

STRATEGIJA
RAZVOJA
PRAVOSUĐA

Temeljne vrijednosti i strateške smjernice
razvoja pravosuđa u Republici Hrvatskoj
za razdoblje 2013.-2018.

I.

U v o d

Od otvaranja pregovora o pristupanju Europskoj uniji 2005. godine Republika Hrvatska sustavno radi na reformi i razvoju pravosudnog sustava.

U siječnju 2006. godine donesena je Strategija reforme pravosuđa za razdoblje od 2006. do 2010. godine kojom su bili zacrtani opći ciljevi reforme pravosuđa i mjere potrebne kako bi se pravosuđe prilagodilo za ulazak u Europsku uniju. Uz Strategiju je donesen i Akcijski plan s odgovarajućim priložima. Kao cilj postavljeno je stvaranje učinkovitog pravosudnog sustava što podrazumijeva reorganizaciju i racionalizaciju sudske i državnoodvjetničke mreže, smanjenje broja neriješenih premeta, rasterećenje sudova od predmeta koji po svojoj prirodi nisu sudski, aktualiziranje alternativnih načina rješavanja sporova, skraćivanje duljine trajanja sudskih postupaka, reorganizaciju sudske uprave, ujednačavanje sudske prakse te uvođenje sustava besplatne pravne pomoći kako bi se pravosuđe učinilo dostupnijim.

Kako bi se započeti proces reformi ubrzao, 2008. godine revidiran je Akcijski plan uz Strategiju, a područja djelovanja podijeljena su u sedam tematskih cjelina (neovisnost pravosuđa, nepristranost pravosuđa, profesionalizam i stručnost pravosuđa, učinkovitost pravosuđa, besplatna pravna pomoć, zatvorski sustav te postupci za ratne zločine). Borba protiv korupcije izdvojena je s obzirom na zasebnu Strategiju suzbijanja korupcije i pripadajući Akcijski plan.

Nakon izvršene analize provedbe mjera predviđenih Akcijskim planom iz 2008. godine, Vlada Republike Hrvatske donijela je 20. svibnja 2010. godine revidirani Akcijski plan uz Strategiju reforme pravosuđa. Plan je donesen unutar strateškog okvira Strategije reforme pravosuđa iz 2006. godine s ciljem daljnjeg ubrzanja reformi. Kako bi se lakše moglo pratiti izvršenje, određeni su konkretni rokovi i tijela nadležna za provedbu, a prioritet je stavljen na

dovršetak pregovaračkog procesa za pristup Republike Hrvatske Europskoj uniji. Akcijski plan donesen u svibnju 2010. godine primjenjivao se i u 2011. godini, na koji je način omogućen kontinuitet u provođenju započetih reformi.

Mjere predviđene Strategijom reforme pravosuđa iz 2006. godine, dalje razrađene akcijskim planovima, gotovo su u cijelosti provedene pa je Hrvatski sabor u prosincu 2010. godine usvojio Strategiju reforme pravosuđa za razdoblje 2011. do 2015. godine.

II.

Pregled dosadašnjih postignuća reforme pravosuđa

Smjernice utvrđene u dosadašnjim strateškim dokumentima uspješno su provedene, imajući u vidu činjenicu da su mjere predviđene dosadašnjim akcijskim planovima u najvećem dijelu ostvarene.

Dosadašnje reformske aktivnosti bile su usmjerene na stvaranje preduvjeta za neovisnost, nepristranost i profesionalizam u pravosuđu, učinkovitost pravosuđa kroz racionalizaciju i informatizaciju sustava, smanjenje broja neriješenih predmeta, poticanje alternativnog rješavanja sporova te normativne aktivnosti usmjerene na skraćivanje trajanja sudskih postupaka. Također, posebna pozornost posvećena je poboljšanju sustava besplatne pravne pomoći, unapređenju zatvorskog i probacijskog sustava te unapređenju organizacijskih i tehničkih uvjeta za suđenje u postupcima ratnih zločina.

U području neovisnosti pravosuđa naglasak je stavljen na uspostavu novog sustava ulaska vježbenika u pravosudni sustav te novog sustava imenovanja i napredovanja pravosudnih dužnosnika koji se temelje na jednoobraznim, objektivnim i transparentnim kriterijima. Počevši od 1. siječnja 2013. godine na dužnost suca u prvostupanjskim sudovima (općinskim, trgovačkim, upravnim i prekršajnim) moći će se imenovati samo osobe koje su završile Državnu školu za pravosudne dužnosnike, a u kojoj kandidati stječu znanja i vještine za samostalno, odgovorno, neovisno i nepristrano obnašanje pravosudne dužnosti. Zakonom propisani kriteriji za upis i postupak izbora polaznika osiguravaju da se najkvalitetniji

kandidati upisuju u Državnu školu za pravosudne dužnosnike te da po završetku obrazovanja budu imenovani na pravosudnu dužnost.

Novi sustav napredovanja sudaca, odnosno sustav imenovanja na sudačku dužnost u višim sudovima, zasniva se na jednoobraznim i transparentnim kriterijima. Suci se na dužnost u višim sudovima imenuju na temelju ocjene obnašanja sudačke dužnosti koju donosi nadležno sudačko vijeće kao posebno tijelo sudačke samouprave, u skladu s Metodologijom izrade ocjene sudaca koju propisuje Državno sudbeno vijeće.

Promjenom Ustava Republike Hrvatske od 16. lipnja 2010. godine stvoreni su preduvjeti za dodatno jačanje neovisnosti pravosuđa. Ukinute su odredbe prema kojima se suci i zamjenici državnih odvjetnika pri prvom imenovanju imenuju na vrijeme od pet godina te je oduzeta ovlast Hrvatskom saboru da imenuje članove Državnog sudbenog vijeća i Državnoodvjetničkog vijeća kao tijela u čijoj je nadležnosti imenovanje i razrješenje od dužnosti pravosudnih dužnosnika. Članove ovih tijela iz reda pravosudnih dužnosnika biraju sami pravosudni dužnosnici na neposrednim i tajnim izborima. Također, u cilju jačanja neovisnosti pravosuđa, imenovanje predsjednika sudova stavljeno je u djelokrug poslova Državnog sudbenog vijeća.

Posebna je pozornost stavljena na uspostavu i unapređenje sustava odgovornosti pravosudnih dužnosnika te je u tom smislu 2006. godine donesen Kodeks sudačke etike kao i Etički kodeks državnih odvjetnika i zamjenika državnih odvjetnika.

Također, svi suci i državnoodvjetnički dužnosnici u obvezi su podnijeti izvješća o svojoj imovini, imovini svog bračnog druga i maloljetne djece, odnosno godišnje podnijeti izvješća o bitnim promjenama u imovnom stanju. Prema zadnjim izmjenama relevantnih zakona, evidencije imovinskih kartica sada vode Državno sudbeno vijeće i Državnoodvjetničko vijeće, a ujedno vrše i provjere točnosti prijavljenih podataka putem drugih tijela i pravnih osoba, dok je povreda obveze prijave imovine predstavlja stegovno djelo. Potrebno je uložiti dodatne napore za unapređenje rada Državnog sudbenog vijeća i Državnoodvjetničkog vijeća, osobito kako bi se mogli nositi s povećanim opsegom poslova, koji između ostalog uključuju sistematičnu i preciznu provjeru imovinskih kartica i provođenje stegovnih postupaka.

Pri četiri najveća županijska suda u Osijeku, Rijeci, Splitu i Zagrebu osnovani su sudski odjeli za postupanje u predmetima korupcije i organiziranog kriminaliteta. Suci raspoređeni na rad u te odjele prethodno su, prvi put u Republici Hrvatskoj, podvrgnuti strogim sigurnosnim provjerama.

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

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

Za razvoj profesionalizma i stručnosti odgovorni su gotovo svi sudionici reforme, kako institucije, tako i pojedinci koji imaju obvezu kontinuirano se usavršavati. Međutim, u institucionalnom smislu središnje mjesto na ovom području ima Pravosudna akademija koja je osnovana 2004. godine kao ustrojstvena jedinica Ministarstva pravosuđa s regionalnim centrima u Zagrebu, Splitu, Rijeci, Osijeku i Varaždinu.

Ključna promjena u statusu Pravosudne akademije bilo je donošenje Zakona o Pravosudnoj akademiji, kojim je ista od 1. siječnja 2010. godine postala javna ustanova, u cijelosti neovisna od izvršne vlasti te financirana iz državnog proračuna.

