



Organizacija za europsku sigurnost i suradnju
Misija OESS-a u Republici Hrvatskoj

PREGLED 2006. GODINA

IZVJEŠĆE O NAPRETKU REPUBLIKE HRVATSKE U ISPUNJAVANJU MEĐUNARODNIH OBVEZA OD 2001. GODINE

9. lipnja 2006.

SADRŽAJ

PREGLED	2
UVOD.....	2
PERSPEKTIVE	4
SADAŠNJE STANJE VEZANO UZ PITANJA OBUHVAĆENA MANDATOM	7
PRAVA NACIONALNIH MANJINA	7
Zapošljavanje manjina u državnoj upravi, sudstvu i lokalnoj upravi.....	8
Politička zastupljenost manjina na lokalnoj razini.....	9
Obrazovanje manjina.....	10
IZBORNA REFORMA.....	12
POVRATAK I INTEGRACIJA	13
Sarajevski proces	14
Dostupnost stambenog smještaja.....	15
Infrastruktura	17
Stečena prava – konvalidacija i bezuvjetan povratak u Hrvatsku	18
Preostala pravosudna pitanja nakon Sarajevskog procesa.....	19
VLADAVINA PRAVA	21
Zaštita ljudskih prava i pristup sudbeno-pravnom sustavu	22
Procesuiranje ratnih zločina i ustupanje predmeta s Haškog tribunala.....	24
Nestale osobe	27
REFORMA POLICIJE.....	28
RAZVOJ CIVILNOG DRUŠTVA	30
Pravni i institucionalni okvir za civilno društvo.....	30
Razvoj i potpora civilnom društvu na lokalnoj razini	31
SLOBODA MEDIJA.....	32
ZAKLJUČAK	35
DODATAK	36

PREGLED

UVOD

Misija OESS-a u Republici Hrvatskoj djeluje deset godina, nakon što je ustanovljena odlukom Stalnog vijeća od 18. travnja 1996. godine. U svibnju 2001. godine Misija je objavila „Pregled“ (SEC.FR/362/01 od 25. svibnja 2001. godine), u kojem je pružena ocjena napretka u svezi s mandatom Misije u prvih pet godina njezina djelovanja. Sadašnji „Pregled iz 2006. godine“ razmatra petogodišnje razdoblje od svibnja 2001. do danas, uzimajući u obzir početno polazište Misije. On ima za cilj:

- ocijeniti napredak u odnosu na ispunjavanje međunarodnih opredjeljenja i obveza Republike Hrvatske kako je to predviđeno mandatom Misije;
- utvrditi probleme i pitanja koja zahtijevaju daljnji angažman od strane hrvatskih vlasti;
- formulirati ciljeve, precizirati zadaće i moguće rokove za dovršetak ciljeva obuhvaćenih mandatom;
- osigurati elemente za ocjenu Misijinih resursa, strukture i programa.

Mandat

Mandat Misije definiran je dvjema odlukama Stalnog vijeća. Temeljem prve Odluke Stalnog Vijeća, br. 112 (od 18. travnja 1996. godine), Misija je ovlaštena pružati pomoć i stručne savjete na područjima ljudskih prava, prava nacionalnih manjina, razvoja demokratskih institucija i vladavine prava. Drugom Odlukom Stalnog vijeća, br. 176 (od 26. lipnja 1997. godine) mandat je proširen kako bi obuhvatio pitanja vezana uz izbjeglice [vidjeti Dodatak].

Razvoj ustroja Misije

Iako se mandat Misije nije mijenjao od 1997. godine, opseg i organizacijski ustroj Misije mijenjali su se u skladu s razvojem uvjeta i odnosa s Vladom.

Kada je Misija sredinom 1996. godine započela s radom, sastojala se od sedam međunarodnih djelatnika te malenog broja lokalnih zaposlenika, s uredima u Zagrebu, Vukovaru i Kninu. Unutar sljedećih godinu dana, proširen je mandat te su povećana sredstva Misije kako bi se osigurala terenska nazočnost na bivšim ratom zahvaćenim područjima. Vrhunac je dosegnut 1999. godine s 286 međunarodnih te oko 500 lokalnih djelatnika Misije. U svrhu ispunjenja opsežnih zadaća praćenja i izvješćivanja, hijerarhijsko ustrojstvo Misije obuhvaćalo je glavni ured u Zagrebu i tri – u jednom razdoblju četiri - koordinacijska centra s 15 područnih ureda i ispostava.

Od 1998. do 2000. godine, Misija je omogućila prvu nazočnost OESS-ove skupine za promatranje rada policije i obuku – Policijske promatračke skupine (PMG) – na području istočne Slavonije koje je prethodno bilo pod upravom UNTAES-a. Tijekom 2001. godine uvjeti u istočnoj Slavoniji ocijenjeni su stabilnima i policijska promatračka operacija je zaključena, što je rezultiralo velikim smanjenjem od oko 260 međunarodnih i lokalnih zaposlenika Misije.

