



www.amcham.hr

Američka gospodarska komora u Hrvatskoj | American Chamber of Commerce in Croatia

Zagreb, prosinac 2025.

Preporuke za unaprjeđenje pravosuđa

Sadržaj

Uvod	2
Pristupačnost sudstva	2
Trenutačno stanje	2
Prikupljanje podataka o zadovoljstvu korisnika	2
Standardizacija pristupa sudu i informacijama o predmetu	3
Preporuke	4
Specijalizacija i edukacija u sudstvu	4
Trenutačno stanje	4
Reorganizacija sustava edukacije sudaca	5
Poticanje zapošljavanja sudaca iz privatnog sektora	5
Reorganizacija sudova u skladu s novim pravilima specijalizacije	6
Primjeri dobre prakse	6
Preporuke	7
Unaprjeđenje zakonodavnog postupka	7
Izazovi u praksi	7
Preporuke	9
Appendix I	10
Prethodne preporuke	10
Preporuke za unaprjeđenje pravosuđa 2020.	10
Preporuke za unaprjeđenje pravosuđa 2023.	10
Appendix II	11
Trenutačno stanje zakonodavnog postupka	11

Uvod

Učinkovit i predvidiv pravosudni sustav jedan je od temeljnih preduvjeta za privlačenje ulaganja, jačanje konkurentnosti gospodarstva i razvoj pravne sigurnosti u Hrvatskoj. Nakon punopravne integracije u eurozonu i Schengen, a na pragu ulaska u OECD, Hrvatska je suočena s povećanim očekivanjima kako poslovne zajednice tako i međunarodnih partnera.

Unatoč određenim pomacima u proteklim godinama, gospodarstvo i dalje prepoznaje izazove u funkcioniranju pravosuđa. Sudski postupci su spori i neujednačeni, dok nedostatak specijalizacije i kontinuirane edukacije sudaca otežava donošenje kvalitetnih odluka u kompleksnim predmetima. Istodobno, zakonodavni postupak često se odvija ubrzano, s nedovoljnom uključenosti stručne javnosti i poslovne zajednice, što stvara pravnu nesigurnost i otežava dugoročno planiranje, a nerijetko rezultira i donošenjem zakona koji su teški za interpretaciju i nejasni za primjenu.

Američka gospodarska komora u Hrvatskoj (AmCham) u ovom dokumentu donosi tri preporuke koje smatra ključnima za daljnji napredak: pristupačnost sudstva, specijalizaciju i edukaciju u sudstvu te unapređenje zakonodavnog postupka. Njihova provedba pridonijela bi jačanju pravne sigurnosti, povećanju učinkovitosti sudova te stvaranju stabilnog i predvidivog zakonodavnog okvira u Hrvatskoj.

Pristupačnost sudstva

Trenutačno stanje

U Hrvatskoj, unatoč jasnoj namjeri jačanja otvorenosti i transparentnosti pravosuđa, u praksi se i dalje uočavaju elementi zatvorenosti sustava. Dostupnost sudaca, osobito sudaca viših sudova, često je ograničena i za stranke u postupku i za širu javnost. To je upravo jedan od ključnih razloga koji mogu negativno utjecati na reputaciju i percepciju hrvatskog pravosuđa. Teško je objektivno prosuditi kvalitetu pravosuđa, osim analizom statistika, a upravo navedena zatvorenost može imati negativan reputacijski učinak na čitav sustav.

Prikupljanje podataka o zadovoljstvu korisnika

Prvi izazov koji značajno sprečava unapređenje pravosuđa je nepostojanje načina da se sustavno analizira zadovoljstvo korisnika pravosudnog sustava (građana i pravnih osoba). Suci i sudski savjetnici se primarno ocjenjuju putem Metodologije ocjenjivanja obnašanja sudačke dužnosti, ali ona se gotovo isključivo bazira na ocjenjivanje kroz efikasnost suca, odnosno dodatne stručne aktivnosti. Ono što se ne ocjenjuje je kvaliteta odnosa sa drugim sudionicima u postupcima (stranke, odvjetnici, vještaci i sl.). Iako bi se moglo tumačiti da nije zadaća pravosudne vlasti da nudi ugodnu uslugu, već da odlučuje o pravnim pitanjima, to dvoje ne samo da nije isključivo, već je i neodvojivo. Suci koji u postupanju pokazuju više shvaćanja konteksta u kojima se odvijaju sporovi, razumijevanje industrije, važnosti brzog postupanja, i sl., te posjeduju mekane vještine, poput socijalne inteligencije, empatije te razumijevanja predmeta i interesa stranaka izvan samog pravnog stanja, u svakom pogledu rade bolji posao te su uspješniji i u zadovoljavanju pokazatelja na kojima se bazira Metodologija.

Jedan od najprikladnijih načina da se prikupe podaci o zadovoljstvu korisnika usluga pravosudnog sustava je putem **anonimnih** online anketa, na koje bi pristup dobili isključivo sudionici postupaka, putem emaila ili sustava e-komunikacije, npr. u razdoblju između zatvaranja rasprave i donošenja presude. Putem takvih anketa sudionici daju svoje ocjene rada suca i drugih dijelova suda s kojima su imali kontakt u tijeku postupka. Bitno je za naglasiti da se kroz te ankete ne bi ocjenjivalo zadovoljstvo stranaka sudsom odlukom, već isključivo postupanja i ponašanja suda u tijeku postupka). Kao i kod svake ankete određena razina pristranosti je očekivana, no uz kvalitetni poticaj strankama, a osobito odvjetnicima, vještacima i drugim dionicima koji su često sudionici sudaških postupaka vrlo brzo bi se dobio reprezentativni uzorak koji bi mogao dati indikativno razumijevanje dobrih i loših strana pravosudnog sustava iz perspektive njegovih korisnika, kako na općenitoj razini tako i na razini pojedinih dužnosnika i službenika.

