

**Zajedničko mišljenje hrvatskih organizacija civilnoga društva  
o spremnosti Republike Hrvatske  
na zatvaranje pregovora u  
23. poglavlju - Pravosuđe i temeljna ljudska prava**

Zagreb, 16. veljače 2011.

Ovo izvješće predstavlja zajednička nastojanja skupine hrvatskih organizacija civilnog društva (OCD) s dugogodišnjem iskustvom na području zaštite i promicanja ljudskih prava: B.a.B.e. – Bud aktivna. Budi emancipirana, ZINH - Zbor istraživačkih novinara Hrvatske, Centar za mir, Centar za mir, nenasilje i ljudska prava Osijek, CESI – Centar edukaciju, savjetovanje i istraživanje, CMS – Centar za mirovne studije, Documenta – Centar za suočavanje s prošlošću, GOLJP – Građanski odbor za ljudska prava, GONG, Zelena akcija, Pravo na grad, Centar za LGBT ravnopravnost, KLJP – Kuća ljudskih prava, SDF – Srpski demokratski forum i Transparency International Hrvatska.<sup>1</sup>

Želja nam je hrvatskim građanima i građankama omogućiti pristup relevantnim informacijama prije raspisivanja referenduma o pristupanju Hrvatske Europskoj uniji, kako bi mogli donijeti informirane odluke na temelju vlastitih zaključaka o hrvatskom poštivanju europskih, ali još bitnije, vlastitih standarda vezanih za vladavinu prava i razinu zaštite ljudskih prava. Dodatno, Europskoj komisiji želimo pružiti neovisne informacije i opažanja, prije objavljivanja Komisijinog Izvješća o napretku za Hrvatsku u ožujku 2011. godine, o pitanjima kojima se, prema našem mišljenju, hrvatske vlasti do sada nisu na adekvatan način bavile.

**Smatramo da Republika Hrvatska u ovom trenutku – sredina veljače 2011. godine – još uvijek nije spremna zatvoriti Poglavlje 23, s obzirom na njegovu bit - osiguranje odgovarajuće razine vladavine prava putem djelotvornog pravosudnog sustava i mehanizama zaštite ljudskih prava. Naime, zatvaranje Poglavlja 23 predmnijevalo bi da su pozitivne promjene u vladavini prava nepovratne, što još uvijek nije slučaj.** Smatramo da u nekim ključnim mjerilima nedostaju dokazi postojanja iskrene političke volje da reformske inicijative rezultiraju opipljivim poboljšanjima svakodnevnih života hrvatskih građana i građanki. Također, i dalje postoje značajni izazovi u nekim normativnim rješenjima, te još bitnije, izostaju dostatna jamstva održivih provedbenih kapaciteta.

S druge strane, uvjereni smo da **hrvatska Vlada i Sabor do sredine lipnja 2011. godine mogu provesti zakonodavne, a posebice provedbene mjere koje predlažemo, ukoliko ta pitanja uistinu prepoznaju kao političke prioritete. Usvajanje pak predloženih srednjoročnih obveza predstavljalo bi dokaz trajne predanosti rješavanju ovih problema, i to bez obzira na konfiguraciju buduće vladajuće većine.**

<sup>1</sup> Dodatne informacije o specifičnim pitanjima dobivene su i od udurge žena Romkinja „Bolja budućnost”, Bosanske nacionalne zajednice za Zagreb i Grad Zagreb, Inicijative mladih za ljudska prava, Centra za LGBT ravnopravnost (organizacije članice: Zagreb Pride, Queer Zagreb i LORI - Lezbijska organizacija Rijeka)

**U međuvremenu, očekujemo i od hrvatske Vlade i od Europske komisije da transparentno i pravovremeno obavještava hrvatsku javnost o ostvarenom napretku u Poglavlju 23.**

Ostajemo ustrajni u detaljnom izvješćivanju o specifičnim pitanjima vezanima za reformu pravosuđa, sprečavanju i borbi protiv korupcije, zaštiti ljudskih i političkih prava, te pravima nacionalnih manjina i povratnika, kao i procesuiranja ratnih zločina, uključujući suradnju s Međunarodnim sudom za ratne zločine na području bivše Jugoslavije u Haagu (MKSJ). Naša pozitivna ocjena ovisit će o uspjehu svih triju grana vlasti u ostvarivanju sljedećih mjera.

**Na području reforme pravosuđa zahtijevamo:**

- Da se **poništi imenovanje 57 sudaca iz siječnja 2011.** godine te da se cijeli postupak imenovanja ponovno provede u potpunoj sukladnosti s novim Zakonom o Državnom sudbenom vijeću;
- **Da se uspostavi učinkovit nadzor reforme i neovisnosti pravosudnog sustava** posredstvom institucionaliziranog neovisnog nadzornog mehanizma sa statusom neovisnog izvjestitelja hrvatskom Saboru i institucijama Europske unije, **barem tijekom prve tri godine nakon pristupanja Hrvatske Europskoj uniji.**

**Na području sprečavanja i borbe protiv korupcije zahtijevamo:**

- **Dosljedno pridržavanje Kodeksa savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata te jačanje njegove institucionalne pozicije povezivanjem Kodeksa sa Zakonom o procjeni učinaka propisa i početkom njegove primjene.**
- **Hitno stavljanje izvan snage Zakona o igralištima za golf,** imajući u vidu njegov korupcijski potencijal i činjenicu da je postao simbolom zarobljenosti države od strane interesnih skupina;
- Stavljanje izvan snage **Zakona o sprečavanju sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti donesenog u veljači 2011. te donošenje novog zakona nakon temeljite rasprave,** kojim će se osigurati da imenovanja u Komisiju za sprečavanja sukoba interesa ne odražavaju vladajuću većinu iz Sabora. Nadalje, Zakon bi trebao biti obvezujući za sve izabrane i imenovane službenike na državnoj i lokalnim razinama, kao i za rukovodeće državne službenike;
- Relevantnim radnim tijelima Sabora – **Povjerenstvu za odlučivanje o sukobu interesa i Nacionalnom vijeću za praćenje provedbe programa suzbijanja korupcije** – osigurati dostatne ljudske i ostale resurse kako bi članovi povjerenstava dobili pravovremenu sadržajnu podršku;
- Donošenje Zakona o lobiranju i Zakona o zaštiti zviždača i branitelja ljudskih prava;
- Stavljanje **izvan snage Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o pravu na pristup informacijama,** budući da nije bio izglasan kvalificiranom većinom. Buduće izmjene i dopune Zakona o pravu na pristup informacijama trebale bi osigurati njegovo usklađivanje sa Zakonom o tajnosti podataka te osigurati osnivanje neovisnog tijela za provođenje testa javnog interesa.

#### Na području zaštite ljudskih prava zahtijevamo:

- **Donošenje izmjena i dopuna Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći** kako bi se uklonile administrativne i druge prepreke za učinkovitu primjenu zakona i osiguralo da Zakon doista postane adekvatan mehanizam za pristup pravdi;
- **Stavljanje izvan snage stavka 9. i stavka 10. Članka 9. Zakona o suzbijanju diskriminacije** budući da izravno diskriminiraju državljane drugih zemalja te osobe u istospolnim zajednicama;
- **Da se odmah objave rezultati pregovora s Europskom unijom po pogavljima**, s naglaskom na odobrene iznimke i razdoblja prilagodbe;
- **Donošenje izmjena i dopuna Zakona o sigurnosno-obavještajnom sustavu RH** kako bi se ojačao mandat Vijeća za građanski nadzor sigurnosno-obavještajnih agencija te osigurala usklađenost aktivnosti i akata sigurnosno-obavještajnih agencija s međunarodnim standardima zaštite ljudskih prava;
- Da se u sklopu novog Zakona o **policiji osigura neovisni građanski nadzor**;
- **Da kaznena djela motivirana mržnjom, kao i napadi na branitelje ljudskih prava, zviždače i novinare budu Kaznenim zakonom definirani kao kvalificirani oblici odgovarajućih kaznenih djela**;
- **Dekriminalizaciju i svođenje klevete na prekršaj**;
- **Kriminalizaciju cenzure u medijima**;
- Da **politike na području zaštite osoba s invaliditetom** budu usklađene po pitanjima klasifikacije, uzroka/okolnosti nastanka invaliditeta, kao i s relevantnim međunarodnim standardima.