Djelujući temeljem Pregleda iz 2001. godine, Misija je u siječnju 2002. godine postigla sporazum s Vladom o zajedničkom usredotočenju na postizanje napretka na pet najvažnijih područja obuhvaćenih mandatom. Kako su se zadaće Misije razvijale u skladu s područjima na kojima je Vlada postigla određen napredak, bilo je moguće

provesti postupno, ali kontinuirano smanjenje broja zaposlenih te restrukturirati Misiju kroz ukidanje koordinacijskih centara i smanjenje broja područnih ureda.

Od 2001. godine, cjelokupan proračun Misije smanjio se u prosjeku za 8,5 posto godišnje. Tijekom istog razdoblja, ukupan broj zaposlenika smanjio se u prosjeku za 12 posto godišnje, dok je prosječan godišnji postotak ukinutih međunarodnih radnih mjesta iznosio 20 posto. Trenutno, Misija ima 39 međunarodnih i 147 lokalnih zaposlenika.

Proračun i osoblje: razvoj tijekom razdoblja od 1997., 2001. i 2006. godine

	1997	2001	2006
Proračun	€5.780.000	€13.400.000	€8.503.800
Zaposlenici			
- strani	90	120	39
- lokalni	67	238	147

Sadašnja suradnja između Misije i Vlade

Odnos suradnje između Misije i sadašnje Vlade naglašen je posjetom premijera Sanadera glavnom uredu Misije u lipnju 2005. godine, nakon čega je uslijedilo sudjelovanje predsjednika Stjepana Mesića na obilježavanju 30. godišnjice potpisivanja Helsinškog završnog dokumenta početkom listopada. U razdoblju optimizma nakon odluke EU o početku pregovora o članstvu u listopadu 2005. godine, hrvatske vlasti iskazale su veću pripravnost za učvršćivanje partnerskog odnosa s Misijom te uložile pojačane napore u ispunjenje ciljeva obuhvaćenih mandatom.

U siječnju 2006. godine, premijer Sanader i voditelj Misije složili su se oko uspostave konzultativnog mehanizma, odnosno „Platforme“, koja obuhvaća održavanje mjesečnih plenarnih sastanaka na ministarskoj razini usmjerenih ka sustavnom razmatranju aktivnosti vezanih uz mandat. Prva komponenta uspostavljena je prije godinu dana između Ministra mora, prometa, turizma i razvitka i čelnika međunarodne zajednice (Izaslanstvo Europske komisije, UNHCR, veleposlanstvo SAD-a, Misija OEES-a u Republici Hrvatskoj), u svrhu održavanja sadržajnih mjesečnih sastanaka u svezi s pitanjima koja se odnose na izbjeglice. Druga komponenta uspostavljena je u ožujku ove godine pod pokroviteljstvom ministrice vanjskih poslova kako bi se razmotrio širok spektar poglavlja obuhvaćenih mandatom. Treća komponenta uspostavljena je u travnju s ciljem ocjene napretka vezano uz procesuiranje ratnih zločina pred domaćim sudovima, a uključuje ministricu pravosuđa, glavnog državnog odvjetnika i Vrhovni sud zajedno s predstavnicima Misije, Haškog tribunala i Izaslanstva Europske komisije.

Vlada i Misija postigle su opći konsenzus oko brojnih ciljeva koji čine zajedničku zadaću, iako će se oni nastaviti razvijati tijekom 2006. godine. Ti su ciljevi detaljno navedeni u odjeljcima koji slijede [vidjeti poglavlje Sadašnje stanje vezano uz pitanja obuhvaćena mandatom]. Bit će potrebno uložiti znatne napore kako bi se riješili brojni detalji oko pripreme novih zakonskih propisa, izmjena i dopuna postojećih zakona, usvajanja i širenja statutarnih propisa, donošenja financijskih i strateških odluka i pripreme državne uprave za provedbu promjena predviđenih unutar tog procesa.

Regionalna suradnja - nova dimenzija aktivnosti Misije

Ubrzanje napretka prema priključenju EU glavni je cilj Hrvatske, te ona regionalnu suradnju smatra komplementarnom tom procesu. Poboljšanje bilateralnih odnosa s bivšom Državnom zajednicom Srbije i Crne Gore (u daljnjem tekstu: Srbija i Crna Gora) naglašeno je povijesnim posjetom premijera Sanadera Beogradu u studenom 2004. godine, za kojim je uslijedio uzvratni posjet Zagrebu od strane premijera Republike Srbije Vojislava Koštunice u studenom 2005. godine.