Kao pozitivan primjer može se uzeti Kosovo, koje je na svojim sudovima uvelo sustav prikupljanja i analize podataka o zadovoljstvu korisnika, sufinanciran od EU, te na temelju tih podataka su pokrenute određene reforme usmjerene tome da se poprave i poboljšaju aspekti pravosuđa na koje su korisnici sustava imali najviše argumentiranih primjedaba, odnosno koji su dobili najlošije prosječne ocjene.

Dodatno, Vijeće Europe je još 2016. godine izdalo priručnik za uvođenje mjerenja zadovoljstva korisnika pravosudnih sustava, koji se isto tako bazira na prikupljanju anonimiziranih podataka od strane sudionika u sudskim postupcima.

U dosadašnjim anketama i istraživanjima u Hrvatskoj pravosuđe je označeno kao grana vlasti u koju građani i poslovni sustav imaju najmanje povjerenja, a ponajviše je ta percepcija posljedica reputacije stvorene nepristupačnošću i nepostojanjem mogućnosti povratne informacije tj. *feedbacka*. Uvođenjem prikupljanja informacija o zadovoljstvu korisnika promicala bi se kultura kvalitete – ne samo sadržaja sudskih odluka, već i ophođenja sa strankama, postupanja u zadanim rokovima te postavljanju novih temelja sustava na bazi razumijevanja da je pravosuđe servis za građane i poslovne subjekte.

U konačnici, ti rezultati zadovoljstva korisnika bi se trebali uvrstiti i u konačnu ocjenu rada sudaca, te uzimati u obzir prilikom odlučivanja o eventualnim napredovanjima i nagrađivanjima, odnosno sankcioniranjima sudaca.

Standardizacija pristupa sudu i informacijama o predmetu

Iako i danas Sudski poslovnik propisuje pravila o tome kako i kada suci, savjetnici i drugi službenici primaju stranke na sudovima, ta pravila u konačnici pojedincu daje diskrecijsko pravo postupanja. Dodatno, regulira se samo „primanje stranaka” odnosno njihov fizički pristup sudu. Suci se ne nameće obveza da prime stranku, već samo mogućnost, pod uvjetom da je stranka pozvana. Ukoliko pojedini sudac ne želi, nije uopće dužan primiti stranku.

I dok je na prvostupanjskim sudovima interakcija dijelom omogućena fizički ili na daljinu te je moguće dobiti informacije o predmetu, na višim sudovima je to znatno otežano. Informacije o predmetima nisu dostupne te nije moguće niti okvirno dobiti podatke o npr. očekivanom trajanju žalbenog postupka.

Činjenica da se u nekim fazama postupka o predmetu uopće ne mogu dobiti informacije, osim npr. saznati preko e-predmeta da „nije bilo radnji u postupku” i da „odluka nije donesena”, dovodi do značajne pravne nesigurnosti, osobito kada o ishodu postupka ovisi i poslovanje poslovnih subjekata ili životna sudbina pojedinaca. Dapače, bilo kakav pokušaj dobivanja takve vrste informacija, pa i stupanje u kontakt sa sudom se smatra nedopuštenim pritiskom na pravosuđe. U određenim situacijama na upit stranaka ili odvjetnika o informacijama, posebice o trajanju postupka, nerijetko kao posljedica budu dodatne odgode u donošenju odluka. To dovodi do nezadovoljstva pravosudnim sustavom, vrlo niske percepcije sudstva te nepovjerenja u rad sudova.

Reorganizacija sustava pristupa sudu, odnosno pristupa informacijama o predmetu bi uvelike podigla reputaciju pravosuđa te povećala cjelokupnu pravnu sigurnost.

Za početak, trebalo bi biti moguće definirati očekivano vrijeme donošenja odluka, osobito u drugostupanjskim i/ili revizijskim predmetima, kako bi stranke mogle barem okvirno biti sigurne u to kada će saznati ishod svojih postupaka. Taj podatak bi trebalo učiniti dostupnim i putem uobičajenih načina pristupa sudu, fizički, telefonski, emailom te u sustavu e-predmeta i e-komunikacije. Naravno, ne bi bilo potrebno definirati točan dan (bar ne u početku), već bar mjesec u kojem se očekuje da će predmet biti na redu za odlučivanje, odnosno pisanje odluke. Kako bi se stvarno vrijeme donošenja odluke približavalo (npr. zakazivanjem sjednice ili pripremom nacrtu odluke), moglo bi se strankama i preciznije komunicirati kada mogu očekivati donošenje i dostavu odluke.

Dodatno, bilo bi poželjno da svaki sudac ima radno vrijeme za primanje stranaka, ili barem kontaktnu točku preko koje bi stranke mogle postavljati upite. Pri tom je jasno da se ne bi radilo o upitima koji bi bili vezani uz ishod predmeta ili davanje savjeta strankama kako da postupaju u predmetima, već o pitanjima proceduralne prirode, poput pitanja što bi bilo potrebno pripremiti za ročišta, kada se

može očekivati neko procesno rješenje ili zaključak, da li stranka u vanparničnom predmetu može na neki način (dostavom dodatne dokumentacije i sl.) pridonijeti uspješnom rješavanju predmeta.

Suci i sudovi koji bi u tom pogledu bili pristupačniji, ažurniji, te bi omogućavali dionicima da na pozitivan način utječu na rješavanje predmeta, bi zasigurno i u samim istraživanjima zadovoljstva korisnika bili bolje ocijenjeni. A stranke i drugi dionici bi to zadovoljstvo pretočili i u generalno bolju reputaciju sudaca i pravosuđa u cjelini. Navedeno ne bi zahtijevalo da suci rade više, napornije ili da im se podižu „norme“ rješavanja predmeta.