Najveći izazovi u kontekstu reformi odnosili su se na jačanje učinkovitosti pravosuđa. Posebna pozornost i naponi usmjeravani su na smanjenje broja neriješenih predmeta s posebnim naglaskom na „stare“ predmete odnosno predmete u kojima postupak traje duže od tri godine, skraćivanje trajanja postupka, učinkovitiju organizaciju pravosudnog sustava (racionalizacija mreže sudova), ujednačavanje sudske prakse, investicije u infrastrukturu i IT opremu, jačanje pravosudne inspekcije, unapređenje odnosa s medijima i javnošću te širenje alternativnog rješavanja sporova.

Ministarstvo pravosuđa zajedno s pravosudnim tijelima te domaćim i međunarodnim stručnjacima i dalje intenzivno radi na ostvarivanju postavljenih ciljeva. Posebno se razvijaju aktivnosti s ciljem daljnjeg smanjenja ukupnog broja neriješenih predmeta, skraćivanja trajanja sudskih postupaka te općenito učinkovitijeg rada pravosudnih tijela.

U novom ciklusu strateškog planiranja velika se pažnja posvećuje analizi postignuća dosadašnjih reformi, i to kroz uspostavljanje sveobuhvatnog jedinstvenog statističkog sustava praćenja kretanja predmeta u sudovima i državnim odvjetništvima. Na ovaj način Ministarstvo pravosuđa, kao i sva tijela uključena u razvoj pravosuđa, trebaju biti osposobljena kontinuirano nadzirati rad učinkovitost rada u svim vrstama postupaka.

Ciljevi reforme u području učinkovitosti zahtijevali su intenzivnu zakonodavnu aktivnost. Svi važniji procesni zakoni su značajno novelirani. Donesen je novi Prekršajni zakon, Zakon o kaznenom postupku, Zakon o općem upravnom postupku, Zakon o upravnim sporovima, Ovršni zakon te nekoliko izmjena i dopuna Zakona o parničnom postupku. Novi Zakon o upravnim sporovima reformirao je i osuvremenio upravno sudovanje u Republici Hrvatskoj, i to u skladu s člankom 6. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda. Uvođenjem dvostupanjskog upravnog sudovanja građanima se olakšava pristup upravnim sudovima te se osigurava veća pravna sigurnost i bolja zaštita prava stranaka, a budući da novouvedeni upravni sudovi od 1. siječnja 2012. godine provode usmene rasprave te je upravni spor postao spor pune jurisdikcije. Sve ove mjere su imale za cilj ubrzati postupke, odnosno učiniti ih ekonomičnijim i efikasnijim te su pridonijele spomenutom smanjenju broja neriješenih predmeta i ubrzanju postupaka. U cilju povećanja učinkovitosti u radnom sudovanju osnovan je i Općinski radni sud u Zagrebu.

U novom ciklusu strateškog planiranja Ministarstvo pravosuđa provodi intenzivne analize učinaka svih spomenutih zakonodavnih novina te se u skladu sa zaključcima donose daljnje odluke u pravcu jačanja učinkovitosti rada pravosudnih tijela.

Velik pomak učinjen je u racionalizaciji prevelikog broja sudova i državnih odvjetništava. U prvom krugu racionalizacije mreže sudova i državnih odvjetništava broj općinskih sudova smanjen je sa 108 na njih 67, broj prekršajnih sudova sa 114 na njih 63, dok je broj općinskih državnih odvjetništava smanjen sa 71 na njih 55. U drugom krugu racionalizacije broj županijskih sudova smanjen je sa 21 na njih 15, broj županijskih državnih odvjetništava smanjen je sa 20 na njih 15 te broj trgovačkih sudova sa 13 na njih 7. U trećem krugu racionalizacije smanjen je broj općinskih državnih odvjetništava sa 55 na njih 33, a u cilju povećanja učinkovitosti u kaznenom sudovanju smanjen je broj općinskih sudova koji postupaju u kaznenim predmetima na 34 suda.

Ministarstvo pravosuđa kontinuirano prati i bilježi učinke racionalizacije i već su sada vidljivi pozitivni učinci, poput bolje organizacije rada sudova te službenika i namještenika, ravnomjernije opterećenosti sudaca predmetima i mogućnosti njihove specijalizacije, većom fleksibilnosti u radu suda, bržeg rješavanja neriješenih predmeta te financijskih ušteda.

Posebna pozornost novog ciklusa strateškog planiranja posvetit će se dodatnom povećanju mobilnosti sudaca, zamjenika državnih odvjetnika te službenika. Sustav zahtijeva metodološko praćenje i planiranje ljudskih resursa u pravosudnim tijelima. Do sada je mobilnost pravosudnih dužnosnika i službenika bila ograničena, dok se u novom ciklusu planiranja ova rigidnost zakonodavnih okvira želi dodatno istražiti i prilagoditi stvarnim potrebama. Naime, sudovi i državna odvjetništva povremeno su izloženi promjenama u priljevu predmeta i radnoj opterećenosti. Upravo zbog ovakvih sve češćih promjena u radnoj opterećenosti pravosudnih tijela, potrebno je omogućiti upravljačkim tijelima u pravosuđu (Vrhovni sud Republike Hrvatske, Državno odvjetništvo Republike Hrvatske, Državno sudbeno vijeće, Državnoodvjetničko vijeće te Ministarstvo pravosuđa) da planiraju i raspoređuju ljudske resurse iz manje radno opterećenih u više radno opterećena pravosudna tijela.

Kako bi se sve reformske mjere i aktivnosti mogle sustavno pratiti te kako bi se uveo sveobuhvatan sustav statističkog praćenja svih vrsta postupaka u pravosudnim tijelima, kontinuirano se provode mjere uvođenja modernih informatičkih tehnologija. Posebno je značajan eSpis (ICMS – Integrated Court Case Management System – Jedinstveni sustav za upravljanje sudskim predmetima), dok se u državno odvjetništvo uvodi Sustav za praćenje predmeta u državnom odvjetništvu (CTS - Case Tracking System). Do kraja 2013. godine ICMS i CTS bit će uvedeni u gotovo svim sudovima i državnim odvjetništvima.

Djelovanje Pravosudne inspekcije Ministarstva pravosuđa pokazalo se iznimno korisnim u jačanju učinkovitosti pravosuđa. Redovnim i izvanrednim inspeksijskim nadzorima utvrđuju se eventualne nepravilnosti u radu sudske odnosno državnoodvjetničke uprave te nalaže njihovo otklanjanje u određenom roku. Novi ciklusi strateškog planiranja kao jedan od prioriteta imaju intenziviranje ovakvih nadzora te jačanje odgovornosti čelnika pravosudnih tijela za uredno i pravodobno obavljanje poslova pravosudne uprave.

Sustav besplatne pravne pomoći u potpunosti je funkcionalan na cijelom teritoriju Republike Hrvatske. Uspostavom cjelovitog sustava učinjen je velik iskorak u pravcu osiguravanja prava na pristup sudu, a ujedno su u tom dijelu pravnog sustava ugrađene odredbe važećeg *acquisa* Europske Unije. Ministarstvo pravosuđa prati primjenu ovog Zakona te se sustav kontinuirano unapređuje sukladno uočenim nedostacima.

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

Zakonom o probaciji, kao novina u području izvršenja kaznenih sankcija, uspostavljen je probacijski sustav. Cilj ovog sustava je osuvremenjivanje kaznenopravnog sustava u Republici Hrvatskoj i smanjenje prenapučenosti ustanova za izvršenje kazni zatvora. U Ministarstvu pravosuđa osnovana je posebna ustrojstvena jedinica za probaciju, a u njenom sastavu djeluje i 12 probacijskih ureda u većim hrvatskim gradovima. Ovo područje reformi, pored učinkovitosti pravosuđa, zahtijeva najveća kapitalna ulaganja koja Republika Hrvatska poduzima u skladu s mogućnostima i prioritetima.

Nastavno na Strategiju reforme pravosuđa za razdoblje od 2011. do 2015. godine, područje postupaka za ratne zločine je tijekom posljednjih godina bilo obuhvaćeno i Akcijskim planom za rad na predmetima ratnih zločina Državnog odvjetništva Republike Hrvatske te Akcijskim planom za rad na predmetima ratnih zločina Ministarstva unutarnjih poslova. Sve mjere definirane ovim akcijskim planovima uspješno su provedene.

Rezultat provedbe mjera iz akcijskih planova i određenih ranijih aktivnosti je napredak postignut u provođenju suđenja za ratne zločine, koja se provode nepristrano i stručno, neovisno o etničkoj pripadnosti počinitelja. Uvedena je mogućnost svjedočenja putem video veze koja se sve više koristi i u drugim predmetima. Uspostavljen je sustav podrške svjedocima i žrtvama kaznenih djela, a izmjenama Kaznenog zakona propisana je kaznenopravna zaštita identiteta za sve zaštićene i ugrožene svjedoke u smislu odredaba Zakona o kaznenom postupku.