Sarajevska deklaracija, potpisana od strane Bosne i Hercegovine, Hrvatske te Srbije i Crne Gore 31. siječnja 2005. godine, bitan je korak naprijed u regionalnom procesu povratka izbjeglica. Ona predstavlja prvi trilateralni pokušaj rješavanja političkih aspekata regionalnog povratka izbjeglica u točno određenom vremenskom okviru. Hrvatska je izradila sveobuhvatnu Mapu puta s priloženim proračunskim i vremenskim obvezama te aktivno sudjelovala u trilateralnim razgovorima o osjetljivim i često zanemarenim pitanjima vezanim uz izbjeglice. Još se uvijek treba pronaći sveobuhvatno rješenje za bivše nositelje stanarskih prava koji se ne žele vratiti u Hrvatsku te za konvalidaciju stečenih prava, ako se taj proces želi dovršiti do dogovorenog ciljanog roka u prosincu 2006. godine.

Suradnja u procesuiranju ratnih zločina između Hrvatske, Bosne i Hercegovine te Srbije i Crne Gore, uključujući predmete ustupljene od strane Haškog tribunala, bila je potpomognuta organiziranjem četiri foruma pod pokroviteljstvom OESS-a, održanih u razdoblju od studenog 2004. do travnja 2006. godine. Poboljšana suradnja osobito je zabilježena među državnim odvjetnicima, potpomognuta zaključivanjem niza protokola 2005. godine na inicijativu glavnog državnog odvjetnika Republike Hrvatske. Pravne zapreke u svakoj od zemalja, koje trenutno koče širu suradnju, još uvijek se u velikoj mjeri ne rješavaju te zahtijevaju ulaganje daljnjih političkih napora na visokoj razini.

PERSPEKTIVE

Misija je tijekom proteklih pet godina uočila stalno poboljšanje demokratskog ozračja u Hrvatskoj. To je vidljivo kada je riječ o slobodi medija i sudjelovanju u javnim raspravama oko pitanja obuhvaćenih mandatom; spremnosti mnogih državnih i lokalnih tijela vlasti i institucija na reforme zasnovane na međunarodnim obvezama i sporazumima, uključujući borbu protiv korupcije; razvoju transparentnosti u upravljanju, boljem prihvaćanju skupina nacionalnih manjina; rastućem prihvaćanju uloge civilnog društva te poboljšanju odnosa između policije i šire javnosti. Ova pozitivna događanja, koja je često teško brojčano izmjeriti, dobrim su dijelom rezultat rada Misije, kako na državnoj, tako i na lokalnoj razini. Uspostava „Platforme“ predstavlja priznanje Vlade kako je Misija u prošlosti igrala pozitivnu ulogu te prihvaćanje sadašnje uloge Misije kao partnera koji ulaže napore u ostvarenje zajedničkih ciljeva.

„Platforma“ – stalni savjetodavni mehanizam

Do sada se „Platforma“ pokazala učinkovitim sredstvom u procesu zajedničkog utvrđivanja ciljeva i određivanja prioriteta, razgovora o i izrade popisa zadaća koje hrvatske vlasti trebaju ostvariti, predviđanja oblika pomoći koje Misija može pružiti te provjere napretka na mjesečnoj osnovi. Ovaj proces pregovora još je u tijeku.

Kako je prva komponenta „Platforme“ koja se odnosi na pitanja vezana uz izbjeglice u funkciji dulje nego ostale dvije, moguće je pružiti određen prikaz početnih rezultata. Slijedom konzultacija s ministrom mora, prometa, turizma i razvitka sada je u razgovore uključeno nekoliko osjetljivih tema koje su prethodno stajale na strani. K tomu, preuzete su obveze rješavanja problema poput pružanja rješenja za bivše nositelje stanarskih prava i konvalidaciju sudskih i upravnih dokumenata izdanih od strane takozvane Republike Srpske Krajine. Nedavno je postignut napredak u razgovorima oko uređivanja građanskog statusa izbjeglih Srba iz Hrvatske.

Kada je riječ o drugoj komponenti, na četiri plenarna sastanka održana u Ministarstvu vanjskih poslova ustanovljen je određen broj neriješenih problema koji se odnose na širok opseg pitanja obuhvaćenih mandatom. Putem ovog foruma, hrvatske vlasti su zajedno s Misijom utvrdile konkretne aktivnosti koje je potrebno poduzeti kada je riječ o međunacionalnim incidentima, punoj provedbi jamstava koja se odnose na ljudska prava, uključujući prava manjina, poštivanje vladavine prava, razvoj civilnog društva i reformu medija.

Kada je riječ o trećoj komponenti, dva plenarna sastanka održana s ministricom pravosuđa u cilju rješavanja pitanja vezanih uz ratne zločine još nisu bila dovoljna za postizanje opipljivih rezultata. Međutim, utvrđivanje pitanja koja pobuđuju zabrinutost je u tijeku, kao i razgovori oko mogućih rješenja za cijeli niz pitanja.