Preporuke

- **Sustavno i anonimno ispitivanje zadovoljstva korisnika**

Uvesti sustavno i anonimno ispitivanje zadovoljstva korisnika pravosudnog sustava, čime bi se omogućio jasniji i objektivniji pregled rada pojedinih sudova i sudaca.

- **Očekivano vrijeme donošenja odluka**

Uvesti obvezno informiranje stranaka o očekivanom vremenu donošenja odluka, osobito drugostupanjskih i revizijskih, s ciljem da stranke imaju dodatnu pravnu sigurnost u planiranju vremena za saznavanje ishoda postupka.

- **Kontaktne točke za pristup sudu**

Uvesti jasne i lako dostupne kanale (kontaktne točke) za pristup sudu i pojedinim sucima radi saznavanja bitnih informacija o tijeku postupka.

Specijalizacija i edukacija u sudstvu

Trenutačno stanje

Hrvatsko pravosuđe je, usprkos načelnoj specijalizaciji (općinski, trgovački, upravni sudovi; odjeli unutar pojedinih sudova; podjela zagrebačkog općinskog suda na kazneni, građanski, radni i prekršajni sud) i dalje vrlo općenito posloženo. Isti suci sude u raznim vrstama predmeta, što se osobito događa na manjim sudovima, ali i na onim najvećim.

Dodatno, samo obrazovanje sudaca, kako kroz seminare i konferencije, tako i kroz Pravosudnu akademiju, svodi se i dalje na bavljenje osnovnim postulatima prava i fokusira se na općenite grane poput trgovačkog, građanskog, ovršnog ili kaznenog prava.

Edukacija u znatnoj mjeri uključuje ponavljanje onoga što su suci, savjetnici i ostali pravosudni dužnosnici i službenici učili tijekom svog redovnog školovanja, a još uvijek nedostatno obuhvaća značajan segment gospodarstva, poput javne nabave, tržišnog natjecanja, digitalne ekonomije, intelektualnog vlasništva... S druge strane, potpuno nove teme poput kibernetičke sigurnosti, umjetne inteligencije, kripto valuta i sl. se podučavaju uglavnom *ad hoc* ili vrlo nesistematično.

U praksi se često pokazuje da stranke i njihovi zastupnici raspolažu vrlo detaljnim poznavanjem specifične materije koja je predmet spora. S druge strane, suci su, zbog opsega i složenosti predmeta koje rješavaju, ograničeni u mogućnosti temeljitog upoznavanja sa svakim pojedinačnim stručnim područjem. Posljedično, sudovi ponekad pribjegavaju rješenjima koja proizlaze iz nužnog oslanjanja na opća pravna načela i dostupne informacije o sporu.

Posljedica toga je neefikasan pravosudni sustav, usporeno donošenje odluka te u konačnici nekvalitetne sudske odluke koje ne štite stranke u postupcima, niti pravni poredak, i samo pojačavaju pravnu nesigurnost. Osim toga, to povećava i broj neriješenih predmeta, čime se dodatno narušava i kvaliteta, ali i reputacija pravosudnog sustava.

Reorganizacija sustava edukacije sudaca

Kako bi se postigla kvalitetnija specijalizacija sudaca, prvenstveno je potrebno reorganizirati sustav edukacije sudaca.

Svakako je potrebno reorganizirati sustav Pravosudne akademije. Cilj akademije je trajno obrazovanje pravosudnih dužnosnika, i kao temeljna ideja je dobra. No, potrebno ju je provedbeno drugačije organizirati, odnosno čitav sustav edukacije sudaca.

Jedan od mogućih pristupa jest usmjeravanje sudačke edukacije prema ranijem razvoju specijalizacija unutar sudačke karijere. Da se unutar same akademije:

- definiraju specijalizacije za suce (npr. obiteljsko, radno, zemljišnoknjižno, ovršno pravo i slične pravne grane za suce općinskog suda; stečajno, trgovačko, intelektualno vlasništvo, digitalna ekonomija i sl. za suce trgovačkog suda; javna nabava, tržišno natjecanje, porezno pravo, telekomunikacije i sl. za suce upravnog suda);
- odrede potrebne kvote za svaku od specijalizacija;
- sustavno provede edukacija koju bi, osim drugih sudaca i profesora prava, provodili i pravnici iz privatnog sektora kao i ostali stručnjaci u određenom području;
- suci na specijalizaciji u pojedinim granama prava trebali bi provesti i određeno obvezno vrijeme učeći i promatrajući rad u drugim institucijama javnog sektora i poslovnim subjektima u privatnom sektoru radi boljeg razumijevanja pojedinih industrija.

Na taj način bi se moglo osigurati da suci doista postanu specijalisti u svojim područjima te da dobiju dubinsko razumijevanje sektora u čijim predmetima odlučuju.

Dodatno, uz trenutačne poticaje za formalno obrazovanje u akademskom smislu, spec.iur. ili dr.sc., koji su propisani metodologijom ocjenjivanja sudaca, svakako bi bilo preporučljivo da se suce kroz planove zapošljavanja i napredovanja potiče da već prilikom izbora specijalizacije mogu procijeniti vlastite preferencije i mogućnost skorog napredovanja u slučaju pametnog odabira specijalizacije.

