

**NACRT**

**STRATEGIJA REFORME  
PRAVOSUDNOG SUSTAVA**

# Sadržaj

<i>Sadržaj</i> .....	2
<b>1. Opći ciljevi</b> .....	5
1.1. Pravedno i sigurno društvo.....	5
1.2. Pravnu zaštitu pružaju neovisni suci i državni odvjetnici .....	5
1.3. Pravosuđe je učinkovit sustav u službi javnosti.....	5
<b>2. Jačanje vladavine prava i neovisnosti pravosuđa</b> .....	6
2.1. Uvod .....	6
2.2. Postojeći zakonodavni okvir .....	6
2.2.1. Zakon o sudovima.....	6
2.2.2. Zakon o Državnom sudbenom vijeću .....	7
2.2.3. Zakon o državnom odvjetništvu.....	7
2.2.4. Imenovanje sudaca.....	7
2.2.5. Prestanak sudačke dužnosti.....	8
2.2.6. Stegovna odgovornost sudaca .....	9
2.2.7. Imenovanje državnih odvjetnika.....	9
2.2.8. Plaće sudaca i državnih odvjetnika .....	9
2.3. Ciljevi.....	9
2.3.1. Neovisnost .....	10
2.3.2. Samostalnost .....	10
2.3.3. Nepriistranost.....	10
2.3.4. Zaštita statusa.....	11
2.3.5. Učinkovitost.....	11
2.4. Provedba.....	11
2.4.1. Imenovanje sudaca.....	11
2.4.2. Stegovna, građanska (regresna) i kaznena odgovornost sudaca.....	11
2.4.3. Plaće i mirovine sudaca .....	11
2.4.4. Sloboda udruživanja sudaca.....	12
2.5. Sažetak.....	12
<b>3. Stvaranje učinkovitog pravosudnog sustava</b> .....	13
<b>3.1. Strukturne promjene</b> .....	13
3.1.1. Uvod .....	13
3.1.2. Postojeće stanje.....	14
3.1.3. Cilj .....	14
3.1.4. Razlozi .....	14
3.1.5. Kada? .....	16
3.1.6. Sažetak.....	16
<b>3.2. Smanjenje zaostataka neriješenih predmeta (backlog)</b> .....	17
3.2.1. Uvod .....	17
3.2.2. Postojeće stanje.....	17
3.2.3. Cilj .....	19
<b>3.3. Duljina trajanja sudskih postupaka</b> .....	21
3.3.1. Uvod .....	21
3.3.2. Postojeće stanje.....	22
3.3.3. Cilj .....	22
3.3.4. Sažetak.....	23
<b>4. Sudska uprava u funkciji reforme pravosuđa</b> .....	25

4.1. Uvod .....	25
4.2. Teorija organizacijskog managementa .....	25
4.3. Od „sudske uprave“ prema „sudskom managementu“ .....	26
4.4. Tko su sudski menadžeri i gdje ih pronaći? .....	27
4.5. Prijedlozi za reformu sudske uprave .....	27
4.5.1. Strateška promjena pristupa upravljanju sudovima .....	28
4.5.2. Izbor i osposobljavanje vodstva sudova .....	29
4.5.3. Uvođenje Caseflow Managementa – Upravljanje kretanjem predmeta na razini suda – kao temeljnog zadatka u upravljanju sudovima .....	30
4.5.4. Sudska statistika i razvoj objektivnih mjerila i pokazatelja za praćenje djelovanja sudova .....	30
4.5.5. Razvoj i uvođenje Integriranog sustava za informatičko upravljanje sudskim predmetima (ICMS) .....	31
<b>5. Uloga sudske prakse .....</b>	<b>32</b>
5.1. Uvod .....	32
5.2. Postojeće stanje .....	33
5.3. Cilj .....	34
5.3.1. Mjere za ujednačavanje sudske prakse i njeno prezentiranje u javnosti .....	34
5.3.2. Pripreme hrvatskog pravosuđa za članstvo u europskom pravosudnom sustavu .....	34
5.4. Sažetak .....	36
<b>6. Besplatna pravna pomoć .....</b>	<b>37</b>
6.1. Uvod .....	37
6.2. Postojeće stanje .....	37
6.3. Cilj .....	38
6.4. Sažetak .....	39
<b>7. Alternativno rješavanje sporova .....</b>	<b>39</b>
7.1. Uvod .....	39
7.2. Postojeće stanje .....	40
7.3. Cilj .....	41
7.4. Sažetak .....	42
<b>8. Obrazovanje i izobrazba .....</b>	<b>42</b>
8.1. Uvod .....	42
8.2. Postojeće stanje .....	43
8.3. Cilj .....	45
8.4. Sažetak .....	46
<b>9. Suzbijanje kriminala, osobito korupcije, terorizma i organiziranog     kriminala .....</b>	<b>47</b>
<b>9.1. Promjene u kaznenom zakonodavstvu .....</b>	<b>47</b>
9.1.1. Izmjene Kaznenog zakona .....	47
9.1.2. Projekt Zakona o kaznenom postupku .....	48
<b>9.2. Korupcija .....</b>	<b>51</b>
9.2.1. Uvod .....	51
9.2.2. Pravni okvir i institucije .....	51

9.2.3. Cilj.....	53
9.2.4. Sažetak .....	54
<b>10. Međunarodna pravna pomoć i regionalna suradnja .....</b>	<b>55</b>
10.1. Međunarodna pravna pomoć.....	55
10.2. Regionalna suradnja .....	56
<b>11. Odnosi s medijima i javnošću – poboljšanje javne percepcije pravosuđa ...</b>	<b>57</b>
11.1. Uvod.....	57
11.2. Cilj i svrha.....	57
11.3. Način ostvarivanja .....	57
11.4. Potrebna sredstva.....	58
<b>12. Zatvorski sustav .....</b>	<b>58</b>
12.1. Uvod.....	58
12.2. Ustrojstvo i stanje kadrova u Upravi za zatvorski sustav: .....	58
12.3. Postojeće stanje.....	59
12.4. Sažetak .....	60
12.5. Mjere .....	61
<b>13. Informatizacija pravosuđa IT-strategija kao sastavni dio Strategije</b>	
<b>reforme pravosuđa.....</b>	<b>61</b>
13.1. Uvod.....	61
13.2. Financijski rizici .....	62
13.3. Kvaliteta i transparentnost.....	62
13.4. Opseg i cilj strategije.....	62
13.5. Sažetak .....	65
<b>14. Druge profesije kao sastavni dio reforme pravosuđa.....</b>	<b>66</b>
14.1. Posebno (dodatno) o državnom odvjetništvu.....	66
14.2. Ciljevi .....	67
14.3. Odvjetništvo.....	69
14.4. Javno bilježništvo .....	69

#### Legenda:

Kratkoročna mjera:	0 - 1 godine
Srednjoročna mjera:	1 - 3 godine
Dugoročna mjera:	preko 3 godine

#### Prilozi:

1. Preporuke za racionalizaciju sudske mreže – CARDS 2002
2. Razvoj alternativnih načina rješavanja sporova
3. Prijedlog strategije razvoja informacijskog i komunikacijskog sustava

# 1. Opći ciljevi

## 1.1. Pravedno i sigurno društvo

- Pravni odnosi su jasni:
- Osobe uživaju pravnu zaštitu i zaštitu temeljnih prava
- Poboljšano je izvan-sudsko rješavanje sporova
- Zločini se sprječavaju koliko god je moguće
- Mjere za borbu protiv kriminala poduzimaju se djelotvorno, u suradnji s drugim vlastima
- Počinitelji osuđeni na kaznu zatvora lišeni su slobode na sigurnim mjestima; u društvo se uključuju pomoću stručne brige i terapije
- Postoje pravična temeljna pravila za učinkovito gospodarstvo
- Postoji dobro i konzistentno zakonodavstvo
- Zakoni se pripremaju na otvoren i demokratski način
- Tekstovi propisa jasni su i razumljivi
- Zakonodavac brzo reagira na nove događaje i izazove.

## 1.2. Pravnu zaštitu pružaju neovisni suci i državni odvjetnici

- Temeljna načela za pravilno odlučivanje u sudskim postupcima zajamčena su
- Postupci se provode brzo i nepristrano - sve su osobe pred sudom jednake
- Troškovi sudskih postupaka su razumni – tko nije u mogućnosti snositi troškove ostvarenja svog zahtjeva, putem suda dobiva pravnu pomoć
- Temeljni pravni odnosi unutar poslovnih subjekata i glede nekretnina upisani su u registar trgovačkih društava, odnosno u zemljišne knjige, koji su dostupni svima.

## 1.3. Pravosuđe je učinkovit sustav u službi javnosti

- Sudovi su suvremeni i odgovarajuće opremljeni
- Pravosudni poslovi obavljaju se na sličan način
- Kadar se bira pažljivo i dobiva najbolju izobrazbu i usavršavanje.

## 2. Jačanje vladavine prava i neovisnosti pravosuđa

### 2.1. Uvod

U svakoj zemlji, a pogotovo u zemlji tranzicije koja nastoji postati članicom Europske unije, uspostava pravosuđa kao učinkovitog, pravednog, zakonitog, nepristranog i demokratskog načina rješavanja sporova, mora u sebi sadržavati komponentu neovisnog pravosuđa.

Načelno se može reći da postojeći ustavni i zakonodavni okvir (Ustav RH, Zakon o sudovima, Zakon o državnom odvjetništvu, Zakon o Državnom sudbenom vijeću, Zakon o plaćama sudaca i drugih pravosudnih dužnosnika) predstavlja dobru pravnu osnovu za uspostavu neovisnosti pravosuđa, a isto proizlazi i iz mišljenja međunarodnih stručnjaka. Postupci izbora, napredovanja, imenovanja i razrješenja sudaca i državnih odvjetnika, te postupak njihove stegovne odgovornosti, postavljeni su na način koji gotovo u potpunosti isključuje mogućnost utjecaja politike odnosno zakonodavne i izvršne vlasti.

### 2.2. Postojeći zakonodavni okvir

Sudbena vlast u Republici Hrvatskoj propisana je odredbama članaka 117. do 124. Ustava Republike Hrvatske. Sudbenu vlast obavljaju sudovi i oni su u obavljanju te vlasti samostalni i neovisni. Sudovi sude na temelju Ustava i zakona, kao i međunarodnih ugovora odnosno sporazuma.

Člankom 124. Ustava Republike Hrvatske državno je odvjetništvo definirano kao samostalno i neovisno pravosudno tijelo, ovlašteno i dužno postupati protiv počinitelja kaznenih i drugih kažnjivih djela, poduzimati pravne radnje radi zaštite imovine RH, te podnositi pravna sredstva za zaštitu Ustava i zakona.

Državno odvjetništvo obavlja svoje ovlasti na osnovi Ustava, zakona, međunarodnih ugovora koji su dio pravnog poretka Republike Hrvatske i drugih propisa koji su donijeti sukladno Ustavu, međunarodnom ugovoru i zakonu Republike Hrvatske.

Ustrojstvo i djelokrug sudbene vlasti, te drugih pravosudnih tijela (državnog odvjetništva) u Republici Hrvatskoj uređeno je slijedećim zakonima:

**2.2.1. Zakonom o sudovima** uređuje se ustrojstvo, djelokrug i nadležnost sudova, unutarnje ustrojstvo sudova, uvjeti za imenovanje i razrješenje sudaca, sudaca porotnika i predsjednika sudova, njihova prava i dužnosti, zaštita osoba i imovine pravosudnih tijela, uvjeti i postupak za imenovanje sudskih tumača, vještaka i procjenitelja, sudska i pravosudna uprava, uvjeti za prijam službenika i namještenika, čuvanje službene tajne i osiguranje sredstava za rad sudova, a posebnim odredbama određeno je ustrojstvo, djelokrug i nadležnost Vrhovnog suda RH.

**2.2.2. Zakonom o Državnom sudbenom vijeću** uređuju se uvjeti za izbor članova i predsjednika Državnog sudbenog vijeća, kao i prestanak njihove dužnosti, postupak za imenovanje i razrješenje sudaca, te postupak za utvrđivanje njihove stegovne odgovornosti, kao i druga pitanja vezana za rad Državnog sudbenog vijeća.

**2.2.3. Zakonom o državnom odvjetništvu** uređuju se ustrojstvo i nadležnost državnog odvjetništva, uvjeti i postupak za imenovanje i razrješenje državnih odvjetnika i njihovih zamjenika, njihove ovlasti, prava i dužnosti, kao i njihova stegovna odgovornost, obavljanje poslova pravosudne uprave i državnoodvjetničke uprave u državnim odvjetništvima, uvjeti za prijam službenika i namještenika, čuvanje službene tajne i osiguranje sredstava za rad državnih odvjetništava. Ovim Zakonom također je uređen ustroj i rad Državnoodvjetničkog vijeća.

#### **2.2.4. Imenovanje sudaca**

Ustavom RH zajamčena je stalnost sudačke funkcije, što znači da suci jednom imenovani na tu dužnost, tu dužnost obnašaju dok im u skladu s Ustavom RH i Zakonom ta dužnost ne prestane.

Izuzetak su suci koji se prvi puta imenuju na tu dužnost i koji se, sukladno čl. 122. st. 2. Ustava RH, prigodom prvog stupanja na sudačku dužnost imenuju na vrijeme od pet godina. Nakon ponovnog imenovanja sudac obavlja svoju dužnost stalno.

Uvjeti koje mora ispunjavati osoba da bi mogla biti imenovana na sudačku dužnost propisani su člankom 49. i 50. Zakona o sudovima.

Tako je člankom 49. propisano da za suca može biti imenovana osoba koja je državljanin Republike Hrvatske, koja ima završen pravni fakultet i položen pravosudni ispit, radno iskustvo na određenim pravnim poslovima, stručnu sposobnost i iskazane radne sposobnosti.

Duljina radnog iskustva na pravnim poslovima nakon položenog pravosudnog ispita potrebna da bi se ispunili uvjeti za imenovanje na sudačku dužnost propisana je Zakonom o sudovima, a ovisi o vrsti i rangu suda u koji se osoba imenuje na sudačku dužnost, te o vrsti poslova na kojoj je radno iskustvo stečeno.

Suce imenuje Državno sudbeno vijeće kao samostalno i neovisno tijelo, u postupku propisanom Zakonom o Državnom sudbenom vijeću. Člankom 123. Ustava RH utvrđeno je da Državno sudbeno vijeće ima 11 članova koje bira Hrvatski sabor. Člankom 4. Zakona o Državnom sudbenom vijeću određeno je da se 7 članova Vijeća bira iz reda sudaca, 2 člana iz reda odvjetnika i 2 člana iz reda sveučilišnih profesora pravnih znanosti. Članovi Vijeća biraju se na četiri godine. Članovi Vijeća između sebe biraju predsjednika i zamjenika predsjednika tajnim glasovanjem na vrijeme od dvije godine. Predsjednik i zamjenik predsjednika moraju biti iz reda sudaca.

U djelokrug Državnog sudbenog vijeća ulazi: imenovanje i razrješenje sudaca, te vođenje stegovnog postupka i odlučivanje o stegovnoj odgovornosti sudaca.

Oglas za slobodna sudačka mjesta, na prijedlog predsjednika suda ili po službenoj dužnosti (ukoliko prijedlog predsjednika suda izostane iz bilo kojeg razloga), objavljuje Ministarstvo pravosuđa, koje također prikuplja i prijave kandidata. Oglas za slobodno sudačko mjesto objavljuje se u "Narodnim novinama", a po potrebi i na drugi način.

Mišljenje o kandidatima daje nadležno sudačko vijeće koje se ustanovljuje pri županijskim sudovima za županijski sud i općinske sudove s područja nadležnosti županijskog suda, zatim pri Visokom prekršajnom sudu za sve prekršajne sudove, te pri Visokom trgovačkom sudu za sve trgovačke sudove. Poslove sudačkog vijeća za Upravni sud i Vrhovni sud RH obavlja sjednica sudaca svakog od tih sudova.

U postupku davanja mišljenja o kandidatima za suce nadležno sudačko vijeće može tražiti mišljenje i podatke o kandidatima - od predsjednika suda, odnosno neposredno višeg suda, ukoliko kandidat već obnaša dužnost suca, radi kao sudski savjetnik ili sudački vježbenik, te od drugih tijela, organizacija odnosno trgovačkih društava u kojima je kandidat zaposlen ili je bio zaposlen.

Pri davanju mišljenja u obzir uzimaju se ranije dane ocjene obnašanja sudačke dužnosti, koje u skladu s člankom 53. Zakona o sudovima daje nadležno sudačko vijeće.

Za imenovanje suca na višu sudačku dužnost, osim ispunjavanja formalnih uvjeta propisanih Zakonom o sudovima, potrebno je i odgovarajuće stručno znanje, te sposobnosti za obnašanje sudačke dužnosti, koji se utvrđuju ocjenom obnašanja sudačke dužnosti.

#### **2.2.5. Prestanak sudačke dužnosti**

Člankom 122. Ustava Republike Hrvatske propisana je stalnost sudačke dužnosti, kao i da sudac sudačku dužnost može obnašati do navršene 70 godine života.

Razlozi za prestanak sudačke dužnosti utvrđeni su člankom 67a. Zakona o sudovima. Sucu prestaje sudačka dužnost ako ga u skladu s Ustavom i zakonom te dužnosti razriješi Državno sudbeno vijeće.

Sucu prestaje sudačka dužnost po sili zakona u sudu u koji je imenovan: smrću, navršenom 70 godinom života, danom stupanja na službu u drugom sudu odnosno pravosudnom ili državnom tijelu, ako to sam zatraži, ako trajno izgubi sposobnost obavljanja svoje dužnosti, ako bude osuđen za kazneno djelo koje ga čini nedostojnim obavljanja sudačke dužnosti i ako, u skladu sa zakonom, zbog počinjenja teškog stegovnog djela, tako odluči Državno sudbeno vijeće.

### 2.2.6. Stegovna odgovornost sudaca

Stegovna odgovornost suca i stegovni postupak propisani su odredbama članaka 20. do 31. Zakona o Državnom sudbenom vijeću. Stegovni postupak provodi Državno sudbeno vijeće, koje za počinjena stegovna djela može izreći sljedeće stegovne kazne: ukor, novčanu kaznu do 1/3 plaće ostvarene u prethodnom mjesecu kroz najdulje razdoblje od šest mjeseci, te razrješenje sudačke dužnosti.

### 2.2.7. Imenovanje državnih odvjetnika

Državni odvjetnici, točnije zamjenici državnih odvjetnika (općinskih, županijskih, te zamjenici Glavnog državnog odvjetnika RH) biraju se u postupku propisanom **Zakonom o državnom odvjetništvu**.

Zamjenike državnih odvjetnika imenuje Državnoodvjetničko vijeće, kao samostalno i neovisno tijelo. Članove Državnoodvjetničkog vijeća bira Hrvatski sabor. Sedam članova Vijeća bira se iz reda zamjenika državnih odvjetnika, dva člana iz reda Hrvatskog sabora, dva člana iz reda sveučilišnih profesora pravnih znanosti. Članovi Vijeća između sebe biraju predsjednika i zamjenika predsjednika. Predsjednik Vijeća mora biti iz reda zamjenika državnog odvjetnika. Članovi Vijeća biraju se na razdoblje od četiri godine.

Slobodna mjesta zamjenika državnog odvjetnika objavljuje Državno odvjetništvo po službenoj dužnosti ili na prijedlog državnog odvjetnika u državnom odvjetništvu u koje se imenuje zamjenik ili neposredno višeg državnog odvjetnika. Oglas se objavljuje u "Narodnim novinama", a po potrebi i na drugi način.

Kod imenovanja zamjenika državnog odvjetnika Državnoodvjetničko vijeće cijeni kriterije za ocjenjivanje obnašanja državnoodvjetničke dužnosti propisane Zakonom o državnom odvjetništvu, kao što su: poštivanje rokova u tijeku postupka, kvaliteta rada, korištenje pravnih lijekova, postizanje zadovoljavajućih rezultata u radu, iskazana marljivost u rješavanju dodijeljenih predmeta, stručno znanje, sposobnost usmenog i pismenog izražavanja, sposobnost kulturnog i pristojnog odnosa sa strankama, odnos prema drugim dužnosnicima i namještenicima u državnom odvjetništvu, te ponašanje izvan službe.

### 2.2.8. Plaće sudaca i državnih odvjetnika

Plaće sudaca i državnih odvjetnika uređene su posebnim zakonom – **Zakonom o plaćama sudaca i drugih pravosudnih dužnosnika**, što znači da nisu vezane uz visinu plaća drugih dužnosnika, niti plaća državnih službenika i namještenika, kao niti ostalih osoba zaposlenih u javnim službama.

## 2.3. Ciljevi

Iz pregleda postojećeg zakonodavnog okvira proizlazi da je utjecaj zakonodavne i izvršne vlasti na sudbenu vlast onemogućen, odnosno sveden na najmanju moguću mjeru. Međutim, kao i svaki zakonodavni okvir, koliko god bio dobar, svoju pravu vrijednost potvrđuje tek u primjeni.

Stoga osiguranje dosljedne primjene postojećeg zakonodavnog okvira, njegovo stalno preispitivanje i nadogradnja, predstavljaju imperativ u zaštiti pravosudnog sustava od svakog mogućeg utjecaja drugih vlasti.

U nadogradnji mehanizama za jačanje samostalnosti i neovisnosti pravosuđa, polazište je u načelima utemeljenim u mnogim međunarodnim dokumentima, među kojima treba osobito istaći:

- Europsku konvenciju o ljudskim pravima Vijeća Europe,
- Osnovna načela neovisnosti sudstva Ujedinjenih naroda,
- Univerzalnu deklaraciju o ljudskim pravima Ujedinjenih naroda,
- Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima Ujedinjenih naroda,
- Deklaraciju o postupcima za djelotvornu primjenu osnovnih načela neovisnosti sudstva, Ekonomskog i socijalnog vijeća Ujedinjenih naroda,
- Preporuku Vijeća Europe br. R(94)12,
- Europsku povelju o Zakonima za suce Vijeća Europe.

Dakle, cilj ovog dijela strategije reforme pravosuđa je razrada instrumenata za daljnje jačanje i zaštitu sudačke:

- neovisnosti,
- samostalnosti,
- nepristranosti,
- statusa,
- učinkovitosti.

**2.3.1. Neovisnost** prije svega podrazumijeva da suci svoje odluke donose isključivo na temelju zakona, dok su druge dvije vlasti, njihova tijela i predstavnici, dužni poštovati, štiti i braniti takvu neovisnost.

Drugi aspekt neovisnosti sudaca proizlazi iz njihove obveze da pri obnašanju svoje dužnosti štite individualna prava, kao i pravo na pošteno suđenje unutar razumnog roka.

**2.3.2. Samostalnost** je neodvojivo vezana uz načelo neovisnosti sudaca. To znači da neovisnost sudaca i njihov status moraju biti osigurani zakonom, tako da je sudac i načelno i praktično neovisan od utjecaja druge dvije vlasti, da je u obnašanju svoje dužnosti oslobođen svih socijalnih, ekonomskih i političkih pritisaka, ali također slobodan i od mogućih utjecaja iz sudstva samog.

**2.3.3. Nepristranost** je možda najvažniji segment neovisnosti pravosuđa i načela vladavine prava, jer se kroz način na koji suci obnašaju sudačku dužnost stječe povjerenje u sustav u cjelini. Iako takva slika sudstva prije svega ovisi o samim sucima, također i zakonodavni i organizacijski okvir moraju biti postavljeni tako da ni na koji način ne mogu utjecati na sudačku nepristranost.

**2.3.4. Zaštita statusa** i sigurnost sudačkih mandata važna je spona u stvaranju uvjeta za dosljednu primjenu načela vladavine prava.

U tom smislu zakonima se mora onemogućiti prelazak, suspenzija ili udaljenje sudaca sa njihovih dužnosti, osim u zakonom točno određenim slučajevima i povodom odluke neovisnog sudačkog tijela nadležnog za vođenje stegovnih postupaka protiv sudaca.

Drugi važni segment sigurnosti sudačkog mandata je isključivanje mogućnosti vremenskog ograničenja mandata sudaca, što u velikoj mjeri utječe na njihovu neovisnost, stabilnost i osjećaj sigurnosti. Stoga je upitno ustavnopravno ograničenje mandata suca na razdoblje od 5 godina prilikom prvog imenovanja.

**2.3.5. Učinkovitost** se prije svega ogleda u obvezama sudaca da svoje dužnosti obavljaju djelotvorno, savjesno i bez nepotrebnog odugovlačenja, sprječavajući svaku moguću zlouporabu procesnih ovlaštenja i tako doprinoseći oživljavanju načela o pravu na suđenje u razumnom roku.

## **2.4. Provedba**

Kako te ciljeve ostvariti?