Kratkoročne i srednjoročne perspektive

Iz sadašnjeg Pregleda može se izvući nekoliko zaključaka:

Prvo, jačanje mnogih demokratskih ustanova u Hrvatskoj dobro napreduje, uz pojačanu samodostatnost koja je zabilježena na tri područja obuhvaćena mandatom Misije. U svjetlu novih uvjeta stvorenih putem mehanizma savjetovanja „Platforme“, te uz opći dogovor oko popisa preostalih zadaća koje hrvatske vlasti trebaju poduzeti, rukovodstvo Misije predviđa kako bi se do kraja 2006. godine mogli poduzeti odlučni koraci na područjima razvoja civilnog društva, reforme policije i slobode medija. Uz pravilno funkcioniranje internih mehanizama provjere, bio bi osiguran daljnji samoodrživi i demokratski napredak na tim područjima.

Stoga bi do konca 2006. godine struktura Misije mogla odražavati ove promjene uz pretvorbu:

- Odjela za civilno društvo i upravljanje projektima u 'Odjel za upravljanje projektima',
- Odjela za policijske poslove u 'Savjetnika voditelja Misije za policijske poslove',
- Odjela za odnose s javnošću i medijima u 'glasnogovornika Misije'.

Drugo, ostvarivanje napretka je samo po sebi složeno te osjetljivo kada je riječ o pitanjima vezanim uz poslijeratnu situaciju, a posebice pitanjima povratka izbjeglica i nepristranog istraživanja i procesuiranja ratnih zločina. Kod njih je dodatni problem postojanje regionalne dimenzije. Postoje naznake kako rok dogovoren za rješavanje političkih aspekata pitanja vezanih uz povratak izbjeglica u Sarajevskoj deklaraciji – kraj 2006. – možda neće biti ispoštovan uslijed osjetljivih međudržavnih političkih rasprava i financijskih ograničenja. U svezi s procesuiranjem ratnih zločina, opseg i veličina neriješenih pitanja takvi su da se rješenja mogu očekivati tek tijekom duljeg

vremenskog razdoblja. Pri donošenju odluke o ustupanju optužnice u predmetu Norac/Ademi, Haški tribunal se djelomice oslonio na izvješćivanje Misije o sposobnosti hrvatskog sudstva za procesuiranje ratnih zločina, kao i na spremnost Misije na praćenje suđenja prema sporazumu između predsjedatelja OEES-a i glavne tužiteljice Haškog tribunala.

Treće, na druga dva područja, pravima manjina i ljudskim pravima općenito, napredak je zadovoljavajuć na nekim područjima, dok je na drugima usporen. Opći zaključak koji se može izvući za oba područja je taj kako je potrebno ojačati institucije i pravne okvire, a na dosljednoj primjeni postojećih zakona i propisa mora se inzistirati čak i onda kada je to politički teško. Zbog opsega i osjetljivosti ovih pitanja, bit će potrebno uložiti dodatno vrijeme i stalne napore.

Nastavno na „Platformu“

Područni uredi Misije i dalje blisko surađuju s lokalnim i područnim dužnosnicima i NVO-ima te služe kao integralna lokalna veza za „Platformu“ u smislu prikupljanja i ocjenjivanja mjerodavnih informacija o Vladinim aktivnostima na područjima obuhvaćenima mandatom Misije. S tim u svezi, područni uredi slažu se kako odluke donesene na središnjoj razini pod okriljem „Platforme“ često ne stižu u potpunosti te pravovremeno do područne i lokalne razine. Ovo je posebice razvidno kod pitanja koja se odnose na povratak izbjeglica – stambeno zbrinjavanje, povrat i obnovu imovine – te kod mjera koje se odnose na prava nacionalnih manjina.

Do sada je „Platforma“ omogućila postizanje suglasja oko zajedničkih ciljeva, razgovor o potencijalnim zadaćama koje hrvatske vlasti trebaju ostvariti te provjeru napretka na mjesečnoj osnovi. Misija će predložiti nastavak rada „Platforme“ i njezinih radnih skupina na preostalim neriješenim pitanjima i nakon izmjene ustroja Misije krajem 2006. godine.

K tomu, ubuduće će kroz mehanizam praćenja biti potrebno osigurati održivost dinamike ostvarene s hrvatskim vlastima. S tim u svezi, Misija predlaže osnivanje zajedničkog 'mjernog sustava' u suradnji s međunarodnom zajednicom i hrvatskim vlastima. To bi moglo započeti tijekom prve polovice 2007. godine. Takav sustav omogućio bi svim mjerodavnim dionicima da objektivno procijene u kojoj su mjeri zadaće utvrđene u ovom Pregledu provedene te točku na kojoj domaći institucionalni okvir postaje samodostatan.