Konačno, potrebno je svakako suce i sudske službenike redovito i sistematično educirati o novim tehnologijama te o mogućnostima njihove praktične primjene u sudskim postupcima. Suci i sudski službenici koji razumiju na koji način im tehnologija može olakšati rad te kako je primjenjivati na ispravan način, u pravilu postižu višu razinu učinkovitosti i zadovoljstva u obavljanju svojih zadaća. Tako bi se značajno smanjili i otpori uvođenju i korištenju raznih tehnoloških alata u radu sudova.

Poticanje zapošljavanja sudaca iz privatnog sektora

Osim edukacije i specijalizacije unutar samog pravosudnog sustava, dobar poticaj specijalizaciji pravosuđa bio bi i jači fokus na zapošljavanje sudaca koji u pravosuđe dolaze iz privatnog sektora. Trenutačno je sustav natječaja takav da iznimno preferira imenovanje sudaca koji dolaze „iz sustava“, odnosno dotadašnjih vježbenika, sudskih savjetnika ili sudaca istog ili nižeg suda.

Za trgovačke sudove bi bilo iznimno dobro kada bi fokus u zapošljavanju barem značajnog dijela kadra bio na privlačenju odvjetnika i korporativnih pravnika – specijalista, koji su svoju specijalizaciju stekli dugogodišnjim radom u praksi, razumijevanjem načina na koji funkcioniraju poslovni subjekti u određenoj industriji te što za takve sustave znači pojedini problem (u vidu rokova, mogućnosti provedbe pojedinih propisa i sl.).

Kombinacijom sudaca koji su zaposleni duži niz godina na sudovima i prošli su specijalizacije putem edukacija u Pravosudnoj akademiji (ili u drugom obliku) te sudaca koji su svoje znanje i specijalizaciju stekli radom u privatnom sektoru, pravosuđe bi dobilo optimalan omjer različitih vrsta znanja i stručnosti, koja bi se još dodatno razmjenjivala i formalnim i neformalnim okruženjima među sucima.

Reorganizacija sudova u skladu s novim pravilima specijalizacije

Na temelju novog sustava edukacije i specijalizacije samih sudaca, bilo bi korisno i potrebno provesti reorganizaciju samog sudskog sustava kako bi se uvelike optimiziralo postupanje sukladno specijalizacijama.

Reforme u tom dijelu bi mogle ići u nekoliko smjerova. Jedna varijanta bi uključivala osnivanje daljnjih specijaliziranih sudova, a druga osnivanje još više posebnih odjela, osobito na većim sudovima, u kojima bi se vodili sporovi isključivo iz domene specijalizacije sudaca koji rade u tim odjelima. S obzirom na razvoj tehnologije, isto tako bi se moglo organizirati da npr. na nekim manjim sudovima suci ne rade sve vrste predmeta, već da se više manjih sudova unutar neke županije ili regije podijeli prema specijalizaciji njihovih sudaca, pa da tako jedan manji općinski sud npr. radi obiteljske i radne sporove za cijeli taj teritorij, drugi zemljišnoknjižne i naknade štete, i sl. Dodatno, ako bi pojedine specijalizacije povezane s novim pravnim institutima bile prisutne samo na nekim sudovima, tada bi se tim sudovima delegirali svi predmeti iz te domene, pod uvjetom da je to teritorijalno primjereno - npr. da se ne radi o delegaciji predmeta iz Osijeka u Dubrovnik kada nije moguće postupak provesti putem video-konferencije.

Naravno, cijeli taj proces reorganizacije trebao bi uzeti u obzir i sadašnje stanje, kao i činjenicu da postoje sudovi i suci koje se neće moći odmah specijalizirati. No, ključno je da se i sam sustav reorganizacije učini dovoljno fleksibilnim da se može efikasno prilagođavati promjenama u tehnologiji i pravu te da u najvećoj mogućoj mjeri prati broj i lokacije novospecijaliziranih sudaca.

Primjeri dobre prakse

Njemačka je organizirala pravosuđe prema modelu specijaliziranih sudova. Njemački pravosudni sustav uključuje više paralelnih grana specijaliziranih sudova, koje djeluju neovisno o redovnim sudovima, pa tako uz upravne i trgovačke sudove, koji postoje i u Hrvatskoj, u Njemačkoj postoje i posebni financijski sudovi, sudovi specijalizirani za socijalno-pravna pitanja, radni sudovi, itd.

Specijalizacija sudaca odvija se unutar pojedinih grana, ali i kroz stalnu edukaciju i profesionalno usmjeravanje, što se posebno održava u okviru sudačkih akademija i programa cjeloživotnog obrazovanja.

Švedski pravosudni sustav također uključuje specijalizirane sudove, ponajviše za upravne sporove među građanima i državom. Dodatno, postoje specijalizirani sudovi za radno pravo, tržišno natjecanje, zaštitu okoliša te migracijsku problematiku, pravila o zaštiti djece, tržište kapitala itd.

Suci se specijaliziraju kroz ciljane edukacijske module i prakse u relevantnim odjelima suda. Švedski model naglasak stavlja na pristup specifičnim stručnjacima u svakom pravnom segmentu, ali zadržava relativno jednostavnu i funkcionalnu organizaciju pravosudnog sustava.

U Nizozemskoj se specijalizacija sudaca provodi kroz iznimno dobro strukturiranu edukaciju. SSR - *Studiecentrum Rechtspleging* je centralna ustanova odgovorna za inicijalnu i naprednu edukaciju sudaca i tužitelja, potpuno nezavisna od Ministarstva pravosuđa. Suci započinju karijeru kroz strukturirani edukacijski program, uključujući modulaciju prema sudskim sektorima, praktične edukacije, mentorstva i tematske radionice. Cjeloživotno usavršavanje je obvezno; SSR nudi širok spektar inovativnih edukacija prilagođenih promjenama u društvu i pravu, u suradnji sa sveučilištima i pravnim institucijama, pri čemu se posebne kompetencije razvijaju za rad u specijaliziranim sektorima i odjelima. Karijerno usmjeravanje sudaca provodi se kroz razmjenu sudaca između sektora i sudova, tematske projekte te internacionalne edukacijske platforme.

