

2016.

# **Praćenje reforme pravosuđa te pojavnost i procesuiranje zločina iz mržnje/govora mržnje**

**Izvještaj s okruglog stola održanog 14. prosinca 2015. godine**

Documenta- Centar za suočavanje s prošlošću,  
Centar za mir, nenasilje i ljudska prava- Osijek  
Pravda, Bjelovar

Documenta- Centar za suočavanje s prošlošću  
Centar za mir, nenasilje i ljudska prava- Osijek  
Pravda, Bjelovar

**IZVJEŠTAJ S OKRUGLOG STOLA  
ODRŽANOG 14. PROSINCA 2015. GOIDNE**

Sudjelovali u izradi izvještaja:  
Vesna Teršelič, Lidija Lukina Kezić, Alan Uzelac, Sovjetka Režić,  
Slavica Lukić, Milena Čalić- Jelić, Andrea Šurina Marton,  
Maja Munivrana Vajda, Klaudio Čurin, Nives Jozić,  
Lucija Gusić, Jana Hodžić, Antonio Katavić, Sanja Krčmarek

Siječanj 2016.

## Sadržaj

Podrška strategiji razvoja pravosuđa u području ljudskih prava.....	3
Strategija razvoja pravosuđa 2013.-2018.....	4
Do kuda smo stigli?.....	5
Reorganizacija pravosuđa .....	5
"Sistem slučajne dodjele predmeta"- eSpis.....	5
Objavljivanje sudskih odluka i izvještaja o radu .....	6
Imenovanje, napredovanje i razrješenja sudaca .....	8
Uloga suca - conditio sine qua non reforme pravosuđa .....	8
Percepcija pravosuđa u javnosti.....	13
Pojavnost i procesuiranje zločina iz mržnje.....	18
Pojavnost i učestalost zločina mržnje u Republici Hrvatskoj .....	19
Govor mržnje – kamen spoticanja hrvatskog pravosuđa .....	21
Zločin iz mržnje boli više.....	26
ZAKLJUČNO .....	30

## Podrška strategiji razvoja pravosuđa u području ljudskih prava

Europska unija, tijekom pristupnih pregovora s Hrvatskom, posebnu pozornost je posvetila poglavlju 23 unutar kojega je reforma pravosuđa zauzimala istaknuto mjesto. Reforma pravosuđa bila je jedna od četiri tematske cjeline o kojima se pregovaralo u poglavlju 23. U ostvarivanju nezavisnosti pravosuđa naglasak je stavljen na ulazak u pravosudnu profesiju i upravljanje karijerama pravosudnih dužnosnika – vježbenika, savjetnika, sudaca i državnih odvjetnika. Tražilo se da postupak izbora vježbenika, prijam u državnu službu sudskih i državno odvjetničkih savjetnika, imenovanje i razrješenje sudaca i državnih odvjetnika bude zasnovano na jednoobraznim, objektivnim i transparentnim kriterijima. Osim ulaska u pravosuđe, tražilo se i uvođenje objektivnih i transparentnih kriterija za napredovanje u pravosuđu. Pored toga, za jačanje nezavisnosti pravosuđa važno je bilo i pitanje načina imenovanja predsjednika sudova, kao i jačanje nezavisnih pravosudnih tijela (Državnog sudbenog vijeća i Državnoodvjetničkog vijeća). To je značilo promjenu zakonodavnog i institucionalnog okvira, odnosno promjene koje su iz procesa imenovanja trebale isključiti utjecaj politike te prenijeti tu odgovornost na samo pravosuđe.

Naglasak je stavljen na automatsku dodjelu spisa, daljnju izgradnju sustava imovinskih kartica, postupke povrede etičkih kodeksa, jačanje sustava stegovne/disciplinske odgovornosti sudaca i državnih odvjetnika te pitanje kaznenog imuniteta sudaca. Automatskom dodjelom spisa željelo se ukloniti rizik manipulacije u dodjeljivanju spisa te osigurati da predmet u rad dobije potpuno nepristran sudac. Naime, automatska dodjela zapravo označava nasumičnu dodjelu spisa tako da se predmeti raspoređuju prema unaprijed utvrđenim kriterijima.

U odnosu na sustav imovinskih kartica pozornost Europske unije bila je usmjerena na osiguranje preduvjeta kako bi taj sustav ostvarivao očekivane učinke, osobito sprečavanje korupcije u pravosuđu. Osnovni problem koji je uočen sastojao se u neadekvatnoj kontroli samih imovinskih kartica.

U svezi sa stegovnom/disciplinskom odgovornosti, tražilo se širenje spektra mogućih stegovnih sankcija kako bi se prilikom njihova izricanja mogla odmjeriti ona koja u najvećoj mjeri odgovara počinjenoj povredi te jačanje objektivnosti u provođenju stegovnih postupaka kroz razdvajanje funkcija utvrđivanja činjenica navodno počinjenih povreda od funkcija odmjeravanja stegovne sankcije.

Nezavisnost i nepristranost same su po sebi nedostatne ako nedostaje stručnost i profesionalnost pravosudnih dužnosnika. Stoga je Europska unija veliku pozornost posvetila jačanju sustava stručnog usavršavanja i jačanja profesionalnosti u pravosuđu. Tražila se uspostava nezavisne pravosudne institucije (Pravosudne akademije) koja ima osigurana dostatna financijska sredstva i potrebne kadrove za provođenje programa usavršavanja. Osim institucionalnog jačanja tražilo se unapređenje obrazovnih planova i programa.

Nadalje, tražila se racionalizacija mreže sudova kako bi se osiguralo ravnomjernije opterećenje sudova predmetima i promjene u procesnim zakonima kako bi skratila duljina trajanja sudskih postupaka. Ujedno, sudove je trebalo rasteretiti nesudskih poslova, kao i ojačati alternativno rješavanje sporova. Za bolje upravljanje pravosudnim sustavom bilo je nužno osigurati bolje statističko praćenje pravosudnog sustava, a za što je potrebna njegova informatizacija. Konačno, kao prepreka učinkovitosti pravosuđa uočen je problem neodgovarajućih uvjeta za rad, odnosno neodgovarajuće pravosudne infrastrukture.

## Strategija razvoja pravosuđa 2013.-2018.

Ponukani skorašnjim ulaskom Republike Hrvatske u Europsku Uniju, Hrvatski Sabor je na sjednici održanoj 14. prosinca 2012. godine donio novu Strategiju razvoja pravosuđa za razdoblje 2013.- 2018. godine. U strategiji se navodi kako je neovisno, učinkovito, pravedno i profesionalno pravosuđe nužno za suočavanje sa izazovima globalizacije i modernizacije. Navodi se kako je glavni cilj usmjeren u pravcu usvajanja najviših europskih standarda, uz istodobno očuvanje tradicije i postojećih temeljnih vrijednosti hrvatskog pravnog sustava.

Nova strategija nema nekih posebnih inovativnih rješenja u odnosu na prijašnju strategiju, ali ona naglašava da je nužan daljnji razvoj prijašnjih smjernica u smislu daljnjeg jačanja profesionalnosti, neovisnosti, nepristranosti i učinkovitosti hrvatskog pravosuđa.

Strategija se sastoji od pet ključnih područja kroz koja se želi dodatno ojačati pravosuđe.

Ta područja su:

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

Ne ulazeći sada ovdje detaljno u svako područje, što i nije cilj ove kratke analize, navesti ćemo samo temeljne ciljeve. Jedan od temeljnih ciljeva je daljnje jačanje kapaciteta Državnog sudbenog vijeća i Državnoodvjetničkog vijeća te briga za stalno usavršavanje sudaca i ostalih pravosudnih dužnosnika u smislu jačanja njihove nepristranosti, efikasnosti i profesionalnosti, koja bi se trebala postići kroz revidiranje uloge i zadaće Pravosudne akademije, kroz poticanje profesionalnog ocjenjivanja, sustava plaća, materijalnog statusa i mirovina.

Neki od daljnjih ciljeva su: reforma prekršajnog sudovanja, nastavak praćenja nedavne reforme upravnog sudovanja, reforme zemljišnoknjižnog sudovanja, parničnog postupka, specijalizacija u sporovima male vrijednosti, približavanje pravosuđa javnosti, smanjenje broja neriješenih predmeta, unapređivanje i jačanje sustava besplatne pravne pomoći, puna uspostava probacijskog sustava u RH, jačanje kapaciteta zatvorskih sustava itd.

Naglašava se da je racionalizacija pravosuđa, koja je već prijašnjom strategijom provedena na način da je smanjen broj sudova i državnih odvjetništava, cilj i nove strategije te se navodi kako će do kraja 2019. godine dalje smanjivati broj sudova i državnih odvjetništava.

U smislu punopravnog članstva RH u EU kao strateški ciljevi se navodi osnivanje službi zaduženih za praćenje i primjenu prava EU, specijalizacija sudova i državnih odvjetništava za suradnju s EU, priprema za sudjelovanje pravosudnih dužnosnika RH u radu pravosudnih tijela EU, prvenstveno u smislu njihove edukacije neophodne za kvalitetan rad s propisima EU.

Dalje se navode ciljevi u smislu ljudskih potencijala, kao npr. dodatno zapošljavanje novog pravosudnog kadra, raspored kadrova prema potrebama pravosuđa nakon provedene racionalizacije, specijalizacija kadra.

Kao zadnje područje navodi se iskorištavanje potencijala novih tehnologija kojemu je cilj uvođenje inovativnih tehnoloških aplikacija u svrhu povećanja efikasnosti i produktivnosti rada zaposlenih u

sustavu pravosuđa. Dovršetak izrade i uvođenje CTS-a (*Case Tracking System*) u sva državna odvjetništva, te njegov razvoj i implementacija. Zatim se navodi informatizacija zatvorskog sustava i prekršajnih sudova, puna uspostava Zajedničkog informacijskog sustava zemljišnih knjiga i katastra (ZIS) te razvoj i implementacija Integriranog sustava zemljišne administracije (ILAS).

Za kraj možemo navesti kako su smjernice navedene u ovoj Strategiji odraz svih nastojanja s konačnim ciljem RH kao moderne europske države, koja neće izgubiti svoj tradicionalni pravni sustav, već će svoj prilagoditi pravnog stečevini EU. Jedan od glavnih ciljeva ove Strategije je i stvaranje društva s najvišim standardima demokracije, pravne sigurnosti i pravednosti.

## Do kuda smo stigli?

### Reorganizacija pravosuđa

Reorganizacijom pravosuđa, zatvaranjem manjih sudova (preimenovanjem u stalne službe) danas imamo 116 pravosudnih tijela: Vrhovni sud Republike Hrvatske, 15 županijskih sudova, 24 općinskih sudova, Visoki prekršajni sud Republike Hrvatske, 22 prekršajna suda, Visoki trgovački sud Republike Hrvatske, 8 trgovačkih sudova, Visoki upravni sud Republike Hrvatske, 4 upravna suda, Državno odvjetništvo Republike Hrvatske (DORH), 15 županijskih državnih odvjetništava, 22 općinskih državnih odvjetništava i Ured za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta (USKOK)<sup>1</sup>. Značajnije su izmjene nastupile u svezi nadležnosti odlučivanja po žalbama, tako da od 1. travnja 2015. svaki županijski sud u Republici Hrvatskoj postao je nadležan za odlučivanje u drugom stupnju o žalbama protiv presuda svih općinskih sudova u kaznenim postupcima, a od 1. veljače 2016. godine svaki županijski sud bit će nadležan za odlučivanje u drugom stupnju o žalbama protiv odluka za sve ostale vrste građanskih predmeta. Rezultati reorganizacije trebali bi povećati učinkovitost rada sudova te pridonijeti specijalizaciji sudaca, a dovesti i do ekonomičnijeg upravljanja resursima.

### "Sistem slučajne dodjele predmeta"- eSpis

U RH "sistem slučajne dodjele predmeta" propisan je *Zakonom o sudovima* (Narodne novine 28/13, 33/15, 82/15), dok *Sudski poslovnik* (»Narodne novine«, br. 37/14) te *Pravilnik o radu u sustavu eSpis* (Narodne novine 35/15) detaljnije razrađuje gore spomenute odredbe Zakona o sudovima. Zakon o sudovima, člankom 10. propisuje da se poslovi sucima i sudskim vijećima raspodjeljuju prema rasporedu utvrđenom za svaku godinu (godišnji raspored poslova). Predmet koji je prema takvom rasporedu dodijeljen određenom sucu ili vijeću smije biti dodijeljen drugom sucu ili vijeću samo u slučaju njihove spriječenosti. Pravomoćan godišnji raspored poslova predsjednik suda dužan je dostaviti predsjedniku neposredno višeg suda i Ministarstvu pravosuđa. Poslovnik određuje da se sudovi mogu koristiti informatičkom tehnologijom i drugim tehnologijama automatske obrade podataka te da se poslovnikom propisuje način postupanja sudova koji koriste sustav eSpis. Početak korištenja sustava eSpis, za svaki pojedini sud, određuje se odlukom ministara pravosuđa nakon što za isto budu ispunjeni tehnički i organizacijski uvjeti.

Primjena načela slučajne dodjele predmeta kroz kompjuterski sustav započeo je sa projektom eSpis 2001. godine potpisivanjem ugovora između Vlade Republike Hrvatske i Svjetske banke o kreditiranju izrade jedinstvenog informacijskog sustava za upravljanje sudskim predmetima. Sudski poslovnik

<sup>1</sup> <https://pravosudje.gov.hr/istaknute-teme/reorganizacija/6177>

(Narodne novine 158/2009) koji je stupio na snagu 1. siječnja 2010. propisao je način postupanja sudova koji koriste sustav eSpis - Jedinstveni informacijski sustav za upravljanje sudskim predmetima. Prema podacima Ministarstva pravosuđa svi redovni sudovi (osim upravnih i prekršajnih sudova, te Općinskog građanskog suda u Zagrebu) obuhvaćeni su eSpisom te analogno tome trebali bi primjenjivati kompjutorski sistem godišnjeg rasporeda predmeta.

Primjera radi, na stranici Županijskog suda u Osijeku objavljen je godišnji raspored poslova od 2010. do 2016<sup>2</sup> godine; prema podacima iz godišnjih rasporeda predmeta u prvostupanjskim kaznenim predmetima, te drugostupanjskim povodom žalbe, prvostupanjskim i drugostupanjskih građanskim predmetima, obavlja se prema članku 26. Sudskog poslovnika (kompjuterski sistem), dok se za suce istrage, suce predmeta USKOK-a, ratnih zločina raspored predmeta obavlja prema članku 27. Sudskog poslovnika, i prema primitku predmeta abecednim rasporedom sudaca. Isti način dodjele predmeta primjenjuje i Županijski sud u Splitu.

Slučajna dodjela predmeta u rad sudovima predstavlja jedan od europskih standarda nepristranog i nezavisnog suđenja pred zakonom ustanovljenim sudom te treba insistirati na njegovoj daljnjoj provedbi, osobito u kaznenim predmetima, koje često javnost doživljava kao "politički motivirane postupke".

## Objavljivanje sudskih odluka i izvještaja o radu

*Ustavnim zakonom o Ustavnom sudu RH* propisuje se obaveza objavljivanja odluka i važnijih rješenja Ustavnog suda u "Narodnim novinama". Objavljivanje ustavnosudske prakse, te važnijih podataka na službenim Internet stranicama Ustavnog suda<sup>3</sup>, propisano je načelom javnosti djelovanja USRH. Članak 4. *Poslovnika Ustavnog suda RH* ("Narodne novine", broj 181 od 14. studenoga 2003.), kao i čl. 29. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu RH (NN 99/99, 29/02, 49/02) propisuju obvezu objavljivanja u "Narodnim novinama" odluka i važnijih rješenja Ustavnog suda, donesenih u postupku ocjene suglasnosti zakona s Ustavom, odnosno suglasnosti drugih propisa s Ustavom i zakonom, te odluke i rješenja donesenih u ustavnosudskim postupcima za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda zajamčenih Ustavom. Ako više odluka ili rješenja počivaju na istoj pravnoj osnovi i istom ili sličnom činjeničnom stanju objavit će se samo jedna odluka, odnosno rješenje.

Kazneni zakon RH propisuje obvezu javnog objavljivanja presude za kazneno djelo počinjeno javnim objavljivanjem<sup>4</sup>, u pravilu u medijima. Ostali zakonski propisi reguliraju obvezu objavljivanja informacija, osobito *Zakon o pravu na pristup informacijama* (NN 25/2013, 85/15). Zakonom o pravu na pristup informacijama propisana je obveza objavljivanja informacija tijelima javne vlasti da na internetskim stranicama, na lako pretraživ način, zakone i ostale propise koji se odnose na njihovo područje rada, opće akte i odluke koje donose, kojima se utječe na interese korisnika, s razlozima za njihovo donošenje; a što se analogijom primjenjuje i na sudove.