III.

Razlozi donošenja nove Strategije razvoja pravosuđa

Neovisno, učinkovito, pravedno i profesionalno pravosuđe nužno je za suočavanje sa svakodnevnim potrebama suvremenog društva te izazovima globalizacije i modernizacije. Daljnji razvoj hrvatskog pravosuđa treba biti usmjeren u pravcu usvajanja najviših europskih standarda, uz istodobno očuvanje tradicije i postojećih temeljnih vrijednosti hrvatskog pravnog sustava. Strategija razvoja pravosuđa pri tome mora uzeti u obzir različite društvene i gospodarske promjene koje utječu na pravosuđe, a zbog čije je kompleksnosti nužno dosljedno i metodološki razrađeno strateško planiranje. Uvažavajući navedeno, kao i činjenicu da su 2011. godine završeni pregovori o pristupu Republike Hrvatske Europskoj uniji, ali i činjenicu da su tijekom 2012. godine usvojena neka zakonodavna rješenja koja pojedine strateške smjernice iz Strategije reforme pravosuđa za razdoblje od 2011. do 2015. godine čine bespredmetnima, pristupilo se redefiniranju strateških smjernica i same Strategije.

Analizom dosadašnjih aktivnosti utvrđeno je kako je od 47 smjernica utvrđenih Strategijom za razdoblje od 2011. do 2015. godine njih 53% provedeno, 34% je u provedbi, a 9 % nije provedeno te se preuzimaju kao strateške smjernice nove Strategije razvoja pravosuđa. Jedan dio predviđenih smjernica je s obzirom na već usvojena zakonska rješenja bespredmetan te se od njih odustaje.

IV.

Opći ciljevi Strategije razvoja pravosuđa - vizija i misija

Ova Strategija određuje temeljne vrijednosti pravosudnog sustava Republike Hrvatske koje se moraju očuvati kroz čitav proces njegovog daljnjeg razvoja, a usklađene su sa svim preuzetim obvezama iz pristupnih pregovora o članstvu Republike Hrvatske u Europskoj Uniji.

To su prvenstveno najviši europski standardi u pogledu neovisnosti, nepristranosti, stručnosti i učinkovitosti te pravosuđe koje u potpunosti opravdava povjerenje građana i cijelog društva čijem napretku služi, koje je dostupno svima bez razlike, utemeljeno na načelima transparentnosti i vladavine prava te potpuno osposobljeno za djelovanje unutar Europske Unije.

V.

Pravni okvir Strategije razvoja pravosuđa

Osnovni pravni izvori koji uređuju ovlasti i odgovornosti ključnih institucija pravosudnog sustava Republike Hrvatske, a time i sudionika provedbe Strategije razvoja pravosuđa su:

- Ustav Republike Hrvatske (NN br. 56/90., 135/97., 8/98. – pročišćeni tekst, 113/00., 124/00. – pročišćeni tekst, 28/01., 41/01. – pročišćeni tekst, 55/01., 76/10. i 85/10.- pročišćeni tekst),
- Zakon o ustrojstvu i djelokrugu ministarstva i drugih središnjih tijela državne uprave (NN br. 150/11., 22/12.),
- Zakon o Vladi Republike Hrvatske (NN br. 150/11.),
- Zakon o sudovima (NN br. 150/05., 16/07., 113/08., 153/09. i 116/10., 122/10. – pročišćeni tekst, 27/11., 57/11. i 130/11.),
- Zakon o Državnom sudbenom vijeću (NN br. 116/10., 57/11. i 130/11.),
- Zakon o državnom odvjetništvu (NN br. 76/09., 153/09. i 116/10., 145/10., 57/11. i 130/11.),
- Zakon o Pravosudnoj akademiji (NN br. 153/09. i 127/10.),
- Zakon o odvjetništvu (NN br. 9/94., 117/08., 50/09., 75/09. i 18/11.),
- Zakon o javnom bilježništvu (NN br. 78/93., 29/94., 16/07. i 75/09.),
- Zakon o vježbenicima u pravosudnim tijelima i pravosudnom ispitu (NN br. 84/08. i 75/09.).

VI.

Strateške smjernice i akcijski planovi za njihovu provedbu

Strategija razvoja pravosuđa pruža temelj svim razvojnim planovima i aktivnostima u pravosuđu. Za uspješno strateško planiranje neophodna je analiza ostvarenih ciljeva u prethodnom razdoblju te projiciranje i konkretizacija potrebnih budućih mjera i aktivnosti uz određivanje rokova, nadležnih institucija, potrebnih financijskih sredstava i pokazatelja uspješnosti njihovog ostvarenja. Strateško planiranje i određivanje mjera mora biti povezano s planiranjem i utvrđivanjem državnog proračuna Republike Hrvatske. Pri izradi akcijskih planova važan dodatan izvor sredstava za provođenje reformi predstavljaju i fondovi Europske Unije.

Daljnje osmišljavanje konkretnih mjera i provedbenih aktivnosti Strategije vrši se kroz odvojene strateške smjernice koje po potrebi mogu biti revidirane i usklađivane. Slijedom utvrđenih strateških smjernica, za svaku godinu posebno ili više godina, donose se provedbeni akcijski planovi koji, zbog dugoročne naravi smjernica te prenošenja i revidiranja dugoročnijih mjera, nužno pokazuju određeni kontinuitet. Zbog specifičnosti problematike pojedine tematske cjeline ili pojedinih strateških smjernica, za to se područje može donijeti i zaseban akcijski plan.

Mjere u akcijskom planu mogu, prema ciljanom vremenu ostvarenja, biti postavljene kratkoročno (do jedne godine), srednjoročno (od jedne do tri godine) ili dugoročno (preko tri godine), ovisno o naravi potrebnih zahvata te kapacitetima sustava, a razrađuju se kroz konkretne provedbene aktivnosti s utvrđenim nositeljima i rokovima provedbe.

Vrlo važan dio ciklusa strateškog planiranja i upravljanja je praćenje provedbe Strategije. Ono nije moguće bez definiranja jasnih i mjerljivih pokazatelja uspješnosti provedbe, na koji se način omogućuje jasna valorizacija provedenog, utvrđivanje problema te početak novog

ciklusa planiranja. Mjere koje uključuju zakonodavne aktivnosti posebno su osjetljive jer se ciljani učinak može procijeniti tek s određenim vremenskim odmakom.

VIII.

Sudionici provedbe Strategije razvoja pravosuđa – Institucionalni okvir Strategije razvoja pravosuđa

1. Hrvatski sabor

Hrvatski sabor kao zakonodavno tijelo sudjeluje u reformi pravosuđa prvenstveno donošenjem zakona i državnog proračuna. Međutim, kao predstavničko tijelo svih građana svojim sudjelovanjem daje najširi društveni legitimitet strateškim ciljevima. Hrvatski sabor usvaja strategiju pravosuđa nakon što se o njezinom tekstu usuglase svi sudionici u postupku donošenja.

2. Vlada Republike Hrvatske

Nadležnost Vlade Republike Hrvatske ključna je za provedbu strategije pravosuđa jer uključuje pravo zakonodavne inicijative, predlaganje državnog proračuna odnosno raspodjelu sredstava, izvršenje zakona te usklađivanje rada državne uprave, a što podrazumijeva i koordinaciju te usklađivanje svih razvojnih i reformskih zahvata.

3. Ministarstvo pravosuđa

Ključnu ulogu u razvoju pravosuđa, u operativnom i programskom smislu, ima ministar pravosuđa kao član Vlade Republike Hrvatske na čelu Ministarstva pravosuđa.

Ministarstvo pravosuđa obavlja upravne i druge poslove koji se odnose na područje građanskog, kaznenog i trgovačkog prava te upravnog sudovanja, ustrojstvo i rad te stručno osposobljavanje i usavršavanje sudaca, državnih odvjetnika i službenika u sudovima, državnim odvjetništvima i tijelima koja izvršavaju prekršajne i kaznene sankcije, pomilovanja

i uvjetne otpuste, upravne i druge poslove u javnom bilježništvu i odvjetništvu, sudske i javnobilježničke pristojbe, međunarodnu pravnu pomoć i druge oblike pravne pomoći te informatizaciju pravosuđa. Ministarstvo pravosuđa vodi upravne i druge imovinske postupke, postupke u svezi sa suradnjom i zastupanjem Vlade Republike Hrvatske pred međunarodnim sudovima, obavlja poslove u svezi sa zaštitom ljudskih prava i prava nacionalnih manjina, poslove koji se odnose na sudjelovanje Republike Hrvatske u radu tijela Europske unije u područjima iz njegove nadležnosti te druge poslove koji su mu posebnim zakonom stavljeni u nadležnost.