Preporuke

- **Specijalizacije i specijalističko obrazovanje**

Jasno definiranje vrsta specijalizacije i kvota za specijalističko obrazovanje i usmjerenje sudaca na godišnjoj razini te provedba specijalizacije u suradnji s akademskim i privatnim sektorom.

Uvođenje obvezne „prakse“ sudaca u odvjetništvu ili poslovnim sustavima koji djeluju u sektorima na koje se njihova specijalizacija najviše odnosi.

Uvođenje obveze stalnog doškoloavanja u području specijalizacije te poticanje sudaca da aktivno sudjeluju u procesu edukacije i kao polaznici, ali i kao predavači.

Uvođenje redovite edukacije sudaca o praktičnoj primjeni novih tehnologija u njihovom radu.

- **Prijenos znanja iz poslovnog sektora**

Snažnije poticanje zapošljavanja sudaca iz privatnog/poslovnog sektora, pod uvjetom da se radi o kandidatima s dugogodišnjim radnim iskustvom, referencama i jasnom specijalizacijom u pravu.

- **Optimizacija sudstva sukladno edukaciji i specijalizaciji sudaca**

Provesti reorganizaciju sudstva u smjeru optimizacije sukladno novom sustavu edukacije i specijalizacije sudaca – bilo kroz osnivanje novih specijaliziranih sudova ili pak kroz nove specijalizirane odjele na postojećim sudovima. Potrebno je maksimalno olakšati delegaciju predmeta prema potrebi specijalizacije.

Unaprjeđenje zakonodavnog postupka

Izazovi u praksi

Europska unija

Imajući u vidu da europsko zakonodavstvo čini značajan udio domaćeg zakonodavnog okvira, od iznimne je važnosti pravovremeno i aktivno uključivanje hrvatskih dionika u najranijim fazama oblikovanja EU propisa. Potrebno je poticati kvalitetnu razmjenu mišljenja i argumenta između institucija i zainteresirane javnosti u procesu definiranja hrvatskih pozicija koje se zastupaju u Europskom parlamentu i Vijeću Europske unije, kako bi se osiguralo da nacionalni interesi budu prepoznati i adekvatno zastupljeni prije donošenja konačnih europskih zakonodavnih rješenja.

U tom smislu, trebalo bi razmotriti uspostavu mehanizma kojim bi se za zakonodavne inicijative od posebne važnosti na razini EU, nadležna nacionalna tijela obvezala pokrenuti strukturirani proces konzultacija s dionicima već u početnoj fazi rasprave. To bi omogućilo da hrvatske pozicije budu oblikovane kvalitetno i sveobuhvatno prije nego što se uđu u formalne EU pregovore.

Hrvatska

Kod **Plana zakonodavnih aktivnosti** koje pojedina tijela javne uprave pripremaju, treba pozdraviti praksu njihove objave na e-Savjetovanju, jer se time unaprijed daje indikacija o temama i područjima na kojima će nadležna tijela raditi u nadolazećem razdoblju. Međutim, u praksi se često događa da zakonodavci ne slijede vlastite planove – pojedini zakoni kasne, a dio najavljenih inicijativa ponekad uopće ne bude upućen u postupak u predviđenoj godini, dok s druge strane određeni zakoni koji nisu bili u Planu ipak dopiru u proceduru. Takve nedosljednosti u izvršenju planiranog stvaraju dodatnu razinu pravne nesigurnosti i otežavaju strateško planiranje dionika. Dodatno, teško je dobiti informaciju u kojoj se fazi pripreme nalazi određeni zakonodavni prijedlog.

Kako bi zainteresirana javnost i dionici, na koje će se odnositi određeno zakonodavstvo bili upoznati s izvršenjem plana pojedinog zakonodavnog prijedloga, bilo bi potrebno ažurirati hodogram izvršenja Plana zakonodavnih aktivnosti u stvarnom vremenu na mrežnim stranicama zakonodavca ili

objedinjeno na portalu e-Savjetovanje. Hodogram bi trebao naznačiti u kojoj fazi pripreme je zakonodavac trenutačno i koji su očekivani rokovi za izvršenje nadolazećih koraka – npr. priprema, međuresorna koordinacija, finalno usuglašavanje, javno savjetovanje, izvještaj savjetovanja, upućeno Vladi, upućeno Saboru, objava, stupanje na snagu. Uspostava ovakve prakse imala bi pozitivan utjecaj na zakonodavni proces. Time bi i prije samog javnog savjetovanja ili upućivanja u saborsku proceduru zainteresirane strane mogle anticipirati nadolazeće korake i vlastite obveze.

Nakon objave Plana zakonodavnih aktivnosti središnje tijelo državne uprave izrađuje **nacrt odnosno prijedlog zakona**. U praksi to obuhvaća izradu radnih verzija teksta unutar nadležnog ministarstva, prikupljanje podataka, analizu postojećeg pravnog okvira, usporedne prakse i potrebnih promjena te provedbu međuresorne koordinacije s drugim tijelima državne uprave. Dodatno, u određenim slučajevima formira se i stručna radna skupina koja radi na pripremi zakona, a koja se uglavnom sastoji od manjeg broja stručnjaka.