#### Na području zaštite političkih prava zahtijevamo:

- **Stavljanje izvan snage Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o javnom okupljanju** kako bi se omogućilo slobodno izražavanje političkih stavova ispred objekata Sabora, Vlade, Ustavnog suda i Predsjednika Republike ;
- **Donošenje izmjena i dopuna Zakona o referendumu** kojima bi se olakšala procedura pokretanja referenduma od strane građana i građanskih inicijativa;
- **Donošenje izmjena i dopuna Zakona o prebivalištu i boravištu građana** kao preduvjet za nužnu i hitnu reviziju popisa birača;

#### Na području prava nacionalnih manjina i prava povratnika zahtijevamo:

- Rješavanje **11 neriješenih slučajeva nezakonitih ulaganja u imovinu povratnika na način da RH preuzme odgovornost za naknadu štete**, naknade za duljinu trajanja postupka te naknade u svim sporovima s bivšim privremenim korisnicima te imovine;
- Dokaze o **provedbi Članka 22. Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina** koji se odnosi na **zapošljavanje nacionalnih manjina u javnim službama**; Donošenje **izmjena i dopuna Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o izborima zastupnika u hrvatski Sabor** **kako bi se osiguralo jednakost svih nacionalnih manjina**, uzimajući u obzir njihove specifične potrebe i interese;
- **Produljenje zakonskog roka za podnošenje zahtjeva za konvalidaciju radnog staža (prava na mirovinu).**

**Na području pokretanja kaznenih postupaka za ratne zločine i suradnje s MKSJ-om zahtijevamo:**

- **Izmjenu Zakona o primjeni statuta međunarodnog kaznenog suda i progonu za kaznena djela protiv međunarodnoga ratnog i humanitarnog prava**, kako bi se omogućilo korištenje iskaza svjedoka danih istražiteljima Tužiteljstva MKSJ kao dokaza u postupcima pred domaćim sudovima;
- **Provođenje prvostupanjskih postupaka mora biti u isključivoj nadležnosti županijskih sudova i državnih odvjetništava u Zagrebu, Osijeku, Rijeci i Splitu**, s time da u istima sudjeluju samo suci i državni odvjetnici s dugogodišnjim iskustvom u kaznenim predmetima; nadalje, smatramo **da bi Vrhovni sud trebao odlučivati u ovim predmetima bez sudjelovanja sudaca porotnika**.
- **Uvođenje pravnog mehanizma u skladu sa standardima reparacije Ujedinjenih naroda**, putem inicijative usvajanja i osiguravanja resursa za Nacionalni program i akcijski plan za naknadu štete zbog usmrćenja bliskih osoba, uključujući naknadu sudskih troškova;
- **Revizija predmeta u kojima su sudovi primijenili Zakon o oprost**u kako bi se analiziralo upitno korištenje Zakona te ponovila suđenja u slučajevima teških kršenja ljudskih prava;
- Razvijanje odgovarajuće strategije i akcijskog plana za **pružanje učinkovite pomoći žrtvama i svjedocima ratnih zločina**, u suradnji s organizacijama civilnog društva;
- **Osiguranje i pružanje pune političke i institucionalne podrške za utvrđivanje svih činjenica o ratnim zločinima**, kao preduvjeta za sveobuhvatni društveni postupak suočavanja s prošlošću.

Nastavak teksta donosi **sažetak opsežnijeg Izvještaja u sjeni o spremnosti Republike Hrvatske na zatvaranje Poglavlja 23**, kojeg trenutno priprema gore navedena skupina organizacija te koji će se hrvatskoj javnosti i zainteresiranim domaćim i međunarodnim državnim i nedržavnim akterima predstaviti nakon objavljivanja Izvješća o napretku Europske komisije u ožujku 2011. godine. U tom izvješću pružit ćemo detaljan pregled ključnih postignuća i izazova, koji će biti popraćeni brojnim primjerima vezanima za normativne, operativne i komunikativne aspekte ključnih ciljeva i mjerila iznijetih u ovom pregovaračkom poglavlju.

**U ovom sažetom izvješću stavljen je naglasak na ključna otvorena pitanja i preostale izazove** vezane za mjerila postavljena od strane Europske unije za zatvaranje Poglavlja 23. - Pravosuđe i temeljna ljudska prava, **uz predloženu skupinu aktivnosti koje bi bez odlaganja trebalo poduzeti** kako bi se povećala neovisnost i učinkovitost pravosudnog sustava, antikorupcijske politike, zaštita ljudskih prava i prava nacionalnih manjina i povratnika, kao i pokretanje kaznenih postupaka za ratne zločine i suradnju s MKSJ-om.

## **Zaključci i zahtjevi vezani uz reformu pravosuđa**

Na području reforme pravosuđa, a čiji bi cilj trebao biti postizanje održivih visokih standarda neovisnosti, transparentnosti, odgovornosti i stručnosti kako sudaca tako i pravosudnih tijela, i dalje postoji ozbiljna sumnja u pogledu stvarne volje političkih i pravosudnih elita za iskrenim i potpunim odvajanjem politike i pravosuđa. Dokaz da je upravo ovaj preduvjet izostao vidljiv je u slučaju žurnog imenovanja 57 sudaca u siječnju 2011., a koje je provedeno sukladno ranijem Zakonu o državnom sudbenom vijeću, iako je novi, napredniji zakon - ključna sastavnica mjerila 2. u Poglavlju 23 – bio pred usvajanjem. Nadalje, svjedočili smo političkom utjecaju na više sudove u nekolicini istaknutih predmeta, u kojima su primijećene značajne podudarnosti u vremenu donošenja i sadržaju sudskih odluka i mišljenja, npr. mišljenja Ustavnog suda o Zakonu o medicinski potpomognutoj oplodnji, Zakonu o igralištima za golf, referendumu o Zakonu o radu, masovnim uhićenjima, optužnicama i osuđujućim presudama protiv prosvjednika u Varšavskoj ulici.

Naročito je zabrinjavajuća činjenica da ne postoji revizija statusa sudaca Ustavnog suda koji su imenovani na temelju političke odluke, parlamentarnom većinom, s upitnim integritetom i stručnošću, čiji dosadašnji način glasovanja (npr. slučajevi Hrastov, Blažević i Vukojević, Banić) stvara negativno javno mnijenje o vjerodostojnosti i nepristranosti tog suda u zaštiti temeljnih ljudskih prava.

Iako je imenovanje novog Državnog sudbenog vijeća (DSV) provedeno u skladu s novim postupkom koji *de iure* jamči isticanje stručnih, a ne političkih kriterija, kao i tajnost svakog glasa, nepostojanje jasnog provedbenog mehanizma značilo je da su u pojedinim sudovima uvjeti bili daleko od optimalnih, što je rezultiralo nekolicinom službenih prigovora podnesenih DSV-u, kao i pritužbama hrvatskim organizacijama civilnog društva.

Neovisnost i nepristranost pravosuđa nedovoljno je popraćena očekivanim napretkom u pogledu otvorenosti institucija sudbene vlasti. Primjerice, sjednice DSV-a i državnoodvjetničkog vijeća ostaju u cijelosti zatvorene za javnost, dok s druge strane nije osiguran zadovoljavajući pristup pravovremenim i sveobuhvatnim informacijama o sudskim postupcima i odlukama na službenim internet stranicama, uz značajne razlike u praksi pojedinih sudova.