SADAŠNJE STANJE VEZANO UZ PITANJA OBUHVAĆENA MANDATOM

PRAVA NACIONALNIH MANJINA

Opći pregled

Ustav iz 2001. godine definira Republiku Hrvatsku kao nacionalnu državu hrvatskog naroda, pripadnika deset posebno navedenih manjina te „drugih“. Prema popisu stanovništva iz 2001. godine, 7,5 posto od četiri i pol milijuna stanovnika Hrvatske pripadaju nekoj od 22 nacionalne manjine. Srpska manjina najveća je i čini 4,5 posto stanovništva prema popisu iz 2001. godine, u usporedbi s procijenjenih 12 posto prema popisu iz 1991. godine. Međutim, sadašnji broj hrvatskih Srba koji žive u Republici Hrvatskoj vjerojatno je znatno veći stoga što izvjestan broj njih u popisu stanovništva iz 2001. godine nije naveo svoju etničku pripadnost, dok se naknadno u Hrvatsku vratilo približno 30.000 izbjeglica. Na sličan način, općenito se procjenjuje kako je populacija hrvatskih Roma znatno veća od 9.000 sadržanih u popisu stanovništva iz 2001. godine.

Okvir za zaštitu nacionalnih manjina razvijao se tijekom mandata Misije i uključuje zakone, bilateralne sporazume, nacionalne programe i planove, kao i razne međunarodne i europske konvencije. Koncem 2002. godine usvojen je Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina (UZNM), zamijenivši zakon o zaštiti manjina iz 1991. godine.

UZNM je zakon koji uključuje širok spektar političkih, lingvističkih, kulturnih i obrazovnih prava. K tomu, Hrvatska je sklopila bilateralne sporazume o zaštiti relevantnih manjina s Italijom, Mađarskom te Srbijom i Crnom Gorom. Sporazum sa Srbijom i Crnom Gorom omogućava bilateralnoj komisiji vođenje redovitih rasprava o pitanjima od zajedničkog interesa. Nacionalni program i Akcijski plan za Rome usvojeni su i provedba pojedinih odredbi je u tijeku. Međutim, potrebna je daljnja potpora i puna provedba kako bi se uočila znatna poboljšanja diljem romske zajednice.

Značajan napredak postignut je u provedbi UZNM-a, posebice vezano uz izbor manjinskih predstavnika. U Saboru trenutno ima osam zastupnika pripadnika manjina, a u predstavničkim tijelima jedinica lokalne i područne samouprave postignuta je odgovarajuća manjinska zastupljenost, iako je još uvijek potrebno razjasniti na koji način bi trebalo izračunavati manjinske kvote. Lokalna vijeća nacionalnih manjina, ustanovljena prema UZNM-u kao savjetodavna tijela jedinica lokalne i područne samouprave još uvijek se, uz nekoliko pozitivnih iznimaka, bore da budu priznata kao institucionalni partneri.

Provedba UZNM-a zaostaje u nekim ključnim područjima, uključujući zapošljavanje manjina u državnoj upravi, sudstvu te izvršnim i upravnim tijelima lokalnih vlasti. Antidiskriminacijska odredba UZNM-a, važan dodatak afirmativnim jamstvima sadržanim u UZNM-u, i dalje je neiskorištena [vidjeti poglavlje Vladavina prava/Zaštita ljudskih prava i pristup sudbeno-pravnom sustavu]. Zakonski okvir za provedbu UZNM-a usvojen je tek koncem 2005. godine a potrebno je još usvojiti dodatne provedbene zakonske propise. Visoki povjerenik OEES-a za nacionalne manjine u nekoliko je navrata izrazio zabrinutost zbog fizičkog razdvajanja školske djece hrvatske i srpske nacionalnosti u istočnoj Slavoniji.

Zajednički ciljevi

- Osigurati puno i učinkovito sudjelovanje nacionalnih manjina u javnom životu kroz punu provedbu UZNM-a, posebice odredbi koje se odnose na zapošljavanje, političku zastupljenost, obrazovanje i nediskriminaciju manjina;
- Pridonijeti općem ozračju tolerancije kroz obrazovanje i medije.

Zapošljavanje manjina u državnoj upravi, sudstvu i lokalnoj upravi

UZNM-om se jamči odgovarajuća zastupljenost nacionalnih manjina u državnoj upravi, što uključuje policiju, sudstvo te upravna i izvršna tijela jedinica lokalne i područne samouprave. Dok stalna neraspoloživost statističkih podataka u mnogim slučajevima komplicira donošenje ocjene o provedbi, postojeći podaci ukazuju na nedovoljnu zastupljenost, posebice Srba. U proljeće 2006. godine, Vlada je poduzela nekoliko upravnih i organizacijskih koraka u cilju poboljšanja raspoloživosti takvih podataka. Provedba ovog jamstva UZNM-a uključena je u hrvatsku Mapu puta kao dio Sarajevskog procesa, naglašavajući njezinu važnost za srpske povratnike [vidjeti poglavlje Povratak i integracija/Sarajevski proces].