Kako bi se povećala kvaliteta zakonodavnih rješenja i smanjio rizik kasnijih korekcija predlaže se, kao i u slučaju EU zakonodavstva, razmotriti uvođenje mehanizma obveznog pokretanja procesa konzultacija s dionicima već u početnoj fazi pripreme nacrt zakona. Time bi se omogućilo da se ključni koncepti, ciljevi i pretpostavke zakonskog prijedloga unaprijed sagledaju i provjere te da se u ranoj fazi identificiraju potencijalni učinci i izazovi, što bi doprinosilo kvalitetnijim, predvidljivijim i konzistentnijim zakonodavnim rješenjima.

Javno savjetovanje predstavlja ključni instrument uključivanja zainteresirane javnosti u zakonodavni proces. U Hrvatskoj se savjetovanje provodi putem platforme e-Savjetovanja, a nacrt prijedloga zakona mora biti objavljen minimalno 30 dana. Tijekom tog razdoblja dionici imaju mogućnost slanja komentara, prijedloga i primjedbi, nakon čega je zakonodavac obavezan izraditi izvješće o prihvaćenim i neprihvaćenim komentarima, uz obrazloženja. U samom procesu savjetovanja navodi se indikativan rok objave izvješća savjetovanja. Ovaj mehanizam značajno je doprinio transparentnosti zakonodavnog procesa i omogućio formalizirani kanal sudjelovanja zainteresirane javnosti. U praksi, savjetovanja se provode u kasnoj fazi, kada su ključne odrednice već definirane, što ograničava utjecaj dionika na suštinske elemente zakonskih rješenja. Nisu izolirani slučajevi žurnih procedura kojima se skraćuje i proces javnog savjetovanja. Izvješća često ne budu objavljena prema indikativnom roku, nekada se na izvješće može čekati i više mjeseci. Dodatno, u samom izvješću primjećuje se dominantan broj odbijenih komentara i prijedloga uz najčešće kratka i nedovoljno argumentirana pojašnjenja.

U slučaju usvajanja prethodnih preporuka, ažuriranog hodograma zakonodavnog postupka i mehanizma obveznog pokretanja procesa konzultacija s dionicima, sam proces javnog savjetovanja bi zasigurno bio kvalitetniji jer bi zainteresirani dionici svoje prijedloge mogli iznijeti u ranijoj fazi te bi mogli anticipirati samo javno savjetovanje. Dodatno, potrebno je ograničiti mogućnost skraćivanja rokova za javna savjetovanja kroz žurne procedure, preporučuje se osigurati dosljedno poštivanje indikativnih rokova za objavu izvješća savjetovanja te unaprijediti kvalitetu obrazloženja odbijenih komentara, kako bi dionici mogli razumjeti razloge neprihvaćanja pojedinih prijedloga.

Nakon javnog savjetovanja slijedi **finalna rasprava i glasovanje članova Vlade** na tekst zakona koji se tada uputi u samu **proceduru u Hrvatski sabor**.

U praksi se može dogoditi da se nakon javnog savjetovanja, tijekom dodatnog usuglašavanja i finalizacije teksta prije upućivanja u saborsku proceduru, pojedine odredbe izmijene u odnosu na verziju objavljenu na savjetovanju, što otežava praćenje konzistentnosti između komentiranog teksta i konačnog prijedloga zakona. Potrebno je osigurati da komentari usvojeni kroz javno savjetovanje budu sadržani u tekstu zakona koji se šalje u saborsku proceduru.

Nakon što zakon bude usvojen u Hrvatskom saboru, potpisuje ga Predsjednik Hrvatskog sabora te se dostavlja Predsjedniku Republike koji donosi odluku o proglašenju zakona. **Zakon se objavljuje u Narodnim novinama** i određuje se datum stupanja na snagu, najčešće 8 dana nakon objave.

Nakon što zakon stupi na snagu, ukoliko je potrebno izrađuju se i podzakonski akti poput pravilnika, odluke ili upute. Podzakonski akti služe tome da detaljnije odrede kako se zakonske odredbe provode u praksi, no u određenim slučajevima njihovo donošenje kasni, što može rezultirati razdobljem pravne nesigurnosti i otežanom pripremom za primjenu zakona. U hodogramu izvršenja Plana zakonodavnih aktivnosti trebaju biti sadržani i prateći podzakonski akti s rokovima za njihovu pripremu i objavu.

U slučajevima nejasnih ili nedorečenih zakonskih odredbi ne postoji propisana procedura za dobivanje službenog tumačenja, a izostanak formalnog mehanizma komunikacije između institucija koje su sudjelovale u izradi propisa i tijela nadležnih za njihovu provedbu u praksi dodatno otežava pravovremeno rješavanje nedoumica. Stoga bi bilo potrebno uspostaviti strukturirani mehanizam takve komunikacije kako bi se osigurala dosljedna i ujednačena primjena propisa. U praksi se rijetko provodi sustavno praćenje učinaka donesenih propisa, a ne postoji ni konzistentan model izvještavanja o rezultatima njihove primjene, što otežava procjenu učinkovitosti zakonodavnih rješenja.

Preporuke

- **Konzultacije uz EU zakonodavstvo**

Potrebno je uspostaviti mehanizam kojim bi se, za zakonodavne inicijative i EU zajednička stajališta od posebne važnosti na razini EU, nadležna nacionalna tijela obvezala pokrenuti strukturirani proces konzultacija s dionicima već u najranijoj fazi rasprave

- **Hodogram Plana zakonodavnih aktivnosti**

Uspostaviti hodogram izvršenja Plana zakonodavnih aktivnosti u stvarnom vremenu (na mrežnim stranicama nadležnog tijela ili objedinjeno na portalu e-Savjetovanje), s jasno naznačenim fazama pripreme pojedinog prijedloga zakona i očekivanim rokovima za provedbu svakog koraka (priprema, međuresorna koordinacija, finalno usuglašavanje, javno savjetovanje, izvješće savjetovanja, upućivanje Vladi, upućivanje Saboru, objava, stupanje na snagu). U hodogramu izvršenja Plana zakonodavnih aktivnosti trebaju biti sadržani i prateći podzakonski akti s rokovima za njihovu pripremu i objavu.