Tako je VSRH u svom izvješću o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama iznio da je tijekom 2010., shodno pravu na objavljivanje informacija objavio 8401 sudskih odluka VSRH i 230 odluka drugih sudova na internet stranici Vrhovnog suda. Danas na njihovoj stranici stoji podatak da je ukupno objavljenih 170821 odluka, ali iste su anonimizirane i teško pretražive. Ujedno, učestalost ili pravodobnost njihova objavljivanja, u pravilu, datira najmanje mjesec dana od dana izrade i otprevka odluke. Općinski ili županijski sudovi iznimno rijetko objavljuju cjelovite sudske odluke.

2 <http://sudovi.pravosudje.hr/zsos/index.php?linkID=23>

3 <http://www.usud.hr>

4 Kazneni zakon RH, čl. 80 (N.N. 125/11, 144/12) propisuje **obvezu javnog objavljivanja** presude kojom se proglašava krivim počinitelj kaznenog djela, sud može na zahtjev zainteresirane osobe ili državnog odvjetnika kad je to u interesu oštećene osobe ili u javnom interesu odrediti da se ona u cijelosti ili djelomično javno objavi o trošku počinitelja. Određujući sredstvo, vrijeme, način i ostale okolnosti javnog objavljivanja presude, sud mora nastojati da te okolnosti odgovaraju okolnostima objavljivanja sadržaja kojim je počinjeno kazneno djelo.

U svezi postupka anonimizacije sudskih odluka ne postoji ujednačena praksa. *Pravila o anonimizaciji sudskih odluka*, kao i *Upute o načinu anonimizacije sudskih odluka*, čiji je temelj čl. 6. Sudskog poslovnika, donio je predsjednik VSRH 31. prosinca 2003., a objavljeni su na stranicama VSRH<sup>5</sup>. Navedenim pravilnikom anonimizirani su podaci vezani uz stranke u postupku, njihove punomoćnike, zakonske zastupnike, svjedoke kao i oštećenike. Suprotno tome, Visoki trgovački sud RH, u sklopu projekta "Sudska praksa Visokog trgovačkog suda RH", realiziranog u skladu sa Nacionalnim programom suzbijanja korupcije 2006. - 2008., omogućava pregled najnovije prakse Visokog trgovačkog suda i trgovačkih sudova te su, putem njega, odluke prvostupanjskih i drugostupanjskih sudova u konkretnim predmetima postale dostupne javnosti. Ovo je jedinstveni primjer objavljivanja sudskih odluka bez anonimizacije. Na taj se način jača transparentnost rada sudova i sudaca, stvara mogućnost javne kontrole, ali i korištenja baze odluka u znanstveno-istraživačke i edukativne svrhe na pravnim fakultetima<sup>6</sup>.

Objavljivanje sudskih odluka se našlo u sukobu dva interesa i pravna načela – načela javnosti rada državnih institucija i prava na dostupnost informacijama, te prava na zaštitu osobnih podataka. Iz provedenog istraživanja razvidno je da postojeći zakonski propisi nisu dovoljan pravni okvir za ujednačeno postupanje i tumačenje navedenih normi. Kazneni zakon RH, čl. 146, propisuje nedozvoljenu upotrebu osobnih podataka. U Hrvatskoj je pristup javnim informacijama, kao Ustavom zajamčeno pravo, novina priznata posljednjim izmjenama Ustava, iako je svoj zakonski okvir to pravo dobilo još prije 10 godina. Promjenom Ustava u lipnju 2010. u članak 38. unesena je odredba stavka 3. kojim se jamči pravo na pristup informacijama koje posjeduju tijela javne vlasti, dok ograničenja moraju biti propisana zakonom, razmjerna interesu koji se štiti, te nužna u demokratskom društvu (pročišćeni tekst, NN 85/10.). Uslijed nepotpunosti u pravnom i institucionalnom okviru, nedovoljno razvijene kulture transparentnosti te nepoštivanja zakonskih obveza, realizacija načela transparentnosti u praksi je u ozbiljnom zaostatku za stanjem koje je poželjno i potrebno. Posljedice su nesagledive za zakonitost i pravnu sigurnost, odgovornost vlasti, efikasnost u trošenju javnih prihoda i učinkovitost za postizanje ciljeva javnih politika. Korupcijske afere i nedostatak povjerenja u vlast i pravosuđe stvarnost su hrvatskog društva, stoga je nužno jačati transparentnost u javnom upravljanju i radu.

Provedbom projekta IPA 2009. „Implementacija eSpisa na odabrane općinske sudove“ razvijena je i implementirana usluga elektroničke oglasne ploče (e-Oglasna ploča) te je time omogućena dostava pismena sudionicima u sudskim postupcima putem oglasne ploče korištenjem informacijskih tehnologija. E-Oglasna ploča za sada je implementirana samo na neke sudove. Tako je koriste svi općinski sudovi, osim Općinskog kaznenog suda u Zagrebu, tek pet županijskih sudova, šest prekršajnih sudova, a same objave se razlikuju po primjeni upute o načinu anonimizacije. Većina sudova objavljuje odluke bez anonimizacije osobnih podataka stranaka.

Povjerenje u pravosuđe bi znatno naraslo objavljivanjem presuda, kao i statistika sudova, drugih izvještaja i općenito većom transparentnošću rada. Odredbom članka 45. *Zakona o sudovima* („Narodne novine“, br. 28/13, 33/15), na snazi od 1. travnja 2015. godine propisano je da je predsjednik Vrhovnog suda Republike Hrvatske dužan jednom godišnje, najkasnije do 30. travnja tekuće godine, Hrvatskom saboru podnijeti izvješće o stanju sudbene vlasti u prethodnoj godini. Prvo izvješće o stanju sudbene vlasti predsjednik Vrhovnog suda podnio je za 2013. godinu.

---

5 <http://www.vsrh.hr/>

6 <http://www.sudacka-mreza.hr/sudska-praksa.aspx>



## Imenovanje, napredovanje i razrješenja sudaca

### Uloga suca - *conditio sine qua non* reforme pravosuđa

Ustavni i zakonodavni okvir (Ustav RH, Zakon o sudovima, Zakon o državnom odvjetništvu, Zakon o Državnom sudbenom vijeću, Zakon o plaćama sudaca i drugih pravosudnih dužnosnika), treba predstavljati dobru pravnu osnovu za uspostavu neovisnosti pravosuđa. Postupak izbora, napredovanja, imenovanja i razrješenja sudaca i državnih odvjetnika, njihova stegovna odgovornost, trebaju u potpunosti isključiti utjecaj politike odnosno zakonodavne i izvršne vlasti. Pravo na pošteno suđenje, te najvažniji aspekti toga prava – pravo na neovisni i nepristrani sud, pravo na pravično suđenje, te pravo na suđenje u razumnom roku, zajamčeni su *Konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda* (članak 6.) i *Ustavom RH* (članka 29.), a uvjeti za ostvarivanje poštenog suđenja su: stabilan i sređen pravni sustav, kontinuirano stručno usavršavanje sudaca, državnih odvjetnika, odvjetnika i ostalih pravosudnih djelatnika. Kodeks sudačke etike izričito navodi etičko načelo u obavljanju sudačke dužnosti neovisnost i nepristranost, potom ustavnost i zakonitost, te jednakost postupanja prema svim sudionicima postupka.

### Izlaganje profesora Pravnog fakulteta u Zagrebu Alana Uzelca na okruglom stolu održanom 14. prosinca u Novinarskom domu:

*Već je više od četvrt stoljeća prošlo od mojih prvih sudjelovanja na okruglim stolovima koji su bili posvećeni reformi pravosuđa u kontekstu zaštite ljudskih prava. Kad sam bio pozvan na ovaj skup utvrdio sam da je, zapravo, i moj prvi ozbiljan pravno-znanstveni tekst, koji je bio objavljen 1989. godine u Našoj zakonitosti, bio rezultat jednog sličnog okrugloga stola, u bitnome bio posvećen temi pravosuđa i ljudskih prava, a naslov teksta bio je Ustavni poredak bez ljudskih prava, ljudska prava bez ustavnog poretka. I u tom tekstu sam između ostaloga i naglašavao da je nepristranost sudstva i njegova institucionalna nezavisnost osigurana kroz sustav podjele vlasti doktrinom "checks and balances", najvažniji instrument za uspostavu pravne države i jamstvo adekvatne interpretacije zakona i vladavine prava. Naravno, samo nezavisno, ali istodobno i visoko stručno i djelotvorno sudstvo može se uhvatiti u koštac sa ovako visokim izazovima. Danas bih se zato jednim dijelom vratio na svoj rad prvijenac, i to tako da postavim nekoliko teza koje će se odnositi na aktualno stanje u reformi pravosuđa, u svjetlu razvoja u proteklom razdoblju, s naglaskom na pomake koji su se događali u procesu pristupanja Europskoj uniji, te nakon pristupanja Europskoj uniji sve do danas. I u ovom izlaganju bih se onda usredotočio na izbore i napredovanje sudaca, no i na neke druge teme. Iz tih zapažanja o aktualnom stanju pravosudnih reformi bit će vidljivo da je moje mišljenje da se stanje u bitnome ne popravlja i da bi dugoročno bilo potrebno temeljito revidirati pristup reformi pravosuđa, pa ću zato onda i zaključno postaviti pitanja koja je nekad postavljao i moj prvi tekst, a to su pitanja posvećena ustavnoj dimenziji. Naime, kao što svi dobro znamo, ovih dana je popularno govoriti o potrebi političkog konsenzusa kako bi se mogle provesti ne samo zakonske reforme, nego i neke reforme koje zahvaćaju ustavne temelje, iako svi vjerojatno znamo da je takav konsenzus teško dostižan. Svejedno se možda treba i pitanje ustavnih odredbi o sudbenoj vlasti, osobito onih koje se odnose na izbore i imenovanja i napredovanja sudaca, treba propitati. Ja ću to pitanje razmotriti iz perspektive pitanja o tome koje aktualne odredbe u najvećoj mjeri priječe uspostavljanje djelotvornog, nepristranog, visokostručnog i kvalitetnog pravosuđa koje bi se moglo uhvatiti u koštac sa svim osjetljivim društvenim problemima, pa tako i sa temom koja je danas na dnevnom redu, dakle procesuiranje zločina i govora mržnje.*

*Počeo bih najprije sa nekoliko pitanja i teza. Prvo pitanje je koliko možemo biti zadovoljni sa stanjem pravosuđa i s kvalitetom i djelovanjem kadrova u pravosuđu. Na to pitanje je, kao što dobro znamo, vrlo teško odgovoriti na temelju objektivnih podataka i usporedbi, jer je metodologija za to još*

uvijek tek u začetku. Ona se nije ustalila. No, ono što možemo u svakom slučaju utvrditi jest da se oko stanja u pravosuđu formiraju dva dijametralno suprotstavljena stava. S jedne strane, u medijima, i javnosti uopće, prisutan je vrlo kritičan stav prema pravosuđu i njegovim nositeljima, i uz pravosuđe se onda često u javnom diskursu vezuju pojmovi kao što su sporost, nesposobnost, korupcija. Sa druge strane, pak, u redovima same sudbene vlasti je, često možda i dominantan, stav da sa pravosuđem i sudstvom u bitnome nema većih problema, odnosno da problemi, ako ih i ima, proizlaze iz nerazumijevanja javnosti o načinu na koji sudstvo djeluje, problemi proizlaze iz senzacionalističkog načina izvještavanja, iz nepripremljenih i prebrojnih promjena propisa, te političkih pritisaka na nositelje sudbene vlasti. Na taj se način oblikuju dva iz temelja različita diskursa između kojih ima vrlo malo stvarnog dijaloga, što se u posljednje vrijeme također počinje uočavati kao dodatan problem, kao fenomen odvajanja i hermetičkog zatvaranja pravosuđa za javnu kritiku. Moja teza uz ovo pitanje jest da je kritika javnosti uvijek bila demokratski korektiv i refleksija djelovanja pravosuđa i da je ona u osnovi dobra. Stajalište javnosti i javnih medija nisu uvijek besprijekoran odraz stvarnog stanja i činjenica, no ona su jedan od glavnih indikatora zadovoljstva ili nezadovoljstva radom pravosuđa, i to upravo od strane onih kojima bi pravosuđe trebalo služiti. Pravosuđe bi, bez obzira na moguće pogrešno poimanje pojma "nezavisnost pravosuđa", trebalo biti svjesno da je njegov povlašteno institucionalni položaj upravo u funkciji toga da bolje služi ostvarenju svoje temeljne društvene svrhe, a to je da bude pouzdan i kvalitetan javni servis građana i svih onih koji se nalaze pod njegovom jurisdikcijom. Dakle, iako je sasvim točno da je javno i medijsko praćenje rada pravosuđa često nestručno pa i neprimjereno, civilno je društvo i ovlašteno i pozvano da prati njegov rad. Upravo radi prevladavanja uzajamnog nepovjerenja, a nekad čak i animoziteta, vrlo je važno održavati na ovakvim okruglim stolovima dijalog između predstavnika pravosuđa i predstavnika korisnika pravosuđa. Taj dijalog u prvom redu pomaže shvatiti da problem zaista postoji, a onda i u tome da ga se prepozna i bolje opiše. Drugo pitanje koje bih postavio jest pitanje kako se oblikovala i provodila strategija reforme pravosuđa, prije svega u razdoblju pridruživanja Hrvatske Europskoj uniji. Preliminarno, trebalo bi kazati da je pojam "reforma pravosuđa" danas dosta istrošen i u velikoj mjeri kompromitiran. Naime, reforma pravosuđa bila je krilatica još od kraja 80-ih godina, a od sredine 90-ih godina pa sve do danas u Hrvatskoj je kontinuirano na dnevnom redu. Paralelno možemo uočiti da su promjene u domeni djelovanja pravosuđa i sudbene vlasti bile izrazito spore u gotovo svim ključnim aspektima. Nema konkludentnih dokaza da se funkcioniranje pravosudnog aparata korjenito izmijenilo. Tamo gdje i postoje poneki indikatori promjena, iz moga područja na primjer, u statistikama ovršnih predmeta koji su u većoj mjeri izmješteni na javno bilježništvo ili financijsku agenciju, taj pravac promjena može čak biti i dvojben. Jedno što se nedvojbeno može ustvrditi oko reforme pravosuđa jest da se pritisak na njeno oblikovanje i provođenje bio ojačao i konkretizirao u kontekstu pristupnih pregovora sa Europskom unijom. Pravosuđe i ljudska prava, kao tema notornog poglavlja 23 pristupnih pregovora bili su vrlo prominentni u usporavanju Hrvatskog pristupa Europskoj uniji.