Uočeni su tek vrlo ograničeni pomaci u pogledu kronične nedjelotvornosti istražnih i sudskih postupaka u slučajevima napada na novinare i aktiviste za ljudska prava ili u slučajevima ratnih zločina, što nameće pitanja kako u odnosu na političke obveze, tako i na tehničke kapacitete i internu organizaciju. Utvrđen je i kontinuirani nedostatak pravovremenog i učinkovitog pristupa pravdi u upravnim i sudskim postupcima koji se odnose na Zakon o pravu na pristup informacijama i na pitanja vezana za prostorno uređenje, izgradnju i zaštitu okoliša, u slučajevima gdje zbog dugotrajnosti postupaka, čak i eventualno donesene odluke postaju ne samo zakašnjele, već i irelevantne. Primjerice, sukladno nezavisnom istraživanju GONG-a provedenom tijekom studenoga 2010. godine, razdoblje od tri godine smatralo se „razumnim vremenskim okvirom“ za

rješavanje predmeta koji se odnose na pravo na pristup informacijama, dok je prosječni raspon trajanja postupaka koji se odnose na pristup informacijama 6 do 9 mjeseci. Srodni problemi odnose se na nepostojanje sankcija za izostanak primjena odluka Upravnog suda od strane državnih tijela, kao npr. u slučaju nepoštivanja pravomoćne presude u predmetu u kojem je presuda donesena u korist tužitelja Ivice Bačića protiv Državnog odvjetništva Republike Hrvatske. U tom smislu, nedovoljna proračunska sredstava za uvođenje Jedinog informacijskog sustava za upravljanje sudskim spisima (*Integrated Case Management System - ICMS*) u sudove, kao i nedostatak provedbenog plana s pratećim financijama za nadolazeću reformu sustava upravnog sudovanja predstavljaju naročito zabrinjavajuće pokazatelje nepovezanosti između deklarativnog i stvarnog djelovanja.

Konačno, postoje značajni nedostaci u pogledu stručnosti sudaca za primjenu međunarodnih konvencija i europskog prava u postupcima pred domaćim sudovima, a koji se odnose na konzumaciju političkih i prava građana, primjerice u području zaštite okoliša i procjene utjecaja na okoliš, kao i na zaštitu ljudskih prava. Tako su organizacije koje prate primjenu utvrdile postojanje samo jedne sudske odluke koja se izravno poziva na odredbe Arhuške konvencije. Također, izostaju pokazatelji učinkovitosti postojećeg sustava obuke sudskih savjetnika te sudskih i državnoodvjetničkih vježbenika.

Kako bi se osigurala i održala zadovoljavajuća razina provedbe reforme pravosuđa, čiji ishod nedvosmisleno i nepovratno mora biti nesporna neovisnost, stručnost i odgovornost pravosudnih tijela i institucija, **a kako bi se hrvatske, ali i građane/ke EU uvjerilo da su hrvatske političke i pravosudne elite doista odlučne u održivo stanje vladavine prava u Republici Hrvatskoj, u sklopu zadnje etape hrvatskog pristupanja EU treba poduzeti sljedeće aktivnosti:**

**Poništiti imenovanja 57 sudaca iz siječnja 2011., a ponovljeni postupak u cijelosti provesti u skladu s novim Zakonom o državnom sudbenom vijeću.**

**Reformi pravosuđa treba pristupiti odlučnije i osigurati njenu održivost neovisno o mogućoj promjeni Vlade i rezanju proračuna.** Akcijski plan o provedbi naredne etape pravosudne reforme treba biti osmišljen i usvojen kako na razini Vlade, tako i na parlamentarnoj razini za razdoblje od 2011.-2013., te popraćen trogodišnjim proračunskim planom, s posebnom pažnjom posvećenom alokaciji odgovarajućih financijskih, tehničkih i ljudskih resursa za pravosudne institucije, inspekcije i Ministarstvo pravosuđa, uključujući potpuno uspostavljeni integrirani sustav upravljanja sudskim predmetima, s pratećom statističkom analizom predmeta. Nadalje, Vlada treba donijeti odluku o trajnom izuzeću pravosudnih tijela i vladinih agencija odgovornih za reformu pravosuđa od zabrane zapošljavanja u državnom i javnom sektoru.

**Uspostaviti učinkovit nadzor reforme i neovisnosti pravosudnog sustava** posredstvom institucionaliziranog neovisnog nadzornog mehanizma sastavljenog od stručnjaka/inja iz akademske zajednice, strukovnih organizacija i organizacija civilnog društva, koje bi imalo neograničen pristup svim relevantnim informacijama i status neovisnog izvjestitelja hrvatskom Saboru i institucijama Europske unije. **Institucije EU**

**trebale bi pratiti neovisnost pravosuđa, posebice viših sudova, kao jedno od područja za praćenje kapaciteta RH da djeluje kao članica EU barem tijekom prve tri godine nakon pristupanja.**

**Sustav reforme upravnih sudova mora postati operativan** - potrebno je hitno izraditi *ex ante* studiju izvodivosti kao temelj izrade sveobuhvatnog Operativnog plana Reforme sustava upravnog sudovanja s detaljnim trogodišnjim programskim proračunom za razdoblje od 2012.-2014. Prilagodba i operacionalizacija reforme treba obratiti posebnu pažnju na rizike neučinkovitosti i provedbeni deficit. Primjerice, treba predvidjeti uvođenje provedivih sankcija za nepoštivanja odluka Upravnog suda.

**Plan sustava javnog komuniciranja sudova i državnih odvjetništava** mora biti osmišljen i usvojen u suradnji sa zainteresiranom javnošću, s jasno određenim minimalnim standardima i pokazateljima transparentnosti koji se odnose na ukupne istražne i sudske postupke, s točno određenim vremenskim okvirom, proračunom i praćenjem provedbe.

**Stručno usavršavanje hrvatskih sudaca mora biti unaprijeđeno, s jačim fokusom na ključne jazove u njihovim kompetencijama i radnom učinku.** Potrebno je provesti sveobuhvatnu analizu kompetencija svih hrvatskih sudaca u odnosu na nove kriterije za imenovanje i unapređenje sudaca određene novim Zakonom o državnom sudbenom vijeću, a kao temelj za određivanje prioriteta i ciljeva za stručno usavršavanje i zapošljavanje kadrova u nadolazećem razdoblju od 2012.-2014. Primjena međunarodnih konvencija i prava EU na području građanskih i ljudskih prava trebala bi biti utvrđena kao jedna od glavnih tematskih točaka za stručno usavršavanje sudaca u razdoblju od 2012-2014. s odgovarajućim alokacijom programskog proračuna. Nadalje, potrebno je hitno unaprijediti sustav stručnog usavršavanja i nadzora sudskih i državnoodvjetničkih savjetnika i vježbenika.

### **Zaključci i zahtjevi vezani uz prevenciju i suzbijanje korupcije**

Iako je vidljiv napredak u broju istraga slučajeva korupcije visokopozicioniranih dužnosnika i službenika, jednako je vidljiva i selektivnost istražnih i kaznenih postupaka, kao i kronični nedostatak pravomoćnih presuda i oduzimanja nezakonito stečene imovine. Ovakvo je stanje već izazvalo značajno propitivanje političke nepristranosti policije i državnog odvjetništva u javnosti, osobito u mnogobrojnim ponavljajućim slučajevima navodne korupcije u Gradu Zagrebu i Ministarstvu mora, prometa i infrastrukture, a koji nisu doveli ni do kakvih formalnih istraga, a kamoli do podizanja optužnica.

Nedavnim izmjenama Zakona o kaznenom postupku, državno odvjetništvo dobilo je značajnu moć u vođenju istrage, uključujući pravo na izdavanje „oprosnica“ počiniteljima kaznenih djela koji daju informacije o drugim počiniteljima i aktivnostima u odnosu na drugo, najčešće teže kazneno djelo. Ovi postupci izdavanja „oprosnica“ od strane državnog odvjetništva provode se bez ikakvog sudskog nadzora, odnosno sudjelovanja ostalih pravosudnih institucija. Nadalje, određivanje tih ovlasti vrlo je

neodređeno, te omogućava davanje oprosta za sve vrste kaznenih djela (uključujući i ratne zločine) i za sve vrste obavijesti, na temelju isključive diskrecijske ocjene državnog odvjetnika. Ovo dovodi do nejednakog postupanja s počiniteljima i žrtvama kaznenih djela, budući da su posljedično neki od njih strogo kažnjeni, a protiv drugih ne bude niti podignuta optužnica uslijed „oprosnice“ državnog odvjetnika.