- **Rane konzultacije**

Kao i u slučaju EU zakonodavstva, potrebno je na nacionalnoj razini uvođenje mehanizma obveznog pokretanja procesa konzultacija s dionicima već u početnoj fazi pripreme nacrtu zakona.

- **Žurne procedure kao iznimke**

Potrebno je ograničiti mogućnost skraćivanja rokova za javna savjetovanja kroz žurne procedure te osigurati dosljedno poštivanje indikativnih rokova za objavu izvješća savjetovanja.

- **Oснаživanje javnog savjetovanja**

Dodatno, potrebno je unaprijediti kvalitetu obrazloženja odbijenih komentara. Potrebno je osigurati da komentari usvojeni kroz javno savjetovanje budu sadržani u tekstu zakona koji se šalje u saborsku proceduru.

- **Službena tumačenja zakonodavstva**

Nakon stupanja na snagu zakona i podzakonskih akata potrebno je uspostaviti proceduru kojom zainteresirane stranke mogu dobiti službeno tumačenje o praktičnoj provedbi određenih propisa.

- **Praćenje provedbe**

Potrebno je uspostaviti obvezu sustavnog ex-post vrednovanja učinaka donesenih propisa te transparentnog izvještavanja o rezultatima njihove primjene.

Appendix I

Prethodne preporuke

AmCham je već prethodno objavio Preporuke za unaprjeđenje pravosuđa, 2020. godine i 2023. godine, naglašavajući važnost unaprjeđenja konkretnih segmenata pravosudnog sustava nužnih za privlačenje ulaganja i jačanje konkurentnosti hrvatskog gospodarstva. Tada su istaknuti izazovi i predložene mjere koje su trebale doprinijeti modernizaciji i većoj pravnoj sigurnosti.

Preporuke za unaprjeđenje pravosuđa 2020.

U nastavku su sažete preporuke AmCham-a za 2020. godinu koje su bile usmjerene na povećanje učinkovitosti pravosuđa i jačanje pravne sigurnosti.

Uvođenje dvosmjenskog rada sudova – produženim radnim vremenom i povećanjem kapaciteta rada sudova smanjili bi se zaostaci i ubrzalo rješavanje predmeta.

Automatska delegacija predmeta – predmeti bi se raspoređivali prema sudovima s manjim opterećenjem, bez dugotrajnih formalnih postupaka delegacije.

Uvođenje rokova za svaki stupanj postupka – definirani rokovi (npr. godinu dana za prvostupanjski postupak, šest mjeseci za žalbeni) povećali bi predvidivost i procesnu disciplinu.

Promocija alternativnog rješavanja sporova (ADR) – snažnije poticanje arbitraže i medijacije, uključujući mogućnost obvezne medijacije u određenim vrstama sporova ili u slučaju prekoračenja rokova.

Izmjena Metodologije za ocjenjivanje sudaca – uvođenje pozitivnih poticaja kroz nagrađivanje učinkovitog rada, umjesto isključivog penaliziranja za neispunjenje norme.

Stvaranje nacionalnog sudskog registra – spajanje postojećih registara u jedinstveni sustav radi ujednačavanja prakse i smanjenja administrativnih troškova.

Održavanje ročišta elektroničkim putem – korištenje digitalnih alata i komunikacije na daljinu za veću otpornost sustava i manju opterećenost stranaka.

Izmjene Zakona o trgovačkim društvima – pojednostavljenje postupaka za strane ulagače, uključujući prijenos poslovnih udjela i prestanak društava po skraćenom postupku bez nepotrebnih administrativnih prepreka.

Preporuke za unaprjeđenje pravosuđa 2023.

U nastavku su sažete preporuke AmCham-a za 2023. godinu koje su naglašavale važnost specijalizacije sudstva, modernizacije infrastrukture i unaprjeđenja zakonodavnog okvira.

Specijalizacija sudaca – uvođenje obvezne specijalizacije po područjima prava te formiranje specijaliziranih sudskih odjela radi veće stručnosti, bržeg rješavanja predmeta i povećanja pravne sigurnosti.

Izmjena Metodologije za ocjenjivanje sudaca – uvođenje sustava nagrađivanja za kvalitetno i pravovremeno rješavanje sporova, uz korektivne faktore za složenost predmeta i sankcije za prekoračenje rokova.

Promocija alternativnog rješavanja sporova (ADR) – snažnije poticanje medijacije, arbitraže i novih instituta poput strukturiranih pregovora ili stručne procjene; mogućnost obvezne medijacije za određene vrste sporova ili u slučaju prekoračenja rokova.

Stvaranje nacionalnog sudskog registra – administrativno spajanje sudskih registara u jedinstveni nacionalni registar s ujednačenom praksom i jasnim online tumačenjima, čime bi se povećala pravna sigurnost poduzetnika.

Infrastrukturne promjene i modernizacija komunikacije – ulaganje u obnovu i opremanje sudova, uvođenje standardiziranih kontakt točaka (e-mail adrese, krovni poslovni broj predmeta), unaprjeđenje e-komunikacije i šira primjena ročišta na daljinu.

