj i raznovrsnost provedenih edukativnih programa i educiranih djelatnika sustava;
- broj i raznovrsnost provedenih obrazovnih i posebnih programa za osobe lišene slobode;
- pokazatelji pružene zaštite prava osoba lišenih slobode;
- pokazatelji uspješnosti rehabilitacijskih i drugih tretmana odnosno probacije.

SADRŽAJ

I. UVOD	1
II. SVRHA I STRUKTURA STRATEGIJE	3
III. PRAVNI I INSTITUCIONALNI OKVIR REFORME	4
III.1. Osnovni pravni izvori	4
III.2. Institucije uključene u reformu	4
III.2.1. Hrvatski sabor	4
III.2.2. Vlada Republike Hrvatske i Ministarstvo pravosuđa	5
III.2.3. Vrhovni sud Republike Hrvatske i sudovi	6
III.2.4. Državno odvjetništvo Republike Hrvatske	7
III.2.5. Državno sudbeno vijeće	7
III.2.6. Državnoodvjetničko vijeće	8
III.2.7. Pravosudna akademija	8
III.2.8. Hrvatska odvjetnička komora	9
III.2.9. Hrvatska javnobilježnička komora	9
III.2.10. Ostali sudionici	9
IV. STRUKTURA SUSTAVA STRATEŠKOG PLANIRANJA I UPRAVLJANJA	11
IV.1. Savjet za praćenje provedbe Strategije reforme pravosuđa	11
IV.2. Odjel za provedbu strategije reforme pravosuđa	12
IV.3. Akcijski planovi – donošenje i provedba	13
V. PREGLED DOSADAŠNJIH POSTIGNUĆA U REFORMI	15
V.1. Neovisnost pravosuđa	16
V.2. Nepristranost	17
V.3. Profesionalizam i stručnost	18
V.4. Učinkovitost	19
V.5. Besplatna pravna pomoć	22
V.6. Zatvorski sustav i probacija	23
V.7. Postupci za ratne zločine	24
VI. ŽELJENI CILJ REFORME PRAVOSUĐA I TEMATSKE CJELINE STRATEGIJE	25
VI.1. Željeni cilj reforme	25
VI.2. Tematske cjeline	26
VI.2.1. Neovisnost, nepristranost i stručnost pravosuđa	26
VI.2.2. Učinkovitost pravosuđa	29
VI.2.2.1. <i>Racionalizacija i učinkovitija organizacija sustava</i>	29
VI.2.2.2. <i>Smanjenje broja neriješenih predmeta i suđenje u razumnom roku</i>	31
VI.2.2.3. <i>Infrastruktura i oprema</i>	33
VI.2.2.4. <i>Informatizacija</i>	33
VI.2.3. Hrvatsko pravosuđe kao dio europskog pravosuđa	36
VI.2.4. Pristup pravosuđu	38
VI.2.5. Kazneno zakonodavstvo i sustav izvršenja kaznenih sankcija	39
SADRŽAJ	41
Kratice	42

Kratice

AP	Akcijski plan
DORH	Državno odvjetništvo Republike Hrvatske
DSV	Državno sudbeno vijeće
DOV	Državnoodvjetničko vijeće
EK	Europska komisija
EU	Europska unija
HJK	Hrvatska javnobilježnička komora
HOK	Hrvatska odvjetnička komora
HS	Hrvatski Sabor
ICMS(eSPIS)	Integrirani informacijski sustav za upravljanje sudskim spisima
MKSJ	Međunarodni kazneni sud za bivšu Jugoslaviju
MP	Ministarstvo pravosuđa
NN	„Narodne novine“ – službeni glasnik RH
OPSRP	Odjel za provedbu strategije reforme pravosuđa (MP)
PA	Pravosudna akademija
RH	Republika Hrvatska
SPPS	Savjet za praćenje provedbe Strategije reforme pravosuđa
UGTUP	Uprava za građansko, trgovačko i upravno pravo (MP)
UKP	Uprava za kazneno pravo (MP)
UEUMS	Uprava za EU i međunarodnu suradnju (MP)
UHS	Udruga hrvatskih sudaca
UOP	Uprava za organizacijsku pravosuđa (MP)
UZS	Uprava za zatvorski sustav (MP)
UPPŽS	Uprava za probaciju i podršku žrtvama i svjedocima (MP)
VRH	Vlada Republike Hrvatske
VSRH	Vrhovni sud Republike Hrvatske
ZDO	Zakon o državnom odvjetništvu (v. III.1)
ZDSV	Zakon o Državnom sudbenom vijeću (v. III.1)
ZID	Zakon o izmjenama i dopunama
ZJB	Zakon o javnom bilježništvu (v. III.1)
ZKP	Zakon o kaznenom postupku
ZO	Zakon o odvjetništvu (v. III.1)
ZPA	Zakon o Pravosudnoj akademiji (v. III.1)
ZPP	Zakon o parničnom postupku
ZPS	Zakon o Pravosudnoj akademiji (v. III.1)
ZS	Zakon o sudovima (v. III.1)
ZUDSTDU	Zakon o ustrojstvu i djelokrugu središnjih tijela državne uprave (v. III.1)
ZUP	Zakon o općem upravnom postupku
ZUS	Zakon o upravnim sporovima
ZVPT	Zakon o vježbenicima u pravosudnim tijelima i pravosudnom ispitu (v. III.1)
ZVRH	Zakon o Vladi Republike Hrvatske (v. III.1)