**2.4.1. Imenovanje sudaca** mora biti utemeljeno na objektivnim i javno dostupnim kriterijima koji se prije svega moraju temeljiti na profesionalnim sposobnostima sudaca. Neovisnost tijela koje bira suce, u kojem suci moraju imati stvarno prevladavajući utjecaj, mora postojati i na normativnoj razini, tako da se onemogućiti pretežiti utjecaj izvršne ili zakonodavne vlasti na odabir članova tog tijela.

**2.4.2. Stegovna, građanska (regresna) i kaznena odgovornost sudaca** moraju zakonski i praktično osiguravati provođenje brzog, poštenog i nepristranog postupka protiv sudaca.

**2.4.3. Plaće i mirovine sudaca** su vrlo važan element socijalnog i ekonomskog statusa sudaca, stoga je nužno plaće sudaca regulirati posebnim zakonom koji će uvažavati:

- a) troškove života,
- b) dužinu obnašanja sudačke dužnosti,
- c) razinu sudovanja,
- d) nemogućnost smanjivanja plaća sudaca (osim kao stegovna kazna u stegovnom postupku).

Kako plaće sudaca nisu samo pitanje socijalnog statusa sudaca već su usko povezane i s neovisnim i nepristranim položajem sudaca i onemogućavanjem nedozvoljenih utjecaja na suce (korupcija u svim svojim oblicima), važno je ovom pitanju posvetiti svu moguću pažnju.

U tom smislu bi i mirovine sudaca trebale biti regulirane posebnim zakonom, te vezane za posljednju plaću suca (ili prosjek u posljednjoj godini rada). Takvo uređenje moglo bi dovesti do pozitivnih učinaka na sudstvo u cjelini, jer bi doprinijelo ustaljivanju sudačke dužnosti, svelo fluktuaciju sudaca na druge poslove na najmanju moguću mjeru, osiguralo bržu obnovu upražnjenih sudačkih mjesta, jer suci zbog zakonom osigurane mirovine vrlo vjerojatno ne bi, osim iznimno, obnašali svoju dužnost do kraja zakonom određenog dobnog limita.

**2.4.4. Sloboda udruživanja sudaca** podrazumijeva na zakonskoj i praktičnoj razini omogućavanje strukovnog udruživanja sucima, radi promicanja njihovog profesionalnog statusa i zaštite prava.

**2.4.5. Odgovornost sudaca** podrazumijeva da suci, samostalno i neovisno obavljajući svoje dužnosti, istu obavljaju iznimno odgovorno. To znači da suci moraju biti svjesni težine svoje odgovornosti i svega što ona podrazumijeva. Jedan od načina podizanja svijesti sudaca o odgovornosti koju preuzimaju obnašajući sudačku dužnost je i stalna edukacija o značenju tog pojma i njegove važnosti za savjesno i časno obavljanje sudačke dužnosti.

## 2.5. Sažetak

Prema tome, cilj ovog dijela strategije je moguće daljnje unapređivanje zakonodavnog okvira, odnosno dosljedna primjena postojećeg, radi osiguranja samostalnosti i neovisnosti sudbene vlasti i stvaranja okruženja i uvjeta rada koji će doprinijeti podizanju društvenog ugleda sudaca kao profesije, ali i povjerenju građana u pravosudni sustav u cjelini i stabilnosti sudbene vlasti u kadrovskom smislu. Za učinkovito funkcioniranje pravosudnog sustava bitno je i zadržati suce i državne odvjetnike u sudu odnosno državnom odvjetništvu, te osigurati njihovu izgradnju, usavršavanje i stjecanje iskustva unutar sustava. Stalnost i stabilnost sustava preduvjeti su ostvarenja načela vladavine prava, ukratko – *cilj ovog dijela strategije je uspostava takvih mehanizama kojima će sudbena vlast, kao treća vlast, moći neovisno i samostalno od drugih vlasti ispunjavati svoju ustavnu zadaću u jamčenju načela vladavine prava.*

Mjere	Rok	Odgovornost za provedbu
Jačanje svijesti – Radionice		PA
Uključivanje problematike "profesionalne etike" i odgovornosti u edukativne programe za pravosudne dužnosnike i djelatnike		PA
Profesionalne dužnosti – Seminar		PA
Izmjene i dopune Zakona o Državnom sudbenom vijeću koje se odnose na stegovni postupak		MP, HS

### 3. Stvaranje učinkovitog pravosudnog sustava

Radi postizanja djelotvornosti hrvatskog pravosuđa, među svim zainteresiranim stranama postoji usuglašenost o nužnosti poduzimanja sljedećeg:

- provođenja strukturnih promjena: reorganizacije i racionalizacije sudske i državnoodvjetničke mreže,
- smanjenja zaostataka neriješenih predmeta (backlog),
- racionalnog korištenja skupog sudskog sustava, odnosno rasterećenja sudova od predmeta koji po svojoj prirodi nisu sudski,
- aktualiziranja, jačanja i privlačivosti alternativnih načina rješavanja sporova,
- skraćivanja duljine trajanja sudskih postupaka, bez ugrožavanja prava stranaka na pošteno suđenje,
- reorganiziranja sudske uprave,
- ujednačenja, a time i pojačanja, uloge sudske prakse,
- uvođenja besplatne pravne pomoći kao dijela redovnog sustava zaštite prava stranaka.

Već iz ovog zbirnog prikaza može se uvidjeti kako cilj ostvarenja djelotvornijeg pravosuđa nije moguće postići samo jednom mjerom, već nizom mjera koje u svojoj ukupnosti trebaju omogućiti njegovo ostvarivanje. Nužno je istaknuti i nemogućnost potpunog predviđanja učinaka pojedine od mjera, promatrajući ih bilo pojedinačno ili u odnosu s drugim mjerama. Zbog toga bi se tijekom implementacije svake od mjera mogla ukazati potreba za uvođenjem dodatnih mjera i postupaka.

U tom smislu ovaj dio reforme predstavlja njezin najsloženiji i najosjetljiviji dio, kroz koji će se u prvom redu ogledati uspješnost reforme.

#### 3.1. Strukturne promjene

##### 3.1.1. Uvod

Općeprihvaćeno je stajalište kako u Republici Hrvatskoj (kao relativno maloj državi s malim brojem stanovnika) postoji prevelik broj sudova; o tome dovoljno govori samo podatak da Hrvatska ima 105 općinskih sudova kao sudova prvog stupanja i 21 županijski sud kao sud drugog stupnja za suđenje u građanskim stvarima (naime, županijski sudovi su za određena kaznena djela nadležni kao sudovi prvog stupnja). Kad se tome doda od otprilike isti broj prekršajnih sudova, proizlazi da samo postojanje velikog broja sudova, kako redovnih tako i specijaliziranih, ne predstavlja garanciju građanima u brzo i učinkovito ostvarivanje zaštite njihovih prava pred sudom.

Stoga je u okviru reforme pravosuđa jedan od prioriteta ciljeva usvajanje strategije i dinamike reorganizacije (racionalizacije) mreže sudova.

### 3.1.2. Postojeće stanje

U Republici Hrvatskoj sudbenu vlast obavljaju prekršajni, općinski, trgovački i županijski sudovi, Visoki prekršajni sud RH, Visoki trgovački sud RH, Upravni sud RH, te Vrhovni sud RH, kako slijedi:

Prvostupanjski sudovi	Broj sudova
Prekršajni sudovi	110
Općinski sudovi	105
Trgovački sudovi	12

Drugostupanjski sudovi	Broj sudova
Županijski sudovi	21 (sude i u prvom stupnju kada je to zakonom određeno)
Visoki prekršajni sud RH	
Visoki trgovački sud RH	
Upravni sud RH	
Vrhovni sud RH	

U svim sudovima u Republici Hrvatskoj ima ukupno 1907 sudaca, 451 sudskih savjetnika, 234 sudskih vježbenika i 6022 službenika i namještenika.

**Državno odvjetništvo** u Republici Hrvatskoj ustrojeno je kroz općinska državna odvjetništva, županijska državna odvjetništva i Državno odvjetništvo RH, odnosno ukupno postoji 59 općinskih državnih odvjetništava, 20 županijskih državnih odvjetništava, **Ured za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta** i Državno odvjetništvo Republike Hrvatske.

U državnim odvjetništvima zaposleno je 558 državnih odvjetnika i zamjenika državnih odvjetnika, 89 državnoodvjetničkih savjetnika, 76 državnoodvjetničkih vježbenika i 666 službenika i namještenika.

### 3.1.3. Cilj

Donošenje odluke o tome:

- koji će se sudovi zadržati kao potrebni za učinkovito funkcioniranje pravosuđa – vrsta sudova (općinski, županijski, trgovački, prekršajni, Upravni sud RH),
- broj tih sudova,
- njihova stvarna i mjesna nadležnost.

### 3.1.4. Razlozi

Zbog prevladavajućeg stajališta o prevelikom broju i neodgovarajućoj mreži sudova, kao što je već ranije navedeno, veliki broj sudova ne osigurava brzo rješavanje sporova. Takav sustav je također skup, zahtijeva ogromna sredstva, kako

za infrastrukturna ulaganja (izgradnja, rekonstrukcija, zakup zgrada sudova i drugih pravosudnih tijela, njihovo opremanje, osiguranje, informatizaciju) i pokriće materijalnih troškova, tako i za plaće i druge izdatke, pa se opravdano može postaviti pitanje racionalnog korištenja sredstava. To, dakako, ne znači da se u državnom proračunu ne osiguravaju dovoljna sredstva za funkcioniranje pravosuđa, već da osigurana sredstva valja iskoristiti na najbolji mogući način.

U tom kontekstu nužno je utvrditi može li se cilj postići stvaranjem racionalnije mreže sudova – smanjenjem odnosno spajanjem postojećih sudova (npr. mogućnost «stapanja» prekršajnih sudova u posebne odjele općinskih sudova, smanjenje broja trgovačkih i županijskih sudova koji ne trebaju nužno slijediti administrativnu podjelu Republike Hrvatske), te drugačijim određivanjem njihove stvarne i mjesne nadležnosti.

Nadalje, u pogledu nadležnosti za suđenje u kaznenim stvarima valjalo bi izmijeniti postojeće odredbe o nadležnosti općinskih i županijskih sudova, kako bi se ubuduće izbješlo stvaranje zaostataka u ovoj vrsti sudova.

Jedan od pristupa je da općinski sudovi preuzmu suđenje u svim kaznenim postupcima, neovisno o visini zapriječene kazne za određeno kazneno djelo. Time bi županijski sudovi prestali biti nadležni za suđenje u prvom stupnju u kaznenim predmetima. Ovakav je pristup preporučen i u okviru projekta CARDS 2002.

Prema obrazloženju ove preporuke, kaznena djela ne postaju složenijima samom činjenicom što je za njih propisana veća kazna. S druge strane, sucima općinskih sudova ništa se ne mijenja u načinu vođenja postupka. Međutim, ukoliko bi se usvojio ovakav pristup, tada bi s obzirom na veće opterećenje općinskih sudova, trebalo razraditi način da se dosadašnji suci županijskih sudova privremeno upute na rad u općinske sudove, radi odlučivanja u ovakvim predmetima.

Prije donošenja konačne odluke, neophodno je napraviti analize o prednostima i nedostacima svake od predloženih opcija, ali jednu od njih će trebati nužno odabrati kako bi se trajno onemogućilo stvaranje zaostataka u kaznenim predmetima.

Potpuno je jasno da se ovako strateški važnoj odluci za funkcioniranje pravosudnog sustava u Republici Hrvatskoj ne može pristupiti brzopleto i napamet. Prije donošenja bilo kakve odluke potrebno je napraviti potpunu i preglednu *analizu* – “snimku postojećeg stanja” u kojoj će biti pregled svih sudova u Republici Hrvatskoj, razvrstanih prema njihovoj stvarnoj i mjesnoj nadležnosti, broju sudaca i drugog osoblja, njihovoj opterećenosti u odnosu na broj stanovnika na području nadležnosti suda, odnosno na priliv predmeta, uzimajući pritom u obzir i strukturu predmeta, uvjete rada, itd.

Stoga, će od velikog značaja za donošenje odluke biti upravo jedna takva analiza koja se radi u okviru projekta CARDS 2002. Twining project s Finskom, njegove komponente B – organizacija i struktura hrvatskih sudova. Naime, izrađen je upitnik koji je poslan svim sudovima, sudovi su u međuvremenu dostavili odgovore

koji su obrađeni, a nakon analize sačinjene su i preporuke. Prijedlozi sadržani u ovim preporukama, sačinjeni su prema točno definiranim kriterijima:

- geografski položaj i područje obuhvaćeno sudom,
- broj stanovnika na tom području,
- opterećenost suda obzirom na broj i vrstu predmeta.

Prijedlozi sadržani u ovim preporukama biti će od velikog značenja prigodom donošenja odluke u pogledu buduće mreže sudova – koliko ćemo sudova imati, koje vrste i s kojom nadležnošću.

### **3.1.5. Kada?**

Ovako osjetljiv cilj nije niti moguće, a niti potrebno provesti „preko noći“. Strategijom treba predvidjeti dinamiku i rokove u kojima će se sudovi za koje se takva odluka donese (ako se donese), ukinuti odnosno spojiti.

Dakle, ovaj dio strategije treba u razumnom roku stvoriti sustav mreže sudova koji će istodobno biti racionalan, ne umanjujući pri tome pravo građana na pristup sudu.

Strategijom također u okviru ovog pitanja treba dati odgovor i na sudbinu i položaj sudaca i ostalih zaposlenih u sudovima koji će se ukinuti odnosno spojiti (sudbini njihovih radnih mjesta, ponudi drugog radnog mjesta, prekvalifikaciji, otpremninama itd.), kako bi se u potpunosti zaštitio njihov socijalni položaj i prava.

Posve je razumljivo, također, da će reorganizacija sudske mreže utjecati i na mrežu državnih odvjetništava – koja se možda u ovom trenutku ne čini potrebnom, ili barem prioritetnom, ali nikako se ne smije smetnuti s uma da će promjena broja i nadležnosti sudova vjerojatno zahtijevati promjene u nadležnosti i/ili organizaciji državnih odvjetništava.

### **3.1.6. Sažetak**

Prema tome, rezultati i preporuke koji će proizaći iz analize ovog upitnika bit će dobra osnova za donošenje ove važne odluke za budućnost hrvatskog pravosuđa. U sklopu toga, valja donijeti i definitivnu odluku o ulozi prekršajnih sudova (hoće li oni ostati kao samostalni sudovi, hoće li se “pretvoriti” u sudove male vrijednosti ili će se spojiti sa općinskim sudovima, kao njihovi odjeli, s istom ili sličnom stvarnom nadležnosti), te Upravnog suda RH (hoćemo li i nadalje zadržati koncepciju samo jednog ovakvog suda ili će se upravno sudovanje proširiti na više sudova). O odgovoru na ova pitanja ovisi i raspodjela sredstava CARDS-a namijenjenih za prekršajne sudove i Upravni sud RH, a kada je riječ o Upravnom sudu RH i o deklaracijama, rezolucijama i preporukama Vijeća Europe, koje se odnose na ostvarivanje prava građana na pristup sudu.

Osim toga, nove tehnologije (elektronski način komuniciranja) smanjuju potrebu neposredne komunikacije čak i u određenim sudskim radnjama, pa je i to razlog što će se pokazati opravdanim ukinuti neke od sudova.

Mjera	Rok	Odgovornost za provedbu
Analiza gospodarskog učinka spajanja općinskih sudova i prenošenja kaznenih predmeta sa županijskih sudova na općinske sudove	srednjoročna	MP
Spajanje općinskih i prekršajnih sudova - pilot projekt	srednjoročna	MP, HS
Spajanje općinskih sudova - značajno smanjivanje broja tih sudova	dugoročna	MP, HS
Spajanje županijskih sudova - smanjenje broja tih sudova	dugoročna	MP, HS

### **3.2. Smanjenje zaostataka neriješenih predmeta (backlog)**

#### **3.2.1. Uvod**

Smanjenje zaostataka neriješenih predmeta u sudovima je svakako jedan od najvažnijih ciljeva reforme hrvatskog pravosuđa jer tek kada se zaostatak predmeta u sudovima dovede na razumnu mjeru onog broja predmeta koji omogućava da sudovi i suci upravljaju tim predmetima, a ne da ti predmeti" upravljaju sudovima" moći će se govoriti i o prednostima ili nedostacima svake druge reforme.

#### **3.2.2. Postojeće stanje**

Naš pravosudni sustav već godinama "vuče" velik broj zaostataka koji u značajnoj mjeri doprinose javnoj predodžbi o nedjelotvornosti hrvatskog pravosuđa, neovisno o tome što hrvatski sudovi iz godine u godinu rješavaju veći broj predmeta u odnosu na priljev predmeta iz prethodne godine. Uz to, kada se pogleda struktura predmeta, proizlazi da tako veliki zaostatak stvaraju tzv. nekontradiktorni predmeti (zemljišnoknjižni, ovršni i neki izvanparnični predmeti), koji po svojoj prirodi i nisu sudski predmeti u užem smislu jer u pravilu ne zahtijevaju dugotrajno izvođenje dokaza i prosuđivanje o suprostavljenim zahtjevima stranaka i zbog toga ne bi objektivno trebali dugo trajati. Tome u prilog govore i podaci o broju predmeta Republike Hrvatske pred Europskim sudom za ljudska prava, čiju većinu čine predmeti kršenja prava na suđenje u razumnom roku (čl. 6. EHCR), s trendom porasta predmeta uz istovremeni rast predmeta pred Ustavnim sudom RH.

Nadalje, kada se pogleda broj neriješenih predmeta krajem jedne kalendarske godine po pojedinim sudovima proizlazi da su "krivci" za taj zaostatak samo neki sudovi. Radi se u pravilu o sudovima u velikim gradovima, koji su regionalna, politička i gospodarska središta i gdje se odvija i najveći promet, kao što su Zagreb, Split, Rijeka i Osijek.

S druge strane velik broj sudova bez obzira na vrstu ili stupanj sudovanja redovito godinama djelotvorno i bez povrede prava stranaka na suđenje u razumnom roku ne generira zaostatke u pravosuđu.

Tako primjerice sudovi Čakovec, Koprivnica, Virovitica.

Analizom rada tih sudova i uvjeta u kojima oni djeluju kroz period od posljednjih dvadesetak godina može se vidjeti da svi ti sudovi imaju približno identične uvjete rada koji se mogu sažeti u sljedećem:

- stabilan i gotovo nepromijenjen broj primljenih predmeta tijekom godine,
- stabilna struktura novoprimljenih predmeta,
- dovoljan broj sudaca usklađen s Okvirnim mjerilima Ministarstva pravosuđa,
- manju fluktuaciju sudačkog i službeničkog kadra.

Prema tome, vodeći računa prije svega o sudovima koji objektivno imaju veliki broj neriješenih predmeta (zaostaci), u okviru ovog dijela strategije nužno je i dalje primjenjivati i unapređivati postojeće, te razrađivati nove mjere, kako bi se zaostatak što prije smanjio odnosno kako bi se postigla zadovoljavajuća ažurnost svih sudova u Republici Hrvatskoj

Potrebno je i jasno osmisliti novu ulogu sudskih savjetnika kao pomoćnika sudaca (u prikupljanju građe sudske prakse i druge stručne literature), kada više ne budu isključivo angažirani na neposrednom rješavanju predmeta. Pri tome, imajući u vidu da uz zemljišnoknjižne predmete osobit problem predstavljaju i ovršni predmeti, treba predložiti mjere koje će, uz predložene izmjene i dopune Ovršnog zakona, omogućiti da se rješenje o ovrsi brzo i provede. Naime, smatra se da je stranka u potpunosti ostvarila pravo na suđenje u razumnom roku tek onda kada je odluka suda i izvršena (provedena).

Dakle, nužno je izraditi analizu uspješnosti neke od mjera za smanjenje zaostataka, kao što su:

- prijenos predmeta sa opterećenih na manje opterećene sudove, i to u kolikoj su se mjeri smanjili zaostaci u sudovima s kojih su predmeti upućeni na rada u druge sudove i u kolikoj mjeri su predmeti na sudovima na koje su upućeni brže riješeni,
- proširenje ovlasti i nadležnosti sudskih savjetnika,
- zapošljavanje sudskih savjetnika na većim sudovima (tijekom 2004. godine na većim sudovima zaposleno je oko 100 sudskih savjetnika),
- proširenje ovlasti zemljišnoknjižnih referenata i drukčija organizacija rada na z.k. odjelima većih općinskih sudova.

### 3.2.3. Cilj

Smanjenje zaostataka ne može se postići preko noći ili nekim jednostavnim zakonodavnim potezom, gdje se samo na papiru određen broj predmeta seli iz sudske u neku drugu nadležnost, a da broj predmetima u kojima se traže ostvarenje ili zaštita nekih prava u biti ostaje isti. Dakle, veliki zaostaci zahtijevaju određeno srednjoročno vrijeme za njihovo rješavanje. Ipak, postoje određene mjere koje nas mogu u relativno kratkom vremenu približiti postizanju cilja, tj. zaustaviti rast broja zaostataka. Stoga se ovaj dio reforme usmjerava prije svega na mjere koje moraju dovesti do zaustavljanja porasta broja neriješenih predmeta, te započinjanje smanjenja broja neriješenih predmeta. Kako je veliki broj predmeta u radu uzrok i tome što postupci traju predugo, jer uz neprimjerenu preopterećenost pojedinog suca dovodi do toga da se i sudački rad neučinkovito rasipa u stalnom istovremenom radu na velikom broju predmeta bez konačnog rješenja pojedinog slučaja, odnosno rješava se ili manji broj predmeta od mogućeg, odnosno lakših predmeta, dok stariji i teži predmeti ostaju neriješeni.

Polazeći prije svega od konstatacije da se pitanje smanjenja broja predmeta u sudovima - osim promjenom i suženjem nadležnosti, porastom pravne kulture u RH, jačanjem sveukupne financijske discipline građana i pravnih osoba, boljim gospodarskim prilikama u zemlji, može postići jedino naporima pravosuđa samog, smatramo da postoji niz kratkoročnih mjere za postizanje (približavanje, lakše ostvarenje) tog cilja, i to:

- a) Prekovremeni rad sudaca – u onim sudovima za koje se utvrdi da imaju neprimjereno veliki zaostatak u radu uz važnu napomenu da se može raditi samo o mjeri ograničenog trajanja koja opravdanje uvođenja može naći u činjenici da u pravilu samo suci u sudovima opterećenih velikim brojem predmeta mogu dovesti stanje suda u stanje zadovoljavajuće djelotvornosti. Ako bi takva mjera imala duže trajanje mogla bi ozbiljno dovesti u pitanje pravo stranaka na pravično suđenje (prvenstveno se to odnosi na Općinske i Županijske u Zagrebu, Splitu, Rijeci).

Kako bi se ova mjera mogla provesti, biti će nužno utvrditi kriterije i mehanizme koji će stimulirati rad na najstarijim složenim predmetima, kako u redovnom radnom vremenu, tako i prekovremenom radu.

Ta će mjera biti usko povezana i sa stvaranjem sustava za procjenu vrijednosti predmeta u radu i riješenih predmeta, te sa primjerenim sustavom nagrađivanja.

Konkretno, radi uvođenja ove mjere potrebno je prethodno učiniti sljedeće:

- uvesti jasne i objektivno provjerljive kriterije za kvantitativno vrednovanje rada svih sudaca,
- poticati rad na starim predmetima (npr. starijim od 5 godina),
- uvesti nagrađivanje koje će suće poticati na dodatni angažman,
- informatizirati praćenje kretanja predmeta i sudske statistike radi objektivnog i transparentnog praćenja rada u predmetu

- b) Upućivati sudaca (uz njihov pristanak) sa sudova koji nemaju zaostataka u radu na rad u sudove u kojima su zaostaci neprimjereno veliki, na način da to ne utječe na ažurnost sudova iz kojih se suci upućuju na rad.

Konkretne rezultate u kratkom roku, uz minimalne troškove i napore sudaca, ova bi mjera mogla dati pri rješavanju zaostataka u Županijskim sudovima (Zagreb, Split, Rijeka, Velika Gorica...) upućivanjem na rad sudaca iz Županijskih sudova koji nisu opterećeni velikim brojem predmeta (Čakovec, Virovitica, Varaždin, Pula...), što rad u drugostupanjskom građanskom odjelu omogućuje.