Za naš današnji okrugli stol o tom pitanju postavio bih tri teze. Prva, europski interes za djelovanjem hrvatskog pravosuđa može poslužiti kao dodatni indikator potrebe za značajnijom transformacijom domaćeg pravosuđa. Ako se i iz europske i iz komparativne perspektive uočavaju nedostaci koji mogu ugroziti funkcioniranje Hrvatske kao članice europske zajednice, onda te nedostatke treba shvatiti ozbiljno. Drugo, iako je europski pritisak imao ulogu akceleratora i katalizatora promjena, on nije bio dostatan da se u razdoblju pregovora dovrše reformski planovi i provedu u djelo. Odlika o zatvaranju poglavlja 23 bila je na kraju politička odluka, a ne konstatacija da se stanje u pravosuđu u bitnom promijenilo te da su nedostaci u njegovom radu otklonjeni. U bitnome, pri zatvaranju poglavlja 23 zadovoljilo se izgledima da će se nastaviti promjene koje su načelno i na normativnoj razini prihvaćene, i na nekim mjestima polovično uvedene. Treća teza – pritisak Europske unije, unatoč svog načelnog pozitivnog djelovanja, donio je sa sobom nekoliko novih problema. Prvi je problem bio u tome da je reforma domaćeg pravosuđa od unutarnjeg pitanja postala

*pitanje vanjske politike. Dijalog s europskim ekspertima sve se više počeo odvijati na političkoj razini, a paralelno je slabio, a djelomično i nestajao dijalog s domaćim ekspertima, stručnom javnošću i pravosuđem kao takvim. Započete reforme vrlo se slabo obrazlagalo i komuniciralo, a odgovor na većinu pitanja često je bio: to mora biti tako jer to tako Europska unija traži. A dobro znamo da je pridruživanje Europskoj uniji bio politički imperativ. U tom je smislu i resorno ministarstvo, Ministarstvo pravosuđa, u sve većoj mjeri počelo funkcionirati kao Ministarstvo vanjskih poslova. To je dovelo i do pomaka u postavljanju ciljeva. Pravosudne su se reforme provodile radi tog da bi se prema van, prema Europskoj uniji u prvom redu, stvorio dostatan dojam promjene, i to na kratke staze. Srednjoročni i dugoročni ciljevi, i stvarne promjene, u mjeri u kojoj su pokušavane, bile su tek na sekundarnom mjestu. Pomak pravosudnih reformi u sferu vanjske politike u mandatu posljednje vlade vidljiv je već i u osobi ministra. Ako pogledamo biografiju aktualnoga ministra, on je po svojoj profesionalnoj formaciji u najvećoj mjeri bio diplomat, a svakako ne pravosudni dužnosnik. Zanimljivo je da je i kao diplomat, po diplomatskim kriterijima, aktualni ministar Miljenić bio i najuspješniji ministar. On je, naime, jedini koji je od osamostaljenja uspio izdržati na istom položaju cijeli ministarski mandat. Dvojbeno je, međutim, je li njegova razmjerna ministarska dugovječnost, pa čak i relativna popularnost u javnosti, rezultat diplomatskog uspjeha u stvaranju dojmova, ili rezultat stvarnih uspjeha u radu ministarstva koje je vodio, odnosno još uvijek provizorno vodi. Sveukupno, do ulaska u Europsku uniju, i bez obzira na relativno dugotrajan period pregovora od oko sedam, osam godina, bitnije reforme u odnosu na hrvatsko pravosuđe velikim su dijelom još uvijek ostale na razini strategija, donesenih, no još neprovedenih zakona, i poludovršenih promjena. Prelazim i na treće pitanje. Što su postigle pravosudne reforme u području osiguranja kvalitete pravosudnih kadrova, te kakav je trend uočljiv od pristupanja Hrvatske u punopravno članstvo Europske unije? U kontekstu pristupanja Europskoj uniji jedan od izabranih pravaca promjena na kojima su eksperti Europske komisije inzistirali odnosio se na uvođenje objektivnih kriterija regrutacije i imenovanja sudaca i drugih pravosudnih kadrova. S jedne strane Europska je unija podržavala jačanje institucija kao što su Pravosudna akademija, te uvođenje Državne škole za pravosudne dužnosnike, kao i općenito sustav inicijalnog i kontinuiranog profesionalnog treninga i usavršavanja. S druge strane, podržavao se sustav koji bi na svim razinama, od prvog zaposlenja u pravosudnom sustavu, redovito u svojstvu sudskog vježbenika, preko prvog imenovanja za suca, do svih daljnjih odluka o napredovanju i promicanju, počivao na, po mogućnosti, što objektivnijim i transparentnijim kriterijima. Dotada postojeći sustav odabira i imenovanja u izvješćima o napretku smatrao se, citiram, neprikladnim, netransparentnim i bez uniformnih objektivnih kriterija. Jednako tako, održavao se i rad pravosudne inspekcije - transparentnost disciplinskih postupaka protiv sudaca, kao i snaženje kapaciteta Ministarstva pravosuđa da planira strateški razvoj i reforme. Kako bi se odgovorilo na opravdane kritike iz europskih redova, oko 2010. godine usvojeno je više promjena u načinu selekcije kandidata za suce, izboru sudaca, odlučivanju o njihovom napredovanju, te u imenovanju predsjednika sudova. U kratkim crtama, za buduće potencijalne kandidate za suce uveden je kompetitivni sustav selekcije za upis u Državnu školu za pravosudne dužnosnike. Samo se kroz Državnu školu za pravosudne dužnosnike moglo doći do sudačkoga imenovanja, naglašeni su objektivni i kvantifikabilni kriteriji u obliku sustava bodovanja za kandidate koji sudjeluju u postupcima izbora sudaca, te je umanjen udjel subjektivne ocjene kandidata na intervjuima pred Državnim sudbenim vijećem. Uz to, reformiran je i način izbora predsjednika sudova, a Pravosudna je akademija doživjela kratko razdoblje relativne autonomije i napretka. Na temelju svih tih promjena, premda su one u mnogim elementima ostale nedorečene i neusklađene, pregovori o poglavlju 23 uspješno su okončani, a Hrvatska je ušla u Europsku uniju. No, čak i djelomično i nepotpuno provedene reforme ostavile su iza sebe brojne nezadovoljnike, u prvom redu u redovima onih koji se nisu uspjeli kvalificirati ili promaknuti po novim pravilima, na primjer među mnogobrojnim sudskim savjetnicima koji su po ranijim propisima računali da će se među suce plasirati kvaziautomatski dosjelošću, a sada po novim pravilima više nisu mogli, ili*

željeli, se upisati u Školu za pravosudne dužnosnike. Anegdotalno, mnoge se od njih tješilo formulom: pričekajte da Hrvatska uđe u punopravno članstvo, a onda će se sve dosadašnje promjene mirno moći demontirati, tako da će se sustav vratiti na stare i ustaljene načine funkcioniranja. Jesu li se ova predviđanja ostvarila? Čini se da anegdotalna priča o demontaži reformi nakon pristupanja u Europsku uniju nisu sasvim bez osnova. Uostalom, sličan se scenarij događao i u drugim državama koje su pristupale u Uniju, na primjer u susjednoj Sloveniji. Tipično, nakon reformskog vala tijekom pregovora dolazi, nakon pristupa, do retrogradnog perioda u kojem se reforme dokidaju, da bi se tek postupno smjer ponovno mijenjao i svari kretale unaprijed.

U ovom svom uvodnom izlaganju ograničio bih se samo na nekoliko primjera iz kojih se može vidjeti da i hrvatske pravosudne reforme nakon pristupa u Europsku uniju kreću u suprotnom pravcu koji zaista prijete da dovede do demontaže nekih od ključnih elemenata koji su u pristupnim pregovorima bili prepoznati i priznati kao uvjet objektivnog i transparentnog pravosudnoga sustava. Prvi primjer kojeg bih dao su planirane izmjene u odredbama o prijemu vježbenika u pravosudna tijela i pravosudnom ispitu. Već sam rekao da upravo kroz vježbeničku praksu i kroz ispit, se suci, pa i druge elitne pravne profesije, regrutiraju. Riječ je, inače, o izmjenama koje samo zbog izbora još nisu finalizirane, ali se nalaze u visokom stupnju spremnosti u resornom ministarstvu u očekivanju formiranja Sabora, za koje se u ovom kontekstu nadamo da će biti čim kasnije. Njima bi se u bitnome dokinuo sustav prema kojem se od 2008. godine kandidati na pravosudnom ispitu rangiraju u nastojanju da se razluče njihove sposobnosti i kvalitete, te bi se vratilo na raniju praksu da se kandidati na ispitu ocjenjuju samo s ocjenom "položio" ili "nije položio". K tome, planira se i dodatno profesionalno zatvaranje procesa regrutacije budućih sudaca i državnih odvjetnika u hermetički krug pripadnika pravosudnih elita uvođenjem pravila koja bi otklonila i dosadašnje skromno sudjelovanje vanjskih ispitivača. Time se ponovno otvaraju vrata da se kroz takozvane strukturirane intervjuje institucionalizira subjektivni pristup koji otvara prostor za nepotizam i selekciju izvan objektivnih stručnih kriterija. K tome se u postupku imenovanja kandidata za vježbenika u pravosudnim tijelima, što je praktički jedan od najvažnijih elemenata za ulazak u buduću sudačku karijeru, predviđa eliminiranje svih ranijih ostvarenih uspjeha, u prvom redu ocjena na fakultetu, kao kriterija za odabir kandidata, nego se po istoj formuli izbor predviđa obaviti na temelju internog testa, te ponovno internog usmenog razgovora pred internim povjerenstvom u Ministarstvu. Time se u načelu obezvrjeđuje rad i dostignuća pojedinih kandidata i u potpunosti zanemaruje njihov kontinuitet rada, čime se šalje budućim sucima poruka da višegodišnji trud nije uopće bitan, već je bitno samo zadovoljiti interne, u visokoj mjeri netransparentne kriterije. Drugi primjer koji bih dao odnosi se na praksu novog Državnog sudbenog vijeća o imenovanju i promicanju sudaca. Naime, usprkos okolnosti da se kandidati za suce u postupcima imenovanja sudaca boduju na temelju nekoliko kriterija, od kojih je jedan dio vezan uz bodovanje ostvareno na temelju dosadašnjeg rada, a drugi dio na temelju bodova koje samo Vijeće dodjeljuje na temelju razgovora, tog strukturiranog intervjuja sa članovima Vijeća, od imenovanja novog Vijeća prekinuto je s praksom da se kandidati imenuju po listi i broju bodova. U nedavnim imenovanjima sudaca, primjerice, da je za najprestižnije promicanje u drugostupanjski sud opće nadležnosti u konkurenciji 85 sudaca imenovao kandidate koji su se po broju bodova, uključujući dakle i bodove koje je sam DSV dao na razgovoru, nalazili na 5., 8. i 13. mjestu. U drugom sličnom slučaju Vijeće je imenovalo 18. i 28. kandidata na rang listi od 57 prijavljenih kandidata. Praksa koju bi naš fakultet možda mogao u budućnosti primjenjivati prilikom ocjenjivanja studenata na ispitima. Zanimljivo je da je ovakvu praksu novi DSV formirao usprkos izričite odredbe zakona o Državnom sudbenom vijeću prema kojoj od 1.6.2011. godine odluka Vijeća, citiram, "mora biti utemeljena na ostvarenom broju bodova i utvrđenoj listi prvenstva kandidata". Završen citat. Ovu dosta jasnu odredbu u svome je očitovanju medijima Državno sudbeno vijeće reinterpreteriralo, pa je tako na temelju svoga čitanja značenja riječi "utemeljena" došlo do zaključka da ta norma, citiram "ne znači da lista prvenstva ima snagu kogentnog diktata po kojem bi izbor bio definitivno određen redoslijedom

kandidata na listi", već da to samo nalaže Vijeću da prilikom odlučivanja, citiram "uspostavi razumnu ravnotežu između numeričkih kriterija i kriterija koje nije moguće", citiram, "obuhvatiti numeričkim pokazateljima". U ovoj se interpretaciji Državno sudbeno vijeće okoristilo jednom novijom odlukom Ustavnog suda koja je, istina, pokazala razumijevanje za veći stupanj diskrecije u odlučivanju Vijeća o imenovanju, no koja je donesena povodom jedne ustavne tužbe na imenovanje još iz 2010. godine, dok obveze o utemeljenju odluke na ostvarenom broju bodova još nije bilo. Kako se vidi, odškrinuta vrata za diskreciju Državno sudbeno vijeće je sada širom otvorilo, pa ostaje za vidjeti hoće li i ovi novi slučajevi biti smatrani, izričitoj zakonskoj odredbi usprkos, razumnom ravnotežom između primjerenih i objektivnih kriterija. Ovi slučajevi odustajanja od nastojanja za objektiviranjem kriterija izvrsnosti predstavljaju, međutim, tek malenu iznimku uspoređenu s trećim primjerom – novim ustrojem profesionalne regrutacije kandidata za suce prema izmjenama i dopunama zakona o Pravosudnoj akademiji iz rujna ove godine. Naime, izmjene koje su nedavno stupile na snagu nisu samo korak unazad već sadrže de facto odluku o ukidanju Državne škole za pravosudne dužnosnike, dakle državne škole za suce, ili, ako ćemo malo i ublažiti ovu ocjenu, u svakom slučaju njenu posvemašnju marginalizaciju. Iako je Državna škola bila dio paketa koji je u kontekstu pregovora doveo do zatvaranja poglavlja 23, sadašnji režim umjesto njenog jačanja sadrži tri uzajamno povezana elementa koji svi zajedno dovode do zaključka da se od te škole u korijenu odustalo. Prvi je element skraćivanje njenog curriculuma s dvije godine na samo jednu godinu. Kako je i do sada školovanje u toj školi bilo ekstenzivno, po nekim ocjenama na razini osrednje večernje škole, ova promjena dodatno joj oduzima smisao. Drugi je element uvođenje mogućnosti da kandidati koji su nakon pravosudnog ispita četiri godine radili u pravnoj praksi izravno pristupe na završni ispit, čak i bez pohađanja ovako skraćenog profesionalnog školovanja u Državnoj školi. S obzirom da je ova promjena podešena prije svega mnogobrojnoj populaciji sudskih savjetnika za očekivati je da će na završnom ispitu biti više kandidata koji školu nisu pohađali, nego li onih koji će je pohađati. K tome, s obzirom na malobrojnost i dosadašnjih generacija, postavlja se pitanje hoće li kandidata koji bi školu pohađali uopće biti dovoljno da se nastava u njoj održava. Uza sve to, provođenje upisa u Državnu školu, a time posredno i odlučivanje o regrutiranju u redove sudaca, oduzeto je iz ruku Državnog sudbenog vijeća i Državnog odvjetničkog vijeća, te dano u ruke specifičnoj kadrovskoj komisiji koja se sastoji od dva suca Vrhovnog suda, dva državna odvjetnika i jednog službenika Ministarstva pravosuđa, a slična komisija odlučivala bi i o završnoj ocjeni u Državnoj školi koja bi trebala, ili determinira, kasniji izbor na sudačko mjesto. U kojoj će se mjeri razvlašćenje DSV-a iz ovog dijela procesa imenovanja i profesionalne regrutacije smatrati kompatibilnim sustavnim odredbama o njegovim ovlastima i funkcijama, ostaje za vidjeti. No, u svakom slučaju aktualne se izmjene mogu smatrati izvrsnom ilustracijom posteuropske antireformske pravosudne politike koja pokazuje da je povratak na staro ne samo moguć, nego, barem u narednom kratkoročnom razdoblju, stvaran i izvjestan. Završio bih ovo izlaganje konstatacijom da su opisane problematične dimenzije samo djelić u mozaiku tema koje je potrebno otvoriti kako bi se osiguralo da personalna i kadrovska struktura hrvatskog pravosuđa bude dorasla budućim izazovima. Za neke od tih tema potrebno je ne samo znanje i sposobnost, nego i institucionalne promjene, koje mogu pretpostavljati i promjene ustava. U kontekstu teme o kojoj govorim danas posebno bih istaknuo potrebe promjene u ovlastima, sastavu i načinu funkcioniranja Državnog sudbenog vijeća. Naime, i izvan tema o kojima se do sada govorilo, i o kojima sam i ja do sada govorio, pokazuje se da je u aktualnom ustavnom institucionalnom uređenju DSV slabo sposoban da se nosi s nekim od svojih temeljnih funkcija. Osim imenovanja sudaca, kod kojeg postoji inherentni problem sadržan u sastavu Vijeća, sistemska disfunkcionalnost postoji i kod djelovanja Vijeća u stegovnim postupcima, te osobito u svim pitanjima koja se odnose na imenovanja predsjednika sudova. Što se tiče stegovnih postupaka, pokazuje se da bez stalnog i profesionalnog tijela koje bi kontinuirano pripremalo i provodilo disciplinski postupak, taj postupak nije lako provesti pravično, djelotvorno i u razumnom roku. Većina usporedivih tijela u drugim zemljama takve posebne stegovne sudove ima u

sastavu, ili u okviru svojih sudbenih vijeća, a one raspolažu svim potrebnim istražnim i drugim sredstvima, te adekvatnim kadrom, što se za naš sistem, koji počiva na manje-više amaterskom i povremenom sudjelovanju članova u postupcima Državnog sudbenog vijeća, ne može kazati. U kontekstu imenovanja predsjednika sudova, manjkavosti institucionalnog uređenja još su vidljivije. Nesporno je da imenovanje predsjednika može biti od važnosti za neovisnost sudbene vlasti, no još je više jasno da glavina ovlasti predsjednika jest vezana uz poslove sudske uprave, dakle poslove administrativne naravi, od kojih uvelike ovisi djelotvornost i kvaliteta rada suda i pravosudnog sustava kao cjeline. Međutim, jednako kao što predsjednici sudova često ne raspolažu adekvatnim sredstvima i proračunom da unaprijede rad suda, tako i Sudbeno vijeće još manje raspolaže sredstvima da ocijeni vjerodostojnost programa kandidata za predsjednike, da kontinuirano provjerava rad odabranog kandidata, te da poduzima mjere da bi se otklonili uočeni nedostaci. Još važnije, to u bitnome i nije ustavna zadaća Državnog sudbenog vijeća jer se ono skrbi samo za osiguranje neovisnosti, ali ne i efikasnosti djelovanja sudbene vlasti. Još manje je dužno da se skrbi za primjerenost proračunskih sredstava namijenjenih radu sudova. Potonjim bi se, inače, po funkciji trebali baviti i Ministarstvo pravosuđa, kao i predsjednik Vrhovnog suda, no ni jedni ni drugi nemaju presudnu riječ u odabiru i imenovanju onih koji bi njihovu politiku trebali provoditi. U takvoj situaciji, u kojoj je odgovornost difuzna i fragmentirana, a ovlasti nedostatne, teško je kvalitetno ostvariti reformske ciljeve, pogotovo ako su i logistička sredstva za to nedovoljna ili nepostojeća. Ustavni položaj, sastav i ovlasti Sudbenog vijeća nisu jedina pitanja koja bi zahtijevala moguće intervencije ustavotvoraca. Tu bismo mogli pribrojiti i pitanje usklađivanja ustavne koncepcije nezavisnog i nepristranog suda s konvencijskom praksom i praksom Europskog suda za ljudska prava koja na ponešto drugačiji i manje formalan način poima što je to neovisan i nepristran sud, ili na engleskom "independent and impartial tribunal". Posebno pitanje koje bi tražilo intervenciju odnosi se na promjenu ustavnih odredbi o pravu na žalbu koje je, ovakvo kakvo jest, također u neskladu s europskom i komparativnom pravnom stečevinom, a ima i dalekosežne implikacije na djelovanje i rad domaćeg sudstva, primjerice, uzrokujući sve ove frustracije povodom čestih ukidanja i vraćanja na ponovno odlučivanje. Ima i drugih tema o kojima bih rado s vama govorio, međutim čini mi se da je moje vrijeme sada isteklo i da bih vam se svima srdačno zahvalio na pozornosti, i ostajem otvoren na sva daljnja pitanja. Hvala lijepa.