Iako nekoliko zakona usvojenih 2005. godine osigurava dodatna sredstva za provedbu jamstava UZNM-a vezanih uz zapošljavanje, trenutno ne postoji pravni mehanizam za provedbu prava na zapošljavanje nacionalnih manjina. Do danas nije uspostavljena praksa ohrabrivanja manjinskih kandidata za posao da se pozovu na status manjine tijekom postupka zapošljavanja. Potrebno je uspostaviti mjere za osiguranje odgovarajuće zastupljenosti manjina u javnim ustanovama poput škola i bolnica koje nisu obuhvaćene UZNM-om.

U državnoj upravi te u jedinicama lokalne i područne samouprave, provedba zahtijeva izradu plana prijama u državnu službu koji odražava broj trenutno zaposlenih pripadnika nacionalnih manjina te detaljno opisuje buduće zapošljavanje. U svibnju ove godine, Središnji državni ured za upravu (SDUU) verbalno je izvijestio kako nacionalne manjine čine približno četiri posto od ukupnog broja od 52.000 državnih službenika u Hrvatskoj, s izuzetkom onih koji su zaposleni u sudskim tijelima. Ovi podaci o manjinskom zapošljavanju poslužit će za upotpunjavanje Plana prijama u državnu službu iz ožujka 2006. godine.

Prema SDUU, u nekim od jedinica lokalne i područne samouprave koje su obvezne izraditi planove prijama u državnu službu taj proces je u tijeku, dok u drugim nije, uz obrazloženje kako postoji nedostatak financijskih sredstava za zapošljavanje dodatnih djelatnika. Međutim, čini se kako bi prema zakonu trebalo prikupiti podatke o trenutnom stanju vezano uz zapošljavanje manjina, bez obzira na planove zapošljavanja dodatnog osoblja. Za daljnji napredak prema uključivanju manjina u radnu snagu državne uprave i jedinica lokalne i područne samouprave bit će potrebno čvrsto vodstvo sa središnje razine.

Statistički podaci Ministarstva pravosuđa za 2005. godinu pokazuju kako nacionalne manjine čine pet posto svih sudaca, od čega Srbi čine 2,4 posto. Statistički podaci ukazuju kako je sveukupna zastupljenost manjina u sudstvu, uključujući srpsku manjinu, u osnovi ostala ista od 2002. godine. Značajno je to što su manjine posebice nedovoljno zastupljene na radnim mjestima početne razine. Državno sudbeno vijeće odgovorno je za provedbu UZNM-a u sudstvu, ali tek treba utvrditi na koji će način

uključiti zahtjeve iz UZNM-a u postupak imenovanja sudaca. Smanjenje broja sudova koje zahtijeva strategija reforme pravosuđa trebalo bi uskladiti s provedbom UZNM-a, posebice na područjima sa znatnom manjinskom populacijom. Ministarstvo pravosuđa naznačilo je kako priprema analizu koja će uzeti u obzir oba čimbenika.

Zajednički cilj

- Osigurati odgovarajuću razinu manjinske zastupljenosti u sudstvu, državnoj upravi te upravnim i izvršnim tijelima jedinica lokalne i područne samouprave, kao i odgovarajuću zastupljenost u javnim ustanovama, kako je zajamčeno UZNM-om.

Vladine zadaće

- SDUU treba objaviti statističke podatke o zaposlenosti manjina u državnoj upravi te izdati dodatak Planu prijama u državnu službu iz 2006. godine, uključujući podatke o zastupljenosti i planovima zapošljavanja manjina;
- Jedinice lokalne i područne samouprave trebaju objaviti statističke podatke o zapošljavanju manjina u upravnim i izvršnim tijelima te izdati planove zapošljavanja, uključujući podatke o manjinama;
- Ministarstvo pravosuđa treba objaviti plan zapošljavanja, uključujući podatke o manjinama;
- Državno sudbeno vijeće treba razviti mehanizam provedbe odredbi UZNM-a u procesu imenovanja sudaca;
- Vlada treba razviti pravni mehanizam za provedbu jamstava o zapošljavanju manjina te osmisliti i provesti pozitivne mjere kojima se manjinske kandidate potiče na prijavljivanje na natječaje za radna mjesta u javnom sektoru;
- Vlada treba osmisliti i provesti mehanizme kojima se jamči zapošljavanje manjina u javnim ustanovama poput škola i bolnica;
- Vlada treba objaviti Godišnje izvješće o provedbi UZNM-a za 2005. godinu, uključujući analizu jamstava za zapošljavanje.