- c) Nastaviti delegirati predmete s opterećenih na manje opterećene sudove, prema odluci Vrhovnog suda RH, u skladu s već započetim mjerom.
- utvrditi kriterije za broj sudskih savjetnika po sudovima.
- d) Učinkovito koristiti rad sudskih savjetnika u svim sudovima, uz povećanje njihovoga broja. Da bi se sudski savjetnici mogli u potpunosti angažirati na rješavanju manje složenih predmeta uz nadzor sudaca ili kao njihovi pomoćnici, nužno je uz organizaciju postojećih savjetnika i njihova rada u sudovima:
- povećati broj vježbenika u sudovima i državnim odvjetništvima.
- e) Učinkovito koristiti sudačke vježbenike za vrijeme trajanja njihove obuke, na način da se u svakom sudu (veliki sudovi nikako ne koriste tu mogućnost!) napravi plan njihova rada i mogućnost obavljanja konkretnih poslova u sudu, posebice radi rasterećenja sudaca od obavljanja poslova koji nisu sudački «u širem smislu» (izračun pristojbi), traženjem i pripremanjem propisa, sudske prakse u složenijim predmetima, ali i izradom nacрта jednostavnijih odluka i slično. Predlaže se također produžiti staž sudačkih vježbenika za najmanje jednu godinu, tako da bi sudački (ali i državnoodvjetnički) vježbenici mogli po položenom pravosudnom ispitu raditi uz suce kao pomoćnici sudaca.
- f) U okviru kratkoročnih mjera potrebno je naći načine kojima bi se spriječio tzv. "prazan hod" predmeta, među koje mjere treba uvesti sljedeće:

U sudovima osigurati rad službe sastavljene od jednog ili više iskusnih sudaca sa odličnim znanjem procesnog i materijalnog prava (uz pomoć sudskog savjetnika) koji će:

- pomoći pri rješavanju procesnih i materijalno pravnih problema u starijim i složenijim predmetima,
- pregledati pisano obrazloženje odluke u takvim predmetima prije otpremanja strankama i ukazati na počinjene pogreške koje se mogu otkloniti,
- pregledati predmete u kojima se primjerice donosi odluka o nenadležnosti, odluka o izazivanju sukoba nadležnosti, odnosno zahtjeva delegacija suda, te upozoriti na već postojeću sudsku praksu kako bi se izbjeglo nepotrebno upućivanje predmeta drugom sudu,

- napraviti podsjetnike – listove za provjeru predmeta prije dostavljanja predmeta višem sudu na žalbeni (revizijski) postupak, čime će se spriječiti nepotrební gubitak vremena uslijed vraćanja predmeta niže stupanjskih sudova zbog otklanjanja nedostataka (primjerice punomoći, dostavnice, vrijednosti predmeta spora...), te osigurati konačna provjera o službi, što mogu izvršiti i sudski savjetnici prije same otpreme.
- u županijskim sudovima osigurati brzu provjeru pripremljenosti predmeta za odlučivanje po žalbi, kako bi se u što većem broju slučajeva izbjeglo da se predmeti remitiraju nekoliko mjeseci po dolasku u žalbeni sud.

Racionalno koristiti skupi sudski sustav, odnosno rasteretiti sudove od predmeta koji po svojoj prirodi nisu sudski predmeti.

Sudski sustav je skup stoga njegovo angažiranje mora biti postavljeno na racionalnoj osnovi. Zato bi sudovi trebali rješavati samo one predmete koji se zbog razine važnosti prava koje se štiti, ne mogu rješavati nigdje drugdje. Naime, sudski je postupak, bez obzira na to o kojoj se vrsti postupka radi, prema svojoj prirodi spor. Postoje suprotstavljeni interesi stranaka, argumenti koji se međusobno potiru, valja utvrditi i procijeniti sve iznesene činjenice i dokaze, što nužno traje određeno vrijeme. Upravo zato da bi sudovi u ovim postupcima bili brži, moraju biti rasterećeni rješavanja predmeta koji po svojoj prirodi ne spadaju u "prave sudske predmete".

Prema navedenom, u okviru ovog dijela strategije treba procijeniti i odlučiti od koje bi (još) vrste predmeta trebalo rasteretiti sudove, te nadležnost za odlučivanje o njima prenijeti na druge službe.

Naime, ostavinski postupci su preneseni na javne bilježnike, u okviru izmjena i dopuna Ovršnog zakona dio ovršnih postupaka također se prenosi na javne bilježnike, pa u sklopu toga treba razmotriti koje postupke na koje službe i u kojem roku treba također izuzeti iz sudske nadležnosti.

### **3.3. Duljina trajanja sudskih postupaka**

#### **3.3.1. Uvod**

Uz veliki broj zaostataka, duljina trajanja postupaka jedan je od glavnih čimbenika percepcije javnosti o neučinkovitosti našeg pravosuđa. Ako se pođe od standarda Europskog suda za ljudska prava u Strasbourgu prema kojima razumno trajanje sudskog postupka ne smije biti duže od 3 godine, tada proizlazi da relativno veliki broj postupaka u Hrvatskoj traje duže od tog vremena. Takvoj slici doprinosi i činjenica o sve većem broju ustavnih tužbi koje građani podnosi Ustavnom sudu Republike Hrvatske radi zaštite prava na suđenje u razumnom roku.

### 3.3.2. Postojeće stanje

U građanskim predmetima koji se vode pred općinskim sudovima 62% predmeta rješava se u postupcima koji traju do jedne godine, dok se 38 % predmeta rješava u postupcima koji traju dulje od godine dana.

U građanskim predmetima u kojima je uložena žalba (drugostupanjski postupak) statistički podaci promatraju se za trajanje postupka do šest mjeseci, odnosno trajanje postupka preko šest mjeseci.

Prosječno trajanje građanskog postupka do šest mjeseci iznosi 60% riješenih predmeta, a preko šest mjeseci prosječno trajanje postupka iznosi 40% riješenih predmeta.

Prosječno trajanje postupka do donošenja odluke u kaznenim predmetima pred općinskim sudovima koji traju do jedne godine iznosi 56% riješenih predmeta, a preko jedne godine trajanje postupka iznosi 44% riješenih predmeta.

U kaznenim predmetima pred županijskim sudovima kada sude u prvom stupnju prosječno trajanje postupka do jedne godine iznosi 70% riješenih predmeta, a preko jedne godine trajanje postupka iznosi 30% riješenih predmeta.

Ukupno trajanje kaznenog postupka pred općinskim i županijskim sudovima kada sude u prvom stupnju prosječno trajanje postupka do jedne godine iznosi 63% riješenih predmeta, a preko jedne godine iznosi 37% riješenih predmeta.

U kaznenim predmetima kada je uložena žalba odnosno pravni lijek, statistički podaci promatraju se za trajanje postupka do tri mjeseca, odnosno preko 3 mjeseca.

Prosječno trajanje kaznenog postupka do tri mjeseca iznosi 56% riješenih predmeta, a preko tri mjeseca prosječno trajanje postupka iznosi 44% riješenih predmeta.

Prosječno trajanje postupka pred trgovačkim sudovima do jedne godine je 60% predmeta, a trajanje postupka preko jedne godine je 40%.

Ovi podaci odnose se na statističke podatke o radu sudova za 2002., 2003. i 2004. godinu”.

### 3.3.3. Cilj

Omogućiti građanima sukladno članku 6. Europske konvencije o ljudskim pravima i Ustavu RH pravo da sud o njihovom pravu odluči u razumnom roku.

#### **Kako ga ostvariti?**

#### **Postoji li nesklad između zakonodavnih rješenja i prakse?**

Može se smatrati da je u Hrvatskoj donesen prihvatljiv zakonodavni okvir, odnosno da postojeći procesni propisi (Zakon o parničnom postupku i Zakon o

kaznenom postupku) ne doprinose stvaranju zaostataka. Drugim riječima, procesni instituti u tim zakonima predstavljaju učinkovit mehanizam za sprječavanje zloupotrebe procesnih ovlaštenja stranaka, odnosno za sprječavanja nepotrebnog odugovlačenja postupka. Da je tome tako, proizlazi i iz mišljenja finskih stručnjaka u okviru Komponente C CARDS-a 2002.

Kako međutim, sudski postupci još uvijek dugo traju, to proizlazi da se ti procesni instituti nedovoljno koriste. Prema tome, potrebno je suče ohrabriti da više koriste procesna sredstva kako bi onemogućili stranke da svojim postupcima nepotrebno odgađaju ročišta i time produljuju trajanje postupka. U tom smislu valjalo bi razraditi poseban program edukacije i međusobne razmjene iskustava u pogledu praktičnog načina korištenja raspoloživih zakonskih sredstava za učinkovito vođenje sudskog postupka.

Uz to, zamijećeno je da je jedan od generatora ili uzročnika ovog problema praksa županijskih sudova, kao sudova drugog stupnja, koji općenito često ukidaju po žalbi odluke prvostupanjskih sudova, što je dakako njihovo pravo kada ocijene da je to, zbog bitnih povreda postupka ili nedovoljno utvrđenog činjeničnog stanja, nužno za potpunu zaštitu prava stranaka u postupku. Međutim, ono što jest problem je činjenica da to katkada sudovi čine i više puta u istom predmetu, pa onda postupak traje nekoliko godina.

Međutim, katkada se uzrok produljenja trajanja postupka nalazi već na samom početku u tužbi i prilogima, čiji nedostaci se utvrde tek kasnije tijekom postupka. Stoga bi valjalo razraditi sustav prethodnog ispitivanja tužbe kako bi se ti nedostaci što ranije otklonili tzv. "trijaža u parničnom postupku".

Poseban problem predstavlja činjenica da se ročišta nerijetko odgađaju zbog neiskazane dostave, što samo po sebi produžuje trajanje sudskog postupka, osobito na velikim sudovima gdje se zbog velikog broja predmeta dodijeljenih u rad pojedinom sucu ročišta rjeđe zakazuju. U okviru ovog dijela reforme valjalo bi provesti analizu učinkovitosti novih pravila o dostavi propisanih procesnim zakonima, te po potrebi predložiti nove mjere za onemogućavanje da dostava bude jedan od razloga duljeg trajanja postupka.

Stoga bi izmjenama Zakona o parničnom postupku valjalo ograničiti tu mogućnost, odnosno iznaći načine da se postupak pravomoćno dovrši bez nepotrebnog odugovlačenja i ponavljanja.

#### **3.3.4. Sažetak**

Ovaj dio strategije uz smanjivanje zaostataka u broju neriješenih predmeta, predstavlja zasigurno onaj segment po kome će stranke i javnost prepoznavati uspješnog reforme. Jer, povjerenje građana i javna predodžba o pravosuđu promijenit će se tek onda kada sudski postupci u svojoj ukupnosti budu kraće trajali. Stoga se u ovom dijelu reforme, uz nužne zakonodavne promjene, akcijskim planom koji je prilog ovoj strategiji, predviđa niz, prije svega kratkoročnih mjera, kojima će se skratiti trajanje postupaka.

Mjera	Rok	Odgovornost za provedbu
Uvođenje jasnih i objektivno provjerljivih kriterija za kvantitativnu ocjenu rada svih sudaca	srednjoročna	MP, VS
Naknada za prekovremeni rad sudaca	srednjoročna	MP, VS
Ohrabriti rad na starijim predmetima uz pomoć poticaja i nadzora	srednjoročna	MP, VS
Premjestiti suce sa sudova koji nemaju zaostataka u radu na rad u sudove na sudove koji imaju prekomjerne zaostatke, ali to ne bi trebalo utjecati na učinkovitost sudova iz kojih su ti suci upućeni	srednjoročna	DSV
Nastaviti delegaciju predmeta s opterećenih na manje opterećene sudove	srednjoročna	VS
Učinkovito korištenje rada sudskih savjetnika	dugoročna	MP
Učinkovito korištenje rada sudskih vježbenika	srednjoročna	MP
Organizacija posebne službe za podršku na sudovima	srednjoročna	MP
Nastavak uspješnog modela zemljišnoknjižnih referenata	srednjoročna	MP
Izmjene i dopune Ovršnog zakona: prodaja zaplijenjene imovine od strane privatnih društava	srednjoročna	MP, HS
Prenošenje rješenja o ovrsi na temelju vjerodostojne isprave na javne bilježnike	nekoliko mjeseci	MP, HS, UJB
Ispitivanje uvođenja platnog naloga (imajući na umu i u skladu s radom za EU uredbu/direktivu)	srednjoročna	MP
Paket mjera (tj. organizacija, dodjela predmeta u rad, izobrazba, korištenje obrazaca, kriteriji za broj predmeta, prekovremeni rad, nadzor) za borbu protiv zaostataka u zemljišnoknjižnim predmetima)	srednjoročna	MP
Razvoj sudske statistike koja zadovoljava zahtjeve kontrole i usmjeravanja sposobnosti zaposlenih	srednjoročna	MP
Seminari za praktičare o mogućnosti korištenja postupovnih instrumenata	srednjoročna	PA
Nastavak edukacije pravosuđa o učinkovitom korištenju postupovnih instrumenata (standardni trening) i edukacija o primjeni Europske konvencije o ljudskim pravima i temeljnim slobodama	srednjoročna	PA

## 4. Sudska uprava u funkciji reforme pravosuđa

### 4.1. Uvod

Diljem Europe sudbeni su sustavi pod pojačanim društvenim i političkim pritiskom da smanje broj neriješenih predmeta, ubrzaju vrijeme postupanja, ojačaju pravnu sigurnost građana i glede predvidivosti trajanja postupka poboljšaju svoju funkcionalnu organizaciju, pojačaju odgovornost za raspolaganje dodijeljenim im sredstvima i posvete više pozornosti odnosima s medijima i javnošću. Kao posljedicu toga, državne vlasti mnogih europskih zemalja prepoznale su nužnost dodatnog investiranja u sudbene sustave, ali i mijenjanja postupovnih pravila u području građanskog, kaznenog i upravnog prava.

Međutim, istovremeno s ovim naporima, sve se više prepoznaje i neizbježnost promjena u institucionalnom uređenju sudbenog sustava kao i načina na koji je organiziran rad unutar pojedinačnih sudova kao osnovnih organizacijskih jedinica unutar tog složenog sustava. U tom kontekstu se i ulozi koju upravljanje sudovima (sudska uprava) može imati u ukupnom poboljšanju stanja u sudbenoj vlasti poklanja sve više pozornosti i zagovaraju drugačiji pristupi.

### 4.2. Teorija organizacijskog managementa

Gotovo sve suvremene teorije managementa kao upravljanja organizacijama polaze od zajedničke definicije ove djelatnosti:

Management je djelatnost koja organizaciji omogućuje ispunjavanje njezinih temeljnih zadataka i ciljeva na najbolji (kvaliteta) i najučinkovitiji (efikasnost i ekonomičnost) način.

No, u primjeni ove teorije na djelovanje sudova, svakako valja imati na umu i jednu bitnu razliku. Naime, djelovanje sudova prvenstveno se mjeri zakonitošću i pravičnošću, a tek podredno (i u novije vrijeme) i učinkovitošću.

Stoga bi ova teorija upravljanja organizacijama primijenjena na sudove – pa i hrvatske sudove – mogla glasiti kako slijedi:

Temeljni zadatak sudova je upravljati sudskim predmetima (postupcima) od njihova zaprimanja do njihova rješavanja na najbolji (u skladu sa zakonom) način i u „razumnom roku“ (ali pri čemu i ekonomičnost i učinkovitost sve više dobivaju na značenju).

Iz ovoga jednostavnom matematičkom operacijom možemo odrediti i mjerilo optimalnog (ili čak idealnog) djelovanja svakog pojedinog suda:

Sud izvršava svoje zadatke na optimalan način kada mu je broj riješenih predmeta (u skladu sa zakonom) u nekom vremenskom razdoblju (npr. 1 godine) jednak broju zaprimljenih.

Prvi i nužan korak u reformi pravosudnog sustava u RH, a onda i reformi sudske uprave, bio bi prihvaćanje ovakvog shvaćanja temeljne svrhe i djelovanja sudova - pored onog tradicionalnog shvaćanja po kojemu „sudovi sude po zakonu“ i ništa više.

Sukladno tome, konačan cilj svake reforme pravosuđa trebao bi biti stvaranje uvjeta koji ukupnu situaciju u pravosudnom sustavu mogu što više i što dugotrajnije približiti (naravno da u tome postoje i neke objektivne okolnosti i ograničenja) ovom idealu.

Ovo se, naravno, može postići samo dobro promišljenim i usklađenim djelovanjem na svim razinama sustava, no u ovom dijelu Strategije reforme pravosuđa u RH usredotočit ćemo se upravo na unaprjeđenje djelovanja sustava na razini upravljanja sudovima.

### **4.3. Od „sudske uprave“ k „sudskom managementu“**

Pažljivijim čitanjem zakonskih i podzakonskih propisa (ali i promatranjem prakse) kojima je u RH uređena sudska uprava, na jednostavno pitanje „tko upravlja hrvatskim sudovima?“ – poglavito ako se ovo pitanje postavi u kontekstu „court managementa“ i spomenutih teorija organizacijskog upravljanja - nije jednostavno dati odgovor.

Na prvi pogled bio bi to predsjednik suda (Vidi čl. 5. Sudskog poslovnika: „Predsjednik suda upravlja sudom“...). No, dubljom analizom naznačenih propisa brzo se dolazi do zaključka kako predsjednik suda nije niti jedini koji u tome sudjeluje, niti ima sve ovlasti koje bi za to bile potrebne. U smislu „court managementa“ - kao osiguranja uvjeta za optimalno djelovanje suda u njegovoj temeljnoj djelatnosti - tu se preklapaju ingerencije Ministarstva pravosuđa kroz poslove pravosudne uprave i nadzora nad poslovima sudske uprave, zatim neposredno viši sud, sudski odjeli i predsjednici sudskih odjela, tajnik suda, sudska pisarnica i voditelj pisarnice, a svakako i sami suci u djelu u kojem samostalno i neovisno upravljaju sudskim postupcima. Na ovo treba dodati i zakonske propise – prvenstveno postupovne – i Sudski poslovnik koji detaljno normira (ili čak „pre-normira“) sve postupke unutar suda koji nisu regulirani na drugi način.

No, s druge strane, treba naglasiti kako i u pozitivnom zakonskom uređenju ove djelatnosti predsjednici sudova u RH imaju i mnoge ovlasti koje se u stručnoj literaturi navode kao „srce court managementa“.

Tako npr. Zakon o sudovima propisuje da „Predsjednik suda obavlja poslove sudske uprave sukladno zakonu i Sudskom poslovniku“ (čl. 26), a Sudski poslovnik u čl. 1. određuje da se „Sudskim poslovnikom propisuju osnove ustroja i poslovanja u sudovima“, te da se „...uredno i pravodobno obavljanje poslova sudske uprave... osigurava primjenom Sudskog poslovnika.“

Međutim, bez jasne naznake što se podrazumijeva pod „poslovanjem suda“, „urednim i pravodobnim“ ili „pravilnim radom suda“ – osim ustavne odredbe da „Svatko ima pravo da zakonom ustanovljeni neovisni i nepristrani sud pravično i u

razumnom roku odluči o njegovim pravima i obvezama ...“ – i odnosi li se ta „urednost i pravodobnost u obavljanju poslova sudske uprave“ na naprijed definiran temeljni zadatak sudova, proizlazio bi (pogrešan) zaključak da je sudska uprava sama sebi svrha i da se ona obavlja na najbolji mogući način ukoliko se slijepo primjenjuju odredbe Sudskog poslovnika.

Praksa pokazuje da neki predsjednici sudova u svoju dužnost doživljavaju upravo u takvim granicama i smatraju da time uredno obavljaju svoju dužnost. To ipak nije dovoljno da bi se predsjednik suda s ovlastima koje su mu zakonom dane mogao smatrati uspješnim menagerom.

#### **4.4. Tko su sudski menageri i gdje ih pronaći?**

Stoga je bitno naglasiti kako su i u postojećim regulativnim okvirima mnogi predsjednici sudova u RH našli prostor da vlastitim aktivnim pristupom „court managementu“ u mnogim segmentima upravljanja svojim sudovima postignu iznadprosječne rezultate – bilo u broju i omjeru riješenih predmeta, bilo u financijskom/materijalnom poslovanju, bilo u uvođenju informatičkih tehnologija, u unaprjeđenju sustava statističkog praćenja rada suda, ili unaprjeđenju administrativnih postupaka i sl.

No, ovakav pristup nije sustavno potican. Još uvijek više ovisi o osobnom pristupu poslu, osobnim afinitetima, interesima ili sposobnostima pojedinaca koje te dužnosti obnašaju nego o sustavnom prepoznavanju i propisivanju uloge predsjednika suda kao menagera suda.

Od uspješnog predsjednika suda se, osim poznavanja svih grana i dimenzija prava, očekuje i vještina rukovođenja/managementa, poznavanje upravnih postupaka, financijskog poslovanja, postupaka nabave i ekonomike poslovanja, planiranja, statistike i analize, kadrovskih poslova i upravljanja ljudskim resursima, poznavanje osnova andragogije, psihologije, glasnogovorništva i odnosa s javnošću, barem osnove informatike, etike, taktičnosti, diplomatskih, te niza drugih vještina.

U okviru reforme pravosuđa treba definirati načine na koje će se predsjednici suda osposobljavati i usavršavati u uspješnom izvršavanju izazova koji se pred njih, kao osobe odgovorne za ukupno upravljanje sudom postavljaju.

#### **4.5. Prijedlozi za reformu sudske uprave**

Sljedeći prijedlozi za razmišljanje temelje se na teoriji promjene po kojoj je najbolja reforma ona koja postiže najviše rezultata uz najmanja ulaganja, najmanje „lomova“, prekida i poremećaja u svakodnevnom poslovanju, te koja polazi od postojećih iskustava i rezultata bez riskantnih i/ili skupih „izleta u nepoznato“.

Cilj im je stvoriti uvjete u kojima bi se tijekom nekog kraćeg razdoblja koje slijedi pokušalo finim podešavanjem maksimalno iskoristiti postojeće „unutrašnje rezerve“, te sustavnim i ciljanim praćenjem rezultata i temeljite analize postignutog

stvoriti empirijske temelje za kasnije definiranje područja u kojima su nužne temeljitije promjene (zakonodavne, financijske, kadrovske, organizacijske ili druge).

#### 4.5.1. Strateška promjena pristupa upravljanju sudovima

Prva i jedina korjenita promjena kao *conditio sine qua non* za sve prijedloge koji slijede jest strateška promjena pristupa i shvaćanja temeljne uloge sudova kao osnovnih organizacijskih jedinica unutar složenog sudbenog (i šireg pravosudnog) sustava, te promjena pristupa u obavljanju poslova sudske uprave kao statičnog djelovanja na održavanju nekog *statusa quo* ka upravljanju sudom kao dinamičnom, aktivnom i inovativnom djelovanju koje uvijek i u svakom segmentu mora biti U FUNKCIJI SUĐENJA, a ne (čak i umjetno) ODVOJENO OD SUĐENJA!

- Cilj** Motivirati vodstva sudova, ali i „pravosudnu upravu“, da počnu elaborirano istraživati i detektirati „uska grla“ u sudovima i promisliti moguće načine njihova uklanjanja ili ublažavanja, prvenstveno uz iznalaženje „unutrašnjih rezervi“ kojima se to može postići. Potaknuti ih na drugačije promišljanje svoje uloge u stvaranju uvjeta za učinkovito izvršavanje temeljne djelatnosti suda kao organizacije. Sve navedeno u okvirima „sudske uprave“ shvaćene na novi način i uz podršku Ministarstva pravosuđa kroz poslove pravosudne uprave. U tom smislu posebno istaknuti i nova očekivanja od predsjednika sudova.
- Način ostvarivanja** Za početak kroz organizaciju ciljanih sastanaka/ savjetovanja/ rasprava između vodstava sudova (predsjednika sudova i drugih) i dužnosnika i djelatnika MP zaduženih za pravosudnu upravu. Najaviti i obrazložiti promjene shvaćanja i pristupa upravljanju sudovima. Razmjenom iskustava i razmišljanja te upoznavanjem sa stranim iskustvima, ovakvim načinom komunikacije utvrdit će se problemi zajednički svim ili većini sudova, kao i mogući načini za njihovo rješavanje. Prihvaćene aktivnosti potom će se definirati kao projektne aktivnosti – tj. odrediti problem, postaviti cilj, planirati aktivnosti i vrijeme provedbe, kontrolu napretka i konačnu evaluaciju postignutog – te uputom MP-a proslijediti u odgovarajuće sudove na realizaciju (sve ili samo neke). Pri tome valja istaknuti da ostvarenje ovoga cilja na predloženi način, ne zahtijeva prethodnu izmjenu propisa. Može se govoriti o eventualnoj izmjeni Sudskog poslovnika, ali i ova izmjena uslijedit će tek nakon izvršene analize i paralele sa izmjenama koje će se pokazati potrebnima u sklopu drugih dijelova reforme pravosuđa (npr. izrade i primjene ICMS sustava).
- Potrebna sredstva** Prednost predloženog načina također je i u tome što ne zahtijeva, osobito u početnoj fazi, osiguranje posebnih financijskih sredstava.

#### 4.5.2. Izbor i osposobljavanje vodstva sudova

Već smo u prethodnom dijelu ovog teksta upozorili na sve zahtjeve koje se i u postojećim okvirima postavljaju pred vodstvo sudova (pri tome prvenstveno mislimo na predsjednika suda, ali i sve druge koje u tim poslovima sudjeluju). Od predsjednika suda se očekuju interdisciplinarna znanja i vještine, od kojih barem nekoliko na visokoj specijalističkoj razini (management, financije i sl.), s tim što su dakako najznačajnije poznavanje prava i djelovanje sudova.