## Percepcija pravosuđa u javnosti

Tijekom 2015. godine zabilježili smo veći broj medijskih objava koje su dale osvrt na stanje u pravosuđu i na pojedine sudske odluke te bi i ovu godinu mogli nazvati godinom burnih pravosudnih zbivanja. Tako je već početkom 2015. velike nedoumice u javnosti izazvala odluka Ustavnog suda RH po ustavnoj tužbi pravomoćno osuđenih za ratni zločin počinjen u Osijeku, okr. Branimira Glavaša i drugih<sup>7</sup>. Posljedice navedene odluke, koju je Ustavni sud donio četiri godine nakon uložene ustavne tužbe, te svojom sporošću razmatranja ozbiljno narušio povjerenje u pravnu sigurnost, su nesagledive kako za osuđenike, podnositelje ustavnih tužbi, koji su, osim Branimira Glavaša već odslužili svoje zatvorske kazne, potom na postupke egzekviture u drugim državama, u navedenom predmetu Bosna i Hercegovina, koja je svojom odlukom potvrdila presudu VSRH te uputila Branimira Glavaša na služenje zatvorske kazne, a najviše na oštećenike kaznenog postupka koji je navedenom odlukom vraćen u stadij nepravomoćne osuđujuće presude. Nizale se su različite sudske odluke, kako nacionalnih sudova tako i Europskog suda za ljudska prava: revizijska odluka Vrhovnog suda u slučaju Franak, ukidanje nepravomoćne presude u predmetu Fimi media, ili Draganu Paravinji, presuda protiv Mladena Naletića – Tute, Milorada Momića, Zdravka Tolimira, Josipa Gucića za ratno profiterstvo, Zorice Gregurić radi razbijanja ploča sa dvojezičnim natpisima, Željka Sabe, Andre Vlahušića, uvjetna

<sup>7</sup> Ustavne tužbe podnijeli su Branimir Glavaš, Ivica Krnjak, Gordana Getoš Magdić, Dino Kontić, Tihomir Valentić i Zdravko Dragić protiv presude Vrhovnog suda Republike Hrvatske broj: I Kž 84/10-8 od 2. lipnja 2010. i presude Županijskog suda u Zagrebu broj: X-K-rz-1/07 od 8. svibnja 2009.

osuda Tomislava Horvatiničića, kao i odluka Velikog vijeća Europskog suda za ljudska prava u Strasbourg u predmetu Dvorski v. Hrvatska.

Prema zadnjem istraživanju javnog mnijenja o pravosudnom sustavu iz srpnja 2010. godine, agencije Ipsos Puls, bilo je razvidno postojanje nepovjerenje značajnog dijela građana u pravosudni sustav RH. To nepovjerenje se izražavalo kroz apsolutnu većinu građana koji ne vjeruju da pravosudna tijela (sudovi i državno odvjetništvo) svoj posao obavljaju u skladu sa zakonom i njihovom društvenom ulogom. Da se radi o nepovjerenju koje je specifično vezano za sam pravosudni sustav, a nije posljedica općeg nepovjerenja u društvene institucije, vidljivo je iz činjenice da se pravosudna tijela nalaze na dnu liste institucija prema ukupnoj razini povjerenja.

Izvještaj o stanju pravosuđa u EU, objavljen u ožujku 2014., primjenom standarda/mjerila EU, Hrvatska se nalazi među najlošije ocijenjenim državama po učinkovitosti i percepciji neovisnosti pravosuđa. Učinkovitost pravosudnih sustava prati se i ocjenjuje prema trajanju postupaka, stopi rješavanja predmeta i broja predmeta u postupku. Također se prati način na koji su nacionalni pravosudni sustavi ustrojeni radi zaštite sudske neovisnosti u određenim okolnostima u kojima bi ona mogla biti ugrožena te se analiziraju mjere pravne zaštite od, primjerice, premještaja ili razrješenja sudaca. Kvaliteta se procjenjuje na temelju obvezne izobrazbe sudaca, praćenju i evaluaciji djelovanja suda, proračuna i ljudskih resursa dodijeljenih sudovima te dostupnosti informacijskih i komunikacijskih tehnologija i metoda alternativnog rješavanja sporova.

Ono što dodatno zabrinjava jest činjenica da dosada poduzete mjere i naponi u unapređenju funkcioniranja pravosudnog sustava ne rezultiraju masovnim osjećajem pozitivnih pomaka u funkcioniranju pravosudnog sustava.

## **Izlaganje novinarkе Slavice Lukić na okruglom stolu održanom 14. prosinca u Novinarskom domu:**

### **Povjerenje u rad pravosuđa i pravnu sigurnost – problemi i perspektive**

*Dobar dan svima. Ja vidim da sam ovdje u debeloj manjini, morat ću paziti što govorim jer tužbe pljušte, ali vidim da je dosta i odvjetnika za stolom.*

*Dva su temeljna diskursa koja su potpuno različita kad se ocjenjuje rad pravosuđa. Jedan, naravno, koji vlada unutar samih sudačkih krugova, koji je zapravo dominantno stajalište da hrvatsko pravosuđe, naravno, ima još uvijek stanovitih tranzicijskih problema, ali da po kvaliteti ne odudara od pravosuđa, u suštini, od pravosuđa država kojima se približavamo, i da teškoće s kojima se suočava su prije svega izvanjske prirode, da su uzrokovane čestim promjenama normativnog okvira, čestim promjenama zakona i pretpostavljam da su jednim dijelom i u pravu. Drugi diskurs je onaj koji je vrlo kritičan u odnosu na rad pravosuđa, i to je zapravo i diskurs medija, i velikim dijelom mediji vjerojatno i kreiraju nekakvo dominantno raspoloženje građana prema pravosuđu, ali bojim se da mediji nisu isključivi krivci za to.*

*Prema ovogodišnjem istraživanju Organizacije za ekonomsku suradnju i razvoj, koja je mjerila stupanj povjerenja građana u policiju, pravosuđe, politički sustav i povjerenje građana, jednih u druge, u europskim zemljama, Hrvatska je među pet država sa najmanjim stupnjem povjerenja u institucije. Istraživanje je objavljeno u listopadu ove godine. Kad je posrijedi povjerenje u pravosuđe Hrvatska se nalazi među tri europske države čiji građani imaju najniži stupanj povjerenja. Manje povjerenje u pravosuđe od hrvatskih građana imaju samo Portugalci i Bugari. Dakle, ta niska razina povjerenja i kritičnost građana prema pravosuđu jednim dijelom potječe iz njihovih osobnih iskustava koje sami imaju sa sudovima. Nama novinarima se građani često javljaju sa frustracijama i primjedbama, prije svega na dugotrajnost postupka i na pravično suđenje. Zatim, građani to jednim dijelom temelje i na iskustvu svojih bližnjih, članova obitelji i znanaca pred sudovima, a dijelom građani svoj stav o*

kvaliteti pravosuđa, naravno, formiraju iz medijski posredovane slike o onome što se događa u pravosuđu. Naravno, Udruga hrvatskih sudaca nerijetko ističe da su za nepovjerenje građana u pravosuđe prvenstveno krivi mediji, dakle mi novinari, zbog senzacionalističkog, tendencioznog, nestručnog načina izvještavanja o radu sudova i događajima vezanih uz pravosuđe. Moram priznati da se osobno ne mogu u potpunosti, odnosno ne mogu se gotovo uopće složiti s tom ocjenom, iako naravno ne želim braniti medije uvijek i pod svaku cijenu jer, naravno, u medijima, u hrvatskim medijima, danas je puno senzacionalizma, površnosti, ali smatram da ipak za taj dominantni kritički dojam građana prema pravosuđu je u prvom redu zaslužno samo pravosuđe. Ja ću ovdje pokušati skrenuti pažnju na nekoliko glavnih, odnosno nekoliko razloga koji mi se čine jako važni za formiranje takve slike, i nekoliko tema kojima smo se i mi novinari od ulaska Hrvatske u Europsku uniju pretežito bavili, i preko tih tema zapravo se u velikom dijelu formira stav javnosti i povjerenje građana u pravni sustav. Jedna od tih tema koje su sigurno snažno oblikovali predodžbu građana o radu pravosuđa i pravne sigurnosti u Hrvatskoj su takozvani veliki korupcijski, antikorupcijski sudski postupci. Riječ je, naravno, o velikim USKOK-čkim predmetima koji su otpočeti u finišu pristupnih pregovora Hrvatske s Europskom unijom, a poklopili su se, slučajno ili ne, s odlaskom bivšeg premijera Ive Sanadera s premijerske dužnosti. Pokrenuti su, svi se dobro sjećamo, mahom u zadnje dvije godine premijerskog mandata Jadranke Kosor. Spomenut ću samo neke od njih: afera Podravka, HAC, Poštanska banka, u kojoj je uključen najviši menadžment velikih državnih tvrtki, a zatim, kao kruna antikorupcijskih sudskih postupaka, i predmeti protiv samog bivšeg premijera Ive Sanadera. Svima njima je zajedničko bio spektakularan početak hapšenja nerijetko pred televizijskim kamerama, zatim curenje informacija iz istraga, bilo curenjem USKOK-čkih iskaza, bilo curenjem drugih dokaza koji su poprilično sablažnjujuće djelovali na javnost. U svemu tome, naravno, ja nisam sigurna da su mediji bili na razini zadaće, ali, naravno, mediji su se natjecali u tome tko će doći do više informacija i tko će ih plasirati na što spektakularniji način. Oni su svjedočili o šokantnim razmjerima kriminala u koje je uključen najviši menadžment državnih tvrtki i sam državni vrh. To je naravno pobudilo u javnosti velika očekivanja. Ulaskom u Europsku uniju građani su očekivali da je pravosuđe u jednoj mjeri makar reformirano, i da se uspjelo izvući iz stiska politike, da je dobilo jedan novi zakon, Zakon o kaznenom postupku, koji državnom odvjetništvu daje puno odrješitije ruke. Dakle, stvorena su, ukratko, velika očekivanja koja, čini mi se kako vrijeme protječe, nisu ispunjena. Zahvaljujući ishodima tih velikih antikorupcijskih sudskih postupaka, odnosno njihovom trajanju i njihovim sadašnjim ishodima, stvoreno je poprilično nezadovoljstvo u javnosti.

Tu bih izdvojila nekakve tri grupe problema. Nerijetko se nakon provedenih suđenja događa da izrečena kazna nipošto nije u skladu sa nekakvim očekivanjima javnosti, odnosno stječe se dojam da su kazne koje sudovi izriču preblage, pogotovo kada je riječ o osobama koje su ili politički ili financijski vrlo moćne. U novije vrijeme imamo jednu od takvih presuda koja je prilično sablažnila javnost, a riječ je naravno o presudi Tomi Horvatinčiću za ubojstvo dvoje talijanskih turista, koje je završila uvjetnom presudom od godinu i osam mjeseci, uvjetno na tri godine. Nekakav je opći i zajednički čvrst dojam u javnosti da je presuda apsolutno nepravedna i da je Horvatinčić privilegiran zato što je imućan. Druga vrsta sudskih ishoda kad je riječ o takvim predmetima je, a koja frustrira javnost, naravno i kojom smo se mi novinari poprilično bavili, je kad sud prvog stupnja donese osuđujuću presudu, a zatim se presuda ukida na Vrhovnom sudu i vraća na ponovno suđenje. Jedan od takvih primjera je, primjerice, presuda za HYPO, presuda za FIMI mediju. Treći ishod velikih korupcijskih suđenja koji također frustrirajuće djeluju na javnost, i s kojim smo se mi u medijima s razlogom bavili su odluke Ustavnog suda koje pravomoćne presude, koje su posljedice jednog velikog i višegodišnjeg angažmana Državnog odvjetništva, sudova, poništavaju, zapravo ukidaju zbog povrede ustavnih i konvencijskih prava i vraćaju na ponovno suđenje. Rekla bih da ovakva praksa Ustavnog suda djeluje ne samo obeshrabrujuće na javnost, nego i na Državno odvjetništvo i redovne sudove koji su uložili ogromnu energiju i ogromne kapacitete da te postupke dovedu do kraja. Dakle, javnost nekako stječe dojam da



je, čak i onda kad neki od velikih antikorupcijskih sudskih postupaka dobiju pravomoćni ishod, da moćne osobe koje su optužene/osuđene koriste Ustavni sud kao svojevrсни joker iz rukava. Odluke Ustavnog suda, iako nisu tema ovog okruglog stola, ali koliko čujem razmišljanja sudaca, silno zapravo uznemiruju i obeshrabuju borbu protiv korupcije, i stvaraju kod građana jedan poseban dodatni osjećaj nesigurnosti i malodušnosti.

Ono što bih rekla da posebno zbunjuje javnost, a time smo se prilično bavili mi novinari, je jedan novitet koji je unio Kazneni zakon koji je stupio na snagu 2013. godine, a to je, to su nagodbe i zamjena zatvorskih kazni radom za opće dobro. Naime, različite, za kontinentalno pravo neuobičajene, sudske presude su i posljedice novog ZKP, međutim čini se da su one u sudskoj praksi uzele zabrinjavajućeg maha. Događa se, naime, isuviše često, da sudionici u korupciji u koruptivnim, teškim koruptivnim djelima, dovoljno je da u istrazi i pred sudom priznaju vlastitu krivnju i da odcinkaju ostale i da dobiju povlašteni status, i samim tim vrlo često u nagodbi kaznu zatvora, kazna zatvora se zamjenjuje radom za opće dobro. Simbol i metafora takve presude je postalo već famozno guljenje krumpira od nekoliko mjeseci koje je dobio bivši ministar poljoprivrede Čobanković. Koliko se sjećam tu se radilo o pronevjeri oko 40 milijuna kuna državnog novca. Dakle, to su, to su nekakve sudske odluke koje su, rekla bih, formirale nekakav dominantni stav javnog mnijenja, građana ove države, o tome da zakoni postoje samo za obične ljude i da su sudovi strogi samo prema običnim građanima, a kada su u pitanju moćni onda postoje neki drugi kriteriji. Taj dojam je, nažalost, bio pojačan zadnjih godina i takozvanom praksom izlazaka iz istražnog zatvora uz jamčevinu, dakle novitetom koji je donio novi ZKP gdje je jamčevina protegnuta i na ostale uvjete za izlazak iz istražnog zatvora, ne samo u slučaju kada je postojala opasnost od bijega kao što je bio slučaj u ranijem ZKP-u. Naravno, uslijedio je niz slučajeva gdje su ljudi koji su osumnjičeni za teška koruptivna djela već nakon dva tjedna, ili nekoliko mjeseci, izlazili iz istražnog zatvora uz ogromne jamčevine koje su, naravno, skandalizirale hrvatsku javnost. Mislim da je tu gospodin Pripuz apsolutni rekorder, da je najkraće boravio u istražnom zatvoru. Ono što je posebno šokiralo javnost jest odluka Ustavnog suda u slučaju Milana Bandića i interpretacija Ustavnog suda zbog čega Milana Bandića treba pustiti van, a i još skandaloznije je naravno odluka o povratku 15 milijuna kuna jamčevine njegovog odvjetnika, koja, ako, ta odluka je, koliko znam, već i komentirana i pomno analizirana u stručnim krugovima.