Posebno su Zakonom o sudovima i Zakonom o državnom odvjetništvu u nadležnost ministarstva stavljeni poslovi pravosudne uprave u kojima ima ovlast najvišeg tijela. Poslovi pravosudne uprave odnose se na stvaranje organizacijskih i materijalnih uvjeta te na skrb o učinkovitosti i profesionalnosti sustava te uključuju izradu prijedloga zakona i drugih propisa, skrb za stručno usavršavanje, osiguranje svih uvjeta za rad, informatizaciju, prikupljanje statističkih i drugih podataka o radu pravosudnih tijela, ispitivanje predstavki i pritužbi građana, nadzor nad financijskim i materijalnim poslovanjem, nadzor nad redovitim obavljanjem poslova u sudu i državnom odvjetništvu te druge poslove određene zakonom.

Na stručnoj i tehničkoj razini, Ministarstvo je uključeno većinom svojih kapaciteta u procese razvoja i reforme pravosuđa. U provedbi dosadašnjih akcijskih planova redovito je Ministarstvo, samostalno ili uz druge sudionike, bilo nositelj najvećeg dijela provedbenih aktivnosti.

4. Vrhovni sud Republike Hrvatske

Vrhovni sud Republike Hrvatske najviši je sud koji osigurava jedinstvenu primjenu prava i ravnopravnost svih u njegovoj primjeni. Za proces razvoja i reforme pravosudnog sustava vrlo su značajni poslovi sudske uprave koje obavljaju predsjednici sudova, pri čemu je predsjednik Vrhovnog suda Republike Hrvatske najviše tijelo sudske uprave. Viši sudovi, posebice Vrhovni sud Republike Hrvatske, imaju pravo nadzora nad urednim obavljanjem poslova sudaca te vode brigu i o njihovoj profesionalnoj izobrazbi. Vrhovni sud Republike Hrvatske putem svoje Opće sjednice daje mišljenja o nacrtima propisa koji se tiču sudova, utvrđuje

izvješća za Hrvatski sabor te obavlja i druge poslove propisane zakonom i Sudskim poslovníkom.

Posebno je značajna funkcija predsjednika Vrhovnog suda Republike Hrvatske kojeg imenuje Hrvatski sabor, a koji putem svog ureda obavlja poslove najvišeg tijela sudske uprave, poslove međunarodne suradnje te izobrazbe sudaca i protokola. On upravlja radom Vrhovnog suda Republike Hrvatske te kroz autoritet svoje funkcije ima jednu od ključnih uloga u osmišljavanju i provedbi strateških aktivnosti.

5. Državno odvjetništvo Republike Hrvatske

Kao samostalno i neovisno pravosudno tijelo ovlašteno postupati protiv počinitelja kaznenih i drugih kažnjivih djela, poduzimati pravne radnje za zaštitu imovine Republike Hrvatske te podnositi pravna sredstva za zaštitu Ustava i zakona, Državno odvjetništvo Republike Hrvatske je nezaobilazan sudionik svih strateških aktivnosti. Po svom su sadržaju poslovi državnoodvjetničke uprave srodni poslovima sudske uprave u sudovima te se, kao i kod sudova, nastavljaju na poslove pravosudne uprave.

Glavni državni odvjetnik kojeg imenuje Sabor, a koji predstavlja Državno odvjetništvo Republike Hrvatske i upravlja njegovim radom, također ima jednu od ključnih uloga u kreiranju i provedbi strateških aktivnosti.

6. Državno sudbeno vijeće

Državno sudbeno vijeće samostalno odlučuje o imenovanju, napredovanju, premještanju, razrješenju i stegovnoj odgovornosti sudaca i predsjednika sudova. Ono sudjeluje u stručnom usavršavanju sudaca i drugog pravosudnog osoblja i planiranju strateških aktivnosti te ima velik utjecaj na neovisnost, samostalnost, nepristranost, odgovornost i profesionalnost sudaca. Zakonom o Pravosudnoj akademiji određene su ovlasti Državnog sudbenog vijeća u postupku upisa u Državnu školu za pravosudne dužnosnike i ocjenjivanja završnog ispita polaznika Državne škole za pravosudne dužnosnike u sklopu novog sustava ulaska u pravosudnu profesiju i inicijalnog obrazovanja.

7. Državnoodvjetničko vijeće

Državnoodvjetničko vijeće samostalno odlučuje o imenovanju, premještanju, razrješenju i stegovnoj odgovornosti zamjenika državnih odvjetnika te općinskih i županijskih državnih odvjetnika. Ono sudjeluje u osposobljavanju i usavršavanju državnih odvjetnika, njihovih zamjenika i državnoodvjetničkih službenika te provodi postupak upisa kandidata u Državnu školu za pravosudne dužnosnike i postupak polaganja završnog ispita. Kao i Državno sudbeno vijeće, ima velik utjecaj na neovisnost, nepristranost, profesionalizam i stručnost pravosuđa.

8. Pravosudna akademija

U institucionalnom smislu središnje mjesto u izobrazbi i usavršavanju pravosudnih dužnosnika ima Pravosudna akademija. Pravosudna akademija sastavlja i objavljuje cjelogodišnje programe stručnog usavršavanja koje donosi Programsko vijeće, a koji su dostupni svim pravosudnim dužnosnicima i omogućavaju sustavan pristup usavršavanju unutar Pravosudne akademije. Pravosudna akademija organizira i provodi početno usavršavanje kandidata za pravosudne dužnosnike te stručno usavršavanje vježbenika i savjetnika u pravosudnim tijelima i kontinuirano stručno usavršavanje pravosudnih dužnosnika. Državna škola za pravosudne dužnosnike ustrojstvena je jedinica u sastavu Pravosudne akademije. U svom radu Pravosudna akademija surađuje sa sudovima i državnim odvjetništvima, pravnim fakultetima, Hrvatskom odvjetničkom komorom i Hrvatskom javnobilježničkom komorom, kao i s inozemnim institucijama.

9. Hrvatska odvjetnička komora

Hrvatska odvjetnička komora prati i proučava odnose i pojave od interesa za uređenje i zaštitu ljudskih i građanskih sloboda i prava te za unapređenje odvjetništva, o čemu daje izvješća i predlaže provedbene mjere, surađujući s relevantnim institucijama u zemlji i inozemstvu, a zbog čega je doprinos odvjetništva i Hrvatske odvjetničke komore u strateškim aktivnostima naročito važan.

10. Hrvatska javnobilježnička komora

Javni bilježnici su, kao osobe od javnog povjerenja, samostalni i neovisni nositelji svoje službe, pri čemu u nekim postupcima djeluju i kao povjerenici sudova. Svojim djelovanjem daju doprinos pravnoj sigurnosti građana i pravnih osoba, a obavljanjem prenesenih sudskih ovlaštenja u određenim postupcima neposredno rasterećuju rad sudova. Važan su dio hrvatskog pravosuđa čije se uloge i nadležnosti kontinuirano povećavaju.

11. Ostali sudionici

Pored navedenih glavnih sudionika strateških aktivnosti u Republici Hrvatskoj u istom procesu kontinuirano ili po potrebi sudjeluju i druge institucije. To su prvenstveno tijela i institucije Europske Unije koja već niz godina imaju važan utjecaj na tijek razvoja i reformi u pravosudnom sustavu Republike Hrvatske, a tako će nedvojbeno ostati i u periodu na koji se odnosi ova Strategija i tijekom kojega se predviđa stupanje Republike Hrvatske u punopravno članstvo Europske Unije te početak funkcioniranja Republike Hrvatske unutar tog političko-pravnog okvira.

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

IX.

Struktura sustava strateškog planiranja

S obzirom na opseg potrebnih zahvata u pravosudnom sustavu Republike Hrvatske, broj uključenih sudionika, potrebna sredstva i vrijeme za stvaranje uvjeta i podizanje kulture vladavine prava do razine najviših europskih standarda, nužno je postojanje Strategije razvoja pravosuđa i pratećih provedbenih dokumenata.

Strateško planiranje, kao promišljanje, planiranje i provođenje aktivnosti uz koordinirani napor svih sudionika, nije moguće bez jasno određenih zajedničkih ciljeva, podjele poslova te upravljačke kontrole cijelog procesa.

Strateško se planiranje odvija kroz cikluse od kojih svaki uključuje procjenu sadašnjeg stanja, projiciranje željenog budućeg stanja u određenom trenutku te planiranje potrebnih aktivnosti koje će dovesti do tog cilja. Preduvjet uspješnosti ovakvog sustava jest kontinuirana aktivnost svih sudionika odnosno dosljedna provedba strategijom utvrđenih načela kroz cijeli sustav.