Društvena i institucionalna podrška te zaštita svjedoka, zviždača, istraživačkih novinara, te zaštitnika ljudskih prava i antikorupcijskih aktivista je nedostatna, što je potkrijepljeno brojnim primjerima fizičkih napada, medijskog linča, degradacije i gubitka zaposlenja. Nema značajnog napretka u podizanju optužnica protiv osoba koje su naručile napade na Dušana Miljuša, Igora Rađenovića i Josipa Galinca, dok slučajevi zviždača ukazuju na nedostatke u zakonodavnom okviru i pravosuđu (Damir Mihanović, Srećko Sladoljev, Vesna Balenović, Tonči Majica, Mirjana Juričić, Helena Puljiz, Marko Rakar, Ankica Lepej, Ruža Tomašić, Matko Marušić, Marija Petrušić, Nada Stanović, Vesna Majer, ...).

Nedavno predloženi nacrt Zakona o policiji, a koji bi trebao omogućiti potpunu depolitizaciju policije, sadrži neprihvatljive odredbe o imenovanju rukovodećih policijskih službenika, uključujući i Ravnatelja policije, kao i o imenovanju i sastavu novog mehanizma građanskog nadzora. Obje predložene odredbe daju potpunu kontrolu aktualnom ministru unutarnjih poslova, bez odgovarajućeg angažmana drugih dionika koji sudjeluju u odlučivanju, uključujući i Sabor. Budući da bi ovaj zakon trebao biti donesen tijekom narednih mjeseci, do imenovanja novog rukovodećeg kadra došlo bi neposredno prije parlamentarnih izbora, što ovaj navodno reformski zakon stavlja u kontekst konsolidacije političke moći trenutne vladajuće većine za narednih pet godina.

Za aktiviste ljudskih prava i demokratizaciju naročito je obeshrabrujuća činjenica da nema dokaza kako je proces pristupanja značajno izmijenio prevladavajuću dugogodišnju političku i administrativnu kulturu tajnosti podataka. Kao prvo i osnovno, pregovaračka stajališta, kao i sva pripadajuća dokumentacija tretira se tajnom tijekom čitavog procesa pregovaranja, pa tako i tijekom ove završne etape, kada su svi izuzeci i prijelazna razdoblja već dogovoreni. Smatramo da je nedostatak transparentnosti negativno utjecao na povjerenje javnosti u Vladu, budući da i dalje postoji sumnja u povlaštenu tretman određenih poduzetnika ili interesnih grupa, uz izostanak uvjerljivih protuargumenata u obliku objavljivanja službenih dokumenata. Nadalje, dijelovi tjednih redovnih sjednica Vlade koje se odnose na odluke o raspodjeli sredstava iz državne proračunske rezerve, politička imenovanja ili izvješća o provođenju određene politike, redovito su zatvoreni za javnost, bez ikakvog opravdanja i bez javno objavljenog dnevnog reda

Eklatantan primjer klijentelizma u zakonodavnom postupku predstavlja Zakon o igralištima za golf koji derogira vlasnička prava, pogoduje isključivo jednoj vrsti ulaganja te stimulira korupciju u okviru prostornog uređenja na razini lokalne samouprave. Neovisno o brojnim prigovorima i javnim protestima, uključujući opsežne argumente od strane vodećih anti-korupcijskih, demokratizacijskih OCD-a te OCD-a za zaštitu okoliša, kao i građana pojedinaca i lokalnih zajednica, Vlada i dalje ignorira negativne učinke Zakona na ljudska prava, javni interes, gospodarski razvoj, ali i međunarodni ugled Hrvatske.



Usprkos usvajanju Kodeksa o savjetovanju sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata u studenome 2009. godine, ovaj „meki“ instrument tek treba doživjeti svoju primjenu na razini cijelog sustava. On naime nije poštivan čak ni u slučajevima vodećih zakonodavnih inicijativa koje se tiču sprečavanja korupcije i zatvaranja Poglavlja 23. – primjerice, Zakona o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe ili Zakona o sprečavanju sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti. Nacrta oba zakona izrađeni su bez uključivanja ključnih OCD-a koje imaju značajna iskustva u praćenju tih pitanja, dok je u prijedlogu i u usvojenim izmjenama Zakona o pravu na pristup informacijama (ljetu 2010.) ignorirana ključna preporuka članova radne skupine i javnosti - uvođenje neovisnog tijela za test javnog interesa.

Iako je pravo na pristup informacijama nedavno uvedeno u hrvatski Ustav kao jedno od osobnih i političkih sloboda i prava, vjerojatnost njegove praktične konzumacije značajno je ograničena pojedinim zakonima, kao i nedostacima u najnovijim normativnim rješenjima izmjenama, kapacitetima za provedbu te dosadašnjim čestim kršenjima od strane javnih tijela. Izmjene Zakona o pravu na pristup informacijama usvojene u prosincu 2010. kao dio paketa EU zakonodavstva, donesene su bez kvalificirane većine, a koja je, sukladno Ustavu RH, obvezna za sve zakone koji uređuju pitanja ljudskih prava. Stoga se očekuje mišljenje Ustavnog suda o ustavnosti predmetnih izmjena zakona. U sadržajnom smislu nije ostvarena sama svrha izmjena - osiguranje učinkovitog nadzora nad javnim interesom - budući da je ovaj zadatak povjeren Agenciji za zaštitu osobnih podataka RH, umjesto specijaliziranom neovisnom tijelu poput Pravobranitelja za informacije. Agenciji trenutno nije osigurana puna institucionalna neovisnost u odnosu na Vladu, koja imenuje ravnatelja Agencije, niti su osigurani dodatni proračun, zaposlenici i tehnička pomoć za pravovremeno, visokokvalitetno provođenje testa javnog interesa. Kao najvažnija, ističe se činjenica da odredbe Zakona o tajnosti podataka derogiraju odredbe Zakona o pravu na pristup informacijama u odnosu na provođenje testa javnog interesa, a koje ne može biti provedeno u svim slučajevima kada su državne ustanove u sklopu svoje nadležnosti bilo koju informaciju označile bilo kojim stupnjem tajnosti.

Novi Zakon o sprječavanju sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti usvojen 11. veljače 2011., samo tjedan dana nakon usvajanja njegovog prvog nacrta, predstavlja eklatantan primjer kako se obveze glede pristupanja EU koriste kao alibi za ignoriranje zainteresirane javnosti i argumenata političke oporbe. Takvo ponašanje za ishod je imalo donošenje zakona koji proturječi samoj svojoj svrsi - povećanju standarda političke odgovornosti i javnog povjerenja u vladine dužnosnike. Postupak imenovanja članova Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa uz glasovanje kvalificiranom većinom omogućuju parlamentarnoj većini da imenuje sebi najpoželjnije kandidate, dok kriteriji za imenovanja ne uključuju osobni i javni integritet. Opseg interesa koji moraju biti otkriveni i provjereni u odnosu na mogući sukob s javnim dužnostima vrlo je ograničen<sup>2</sup>,

---

<sup>2</sup> prema članku 13. stavku 3, dužnosnici ne trebaju odobrenje Povjerenstva za obavljanje znanstvene, istraživačke, edukacijske, sportske, kulturne, umjetničke i samostalne poljoprivredne djelatnosti, za stjecanje prihoda po osnovi autorskih, patentnih i sličnih prava intelektualnog i industrijskog vlasništva te

dok Zakon ne predviđa odgovarajuću podršku zviždačima, budući da Povjerenstvo ne uzima u obzir nikakve navode u pogledu sukoba interesa podnesenih anonimno. Nadalje, Zakon se ne odnosi na nekoliko važnih kategorija obnašatelja javnih dužnosti, kao što su članovi predstavničkih tijela lokalne i županijske samouprave, članovi uprave javnih ustanova, primjerice Hrvatske radio televizije i HINA-e, te niza nadzornih i upravnih odbora javnih tijela, poput primjerice Agencije za elektroničke medije, koju imenuje Sabor. Donošenje ovog zakona prvenstveno služi zatvaranju Poglavlja 23 te političkoj promociji aktualne Vlade. Potrebno je ujedno istaknuti da nema dokaza o sustavnoj primjeni odredbi Zakona o državnim službenicima i namještenicima u pogledu prijave potencijalnog sukoba interesa, a što nije dalje razrađeno u obliku internih administrativnih procedura na razini državnih ustanova. Zaključno, ističemo da su postojeći normativni i institucionalni mehanizmi upravljanja sukobom interesa u cijelosti nezadovoljavajući.