Sljedeća tema s kojom smo se mi novinari bavili, a čini mi se da je jako važna i da na neki način znatno i snažno oblikuje odnos građana prema pravosuđu, to su honorarni poslovi sudaca. Naime, honorarni poslovi sudaca su njihovi angažmani na arbitražnim sudištima u različitim udrugama, dakle poslovi koji se tiču angažmana izvan sudačke dužnosti u užem smislu riječi. Dakle, to nisu samo angažmani u arbitražnim sudovima, nego i honorarna predavanja, suradnja sa odvjetničkim komorama, javnobilježničkim komorama. Nama je novinarima taj uvid u tu vrstu angažmana postao nešto jednostavniji i lakši nakon izmjena Zakona o sudovima 2012. godine kada je pojednostavljen pristup imovinskim karticama sudaca. Ja moram priznati da sam nakon uvida u imovinske kartice određenih sudaca, a propitivala sam Vrhovni sud, Upravni sud, dakle višu razinu sudovanja, ostala prilično šokirana kad sam shvatila da primjerice pojedini suci Vrhovnog suda godišnje zarade i više od 200 000 kuna honorarnih prihoda, govorim o neto iznosima, i kad sam shvatila da se ti honorarni prihodi u godišnjem iznosu mogu mjeriti sa njihovom godišnjom plaćom sudaca Vrhovnog suda. Onda se naravno zapitate dvije stvari: kako je moguće, kada ti ljudi rade svoj posao za koji ih plaćamo, svoj sudački posao, i mogu li ti visoki prihodi, visoki ne samo za hrvatske uvjete, na neki način utjecati na njihovu sudačku neovisnost i nepristranost. Zanimljivo je, recimo, da je samo u prvih 10 mjeseci 2013. godine jedan od sudaca građanskog odjela Vrhovnog suda zaradio 229 000 kuna neto honorara. Kad se to podijeli sa 10 mjeseci ispostavlja se da je on svakog mjeseca zarađivao 22 900 kuna, dakle i više od njegove mjesečne plaće na Vrhovnom sudu. Svi ti honorari dolazili su iz jednog te istog izvora – iz arbitražnog suda Hrvatske gospodarske komore. Onda se zaista pitate kada taj čovjek stigne raditi svoj

sudački posao. U 2012. i 2013. godini taj isti sudac je, recimo, od Hrvatske gospodarske komore zaradio 373 518 kuna. Poseban problem su honorarni prihodi i angažmani koji suci Županijskog suda u Zagrebu, najvećeg suda pred kojim se odvijaju najznačajniji i najteži, najkrupniji antikorupcijski predmeti, ostvaruju od arbitražnog sudišta Hrvatskog nogometnog saveza. Sudac Županijskog suda koji je ove godine izabran u Državno sudbeno vijeće je, recimo, u 2014. od Hrvatskog nogometnog saveza dobio 97 000 kuna. Godinu dana ranije dobio je 66 000 kuna, dakle u dvije godine je taj sudac zaradio 163 000 kuna od Hrvatskog nogometnog saveza. Naravno, postavlja se pitanje u kojoj mjeri Županijski sud može biti neovisan u predmetima koji se tiču korupcije u nogometu. Niz je takvih predmeta već i pravomoćno presuđen, a neki su sada u fazi istrage. Naravno bliske prijateljske veze Zdravka Mamića sa predsjednikom Županijskog suda je nešto o čemu smo mi u medijima dosta pisali i dosta propitivali, i naravno da to izrazito snažno formira stav građana prema neovisnosti pravosuđa. Županijski sud u Zagrebu je, kao što sam istaknula, jedan od najvećih županijskih sudova pred kojim se odvijaju vrlo, vrlo krupni predmeti, i naravno sve su to vrlo problematične točke na koje su mediji ukazivali, ja mislim s razlogom i s pravom, i na koje pravosuđe, pa i Udruga hrvatskih sudaca nije dala adekvatan odgovor.

Državno sudbeno vijeće, naravno, i način ulaska u sudačku profesiju i napredovanje je nešto o čemu neću puno, jer je kompetentniji i detaljnije od mene je govorio profesor Uzelać. Meni se jedino čini da ako, koliko čujem razmišljanja sudaca, nakon ulasku u Europsku uniju, naravno i zahvaljujući dobrim dijelom već spominjanoj odluci Ustavnog suda, Državno sudbeno vijeće uzima sebi za pravo da arbitrarno ocjenjuje kandidate i da vrlo često preskače rang listu koja je formirana zahvaljujući ocjeni sudačkog rada. Sve glasnije je nezadovoljstvo sudaca, i čini se da zakon o DSV-u koji je bio uvjet, jedan od uvjeta za zatvaranje pregovora, poglavlja 23, a koji je iziskivao da suci neposredno biraju svoje predstavnike u DSV i da se na taj način odmaknu od politike, je pokazao niz manjkavosti i očito će ga trebati mijenjati. Imamo sada već drugi saziv DSV-a koji je biran po tome sustavu. Meni se čini da, naravno, sadašnji saziv DSV-a je još u svojoj prvoj godini i čini mi se da mu treba dati vremena za neke čvršće ocjene, ali ono što je mene kao novinara poprilično čudilo u bivšem sazivu DSV-a, prethodnom sazivu DSV-a, je strahovito oklijevanje Državnog sudbenog vijeća, pa i pravnih fakulteta da iz toga tijela suspendiraju profesora Borisa Buklijaša nakon što je pokrenuta istraga protiv njega i nakon što je završio u istražnom zatvoru. To je bilo nedopustivo oklijevanje i bojim se da je nanesena ogromna šteta ugledu i vjerodostojnosti Državnog sudbenog vijeća.

Naravno jedan od elemenata koji također snažno utječu na formiranje stajališta prema radu pravosuđa su sudski procesi za ratne zločine. O tome će vjerojatno još biti vremena, biti govora. Ja bih samo podsjetila da jedan od najneobičnijih postupaka za ratne zločine je onaj za Grubore. Nadam se da će se jednog dana netko pozabaviti i, zapravo, detaljno analizirati što se sve dogodilo u pokušaju da se procesuiraju odgovorni za taj ratni zločin, i pred Haškim sudom i pred hrvatskim pravosuđem. Ako sam dobro informirana, ovih dana bi Vrhovni sud trebao donijeti odluku o prvostupanjskoj presudi. Ono što je posebno zanimljivo je da će se 17. prosinca ove godine navršiti punih šest godina kako je pokrenuta istraga protiv ratnog zapovjednika specijalne policije, Željka Sačića. Ta istraga još uvijek traje. Podsjetimo da je u siječnju ove godine napokon bila podignuta optužnica koja je ukinuta i županijska državna odvjetnica je zbog te optužnice smijenjena uz obrazloženje da ona nije dovoljno dorađena. Evo prošlo je 11 mjeseci od toga događaja, optužnice još uvijek nema.....

Nepriistranost pravosuđa i jednakost svih pred sudom preduvjet je bez kojeg nema slobodnog, otvorenog, demokratskog društva i bez kojeg kršenja ljudskih prava postaju česta pojava. Iako građanima/kama u Republici Hrvatskoj Ustav i pozitivni zakoni te brojne odredbe međunarodnih propisa osiguravaju te vrijednosti, svjesni smo da postojanje zakona i institucija još uvijek ne znači efektivnu vladavinu prava. Donošenje jedne pravne norme, a pogotovu njeno stvarno provođenje, zahtjeva više od formalnog aranžmana i mora se temeljiti na odnosu snaga u društvu unutar kojih će

društvo biti sposobno primorati državu da se drži vlastitih propisa. U *Strategiji razvoja pravosuđa* među sudionicima njezine provedbe izrijekom se navodi stručna i šira javnost, koja se poziva na sudjelovanje u razvoju pravosuđa na najrazličitije načine, organizirano ili individualno, a jedna od glavnih odrednica sustava strateškog planiranja i upravljanja je otvorenost za komunikaciju s javnošću. Stoga svojim aktivnostima želimo djelovati afirmativno i podržavajuće na jačanje nepristranosti i stručnosti pravosuđa, jačanje neovisnosti, samostalnosti i kapaciteta Državnog sudbenog vijeća i Državno odvjetničkog vijeća, dosljedne primjenu objektivnih i transparentnih kriterija kod imenovanja i napredovanja pravosudnih dužnosnika, stručno, materijalno i administrativno jačanje Pravosudne akademije, poticanje i jačanje kvalitete ljudskog potencijala u pravosuđu.

## Pojavnost i procesuiranje zločina iz mržnje

*Documenta* - Centar za suočavanje s prošlošću, Centar za mir, nenasilje i ljudska prava Osijek, udruga Pravda iz Bjelovara od srpnja 2015. godine provode projekt *Podrška strategiji razvoja pravosuđa u području ljudskih prava* koji ima za cilj doprinos postizanju europskih standarda u pogledu neovisnosti, nepristranosti, stručnosti i učinkovitosti pravosuđa u Hrvatskoj te podizanje društvene svijesti o značaju poštivanja ljudskih prava, unaprjeđenje prepoznavanja diskriminatorskih praksi u društvu te jačanje marginaliziranih skupina izloženih povredama prava. Od 1. srpnja nastavili smo kontinuirano pratiti suđenja uz podršku Fondova Europskog gospodarskog prostora i Kraljevine Norveške (EEA/NG). Uz već kontinuirano praćenje suđenja za ratne zločine obvezali smo se pratiti i rasprave u svezi kaznenih djela počinjenih iz mržnje, u svezi s člankom 87. st. 20. KZ, kao i kaznena djela: mučenje i drugo okrutno, neljudsko ili ponižavajuće postupanje (čl. 104. Kazneni zakon – KZ), povreda ravnopravnosti (čl. 125 KZ), povreda slobode izražavanja nacionalne pripadnosti (čl. 126 KZ), spolno uznemiravanje (čl. 156 KZ), javno poticanje na nasilje i mržnju (čl. 325. KZ). te postupaka pokrenutih temeljem Zakona o suzbijanju diskriminacije.

U prvih 6 mjeseci provedbe projektnih aktivnosti, poslali smo dopise na općinske sudove u Zagrebu, Rijeci, Splitu i Osijeku sa upitima o zakazanim raspravama u navedenim predmetima te prema dobivenim odgovorima, kao i informacijama u ročišnicima na Internet stranicama sudova, saznali smo da se tek 4 predmeta vode kao zločin iz mržnje. Ujedno smo pratili pojavnost zločina iz mržnje kroz medijske natpise i direktne prijave incidenata organizacijama civilnog društva. U pregledu navodimo neke od njih radi jasnije slike pojavnosti i učestalosti zločina iz mržnje/govora mržnje.

- Govor mržnje u Rijeci- Policijski službenici Policijske uprave primorsko-goranske<sup>8</sup>, koji su osiguravali javna okupljanja na navedeni datum (mimohod od Mosta hrvatskih branitelja do zgrade Gradskog poglavarstva, održavanje predstave u HNK Ivana pl. Zajca Rijeka te prosvjed organiziran ispred spomenutog kazališta povodom održavanja predstave), evidentirali su deset osoba koje su počinile ukupno 11 prekršaja iz domene *Zakona o prekršajima javnog reda i mira*, iz članka 6. (naročito drsko i nepristojno ponašanje) i članka 13. (tuča, svađa i vika) te su podnijeti optužni prijedlozi protiv deset osoba, starosti od 22 do 61 godine. Također, protiv sedmorice od njih podnijeti su optužni prijedlozi zbog počinjenja prekršaja iz članka 25. *Zakona o suzbijanju diskriminacije*. Prema procjenama policije predstavi je nazočilo oko stotinu posjetitelja, u mimohodu je sudjelovalo oko 300 sudionika, a u prosvjedu ispred kazališta oko 70-ak osoba.
- Prema podacima dostupnim kroz medijske natpise<sup>9</sup> dobivenih od Ministarstva unutarnjih poslova i Visokog prekršajnog suda od 2011. do danas, policija je evidentirala 62 osobe zbog

<sup>8</sup> <http://www.primorsko-goranska.policija.hr/MainPu.aspx?id=216699>, pristupljeno 11. kolovoza 2015.

<sup>9</sup> Izvor: <http://www.jutamji.hr/na-sudu-od--2010--samo-13-kazni-za-uzvik--za-dom-spremi-/1413042/>

javnog izvikivanja ili isticanja pozdrava “Za dom spremni” te je podnijela 60 prekršajnih i dvije kaznene prijave, a prekršajni sudovi su izrekli 13 osuđujućih presuda na novčane kazne do 700 kuna.

- Dana 24. lipnja 2015. godine Zagreb Pride je podnio kaznenu prijavu Općinskom državnom odvjetništvu u Zagrebu (u daljnjem tekstu: ODO Zagreb) protiv Hrvoja Šarića da je počinio kazneno djelo javnog poticanja na nasilje i mržnju time što je na *Facebook* stranici Zagreb Pride-a objavio tekst sadržaja „*Pedere u logore :D*“.
- Dana 23. srpnja 2015. UEFA je odredila Hrvatskom nogometnom savezu da preostale domaće utakmice u ovim kvalifikacijama ne može igrati na stadionu Poljud. Disciplinska komisija UEFA-e je donijela odluku o kazni Hrvatskom nogometnom savezu zbog kukastog križa koji je bio vidljiv na travnjaku splitskog stadiona Poljud tokom kvalifikacijske utakmice Hrvatska - Italija koja se igrala 12. lipnja ove godine.
- Dana 29. rujna 2015. trojica mladih muškaraca iz rasističkih pobuda pretukla su tamnoputog mladića (34) iz Ugande u prepunom tramvaju ZET-a nedaleko od Autobusnog kolodvora. Policija je uhitila jednog od napadača te je isti priveden u pritvor.
- Dana 14. listopada Zagrebačka policija uhitila je i predala pritvorskom nadzorniku dvojicu 18-godišnjaka koji su u utorak navečer prijetili ubojstvom 29-godišnjem Gambijcu i 35-godišnjem Zagrepčaninu koje su susreli na ulici u središtu grada. Izgred koji policija tretira kao zločin iz mržnje dogodio se u utorak oko 22 sata u Draškovićevoj ulici. Dvojica huligana, za koje se sumnja da pripadaju skupini *skinheads*, svojim su žrtvama prišli na tramvajskom stajalištu i počeli im prijetiti ubojstvom. Pritom su i napali 35-godišnjaka koji je lakše ozlijeđen.
- Dana 5. prosinca maloljetnici su provali u školu u Splitu te ispisali grafite sa nacističkim obilježjima. Policija je nakon kriminalističkog istraživanja poslala posebno izvješće nadležnom Državnom odvjetništvu.

### **Pojavnost i učestalost zločina mržnje u Republici Hrvatskoj**

Republika Hrvatska redovito izvještava Organizaciju za europsku sigurnost i suradnju/ Ureda za demokratizaciju institucija i ljudska prava (OEES/ODIHR) o pojavnosti zločina iz mržnje. Tijela prikupljanja statističkih podataka su MUP, Ministarstvo pravosuđa, DORH te Ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina Vlade Republike Hrvatske.

U zadnjem izvještaju ODIHR<sup>10</sup> je objavio usporedne statistike za period od 2009. - 2014. Kroz predstavljene statistike razvidno je da je prijavljeno 197 zločina iz mržnje: kaznenih i prekršajnih dijela čiji motiv počinjenja je bila predrasuda prema određenoj skupini građana (ciljanih društvenih skupina i njihovih pripadnika koje se mogu identificirati po određenim zajedničkim objektivnim značajkama kao što su rasa, boja kože, nacionalno ili etničko podrijetlo, vjera, spol, invaliditet seksualna orijentacija i rodni identitet). Ujedno, prema navedenim statistikama tijekom 2014. najveći broj zločina iz mržnje počinjen je zbog rasne pripadnosti (rasizam i ksenofobija).

---

<sup>10</sup> Izvor: <http://hatecrime.osce.org/croatia?year=2014>

Year	Hate crimes recorded by police	Prosecuted	Sentenced
2014	22	60	6
2013	35	57	85
2012	17	19	15
2011	57	20	10
2010	34	34	3
2009	32	Not available	Not available

Izvor: <http://hatecrime.osce.org/croatia?year=2014>

Prema izvještavanju OCD, zabilježeno je još nekoliko incidenta koja su registrirale kao zločine iz mržnje: Židovska vjerska zajednica "Bet Israel" u Hrvatskoj prijavila je uništavanja Židovskog groblja, učestale anonimne prijetnje te pošiljku sa otrovom za štakore, a Sveta stolica prijavila je provalu u splitsku katedralu. Nepoznati počinitelji nisu ukrali ništa od vrijednih predmeta, ali su dirali svetojhraništa ili tabernakule u kojima se čuvaju hostije za pričest. Navedeni incidenti nisu registrirani od policije kao kaznena/prekršajna djela počinjena iz mržnje ili predrasude zbog vjerske pripadnosti.