Stoga, u cilju rasterećenja predsjednika suda, osobito na većim sudovima, valja razmisliti o institucionalnom podizanju mjesta i uloge tajnika suda, kao osobe koja bi trajno preuzela jedan dio poslova koji spadaju u sudsku upravu u užem smislu, te potaknuti predsjednike sudova da delegiranjem ovlasti stvaraju "management timove" na takvim sudovima. Time bi predsjednik suda ostao prvenstveno sudac – prvi među jednakima – i koncentrirao se na one poslove koji su izravno u funkciji suđenja.

- Cilj** Razviti i provesti plan i program kontinuiranog stručnog usavršavanja sudskog vodstva koji će ga osposobiti i usavršiti za učinkovito obavljanje poslova sudske uprave i novih vještina court managementa. Planom bi trebalo predvidjeti posebne programe za različite razine i različita područja u djelovanju sudskog managementa – od osnovnih za osobe imenovane prvi puta na takve dužnosti, do naprednih i specijaliziranih tečajeva usavršavanja u pojedinim aspektima djelovanja. Sastaviti edukativne cjeline (module) po kojima bi svaki predsjednik suda (i drugi) prošao određeni broj obaveznih programa, a određeni broj u skladu sa specifičnim interesima i potrebama.
- Način ostvarivanja** U sklopu plana i programa rada Pravosudne akademije; nacionalni i regionalni programi; kroz češće sastanke vodstva sudova s područja nadležnosti nekog županijskog suda; uz aktivno sudjelovanje Ministarstva pravosuđa i Vrhovnog suda Republike Hrvatske. Posebnu pozornost posvetiti odgovarajućem omjeru praktičnih vještina i teorijskih znanja.
- Potrebna sredstva** Niti za ostvarenje ovoga cilja nije potrebno osigurati velika sredstva. Radi se o prvom redu o osiguravanju sredstava u okviru Pravosudne akademije, potrebnih za stručno usavršavanje.

#### 4.5.3. Uvođenje Caseflow Managementa – Upravljanje kretanjem predmeta na razini suda – kao temeljnog zadatka u upravljanju sudovima

U okvirima novih teorija i pristupa temeljnoj djelatnosti, ali i odgovornosti suda kao osnovne jedinice sudbenog sustava, u samo središte upravljanja sudovima dolazi sustav Caseflow managementa. Pojednostavljeno, on objedinjuje funkcije koje spadaju u čistu „sudsku upravu“ kako je ona u Hrvatskoj shvaćena i propisana danas, tj. postupanje s „predmetom“ kao fizičkim spisom – od zaprimanja, osnivanja spisa, omota spisa, označavanja spisa, upisivanja i registriranja predmeta, odlaganja i arhiviranja spisa, fizičkog kolanja spisa unutar suda između suca/vijeća i svih ostalih jedinica u sudu; ali obuhvaća i neke aspekte „životnog vijeka“ predmeta kao pravne kategorije od zaprimanja do njegovog rješavanja u sudu. Analiza dosadašnjeg rada sudova pokazuje da se ovom pravnom dijelu ne posvećuje dovoljno pažnje, barem ne kod većine sudova, premda se odredbe o tome nalaze u posebnoj glavi Sudskog poslovnika.

##### **Cilj i svrha**

Upoznavanje s temeljnim pojmovima i različitim modelima Caseflow managementa, usporedba sa sadašnjim stanjem i razvijanjem jednostavnog modela primjenjivog u hrvatskim uvjetima – na temelju postojećih iskustava, statističkih podataka i postojećeg (ili poboljšanih) Sudskog poslovnika i „Okvirnih mjerila za određivanje broja sudaca...“. Praćenje rezultata i utjecaja na temeljnu djelatnost sudova.

##### **Način ostvarivanja**

Edukacijom i razmjenom iskustava u okvirima gore predloženih programa Pravosudne akademije, suradnjom sudova i Ministarstva pravosuđa u pokušaju unaprjeđenja postojećih tehnika i metoda caseflow managementa i s njime povezanih statističkih metoda i podataka te novim promišljanjem „Okvirnih mjerila ...“.

##### **Potrebna sredstva**

Za ostvarenje ovog cilja nisu potrebna velika sredstva, nužno je osigurati sredstva za stručno usavršavanje u okviru redovnog rada Pravosudne akademije.

#### 4.5.4. Sudska statistika i razvoj objektivnih mjerila i pokazatelja za praćenje djelovanja sudova

Uloga sudske statistike za upravljanje sudbenim sustavom na svim razinama, pa tako i na razini sudske uprave, već je više puta do sada spomenuta. Bez objektivnih i preciznih statističkih podataka svaka intervencija, na bilo kojoj razini djelovanja, provodi se bez prethodne analize i objektivnih kriterija. Naime, postojeće statistike koje prikuplja, uređuje i objavljuje Ministarstvo pravosuđa – iako opsežne i točne, sačinjene na temelju podataka koje dostavljaju sudovi i državna odvjetništva – (ipak) su se pokazale općenitim, nefleksibilnima i bez svih podataka, odnosno vrsta podataka, potrebnih za izradu analiza kako bi se sve promjene radile na temelju objektivno utvrđenih procjena i mjerila.

<b>Cilj i svrha</b>	Sastaviti „listu“ novih statističkih podataka koje su sudovi (i Ministarstvo pravosuđa) dužni pratiti (pri tome se mogu odrediti obvezatni podaci i fakultativni, trajni ili vremenski ograničeni, i sl.), urediti metodu praćenja i odrediti za to potrebna sredstva i osoblje, urediti sustav i rokove dostavljanja i format u kojemu se podaci dostavljaju kao i metodu koja će se koristiti u obradi i analizi podataka. Na temelju tako prikupljenih podataka pristupiti razradi i prihvaćanju objektivnih mjerila i pokazatelja temeljem koje će se ocjenjivati/pratiti rezultati, a sve za različite potrebe (učinkovitost sudova, ali i broj potrebnih sudaca, racionalizacija sudbenog sustava, promjena nadležnosti sudova, ocjena rada sudaca, i dr.).
<b>Potrebna sredstva</b>	Dijelom osigurana Darovnicom Svjetske banke, dijelom kroz programe Pravosudne akademije u dijelu koji se odnosi na obrazovanje pravosudnih djelatnika.

#### **4.5.5. Razvoj i uvođenje Integriranog sustava za informatičko upravljanje sudskim predmetima (ICMS)**

Već i zbog samih brojaka, ali posebno zbog složenosti, specifičnosti i raznovrsnosti podataka koji se moraju pratiti i obrađivati u svakoj sudskoj statistici ili nadzoru nad tijekom predmeta na pojedinim razinama sudovanja, a osobito u vođenju postupaka, gotovo je nemoguće zamisliti njihovo obavljanje bez pomoći suvremene tehnologije. U Republici Hrvatskoj premda se ulaže u informatizaciju pravosuđa, do sada se nije moglo govoriti o nekoj sustavnoj informatizaciji, pa i na području upravljanja sudskim predmetima.

Neke europske zemlje razradile su takav informatički sustav koji pokazuje da se svako ulaganje u dobro promišljen sustav informatizacije pravosuđa višestruko isplati. Na temelju takvih iskustava se i u Republici Hrvatskoj (već) ubrzano radi na razvoju informatičke aplikacije koja bi obuhvatila gotovo sve aspekte sudske i pravosudne uprave, ali i vođenja sudskih postupaka.

Informatizirani sustav upravljanja spisima predstavlja korjenitu promjenu dosadašnjeg načina rada, zahtijeva ne samo edukaciju već i promjenu svijesti onih koji obavljaju poslove sudske uprave. Stoga je od ključne važnosti cjelokupan sudbeni sustav pravodobno pripremiti i osposobiti za njegovu primjenu, te uz upoznavanje s prednostima ovoga sustava, upozoriti i na poteškoće koje će se pokazati, osobito u početnoj fazi njegove primjene.

<b>Cilj i svrha</b>	Što bolja priprema sudbenog sustava za djelovanje u bitno promijenjenim uvjetima. Djelovanje na stvaranju realnih očekivanja (nasuprot „nerealnim“). Analiza i predviđanje svih promjena s ciljem pripreme za što bolje i što brže korištenje prednosti koje će ICMS sustav nuditi, kao i za što brže i bezbolnije prevladavanje početnih „zamki“ koje on sa sobom
---------------------	--

nosi. Pravovremena analiza i odgovor na sva pitanja i mogućnosti koje otvara tehnologija: npr. „punjenje“ sustava statističkim podacima i o postojećim predmetima; pravo pristupa informacijama; mogućnost „electronic filinga“; i sl.

**Potrebna sredstva** Sredstva se osiguravaju iz državnog proračuna, zajma Svjetske banke i CARDS-a.

Mjere	Rok	Odgovornost za provedbu
Analiza potreba, razvoj programa izobrazbe i provedba istih za sudsku upravu i upravljanje spisima "caseflow management"	srednjoročna	PA
Uvesti sustav upravljanja predmetima: izrada propisa/direktiva, usporedne vrijednosti, izobrazba o načinima kontrole	srednjoročna	MP
Obnoviti sudsku statistiku i razviti objektivne kriterije i pokazatelje za nadzor rada sudova	srednjoročna	MP, VS
Razvoj i uvođenje Integriranog sustava upravljanja predmetima (ICMS)	dugoročna	MP

## 5. Uloga sudske prakse

### 5.1. Uvod

Reforma pravosuđa nije sama sebi svrhom, ona mora pružiti konkretne rezultate i omogućiti svakoj stranci ostvarenje prava na pravedno suđenje u razumnom roku. U tom kontekstu ujednačena i kvalitetna sudska praksa je bitan čimbenik unapređenja pravosuđa. Iako u hrvatskom pravnom sustavu sudska praksa nije formalni izvor prava, ujednačena primjena prava i dostupnost sudske prakse zainteresiranoj je javnosti faktor koji jamči pravnu sigurnost i pridonosi efikasnosti pravosuđa.

Glavnu ulogu a time i odgovornost u ujednačavanju sudske prakse ima Vrhovni sud Republike Hrvatske. S jedne strane Zakon o sudovima propisuje da se na općoj sjednici Vrhovnog suda utvrđuju opća stajališta za osiguravanje jedinstvene primjene zakona i ravnopravnosti građana te jednakosti svih pred zakonom na području Republike Hrvatske. S druge strane ujednačena praksa Vrhovnog suda u pojedinim materijama izražena u konkretnim predmetima predstavlja moralni autoritet za sve nižestupanske sudove. Potrebno je u nastupajućem razdoblju tranzicije hrvatskog pravosuđa promišljati ulogu Vrhovnog suda u ujednačavanju sudske prakse u jednoj novoj dimenziji.

Konačno, ali ne manje važno, dosljedna i razumna primjena propisa moguća je samo ako su presude jasne, koncizne, ako se pozivaju na mjerodavno pravo koje je primijenjeno i ako daju odgovor na sva sporna pitanja koja su se pojavila tijekom postupka. Određeni postotak sudskih odluka na žalost ne ispunjava ove temeljne kriterije. U postupku tranzicije hrvatskih sudaca u europske suce nužno

je podići kvalitetu sudskih odluka, učiniti odluke sudova svih stupnjeva dostupnima javnosti, afirmirati značaj sudskih odluka u ujednačenom tumačenju propisa (i distribuciji vlasti), te prevladati svojevrsni autizam u koji je zapalo pravosuđe. Pravilnim promišljanjem prezentiranja rezultata rada sudova izbjegao bi se senzacionalistički pristup sudskoj praksi koji se po prirodi stvari javlja svugdje gdje nema ozbiljne analize presuda i valjane prezentacije stavova u javnosti.

## **5.2. Postojeće stanje**

Vrhovni sud Republike Hrvatske: Selekcija i implementacija sudske prakse provedena je na zadovoljavajući način jedino u Vrhovnom sudu Republike Hrvatske. Postupak implementacije osmišljen je i proveden zahvaljujući sredstvima iz CARDS programa i iznimnom zalaganju nekolicine sudaca i sudskih savjetnika Vrhovnog suda. Program implementacije sudske prakse uključuje besplatnu dostupnost sudske prakse putem Interneta svim zainteresiranim osobama. Po završetku projekta koji se uskoro očekuje javnosti će biti putem Interneta dostupna cjelokupna sudska praksa Vrhovnog suda od 1994. g. do najnovijih odluka.

Osim prezentacije cjelovitih sudskih odluka, sustavno se vrši izbor odluka za koje se ocijeni da su posebno značajne za ujednačavanje sudske prakse, a objava sentenci osim na Internet stranicama Vrhovnog suda vrši se i u pisanom obliku u periodično izdavanim zbirka odluka. Vrhovni sud je time na zadovoljavajući način zaokružio program objavljivanja sudske prakse.

Visoki trgovački sud Republike Hrvatske: Sustavno se vrši objavljivanje sudske prakse u pisanom obliku u formi sentenci kroz cijelo razdoblje postojanja trgovačkih sudova. U 2004. godini izvršena je selekcija sudske prakse tog suda objavljene u razdoblju od 1994. - 2004. g., objavljena je objedinjena zbirka sudskih odluka i izvršena implementacija zbirke odluka na Internet stranicama toga suda. Otpočela je objava izabраниh cjelovitih odluka za koje služba za evidenciju sudske prakse ocijeni da su značajne za ujednačavanje sudske prakse. U tijeku je postupak informatizacije trgovačkih sudova koji bi trebao biti dovršen tijekom 2005. g. Planira se dostupnost cjelokupne sudske prakse trgovačkih sudova sucima trgovačkih sudova odmah nakon umrežavanja sudova, te dostupnost sudske prakse na Internet stranici Visokog trgovačkog suda od 01. siječnja 2006.g. objavom svih tekućih sudskih odluka donesenih nakon tog datuma. Program za pretraživanje odluka je izrađen, a suci i ostali djelatnici upoznati su sa načinom rada u programu.

Upravni sud Republike Hrvatske sustavno, kroz dugi niz godina, vrši ujednačavanje sudske prakse izborom ključnih odluka i objavom odluka na Internet stranicama tog suda i u obliku pisane zbirke sudskih odluka. Taj sud je uključen u CARDS program informatizacije suda koji uključuje objavu cjelovite prakse suda na Internet stranicama suda. Obzirom da je sud u postupku preseljenja na novu adresu, program objave sudske prakse će se implementirati na novoj lokaciji. Projekt informatizacije i objava cjelovite sudske prakse bit će prema planu dovršeni do 01. siječnja 2007. g.

Visoki prekršajni sud Republike Hrvatske trenutno nema svoju Internet stranicu, ali sud ima formiranu službu praćenja i ujednačavanja sudske prakse. Prekršajni sudovi uvršteni su u CARDS program 2004: u kojemu je predviđena

informatizacija Visokog prekršajnog suda i izabranih 14 pilot sudova. Informatizacija uključuje umrežavanje sudova i objavu cjelovite sudske prakse tih sudova. U daljnjem stadiju planira se umrežavanje svih prekršajnih sudova u jedinstveni sustav. Obzirom na prirodu prekršajnih sudova i veliki broj postupaka koji se vode pred prekršajnim sudovima objava svih odluka učinila bi sudsku praksu nepreglednom. Zato je nužno uložiti napor i sustavno vršiti selekciju odluka prije objave. Planira se dovršenje projekta do 01. siječnja 2007. g.

Županijski sudovi imaju formirane službe evidencije sudske prakse, a do sada uglavnom nisu vršili sustavno objavljivanje sudske prakse. Informatičkim umrežavanjem pravosuđa predviđa se objavljivanje svih presuda županijskih sudova uz dovršenje projekta do 01. siječnja 2007. g.

Uprava za suradnju pred Europskim sudom za ljudska prava Ministarstva pravosuđa ima svoju Internet stranicu na kojoj se objavljuju sve presude Europskog suda za ljudska prava protiv RH, te daju informacije kako podnijeti zahtjev sudu.

U svim pravosudnim tijelima omogućit će se pravosudnim dužnosnicima i drugim djelatnicima pristup Internetu radi istraživanja objavljene sudske prakse.

### **5.3. Cilj**

#### **5.3.1. Mjere za ujednačavanje sudske prakse i njeno prezentiranje u javnosti**

Mjere za poboljšanje kvalitete sudskih odluka i ujednačavanje sudske prakse potrebno je provesti u više segmenata:

1. utvrditi nadležnost Vrhovnog suda Republike Hrvatske kao pravosudnog tijela nadležnog za autentično tumačenje nacionalnih propisa u postupcima pred nižestupanjskim sudovima po uzoru na tumačenje prava Europske zajednice od strane Europskog suda pravde,

2. uvesti službene formulare za sudske odluke i podneske stranaka gdje god je to opravdano i moguće,

3. unaprijediti kvalitetu sudskih odluka i afirmirati tumačenje propisa teleološkom metodom,

4. učiniti sudsku praksu dostupnom svim pravosudnim strukturama i svim zainteresiranim osobama provođenjem informatizacije pravosuđa i implementacijom sudske prakse uz besplatan pristup informacijama.

Razrada svake od ovih mjera nalazi se u dodatku \_\_\_\_\_ strategije.

#### **5.3.2. Pripreme hrvatskog pravosuđa za članstvo u europskom pravosudnom sustavu**

Dana 16. veljače 2005. godine stupio je na snagu Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju zaključen između Republike Hrvatske s jedne strane i Europskih zajednica i njihovih država članica ( u daljem tekstu Zajednica ) s druge strane. Sporazumom su utvrđena opća načela koja čine ključne elemente Sporazuma te uređena zaštita četiriju sloboda koje je dužna štiti Republika Hrvatska i svi njeni organi i tijela. Između ostalog uređena je obveza zaštite slobodnog kretanja roba, radnika i kapitala te sloboda pružanja usluga. Sudovi Republike Hrvatske dužni su

sporazum primjenjivati u onom duhu u kojemu se zaštita četiriju sloboda provodi pred sudovima zemalja članica Zajednice. Ocjena uspješnosti prilagodbe Republike Hrvatske europskim standardima, pa i ocjena uspješnosti prilagodbe hrvatskog pravosuđa ovisit će o primjeni odredaba Sporazuma.

U pretpristupnom stadiju sudska praksa Europskog suda pravde nije formalni izvor prava za sudove Republike Hrvatske, a hrvatski sudovi nisu se ovlaštenu obratiti tom sudu radi tumačenja europskog prava, kao što su to ovlaštenu nacionalni sudovi zemalja članica Zajednice. Unatoč tomu hrvatski sudovi dužni su u zaštiti četiriju sloboda zaštićenih Sporazumom voditi računa o desettljećima stvaranoj sudskoj praksi Europskog suda pravde. Stoga je važno osposobiti pravosudne dužnosnike da Sporazum primjenjuju u duhu kako to čine Europski sud pravde i nacionalni sudovi zemalja članica europske zajednice. Radi omogućavanja tumačenja i primjene Sporazuma i propisa donesenih na temelju Sporazuma, potrebno je provesti određene mjere. Planira se slijedeće:

- U suradnji sa katedrom za Europsko pravo Pravnog fakulteta u Zagrebu i Ministarstvom vanjskih poslova i europskih integracija izvršiti izbor ključnih sudskih odluka donesenih u sporovima pred Europskim sudom pravde u zaštiti četiriju sloboda, izvršiti prijevod odluka i objaviti ih na WEB stranicama Vrhovnog suda;
- Sve pravomoćne presude hrvatskih sudova donesene primjenom Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju i odgovarajućih propisa objaviti na WEB stranici Vrhovnog suda Republike Hrvatske u integralnom obliku.
- U okviru stručne izobrazbe sudaca pri Pravosudnoj akademiji simulirati slučajeve kršenja Sporazuma i trenirati donošenje odluka uz usporednu analizu tumačenja europskog prava iz odgovarajućih odluka Europskog suda pravde u sličnim situacijama;
- Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju te izabrane presude Europskog suda pravde (prijevode najmanje dvadeset presuda) uvrstiti od 01. siječnja 2006. g. u program za polaganje pravosudnih ispita.

Mjere bi trebale pripremiti hrvatske suce u pretpristupnom stadiju približavanja Europskoj uniji na novi način tumačenja propisa u duhu europskih standarda, vodeći računa o zajedničkoj europskoj pravnoj kulturi i tradiciji i uz promociju onih načela koja su proklamirana u temeljnim ugovorima o uspostavi europskih zajednica. Najvažniji iskorak koji sudska praksa u približavanju Europskoj uniji mora učiniti je naučiti se teleološkom tumačenju pravne norme. Pravne praznine i nejasnoće u zakonskim rješenjima moraju se popunjavati razumnim sudskim odlukama štiteći temeljna prava i slobode, uz sprečavanje zloupotrebe prava.

Mjere bi također trebale osvijestiti obvezu striktnog pridržavanja Sporazuma ne samo od sudova nego i drugih tijela vlasti i time izbjeći kazne i naknade šteta koje bi u slučaju kršenja Sporazuma teretile proračun Republike Hrvatske i konačno pale na teret poreznih obveznika. Objavom presuda domaćih sudova u predmetima nastalim povodom obveze primjene Sporazuma te objavom odgovarajuće recentne prakse europskih sudova postigao bi se edukacijski efekt na potencijalne stranke u sudskim postupcima.

## 5.4. Sažetak

U sklopu reforme pravosuđa važnu ulogu ima i promjena značenja sudske prakse. Ona treba biti pregledna, dostupna u prvom redu sucima, ali i svim građanima i stabilna, te kao takova doprinijeti ujednačenijem rješavanju sudskih predmeta u istoj ili sličnoj činjeničnoj i pravnoj situaciji, što će doprinijeti pravnoj sigurnosti i ravnopravnosti svih građana pred zakonom. Isto tako, pripremit će suce i naš pravni sustav za primjenu europskoga prava u kojemu je značaj sudske odluke u stvaranju pravnih pravila potpuno drugačiji nego što je to do sada uvriježeno u našoj pravnoj tradiciji.

Mjera	Rok	Odgovornost za provedbu
Nastavak programa "train-the trainer"	kratkoročna	PA
Izobrazba i poboljšanje jezičnih vještina sudaca i državnih odvjetnika	srednjoročna	PA
Utvrditi nadležnost Vrhovnog suda Republike Hrvatske kao pravosudnog tijela nadležnog za autentično tumačenje nacionalnih propisa u postupcima pred nižestupanjskim sudovima po uzoru na tumačenje prava Europske zajednice od strane Europskog suda	srednjoročna	MP, VS, HS
Uvesti službene obrasce za sudske odluke (i u elektroničkom obliku) i podneske gdje god je to opravdano i moguće:	srednjoročna	MP
Izrada elektronskih obrazaca za podneske stranaka kad god je to opravdano i moguće (elektronska razmjena dokumenata)	dugoročna	MP
Učiniti sudsku praksu dostupnom svim pravosudnim strukturama i svim zainteresiranim osobama informatizacijom pravosuđa (sudska mreža) i provedbom sudske prakse uz besplatan pristup informacijama.	dugoročna	MP
U suradnji s drugim nadležnim tijelima pripremiti izbor ključnih sudskih odluka u sporovima pred Europskim sudom koje se odnose na zaštitu četiri slobode, prevesti odluke i objaviti ih na Internet stranicama Vrhovnog suda;	dugoročna	MP, VS
Objaviti sve pravomoćne odluke hrvatskih sudova donesene na temelju primjene Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju i mjerodavnih propisa na Internet stranici Vrhovnog suda Republike Hrvatske u integralnom obliku.	dugoročna	MP, VS
U okviru stručnog usavršavanja sudaca u Pravosudnoj Akademiji simulirati predmete vezene uz kršenje Sporazuma i vježbati donošenje odluka uz analizu tumačenja europskog prava na temelju mjerodavnih odluka Europskog suda u sličnim situacijama;	dugoročna	PA, MP

## **6. Besplatna pravna pomoć**

### **6.1. Uvod**

Svaka država koja želi stvoriti sustav koji će građanima jamčiti Europskom konvencijom o ljudskim pravima utvrđeno pravo na pristup sudu, mora izgraditi i učinkovit sustav prava socijalno ugroženih građana na besplatnu pravnu pomoć. Stoga je i uspostava sustava besplatne pravne pomoći dio ukupne strategije reforme pravosuđa.

Pravo na pristup sudu u Republici Hrvatskoj definirano je člankom 14. Ustava Republike Hrvatske, kojim je zajamčena jednakost svih pred zakonom. Također, člankom 26. Ustava zajamčena je jednakost svih građana i stranaca pred sudovima, upravnim tijelima i pravnim osobama koje imaju javne ovlasti. Nadalje, člankom 29. Ustava svakom se jamči pravo da zakonom ustanovljeni, neovisni i nepristrani sud pravično i u razumnom roku odluči o njegovim pravima i obvezama, ili o sumnji ili optužbi zbog kažnjivog djela.

Kako bi ustavne odredbe kojima se uređuje pravo na pristup sudu bile razrađene kroz zakonski tekst, te na taj način usklađene s pravnom stečenom i standardima Europske unije, Ministarstvo pravosuđa u sklopu reforme pravosuđa, radi na rješavanju ovog pitanja.