Iako novi i dugo očekivani Zakon o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe usvojen 11. veljače 2011. godine donosi značajna poboljšanja u području transparentnosti izbornih kampanja, još uvijek postoji prostor za poboljšanja u pogledu učinkovitosti nadzora i sankcioniranja za nepridržavanja zakona. Specifičnije, Zakon još uvijek ne daje mogućnost paralelnog prikupljanja podataka o troškovima oglašavanja u medijima, ne osnažuje mandat Državnog izbornog povjerenstva i ne određuje stroge sankcije za njegovo nepoštivanje.

S obzirom na opisane probleme **na području sprečavanja i borbe protiv korupcije, predlažemo da se poduzmu sljedeće korektivne mjere** prije zatvaranja Poglavlja 23:

Država bi trebala donijeti **izmjene i dopune odredbi Zakona o kaznenom postupku** koje omogućuju Državnom tužiteljstvu da dade oprost za bilo koje kazneno djelo na temelju činjenice da je počinitelj kaznenog djela dao određene informacije o nekom drugom kaznenom djelu ili djelima. Država bi trebala **davanje oprosta staviti u nadležnost sudova i suziti obuhvat kaznenih djela i vrsta informacija za koje se može dati oprost**. Zakonom bi se ujedno trebalo osigurati da počinitelji kaznenih djela koji su ujedno i svjedoci budu pod optužbom te da se oprost može dati samo u odnosu na izrečenu kaznu, ali ne i u odnosu na cijeli postupak.

**Hitno stavljanje izvan snage Zakona o igralištima za golf** imajući u vidu njegov korupcijski potencijal i činjenicu da je postao simbolom zarobljenosti države od strane interesnih skupina;

Novo usvojeni izmijenjeni i dopunjeni **Zakon o pravu na pristup informacijama** treba staviti izvan snage s obzirom da nije usvojen kvalificiranom većinom. Nadalje, potrebno je donijeti izmjene i dopune Zakona kako bi se osiguralo da se uključe ključne preporuke relevantnih OCD-a, odnosno, kako bi se uspostavilo neovisno tijelo odgovorno za provođenje testa javnog interesa. Najvažnije je da se Zakonom osiguraju ljudski i financijski resursi za odgovarajuću provedbu i praćenje provedbe zakona. I, naposljetku,

---

za stjecanja prihoda i naknada po osnovi sudjelovanja u međunarodnim projektima koje financira Europska unija, strana država, strana i međunarodna organizacija i udruženje.

potrebno je osigurati usklađivanje Zakona o tajnosti podataka s ustavnim promjenama i sa Zakonom o pravu na pristup informacijama;

Potrebno je donijeti **Zakon o zaštiti zviždača i branitelja ljudskih prava** i **Zakon o lobiranju** nakon otvorenog procesa savjetovanja za zainteresiranom javnošću, u skladu s odredbama Kodeksa savjetovanja sa zainteresiranom javnošću, te relevantnom Rezolucijom Ujedinjenih naroda;

Nedavno donesen **Zakon o sprečavanju sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti** treba hitno staviti izvan snage i donijeti novi koji će osigurati da imenovanja u Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa ne odražavaju vladajuću većinu iz Sabora. Nadalje, zakon bi trebao biti obvezujući za sve izabrane i imenovane službenike na državnoj i lokalnim razinama, kao i za rukovodeće državne službenike.

Relevantnim radnim tijelima Sabora – **Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa** i **Nacionalno vijeće za praćenje provedbe programa suzbijanja korupcije** – potrebno je osigurati dostatne ljudske i ostale resurse kako bi članovi povjerenstava dobili pravovremenu sadržajnu podršku.

Potrebno je donijeti izmjene i dopune **Zakona o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe** na način da se Zakonom precizira i strogo utvrde procedure sankcioniranja za nepridržavanje obveza o izvještavanju te da se umjesto odgađanja dodjele sredstava dok se izvješće ne preda, dodjeljivanje sredstava nakon isteka roka za predaju relevantnog izvješća onemogućí. Ujedno, treba proširiti mandat Državnog izbornog povjerenstva kako bi uključio mogućnost sankcioniranja političkih aktera u slučajevima nepridržavanja izbornih pravila tijekom kampanje, a medijske organizacije, kao i posrednike - medijske agencije - treba obvezati da objavljuju svoje cjenike oglašavanja.

Potrebno je donijeti izmjene i dopune **Zakona o Vladi Republike Hrvatske** na način da se Zakonom osiguraju značajna poboljšanja u transparentnosti rada Vlade, odnosno, da se ograniči mogućnost održavanja zatvorenih sjednica Vlade te da se preciziraju teme za koje je opravdano održati raspravu na zatvorenoj sjednici (primjerice, pitanje nacionalne sigurnosti). Zakonom bi se također izričito trebalo zabraniti bilo kakvo dodjeljivanje sredstava iz državnog proračuna na zatvorenim sjednicama Vlade.

**Potrebno je hitno objaviti rezultate pregovora s Europskom unijom** po poglavljima, s naglaskom na iznimke i razdoblja prilagodbe.

Potrebno je osigurati dosljednu provedbu **Kodeksa savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata** te jačanje njegove institucionalne pozicije povezivanjem Kodeksa sa Zakonom o procjeni učinaka propisa i početkom njegove primjene. Usvajanje Zakona o procjeni učinaka propisa trebalo bi se tretirati kao uvjet za zatvaranje Poglavlja 23, s obzirom na dosadašnja iskustva s odugovlačenjem Vlade u institucionalizaciji procjene učinaka propisa u proteklih pet godina.

Namjera Vlade da još ozbiljnije kriminalizira klevetu mogućnošću izricanja zatvorske kazne je u izravnoj suprotnosti s razotkrivanjem mogućih korupcijskih djela od strane novinara, zviždača i branitelja ljudskih prava. U tom smislu, a umjesto još ozbiljnijeg kažnjavanja, trebalo bi **donijeti izmjene i dopune Kaznenog zakona u cilju dekriminalizacije klevete svodeći je na prekršaj, a ne na kazneno djelo**, kako osobe koje razotkrivaju moguće korupcijske radnje ne bi bile obeshrabrene u svojim pokušajima da to učine. Istovremeno, **cenzura u medijima trebala bi se tretirati kao kazneno djelo** kako bi se obeshrabrilo glavne urednike da cenzuriraju bilo kakva medijska izvješća ili istrage koje se odnose na političku ili tržišnu korupciju.

Sadašnja razina postignuća u odnosu na sprečavanje i borbu protiv korupcije daleko je internalizirane na razini političkih elita, državnih institucija i društva općenito. **Stoga je nužno osigurati kontinuirano nadgledanje napora Hrvatske u tom aspektu, i nakon pristupanja Hrvatske Europskoj uniji i zatvaranja Poglavlja 23.**

### **Zaključci i zahtjevi vezani za zaštitu ljudskih prava**

Ne umanjujući napredak koji je Hrvatska ostvarila na području zaštite i promicanja ljudskih prava od početka otvaranja pregovora za pristupanje Hrvatske Europskoj uniji, mišljenja smo kako i dalje postoje neke pitanja koja potiču ozbiljnu zabrinutost i zahtijevaju neposredno djelovanje.