Appendix II

Trenutačno stanje zakonodavnog postupka

Zakonski propisi, odnosno strategije, nacionalni planovi, zakoni, pravilnici, uredbe, odluke, rješenja i drugi akti predstavljaju temeljni instrument kojim država usmjerava društvene, ekonomske i institucionalne odnose. Oni određuju pravila ponašanja, oblikuju poslovno okruženje, potiču ili ograničavaju razvojne smjerove te izravno utječu na ostvarenje nacionalnih ciljeva, kvalitetu života građana i dugoročni prosperitet društva.

Pored donošenja zakona na nacionalnoj razini, Hrvatska kao država članica Europske unije (EU) sudjeluje i u pripremi europskog zakonodavstva, a značajan dio propisa koje primjenjujemo proizlazi upravo iz EU okvira. Stoga nacionalno zakonodavstvo mora biti usklađeno s europskim zakonodavstvom, uz istovremeno jasno definiranje i zastupanje nacionalnih interesa u procesu oblikovanja EU propisa.

Europska unija

Zakonodavni proces na EU razini temelji se na suodlučivanju u kojem sudjeluju tri glavne institucije, Europska komisija, Europski parlament i Vijeće Europske unije. Hrvatska participacija, kao i ona svake druge države članice, u zakonodavnom procesu osigurava se na različite načine, zastupnici u Parlamentu brinu o nacionalnim interesima i interesima njihovih glasača, zaposlenici u Komisiji na stručnoj razini pripremaju zakonodavne prijedloge, dok u EU Vijeću nacionalne institucije izravno zastupaju stajališta svojih država članica, u slučaju Hrvatske, uz participaciju nadležnih ministara, Predstavništvo RH pri EU osigurava zastupanje pozicija na radnim sastancima.

Institucije EU donose uredbe, direktive, odluke, preporuke i mišljenja. Uredba ima opću primjenu, obvezujuća je u cijelosti i neposredno se primjenjuje u svim državama članicama. Direktiva je obvezujuća, u pogledu rezultata koje treba postići, za svaku državu članicu kojoj je upućena, a odabir oblika i metoda postizanja tog rezultata prepušten je nacionalnim tijelima. Odluka je u cijelosti obvezujuća, osim odluke u kojoj je određeno kome je upućena i ona je obvezujuća samo za njih. Preporuke i mišljenja nemaju obvezujuću snagu.

Hrvatska

U Hrvatskoj prijedlog zakona najčešće podnosi Vlada, ali to mogu i zastupnici, klub zastupnika ili radnih tijela Hrvatskog sabora. Zakonodavni proces u Hrvatskoj započinje izradom i objavom Plana zakonodavnih aktivnosti, kojim zakonodavci (ministarstva i druga državna tijela) u svom području djelovanja najavljuju zakone koje namjeravaju donijeti ili mijenjati u nadolazećoj godini putem e-Savjetovanja. Planom se najavljuje zakon koji će se donositi ili mijenjati, cilj izmjena te tromjesečje u kojem se planira uputiti u proceduru. Nakon toga zakonodavac pristupa pripremi zakona te provodi međuresornu koordinaciju s drugim tijelima javne uprave. Pripremljen nacrt zakona upućuje se na javno savjetovanje u trajanju od 30 dana putem platforme e-Savjetovanja gdje zainteresirana javnost može dati komentare i prijedloge. Nakon očitovanja na provedeno savjetovanje Vlada usvaja prijedlog zakona i upućuje ga Hrvatskom saboru na razmatranje i odlučivanje kroz jedno ili dva čitanja, ovisno o proceduri. Nakon rasprave i glasovanja u Saboru, usvojeni zakon upućuje se na proglašenje i objavljuje u Narodnim novinama, čime postaje važeći propis, uz eventualnu odgodu stupanja zakona na snagu.

Nakon donošenja samog zakona, koji definira ono „što“ se uređuje – načela, granice, kriterije i osnovna pravila ukoliko je potrebno donese se i dodatni podzakonski akti. Ti dokumenti, uredbe,

pravilnici, odluke, naputci... služe za detaljnu razradu njegove provedbe. Njima se definira „kako“ se pojedina odredba zakona provodi u praksi (tehnički detalji, formulari, procedure, specifični uvjeti, metodologije, rokovi). Pravilnike najčešće donosi ministar, ne podliježu saborskoj proceduru, ali se objavljuju na e-Savjetovanju. U većini slučajeva odluke ne prolaze kroz zakonodavni postupak i ne objavljuju se na e-Savjetovanju. U pravilu, što je akt višeg ranga to je postupak donošenja formalniji, duži i strože propisan. Zakon uvijek mora biti iznad podzakonskog akta, a podzakonski akt ne smije mijenjati niti širiti zakonske odredbe – već ih samo operacionalizira i precizira da bi se zakon mogao primijeniti u stvarnosti.

Razumijevanje zakonodavnih procesa na nacionalnoj i europskoj razini ključno je za stvaranje kvalitetnih, predvidljivih i dosljednih propisa, te omogućuje pravovremenu i učinkovitu prilagodbu svih dionika, kao i aktivno oblikovanje zakonodavnih rješenja koja doprinose gospodarskom rastu i društvenom razvoju.

Kroz godine su se standardi, alati i procedure zakonodavne pripreme razvijali i unapređivali, no usporedno su i teme, tehnološki trendovi, pravna okružja te očekivanja dionika postajali sve složeniji. Upravo zato, potrebno je stalno preispitivati način na koji stvaramo i primjenjujemo propise, kako bismo osigurali da zakonodavni okvir ostane suvremen, održiv i odgovoran prema stvarnim potrebama društva, gospodarstva i vremena u kojem živimo.

Za dodatne informacije molimo kontaktirajte: Američka gospodarska komora u Hrvatskoj

Andrea Doko Jelušić | Izvršna direktorica

T: 01 4836 777 | E: andrea.doko@amcham.hr