U okviru zakonodavne aktivnosti Ministarstva pravosuđa predviđeno je da se do kraja 2005. godine donese Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći.

Nadalje, posebna pozornost posvećena je uspostavi besplatne pravne pomoći za osobe bez državljanstva, kao što su mnogi pripadnici zajednice Roma. U skladu s time, Ministarstvo pravosuđa, u suradnji s odvjetnicima, pokrenulo je projekt besplatne pravne pomoći za Rome u statusnim stvarima, a za provedbu kojeg su i osigurana sredstva u državnom proračunu.

### **6.2. Postojeće stanje**

Republika Hrvatska do sada nije cjelovito uredila sustav pružanja besplatne pravne pomoći određenim kategorijama građana koji zbog svojih materijalnih i socijalnih uvjeta ne mogu sami osigurati odgovarajuću pravnu pomoć u sudskim i drugim postupcima. Pojedini segmenti osiguravanja građanima besplatne pravne pomoći uređeni su Zakonom o parničnom postupku, Zakonom o kaznenom postupku, te u određenim slučajevima Obiteljskim zakonom, kao i nekim drugim zakonima (Zakon o azilu i dr.).

U Republici Hrvatskoj prema Zakonu o odvjetništvu, odvjetnici su dužni građanima pružati besplatnu pravnu pomoć. Međutim, tom pomoći je prema kriterijima Hrvatske odvjetničke komore obuhvaćen mali broj građana, pa se ne može govoriti o nekom sustavno razvijenom i zajamčenom pravu građana (socijalno ugroženih) na besplatnu pravnu pomoć.

### 6.3. Cilj

Polazeći od činjenice da većina europskih država ima u načelu uređen sustav besplatne pravne pomoći, Republike Hrvatska će se ujedno donošenjem Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći približiti standardima zaštita prava građana i pristupa pravosuđu na razini ostalih europskih država.

Donošenjem ovog zakona ujedno će se, kvalitetnijom pripremom postupaka i stručnim zastupanjem stranaka, omogućiti učinkovit rad kako sudova tako i drugim tijelima koja odlučuju o pravima i obvezama građana.

Istodobno će se ispuniti jedan od uvjeta koji je Republici Hrvatski postavljen kao politički kriterij u procesu pridruživanja Europskoj uniji.

Vlada Republike Hrvatske, sukladno mišljenju Europske komisije o zahtjevu Republike Hrvatske za članstvo u Europskoj uniji, kojim je ukazano nepostojanje pravne pomoći u građanskim predmetima organizirano od strane države, te državne kontrole kriterija koji se moraju ispuniti za pravnu pomoć koju nudi Hrvatska odvjetnička komora, u cijelosti je prepoznala značenje uređivanja instituta besplatne pravne pomoći te svojim programom zakonodavne aktivnosti za 2005. godinu predvidjela donošenje Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći.

Budućim zakonom uredit će se krug osoba koje mogu ostvariti pravo na besplatnu pravnu pomoć, te će se propisati kriteriji čijim ispunjavanjem pojedinac može ostvariti pravo na besplatnu pravnu pomoć u cijelosti ili djelomično, zavisno od svojih materijalnih prilika.

Nadalje, kao subjekti koji mogu pružati besplatnu pravnu pomoć utvrdit će se odvjetnici, udruge i pravni fakulteti pri čemu će biti definirani oblici pravne pomoći koju pojedini od ovih subjekata može pružati. Budućim zakonom će se propisati način odobravanja besplatne pravne pomoći, odrediti tijela koja će odobravati besplatnu pravnu pomoć, te urediti zaštita prava na besplatnu pravnu pomoć. Ujedno će se propisati i nadzor nad stručnim i savjesnim pružanjem besplatne pravne pomoći.

Posebno poglavlje budućeg zakona trebalo bi urediti izvore sredstava za besplatnu pravnu pomoć. Sada postojeći oblici besplatne pravne pomoći financiraju se iz različitih izvora. Tako se troškovi obaveznog zastupanja građana koje omogućavaju sudovi financiraju iz državnog proračuna, a troškove zastupanja koje osigurava Hrvatska odvjetnička komora snose odvjetnici. Primjena budućeg zakona o besplatnoj pravnoj pomoći zahtijevat će sustavno osiguravanje izvora prihoda za ovu namjenu, kao i za rad tijela koja će odobravati i na drugi način pratiti ostvarivanje prava na besplatnu pravnu pomoć, što pretpostavlja i novo zapošljavanje u tijelima koja će obavljati ove poslove. Visina potrebnih sredstava ovisit će, s jedne strane, od opsega prava na besplatnu pravnu pomoć koja će se omogućiti budućim zakonom, a s druge strane, od mogućnosti državnog proračuna za osiguranje potrebnih sredstava.

## 6.4. Sažetak

Donošenje zakona o besplatnoj pravnoj pomoći planirano je za četvrti kvartal 2005. godine, a do kraja 2007. godine očekuje se izgradnja institucionalnog okvira i njegova puna primjena.

Mjera	Rok	Odgovornost za provedbu
Donijeti Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći	2005.	MP, OK, HS
Uspostaviti institucionalni okvir za pravnu pomoć;	srednjoročna	MP, OK
Mjere za odnose s javnošću službe besplatne pravne pomoći	srednjoročna	MP, OK

## 7. Alternativno rješavanje sporova

### 7.1. Uvod

Razvoj sustava alternativnih načina rješavanja sporova je od posebnog interesa za Republiku Hrvatsku zbog utjecaja tog sustava na nacionalno pravosuđe, na gospodarsko socijalni razvoj i na međunarodnu pravosudnu suradnju.

Alternativni načini rješavanja sporova izravno doprinose ostvarenju prava na pravično suđenje u razumnom roku koje je zajamčeno člankom 27. Ustava i člankom 6. Konvencije o ljudskim pravima i temeljnim slobodama. Poticanje, izvansudskog rješavanja sporova, gdje je to prikladno, doprinosi smanjenju radnog opterećenja sudova (*Preporuka Vijeća Europe o sprječavanju i smanjivanju prekomjernog opterećenja sudova R (86) 12*). Olakšavanjem i poticanjem, gdje je to prikladno, medijacije i ostalih alternativnih načina rješavanja sporova, pojednostavljuje se i ubrzava sudski postupak. (*Preporuka vijeća Europe o mjerama za povećanje dostupnosti pravosuđa R (81) 7*).

Dostupnost pravosuđa je jedan od glavnih ciljeva Europske Unije na uspostavljanju područja slobode, sigurnosti i pravde, gdje fizičke i pravne osobe neće biti onemogućene ili obeshrabrene u izvršavanju svojih prava neusklađenošću ili složenošću pravnog i upravnog sustava država članica. Načelo „dostupnosti pravosuđa“ u širem smislu, mora uključivati i promicanje dostupnosti prikladnih postupaka rješavanja sporova za pojedince i poslovne subjekte, a ne samo dostupnost pravosudnog sustava (*Nacrt Direktive EU o medijaciji u građanskim i trgovačkim predmetima COM (2004) 718*). Razvojem alternativnih načina rješavanja sporova, građanima i pravnim osobama se omogućava da, uz sudski postupak, mogu izabrati i druge postupke za rješavanje sporova, koji zbog brzine, jednostavnosti i troškova mogu biti prikladniji od samog sudskog postupka.

Alternativni načini rješavanja sporova potiču stvaranje tolerantnog okruženja, očuvanje dobrih odnosa između stranaka u sporu (trgovački sporovi), smanjenje ekonomskog i društvenog troška (obiteljski sporovi), rješavanje interesnih sporova koji se ne mogu rješavati u sudskom postupku (kolektivni radni sporovi).

Osiguravanjem mehanizama za izvansudsko rješavanje sporova s međunarodnim elementom, posebno u obiteljskim, trgovačkim i potrošačkim sporovima, doprinosi se međunarodnoj suradnji u skladu s mjerama Europske Unije na stvaranju „*područja slobode, sigurnosti i pravde*».

Organiziranje, održavanje i razvoj alternativnih načina rješavanja sporova pravo su i obveza nadležnih državnih tijela, organizacija koje pružaju usluge alternativnog načina rješavanja sporova građanima i pravnim osobama, te profesionalnih udruga čiji se članovi mogu naći u interesnim i pravnim sporovima. Država će osigurati odgovarajući pravni okvir za nesmetano odvijanje alternativnih način rješavanja sporova, te nadzirati zaštitu građana.

## **7.2. Postojeće stanje**

Nakon donošenja Zakona o arbitraži (2001.) i Zakona o mirenju (2003.) stvoren je odgovarajući pravni okvir i izražena političko-pravna volja za razvojem ovih sustava. Izmjenama i dopunama Zakona o parničnom postupku propisano je da se u slučaju tužbe protiv Republike Hrvatske, najprije podnese prijedlog za mirenje državnom odvjetništvu RH.

Nadalje, odredbe o alternativnom načinu rješavanja sporova sadrže i Zakon o obveznim odnosima, Obiteljski zakon, Zakon o obrtu, Zakon o kaznenom postupku i Zakon o sudovima za mladež.

Osim toga, već sada postoje sljedeće organizacije za mirenje: Centar za mirenje pri Hrvatskoj gospodarskoj komori, Stalno izbrano sudište pri Hrvatskoj gospodarskoj komori, Centar za mirenje pri Hrvatskoj udruzi poslodavaca, Centar za mirenje pri Hrvatskoj obrtničkoj komori, Ured za socijalno partnerstvo, Centar za socijalnu skrb, te stručne službe za izvansudsku nagodbu.

Unatoč postavljenom pravnom i institucionalnom okviru za alternativne načine rješavanja sporova, koji je između ostalog uspostavio određena načela za provođenje alternativnih načina rješavanja sporova (u daljnjem tekstu: ADR), njihov dosadašnji razvoj nije rezultirao poželjnim brojem postupaka. Sudovi ne koriste zakonske mogućnosti da usmjeravaju stranke na postupke mirenja. Prijedlozi za mirenje u predmetima kad je tužena Republike Hrvatska, najčešće se ne nastavljaju postupcima mirenja jer ne postoji obvezujući institucionalni način za provedbu takvog, a u državnom proračunu nisu predviđena potrebna sredstva za nagodbe. Postojeće organizacije za mirenje nemaju razvijenu mrežu regionalnih ureda, a broj postupaka mirenja je skroman. Najbolju praksu bilježe mirenja u kolektivnim radnim sporovima pri Uredu za socijalno partnerstvo. Jedina arbitražna ustanova – Stalno izbrano sudište Hrvatske gospodarske komore provodi određeni broj arbitraža, koji još uvijek na odgovara stvarnim mogućnostima. U odnosu na kaznene predmete, zastupljeno je samo mirenje za maloljetnike/mlađe punoljetnike. Posredovanja u obiteljskim sporovima ograničena su samo na pokušaje obveznog posredovanja u slučajevima razvoda braka, ne odgovaraju stvarnim potrebama društva i ne postižu željeni učinak. Zahvaljujući projektima međunarodnih organizacija, oko stotinjak osoba je završilo razne programe obuke za miritelje, među kojima je neznatan broj sudaca. Edukacijski programi provodili su se jednokratno i povremeno. Ne postoji

jedinstveni očevidnik miritelja, niti se nadzire kvaliteta njihovog rada. Udruge miritelja nemaju dovoljno kapaciteta da djeluju kao krovne institucije miritelja. Ne postoje učinkoviti mehanizmi za izvansudsko rješavanje sporova u potrošačkim sporovima. Do sada nije postojala sustavna vladina politika prema alternativnim načinima rješavanja, sporova nisu postojala nikakva ulaganja u ADR sustav, a zakonodavne aktivnosti su se odnosile samo na postavljanje okvira za ove postupke, bez razrađenih poticajnih mjera.

### **7.3. Cilj**

Ministarstvo pravosuđa je u 2004. godini odredilo razvoj alternativnih načina rješavanja sporova kao jedan od prioriteta reforme pravosuđa. Uspostavljena je dobra suradnja s organizacijama za mirenje i udrugama miritelja. U povodu dana Europskog građanskog pravosuđa u 2004. godini je organiziran dan "Otvorenih vrata sudova" gdje su se građani informirali o postupcima mirenja. Od kraja 2003. do početka 2004. godine provedena su dva projekta na poticanju mirenja i izvansudskih nagodbi – na Općinskim sudovima u Puli i Varaždinu – koji su pokazali pozitivne rezultate. U 2005. godini Ministarstvo pravosuđa je pokrenulo projekt „Jačanje mirenja kao alternativnog načina rješavanja sporova“ i poduzete su aktivnosti na pripremi projekta „Mirenja pri sudovima“.

Ministarstvo pravosuđa će u okviru strategije reforme pravosuđa razraditi razvoj alternativnih načina rješavanja sporova, te mehanizme za njegovo praćenje. Stoga će se pri Ministarstvu pravosuđa će se ustanoviti Povjerenstvo za alternativne načine rješavanja sporova, koje će pratiti razvoj alternativnih načina rješavanja sporova, pratiti provedbu postojećih programa, predlagati mjere za unapređenje razvoja ADR-a.

Ministarstvo pravosuđa pružit će administrativnu podršku radu Povjerenstva za ADR, vodit će očevidnik miritelja, organizirati edukacijske programe u okviru Pravosudne akademije, uspostaviti informatičku podršku za upravljanje postupcima mirenja i praćenje rezultata, organizirati informativne i medijske aktivnosti na upoznavanju građana s postupcima mirenja, donijeti kodeks etičkog ponašanja miritelja.

U razvoju ADR aktivno će sudjelovati sudovi, državna odvjetništva, organizacije za mirenje i arbitražne ustanove, udruge za ADR, pravni fakulteti, ministarstvo nadležno za socijalnu skrb, ministarstvo nadležno za rad, ministarstvo nadležno za zaštitu potrošača.

Godišnji izvještaj o razvoju ADR-a podnosit će se Vladi Republike Hrvatske. U okviru državnog proračuna za svaku godinu u razvojnim fazama osigurat će se na stavci Ministarstva pravosuđa, iznos potreban za razvoj svih programa. Prijedlog proračuna za razvoj ADR-a Hrvatskom saboru podnosi Vlada na prijedlog Ministarstva pravosuđa.

Razrada ovog projekta sastavni je dio ove strategije i nalazi se u dodatku  
2.

## 7.4. Sažetak

Zbog navedenog, jače se valja angažirati na javnom promoviranju ovakvih i sličnih načina rješavanja sporova i ukazivanju njihovih prednosti, kako bi se građani i pravne osobe motivirali da što više koriste ovakve načine za rješavanje međusobnih odnosa.

Prema tome, ovaj dio reforme strategije treba u prvom redu osmisliti način podizanja javne svijesti o prednostima drugih načina i institucija za rješavanje sporova (posredovanje, mirenje, arbitraža), te o sudu kao posljednjoj a ne prvoj instanci za njihovo razrješavanje.

Mjera	Rok	Odgovornost za provedbu
Informacije mjerodavnih skupina o instrumentima i zakonodavnom okviru Alternativnog načina rješavanja sporova (ADR)	nedimenzionalno	MP
Promovirati u javnosti (mape, reklape, Internet) nove dostupne instrumente/ alate/ mogućnosti i prednosti	nedimenzionalno	MP
Obrazovati/osposobiti miritelje Edukacija izabranih sudaca i državnih odvjetnika o tehnikama mirenja	nedimenzionalno	MP, PA
Osnovati regionalne centre za mirenje	srednjoročna	MP

## 8. Obrazovanje i profesionalni razvoj pravosuđa

### 8.1. Uvod

Zakone provode i pojedinačne slučajeve rješavaju suci i državni odvjetnici, koji su po Ustavu i zakonu samostalni i neovisni. Samim tim što su se opredijelili i što su od Državnog sudbenog vijeća izabrani na tu dužnost, podrazumijeva se da su se obvezali obavljati je profesionalno, odgovorno i stručno. Međutim, u društvu u tranziciji kao što je trenutno i hrvatsko društvo, nije lako obavljati tu dužnost. Suočeni su s čestim promjenama zakona, nedostatkom sudske prakse, neadekvatnim uvjetima rada (počevši samo od nedostatka službenih glasila i stručne literature), primjenama novih tehnologija i zahtjevima koji će proizaći iz pristupanja Republike Hrvatske Europskoj uniji. Kontinuiran i trajan rad na njihovom stručnom usavršavanju predstavlja uvjet bez kojeg se ne može očekivati da će pravosudni sustav i osobe koje u njemu rade biti u stanju odgovoriti na sve te zahtjeve. Osim pravosudnih dužnosnika, stručno usavršavanje potrebno je i savjetnicima i vježbenicima na sudovima i državnim odvjetništvima iz istih gore navedenih razloga.

## 8.2. Postojeće stanje

Diplomirani pravnici mogu stručno znanje i iskustva stjecati na sudovima odnosno u državnim odvjetništvima kao vježbenici koji se primaju putem natječaja. Vježbenički staž traje 2 godine, a nakon 18 mjeseci stječu se uvjeti za polaganje pravosudnog ispita.

Pravosudni ispit je stručni ispit kojim se provjeravaju stručna znanja i sposobnosti za obnašanje sudačke dužnosti, odnosno državnoodvjetničke dužnosti, kao i za samostalno bavljenje odvjetništvom.

Na stručnu praksu mogu se u sudove i državna odvjetništva primati i diplomirani pravnici u svojstvu volontera, dakle, bez zasnivanja radnog odnosa. I oni nakon 18 mjeseci stručne prakse stječu uvjete za polaganje pravosudnog ispita.

Diplomirani pravnici zaposleni u tijelima državne uprave, trgovačkim društvima odnosno ustanovama također se mogu primati na stručnu praksu u sudovima kako bi ostvarili uvjete za polaganje pravosudnog ispita.

Diplomirani pravnici primaju se također kao vježbenici na vježbu kod odvjetnika i javnih bilježnika.

Suci i zamjenici državnih odvjetnika dužni su se stalno stručno usavršavati i sudjelovati u programima obrazovanja i usavršavanja. Ova obveza propisana je Zakonom o sudovima i Zakonom o državnom odvjetništvu.

Prepoznavši potrebu za stvaranjem institucionalnog okvira koji će biti krovna "institucija" za edukaciju i stručno usavršavanje pravosudnih dužnosnika i svih ostalih zaposlenih u pravosuđu, u Ministarstvu pravosuđa je 2004. godine osnovana Pravosudna akademija, kao zavod zadužen za osmišljavanje i provedbu sustavnih programa edukacije i profesionalnog usavršavanja pravosudnih dužnosnika i djelatnika.

Kako bi se što jednostavnije i sa što manje troškova stručnim usavršavanjem obuhvatio što veći broj pravosudnih dužnosnika i djelatnika, Pravosudna akademija nije zamišljena kao centralna institucija, već se njezin rad odvija kroz Regionalne centre, ustrojene pri županijskim sudovima. Do sada su osnovani Regionalni centri pri Županijskom sudu u Zagrebu i Rijeci, a planira se osnovati još tri regionalna centra (u Splitu, Osijeku i Varaždinu) i to u okviru dva CARDS programa sa svrhom da se sucima i državnim odvjetnicima omogući profesionalni razvoj na području gdje obavljaju svoj posao.

Kao krovna institucija zadužena za edukaciju, Pravosudna akademija u osmišljavanju i planiranju programa edukacije surađuje s drugim upravama Ministarstva, a dakako i s pravosudnim tijelima, osobito s Vrhovnim sudom Republike Hrvatske kao najvišim sudom, te drugim državnim tijelima i profesionalnim i nevladinim udrugama.

Prema navedenom, zadaća Pravosudne akademije je:

- definiranje pravnih područja za koje je potrebna edukacija i ciljanih skupina za određenu edukativnu djelatnost (analiza potreba u kojoj je potrebno predvidjeti i reorganizaciju, odnosno dalju specijalizaciju pravosudnih tijela),
- stvaranje kvalitetnih programa edukativnih aktivnosti sustavnog i *ad hoc* karaktera u već definiranim područjima prava i pravne tehnike,
- implementacija programa kroz razne modele edukacije (radionice, seminare, okrugle stolove itd.),
- stvaranje baze podataka predavača i polaznika PA,
- poboljšanje komunikacije s ciljanim skupinama kroz kreiranje web stranice Akademije koja će sadržavati sve obavijesti o planiranim aktivnostima Akademije i druge informacije korisne za pravosuđe,
- informiranje javnosti o aktivnostima PA (obavijesti na Web-u, izdavanje periodičnih brošura, vijesti iz Akademije itd.),
- razvijanje biblioteke PA, te biblioteka pri regionalnim centrima,
- razvijanje suradnje s drugim organizacijama i ustanovama koje pružaju slične usluge,
- ostvarivanje suradnje sa znanstvenim institucijama, poglavito Pravnim fakultetima.

Pravosudna akademija osobitu pozornost posvećuje prethodnom osposobljavanju osoba koje će biti predavači (trening trenera), koji su u pravilu praktičari (suci i državni odvjetnici). Pravosudne dužnosnike koji pokazuju interes da budu predavači i prođu programe osposobljavanja za predavače treba motivirati da kontinuirano sudjeluju u radu Akademije. U tom cilju Ministarstvo je donijelo odluku o honoriranju predavača, s mogućnošću smanjenja opsega poslova zbog angažmana u Akademiji.

Nadalje, posebna ciljana skupina trebaju biti predsjednici sudova, tajnici suda i ostale osobe zaposlene u sudskoj upravi (management suda), kako bi se ciljano upoznali s tehnikama i metodama uspješnog rukovođenja.

Premda će se Pravosudna akademija u prvom redu baviti stručnim i specijaliziranim usavršavanjem pravosudnih dužnosnika i djelatnika, stručno usavršavanje obuhvaćat će i stjecanje informatičkih znanja i vještina radi pravodobne pripreme za nove metode rada, te učenje stranih jezika, jer u bliskoj budućnosti većina pravosudnih dužnosnika i djelatnika neće moći svoj posao obavljati bez poznavanja pravne stečevine Europske unije.

Dakle, već iz ovog kratkog prikaza proizlazi "umreženost" zadaća Pravosudne akademije na raznim područjima strategije reforme pravosuđa.

Osim toga, zadaća Akademije nije samo stručno usavršavanje pravosudnih dužnosnika, već i poticanje i sudjelovanje u preobrazbi sveučilišnog studija, kao i vježbeničke prakse.

Neefikasnosti rada sudova i državnih odvjetništava, između ostaloga, pridonosi i neodgovarajuća praktično-pravna edukacija mladih kako na Pravnim fakultetima tako i u obnašanju vježbeničke prakse.

Na Pravnim fakultetima nužno je razviti sustav edukacije koji će uključiti više praktičnih vježbi studenata na sudovima i državnim odvjetništvima, odnosno sudjelovanje više praktičara u vođenju vježbi sa studentima. Vježbe treba institucionalizirati, odrediti sadržaje, sudionike i voditelje. Studente (njihovo znanje i zalaganje) evidentirati i ocjenjivati (oformiti tzv. Bazu podataka) kako bi se kasnije mogao objektivizirati izbor najkvalitetnijih kandidata za vježbenike u pravosuđu.

Rad sa vježbenicima u pravosuđu treba osmisliti i bitno izmijeniti.

Treba izabrati osobe koje će, kao dio svojih radnih obveza, moći kvalitetno i permanentno organizirati i nadzirati rad vježbenika. Kraj postojeće opterećenosti sudaca i državnih odvjetnika njihovim svakodnevnim obvezama, to oni ne mogu raditi (kao njihovi "mentori") kvalitetno i permanentno.

Vježbenici moraju dobiti priliku iskazati svoje zalaganje i pokazati znanje u obnašanju konkretnih radnih zadataka koji im se moraju povjeriti (rezultati se unose u postojeću bazu podataka). Samo tako se mogu kvalitetno selekcionirati i izabrati najbolji kandidati za savjetnike, kao mlade pravosudne stručnjake pred kojima je sigurna pravosudna karijera kao logična posljedica prethodnog rada i svekolikog doprinosa u vlastitoj izobrazbi i ispunjavanju svakodnevnih obveza.

Ove se godine planira započeti dugoročni projekt suradnje Pravosudne akademije i Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu na reformi pravnog studija, u smjeru uvođenja novih kolegija za edukaciju i pripremanje studenata, sukladno zahtjevima prava EU.

Putem Pravosudne akademije planira se uvesti trajna provedba edukacije pravosudnih dužnosnika glede primjene konvencijskog prava i Zakona o međunarodnoj pravnoj pomoći u kaznenim stvarima.

U suradnji s Pravosudnom akademijom provodi se i projekt edukacije državnih službenika Ministarstva s osnovama institucionalne organizacije EU i njezine pravne stečevine u suradnji sa MVPEI, kao i projekt edukacije državnih službenika Ministarstva koji rade na poslovima međunarodne suradnje s osnovama diplomatskog komuniciranja.

Promjene uključuju i potpuno drugačiji pristup pravosudnom ispitu, odnosno provjeri stručnih i praktičnih znanja stečenih tijekom razdoblja vježbeništva. Osnove za to biti će razrađene u novom Zakonu o pravosudnom ispitu, koji se planira donijeti do kraja 2005. godine.