Politička zastupljenost manjina na lokalnoj razini

Nacionalne manjine imaju pravo na razmjernu zastupljenost u predstavničkim tijelima lokalnih vlasti onda kada po brojnosti prelaze određen prag. Iako se ova odredba uglavnom provodi, nju kompliciraju rasprave oko toga na koji način bi se trebale izračunavati manjinske kvote, tj. na osnovi popisa stanovništva iz 2001. godine, prema odluci Vlade donesenoj nakon lokalnih izbora održanih u svibnju 2005. godine, ili prema najnovijim popisima birača iz 2005. godine, kao što propisuje UZNM. Ako se budu izračunavale temeljem najnovijih popisa birača, manjinska zastupljenost u lokalnim predstavničkim tijelima bila bi znatno veća na ratom pogođenim područjima na koja se od 2001. godine vratio velik broj izbjeglica. Trenutno je ovo pitanje na Ustavnom sudu kako bi ga on preispitao i donio svoje mišljenje, na zahtjev NVO-a GONG te Savjeta za nacionalne manjine čiji je mandat pružanja potpore i koordinacije sudjelovanja manjina u javnom životu na državnoj razini propisan UZNM-om.

UZNM osigurava jedinstven mehanizam dijaloga na lokalnoj razini u obliku izabranih lokalnih vijeća nacionalnih manjina (VNM) koja djeluju kao savjetodavna tijela jedinica lokalne i područne samouprave. Nakon njihova izbora u svibnju 2003. i veljači 2004. godine, VNM-ovi su usporeno započeli s radom, jer nisu znali kako djelovati, a često nisu bili uvažavani od strane lokalnih vlasti. Međutim, nakon nekoliko seminara za usavršavanje koje su financijski podržale Misija i Vlada te široke potpore na terenu, izgrađeni sustav VNM-ova polako se učvršćuje. Stvaranje koordinacija VNM-ova na lokalnoj i područnoj razini pruža veću koherentnost i važnost VNM-ovima diljem zemlje. Međutim, kao što je to pokazao nacionalni seminar o VNM-ovima kojeg su organizirali Ured za nacionalne manjine Vlade RH i Savjet za nacionalne manjine u ožujku 2006. godine uz pomoć Misije, različita pitanja ostala su neriješena.

Zajednički ciljevi

- Učvrstiti izgrađeni sustav VNM-ova;
- Utemeljiti metodu izračuna manjinske zastupljenosti u jedinicama lokalne i područne samouprave za potrebe provedbe lokalnih izbora.

Vladine zadaće:

- Vlada treba precizirati način izračuna manjinskih kvota na lokalnoj razini te, imajući u vidu njezine bojazni vezano uz točnost biračkih popisa, pojasniti vezu između kriterija prebivališta i biračkih popisa [vidjeti poglavlje Izborna reforma];
- Vlada treba uskladiti datume sljedećih izbora za VNM-ove koji se trebaju održati 2007. godine i lokalnih izbora koji se trebaju održati 2009. godine;
- Vlada treba obvezati jedinice lokalne i područne samouprave na ispunjavanje njihovih financijskih i statutom utvrđenih obveza prema VNM-ovima, a najbolje putem ujednačenog napatka izdanog od strane SDUU-a;
- Vlada treba raspraviti dodjelu pravne osobnosti lokalnim i područnim koordinacijama VNM-ova;
- Vlada treba unaprijediti pružanje usluga VNM-ovima putem svog Ureda za nacionalne manjine, posebice kroz razvoj njegovih kapaciteta informiranja i obuke.

Obrazovanje manjina

UZNM i ostali mjerodavni zakoni osiguravaju nacionalnim manjinama pravo da zatraže obrazovanje na svom manjinskom jeziku i pismu. Od mirne reintegracije istočne Slavonije 1998. godine, ovo je imalo za posljedicu fizičko razdvajanje učenika po etničkoj osnovi u nekim školama na tom području. Misija i visoki povjerenik OEES-a za nacionalne manjine smatraju kako bi trebalo poštivati pravo na posebno obrazovanje manjina, ali također naglašavaju potrebu za poboljšanim mehanizmom podjednakog integriranja svih učenika u hrvatsko društvo.

Problem udžbenika iz povijesti koji proizlazi iz moratorija iz 1997. godine na učenje povijesti u svezi sa sukobom između 1991. i 1995. godine u Podunavlju konačno je riješen u rujnu 2005. Zajednički udžbenici iz povijesti uvedeni su za svu školsku

djecu u regiji kao rezultat sporazuma postignutog između Vlade i predstavnika srpske zajednice. Dodatak na srpskom jeziku za učitelje povijesti trenutno je u pripremi i trebao bi biti u uporabi od rujna 2006.