Prema dostupnim podacima vezanim za statistiku za prvu polovicu 2015. godine, MUP ima zabilježeno 7 slučajeva zločina iz mržnje, koji su većinom bili etnički motivirani. Broj prijava je do kraja 9. mjeseca je naraslo na 15, smatramo prvenstveno zbog događanja u Rijeci na obljetnicu VRA Oluje. Ujedno, sudovi su donijeli tri pravomoćne presude u prvih 6 mjeseci 2015. godine.

## **Iz izlaganja na okruglom stolu održanom 14. prosinca u Novinarskom domu, zamjenica Glavnog državnog odvjetnika Andrea Šurina Marton:**

### **Postupanje državnih odvjetništava u predmetima zločina iz mržnje**

*....Vlada Republike Hrvatske donijela je Protokol o postupanju u slučaju zločina iz mržnje koji bi trebao osigurati uvijete za djelotvoran i cjelovit rad nadležnih tijela koja sudjeluju u otkrivanju, postupanju i praćenju zločina iz mržnje, i propisuje obveze tih tijela, način i sadržaj suradnje, ostale aktivnosti nadležnih tijela, pa i između ostalog i to da će Državno odvjetništvo voditi evidenciju o svim predmetima zločina iz mržnje. I prije donošenja tog protokola, još 2006. kada je uvedena definicija zločina iz mržnje u kazneni zakon, Državno odvjetništvo Republike Hrvatske donijelo je naputak o postupanju u predmetima zločina iz mržnje koji obvezuje sva niža državna odvjetništva, a u kojem je zatražilo da državna odvjetništva u predmetima zločina iz mržnje postupa s posebnom žurnošću ali istovremeno i s posebnom pozornošću, da je potrebo razmotriti sve okolnosti konkretnog slučaja i tek tada donijeti meritornu državno-odvjetničku odluku. Isto tako tim naputkom obvezana su sva državna odvjetništva da o primitku tih prijava za zločine iz mržnje i poduzetnim radnjama moraju odmah izvijestiti više državno odvjetništvo, odnosno Državno odvjetništvo Republike Hrvatske, a dopunom tog naputka dane su i upute o izradi optužnih akata, odnosno činjeničnog i pravnog opisa, te je navedeno kako su državna odvjetništva, neovisno o kazneno procesnoj obvezi zastupanja određenih kaznenih predmeta, ovisno o zaprečnoj kazni, dužna zastupati sva kaznena djela počinjena iz mržnje. Isto tako državna odvjetništva su upozorena na to da su dužna obratiti pažnju na odgovarajuću kaznu, odnosno ukoliko smatraju da kazna koja je po sudu izrečena nije adekvatna da u svakom slučaju u tim predmetima reagiraju žalbom. Što se tiče obaveza državnih odvjetništva. ona su i po čl. 42. Zakona o državnom odvjetništvu dužna izvještavati više državno odvjetništvo o pojedinom predmetima od*

*posebnog državnog interesa, ili u kojima se pojavljuju složena činjenična ili pravna pitanja, pa se ponekad u tim predmetima također, zbog svih okolnosti, pojavljuje potreba i obaveza da o tome izvijeste više državno odvjetništvo. Središnju evidenciju zločina iz mržnje vodi DOHR, koja se godišnje usklađuje s evidencijom Ministarstva unutarnjih poslova, te tako usklađena evidencija dostavlja se Ministarstvu pravosuđa. Državno odvjetništvo, po čl. 40 st. 1. jednom godišnje i Hrvatskom saboru dostavlja izvješća o stanju i kretanju prijavljenog kriminaliteta u prethodnoj godini i pravnoj problematici u pojedinom području. Državno odvjetnička izvješća svake godine sadrže i poglavlje koje se odnosi na zločine iz mržnje. U smislu podataka koliko je prijava zaprimljeno, koliko je podignuto optužnica, koliko je presuda, podnesenih žalbi, dakle statističkih podataka, i eventualno nekih novih pojavnosti u toj pravnoj problematici, ukoliko u tijeku protekle godine budu uočena. Državno odvjetništvo u toj koncentriranosti na ta kaznena djela i posvećivanje pažnje tim kaznenim djelima surađuje i s brojim drugim tijelima koja se bave tom pravnom problematikom, prvenstveno policijom, a onda i pravobraniteljima, nevladinim udrugama, organizacijama, odborima Hrvatskog sabora. Državni odvjetnici sudjeluju na gotovo svim edukacijama koje u odnosu na navedenu problematiku budu organizirane, na radionicama, okruglim stolovima, konferencijama. Sudjeluju u radnim skupinama, pa tako Državno odvjetništvo RH ima i članicu u radnoj skupini za praćenje zločina iz mržnje, i doista u svom radu posvećuje značajnu pažnju navedenim kaznenim djelima."*

## **Govor mržnje – kamen spoticanja hrvatskog pravosuđa**

Govor mržnje je inkriminiran u kaznenom djelu javnog poticanja na nasilje i mržnju

Čl. 325 st. 1. Tko putem tiska, radija, televizije, računalnog sustava ili mreže, na javnom skupu ili na drugi način javno potiče ili javnosti učini dostupnim letke, slike ili druge materijale kojima se poziva na nasilje ili mržnju usmjerenu prema skupini ljudi ili pripadniku skupine zbog njihove rasne, vjerske, nacionalne ili etničke pripadnosti, podrijetla, boje kože, spola, spolnog opredjeljenja, rodnog identiteta, invaliditeta ili kakvih drugih osobina. (KZ NN 125/11, 144/12, 56/15, 61/15)

Isto tako je tim kaznenim djelom uvedeno sankcioniranje i onoga tko javno odobrava, poriče ili znatno umanjuje kazneno djelo genocida, zločina agresije, zločina protiv čovječnosti ili ratnog zločina, ako je usmjereno prema skupini ljudi ili pripadniku skupine radi njihove rasne vjerske ili nacionalne ili etničke pripadnosti, podrijetla ili boje kože, i to na način koji je prikladan potaknuti nasilje ili mržnju protiv takve skupine ili pripadnika te skupine. Ovo kazneno djelo, uvedeno u novi *Kazneni zakon*, posljedica je usklađivanja hrvatskog kaznenog zakonodavstva sa zakonodavstvom Europske unije, odnosno implementacije Okvirne odluke Vijeća 2008/913/PUP od 28. studenoga 2008. o suzbijanju određenih oblika i načina izražavanja rasizma i ksenofobije kaznenopravnim sredstvima<sup>11</sup>. Hrvatski zakonodavac je čl. 325. obuhvatio sve oblike koje je zahtijevala okvirna odluka. Okvirna odluka davala je mogućnost ograničenja kažnjive zone na način da za stavak 3. - javno opraštanje i poricanje zločina genocida sukladno svojim pravnim sustavima ograniče kažnjiva ponašanja na one zločine koji su kao takvi utvrđeni pravomoćnom presudama. Isto tako je dopustila ograničenje u stavku 1. - javno poticanje na nasilje i mržnju, da se ograniči samo na ona ponašanja koja narušavaju ili realno prijete narušavanju

11 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008F0913&from=EN>

javnog reda. Ta ograničenja hrvatski zakonodavac nije uvrstio, dakle ostavio je širu zonu kažnjivosti, no istovremeno je ovo kazneno djelo pozicionirao u glavu kaznenih djela protiv javnog reda i time, te je stoga *ratio* i objekt ove inkriminacije javni red, odnosno prijetnja narušavanju javnog reda. Ove zakonske odredbe ne obuhvaćaju, a što je u skladu sa Konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, svaki govor u kojem bi mogli prepoznati neke elemente mržnje, vrijeđanja, diskriminacije, nego onaj koji bi dakle bio poticajan, podstrekački prema drugima i javno poticao i pozivao na nasilje i mržnju. To naravno izaziva i najveće dvojbe i poteškoće u primjeni ove odredbe u praksi, kako točno razgraničiti i gdje je precizna granica između konvencijski ustavnog i na sve načine zagaraniranog prava na slobodu govora i slobodu izražavanja, i ograničavanja tog prava na istu tu slobodu. Prema konvenciji o ljudskim pravima, članak 10, dakle, znamo da propisuje pravo na slobodu izražavanja bez miješanja javne vlasti, bez obzira na granice te slobode izražavanja, no istovremeno u članku 17 zabranjuje zlouporabu prava na tu slobodu govora, ograničavanje miješanja u pravo na slobodu govora, no istovremeno zabranjuje zlouporabu tog prava na slobodu govora ukoliko se prelaze odrađene granice i na taj način ugrožavaju prava drugih. Koji su to kriteriji, koje su to granice, naravno nije nigdje precizno i jasno propisano. Europski sud za ljudska prava je iskristalizirao nekoliko kriterija koje on sugerira preispitati kada procjenjujemo da li neka izjava predstavlja govor mržnje u smislu kaznenog djela, a to je prvenstveno ispitati svrhu govora - da li postoji namjera, dakle širenje nekakvih rasističkih, diskriminatornih ideja tim govorom ili se radi o nekakvom informativnom govoru u kojem osoba iznosi nekakve svoje osobe stavove. Zatim bi trebalo preispitivati sadržaj govora - da li je on prikladan potaknuti mržnju i nasilje, i konačno kontekst govora u smislu utvrđivanja statusa i uloge počinitelja, dominantne društvene klime, način, mjesto, na koji način i kroz koji medij je izražena određena izjava, i koja je konačno bila ciljana publika. Sve te kriterije, dakle, trebalo bi procjenjivati od slučaja do slučaja kako bi se s relativnom sigurnošću utvrdilo da li se radi o govoru mržnje koji bi predstavljao kazneno djelo ili se pak radi o društveno nedopustivom, politički neprimjerenom i na neki način neprikladnom govoru, ali koji iako u sebi sadrži nekakve vrijednosne sudove i diskriminatorne karakteristike ipak ne predstavlja kazneno djelo nego predstavlja slobodu govora koja je kao takva nužna u pluralističkom i demokratskom društvu. Ono što posebno zabrinjava je prisutnost govora mržnje putem medija ili u anonimnim komentarima na medijskim portalima, za koje prema novim intencijama će odgovarati nakladnici kao najučinkovitije sredstvo suzbijanja nekontroliranog širenja govora mržnje, kao i činjenice da su počinitelji često osobe mlađe živote dobi. Vraćajući se u povijest i sagledavajući različite društveno povijesne kontekste možemo vidjeti da se govor mržnje koristio uvelike u konfliktnom i ratnom razdoblju kada je služio kao propaganda kojom se legitimiziralo diskriminatorno i kriminalno ponašanje koje je dovelo do mnogih teških zločina. Poznavajući opasnost takvog ponašanja moramo biti spremni na njegovo nedvojbeno prepoznavanje i sankcioniranje. Dozvoljavanjem da govor mržnje bude jedan od legitimnih načina komunikacije produbljujemo predrasude, negativne stereotipe, stigme i mržnju prema određenim pojedincima i skupinama te dovodimo u pitanje demokratska načela te onemogućavamo sudjelovanje različitih grupa u javnoj sferi djelovanja. Javno osuđivanje svih zločina i govora iz mržnje je jedan od bitnijih mehanizama za suzbijanje nasilja i podjela u društvu koji se prožima s osvještavanjem javnosti i aktivnosti autoriteta u svojstvu pozitivnog primjera.

## **Iz izlaganja na okruglom stolu održanom 14. prosinca u Novinarskom domu, profesorice Pravnog fakulteta u Zagrebu Maje Munivrane Vajde:**

*"...Što je to uopće govor mržnje? Govor mržnje kao takav nije definiran jednom obvezatnom pravnom definicijom. Međutim, pri njegovom definiranu u pravilu se svi pozivaju na jedan "soft law" dokument - preporuku Vijeća Europe o govoru mržnje iz '97. godine koja na vrlo širok, sveobuhvatan način pristupa govoru mržnje i eksplicitno ga temelji na rasnoj mržnji, ksenofobiji, antisemitizmu, netoleranciji, itd.. Dakle lista nije taksativna. Ono što ovu temu čini kamenom spoticanja, možda pomalo tendenciozno rečeno, u hrvatskom kontekstu, a mislim da je čini kamenom spoticanja i u europskom kontekstu, je kolizija s jednim od temeljnih ljudskih prava - pravom na slobodu izražavanja, koje je apostrofirano nizom međunarodnih i domaćih dokumenata. Ali u svim tim dokumentima je jasno rečeno kako pravo na slobodu izražavanja nije apsolutno i ono se u određenim situacijama može ograničiti, a jedno od dopuštenih ograničenja je upravo sankcioniranje govora mržnje.....Hijela bih ukazati i na jedan dokument iz 1966. godine, koji se često zanemaruje. To je Međunarodna konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije koja izrijekom traži od država da kao kazneno djelo propišu ono što se vrlo široko može podvesti pod govor mržnje. Hrvatska je članica ove konvencije, notifikacijom o sukcesiji. Odbor za ukidanje rasne diskriminacije, koji je provedbeno tijelo uz ovu konvenciju, naveo je u svojoj nedavnoj preporuci iz 2013. godine kako kazneno-pravnu reakciju ipak treba sačuvati samo za najteže oblike govora mržnje, te kako izražavanje mišljenja o povijesnim činjenicama ne bi trebalo biti zabranjeno ni kažnjivo. Međutim, isto tako je jasno rečeno kako javno poricanje ili nastojanje da se opravda genocid ili zločin protiv čovječnosti treba biti kažnjivo onda kada predstavlja poticanje na rasno nasilje ili mržnju.*

*Nadalje, Okvirna odluka Europske unije o rasizmu i ksenofobiji zahtijeva od država članica da transponiraju njene odredbe u svoja zakonodavstva i da inkriminiraju kao kazneno djelo zapriječeno kaznom zatvora: javno poticanje na nasilje i mržnju, počinjeno širenjem letaka, slika ili nekih materijala, javno odobravanje, negiranje ili znatnu trivializaciju, odnosno umanjene međunarodnih zločina, i to prema Statutu Međunarodnog kaznenog suda, ali isto tako i fašističkih, odnosno nacističkih zločina prema povelji Nirnberškog tribunala iz 1945. godine<sup>12</sup>. Hrvatski zakonodavac je to i učinio 2011., odredbama koje su stupile na snagu 2013., te ove oblike inkriminirao kroz jedno kazneno djelo javnog poticanja na nasilje i mržnju. U odnosu na Okvirnu odluku naš je zakonodavac proširio temelje diskriminacije odnosno govora mržnje i na spolno opredjeljenje, što smatram osobiti bitnim u hrvatskom kontekstu. Sam Europski sud za ljudska prava je rekao kako je pozivanje na mržnju i nasilje spram pripadnika LGBT zajednice jednako opasno za društvo i demokraciju kao i ono počinjeno na osnovi nacionalne ili etničke pripadnosti.... Istovremeno, naš zakonodavac nije ograničio kažnjivost samo na one genocide, odnosno zločine protiv čovječnosti, koji su ustanovljeni presudom međunarodnog ili nacionalnog suda, što u teoriji znači da bi netko tko recimo poriče genocid nad Armencima u Hrvatskoj mogao biti kažnjen; međutim samo ako je takvo poricanje učinjeno na način koji je prikladan potaknuti nasilje ili mržnju protiv Armenaca u Hrvatskoj - što će teško biti slučaj.*

*Koja se sporna pitanja otvaraju kroz ovo hrvatsko zakonodavstvo, i čini mi se kroz praksu naših sudova i državnih odvjetništava? Prije svega, postavlja se pitanje što je to javno poticanje odnosno pozivanje na mržnju?*

*U jednom dosta eksponiranom, sada pravomoćnom predmetu, upravo je tumačenje pojma „poticanje na mržnju“ dovelo do oslobađajuće presude jer je sud utvrdio kako je radnja okrivljenika lišena svakog imperativa na postupanje prema drugima. U preporuci Odbora za ukidanje svih oblika rasne*

<sup>12</sup> Nirnberški procesi bili su početak novog razdoblja u zakonodavstvu i međunarodnoj suradnji. Njihov temelj bio je vizionarski međunarodni ugovor (Londonska povelja), kojim je određeno procesno pravo za međunarodne i američke vojne sudove, osnovane baš za Nirnberške procese. Londonska povelja je potpisana 08. kolovoza 1945. godine



diskriminacije navodi se, između ostalog, međutim, kako javno poticanje odnosno pozivanje može biti izričito, ali može biti i implicitno kroz pokazivanje primjerice rasističkih simbola ili nošenja određenih znakova, uniformi i slično. Također, ono što je bitno reći je da za razliku od poticanja kao akcesornog oblika sudioništva u kaznenom pravu, a oni koji se bave kaznenim pravom će znati što to jest, poticanje i pozivanje u okviru ovog kaznenog djela ne mora dovesti do radnje na koju se potiče, dakle, kažnjivo je, i to ne kao pokušaj poticanja već kao dovršeno kazneno djelo, i kada nije dovelo do reakcije. No, treba uzeti u obzir rizik i vjerojatnost da bi takvo ponašanje dovelo do reakcije drugih. Kao sporno pitanje se može postaviti: ako se poticanje na nasilje i shvati usko kao poticanje drugih na činjenje konkretnih kaznenih djela kako onda shvatiti poticanje na mržnju? Iz presude Europskog suda za ljudska prava *Vejdeland protiv Švedske* iz 2012.<sup>13</sup> godine jasno se vidi kako je Europski sud smatrao da poticanje na mržnju ne sadrži nužno i poziv na čin nasilja ili drugo kazneno djelo. Napadi na osobe počinjeni vrijeđanjem, ismijavanjem i klevetanjem određenih skupina mogu biti dovoljni prema praksi Europskog suda za ljudska prava i čini mi se da je prostor za ocjenu da je riječ o poticanju na mržnju širi nego kada je riječ o poticanju na izravni čin nasilja, te da se već izricanje ideja koje u svojoj suštini šire ideju mržnje i diskriminacije, odbijanja i neprijateljstva može podvesti pod ovo kazneno djelo.