### **8.3. Cilj**

Jačanje profesionalizma u pravosuđu kroz dodatnu edukaciju pravosudnih dužnosnika i djelatnika, kao i njihovo stalno profesionalno usavršavanje, predstavljaju važan doprinos razvoju demokracije i vladavine prava (temeljna načela na kojima se zasniva EU).

Cilj trajne edukacije u pravosuđu mora biti prioritet u izgradnji pravne države.

Edukacijom nositelja pravosudne dužnosti poboljšava se njihova profesionalna kompetencija, stručnost i etika u radu, te se poboljšava rad pravosudnog sustava u cjelini.

Potreba stalne pravosudne edukacije sadržana je u:

- pomaganju sucima i državnim odvjetnicima u stjecanju znanja, vještina i stavova potrebnih za zakonito i djelotvorno obnašanje njihovih dužnosti,
- poticanju nositelja pravosudnih dužnosti na štovanje najviših standarda osobnog i profesionalnog ponašanja,
- zaštiti integriteta i nepristranosti pravosudnog sustava,
- promicanju zakonite, ujednačene i učinkovite prakse,
- osnaženju općeg javnog povjerenja u pravosudni sustav.

Kako je rad na sustavnoj edukaciji sudaca i državnih odvjetnika, kao i drugih zaposlenih u pravosuđu kontinuirana zadaća, u prilogu ove strategije nalazi se plan edukacije za 2005.godinu, razrađen prema najhitnijim potrebama na ovom području.

#### 8.4. Sažetak

Pored navedenog, edukacija će obuhvatiti ne samo upoznavanje sa novim zakonima i njihovom primjenom, nego i pitanje morala, profesionalne etike, digniteta struke, povjerenja građana, upravljanje sudom i pravosudnim institucijama. Sve što se odnosi na suce, odnosi se na državne odvjetnike, a edukacijom će u određenom opsegu biti obuhvaćeno i drugo pravosudno osoblje.

Mjera	Rok	Odgovornost za provedbu
Osnovati tri regionalna centra Pravosudne Akademije	srednjoročna	MP, PA
Definirati pravna područja u kojima je potrebna izobrazba ciljnih skupina (analiza potreba koja bi treba uključivati i reorganizaciju, odnosno, daljnju specijalizaciju pravosudnih tijela);		MP, PA
Stvoriti kvalitetne programe za obrazovne aktivnosti sustavne i <i>ad hoc</i> prirode u prethodno određenim pravnim područjima i područjima pravne tehnike;		MP, PA
Provesti programe putem različitih modela izobrazbe (radionice, seminari, okrugli stolovi itd.)		MP, PA
Stvoriti bazu podataka predavača i polaznika Pravosudne akademije;	srednjoročna	MP, PA
Poboljšati komunikaciju s ciljnim skupinama stvaranjem Internet stranice Akademije koja će sadržavati sve obavijesti o planiranim aktivnostima Akademije;		MP, PA
Informirati javnost o aktivnostima Pravosudne akademije (obavijesti na Web-u, izdavanje periodičnih brošura, vijesti iz Akademije itd.)		MP, PA

Otvoriti knjižnicu Pravosudne akademije, te knjižnice pri regionalnim centrima;		PA
Ostvariti suradnju s drugim organizacijama i ustanovama koje pružaju slične usluge;	srednjoročna	PA
Ostvariti suradnju sa znanstvenim institucijama, poglavito Pravnim fakultetima..	srednjoročna	PA

## 9. Suzbijanje kriminala, osobito korupcije, terorizma i organiziranog kriminala

### 9.1. Promjene u kaznenom zakonodavstvu

#### 9.1.1 Izmjene Kaznenog zakona

Od njegova stupanja na snagu 1. siječnja 1988. godine, Kazneni zakon Republike Hrvatske četiri puta je mijenjan. Jedan od razloga izmjena zakona bio je i taj da se hrvatsko kazneno zakonodavstvo usuglasi s međunarodnim izvorima i/ili osuvremeni s obzirom na regionalno i globalno suprotstavljanje transnacionalnom kriminalu.

To su imale za cilj i posljednje izmjene ovoga Zakona iz 2004. godine. Međutim, tom prilikom je najavljena reforma hrvatskog materijalnog kaznenog prava u dvije faze. Prva faza predstavljala je usuglašavanje našeg kaznenog zakonodavstva s međunarodno preuzetim obvezama, s jedne strane, a s druge strane ograničila se samo na one promjene Kaznenog zakona koje su bile neophodno hitne a za koje nisu potrebne temelje znanstvene, stručne, praktične i kriminalno-političke analize i prosudbe o njihovoj opravdanosti.

Što se tiče druge faze budućih promjena, tada je najavljeno:

“To se odnosi na kompleksno pitanje općeg i linearnog pooštrenja represije, pa i uvođenja kazne doživotnog zatvora, produljenja rokova zastare, prisilne naplate novčane kazne i dr., što je u uskoj vezi s odnosom postojeće zakonske i sudske politike kažnjavanja, naime, kako je i u kojoj mjeri dosadašnji zakonski represivni sustav primjenjivan u sudskoj praksi, i kakvi su odnosi između zastrašujućeg, generalno-preventivnog učinka propisanih kazni i specijalno-preventivnih učinaka primijenjenih kaznenopravnih sankcija u našem sustavu kaznenog pravosuđa. Sve to imajući stalno na umu podatke o kretanju kriminala i njegovu fenomenologiju te načela vladavine prava koja se odnose i na temelj i ograničenje kaznenopravne prisile, ali i na učinkovitu zaštitu temeljnih osobnih sloboda i prava čovjeka, te drugih prava i društvenih vrijednosti zajamčenih i zaštićenih Ustavom RH i međunarodnim pravom od svih za ta prava i slobode pogibelnih ponašanja. Ne treba, prema tome, smatrati da se prijedlogom samo nekih promjena KZ ovim zakonom, ostala sporna pitanja potpuno zanemaruju, otklanjaju ili odbacuju, već da se ona samo odlažu za određeno vrijeme u tijeku 2004. godine.

Tako je, uostalom postupljeno i kod ranijih promjena hrvatskog materijalnog kaznenog prava.”

Stoga, izmjenama i dopunama Kaznenog zakona koje Ministarstvo pravosuđa upućuje u zakonodavnu proceduru u svibnju 2005. godine samo se nastavlja i dovršava započeti cjeloviti zadatak i ostvarenje ciljeva sustavne politike redukcije i suzbijanja kriminala materijalnim kaznenopravnim propisima u onim dijelovima koji nisu bili obuhvaćeni programima u prvoj fazi. Predloženim izmjenama cjelovito i sustavno se rješava kompleksno pitanje općeg pooštrenja represije, postavljenog u relaciji odnosa kaznenopravne represije propisane u zakonu, s jedne strane, i toga kako je primjenjuje sudbena vlast (kako se u praksi koriste postojeći rasponi između najmanje i najveće propisane mjere novčanih kazni i kazni zatvora). Radi se o poznatom i učestalom problemu usuglašenosti zakonske i sudske “politike” kažnjavanja.

Na temelju prikupljenih znanstvenih spoznaja i provedenih analiza o odnosu u zakonu propisane kaznenopravne represije i one koje primjenjuju sudovi, predloženim izmjenama predlažu se promjene kojima se istovremeno i usuglašeno nastoji djelovati na sudsku praksu tako da se:

povisuju donje posebne mjere propisanih kazni za određeni broj kaznenih djela,  
ograničavaju dosadašnje mogućnosti ublažavanja kako propisanih kazni, razlikovanjem zakonskog i sudskog ublažavanja i promjenama granica takvih ublažavanja njihovim povišenjima u odnosu na važeći propis.

Posebice se pri tome pooštava represija protiv korupcije, te unose daljnje promjene radi što učinkovitijeg suprotstavljanja organiziranom kriminalu.

Ovaj prijedlog Zakona dat će i odgovor na pitanje u hrvatskoj pravnoj teoriji i javnosti često postavljeno pitanje, treba li u naš represivni sustav osim ili umjesto kazne dugotrajnog zatvora uključiti i kaznu zatvora doživotnog trajanja (doživotni zatvor, dosmrtni zatvor, oduzimanje slobode zauvijek).

Stručno i znanstveno stajalište o kazni doživotnog oduzimanja slobode nedvojbeno smatra da je sadašnji represivni sustav s kaznom dugotrajnog zatvora dovoljan za postizanje svih ciljeva politike suzbijanja kriminala u našim prilikama, uzimajući u obzir sve povijesne i komparativne analize o specijalnoj i generalnoj preventivnoj učinkovitosti takve represije, kao i analize ispitivanja mišljenja u javnosti i pravosudnim krugovima.

### **9.1.2. Projekt Zakona o kaznenom postupku**

Hrvatski kazneni postupak pripada mješovitoj vrsti kaznenih postupaka koji uključuje kako elemente inkvizitornog tako i elemente akuzatornog načela. Međutim, prethodni kazneni postupak je podijeljen u nekoliko stadija koji su u nadležnosti više državnih tijela što često dovodi do preklapanja i zastoja u provedbi postupka. Početne policijske radnje se smatraju neformalnim sa jedinom svrhom prikupljanja dovoljnog broja relevantnih informacija koje su nužne državnim odvjetnicima za odlučivanje o pokretanju formalne istrage koja je u nadležnosti istražnog suca.

Ukoliko istražni sudac odluči pokrenuti istragu, isti je dužan prikupiti sve raspoložive dokaza koji trebaju poslužiti državnom odvjetniku za eventualno podizanje optužnice. Samim podizanjem optužnice počinje kazneni postupak u kojem se izvode relevantni dokazi za potrebe donošenja presude od strane nadležnog suda. Ovakva struktura kaznenog postupka je napuštena u velikom broju europskih država u korist jednostavnijeg prethodnog kaznenog postupka u kojem je težište vođenja istražnih radnji i istrage povjereno državnom odvjetništvu (tužilaštvu) i policijskim istražnim timovima, pod nadzorom suca istražnog postupka koji odlučuje o ključnim pitanjima kod početka i završetka istražnog postupka, te također odlučuje o zakonitosti poduzetih aktivnosti i mjera kao i o njihovom utjecaju na ustavna prava i slobode građana.

Na ovaj način će se izbjeći sadašnje «dupliranje» postupanja redarstvenih i pravosudnih vlasti u prethodnom i istražnom postupku, a iskazi svjedoka, osumnjičenika (kao i druge poduzete zajedničke radnje od strane policije i državnog odvjetnika) postat će (pod određenim uvjetima) zakonit dokaz pred sudom.

Vlada RH je na svojoj sjednici održanoj u ožujku 2002. godine donijela zaključak o pokretanju reforme prethodnog kaznenog postupka koja bi uključivala i značajne izmjene relevantne legislative. Potreba pokretanja ovakve reforme prepoznata je i u dokumentu Vlade RH „Reforma pravosuđa“ od studenog 2002. godine. Nadalje, ministrica pravosuđa je odlukom od 6. studenog 2002. godine imenovala članove Povjerenstva za izradu nacrtu prijedloga reforme kaznenog zakonodavstva. U radnu skupinu su imenovani predstavnici Pravnih fakulteta u Zagrebu, Rijeci i Splitu; predstavnici Ministarstva unutarnjih poslova, Ministarstva pravosuđa, Vrhovnog suda RH i Državnog odvjetništva RH. Navedena radna skupina je proširena odlukom ministricе pravosuđa od 20. siječnja 2005. godine s dodatnim predstavnicima Ministarstva unutarnjih poslova. Također treba istaknuti da je provedba određenih aktivnosti na pripremi navedene reforme predviđena i Planom rada Ministarstva pravosuđa za 2005. godinu.

U potporu potrebe za ozbiljnim razmatranjem potrebe za poduzimanjem aktivnosti u pravcu izmjena prethodnog kaznenog postupka stoji i jedan od zaključaka iz Mišljenja Europske komisije a koji se odnosi na supstantivno unapređenje cjelokupnog pravosudnog sustava u sklopu ispunjavanja političkih kriterija za pristupanje EU. Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju RH se također obvezala na poduzimanje određenih aktivnosti u cilju institucionalnog jačanja borbe protiv kriminala, uključujući nužne izmjene zakonodavstva i povećanje učinkovitosti rada nadležnih službi.

Ministarstvo pravosuđa je u tom cilju izradilo prijedlog projekta u okviru programa „Twinning Light“ a koji odobrava Delegacija EK u maksimalnom iznosu od iznosu od 250 000 EUR. Glavni korisnici i nositelji ovog projekta bili bi Ministarstvo pravosuđa, Ministarstvo unutarnjih poslova i Državno odvjetništvo Republike Hrvatske.

U prijedlogu projekta kao opći cilj je istaknuto postizanje veće učinkovitosti prethodnog kaznenog postupka, a kao specifični ciljevi postavljena je:

- izrada stručne studije o komparativnoj analizi postojećih vrsta prethodnog kaznenog postupka u određenim zemljama članicama EU, kao npr. Italija, Njemačka i Velika Britanija,
- izrada studija izvedivosti reforme kaznenog zakonodavstva s posebnim osvrtom na postojeće kapacitete i resurse policije i Državnog odvjetništva Republike Hrvatske, te s posebnim osvrtom na moguće pozitivne i negativne posljedice navedene reforme, a naročito u odnosu na državni proračun, prava i temeljne slobode čovjeka i građanina i na reformu pravosuđa u cjelini.

Za provedbu projektnih aktivnosti predloženo je angažiranje tri stručnjaka iz područja kaznenog progona, policijskih istražnih timova te izrade legislative iz područja prava kaznenog postupka. Trajanje projekta predviđeno je od 1. listopada 2005. godine do 1. lipnja 2006. godine u ukupnom trajanju od 8 mjeseci. Također je pripremljen plan projektnih aktivnosti u koji su uključeni svi relevantni činioci za uspješno izvođenje projekta.

Nakon što Povjerenstvo razmotri prijedlog projekta, isti će biti upućen Delegaciji EK na odobrenje.

Realizacija ovog projekta trebala bi biti dovršena do kraja 2006. godine, s tim što treba predvidjeti i određeno vrijeme vakacije, tijekom kojeg će se nadležne službe (policija, državno odvjetništvo) osposobiti za postupanje u novim okolnostima.

Osim toga, u sklopu novog promišljanja vođenja kaznenog postupka, postojeće zakonsko rješenje u ZKP-u treba doraditi i poboljšati kako bi se stranke motivirale na nagodbu:

- državne odvjetnike treba više stimulirati na ubrzano završavanje kaznenih predmeta kojim su zaduženi (voditi računa: kolika je ušteda proračunskih sredstava izbjegavanjem dugotrajnih suđenja; zadovoljstvo javnosti brzim okončanjem postupka). Ocjenu uspješnosti rada svakog državnog odvjetnika (i njegovih zamjenika) «vezati» sa brzinom i brojem osuđujućih odluka u «njegovim» predmetima, kako se više ne bi nepotrebno ustrajalo na «izgubljenim» slučajevima;
- optuženika koji prihvati nagodbu treba više «stimulirati» osudom na (osjetno) blažu kaznu (npr. samo ukoliko prihvati nagodbu može se primijeniti institut ublažavanja zakonom zapriječene kazne). Osuda na kaznu ispod zakonskog minimuma za određeno kazneno djelo ima kazneno pravno opravdanje jer priznanjem počinitelj iskazuje svoj odnos prema počinjenom kaznenom djelu, istovremeno ga priznaje te na taj način omogućava učinkovitiji rad suda;
- razraditi mehanizam dogovora stranaka oko nagodbe koja bi se finalizirala na ročištu pred nadležnim sudom.

## **9.2. Korupcija i organizirani kriminal**

### **9.2.1. Uvod**

Društveni i politički napredak svake zemlje ovisi od sposobnosti da se odupre izazovima korupcije. Pretpostavka sprječavanja korupcije u društvu je poduzimanje političkih, gospodarskih i društvenih reformi, kao pretpostavki prevencije, ojačavanja institucija otkrivanja, kaznenog progona i kažnjavanja krivaca, odgovornog obnašanja dužnosti, te prava i mogućnosti slobodnih građana i medija da ostvare svoja prava bez straha od korupcije.

Odgovornost ne pripada svima jednako. Iako u sprječavanju korupcije svaki društveni sloj i svaka profesija, svaka institucija i tijelo imaju svoj zadatak, ipak, posebne odgovornosti imaju pravosudne institucije.

Premda se suzbijanje korupcije ne može izvesti samim mjerama progona i kažnjavanja, ocjena je da je sustav otkrivanja, prosuđivanja i kažnjavanja jedan od ključnih elemenata ne samo progona korupcije već i stabilizacije pravnog sustava općenito.

Mjere reforme u pravosuđu poduzimaju se paralelno i na ovom planu, no ovdje naglašavamo ponešto specifične ciljeve i zadatke.

Opći zadatak poboljšanja uvjeta pravosuđa obuhvaća zadatke stabilizacije pravosudnog sustava. Vjerodostojnost pravosuđa i povjerenje građana u pravičnost i učinkovitost pravosuđa pretpostavke su urednog pravnog poretka, dakle i suzbijanja korupcije. Premda je korupcija u pravosuđu incidentalna – ni pravosuđe nije drukčije od društva u kojem djeluje – i premda se s razlogom može pretpostaviti da su moralne kvalitete sudaca izuzetne i visoke, ne može se ne primijetiti i slab učinak, te značajni zaostaci u radu sudova.

### **9.2.2. Pravni okvir i institucije**

Hrvatska je ratificirala slijedeće konvencije važne za borbu protiv korupcije: UN-ova Konvencija protiv korupcije, Konvencija Vijeća Europe o pranju novca, privremenom oduzimanju i oduzimanju dobiti stečene kaznenim djelom, Europska konvencija o ekstradiciji, Europska konvencija o uzajamnoj pomoći u pravnim stvarima s dodatnim protokolom, Konvencija o kibernetičkom kriminalu, Kaznenopravna konvencija o korupciji, Građanskopravna Konvencija o korupciji. Konvencija o zaštiti osoba vezano za automatsku obradu osobnih podataka je još u procesu ratifikacije, no Republika Hrvatska je usvojila Zakon o zaštiti osobnih podataka, koji je u potpunosti usklađen s odredbama ove Konvencije.

Nadalje, Republika Hrvatska je pristupila Sporazumu o GRECO-u 2. prosinca 2000. godine i prošla prvi evaluacijski krug.

U izmjene Kaznenog zakona iz 2004. godine unesena su i rješenja UN-ove Konvencije protiv korupcije, te su uvedene sankcije za kaznena djela aktivnog i

pasivnog podmićivanja u javnom i privatnom sektoru, aktivnog i pasivnog posredovanja, podmićivanja domaćih i stranih javnih službenika, trgovanja utjecajem i pranja novca.

Prepoznavši opasnosti od korupcije, osnovano je posebno specijalizirano tijelo za kazneni progon slučajeva korupcije, te preventivno djelovanje na planu suzbijanja korupcije (listopad 2001. godine usvojen Zakon o uredu za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta - USKOK). Zbog učinkovitog progona korupcijskih kaznenih djela navedenim Zakonom je propisano da u tim predmetima sude četiri županijska suda u Osijeku, Rijeci, Splitu i Zagrebu.

Izmjene i dopune Zakona o uredu za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta iz 2005. godine proširuju ovlasti USKOK-a u posebnim istražnim radnjama odnosno jačanjem njegovih ovlasti u predistražnom postupku. U samoj organizaciji USKOK-a izmijenjene su dijelom ovlasti Odjela za sprječavanje pojava korupcije i odnose s javnošću, nadalje, osnovan je Odjel za međunarodnu suradnju i zajedničke istrage, te su preciznije uređena pitanja suradnje s policijom i drugim nadležnim tijelima.

Zakon o kaznenom postupku i Zakon o USKOK-u sadrže odredbe kojima se određuju pravni instrumenti za lakše otkrivanje korupcije. Tako Zakon o kaznenom postupku sadrži i odredbe o zaštiti identiteta svjedoka u kaznenom postupku, dok Zakon o zaštiti svjedoka regulira mjere za izvanprocesnu zaštitu osoba koje pruže informacije ili svjedoče o korupciji.

Glede pranja dobiti stečene korupcijom, sudjelovanje u borbi protiv takvog oblika financijskog kriminaliteta potvrđeno je kriminalizacijom pranja novca u Kaznenom zakonu, i kasnije usvajanjem Zakona o sprečavanju pranja novca, ustrojstvom Ureda za sprečavanje pranja novca, kao i nizom zakonskih i podzakonskih akata koji direktno ili indirektno reguliraju preventivne i represivne mjere protiv tog fenomena (npr. Zakon o bankama).

Zakon o odgovornosti pravnih osoba za kaznena djela regulira odgovornost pravnih osoba za kaznena djela u kojima je odgovorna osoba korisnik ilegalno stečene novčane dobiti pravna osoba.

Zakon o pravu na pristup informacijama sa Zakonom o medijima i Zakonom o zaštiti osobnih podataka također ima svoje mjesto u sprječavanju korupcije, jer je samo transparentno, otvoreno i pravedno obavljanje javnih poslova garancija dobre vladavine i demokracije u društvu.

Nadalje, Zakon o sprečavanju sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti rješava mogući sukob interesa kada javni službenici imaju privatne interese koji utječu ili bi mogli utjecati na njihovu nepristranost u obavljanju javnih dužnosti.

U travnju 2001. godine Republika Hrvatska je usvojila Nacionalnu strategiju za suzbijanje korupcije s Akcijskim planom. Većina mjera predviđenih tom strategijom su ostvarene. Međutim, pokazalo se nužnim njezino redefiniranje kako bi se naglasak stavio na razradu preventivnih mjera. Stoga je u prosincu 2004. u Ministarstvu pravosuđa formirana radna skupina za izradu Nacionalne strategije za

suzbijanje korupcije sastavljena od predstavnika državnih tijela civilnog društva i poslovnog sektora.

U okviru preventivnih mjera predviđa se i osnivanje posebnog antikorupcijskog tijela, sačinjenog od predstavnika državne administracije i civilnog društva, koje bi bilo nadležno za određivanje i provođenje preventivnih i edukacijskih mjera predviđenih člankom 6. UN-ove konvencije protiv korupcije. Antikorupcijsko tijelo će imati svrhu implementacije preventivnih antikorupcijskih mjera i praksi, dok su njegovi ciljevi - razvoj nacionalne strategije u prevenciji i borbi protiv korupcije, uvođenje Kodeksa ponašanja za javne i pravosudne dužnosnike s ciljem jačanja njihovog integriteta, jačanje javne osviještenosti o korupciji kao ozbiljnom kaznenom djelu i jačanje uloge civilnog društva u borbi protiv korupcije.

U ostvarenju Nacionalne strategije u borbi protiv korupcije i unutar reforme pravosuđa Republika Hrvatska provodi sustavu obuku sudaca i državnih odvjetnika na području otkrivanja i procesuiranja korupcije, uz tehničku pomoć CARDS programa i putem Pravosudne akademije Ministarstva pravosuđa.

### 9.2.3. Cilj

Premda iz naprijed navedenog proizlazi da su poduzete kako zakonske tako i institucionalne mjere za učinkovitiji progon i sprječavanje korupcije, javna predodžba o sveprisutnosti korupcije i relativno mali broj procesuiranih slučajeva ukazuju na nužnost poduzimanja daljnjih napora na ovom području, kako u društvu u cjelini, tako i unutar pravosuđa.

Ostvarenju tog cilja unutar pravosuđa, doprinijet će sljedeće mjere:

- a) Obrazovanje i osposobljavanje sudaca te službenika i namještenika o pojavnostima korupcije, koje treba uključiti u redovite mjere profesionalnog osposobljavanja, ali i u nastavne programe.
- b) Obrazovanje i osposobljavanje državnih odvjetnika, zamjenika državnih odvjetnika kao i drugih zaposlenika u državnim odvjetništvima na području etike, kao i dosljedna primjena etičkog kodeksa, uz razradu dobrih primjena i poznavanje etičkih pravila svih u državnom odvjetništvu bitan je preduvjet za podizanje etičke razine i samim time senzibiliziranosti na moguću korupciju.
- c) Nužna je informatizacija rada pravosudnih tijela, uz uvođenje programa za praćenje rada i podjelu predmeta. Nužno je objektivizirati dodjelu predmeta u rad sucima putem kompjutorskih programa. Informatička povezanost omogućuje učinkovito praćenje rada, a programi za vođenje upisnika i praćenje kretanja predmeta omogućuju učinkovit nadzor i transparentnost u radu.
- d) Nadzor nad radom pravosudnih tijela od strane višeg pravosudnog tijela, kroz redovne i izvanredne preglede je izuzetno učinkovita mjera preventivnog karaktera, ali isto tako može pomoći i pri otkrivanju slučajeva

korupcije. Redovni nadzor u pravosudnoj upravi od strane ministarstva pravosuđa može u značajnoj mjeri otkloniti sumnje u pristranost u radu pojedinih pravosudnih tijela.

e) Utvrđivanje i praćenje imovine dužnosnika također je učinkovit načina provjere zakonitosti i pravilnosti postupanja. U predstojećim izmjenama Zakona treba predvidjeti predaju imovinske kartice odmah nakon zapošljavanja, a isto tako treba predvidjeti sankcije ukoliko se imovinska kartica ne preda.

f) Polazeći od specifičnosti poslova državnih odvjetnika, njihove izloženosti situacijama u kojima je prisutna korupcija i stoga potrebe pojačanog nadzora imenovanja na tu dužnost, Zakonom o državnom odvjetništvu treba predvidjeti sigurnosne provjere kandidata za tu dužnost, kao i tijekom obnašanja te dužnosti.