1. Savjet za praćenje provedbe Strategije reforme pravosuđa

Savjet za praćenje provedbe Strategije reforme pravosuđa osnovan je 2006. godine, a u njegovom su sastavu čelnici, odnosno predstavnici najvažnijih institucija za provedbu Strategije reforme pravosuđa, sa zadatkom poticanja i usmjeravanja provedbe mjera Strategije pravosuđa te pratećih dokumenata.

Dana 16. veljače 2012. godine donesena je nova Odluka o sastavu Savjeta čiji su članovi ministar pravosuđa, predsjednik Vrhovnog suda Republike Hrvatske, Glavni državni odvjetnik Republike Hrvatske, predsjednik Odbora za pravosuđe Hrvatskog sabora, predsjednik Državnog sudbenog vijeća, predsjednik Državnoodvjetničkog vijeća, predsjednik Hrvatske odvjetničke komore, predsjednik Hrvatske javnobilježničke komore, zamjenica ministra pravosuđa, pomoćnici ministra pravosuđa i ravnatelj Pravosudne akademije. U listopadu 2012. godine odluka je izmijenjena na način da se kao član Savjeta uvodi i Glavni tajnik Ministarstva pravosuđa.

Institucije zastupljene u Savjetu su neovisne i samostalne, međusobni su im odnosi izgrađeni na načelima koordinacije i suradnje te su odgovorne za strateški razvoj pravosuđa. Dužne su dalje razvijati svoje vlastite sposobnosti i kapacitete te aktivno sudjelovati u planiranju, provedbi i analizi reformi za svoja područja, odnosno uvoditi metode strateškog planiranja u svoju unutarnju organizaciju da bi mogle uspješno ostvarivati svoju ulogu u daljnjem razvoju i reformi pravosuđa.

Ministar pravosuđa kao nositelj najvećeg dijela reformi ima inicijativu u organiziranju rada Savjeta, a Savjet samostalno određuje način i dinamiku svog rada. Organiziranu tehničku podršku Savjetu pruža Ministarstvo pravosuđa putem odjela nadležnog za provedbu strateškog razvoja pravosuđa. Rad Savjeta potrebno je intenzivirati kroz redovite sastanke, najmanje na polugodišnjoj razini, na kojima će se preispitivati napredak ostvaren u provedbi strateških planova te sva druga važna pitanja.

2. Odjel za strateški razvoj pravosuđa

Odjel za strateški razvoj pravosuđa prikuplja i analizira podatke vezane uz provedbu strategija, koordinira rad drugih tijela vezan uz prijedloge strategija i ostvarenje ciljeva strategija, obavlja poslove izrade dugoročnih i kratkoročnih mjera za provedbu strategija pravosuđa, predlaže dopune ili izmjene utvrđenih strateških pravaca i surađuje s drugim ustrojstvenim jedinicama Ministarstva pravosuđa u cilju provedbe mjera te obavlja i druge poslove iz svog djelokruga.

Kao središnje mjesto koordinacije i komunikacije unutar procesa strateškog razvoja pravosuđa, Odjel ima trojaku ulogu u cijelom procesu. Kao ustrojstvena jedinica Ministarstva ima zadatak redovitog prikupljanja podataka od ostalih ustrojstvenih jedinica, izrade izvješća te davanja poticaja i pružanja stručne pomoći u provedbi utvrđenih ciljeva. Odjel je stalni promotor i podrška cjelokupnom procesu.

Nadalje, Odjel osigurava tehničku i stručnu podršku Savjetu za praćenje provedbe Strategije reforme pravosuđa, što uključuje izradu potrebnih nacrti izvješća te prijedloga drugih

dokumenata u skladu s dinamikom rada Savjeta, podršku i pripremu sjednica Savjeta, kao i druge poslove u skladu s napucima Savjeta.

Konačno, Odjel koordinira i izravno komunicira na tehničkoj i stručnoj razini sa svim uključenim institucijama i javnošću radi priprema izvješća, planova i drugih dokumenata.

X.

Strateške smjernice Strategije razvoja pravosuđa

Područja strateških smjernica

Strategija razvoja pravosuđa polazi od pet osnovnih područja kao temelja budućih strateških planova:

1. Neovisnost, nepristranost i stručnost pravosuđa,
2. Učinkovitost,
3. Hrvatsko pravosuđe kao dio europskog pravosuđa,
4. Upravljanje ljudskim potencijalima,
5. Iskorištavanje potencijala moderne tehnologije.

Strateške smjernice prema područjima

1. Neovisnost, nepristranost i stručnost pravosuđa

Neovisnost, nepristranost i stručnost pravosuđa do sada su predstavljali zasebne tematske cjeline Strategije reforme pravosuđa, no zbog svoje su sadržajne, funkcionalne i institucionalne isprepletenosti prezentirane u ovoj Strategiji kao jedna cjelina.

Na ovom je području, naročito reformom sustava ulaska u pravosudnu profesiju, imenovanja, napredovanja i premještanja pravosudnih dužnosnika te uspostavom sustava trajnog profesionalnog usavršavanja, prethodnih godina postignut iznimno velik napredak, ali je sustav i u predstojećem razdoblju potrebno dalje poticati i razvijati.

Strateški ciljevi na ovom tematskom području su:

1.1.	Daljnje jačanje neovisnosti, samostalnosti te stručnog i administrativnog kapaciteta Državnog sudbenog vijeća i Državnoodvjetničkog vijeća radi punog ostvarenja njihove ustavne uloge.
1.2.	Dosljedna primjena objektivnih i transparentnih kriterija kod imenovanja i napredovanja pravosudnih dužnosnika.
1.3.	Daljnje stručno, materijalno i administrativno jačanje Pravosudne akademije.
1.4.	Analiza učinaka Zakona o sudovima, Zakona o državnom odvjetništvu, Zakona o Državnom sudbenom vijeću, Zakona o Pravosudnoj akademiji i Zakona o vježbenicima u pravosudnim tijelima i pravosudnom ispitu te pristupanje doradi istih sukladno rezultatima analize.
1.5.	Poticanje i jačanje kvalitete ljudskog potencijala u pravosuđu, posebice kroz unapređenje sustava profesionalnog ocjenjivanja, sustava plaća, materijalnog statusa i mirovina.
1.6.	Jačanje nepristranosti i odgovornosti pravosuđa, posebice kroz jačanje sustava odgovornosti pravosudnih dužnosnika, etičkih vrijednosti, nadzora imovine i sukoba interesa te transparentnosti na svim razinama pravosuđa.
1.7.	Sustavna skrb o edukaciji i razvoju stručnosti zaposlenih u pravosuđu koji nisu obuhvaćeni aktivnostima Pravosudne akademije.

Smjernica 1.1. – Odnosi se na aktivnosti koje su nužan nastavak ustavnih i zakonodavnih promjena, a kojima je u bitnom izmijenjen sastav i način izbora članova Državnog sudbenog vijeća i Državnoodvjetničkog vijeća te su proširene njihove ovlasti. U narednom periodu potrebna je potpuna uspostava svih uvjeta za njihov rad, uključujući osiguranje adekvatnih materijalnih uvjeta, popunjavanje administrativne strukture (tajništva) te donošenje svih potrebnih provedbenih propisa kako bi se osiguralo ispunjenje ustavne uloge ovih tijela.

Smjernica 1.2. – Odnosi se na osiguranje svih uvjeta za dosljednu primjenu utvrđenih kriterija za imenovanje i napredovanje u pravosudnoj karijeri kao preduvjetu neovisnosti, nepristranosti i stručnosti pravosuđa.

Smjernica 1.3. – Odnosi se na nastavak poduzimanja aktivnosti u cilju osiguravanja uvjeta za rad Pravosudne akademije kao samostalne javne ustanove zadužene za edukaciju vježbenika i savjetnika u pravosudnim tijelima te stručno usavršavanje pravosudnih dužnosnika.

Smjernica 1.4. – Tijekom 2009. i 2010. godine poduzete su veće ustavne i zakonodavne izmjene koje podrazumijevaju radikalno izmijenjen sustav imenovanja, napredovanja i edukacije pravosudnih dužnosnika, izmjenu sastava i načina izbora članova Državnog sudbenog vijeća i Državnoodvjetničkog vijeća te proširenje njihovih ovlasti. Osnovana je i Pravosudna akademija kao zasebna i neovisna institucija. Izmjene ovakvog opsega i značaja zbog dalekosežnosti svojih učinaka nakon potpune implementacije zahtijevaju dodatnu posebnu analizu te eventualno dodatno poboljšanje zakonskih rješenja.