**Na području političkih prava**, hrvatsko zakonodavstvo i dalje ne dopušta slobodno okupljanje i izražavanje političkih stavova ispred zgrada Sabora, Vlade, Ustavnog suda i Predsjednika Republike. Usprkos nedavnim izmjenama Zakona o referendumu i drugim oblicima osobnog sudjelovanja u obavljanju državne vlasti i lokalne samouprave, vrlo ograničavajući uvjeti vezani za proceduru pokretanja referenduma od strane građana i građanskih inicijativa nisu se promijenili – i dalje je potrebno 10% potpisa svih registriranih birača na peticiji za raspisivanje referenduma, koje je potrebno prikupiti u razdoblju od dva tjedna. Potonje je dodatno otežano činjenicom da izmjene i dopune Zakona o prebivalištu i boravištu građana, kao preduvjet za reviziju popisa birača, još uvijek nisu učinjene, usprkos priznanja i od strane državnih vlasti da je to potrebno učiniti. Nedostatak vjerodostojnosti popisa birača sramotno potiče nepovjerenje građana u državne institucije, te 20 godina nakon prvih demokratskih izbora u Hrvatskoj i dalje baca sumnju na pravednost izbornog procesa.

**Stoga bi Hrvatska prije zatvaranja Poglavlja 23. trebala:**

- **Staviti izvan snage Zakon o izmjenama i dopuna Zakona o javnom okupljanju** kako bi se omogućilo slobodno izražavanje političkih stavova ispred objekata u kojima djeluju ili zasjedaju Sabor, Vlada, Predsjednik Republike i Ustavni sud;
- **Donijeti izmjene i dopune Zakona o referendumu** kojima bi se olakšala procedura pokretanja referenduma od strane građana i građanskih inicijativa;
- **Donijeti izmjene i dopune Zakona o prebivalištu i boravištu građana** kao preduvjet za hitnu reviziju popisa birača.

**Pristup pravdi za ranjive skupine** nije se poboljšao donošenjem Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći; upravo suprotno. Sam postupak je krajnje birokratiziran i kompliciran te je kao takav u potpunosti neprimjeren mehanizam za pristup pravdi. Jedini troškovi koje Zakon pokriva su troškovi pravnog zastupanja i to s puno nižim tarifama od službenih tarifa Odvjetničke komore. Upravo u tome počiva pravi razlog odbijanja takvih slučajeva od strane odvjetnika, dok su istodobno OCD-i ograničeni pri pružanju besplatne pravne pomoći građanima, usprkos svom iskustvu i dugogodišnjoj pozitivnoj praksi. Propisani uvjeti za stjecanje ovog prava nisu na odgovarajući način usklađeni sa životnim uvjetima građana, posebice siromašnih građana iz ruralnih područja koji nemaju nikakvih sredstava za odlazak u relevantne urede državne uprave kako bi dobili potrebne potvrde. Naposljetku, Zakon na nejasan način određuje da će se besplatna pravna pomoć dodijeliti ako se radi o „egzistencijalnom“ pitanju korisnika, omogućavajući diskrecijsko donošenje odluka i potencijalnu neravnopravnost u odlučivanju.

**Stoga bi Hrvatska prije zatvaranja Poglavlja 23. trebala donijeti izmjene i dopune Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći**, na participativan način, kako bi se uklonile administrativne i druge prepreke za učinkovitu primjenu zakona te osiguralo da Zakon uistinu postane adekvatan mehanizam za pristup pravdi.

Institucionalizacija politika i mjera **za suzbijanje diskriminacije**, kao i sam Zakon o suzbijanju diskriminacije, iako donesen i većim dijelom proveden, pokazuju nedostatke u učinkovitom praćenju i provedbi preporučenih korektivnih mjera. To je vidljivo kroz nemogućnost Pučkog pravobranitelja, Pravobranitelja za ravnopravnost spolova i Pravobranitelja za osobe s invaliditetom da utječu na izvršnu vlast da poduzme odgovarajuće korake, s obzirom da njihova nadležnost ne obuhvaća sankcioniranje tijela javnih vlasti, mjere, a ograničeni su i manjkom ljudskih, materijalnih i financijskih resursa. Nadalje, politike za suzbijanje diskriminacije nemaju definirane pokazatelje učinka i utjecaja, niti planove za njihovo praćenje i evaluaciju.

**Potrebno je poduzeti nekoliko konkretnih koraka kako bi se ojačala zaštita protiv diskriminacije:**

- Najprije je **potrebno hitno staviti izvan snage Zakon o igralištima za golf** jer on predstavlja eklatantan primjer zarobljenosti države od strane interesnih skupina, izravno kršeći vlasnička prava nad zemljištem te diskriminirajući sve potencijalne investitore čiji se poduzetnički interesi ne odnose na golf;
- **Kaznena djela motivirana mržnjom, kao i napadi na branitelje ljudskih prava, zviždače i novinare trebala bi u Kaznenom zakonu biti definirana kao kvalificirani oblici odgovarajućih kaznenih djela.** Dodatno ih kao takve treba označiti i statistički pratiti;
- **Zakonom o zaštiti osoba s duševnim smetnjama** trebala bi se propisati redovna revizija statusa tih osoba;
- Treba staviti izvan snage Članak 9., stavak 9. i 10. **Zakona o suzbijanju diskriminacije** budući da izravno diskriminiraju državljane drugih zemalja te osobe u istospolnim zajednicama;

- **Politike na području zaštite osoba s invaliditetom** trebaju biti usklađene po pitanjima klasifikacije i uzroka/okolnosti nastanka invaliditeta, kao i s relevantnim međunarodnim standardima;

**Poglavlje 23. se ne bi trebalo zatvoriti prije nego država ne provede odluku Ustavnog suda o usklađivanju mirovina i plaćanju duga umirovljenicima.**

Nadalje, u kompleksnom i širokom području zaštite ljudskih prava, postoji nekoliko izmjena u hrvatskom zakonodavstvu koje je potrebno donijeti kako bi došlo do trenutnog poboljšanja zaštite ljudskih prava. One uključuju:

- **Zabranu i uvođenje sankcija za mobbing u Zakonu o radu;**
- **Uvođenje sankcija za zanemarivanje odredbi Zakona o medijima,** a koje se odnose na usvajanje samoregulacijskih akata (Statuta) i transparentnosti vlasništva. Također, mišljenja novinara o imenovanju glavnih urednika trebala bi se uzeti kao obvezujuća;
- **Dekriminalizaciju i svođenje klevete na prekršaj,** naspram aktualnoj namjeri vlade za uvođenjem mogućnosti izricanja zatvorske kazne za klevetu;
- **Kriminalizaciju cenzure u medijima.**

Hrvatska bi, na razini sustava, a u cilju zaštite ljudskih prava, trebala:

- Ubrzati napore za stvaranje **povoljnih normativnih i infrastrukturnih uvjeta za inkluzivno obrazovanje u lokalnim zajednicama,** koje je od ključne važnosti za sprečavanje institucionalizacije i deinstitucionalizaciju djece s invaliditetom;
- Povećati **kapacitete Ureda za praćenje prakse i zastupanje pred Europskim sudovima;**
- Osigurati **pravovremen prijevod i dostupnost odluka Europskog suda za ljudska prava**
- Uvesti **obrazovanje o ljudskim i građanskim pravima u formalni obrazovni sustav kao zaseban predmet;**
- Sustavno **graditi profesionalne kapacitete** policije, tužitelja i sudaca kao i pravosudnih organa u području **politike suzbijanja diskriminacije** i međunarodnih standarda zaštite ljudskih prava;
- Početi raditi, na participativan i transparentan način, na **oblikovanju nacionalne politike za integraciju imigranata;**
- **Donijeti izmjene i dopune Zakona o sigurnosno-obavještajnom sustavu** kako bi se precizirali uvjeti i postupci tajnog prikupljanja podataka; osiguralo da pučki pravobranitelj može imati uvida u usklađenost internih propisa sigurnosnih agencija sa standardima zaštite ljudskih prava; te da bi se omogućilo *Vijeću za građanski nadzor sigurnosno-obavještajnih agencija* da pažljivo prouči aktivnosti Operativno-tehničkog centra, inicira upite i proaktivno obavještava javnost o slučajevima ozbiljnog kršenja ljudskih prava.