#### 9.2.4. Sažetak

U okviru ovog dijela strategije, pored razrade postojećeg zakonodavnog okvira, treba predložiti i niz operativnih mjera kojima će se nadležne institucije uspješno suprotstaviti kako korupciji tako i svim drugim oblicima organiziranog kriminaliteta, s posebnim naglaskom na mjere prevencije.

Mjera	Rok	Odgovornost za provedbu
Izraditi stručnu studiju o poredbenoj analizi postojećih vrsta prethodnog kaznenog postupka	srednjoročna	MP (Posebno povjerenstvo)
Izraditi studiju izvedivosti reforme kaznenog prava		MP (Posebno povjerenstvo)
Osnovati posebnu jedinicu za "Zaštitu svjedoka" pri Ministarstvu pravosuđa		MP
Ojačati korištenje nagodbi u kaznenim predmetima.		UDO, VS
Obrazovanje i izobrazba sudaca, državnih odvjetnika, državnih službenika i zaposlenika o pojavama korupcije i o etici		PA
Uvesti dodjelu predmeta u rad uz pomoć informatičkog sustava		MP
Redovan i učinkovit nadzor sudske uprave od strane Ministarstva pravosuđa		MP
Utvrđiti i pratiti imovinu dužnosnika		MF
Uvođenje sigurnosnih provjera sudaca, državnih odvjetnika i kandidata za ta mjesta		Ministar unutarnjih poslova

## 10. Međunarodna pravna pomoć i regionalna suradnja

### 10.1. Međunarodna pravna pomoć

Globalizacija i intenziviranje međunarodnih veza rezultirali su povećanom potrebom za pojednostavljivanje i ubrzavanje postupaka za izmjenu podataka i dokumenata između stranaka i sudova različitih država. Zbog toga je i legislativa Europske unije usmjerena u tom pravcu, kako bi se olakšao protok roba i usluga.

Republika Hrvatska nastoji udovoljiti takvim potrebama moderne Europe, prihvaćanjem instrumenata temeljenih na izvorima europskog prava, ali i smislenim prihvaćanjem pojedinih rješenja iz uredbi i direktiva EU u domaće zakonodavstvo (Zakon o međunarodnoj pravnoj pomoći u kaznenim stvarima, nacrt Zakona o međunarodnoj pravnoj pomoći u građanskim i trgovačkim stvarima).

Dinamici odnosa u suvremenoj Europi nastoji se prilagoditi europska legislativa, brzim pronalaženjem što primjerenijih rješenja pojedinih, prije svega postupovnih pitanja i problema, donošenjem direktiva koje se neposredno primjenjuju u državama članicama. Obimna pravna regulativa je predstavljala veliki izazov u konkretnoj primjeni, stoga je nužno neprestano informiranje o važećim propisima, kao i edukacija o njihovom značenju i primjeni.

Republika Hrvatska potpisnica je dvostranih ugovora i multilateralnih konvencija iz područja međunarodne pravne pomoći koji daju pozitivan pravni okvir za suradnju. S obzirom na položaj Republike Hrvatske i ulogu koja joj je namijenjena u odnosu prema ostalim državama koje nisu članice, u području međunarodne suradnje na jačanju vladavine prava i podizanju efikasnosti u radu pravosudnih tijela, Republika Hrvatska bi trebala biti motivator i poveznik u ostvarenju tog cilja.

Cijeneći činjenicu da se u komunikaciji između različitih državnih subjekata teži uspostavljanju neposrednog puta komunikacije, nužno je bolje povezivanje pravosudnih tijela, koji jesu i biti će, krajnji pružatelji prekogranične pravne pomoći. Već postojeću povezanost jednog dijela tijela državne vlasti (policija – Interpol, državno odvjetništvo – antikorupcijski program), koji participiraju u pružanju pomoći, treba iskoristiti i proširiti na sudova, što je uvjetovano i brzinom izgradnje i nadogradnje informatičkog sustava, koja je prepoznata kao nedjeljiv dio i sredstvo strategije. Upravo na području međunarodne pravne pomoći pokazuje se koliko suvremene tehnologije, odnosno informatička umreženost može olakšati i ubrzati međusobnu suradnju.

Problemi koji muče pravosuđe održavaju se u sektoru pružanja međunarodne pravne pomoći. Naime, realizacija konkretne pravne pomoći jedne države drugoj u konačnici ovisi o radu i postupanju sudova. Međunarodna pravna pomoć dio je pravosuđa i nedjeljivo je s njim povezana.

U tom pravcu, realizacija pojedinih dijelova strategije reforme pravosuđa, kao i njen napredak u cjelini, doprinijet će i poboljšanju međunarodne pravne pomoći.

## 10.2. Regionalna suradnja

U međunarodnom kaznenom procesnom pravu posebice kada se radi o poslovima međunarodne pravne suradnje u kaznenim stvarima europski je trend ubrzavanje istraga, kaznenog progona, te sankcioniranja počinitelja teških kaznenih djela sa ili bez transnacionalnog elementa, naročito radi što efikasnije borbe protiv organiziranog kriminala i terorizma.

Republika Hrvatske je do danas u znatnoj mjeri harmonizirala svoje kazneno zakonodavstvo sa principima i institutima međunarodnog prava, te je pristupila raznim regionalnim inicijativama i organizacijama koje imaju za cilj poboljšanje i ubrzanje takve suradnje.

Republika Hrvatska se na Solunskoj konferenciji za Zapadni Balkan obvezala poduzeti sve što je potrebno kako bi unaprijedila svoje kapacitete u borbi protiv organiziranih oblika kriminala, a naročito kroz harmonizaciju zakonodavstva, izgradnju institucija i regionalnu suradnju.

Slijedeći ovako zacrtane smjernice RH je do sada postala punopravnom članicom SEECP-a (South Eastern European Co-operation Process), inicijative koja promovira suradnju po pitanjima organiziranog kriminala i korupcije, kao i SEEPAG-a (Southeastern European Prosecutors Advisory Group), grupe državnih odvjetnika u regiji. Planira se nastaviti sa regionalnom suradnjom daljnjim pregovorima i zaključenjima sporazuma u navedenim područjima, te operativan rad.

Republika Hrvatska je započela suradnju sa EUROJUST-om, koja se u narednom razdoblju planira znatno intenzivirati. Odjel međunarodne suradnje koordinira i prati sudjelovanja hrvatskih predstavnika u radu EUROJUST-a.

Od trajnog strateškog interesa Republike Hrvatske su nadalje: provedba i praćenje primjene UN Konvencija iz područja kaznenog pravosuđa, sudjelovanje u radu UN Komisije za sprječavanje kriminala i kazneno pravosuđe (UNODC); provedba rezolucija UN-a, podnošenje relevantnih izvješća, odgovora na upitnike po UN rezolucijama i konvencijama iz djelokruga pravosuđa, kao i sudjelovanje na konferencijama i radnim grupama UN-a, a posebice u domeni organiziranog kriminala, terorizma i korupcije.

Suradnja sa Vijećem Europe predstavlja konstantan pravni izvor koji je od posebnog interesa za Republiku Hrvatsku, a naročito za razvoj reforme pravosuđa i unaprjeđenje demokratskih standarda.

Tijekom 2005. u tijeku je nastavak sudjelovanja u različitim programima i projektima, posebice kroz redovito sudjelovanje u ostalim odborima, radionicama i ad-hoc odborima Vijeća Europe.

Mjere	Rok	Odgovornost za provedbu
Seminari za poboljšanje znanja stranih jezika		PA
Izraditi standardizirane obrasce na nekoliko jezika	srednjoročna	MP
Nastaviti s regionalnom i međunarodnom suradnjom	srednjoročna	MP, UDO

## **11. Odnosi s medijima i javnošću – poboljšanje javne percepcije pravosuđa**

### **11.1. Uvod**

U okvirima suvremenih pomaka u shvaćanju sudbenog sustava kao javnog servisa građana, te kao sustava koji također mora „polagati račune“ za način na koji koristi dodijeljena sredstva za obavljanje svoje osnovne djelatnosti i u ovom dijelu hrvatskom sudbenom sustavu predstoje velike promjene. Prema postojećem zakonskom uređenju sud prema javnosti predstavlja predsjednik suda (ili osoba koju on odredi). Odnedavno se razmišlja i o uvođenju profesionalnih glasnogovornika na (barem neke) sudove u RH. Pri tome također valja pratiti neka strana iskustva – primjerice ona u Sloveniji, gdje je uvođenje glasnogovornika na „okrožna sodišća“ donijelo polovične rezultate. Naime, pokazalo se da glasnogovornici dobar dio vremena nisu sasvim iskorišteni, pa ih se zadužuje i za vođenje nekih drugih projekata, primjerice ADR-a. Stoga bi možda valjalo razmisliti o uvođenju takvih pozicija u nekim „frekventnim“ sudovima, uz mogućnost njihova djelovanja i za druge sudove u široj regiji kada se za to ukaže potreba. Istovremeno educirati i osposobiti predsjednike sudova (ili osobe koje su oni zadužili) za osnovne vještine u komunikaciji s medijima.

Pored ovoga valja naglasiti i dosadašnju „zatvorenost“ hrvatskih sudova prema zajednici lokalnih korisnika, ali posebno i nedostatak formalne komunikacije s lokalnom pravnom zajednicom, prvenstveno odvjetnicima. Ove dvije struke unutar iste profesije zasigurno bi, uz poštivanje postojećih fundamentalno-pravnih ograničenja u njihovoj komunikaciji, mogle boljom međusobnom suradnjom djelovati na poboljšanju nekih zajedničkih problema i zajedno raditi na iznalaženju obostrano prihvatljivih rješenja – primjerice na jačanju kulture alternativnog rješavanja sporova (ADR), ali i drugima.

### **11.2. Cilj i svrha**

Jačanje transparentnosti u djelovanju sudova, informiranje javnosti o osnovama djelovanja sudbenog sustava, omogućavanje boljeg praćenja postupaka od „velikog interesa za javnost“, sve u korist jačanja vladavine prava i povjerenja u sudbenu vlast. Istraživanje područja u kojima sudovi i korisnici – prvenstveno odvjetnici – mogu zajedničkim, usklađenim djelovanjem poboljšati djelovanje sustava i izgradnja povjerenja među ovim strukama.

### **11.3. Način ostvarivanja**

Paralelno s eventualnim uvođenjem specijaliziranih glasnogovornika na (nekim) sudovima obuka i osposobljavanje vodstava sudova u vještinama odnosa s javnošću. U sklopu programa Pravosudne akademije nastaviti s organizacijom tečajeva kakvi se na tu temu u RH organiziraju od 1998. godine od strane međunarodnih i stranih organizacija.

Razraditi načine na koji će sudovi informirati (lokalnu) javnost o osnovama djelovanja sudbenog sustava, temeljnim pravima i obvezama stranaka u postupku, osnovnim podacima (adrese, telefoni, radno vrijeme i sl.) putem nekih jednostavnih tiskanih materijala, interneta ili sl.

U nekim državama sudovi određene razine (npr. županijski) izdaju godišnju informaciju javnosti o temeljnim pokazateljima rada sudova s tog područja – npr. broj sudaca, broj predmeta, stanje ažurnosti, financije, planirano/ostvareno, ulaganja u infrastrukturu, planovi za sljedeću godinu, i sl.

#### **11.4. Potrebna sredstva**

U sklopu programa Pravosudne akademije, ili neznatna za druge prijedloge.

<b>Mjera</b>	<b>Rok</b>	<b>Odgovornost za provedbu</b>
Paralelno uvoditi profesionalne glasnogovornike na (neke) sudove, osposobljavati i obrazovati vodstvo sudova u vještinama odnosa s javnošću.		MP
Razraditi načine na koje će sudovi obavješćivati (lokalnu) javnost o osnovama rada sudstva, temeljnim pravima i obvezama stranaka u postupku, osnovnim podacima (adrese, telefonski brojevi, radno vrijeme i slično) pomoću nekih jednostavnih tiskanih materijala, Interneta i slično.	srednjoročna	MP
Objavljivati godišnja izvješća o radu sudova (lokalna razina) i samom sudstvu (nacionalna razina).	srednjoročna	MP

## **12. Zatvorski sustav**

### **12.1. Uvod**

Nadležnosti i djelokrug Uprave za zatvorski sustav je izvršavanje: kazne zatvora i maloljetničkog zatvora; mjere pritvora; uvjetne osude sa zaštitnim nadzorom i rada za opće dobro na slobodi; odgojne mjere upućivanja u odgojni zavod i osiguranja pravosudnih tijela.

### **12.2. Ustrojstvo i stanje kadrova u Upravi za zatvorski sustav**

Uprava za zatvorski sustav ustrojena je Zakonom o izvršavanju kazne zatvora kao jedinstvena upravna organizacija u sastavu Ministarstva pravosuđa.

Ustrojstvene jedinice Uprave za zatvorski sustav čini četrnaest zatvora, sedam kaznionica i Centar za izobrazbu. U ustrojstvenom smislu, Zatvorska bolnica u Zagrebu je kaznionica zatvorenog tipa u kojoj se provodi liječenje zatvorenika i izvršava sigurnosna mjera obveznog psihijatrijskog liječenja kada je izrečena uz kaznu zatvora.

Prema stupnju sigurnosti i slobodi kretanja zatvorenika, kaznionice u Glini, Lepoglavi i Zatvorska bolnica u Zagrebu su kaznionice zatvorenog tipa, Kaznionica u Lipovici-Popovači i Kaznionica u Turopolju su poluotvorene, a Kaznionica u Valturi je otvorenog tipa. Kaznionica u Požegi - Odjel za žene i Odjel maloljetničkog zatvora su kaznionice zatvorenog tipa, a Odjel za muškarce je poluotvorenog tipa.

U sastavu Uprave za zatvorski sustav nisu ustrojeni Odgojni zavodi u Požegi i Turopolju. Na njihovo ustrojstvo i način rada još se primjenjuje Zakon o izvršenju sankcija izrečenih za kaznena djela, privredne prijestupe i prekršaje iz 1974. godine, koji nije usklađen s propisima koji uređuju ustrojstvo državne uprave. Stoga su Odgojni zavodi još uvijek posebna tijela državne uprave pod neposrednim nadzorom Ministarstva pravosuđa. U njima se izvršava odgojna mjera upućivanja u odgojni zavod koja se izriče maloljetnim počiniteljima kaznenih djela. Budući je izrada novog zakona u odnosu na izvršavanje odgojne mjere u tijeku, ista se i nadalje izvršava u represivnom zatvorskom sustavu uz sudjelovanje pravosudne policije i primjenom metoda i načela na kojima se temelji izvršavanje kazne zatvora.

U kaznionicama, zatvorima i odgojnim zavodima ustrojeno je ukupno 2866 izvršitelja, ali je na kraju 2004. godine stvarno bilo zaposleno 2366. Najveći udjel u strukturi izvršitelja imaju službenici odjela osiguranja, odnosno pravosudna policija, ali je na kraju 2004. godine manjkalo 176 izvršitelja u odnosu na broj ustrojjenih. Očigledna je otežana organizacija rada u zatvorskom sustavu uslijed nepopunjenih radnih mjesta, posebno izvršitelja na poslovima osiguranja i zdravstvene skrbi zatvorenika, na što ukazuju i primjedbe Europskog Odbora za sprječavanje mučenja (CPT) Vijeća Europe.

U Centru za izobrazbu održava se stalna edukacija službenika zatvorskog sustava, te je tijekom 2004. godine održano četrnaest tečaja.

Zakon o sudovima kao poseban zakon postavio je odrednice uslijed kojih poslove osiguranja pravosudnih tijela obavljaju službenici pravosudne policije čija su radna mjesta ustrojena u Odjelu osiguranja pravosudnih tijela u Središnjem uredu Uprave za zatvorski sustav, a mjesta rada su im u pravosudnim tijelima uglavnom izvan Zagreba. Uslijed dislociranosti ovih službenika od Središnjeg ureda izostaje trajni nadzor nad izvršavanjem njihovih poslova. Poslovi i ovlasti službenika pravosudne policije na osiguranju pravosudnih tijela nisu Zakonom u cijelosti definirani pa su uglavnom zaštitarske naravi.

### **12.3. Postojeće stanje**

S obzirom na strukturu zatvorenika, vrstu počinjenih kaznenih djela i duljinu izrečenih zatvorskih kazni u zatvorskom sustavu je očigledan manjak smještajnih kapaciteta u zatvorenim uvjetima za izvršavanje kazne zatvora. Opisani

manjak je generalne naravi, dakle postoji na nivou države, a posebice je uočljiv na regionalnom nivou, jer u Istočnoj Hrvatskoj, Primorju i Dalmaciji ne postoje kaznionice zatvorenog tipa. Djelomično ublažavanje navedenog problema postiže se korištenjem zatvorenih odjela u četiri zatvora (Puli, Gospiću, Šibeniku i Zagrebu) za smještaj odraslih muških zatvorenika radi izdržavanja kazne zatvora dulje od šest mjeseci.

Međutim, zatvori su prvenstveno namijenjeni i opremljeni za izvršavanje mjere pritvora, kazne zatvora izrečene u prekršajnom postupku kao i supletorne kazne izrečene u kaznenom i prekršajnom postupku.

Budući da su i zatvori prekapacitirani, nije moguće osigurati zaseban smještaj različitih kategorija zatvorenika kako to Zakon propisuje, niti je moguće osigurati izvršavanje kazne zatvora i mjere pritvora na zakonit način.

Odjel za izvršavanje kazne maloljetničkog zatvora za muškarce je prekapacitiran, a za žene na izvršavanju ove kazne nije niti ustrojen, zbog čega je organiziranje rada i postupanja posebno otežano.

#### **12.4. Sažetak**

Objekti kaznionica, zatvora i odgojnih zavoda većinom zahtijevaju adaptaciju. Oprema za zatvorenike i zaposlenike je nedostatna ili amortizirana. Zbog nedostatno osiguranih proračunskih sredstava nije moguće značajnije poboljšati standard smještaja zatvorenika. Smještajni kapaciteti u zatvorima i zatvorenim kaznionicama kao i prostori za obavljanje pojedinih sadržaja pojedinačnog programa izvršavanja kazne zatvora su nedostatni.

Navedeno je posebice uočljivo u ograničenim mogućnostima za izvršavanje zakonske obveze omogućavanje rada zatvorenika koji kaznu zatvora izdržavaju u zatvorima. Zatvorske radionice su pretežito organizirane u odjelima za rad i strukovnu izobrazbu zatvorenika unutar kaznionica, a u njima se obavljaju poslovi obrade drva, i metala, ugostiteljstva, poljoprivrede, održavanja, šljunčarenja, eksploatacije kamena, izrade betonske galanterije i slično. Tijekom 2004. godine je prosječno mjesečno bilo zaposleno 1138 zatvorenika (38,05% od ukupnog prosječnog mjesečnog broja), pri čemu je prosječna naknada za rad iznosila 477,00 kuna za rad u redovnom radnom vremenu.

Članak 20. Zakona o izvršavanju kazne zatvora propisuje izvršavanje sigurnosne mjere obveznog psihijatrijskog liječenja izrečene uz kaznu zatvora u Zatvorskoj bolnici, međutim se ista izvršava u kaznionicama uslijed prekapacitiranosti i neodgovarajućih uvjeta u Bolnici.

Zatvorskom sustavu nedostaje odgovarajuća sigurnosna oprema i to posebno sustav video nadzora, sredstva veze, oprema za intervencije i specijalna vozila za prijevoz zatvorenika što je svakako od utjecaja na stupanj sigurnosti.

## 12.5. Mjere

Izmjena zakonodavnog okvira i osiguranje materijalnih uvjeta za provedbu:

- Novoga zakona o izvršavanju odgojnih mjera i sankcija izrečenih maloljetnim počiniteljima kaznenih djela, te prenošenje nadležnosti za izvršavanje svih odgojnih mjera na centre za socijalnu skrb,
- intenziviranja izgradnje smještajnih objekata u Kaznionici u Glini,
- izgradnje nove kaznionice u Dalmaciji,
- adaptacije smještajnih kapaciteta,
- informatizacija zatvorskog sustava.

Mjera	Rok	Odgovornost za provedbu
Baza podataka za zatvorski sustav (zatvorenici i osoblje)		MP
Posebni program postupanja za specifične skupine zatvorenika (za ovisnike o drogama, poslije traumatski programi, programi za počinitelje seksualnih djela/agresivne počinitelje)		MP
Intenzivnija gradnja smještajnih kapaciteta u Kaznionici u Glini		MP
Posebna izobrazba i obrazovanje osoblja za posebne skupine zatvorenika (u tijeku, nastaviti će se)		MP
Posebno obrazovanje zatvorenika (u tijeku, nastaviti će se)	kratkoročno	MP

## 13. Informatizacija pravosuđa IT-strategija kao sastavni dio Strategije reforme pravosuđa

### 13.1. Uvod

Niti jedan sustav u suvremenom društvu ne može se zamisliti bez korištenja suvremenih tehnologija; nužno je u potpunosti promijeniti dosadašnje načine vođenja upisnika, komunikacije, pristupa informacijama u raznim područjima društva, pa tako i u pravosuđu.

Ministarstvo pravosuđa Republike Hrvatske pokrenulo je kroz niz projekata opsežan program provođenja informatizacije u cilju efikasnijeg rada pravosudnog sustava. Imperativ je provesti informatizaciju uz zajedničke ciljeve unutar pravosudnog sustava, kao i zajedničke ciljeve čitave državne uprave prema strategiji razvoja informacijskog i komunikacijskog sustava Vlade RH. Svako odstupanje od

zajedničkih ciljeva moglo bi stvoriti bitne rizike za pravosudni sustav, što bi sa svoje strane moglo prouzročiti rizike za čitavu Vladu. Ti rizici imaju financijski utjecaj na pravosudni sustav i, kao posljedicu, na državni proračun. Osim toga, dovedene su u pitanje i kvaliteta i transparentnost svakodnevnih aktivnosti.

### **13.2. Financijski rizici**

Razvoj informacijskog i komunikacijskog pravosudnog sustava trebao bi biti sustavno planiran i metodološki implementiran kako bi zadovoljio sve potrebe pravosudnog sustava i sudbene vlasti. Bez ove organizacije uvijek će biti prisutan rizik od nekontroliranoga broja međusobno nepovezanih dijelova informacijskog sustava (informatičke opreme, aplikacija i ugovora), što nužno rezultira pretjeranim trošenjem financijskih sredstava.

Sveobuhvatni program uspostavljanja jedinstvenog informacijskog i komunikacijskog pravosudnog sustava, praćen je osim od Vlade Republike Hrvatske i sredstvima Europske komisije i Svjetske banke, te drugih donatora. Ugovori o razvoju aplikacija i nabavki opreme financiranih iz sredstava raznih donatora često obuhvaćaju samo jedan dio informatičkih potreba, ponekad i po geografskom ključu. To rezultira različitim tehnologijama koje se rabe za iste funkcije pravosudnog sustava. Financijske posljedice takvoga pristupa ne utječu negativno samo na razvoj, već i na održavanje sustava. Financijska sredstva troše se na više ugovornih strana koje razvijaju istu funkciju, a koja bi mogla biti razvijena na nacionalnoj razini. Održavanje većega broja aplikacija za iste ili slične podsustave znači više ugovora o održavanju i ljudskih potencijala.

### **13.3. Kvaliteta i transparentnost**

Neusklađeni razvoj informacijskog i komunikacijskog sustava, kako je opisano u naprijed navedenim točkama, također utječe na kvalitetu i sprječava transparentnost informacija. Integrirani informacijski i komunikacijski sustav zahtjeva informacije u određenom (istom) formatu, te time omogućuje njihovu razmjenu među aplikacijama i točnost.

Harmonizirani i dobro planirani razvoj u pravosudnom sustavu olakšava također i realizaciju cjelokupne državne strategije razvoja informacijskog i komunikacijskog sustava u područjima kao što su e-Vlada (e-Government) i druge aplikacije koje služe za podršku odlučivanju na najvišoj državnoj razini.