Smjernica 1.5. – Usporedno s jačanjem neovisnosti i stručnosti potrebna je i sustavna, aktivna skrb o kadrovima u pravosuđu. Adekvatan sustav plaća, mirovina i zaštite materijalnog statusa, kao i druge odgovarajuće mjere nužne su radi zadržavanja i motiviranja kvalitetnih pojedinaca, a neposredno utječu i na nepristranost pravosudnih dužnosnika.

Smjernica 1.6. – Neovisnost pravosuđa ne postoji radi koristi pojedinaca koji u njemu rade, već radi omogućavanja pravilnog obavljanja njegovih funkcija koje proizlaze iz Ustava i zakona. Tom principu potrebna je protuteža u smislu mjera koje će jamčiti nepristranost i odgovornost pravosuđa i pravosudnih dužnosnika. To su u prvom redu efikasan sustav stegovne odgovornosti, jasna etička pravila, sprječavanje sukoba interesa, kontrola imovinskih kartica, mjere suzbijanja korupcije, sve kako bi se osigurala transparentnost sustava na svim razinama.

Smjernica 1.7. – Pravosudna akademija zadužena je za usavršavanja vježbenika, savjetnika i pravosudnih dužnosnika. U radu pravosudnih tijela sudjeluje iznimno velik broj drugih

službenika pa je zbog osiguranja kvalitete njihova rada potrebna dodatna skrb o njihovoj edukaciji i stručnom usavršavanju.

2. Učinkovitost

Učinkovitost pravosuđa je stručno, materijalno i tehnički najzahtjevnije područje strateškog planiranja u našem pravosudnom sustavu, koje istodobno uključuje rješavanje problema smanjenja broja neriješenih sudskih predmeta i dugotrajnosti sudskih postupaka, ali i osiguravanja uvjeta za rješavanje novih predmeta u razumnom roku, uz punu zaštitu svih ljudskih prava i načela vladavine prava.

Zbog svoje važnosti i složenosti ovo tematsko područje uključuje najviše strateških ciljeva, i to:

2.1.	Nastavak fizičkog spajanja sudova odnosno državnih odvjetništva.
2.2.	Analiza potrebe za daljnjom racionalizacijom mreže pravosudnih tijela.
2.3.	Praćenje učinaka reforme ovršnog sustava.
2.4.	Reforma prekršajnog sudovanja
2.5.	Jačanje organizacijskih i upravljačkih znanja i vještina u pravosuđu, uz daljnji razvoj i jačanje nadzora nad obavljanjem poslova pravosudne uprave.
2.6.	Analiza potrebe za osnivanjem odjela za sporove male vrijednosti.
2.7.	Daljnje unapređenje sustava upravnog sudovanja.
2.8.	Analiza sustava obračuna i naplate sudskih pristojbi.
2.9.	Reforma zemljišnoknjižnog sudovanja.
2.10.	Daljnje jačanje povjerenja javnosti u pravosuđe.
2.11.	Unapređenje zakonskih i drugih propisa važnih za učinkovit postupak pred pravosudnim tijelima.
2.12.	Reforma parničnog postupka.

2.13.	Rasterećenje pravosudnih dužnosnika od obavljanja poslova koji nisu vezani za njihovu pravosudnu dužnost.
2.14.	Redefiniranje ovlasti i statusa sudskih i državnoodvjetničkih savjetnika.
2.15.	Ciljano smanjivanje broja neriješenih predmeta, posebice starih predmeta.
2.16.	Unapređenje, širenje i promoviranje alternativnih načina rješavanja sporova.
2.17.	Osiguravanje adekvatne infrastrukture i opreme za pravosudna tijela.
2.18.	Razvoj i primjena sustava učinkovitog upravljanja infrastrukturom pravosudnih tijela.
2.19.	Usklađivanje zakonodavstva s Kaznenim zakonom i Zakonom o kaznenom postupku.
2.20.	Povećanje kapaciteta i podizanje kvalitete zatvorskog sustava
2.21.	Osiguranje svih pretpostavki za punu uspostavu probacijskog sustava u Republici Hrvatskoj.
2.22.	Daljnje unapređivanje i jačanje sustava besplatne pravne pomoći.
2.23.	Povećanje transparentnosti rada pravosudnih tijela i Ministarstva pravosuđa kroz kontinuiranu komunikaciju s javnošću, educiranje javnosti i lakši pristup informacijama, posebice putem modernih komunikacijskih tehnologija.
2.24.	Poboljšanje pristupa pravosuđu posebno ranjivim društvenim skupinama (maloljetnici, žrtve obiteljskog nasilja, osobe s invaliditetom, žrtve kaznenih djela i dr.)
2.25.	Jačanje kapaciteta, kvalitete i učinkovitosti sustava međunarodne pravne pomoći.

Smjernica 2.1. – U razdoblju od 2008. do 2011. godine kroz izmjene zakona koji uređuju područja i sjedišta pravosudnih tijela racionaliziran je broj pravosudnih tijela na način da je izvršeno njihovo funkcionalno spajanje. Dinamika njihovog fizičkog spajanja određena je posebnim pravilnicima prema kojima se dovršetak takvog spajanja predviđa do kraja 2019. godine. Ova smjernica odnosi se na poduzimanje potrebnih aktivnosti u cilju osiguranja prostornih i tehničkih uvjeta za predviđeno fizičko spajanje pravosudnih tijela.

Smjernica 2.2. – Ova smjernica podrazumijeva analizu učinaka provedene racionalizacije mreže pravosudnih tijela te utvrđivanje kriterija i razmatranje potrebe za daljnjom racionalizacijom.

Smjernica 2.3. – Nedovoljno učinkovit sustav izvršenja pravomoćnih sudskih odluka jedan je od razloga neučinkovitosti pravosuđa, slijedom čega je donesen novi Ovršni zakon, čiji će se učinci kontinuirano pratiti i analizirati.

Smjernica 2.4. – Budući da broj neriješenih prekršajnih predmeta predstavlja veliki udio u ukupnom broju neriješenih predmeta, ova smjernica podrazumijeva poduzimanje aktivnosti i mjera usmjerenih u cilju redefiniranja nadležnosti prekršajnih sudova, njihove organizacije i pravila postupanja.

Smjernica 2.5. – Odnosi se na nastavljanje aktivnosti specifične edukacije rukovodećeg kadra u pravosuđu radi razvijanja vještina potrebnih za unapređenje poslovanja te razvoj pravosudne uprave i uspostavu učinkovitog nadzora nad njezinim vršenjem.

Smjernica 2.6. – Priljev i broj neriješenih predmeta u sporovima male vrijednosti na pojedinim sudovima, kao i činjenica da se u ovoj vrsti sporova postupak često ne vodi prema propisanim procesnim pravilima, ukazuju na potrebu osnivanja posebnih odjela.

Smjernica 2.7. – Sukladno provedenoj reformi upravnog sudovanja kojom su i u ovoj grani sudovanja uvedena dva stupnja, dana 1. siječnja 2012. godine s radom su započela četiri prvostupanjska upravna suda te Visoki upravni sud Republike Hrvatske. U sljedećem razdoblju potrebno je pratiti kretanje predmeta na ovim sudovima te sukladno utvrđenom poduzimati nužne mjere kako bi se osigurala učinkovitost upravnog sudovanja.

Smjernica 2.8. – S obzirom na uočene probleme u obračunu, a posebice u naplati sudskih pristojbi, ova smjernica podrazumijeva sačinjavanje sveobuhvatne analize aktualnog sustava i predlaganje mjera za njegovo unapređenje.

Smjernica 2.9. – Poslovi izdavanja zemljišnoknjižnih izvadaka i zaprimanja prijedloga za zemljišnoknjižne upise uvelike opterećuju redovno poslovanje zemljišnoknjižnih odjela. Rasterećenje sudova od ovih poslova imao bi veliki učinak na ubrzanje rješavanja zemljišnoknjižnih predmeta.

Smjernica 2.10. – Odnosi se na poduzimanje specifičnih mjera usmjerenih na jačanje povjerenja javnosti u pravosuđe, primjerice promidžbu, ciljanu komunikaciju s javnošću te veću dostupnost podataka o djelovanju pravosuđa.

Smjernica 2.11. – Praćenjem primjene procesnih propisa uočavaju se pojedina rješenja koja predstavljaju problem u učinkovitom provođenju pojedinih vrsta sudskih postupaka. Ova smjernica podrazumijeva detektiranje takvih problema i predlaganje rješenja za njihovo otklanjanje.

Smjernica 2.12. – Izmjene i dopune Zakona o parničnom postupku prvenstveno imaju za cilj ubrzanje rješavanja predmeta kroz koncentraciju parničnog postupka u što manji broj održanih ročišta te onemogućavanje višestrukih ukidnih odluka drugostupanjskih sudova. Također se ograničava mogućnost iznošenja činjenica i predlaganja dokaza na najraniju fazu postupka.