Ono što je također vrlo sporno iz moje perspektive je odnos prekršaja i kaznenih djela. Naime, oni koji se bave ovim pitanjem su svjesni kako je govor mržnje uže ili šire koncipiran ne samo kao kazneno djelo, već je inkriminiran i kroz niz prekršajnih odredbi od kojih posebno treba spomenuti Zakon o suzbijanju diskriminacije, Zakon o sprječavanju nereda na sportskim natjecanjima, Zakon o javnom okupljanju i Zakon o prekršajima protiv javnog reda i mira, te medijsko zakonodavstvo. Čini mi se da je možda jedan od najeksponiranijih nedavnih slučajeva govora mržnje u RH sankcioniran kao prekršaj, a u tom je predmetu Državo odyjetništvo izrijealom navelo kako je okrivljeni raspirivao mržnju. Stoga postavljam pitanje koja je razlika između raspirivanja mržnje i poticanja na mržnju? I koji su to kriteriji da bi se odlučilo da li će se krenuti u prekršajni ili u kazneni postupak kada postoji preklapanje između definicija, jer svi znamo da nakon presude Europskog suda za ljudska prava u predmetu *Maresti protiv Hrvatske*<sup>14</sup> nije moguće vođenje i prekršajnog i kaznenog postupka, te da ukoliko je prvo pokrenut prekršajni postupak nije više moguće pokrenuti i kazneni i uračunati već izrečenu sankciju u prekršaju u kaznenopravnu sankciju, što je prije bio slučaj. Također, iz primjera koje sam vidjela i kroz medije, vrlo često se govor mržnje podvodi pod Zakon o prekršajima protiv javnog reda i mira, kao obično vrijeđanje ili vikanje, i mislim da se na taj način ne iskazuje ona kriminalna količina koju u sebi govor mržnje nosi....

Nadalje, praksa Europskog suda za ljudska prava je obvezujuća za sva naša pravosudna tijela i u onim predmetima koji se ne tiču Republike Hrvatske. Kriteriji koje primjenjuje Europski sud odnose se i na nas. Još nismo imali predmeta koji se odnose na slobodu izražavanja pred ESLJP, ali vrlo je vjerojatno da će se u budućnosti i takvi naši predmeti pojaviti pred ESLJP. Treba spomenuti da osim kroz dopuštena ograničenja slobode izražavanja navedena u čl 10. st. 2. EKLJP Europski sud promatra ovu materiju i kroz članak 17., koji propisuje da se prava zajamčena konvencijom ne mogu koristiti eklatantno i manifestno na štetu drugih. Dakle, ne može se koristiti sloboda izražavanja kojom bi se u toj mjeri napadala i vrijeđala prava drugih, uključujući i njihovo pravo ne biti diskriminiran. U nizu predmeta Europski sud je našao kako podnositeljev zahtjev nije prihvatljiv, kako je "inadmissible", temeljem čl. 17. te nije uopće odlučivao dalje o tom predmetu. Predmet *W.P. i drugi protiv Poljske* iz 2004., koji mi se čini vrlo indikativan možda i za buduću hrvatsku sudsku praksu, se ne odnosi izrijealom na slobodu izražavanja već na pravo na okupljanje. Riječ je o udruzi koja je u svom temelju, u svom statutu, imala implicitne, ali jasne antisemitske stavove– tražila je da se izjednače poljske žrtve

13 Broj zahtjeva 1813/07: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-109046>

14 Zahtjev br. 55759/07 [https://www.pravo.unizg.hr/download/repository/ESLJP\\_Maresti\\_protiv\\_Hrvatske%5B1%5D.pdf](https://www.pravo.unizg.hr/download/repository/ESLJP_Maresti_protiv_Hrvatske%5B1%5D.pdf)

cionizma i boljševizma sa Židovima žrtvama nacizma, te pozivala na zaštitu žrtava cionizma i boljševizma od židovske manjine u Poljskoj. Europski sud je smatrao kako se statut udruge protivu upravo članku 17. te sankcioniranjem, kaznenom sankcijom, osnivača te udruge nije prekršeno njihovo pravo na slobodu udruživanja. Mislim da u hrvatskom kontekstu postoje i neke udruge koje u svojim temeljnim postavkama imaju vrlo jasne antisemitske i revizionističke motive, te to jasno iskazuju, međutim po mojim saznanjima, te udruge i dalje djeluju u Hrvatskoj. Europski sud za ljudska prava sa slobodom govora najviše se bavio kroz članak 10. i dopuštena ograničenja koja moraju biti predviđena zakonom, te moraju biti neophodna u demokratskom društvu. Ovaj zahtjev se ne odnosi samo na zakonodavca. Ne radi se samo o apstraktnoj ocjeni da je neki zakon nužan, već on obvezuje i svakog suca koji sudi u konkretnom predmetu jer se traži da je ograničenje neophodno u specifičnim okolnostima slučaja,. Također potrebno je da ograničenje služile legitimnom cilju, a kao legitimni ciljevi u kontekstu slobode izražavanja i govora mržnje mahom se navode sprečavanje nereda i zločina, te zaštita ugleda ili prava drugih. Kada je riječ o ovom drugom temelju moram spomenuti kako je u presudi Aksu protiv Turske<sup>15</sup>, relativno nedavno prije par godina, sud rekao kako negativni stereotipi o nekoj skupini, a u konkretnom slučaju se radilo o Romima, predstavljaju povredu ugleda i prava te skupine i povredu njihovog prava na privatni život, što je također pravo zajamčeno konvencijom u članku 8, i kako u takvim slučajevima treba balansirati između prava na slobodu izražavanja s jedne strane i prava na privatni život s druge strane. Dakle, nije riječ o mehaničkoj ocjeni već balansiraju u konkretnom predmetu. Sadržaj i priroda izjava predstavljaju prvenstveni kriterij. Pritom ukoliko je cilj govora zaštita ljudskih prava, taj se govor nikada ne može smatrati govorom mržnje. Također, važan kriterij je i javni interes o nekoj temi, a debate, primjerice, o povijesnim činjenicama se načelno uvijek smatraju pitanjem javnog interesa. Važan je i način na koji su izjave dane, pa će primjerice činjenica da su izjave dane u nekakvom poetskom materijalu, ili u knjizi koju će pročitati tek mali broj ljudi, govoriti u prilog zaključku kako ograničenje slobode izražavanja nije bilo nužno. No, ako je, primjerice, s druge strane riječ o letcima koji su distribuirani u školskim ormarićima djece i od kojih se djeca nisu mogla ograditi, u tom slučaju, to će govoriti u prilog kako je država trebala i legitimno je ograničila slobodu izražavanja podnositelja zahtjeva. Važan je i utjecaj koje su izjave imale, pri čemu se uzima u obzir i narav publike i način prijenosa izjava, da li je izjava distribuirana putem interneta i važnih medija koji izjavu lako čine dostupnom velikom broju ljudi. U jednom slučaju sud je naveo kako je izjava imala velik utjecaj jer je ponovljena 62 puta u radijskom eteru dok je u drugom slučaju smatrao kako s obzirom da se za diskriminatorne stavove, zalagala marginalna skupina koja nije imala nikakav lokalni utjecaj i nije bilo vjerojatno da bi to dovelo do ikakvih incidenata, nije bilo nužno ograničiti slobode govora. O ekonomskoj, društvenoj, političkoj klimi kao jednom od kriterija je također bilo riječi, a ono što treba uzeti u obzir je postojeći obrazac diskriminacije prema nekoj skupini. Dakle, nije isto ukoliko se u Hrvatskoj osporava genocid nad Armencima i ukoliko se primjerice osporavaju ratni zločini, evo konkretno možda, prema Srbima u Krajini ili pak genocid, odnosno barem zločini protiv čovječnosti u Srebrenici. Vrlo važna je i uloga i status govornika u društvu i publika kojoj je govor upućen. Već sam spomenula djecu kao ranjivu publiku, o čemu sud posebno vodi pozornosti, a bitno je uzeti u obzir i je li riječ o političkom diskursu. Kada je riječ o političkom diskursu države imaju najmanje slobodno polje procjene zbog važnosti političkog diskursa za demokratska društva. Međutim, istovremeno i političari imaju ogromnu odgovornost, koju Europski sud stalno ističe, da u svojim govorima, javnim istupima ne podižu tenzije gdje je to neprimjereno. Stoga je u nizu presuda Europskog suda za ljudska prava kao dopušteno ograničenje slobode izražavanja prihvaćeno kažnjavanje političara u njihovim matičnim državama, primjerice Le Pen protiv Francuske<sup>16</sup> ili Féret protiv Belgije<sup>17</sup>, zbog govora mržnje usmjerenog protiv imigranata i

15 Predmet br. 4149/04 i 41029/04, Presuda Drugog vijeća Europskog suda za ljudska prava od 22. lipnja 2010.: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-109577>

16 Zahtjev br. 18788/09; <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-98489>

muslimana. Važan kriterij, posebice kada je riječ o negiranju zločina, je protek vremena. Naime, u nedavnom predmetu *Perinçek protiv Švicarske*<sup>18</sup> iz listopada ove godine, a to je jedan od rijetkih predmeta koji je došao pred Veliko vijeće Europskog suda za ljudska prava, i o kojem je odlučivalo 17 sudaca (pri čemumoram reći kako ni oni nisu uspjeli postići među sobom konsenzus već je 7 sudaca ostalo u manjini, i zato je jasno kako nam još uvijek predstoji puno promišljanja i rasprava o ovim pitanjima, i na europskom nivou i kod nas) jedan od kriterija jebio protek vremena. U tom predmetu turski državljani je u Švicarskoj poricao genocid nad Armencima i sud je smatrao kako pravo na privatni život Armenaca izjavom Perinčeka nije povrijeđeno, s obzirom da je od 1915. do danas proteklo točno sto godina, , te je malo vjerojatno da postoji itko preživjeli, . Sud je također uzeo u obzir međunarodne obveze država, da li postoji obveza država da u konkretnom obliku inkriminiraju nešto kao govor mržnje, ali i konsenzus država o pitanju je li riječ o genocidu, pogotovo ako nema presude. Sud je nadalje kontinuirano u svojim predmetima isticao kako uloga Europskog suda nije da arbitrira u debatama o povijesnim činjenicama, no pri tome je također isticao kako je negiranje holokausta i nacističkih zločina nekompatibilno s vrijednostima Konvencije. Konačno ono što treba istaknuti, je kako sud u obzir uzima povijesno nasljeđe država o kojima je riječ, i kako smatra da postoji posebna moralna odgovornost država da se ograde od zločina koje su počinile tolerirale, prešutno prihvatile..."

### Zločin iz mržnje boli više

U teoriji su prilično detaljno opisani različiti štetni učinci koje govor mržnje ima kako na individualnoj i grupnoj, tako i na društvenoj razini. Govor mržnje, ponajprije, ima izrazito negativne psihološke, političke, kulturološke i socijalne učinke na konkretnog pojedinca ili pojedince koji su njegove neposredne žrtve, a potom i na sve druge članove društvene skupine kojima ti pojedinci pripadaju, te koji s pravom doživljavaju kao napad na svakog od njih posebno i sve njih zajedno.

Čl. 87 st. 21. Zločin iz mržnje je kazneno djelo počinjeno zbog rasne pripadnosti, boje kože, vjeroispovijesti, nacionalnog ili etničkog podrijetla, invaliditeta, spola, spolnog opredjeljenja ili rodnog identiteta druge osobe. Takvo postupanje uzet će se kao otegotna okolnost ako ovim Zakonom nije izričito propisano teže kažnjavanje. (KZ NN 125/11, 144/12, 56/15, 61/15)

Ovih dana svjedočimo da govor mržnje nije tek simptom pojedinaca, već je i jedan od pouzdanijih indikatora bolesnog društva. Širenje mržnje i nesnošljivosti prema drugim članovima društva zbog njihovih različitosti (biološkog, kulturnog, ili društveno uvjetovanog identiteta) negira temeljno pravno načelo jednakosti i ravnopravnosti ljudi na kojima počiva svako civilizirano i demokratsko društvo. Ujedno se stvara društveno okruženje u kojem su diskriminacija i nasilje prema "drugima i drugačijima" normalni i očekivani. Ipak, najpogubnije učinke govor mržnje ima na svoje neposredne žrtve. Pravni teoretičar Robert Post<sup>19</sup> je štetne učinke na žrtve kategorizirao kao: 1. deontička šteta (*deontic harm*), zbog ugrožavanja i potkopavanja temeljnih društvenih vrednota i ideala društvene i političke jednakosti; 2. šteta za određene društvene grupe koje se mogu identificirati (*harm to identifiable groups*), jer se članovi tih grupa izlažu preziru, izrugivanju i povredi ugleda; 3. šteta za

<sup>17</sup> Zahtjev br. 15615/07; Feret protiv Belgije

<sup>18</sup> Zahtjev br. 27510/08; <http://hudoc.echr.coe.int/eng/?i=001-158235>

<sup>19</sup> Post, Robert: "Racist Speech, Democracy and the First Amendment";

[http://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1207&context=fss\\_papers](http://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1207&context=fss_papers)

pojedince (*harm to individuals*), zbog osjećaja poniženja, izolacije, auto-mržnje i gubitka dostojanstva; 4. šteta za tržište ideja (*harm to marketplace of ideas*), zbog ograničavanja govora grupa koje su mete govora mržnje; 5. šteta za obrazovno okruženje (*harm to educational environment*) - zbog ograničavanja obrazovnih mogućnosti žrtvama govora mržnje.

Stoga smo posebnu pozornost posvetili pravima žrtava kaznenih djela, osobito žrtvama zločina iz mržnje.