### **Zaključci i zahtjevi vezani za održivi povratak izbjeglica**

Iako se temom povratka izbjeglica Vlada bavila, još uvijek postoji nekoliko osnovnih pitanja koje treba razriješiti: administrativna procedura za ostvarivanje prava još uvijek

pretjerano dugo traje, status i socijalna prava izbjeglica koji nemaju hrvatsko državljanstvo još uvijek nisu regulirani na odgovarajući način, a gospodarski uvjeti za održivi povratak su kontinuirano nepovoljni. Iako problem nezakonitih ulaganja u vlasništvo izbjeglica nije raširen, još uvijek postoji 11 slučajeva za koje Vlada ne preuzima odgovornost u kontekstu naknade štete nastale tijekom privremene upotrebe interno raseljenih osoba i/ili ratnih veterana nakon 1995. godine.

Kako bi se došlo do povoljnog rješenja ovih pitanja, nužno je ubrzati administrativne procedure i ujednačiti njihove rezultate unutar reforme pravosuđa i administrativnog procesa donošenja pravorijeka. **Za izbjeglice koje nemaju hrvatsko državljanstvo ključno je ublažiti proces materijalizacije njihovih prava vlasništva kroz davanje statusa trajnog boravišta.** Uzimajući u obzir povratnike koje su bivši nositelji stanarskih prava izvan područja od posebne državne skrbi, **od iznimne je važnosti odmah početi s provedbom i javnim praćenjem vladinog programa** kako bi svi povratnici bili u mogućnosti ispuniti rokove za prijave i ostale zahtjeve po pitanju dokazivanja te kupiti stanove pod istim uvjetima kao i svi drugi hrvatski državljani.

Nadalje, **od ključne je važnosti da se produlji zakonski rok za konvalidaciju radnog staža (prava na mirovinu)** odrađenog na području Republike Hrvatske, a koje nije bilo pod hrvatskom vlašću tijekom ratnog razdoblja 1991.-95. Kako bi sve ovo bilo transparentno, **nužno je da Uprava za obnovu, ali i Uprava za stambeno zbrinjavanje unutar Ministarstva regionalnog razvoja dobiju dostatno financiranje iz proračuna, donesu jasne planove za provedbu i pokazatelje provedbe te da javno prezentiraju relevantne informacije.**

Imajući na umu 11 slučajeva nezakonitih ulaganja u imovinu povratnika **Država bi trebala pripremiti individualne ugovore s vlasnicima imovine te preuzeti odgovornost za naknadu štete,** naknadu za duljinu trajanja postupka te naknadu za sve sporove s bivšim privremenim korisnicima te imovine.

### **Zaključci i zahtjevi vezani za zaštitu prava nacionalnih manjina**

Status prava nacionalnih manjina znatno je unaprijeđen, ali i dalje se dešavaju slučajevi diskriminacije, govora mržnje, verbalnog i fizičkog nasilja, ravnodušnost političkih aktera, te specifična neriješena pitanja svih nacionalnih manjina. I dalje je u velikoj mjeri prisutna nedovoljna zastupljenost manjina u državnoj administraciji koja ukazuje na nedostatnu primjenu Članka 22. Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina. Nadalje, novi zakonski propisi o izborima uveli su diskriminaciju između najveće (srpske) i svih ostalih nacionalnih manjina.

Kako bi se postupalo u skladu s odredbama Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina, u odnosu na zapošljavanje nacionalnih manjina u javnim službama, Republika Hrvatska treba **objaviti popratni Akcijski plan te pružiti dokaze o njegovoj provedbi.**

**Od iznimne je važnosti da se pojača učinkovitost aktivnosti i financijske podrške Nacionalnom programu za Rome i Akcijskom planu za desetljeće uključivanja**

**Roma 2005.-2015.** Hrvatska treba nastaviti poticati duh tolerancije prema nacionalnim manjinama i poduzeti odgovarajuće mjere kako bi zaštitila žrtve diskriminacije, neprijateljstva ili nasilja.

**Potrebno je donijeti izmjene i dopune Zakona o izboru zastupnika u Hrvatski Sabor kako bi se osiguralo jednako postupanje prema svim nacionalnim manjinama** uzimajući u obzir njihove specifične interese i prava.

### **Zaključci i zahtjevi vezani za procesuiranje ratnih zločina**

Iako se broj hrvatskih istraga o ratnim zločinima počinjenima od strane Hrvatske vojske povećao u 2010. godini, istrage o zapovjednoj odgovornosti pojedinaca na najvišoj političkoj ili vojnoj razini još uvijek su neadekvatne (Šeks, Vekić, Domazet, Brodarac, Laušić, Merčep, slučaj Josipa Reihla Kira). Nije moguće koristiti svjedočanstva dana istražiteljima MKSJ u postupcima prikupljanja dokaza pred domaćim sudovima (prema presudi Vrhovnog suda u slučaju Marino Selo).

Sudski postupci vezani za ratne zločine protiv civila nisu još započeli za 403 slučaja, uključujući još uvijek neprocesuirane zločine u Sisku, Požegi i Vukovaru. Postoji velika nepodudarnost u podacima vezanim za broj neprocesuiranih slučajeva između Ministarstva pravosuđa (38%) i Državnog odvjetništva (57%). Specijalizirani sudovi za ratne zločine se ne koriste dovoljno (u 2010. godini se nije poveo niti jedan postupak na sudovima u Splitu i Rijeci, već su se postupci vodili pred drugim županijskim sudovima). Duljina trajanja nekih postupaka je neopravdano dugačka (slučaj Hrastov započeo je još 1992. godine, ali je Ustavni sud nedavno poništio osuđujuću presudu; postoje i recentne odluke Europskog suda za ljudska prava vezane za slučaj Jularić iz Osijeka i Skendžić iz Otočca).

Presude su, u načelu, znatno lakše nego one izrečene za ekvivalentne zločine koji nisu klasificirani kao ratni zločini. Korištenje olakšavajućih čimbenika dalo je povoda za drugačijim postupanjem vezanim za etničko porijeklo. Nadalje, pojedinci koji su izgubili slučaj protiv Hrvatske vezano za nematerijalnu štetu trebaju platiti visoke troškove vođenja sudskog postupka.

Kako bi se adekvatno tretirala ova pitanja, **od iznimne je važnosti:**

- **Donijeti izmjene i dopune Zakona o primjeni statuta međunarodnog kaznenog suda i progonu za kaznena djela protiv međunarodnoga ratnog i humanitarnog prava**, kako bi se omogućilo korištenje iskaza svjedoka danih istražiteljima Tužiteljstva MKSJ kao dokaza u postupcima pred domaćim sudovima. **Provođenje prvostupanijskih postupaka mora biti u isključivoj nadležnosti županijskih sudova i državnih odvjetništava u Zagrebu, Osijeku, Rijeci i Splitu**, s time da u istima sudjeluju samo suci i državni odvjetnici s dugogodišnjim iskustvom u kaznenim predmetima. Nadalje, smatramo **da bi Vrhovni sud trebao odlučivati u ovim predmetima bez sudjelovanja sudaca porotnika.**



- **Uvesti pravni mehanizam u skladu sa standardima reparacije Ujedinjenih naroda**, putem inicijative usvajanja i osiguravanja resursa za Nacionalni program i akcijski plan za naknadu štete zbog usmrćenja bliskih osoba, uključujući naknadu sudskih troškova. U odnosu na **naknadu troškova u postupcima za naknadu štete zbog usmrćenja bliskih osoba, Država bi trebala odmah, i u potpunosti ustanoviti pravni mehanizam u skladu sa standardima reparacije Ujedinjenih naroda**<sup>3</sup> iniciranjem usvajanja i osiguravanja resursa za donošenje Nacionalnog programa i akcijskog plana.
- **Provesti reviziju slučajeva u kojima su sudovi primijenili Zakon o oprost**u kako bi se analiziralo korištenje odredbi tog Zakona te ponovila suđenja u slučajevima teških kršenja ljudskih prava.
- **Povećati učinkovitost policije, državnog odvjetništva i sudova putem podizanja njihovih ljudskih, tehničkih i materijalnih kapaciteta te proširiti mrežu podrške.** Daljnje obrazovanje sudaca, državnih odvjetnika i policijskih službenika je nužno, kao i jačanje međusobne suradnje državnih odvjetnika i policijskih službenika te njihove suradnje s regionalnim kolegama.
- Razviti odgovarajuće strategije i akcijski plan, u suradnji s organizacijama civilnog društva, koji bi uključivao i osigurao financijska sredstva za učinkovito **pružanje pomoći žrtvama i svjedocima ratnih zločina**. Naposljetku, kako bi se osigurao **sveobuhvatni društveni proces suočavanja s prošlošću potrebno je osigurati punu političku i institucionalnu podršku za utvrđivanje svih činjenica o ratnim zločinima.**