Smjernica 2.13. – Rad pravosudnih dužnosnika u određenoj mjeri opterećen je obavljanjem poslova koje bi moglo obaviti i drugo kvalificirano osoblje. Ova mjera podrazumijeva iznalaženje zakonskih rješenja kojima bi se obavljanje ovakvih poslova povjerilo takvom osoblju.

Smjernica 2.14. – Nužna je dodatna analiza položaja i ovlasti sudskih savjetnika s obzirom na ustavne promjene prema kojima sudski savjetnici sudjeluju u suđenju te s obzirom na opseg njihovih ovlasti utvrđen odredbama Zakona o sudovima, kao i predlaganje zakonskih rješenja usmjerenih na proširenje opsega njihovih ovlasti u svim vrstama sudskih postupaka. Također, potrebna je i dodatna analiza položaja državnoodvjetničkih savjetnika.

Smjernica 2.15. – Veliki dio neriješenih predmeta otpada na svega nekoliko najvećih sudova. Ovaj problem rješavat će se poduzimanjem odgovarajućih organizacijskih i kadrovskih mjera, kao što su donošenje zasebnih akcijskih planova, delegacija predmeta, privremeno upućivanje sudaca na rad te zapošljavanje dodatnog osoblja. Posebno treba razmotriti mogućnost dodatnog vrednovanja rada sudaca i sudskih savjetnika na „starim predmetima“. Smjernica podrazumijeva i poduzimanje mjera radi ujednačenije radne opterećenosti sudova odnosno ujednačavanja duljine trajanja postupka u cijeloj državi.

Smjernica 2.16. – Primjenom Zakona o mirenju uočeni su određeni nedostaci u dosadašnjoj provedbi ovog vida rješavanja sporova koje je potrebno otkloniti. Pored toga, potrebno je sustavno promovirati alternativne metode rješavanja sporova radi smanjivanja priljeva predmeta na sudovima. Ova smjernica ukazuje na potrebu suradnje i uzajamne razmjene iskustava svih sudionika reforme pravosuđa.

Smjernica 2.17. – Nakon definiranja mreže pravosudnih tijela potrebno je osigurati prostorne i tehničke uvjete za rad pravosudnih tijela u njihovom zakonom utvrđenom sjedištu. Posebno je značajan Projekt potpore pravosudnom sektoru (JSSP) koji se provodi u suradnji sa Svjetskom bankom, a ima za cilj konačno riješiti pitanje odgovarajućih radnih prostora za smještaj pravosudnih tijela na nekoliko lokacija diljem Republike Hrvatske.

Smjernica 2.18. – Nužno je omogućiti efikasno i ekonomično upravljanje postojećom infrastrukturom te pomoći u dugoročnom ostvarivanju planova na ovom području. Fondovi Europske Unije su važan dodatni izvor financiranja infrastrukturnih, ali i drugih reformskih zahvata, zbog čega je potrebno pripremiti potrebne administrativne kapacitete za apliciranje, obradu, provedbu i nadzor istih.

Smjernica 2.19. – Reforma kaznenog zakonodavstva u Republici Hrvatskoj u velikoj je mjeri provedena donošenjem novog suvremenog i s europskim standardima ujednačenog Kaznenog zakona koji na snagu stupa 1. siječnja 2013. godine. Novi Kazneni zakon pruža učinkovitu osnovu za borbu protiv suvremenih oblika kriminaliteta, a posebnu pozornost posvećuje pitanjima usklađivanja s međunarodnim dokumentima i standardima, dobrom praksom poredbenog kaznenog zakonodavstva te drugim propisima Republike Hrvatske. Planiranim

izmjenama i dopunama ovog zakona predviđena je njegova nomotehnička dorada te izbacivanje posjedovanja opojnih droga iz kaznenopravne sfere.

Važan dio provedene reforme je i novi Zakon o kaznenom postupku koji je u cijelosti stupio na snagu 1. rujna 2011. godine, promijenivši koncept kaznenog progona jačanjem uloge državnih odvjetnika. Njegova puna provedba iziskuje daljnja kapitalna ulaganja, jačanje materijalnih i kadrovskih kapaciteta državnih odvjetništava te usklađivanje cijelog sustava. Ova se smjernica djelomično nadovezuje na tematsku cjelinu učinkovitosti, u dijelu koji se odnosi na kapitalna ulaganja te općenito materijalne i organizacijske preduvjete. Međutim, specifična važnost i značaj novog koncepta kaznenog progona zahtijevaju posebnu pažnju.

Usklađivanjem pratećeg i vezanog zakonodavstva potrebno je osigurati uvjete za punu primjenu ovih zakona.

Smjernica 2.20. – Odnosi se na nastavak aktivnosti usmjerenih na povećanje kapaciteta i podizanje kvalitete zatvorskog sustava. Nužni, materijalno vrlo zahtjevni zahvati predstavljat će dugoročne mjere budućih akcijskih planova.

Smjernica 2.21. – Odnosi se na donošenje svih potrebnih provedbenih propisa, materijalno osiguravanje potrebnih uvjeta te kadrovsko popunjavanje i izobrazbu. Vlada Republike Hrvatske je u lipnju 2010. godine zbog posebnih potreba i specifičnosti ovog novog sustava donijela zasebni Akcijski plan razvoja probacije u Republici Hrvatskoj od 2010. do 2014. godine.

Smjernica 2.22. – Odnosi se na kontinuirani nadzor provedbe te predlaganje potrebnih izmjena Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći i usklađivanja drugih propisa s tim zakonom.

Smjernice 2.23. i 2.24. – Potrebno je podići razinu informiranosti i osigurati dostupnost informacija i usluga te sve osobe u Republici Hrvatskoj stvarno izjednačiti u mogućnostima pristupa pravosuđu.

Smjernica 2.25. – Sustav međunarodne pravne pomoći poveznica je hrvatskog i inozemnih pravosudnih sustava te je zbog toga važan za ukupnu učinkovitost. Trenutačna situacija ne omogućava ispunjenje ove svrhe u potpunosti, stoga je potrebno ovo svojevrsno »usko grlo« ukloniti te omogućiti učinkovito i kvalitetno obavljanje poslova međunarodne pravne pomoći koja u prvom redu pruža usluge pravosudnim tijelima.

3. Hrvatsko pravosuđe kao dio europskog pravosuđa

Članstvo Republike Hrvatske u Europskoj Uniji izvjesna je budućnost za koju treba provesti konačne pripreme. Pravosudna tijela u Republici Hrvatskoj primjenjivat će pravo Europske Unije, što zahtijeva usklađenost domaćeg prava, dostupnost potrebnih informacija te opća i posebna znanja pravosudnih dužnosnika i drugih zaposlenih u sustavu pravosuđa.

Radi provedbe ove tematske cjeline postavljeni su sljedeći strateški ciljevi:

3.1.	Edukacija zaposlenih u pravosuđu za uspješno obavljanje dužnosti unutar Europske Unije.
3.2.	Osnivanje službi zaduženih za praćenje i primjenu prava Europske Unije, pravosudnu suradnju i pravnu pomoć, posebice pri Vrhovnom sudu Republike Hrvatske, županijskim i visokim specijaliziranim sudovima te pri državnom odvjetništvu.
3.3.	Jačanje međunarodne suradnje u cilju razmjene iskustava i prakse u primjeni instrumenata pravne stečevine Europske Unije.
3.4.	Priprema za sudjelovanje pravosudnih dužnosnika Republike Hrvatske u radu pravosudnih tijela Europske Unije.

Smjernice 3.1, 3.2, 3.3. i 3.4. – Ova tematska cjelina formirana je s obzirom na dosadašnji tijek reforme, međutim u širem smislu veći dio provedenih reformi predstavlja upravo ispunjavanje uvjeta, i to u prvom redu političkih kriterija, za članstvo u Europskoj Uniji.

Bez obzira na to, potrebno je poduzeti još puno drugih mjera, zbog čega su i definirane posebne smjernice unutar ove tematske cjeline. One podrazumijevaju provođenje specifične edukacije zaposlenih u pravosudnim tijelima i Ministarstvu pravosuđa za uspješno obavljanje dužnosti unutar Europske unije, primjerice na području stranih jezika, općih znanja o Europskoj Uniji te specifičnih znanja i vještina vezanih uz pravni sustav Europske Unije i prakse njezinih sudova. U pogledu spomenute specifične edukacije značajno mjesto zauzima Pravosudna akademija koja sustavno izvodi takve programe.