### **Iz izlaganja na okruglom stolu održanom 14. prosinca u Novinarskom domu, Klaudija Čurina, Odvjetnički ured Zorana Novakovića:**

*U sudskoj praksi nacionalnih sudova pozicija žrtve u kaznenom postupku, u svezi ostvarivanja prava na naknadu štete, je većinom samo teoretska, stoga će žrtve svoja prava u pravilu morati ostvarivati kroz parnični postupak. Parnični postupak kod nas još uvijek ne predviđa nikakvu zaštitu za neposredne i posredne žrtve, pa tako na primjer članovi obitelji žrtava ratnih zločina bivaju ispitivana o okolnostima usmrćenja, iako postoji kaznena presuda, te nadalje da li su njihovi bližnji bili pripadnici paravojnih formacija i slično. Zaštita od viktimizacije u okviru parničnog postupka na normativnoj razini uopće ne postoji, pa ćemo se ograničiti na kazneni postupak koji je u tom smislu, posebno nakon reforme kaznenog postupka iz 2008., učinio dosta velik pomak, iako je profesor Pavišić izjavio, nakon donošenja novele iz 2008. da je žrtva i dalje u kaznenom postupku u pravilu zaboravljena, da je ona la grande oubliée<sup>20</sup>. Pozitivan pomak postoji, iako iz ustavno-pravne perspektive okrivljenici još uvijek imaju veća prava od žrtava jer okrivljenikova su prava već na ustavno-pravnoj razini zaštićena, iako sam Ustav uopće ne poznaje kategoriju žrtve<sup>21</sup>. Direktiva Europske unije o uspostavi minimalnih standarda za prava, potporu i zaštitu žrtava kaznenih djela, nije implementirana u implementacijskom roku, iako je novela Zakona o kaznenom postupku prošla kroz javnu raspravu. Da je tome tako na razini cjelokupnog sustava, a ne samo u kaznenom postupku, proizlazi iz odredbe državnog proračuna za ovu godinu u kojem je za podršku svjedocima i žrtvama kaznenih djela predviđeno 278.000 kuna od čega za naknade 200.000, te je rebalansom taj iznos još smanjen. Predikcije su da će u narednim godinama taj iznos i dalje smanjivati. Znači, pozicija žrtve ne treba se gledati samo iz perspektive Zakona o kaznenom postupku, koji ju dosta široko postavlja, nego iz perspektive, što bi rekli u narodu – gdje su pare – a njih nažalost nema. Ja bih se prvo osvrnuo na izvore prava koji uređuju položaj žrtve, uz nacionalno pravo, važno je pravo Europske unije i njegov učinak u nacionalno-pravnom sustavu, te međunarodno pravo: Konvencije i preporuke Vijeća Europe i naravno praksa Europskog suda za ljudska prava, određeni dokumenti usvojeni unutar sustava UN-a; Deklaracija o temeljnim načelima pravde za žrtve kaznenih djela i zlouporabe sile, koja je ipak već starijeg datuma i radi se o standardima koji danas su zastarjeli, i u načelu su primijenjeni u našem pravnom sustavu. Na nacionalnoj pravnoj razini temeljni zakon koji uređuje pravo žrtve je Zakon o kaznenom postupku. Međutim, to pravo je provučeno kroz niz drugih zakona koji su organizacijske naravi. I Zakon o državnom odvjetništvu predviđa da se osobita pažnja posvećuje žrtvi, i niz drugih organizacijskih propisa, pa tako i Zakon o sudovima i Sudski poslovnik, i niz drugih zakona. Osvrnuo bih se na pravo Europske unije upravo zbog činjenice koju sam ranije naveo da Direktiva o uspostavi minimalnih standarda za pravo, potporu i zaštitu žrtava kaznenih djela nije implementirana, pa onda osim onog generalnog učinka koje direktive imaju u pravnom sustavu, to je takozvani interpretativni učinak – znači da se cjelokupni korpus nacionalnog prava mora tumačiti na način da se ostvare regulatorni ciljevi direktive – postoji s obzirom na neimplementaciju, i takozvani vertikalni učinak gdje se u odnosu između države i građanina primjenjuje neposredno odredba direktive ukoliko ona nije*

<sup>20</sup> Pavišić, B. i sur., *Kazneno postupovno pravo*, Dušević&Kršovnik, Rijeka, 2011., str. 32.

<sup>21</sup> Tomašević, G., Pajčić, M., *Subjekti u kaznenom postupku: pravni položaj žrtve i oštećenikau novom hrvatskom kaznenom postupku*, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, vol. 15, 2/2008., str. 81/8., bilj. 1.

implementirana u pravnom sustavu. To stajalište je zauzeo Europski sud u Luksemburgu u landmark slučaju *Tullio Ratti*<sup>22</sup>.

Zakon o kaznenom postupku daje vrlo jasnu definiciju žrtve, širu od one predviđene u Direktivi, pa je žrtva svaka osoba koja zbog počinjenja kaznenog djela trpi fizičke i duševne posljedice, imovinsku štetu ili povredu temeljnih prava i sloboda. Zakon o novčanoj naknadi žrtvama kaznenih djela propisuje još širu definiciju, pa tako poznaje i posrednu i neposrednu žrtvu. Zločin iz mržnje je dosta široko postavljen pa je to svako kazneno djelo počinjeno zbog rasne pripadnosti, boje kože, vjeroispovijesti, nacionalnog ili etničkog podrijetla, invaliditeta, spola, spolnog opredjeljenja ili rodnog identiteta. Zakon o kaznenom postupku učinio je znatan pomak u odnosu na ranije uređenje te je osnovna prava žrtve podigao na razinu temeljnih načela kaznenog postupka. Među tim temeljnim načelima se ističu pravo na postupanje s posebnim obzirom prema žrtvama kaznenih djela i pravo na informiranje, znači da pravodobno može dobiti informacije tijekom kaznenog postupka, pri čemu se posebno ističu prava iz članka 206. a i b ZKP-a, znači, pravo da podnesu zahtjev državnom odvjetniku da ih obavijesti o statusu njihove kaznene prijave i pravo na pritužbu višem državnom odvjetništvu ako smatraju da je došlo do zastoja u postupanju prvostupanjskog državnog odvjetnika. Nažalost ZKP, zbog toga što Direktiva nije implementirana, i dalje žrtve zločina iz mržnje ne prepoznaje kao žrtve s posebnim potrebama zaštite. Žrtvi pripadaju sva prava po općim propisima o pravima žrtve, međutim neka posebna, specifična prava, koja su ZKP-om propisana za određene kategorije, nisu zajamčena žrtvama zločina iz mržnje. Zbog stava koji je zauzet već u preambuli Direktive koja žrtve zločina iz mržnje ističe kao posebno zaštićenu kategoriju koja je u visokom postotku žrtva sekundarne i ponovljene viktimizacije, jer su izložene zastrašivanju i odmazdi, te bi stoga trebale imati koristi od posebnih zaštitnih mjera, kao na primjer: isključenje javnosti prilikom svjedočenja ili da se saslušavaju putem video-linka. Direktiva kao žrtve s posebnim potrebama zaštite prepoznaje više kategorija, time da naš pojam zločina iz mržnje uključuje i ovdje neka specifična kaznena djela. Na primjer, žrtve s invalidnošću ili spolno nasilje bi se mogle podvesti pod naš pojam zločina iz mržnje, iako su u samoj direktivi one diferencirane.

Važno je napomenuti da je Vlada RH donijela Nacionalnu strategiju razvoja sustava podrške žrtvama i svjedocima u periodu od 2016. do 2020. koja izričito kaže da Republika Hrvatska slijedi uređenje Direktive. Smatram da bi pravosudni djelatnici, kao i policija trebali vertikalno primjenjivati Direktivu u svakom slučaju kad se radi o žrtvama zločina iz mržnje, i prema okolnostima slučaja – prema članku 22. Direktive primijeniti uz prava koja su u općim odredbama primijenjena za svaku žrtvu, primijeniti i prava koja pripadaju žrtvama s posebnim potrebama zaštite, kao na primjer, prava iz članka 45. koji se odnosi na žrtve kaznenih djela protiv spolne slobode ili žrtve kaznenih djela trgovanja ljudima. Na taj način postigao bi se regulatorni cilj Direktive unatoč tome što Direktiva nije implementirana, osobito obzirom da Direktiva predviđa pojedinačnu procjenu potreba, procjene od slučaja do slučaja koje mjere su potrebne da bi se postigli regulatorni ciljevi direktive i da se zaštite žrtve takvih zločina...

Kod kaznenih djela nasilja s namjerom postoji ZKP-om propisano pravo na novčanu naknadu iz sredstava državnog proračuna u skladu s posebnim zakonom - Zakonom o novčanoj naknadi žrtvama kaznenih djela. Zanimljivost ovog zakona je što prema njemu pravo na novčanu naknadu pripada svakoj žrtvi bez obzira je li utvrđen počinitelj<sup>23</sup>, a takav stav čini mi se ne korespondira ustaljenoj praksi Vrhovnog suda Republike Hrvatske, koji je u nizu svojih parničnih odluka zaključio da se činjenica je li netko žrtva kaznenog djela ne može utvrđivati in abstracto<sup>24</sup>. Stoga bi se u svrhu očuvanja koherentnosti pravnog sustava trebalo preispitati ovakvu praksu Vrhovnog suda, jer u prvim

22 Predmet 148/78 *Pubblico Ministero v Tullio Ratti*, (1979) ECR 1629

23 Usp. Bukovac Puvača, M., Državne naknade žrtvama kaznenih djela, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, vol. 34(1), str. 333. – 357.

24 Npr. Rev-242/09-2 od 10. ožujka 2010., dostupno na adresi: [sudskapraksa.vsrh.hr/supra](http://sudskapraksa.vsrh.hr/supra)

slučajevima po načelu društvene solidarnosti država dodjeljuje novčane iznose bez obzira je li utvrđen počinitelj kaznenog djela, a u parničnim postupcima gdje država odgovara po načelu odgovornosti za drugoga je negira. Ovakvu praksu VSRH treba usporediti s praksama Vrhovnih sudova susjednih zemalja koji stoje na upravo suprotnim stajalištima. Primjerice, Vrhovni sud Slovenije<sup>25</sup> ili Vrhovni sud Austrije<sup>26</sup> koji beziznimno dopuštaju dokazivanje kaznenog djela u parničnim postupcima, i pri tome se Vrhovni sud Republike Slovenije u svojim odlukama izrijekom poziva na naše domaće teoretičare – profesora Trivu i profesora Diku, te citiraju udžbenik Triva/Dika<sup>27</sup> kad dopuštaju utvrđivanje kaznenog djela u parničnom postupku. Ujedno, problematična činjenica u vezi naknade štete žrtvama je dihotomija određenja s jedne strane spomenutog Zakona o novčanoj naknadi, s druge strane Zakona odgovornosti za štetu usred terorističkih akata i javnih demonstracija, jer primjena ZOŠT-a isključuje primjenu Zakona o novčanoj naknadi, gdje postoji određena neusklađenost s propisom Europske unije. Problematičan je dvostruki pravni put. S jedne strane po Zakonu o novčanoj naknadi je upravni postupak, a po ZOŠT-u sudski postupak, gdje tuženu državu zastupa Državno odvjetništvo. Upitno je može li netko, i na koji način, utvrditi u koji od tih postupaka krenuti, jer nije utvrđen počinitelj, pa često stoga ni motiv, na koji način uopće ostvarivati svoja prava, te se na kraju može dogoditi da žrtva smatra da se radi o terorističkom aktu, ide u pravni put terorističkog akta, ne uspije, a za postupak po Zakonu o novčanoj naknadi mu je prošao rok<sup>28</sup>. Ovo su opet posebna prava žrtava kaznenih djela, ovo su prava koja pripadaju žrtvi kada nastupa kao oštećenik u postupku. Ja mislim da su ovo ustaljena prava koja nisu sama po sebi sporna osim što se u uputi za primjenu direktive spominje da je pravo na preispitivanje odluke Državnog odvjetništva o nepostupanju u određenim kaznenim predmetima – da takvo uređenje možda nije najsretnije uređenje prava na preispitivanje, pa su i neke zemlje koje su nama bili uzori u tome, da uvedemo oštećenika kao supsidijarnog tužitelja, odustale od takvog uređenja<sup>29</sup>... Još bih se osvrnuo na prava koja žrtvi pripadaju po samoj Konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, koja za određene povrede predviđaju takozvane pozitivne obveze zemalja od kojih je najvažnije pravo na učinkovitu istragu. Svaka žrtva kaznenih djela kojima su narušena neka od prava iz Konvencije ima pravo da država provede djelotvornu istragu i pronade počinitelja takvog kaznenog djela.

Već spomenuta Nacionalna strategija se vrlo ekstenzivno oslanja na sudjelovanje organizacija civilnog društva, ali uz razmatranje problema proračunskih sredstava, treba naglasiti da zadatak civilnog društva nije, i ne bi smio biti, da preuzima uloge koje su inherentne državi – civilno društvo ne bi trebalo nadomještati nego nadopunjavati državu. Kako okrivljenik sva svoja prava ostvaruje kroz državu, te se njegova prava štite u okviru države, onda barem na jednak način treba pristupiti i žrtvi, i upravo država mora biti ta koja kroz svoj sustav treba osigurati prava žrtve na psihološko savjetovanje, na sigurne kuće i slično. To nisu područja koja bi trebalo tretirati kao projekciju nekakvog outsourcinga, koji se neće tako nazvati. Civilno društvo treba biti to koje će nadopunjavati, koje će upozoravati na nedostatke državnog uređenja, a ne onaj koji će preuzimati ulogu države u zaštiti žrtve. Čini se da je žrtva zaboravljena ne samo u okviru kaznenog postupka, već je zaboravljena u okviru države kao takve, koja bi trebala brinuti za prava svakog svog građanina na jednak način, pa bio on u kaznenom postupku okrivljenik ili bio žrtva. Ispada da okrivljenik i dalje ima veća prava, posebice u svjetlu recentne prakse Ustavnog suda...."

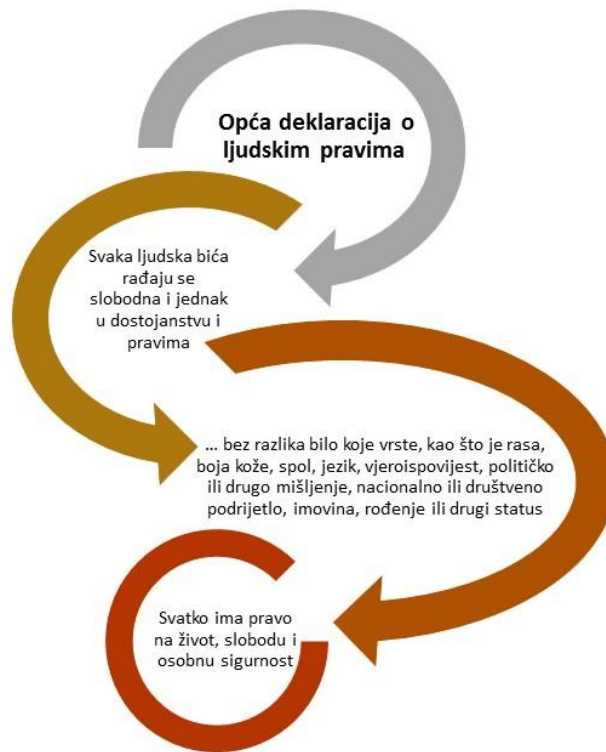
25 Npr. II Ips-196/2011 od 5. travnja 2012., dostupno na <http://www.sodisce.si>

26 6 Ob 286/07p od 7. srpnja 2008., dostupno na <https://www.ris.bka.at>

27 Triva-Dika, Građansko parnično procesno pravo, VII izd., Narodne novine, Zagreb, 2004. str. 86.-87.

28 Bukovac Puvača, M., *op.cit.*, str. 351. – 354.

29 V, Novokmet, A., Sudska kontrola nepokretanja kaznenog postupka – institucionalni i procesni aspekti, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu* vol.21, 2/2014, str. 645. – 978.



## ZAKLJUČNO

Ovaj okrugli stol okupio je 60-tak predstavnika pravosuđa ( suce, državne odvjetnike, odvjetnike), kao i drugih organizacija civilnog društva te veleposlanstva u RH, koji su svojim odazivom pokazali interes za navedene teme, koje su svojom opsežnošću pokazale da predviđeno vrijeme za raspravu nije bilo dostatno. Stoga je neophodno nastaviti dijalog koji će ujedno povećati znanje i razumijevanje svih prisutnih te pridonijeti i jačanju percepcije povjerenja u pravosuđe svih građana.

Zalažemo se za podržavajuću kritiku, usmjerenu ka poboljšanju društva u cjelini, kroz jačanje pravosuđa, tehničkih i ljudskih kapaciteta, stalne edukacije te uvažavanje njihovih stavova kroz kreiranje zakona i zakonskih izmjena. Zalažemo se za jačanje pravne znanosti i znanstvenih istraživanja relevantnih i aktualnih tema. Zalažemo se za jačanje neovisnosti sudstva, transparente i objektivne kriterije njihova imenovanja, napredovanje i razrješenja, objavljivanje presuda, stvaranje uvjeta koji će osigurati dostojanstvo sudačke funkcije, koja zasigurno spada u jednu od najzahtjevnijih i najodgovornijih dužnosti u osiguranju funkcioniranja pravne države. Zalažemo se za neovisnost državnog odvjetništva, kao tijela državnog progona kaznenih djela, bez utjecaja drugih institucija, a posebice vladajućih političkih struktura.

Zalažemo se za jačanje slobode izražavanja, ali i procesuiranje govora mržnje, za strože kažnjavanje zločina iz mržnje, jer mrziteljima nije bitan pojedinac i njegove osobine, već je isti negativan simbol skupine kojoj pripada.

Zalažemo se za poštivanje prava žrtava kaznenih djela, kroz uspostavljanje i razvoj službi za potporu žrtvama kaznenih djela u svim stadijima kaznenog postupka, što je ključno za ostvarenje pravde za žrtve i omogućava žrtvama zahtijevanje vlastitih prava. Zalažemo se za cjeloživotnu podršku - potporu žrtvama koja obuhvaća pomoć prije, tijekom i poslije kaznenih postupaka, a uključuje emocionalnu, psihološku potporu i savjete koji se odnose na pravna, financijska i praktična pitanja. Sudski postupak treba stremiti tome da ne uzrokuje sekundarnu traumatiziranju i viktimizaciju, već vraćanje digniteta i poticanja prijavljivanja kaznenih djela. Zalažemo se punu primjenu Direktive o uspostavi minimalnih standarda za prava, potporu i zaštitu žrtava kaznenih djela (Direktiva 2012/29/EU), koje je veliki korak naprijed za žrtve kaznenih djela.