---

<sup>3</sup> Rezolucija Opće skupštine Ujedinjenih naroda usvojena 16. prosinca 2005. godine pod nazivom *Osnovna načela i smjernice za prava na pravni lijek i reparaciju žrtvama teškog kršenja međunarodnog zakona o ljudskim pravima i ozbiljnog kršenja međunarodnog humanitarnog prava.*

## **Korišteni izvori**

Antimobbing Advisory Network (2010). Komparativna pravna analiza zakonodavstva vezanog uz anti-mobbing, Studije po zemljama: Hrvatska, Makedonija, Crna gora i Srbija

GONG (2010). Istraživanje političke pismenosti i stavova o pristupanju Hrvatske Europskoj uniji među učenicima završnih razreda srednjih škola - Tabela izvještaj, Zagreb

GONG-ova godišnja istraživanja o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama (2005. - 2010.)

GONG-ove analize službenih Izvješća o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama Središnjeg državnog ureda za upravu/Ministarstva uprave (2008. i 2009.)

GONG (2009). Izvještaj s konačnim nalazima istraživanja LOTUS (Lokalna, odgovorna i transparentna uprava i samouprava, Zagreb

GRECO (Council of Europe's Group of States against Corruption) – Drugi i treći ocjenjivački krug

Izvješća Europske komisije o napretku Hrvatske (od 2006. do 2010.)

Izvješće o provedbi mjera Akcijskog plana s rokom izvršenja I, II, III kvartal 2010 i trajno

Komparativna istraživanja vezano uz Zakon o igralištima za golf (dokumentacija Zelene akcije)

Ministarstvo obitelji, branitelja i međugeneracijske solidarnosti (2009). Izvješće o učincima primjene Zakona o suzbijanju diskriminacije, Zagreb

Nacrt prijedloga izmjena Kaznenog zakona (siječanj 2011.)

GONG-ova redovita izvješća o parlamentarnim i lokalnim izborima?

Sastanci i direktna komunikacija s DORH-om i USKOK-om (GONG, B. a. B. e., Zelena akcija, Zbor istraživačkih novinara Hrvatske)

Partnerstvo za društveni razvoj, 14. veljače 2011. Hrvatski napredak vezan uz ispunjavanje mjerila unutar Poglavlja 23 – Pravosuđe i temeljna prava

Praćenje sudskih postupaka vezano za pravo okoliša (Zelena akcija – organizacijska dokumentacija)

Praćenje sudskih postupaka vezano uz slučaj Varšavske (Zelena akcija – organizacijska dokumentacija)

Podnesci Ustavnom sudu

Johnsen, J. T., Stawa G. & Uzelac, A. (2010). Ocjena hrvatskog Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći i njegove provedbe (Međunarodna ekspertiza), Zagreb, Centar za ljudska prava

Odluka, Lukenda v. Slovenia, br. 23032/02, stavak 67, Europski sud za ljudska prava 2005-X

Partnerstvo za društveni razvoj: Hrvatski napredak vezan uz ispunjavanje mjerila unutar Poglavlja 23 – Pravosuđe i temeljna prava (14. veljače 2011.)

Prijedlog zakona o policiji, s konačnim prijedlogom zakona (veljača 2011.)

Pučki pravobranitelj (2010). Izvješće o pojavama diskriminacije za 2009. godinu, Zagreb

Rezolucija Opće skupštine UN-a: Temeljna načela i smjernice o pravu na pravni lijek i reparaciju za žrtve teških kršenja međunarodnih ljudskih prava i ozbiljnih povreda međunarodnog humanitarnog prava UN-a (16. prosinca 2005.)

SIGMA (2010). Godišnji izvještaj za Hrvatsku

Strategija suzbijanja korupcije (NN 75/08)

Sindikata novinara Hrvatske i Ekspertna grupa Međunarodne federacije novinara (IFJ-a) za slobodne novinare (2006). Izvještaj o stanju u slobodnom novinarstvu u Hrvatskoj, Zagreb

Transparency International: Indeks percepcije korupcije (od 2006. do 2010.)

Transparency International: Globalni korupcijski barometar za 2006., 2007., 2009. i 2010. godinu

Ured za ljudska prava Vlade Republike Hrvatske (2009). Istraživanje o stavovima i razini svijesti o diskriminaciji i pojavnim oblicima diskriminacije, Zagreb

Ured za ljudska prava Vlade Republike Hrvatske (2007). Nacionalni program zaštite i promicanja ljudskih prava od 2008. do 2011. godine, Zagreb

Ured za udruge Vlade Republike Hrvatske Zagreb (2010.) Smjernice za primjenu Kodeksa savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata, Zagreb

Ustav Republike Hrvatske (NN 56/90, 135/97, 8/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10)

Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina (NN 155/02, 47/10, 80/10)

Vlada Republike Hrvatske (2010). Akcijski plan uz Strategiju suzbijanja korupcije – revizija

Vlada Republike Hrvatske (2008). Nacionalni plan za borbu protiv diskriminacije 2008.-2013., Zagreb

Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći (NN 62/08)

Zakon o državnom izbornom povjerenstvu Republike Hrvatske (NN 44/06, 19/07)

Zakon o državnom odvjetništvu (NN 76/09, 153/09, 116/10, 145/10)

Zakon o Državnom sudbenom vijeću (NN 116/2010)

Zakon o elektroničkim medijima (NN 153/09)

Zakon o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe

Zakon o igralištima za golf (NN 152/08, 80/10)

Zakon o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Zastupnički dom Hrvatskog državnog sabora (NN 116/99)

Zakon o izborima zastupnika u Hrvatski sabor (NN 116/99, 109/00, 53/03, 69/03, 167/03, 44/06, 19/07, 20/09, 145/10)

Zakon o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (NN 33/01, 10/02, 155/02, 45/03, 43/04, 40/05, 44/05, 44/06, 109/07)

Zakona o konvalidaciji (NN104/97)

Zakon o medijima (NN 59/04)

Zakon o općem upravnom postupku (NN 47/09)

Zakon o popisima birača (NN19/07)

Zakon o pravu na pristup informacijama (NN 172/03, 144/10)

Zakon o pučkom pravobranitelju (NN 60/92)

Zakon o radu (NN 149/09)

Zakon o referendumu i drugim oblicima osobnog sudjelovanja u obavljanju državne vlasti i lokalne i područne (regionalne) samouprave (NN 33/96, 92/01, 44/06, 58/06, 38/09)

Zakon o sigurnosno-obavještajnom sustavu Republike Hrvatske (NN 79/06)

Zakon o sprječavanju sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti (NN 163/03, 94/04, 48/05, 141/06, 60/08, 38/09, 92/10)

Zakon o suzbijanju diskriminacije (NN 85/08)

Zakon o Uredu za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta (NN 76/09, 116/10, 145/10)

Zakon o tajnosti podataka (NN 79/07)

Zakon o upravnim sporovima (NN 53/91, 9/92, 77/92)

Zakon o Vladi Republike Hrvatske (NN 101/98, 15/00, 117/01, 199/03, 30/04, 77/09)

Zakon o zaštiti osobnih podataka (NN 103/03, 118/06, 41/08)

Zbor istraživačkih novinara Hrvatske (publikacija u nastajanju), Bijela knjiga: Kronologija napada i prijetnji novinarima 1990-2010, Zagreb