Posebno se izdvaja smjernica 3.2. koja se odnosi na pripremu i uspostavu posebnih službi u sudovima i pri državnom odvjetništvu koje će pravo Europske Unije proučavati, skupljati i analizirati praksu. Stupanjem u Europsku Uniju Republika Hrvatska dobit će pristup svim njezinim resursima te će međunarodna suradnja postati dio svakodnevice svih institucija u pravosuđu.

4. Upravljanje ljudskim potencijalima

Radi osiguranja dovoljnog broja stručnog kadra u sustavu upravljanja ljudskim potencijalima potrebno je dugoročno planiranje, kako na razini cijelog sustava pravosuđa, tako i unutar svakog pravosudnog tijela. Učinkovita raspodjela ljudskih potencijala usko je vezana i uz djelotvorno i učinkovito rukovođenje javnim financijama te planiranje proračunskih izdataka.

Provedbom racionalizacije mreže pravosudnih tijela te promjenama u njihovoj stvarnoj i mjesnoj nadležnosti nastala je potreba omogućavanja ravnomjernije raspodjele i dinamičnijeg premještaja kadrova s manje radno opterećenih tijela na ona više radno opterećena.

Veća specijalizacija pravosudnih dužnosnika i pravosudnih tijela također doprinosi većoj učinkovitosti sustava.

Zacrtni strateški ciljevi ovdje su:

4.1.	Izrada dugoročnog plana ljudskih potencijala u pravosuđu.
4.2.	Raspored kadrova prema potrebama pravosuđa nakon provedene racionalizacije.
4.3	Planiranje, specijalizacija i stručno osposobljavanje ljudskih potencijala.

Smjernica 4.1., 4.2. i 4.3. – U suradnji s Vrhovnim sudom Republike Hrvatske i Državnim odvjetništvom Republike Hrvatske, Ministarstvo pravosuđa izradilo je detaljnu analizu postojećeg kadra u svim pravosudnim tijelima u Republici Hrvatskoj i relevantnih predvidivih budućih kretanja koji trebaju poslužiti za donošenje višegodišnjeg plana zapošljavanja. Praćenjem učinaka provedene racionalizacije i učinkovitosti rada pravosudnih tijela, utvrđuje se potreba za preraspodjelom ljudskih potencijala unutar sustava.

Važno je i u predstojećem razdoblju osigurati kvalitetne programe stručnog usavršavanja i specijalizacije pravosudnih dužnosnika te sudačkih i državnoodvjetničkih vježbenika i savjetnika, u čemu je vodeća uloga i dalje namijenjena Pravosudnoj akademiji u suradnji s domaćim i međunarodnim pravosudnim tijelima.

5. Iskorištavanje potencijala moderne tehnologije

Primjena inovativnih tehnoloških aplikacija može povećati produktivnost i olakšati radne procese te pridonijeti većoj efikasnosti rada zaposlenih u sustavu pravosuđa. Tehnologija može poboljšati i pristup javnosti radu sustava, uključujući informiranje o postupcima pred pravosudnim tijelima i pojedinim poslovima sudske uprave, pri čemu je nužno voditi računa o sigurnosti sustava, odnosno onemogućiti mu neovlašteni pristup i neovlašteno korištenje podataka. Od pravosuđa se zahtijeva promptna daljnja izgradnja i održavanje učinkovitih informacijsko-tehnoloških sustava, pri čemu je ključni izazov uravnoteženje potrebnih financijskih sredstava s kreativnošću ponuđenih tehnoloških rješenja.

Strateški ciljevi na ovom tematskom području su:

5.1.	Dovršetak uvođenja Integriranog sustava upravljanja predmetima te analiza iskustava dosadašnje uporabe ICMS-a.
5.2.	Dovršetak izrade i uvođenje CTS-a u sva državna odvjetništva te njegov razvoj i implementacija.
5.3.	Dovršetak informatizacije prekršajnih sudova.
5.4.	Puna uspostava Zajedničkog informacijskog sustava zemljišnih knjiga i katastra (ZIS) te razvoj i implementacija Integriranog sustava zemljišne administracije (ILAS).
5.5.	Nastavak daljnjeg razvoja i širenja e-registara, evidencija, baza podataka, prakse i znanja, kao i njihovo povezivanje i interoperabilnost s drugim sustavima te korištenje drugih modernih tehnologija u radu i edukaciji.
5.6	Nastavak implementacije zatvorskog informatizacijskog s ustava.

Smjernice 5.1. i 5.2. - ICMS i CTS sustavi unaprijedili su način rada sudova i državnih odvjetništava odnosno povećali transparentnost njihovog rada, olakšali nadzor sustava te pridonijeli učinkovitosti pravosuđa. Ovi su ciljevi relativno blizu punom ispunjenju, potrebno je dovršiti umrežavanje svih pravosudnih tijela te osigurati potreban prostor za smještaj informacijskih sustava i njihov kvalitetan rad. Također je potrebno analizirati dosadašnju praksu i iskustva u korištenju ovih sustava na odabranim sudovima i državnim odvjetništvima. Sukladno rezultatima, kao idući korak planirana je nadogradnja CTS sustava u državnim odvjetništvima u ICMS sustav pune funkcionalnosti. Automatizirana, nasumična dodjela predmeta u rad na sudovima ističe se kao izuzetno važna funkcionalnost ICMS-a koja predstavlja europski standard u osiguranju nepristranosti i neovisnosti suđenja.

Smjernica 5.3. – Ovom smjernicom predviđa se daljnji razvoj informacijsko-tehnološkog sustava na prekršajnim sudovima.

Smjernica 5.4. – ZIS predstavlja uspostavu jedinstvene baze podataka katastra i zemljišne knjige te jedinstvenu aplikaciju za vođenje i održavanje navedenih podataka, a što će korisnicima donijeti mnoge koristi. Uspostavom ZIS-a ubrzat će se provedba postupaka upisa prava na nekretninama te olakšati pristup potpunim podacima o njima koji će biti dostupni na jednom mjestu. Na taj će se način podići razina pravne sigurnosti, racionalizirati oba sustava, pojednostavniti poslovni procesi, osigurati usklađenost podataka, poboljšati odnosi s korisnicima te brzina i kvaliteta pružanja usluga. Daljnji pomak će na ovom polju donijeti razvoj i implementacija Integriranog sustava zemljišne administracije (ILAS) kao zajedničkog projekta Ministarstva pravosuđa i Državne geodetske uprave.

Smjernica 5.5. – Već sada postoji niz elektroničkih servisa u svakodnevnoj uporabi, kao što su sudski registar, e-tvrtka, prekršajna i kaznena evidencija te interne i javne baze sudske prakse (npr. *caselaw* aplikacija) koje se i dalje razvijaju i nadograđuju. Njih je potrebno proširiti na što veći broj korisnika, međusobno povezati te omogućiti interoperabilnost s postojećim sustavima izvan pravosuđa (npr. baze podataka drugih ministarstava). Međutim, zbog brzog razvoja informacijskih tehnologija opravdano je vjerovati da će se uporaba istih u narednom razdoblju širiti u svim segmentima rada, komunikacije i edukacije s ciljem povećanja kvalitete i učinkovitosti sustava.

XI. Zaključak

Reformski procesi u pravosudnom sustavu Republike Hrvatske započeli su donošenjem povijesne odluke o pridruživanju Europskoj uniji koja je, zajedno s globalnim promjenama u pravosudnim sustavima, odredila i temelje za njegov daljnji razvoj.

Cilj svih reformi pravosuđa je jačanje neovisnog, nepristranog, profesionalnog i učinkovitog sustava i njegova ekonomska konsolidacija, kao i jačanje samostalnosti, neovisnosti i odgovornosti pravosudnih dužnosnika. Ostvarenje navedenih ciljeva ovisi o nizu različitih političkih, gospodarskih i društvenih okolnosti.

Reforma pravosuđa je trajan proces stalnog razvoja i usavršavanja koji obvezuje sve sudionike, od pravosudnih dužnosnika, odvjetnika, pravnih stručnjaka, državnih službenika do samih građana, da svojim ponašanjem i djelovanjem pridonese promjenama kojima se teži.

Smjernice određene u ovoj Strategiji odraz su svih do sada poduzetih aktivnosti, a njihov konačni rezultat označit će dovršetak jednog povijesnog razdoblja koje treba postaviti čvrste temelje budućnosti Republike Hrvatske kao moderne europske države. U nadi da će svaki zacrtani cilj biti i ostvaren, ova se Strategija prezentira kao rezultat zajedničkih nastojanja svih sudionika strateškog razvoja pravosuđa, a ujedno i poticaj na ulaganje njihovih daljnjih napora radi stvaranja društva s najvišim standardima demokracije, pravne sigurnosti i pravednosti.