### **13.4. Opseg i cilj strategije**

Da bi se otklonili ovi rizici, Ministarstvo pravosuđa pokrenulo je projekt Strateškog planiranja izgradnje integriranog informacijskog i komunikacijskog pravosudnog sustava (SPIKS) kako bi definiralo funkcionalnu arhitekturu centralnog informacijskog i komunikacijskog sustava (dalje u tekstu: IKS), odnosno izradilo listu strateških projekata u četverogodišnjem razdoblju. Strateški plan razvoja IS-a mora sadržavati preporuke za praćenje suštinskih poslovnih promjena (npr. ulazak u EU,

reforma pravosuđa, zakonske promjene, modernizacija sudova, poboljšanje usluge građanima ...).

Strukturirana izgradnja IKS-a kroz cjelovitu mrežu, računalnu i komunikacijsku opremu, te centraliziranu programsku podršku u konačnici može ispuniti sljedeće ciljeve:

- Brže rješavanje predmeta na sudovima i evidenciju (i kontrolu) stanja predmeta.
- Transparentnost rada i odluka sudova kroz dostupnost općih informacija i informacija o stanju predmeta i odluka kroz prikaz sudske prakse.
- Dostupnost podataka iz registara koje vode sudovi (sudski registar trgovačkih društava, zemljišno-knjižni odjeli općinskih sudova), iz registara koje vodi Ministarstvo pravosuđa (kaznena i prekršajna evidencija), a sve u konačnici elektroničkim putem. Da bi se cilj ispunio potrebno je obaviti reinženjering postupaka vođenja registra, te umjesto velikog broja malih i statičnih registara uvoditi zaokružene sustave registara s mogućnošću praćenja dinamičkih promjena te je uz sustav registara potrebno izgraditi i Digitalnu arhivu Ministarstva.
- Efikasnije uredsko poslovanje Ministarstva, sudova i drugih pravosudnih tijela.
- Podršku odlučivanju rukovodstvu Ministarstva, kao i kontroli.
- Povezivanje i razmjenjivanje podataka u stvarnom vremenu elektroničkim putem s ostalim tijelima državne uprave, prvenstveno Ministarstvom unutarnjih poslova, Ministarstvom vanjskih poslova, Ministarstvom financija, Ministarstvom za europske integracije i Vladom RH.
- Podizanje opće razine sigurnosti i kontrole rada unutar pravosudnih tijela.

Informacijski i komunikacijski sustavi moraju osigurati dugotrajno funkcioniranje i biti postavljeni tako da budu dovoljno fleksibilni i ostanu efikasni u svim budućim promjenama organizacije državne uprave, propisa rada pravosuđa i promjene okoline (zakonski i podzakonski akti, sudski poslovnik, provedbene upute i sl.)

Projekt analize postojećeg stanja informacijskog sustava i prijedloga strategije razvoja predstavlja prvu fazu i preduvjet za daljnju izradu detaljnog strateškog plana razvoja informacijskog i komunikacijskog sustava, prema predloženim projektima.

Temeljni cilj ove faze projekta, uz analizu postojećeg stanja, je predlaganje razvoja informacijskog modela koji bi bio usuglašen s dugoročnim potrebama Ministarstva, odnosno dugoročnom strategijom.

Ovaj dokument predstavlja završnu isporuku projekta i sadrži analizu strateških poslovnih zahtjeva i analizu postojećeg stanja, te preporuke za IKS-a.

Dokument također predstavlja podlogu rukovodstvu Ministarstva za donošenje odluke o strategiji razvoja IKS-a.

Analiza je provedena metodološki i u skladu sa svjetskim standardima. Područja analize su poslovne aplikacije (usklađenost s poslovnim procesima), informatičko-komunikacijska tehnologija, standardi i organiziranost informatičke podrške.

Rezultati analize ukazuju na nedostatak informatičke podrške. Nedostaju funkcionalnosti, a u nekim segmentima potpuno izostaje podrška.

Važno je pravosudni sustav promatrati kao poslovni sustav s nizom poslovnih procesa, a čija dobra struktura i pokrivenost informatičkom podrškom direktno utječe na efikasnost i zadovoljstvo korisnika sustava u svakom njegovom segmentu. Važno je naglasiti nužnost mjerenja efikasnosti i zadovoljstva korisnika sustava. Postojeći nedostaci ne mogu se promatrati izdvojeno iz poslovnog sustava jer informatička podrška i njen razvoj u bitnome ovisi o zahtjevima iz poslovnih procesa, organizaciji i korisnicima aplikacija. U slučajevima nestrukturiranog i neintegriranog razvoja teško je ustanoviti tko koga vuče – procesi informatiku ili obrnuto. Razlog neučinkovitosti informatičke podrške treba tražiti u konceptu razvoja koji je slijedio logiku automatizacije pojedinih (zasebnih) poslovnih funkcija Ministarstva, čime je vremenom izostala podrška poslovnim procesima – integralan slijed od zaprimanja sudskog predmeta do izvještaja o broju riješenih predmeta pojedinog suca. Suvremeni koncept upravljanja poslovanjem poznaje samo arhitekturu informacijskih sustava koji osiguravaju podršku planiranju i praćenju svih resursa u poslovanju utemeljenih na ERP (Enterprise Resource Planning) pristupu i podršci dinamičkom modeliranju poslovnih procesa.

Dodatna okolnost su poslovni zahtjevi koji proizlaze iz državne strategije, tzv. strateški poslovni zahtjevi. Informacijski sustav u sljedećih nekoliko godina mora omogućiti (pridonijeti) podizanje efikasnosti, snižavanje troškova, transparentnost, kontrolu i konsolidaciju bez čega neće biti moguće ostvariti zacrtane poslovne ciljeve. Postojeća arhitektura će predstavljati sve veću prepreku ostvarivanja strateških ciljeva. Trenutno stanje IS-a u cjelini ne može odgovoriti na strateške izazove koji se postavljaju pred Ministarstvo. Postojeći koncept razvoja arhitekture i same aplikativne podrške mogu predstavljati samo kratkoročno rješenje.

Iz pogleda operacija postojeća arhitektura «zamrzava» postojeći procesni model i zapravo onemogućava učinkovitu optimalizaciju poslovnih procesa, prilagođavanja standardnoj i najboljoj poslovnoj praksi pravosudnih sustava u svijetu, odnosno može izazvati veće «troškove» (*Costs*) u odnosu na «koristi» (*Benefits*).

Prijedlog je temeljen na činjenicama da je postojeće stanje podrške poslovnim procesima nedovoljno, da je razvojni ciklus koji je to trebao otkloniti (dosadašnji razvoj informacijskog i komunikacijskog sustava) u bitnom zakašnjenju, da je u tijeku nabava Integriranog sustava za upravljanje sudskim predmetima (ICMS) koji također mora biti u cijelosti povezan s ostalim dijelovima sustava, što nije u planu, te da postoji mala vjerojatnost da će postojeći sustav i pripadni razvoj moći odgovoriti na prije postavljene poslovne zahtjeve i u bliskoj budućnosti na strateške poslovne zahtjeve.

U slučaju odluke o provođenju predložene strategije koraci koje je potrebno poduzeti mogu se grubo podijeliti na sljedeće:

- Ustrojavanje tijela unutar Ministarstva za vođenje i koordinaciju svih informatičkih projekata, bez obzira na izvor financiranja.
- Uspostavljanje pravila, procedura i metodologije rada.
- Opremanje svih tijela pravosudnog sustava informacijsko-komunikacijskom infrastrukturom (računalna i komunikacijska oprema, LAN i pristup internetu).
- Izgradnja jedinstvenog mjesta za pristup informacijama i aplikacijama (intranet portal).
- Detaljno definiranje poslovnih zahtjeva čitavog pravosudnog sustava na globalnoj razini (sadašnjih i budućih).
- Izbacivanje ili nadogradnja loših postojećih aplikacija, integracija u jedinstveni sustav dobrih postojećih aplikacija (jedinstveni pristup i razmjena informacija), nabava novih aplikacija (standardnih gdje god je moguće), te njihova integracija u cjeloviti sustav.
- Sustavna kontrola, održavanje i nadogradnja sustava.
- Sveobuhvatna informatička edukacija djelatnika u sustavu pravosuđa

### **13.5. Sažetak**

Ministarstvo pravosuđa je pokrenulo projekt ocjene postojećeg stanja, te izrade strategije razvoja informacijskog i komunikacijskog sustava kao sastavnog dijela sveukupne strategije Ministarstva i reforme pravosuđa. Projekt analize postojećeg stanja IKS-a predstavlja prvu fazu i preduvjet za izradu strateškog plana razvoja IKS-a.

Temeljni cilj ove faze projekta, uz analizu postojećeg stanja, je predlaganje razvoja informacijskog modela koji bi bio usuglašen s dugoročnim potrebama Ministarstva, odnosno dugoročnom strategijom. Razvoj informacijskog sustava se može temeljiti na:

- a) Razvoju IKS-a nestrukturirano već prema pojedinačnim korisničkim zahtjevima i to razvojem različitih raznorodnih aplikacija kojima se automatiziraju dijelovi postojećih poslovnih procesa uz malu mogućnost preoblikovanja i optimalizacije; i/ili
- Strukturirani razvoj IKS-a implementacijom znatno unapređenih ili standardnih rješenja za podršku cjelovitim poslovnim procesima koja sadrže najbolju svjetsku praksu, te čije uvođenje znači istovremeno preoblikovanje i optimalizaciju poslovnih procesa uz približavanje svjetskim standardima, i to u integrirani sustav s centralnim pristupom informacijama i njihovom međusobnom razmjenom u svakom segmentu.

Donošenje odluke o izboru pravca daljnjeg razvoja IKS-a predstavlja jednu od najznačajnijih strateških odluka za Ministarstvo pravosuđa.

Opseg projekta obuhvaća upoznavanje i potpuno razumijevanje strategije Ministarstva, definiranje strateških poslovnih zahtjeva prema IKS-u (zahtjeva za informatičku podršku strategiji), analizu postojećeg stanja informacijskog sustava, ocjenu mogućnosti postojećeg sustava za zadovoljenje strateških poslovnih zahtjeva, te preporuku razvoja.

Mjera	Rok	Odgovornost za provedbu
Osnovati tijelo pri Ministarstvu koje bi bilo nadležno za upravljanje i koordinaciju svih informatičkih projekata, bez obzira na izvor sredstava.	nedeljna	MP
Odrediti pravila, postupke i metodologije rada;;	nedeljna	MP
Opremiti sva tijela pravosudnog sustava s informacijsko-komunikacijskom infrastrukturom (kompjuterska i komunikacijska oprema, LAN i pristup Internetu) ;	dugoročna	MP
Izgraditi jedinstveno mjesto za pristup informacijama i aplikacijama (Intranet portal);	nedeljna	MP
Detaljno definirati poslovne zahtjeve čitavog pravosudnog sustava na globalnoj razini (sadašnje i buduće);	nedeljna	MP
Stalni razvoj i nadogradnja aplikacija	dugoročna	MP
Sustavna kontrola, održavanje i nadogradnja sustava;	dugoročna	MP
Sveobuhvatno informatička obrazovanje djelatnika u sustavu pravosuđa:	dugoročna	MP

## 14. Druge profesije kao sastavni dio reforme pravosuđa

### 14.1. Posebno (dodatno) o državnom odvjetništvu

Uz ono što je već prethodno u strategiji rečeno o državnom odvjetništvu, kao samostalnom i neovisnom pravosudnom tijelu, te o postupku imenovanja i razrješenja državnih odvjetnika (poglavlje: Jačanje vladavine prava i neovisnosti pravosuđa, str. 8), potrebno je još dodatno naglasiti značaj i ulogu državnog odvjetništva, kako u progonu kaznenih djela, tako i u zastupanju države u imovinsko-pravnim predmetima.

Dakle, kao što je već naprijed navedeno, Ustavom je osigurana institucionalna neovisnost državnih odvjetnika. O eventualnom utjecaju izvršne i zakonodavne vlasti na imenovanja može se govoriti samo kod Glavnog državnog odvjetnika. Glavnog državnog odvjetnika imenuje Hrvatski sabor na prijedlog Vlade Republike Hrvatske. Isto tako, Državno odvjetništvo podnosi godišnje izvješće o stanju i kretanju kriminaliteta i svojem radu Vladi Republike Hrvatske i Hrvatskom saboru.

Ustavom i Zakonom su osigurani uvjeti kako bi državni odvjetnici mogli poduzimati kazneni progon i sudjelovati u kaznenom postupku nepristrano i objektivno. Pri tome je onemogućen i na najmanju moguću mjeru sveden utjecaj zakonodavne i izvršne vlasti na ovlasti državnog odvjetnika koje on ima u kaznenom postupku. U kaznenom postupku državno odvjetništvo je ovlašteno i dužno postupati protiv počinitelja kaznenih djela i drugih kažnjivih djela. Što se tiče odlučivanja o pokretanju kaznenog postupka prema odredbama Zakona o kaznenom postupku primjenjuje se načelo legaliteta, pa dakle, ako postoji osnovana sumnja da je određena osoba počinila kazneno djelo za koje se progoni po službenoj dužnosti državni odvjetnici i njihovi zamjenici, osim izuzetaka navedenih u zakonu, moraju poduzeti kazneni progon.

Prema Zakonu o državnom odvjetništvu građansko-upravni odjeli državnih odvjetništava zastupaju državu u imovinskim stvarima kao zakonski zastupnik, a samo u slučaju ako se radi o izuzetno velikim sporovima u kojima se treba odreći ili priznati tužbeni zahtjev, državno odvjetništvo je dužno o tome obavijestiti Vladu Republike Hrvatske, koja u tom slučaju može dati naputak za postupanje, jer na osnovu posebnih zakona Vlada ima pravo disponirati državnim vlasništvom. Utjecaj izvršne vlasti na postupke državnog odvjetništva u građanskom postupku je moguć u onoj mjeri u kojoj država, ima pravo kao vlasnik raspolagati sa svojom imovinom.

Državna odvjetništva imaju osigurane nužne uvjete za rad, kao i u drugim sektorima postoji potreba dodatnog opremanja informatičkom opremom i informatičkom infrastrukturom, te odgovarajućim programima nužnim za bolji i kvalitetniji rad.

## **14.2. Ciljevi**

Na temelju gore navedenog slijedi da je Ustavom i zakonom okvir za rad državnog odvjetništva postavljen u skladu s najvišim standardima, ali kao što je to navedeno i u odnosu na sudbenu vlast, svaki zakonodavni okvir, ma kako bio dobro postavljen, svoju pravu vrijednost potvrđuje tek u primjeni.

Imperativ i nadalje treba biti osiguranje dosljedne primjene postojećeg zakonodavnog okvira, te njegovo stalno preispitivanje i nadogradnja, kako bi se osiguralo da državni odvjetnici kazneni progon mogu provoditi nepristrano i objektivno, a također kako bi se osigurali uvjeti u kojima državni odvjetnici mogu samostalno i bez utjecaja poduzimati potrebne radnje za zaštitu imovine Republike Hrvatske.

Stoga će se u daljnjem jačanju i razvijanju samostalnosti i neovisnosti državnog odvjetništva polaziti od načela predviđenih Ustavom Republike Hrvatske i Zakonom o državnom odvjetništvu, te nizom međunarodnih dokumenata, među kojima u odnosu na državne odvjetnike osobito:

- Preporuka REC (2000.) 19 Vijeća Europe, Odbora ministara, državama članicama u vezi uloge državnog odvjetništva u sustavu kaznenog sudstva,

- Zaključci Tajništva Paneuropske konferencije o državnom odvjetništvu u Europi u 21. stoljeću, donesene u Strasbourgu 22.-23. svibnja 2000. godine,
- Programski akt europskih sudaca i javnih tužitelja za demokraciju slobode (Medel) o elementima europskog statuta sudbene vlasti,
- Zaključci s trećeg zasjedanja Konferencije generalnih državnih odvjetnika Europe održanog u Ljubljani 04.07.2002.

Kao što je navedeno, temeljem Ustava i Zakona osigurano je državnim odvjetnicima da mogu svoje profesionalne dužnosti obavljati bez straha, zapreka, nepriličnih pitanja, odnosno neopravdanih izlaganja civilnim, kaznenim ili drugim vrstama odgovornosti. Također su zakonom proklamirani razvojni uvjeti službe, stalnost službe, mirovina te određena dob za umirovljenje. Zakonom je osigurano da državni odvjetnici moraju napredovati prema objektivnim kriterijima, posebno na temelju profesionalnih kvalifikacija i moralnih kvaliteta.

Sve navedeno potrebno je dalje unapređivati, kako kroz promjene zakonskog okvira, tako još više kroz dosljednu primjenu postojećeg, radi stvaranja takvog okruženja i uvjeta rada koji će doprinijeti da se u javnosti stvori realna slika o ulozi i značaju državnog odvjetništva kao garanta zakonitosti i poštivanja zakona i temeljnih ljudskih prava i sloboda.

Radi unapređenja pravednosti i zakonitosti samog postupka, državni odvjetnici u kaznenom postupku moraju u narednom razdoblju dosljedno provoditi zakon, s ciljem da nitko nedužan ne bude osuđen, a da se počinitelju kaznenog djela izrekne kazna ili druga mjera uz uvjete koje predviđa zakon i na temelju zakonito provedenog postupka, poštujući pri tome temeljna ljudska prava i slobode. Državni odvjetnici moraju nastojati da se provođenjem izvida, osobito posebnih izvida kaznenih djela, u najmanjoj mogućoj mjeri zadire u temeljna ljudska prava i slobode, da osumnjičena osoba bude ograničena u svojoj slobodi i drugim pravima isključivo uz uvjete predviđene zakonom. Državni odvjetnici trebaju kroz diverziju kaznenog progona, kroz realno i promišljeno predlaganje kazni u optužnim aktima utjecati na politiku kažnjavanja s jedne strane, a s druge strane omogućiti da samo u onim slučajevima kada je to zaista nužno i opravdano počinitelji budu izvedeni pred sud sa svrhom da na temelju provedenog sudskog postupka bude donesena odluka u skladu sa zakonom.

U građanskim i upravnim sporovima državni odvjetnici su dužni, kad god je to moguće, u cijelosti štiteći interese države, sklapati nagodbe i poduzeti sve u okviru svojih zakonskih ovlasti da se sporovi rješavaju mirnim putem van sudskih postupaka. Cilj mora biti zaštita imovine države, ali i izbjegavanje nepotrebnog parničenja i opterećivanja sudova. Državni odvjetnici su dužni poduzeti nužne mjere i radnje da bi se zaštitila imovina države, dužni su poduzeti potrebne mjere i radnje da bi država upisala svoje kao nekretnine u zemljišne knjige, jer je to nužan preduvjet da bi se dosljedno moglo provoditi načelo povjerenja u zemljišne knjige.

Konkretno mjere opisane su u različitim poglavljima ove strategije.

### **14.3. Odvjetništvo**

Zakonom o odvjetništvu ("Narodne novine" br. 9/94) uređeno je ustrojstvo i djelovanje odvjetništva kao neovisne i samostalne službe koja osigurava pružanje pomoći fizičkim i pravnim osobama u ostvarivanju i zaštiti njihovih prava i interesa.

Odvjetništvo, iako samostalna i neovisna profesija, jest i dio pravosuđa i kao takvo predstavlja sastavni dio strategije reforme pravosuđa. Definiranje načina na koje odvjetnička profesija može doprinijeti učinkovitosti pravosuđa: kako i kod odvjetnika pospješiti spoznaju da je što kraće trajanje postupaka interes svih sudionika u postupku, pa tako i njih kao profesionalnih zastupnika; kako ih motivirati da koriste druge alternativne načine rješavanja sporova; kako ih uključiti u sustav besplatne pravne pomoći predviđen ovom strategijom; kako dodatno podići profesionalnu etiku i internu stegovnu odgovornost, te odgovornost odvjetnika za naknadu štete počinjenu stranci, visini odvjetničke tarife itd.

Pored navedenog, u okviru pristupanja Republike Hrvatske Europskoj uniji, pored sudaca i odvjetnici će se morati upoznavati s pravnom stečevinom Europske unije, a Republika Hrvatska će u relativno kratkom vremenu morati omogućiti i stranim odvjetnicima pružanje pravne pomoći na svom teritoriju. Stoga će u suradnji s Hrvatskom odvjetničkom komorom trebati razraditi načine da se odvjetnici u Republici Hrvatskoj pripreme za ove nove izazove.

### **14.4. Javno bilježništvo**

Javnobilježnička služba u Republici Hrvatskoj ponovno je uvedena 1994. godine Zakonom o javnom bilježništvu.

Činjenica da javni bilježnici kao samostalni i neovisni nositelji službe koji imaju svojstvo osoba javnog povjerenja i pri tom službu obavljaju kao nepristrani povjerenici, daje ovoj službi značajno mjesto u pravnom sustavu Republike Hrvatske.

Javnobilježničku službu uz ostalo čini sastavljanje i izdavanje javnih isprava o pravnim poslovima, izjavama i činjenicama kojima se utemeljuju prava, te ovjeravanje privatnih isprava kao i primanje i čuvanje isprava.

Zbog sve veće složenosti životnih i pravnih odnosa, važno je da postoje službe kao što je javnobilježnička služba koja će sudionike pravnih poslova moći upozoriti na primjenu propisanog postupka i propisane forme, te na zakonske propise koji uređuju određene odnose.

Vrlo značajna uloga javnobilježničke službe je u primjeni Zakona o trgovačkim društvima i to posebice u onom dijelu koji se odnosi na osnivanje trgovačkih društva i njihov upis u sudski registar.

Pri donošenju Zakona o javnom bilježništvu vodilo se posebno računa da bi djelovanje javnih bilježnika trebalo pridonijeti i rasterećenju sudova od određenih postupaka. Tako je jedna od važnih novina bila i odredba prema kojoj je javnobilježnički akt ovršna isprava ako je u njemu utvrđena određena obveza na činidbu o kojoj se stranke mogu nagoditi, i ako sadrži izjavu obveznika da se na

temelju nje može neposredno provesti prisilna ovrha. Isti učinak je i na privatnoj ispravi takvog sadržaja na kojoj je javni bilježnik ovjerio potpis dužnika.

Kada je riječ o pravnoj sigurnosti građana onda treba istaknuti da javno bilježništvo ima obvezu primanja i čuvanja isprava. Tako od nedavno djeluje i Hrvatski upisnik oporuka pri Hrvatskoj javnobilježničkoj komori u kojem se oporuke pohranjuju na zahtjev oporučitelja.

U cilju provedbe ukupne reforme pravosudnog sustava Republike Hrvatske donesen je i novi Zakon o nasljeđivanju 2003. godine, kojim je dana ovlast javnim bilježnicima za vođenje ostavinskog postupka, kao i za donošenje rješenja o ostavini. Time su javni bilježnici preuzeli dio poslova sudova.

S obzirom na desetgodišnje iskustvo rada javnobilježničke službe i njegove afirmacije u društvu, ukazuje se potreba i za određenom novelom Zakona o javnom bilježništvu. Izmjenama koje su u pripremi, želi se ukloniti dio uočenih propusta u javnobilježničkoj praksi, ali ujedno i nadopuniti zadaće javnobilježničkih ureda.

Razvoj pravnih i gospodarskih poslova svakodnevno pred javnobilježničku službu stavlja nove poslove i zadaće.

Tako će se u okviru promjena ovršnog zakonodavstva javnim bilježnicima omogućiti djelovanje u ovršnom postupku, čime će se rasteretiti sudovi.

U tijeku je povezivanje javnobilježničkih ureda sa sudskim registrom trgovačkih sudova. Javni bilježnici moći će brže i učinkovitije obavljati poslove upisa i promjena u sudski registar trgovačkih sudova, kao i izdavanje izvadaka iz tog registra, a također će biti povezani sa elektronskom bazom podataka zemljišnoknjižnih odjela.

S obzirom na široki spektar poslova koje javni bilježnici sada obavljaju i koji bi im se uskoro mogli povjeriti, vjerojatno će se morati preispitati sadašnji broj javnih bilježnika i raspored javnobilježničkih ureda u Republici Hrvatskoj. Pri tome će biti nužno utvrditi kriterije za utvrđivanje broja javnobilježničkih ureda i njihov raspored, posebno za velike gradove gdje je koncentracija pravne, gospodarske i ukupne društvene aktivnosti najveća, a s druge strane omogućiti i u drugim mjestima dostupnost ove službe građanima. Kroz izmjene i dopune Zakona o javnom bilježništvu također će biti nužno utvrditi mogući broj javnobilježničkih prisjednika u javnobilježničkom uredu, kao i utvrditi opseg njihovih poslova. Sve gore navedeno, s jedne strane predstavlja stručnije i kvalitetnije uređenje javnobilježničke službe, a s druge strane predstavlja mogućnost prenošenja uređenja nespornih odnosa među građanima na javne bilježnike, te time smanjivanje opterećenja državnih službi i sudova.

Mjera	Rok	Odgovornost za provedbu
Izmjene i dopune Zakona o javnom bilježništvu u cilju daljnjeg poboljšanja prakse javnih bilježnika i nadopunjavanja poslova ureda javnih bilježnika:		MP, UJB
Odrediti kriterije za određivanje broja javnih bilježnika	srednjoročna	MP, UJB, HS