Zajednički cilj

- Promicati provedbu posebnih prava na manjinsko obrazovanje tamo gdje postoji potražnja za istim, pri čemu će se osigurati da djeca pripadnici manjinskih skupina budu u potpunosti integrirana u društvo.

Vladine zadaće

- Ministarstvo obrazovanja, prosvjete i športa treba usvojiti dugoročnu strategiju s ciljem postupnog uklanjanja fizičke razdvojenosti među djecom srpske i hrvatske nacionalnosti u istočnoj Slavoniji. Tijekom 2006. i 2007. godine, Misija će uz potporu Ministarstva sponzorirati i provesti likovno, literarno i športsko natjecanje među djecom iz etnički mješovitih osnovnih škola u istočnoj Slavoniji.
- Ministarstvo obrazovanja, prosvjete i športa treba uključiti u nacionalni nastavni plan i program elemente koji bolje odražavaju pozitivan doprinos nacionalnih manjina društvenom i kulturnom životu zemlje.

Zaključak

U posljednjih nekoliko godina sve je raširenije prihvaćanje kako Hrvatska nije samo domovina Hrvata već i multikulturalno društvo. To je ilustrirano činjenicom kako je 2006. godina službeno proglašena 'godinom Nikole Tesle' od strane vlasti. Nikola Tesla (1856-1943) bio je svjetski poznat izumitelj iz oblasti elektrotehnike, rođen u Hrvatskoj, ali srpskog podrijetla.

Vlada premijera Sanadera iskoristila je nekoliko prigoda otkako je došla na vlast u prosincu 2003. godine kako bi poslala pozitivne signale zajednicama nacionalnih manjina. Međutim, ohrabrujući razvoj događaja na državnoj razini tek treba sustavno ponoviti na lokalnoj razini gdje lokalne vlasti ponekad zanemaruju svoje obveze propisane UZNM-om.

Jačanje općeg ozračja tolerancije prema nacionalnim manjinama jednako je važno kao i pravni okvir kojim se štite prava manjina. Središnje i lokalne vlasti trebaju preuzeti proaktivniji pristup međunacionalnim incidentima i govoru mržnje [vidjeti poglavlje Reforma policije]. Obrazovni sustav koji uključuje manjine, s nastavnim planom i programom koji odražava pozitivan doprinos koji su manjine dale hrvatskoj kulturi, u znatnoj bi mjeri pomogao u tom procesu. Mediji također imaju važnu ulogu koja obuhvaća poštenije i opsežnije pokrivanje manjinskih pitanja koje će izbjeći propagiranje etničkih stereotipa.

Kako zajednice nacionalnih manjina postaju proaktivnije i sposobnije u promicanju vlastitih interesa, Misija će postupno smanjiti svoje aktivnosti izgradnje kapaciteta, posebice u svezi s VNM-ovima, ali će nastaviti promatrati i zagovarati punu provedbu UZNM-a. Kako lokalne vlasti, državne institucije i pravosuđe zauzimaju otvoreniji i napredniji pristup manjinskim pitanjima, Misija predviđa kako će se njezine zadaće zagovaranja u tom pogledu smanjiti tijekom 2007. godine.

IZBORNA REFORMA

Opći pregled

OESS/ODIHR stekao je dobar uvid u hrvatski izborni okvir kroz svoje Misije za promatranje izbora između 1997. i 2003. godine te je izradio niz preporuka za poboljšanje izbornog sustava. Nastavljajući djelovati vezano uz ta pitanja, Misija se 2004. godine usredotočila na zagovaranje uključivanja tih preporuka u pravni okvir hrvatskog izbornog zakonodavstva. Nakon uočenih slabosti u izbornom postupku tijekom predsjedničkih izbora u siječnju 2005. i lokalnih izbora u svibnju 2005., Vlada se angažirala oko izborne reforme, blisko surađujući s Misijom i stranim stručnjacima.

U skladu s Ustavnim zakonom o pravima nacionalnih manjina iz 2002. godine, lokalni izbori održani 2005. bili su prvi izbori manjinskih zastupnika u lokalna vijeća i županijske skupštine. Međutim, tek treba pojasniti referentnu točku za izračunavanje manjinskih kvota na lokalnoj razini – je li to popis stanovništva iz 2001. ili posljednji potvrđeni birački popis iz svibnja 2005. – uključujući i sređivanje biračkih popisa koji su u ovom trenutku manjkavi [vidjeti poglavlje Prava nacionalnih manjina/Politička zastupljenost manjina na lokalnoj razini]. Dugotrajno poslijeizborno trgovanje mandatima koje se odigralo nakon posljednjih lokalnih izbora potaklo je Vladu da predloži neposredan izbor župana i gradonačelnika. Ovaj zakon je trenutno u pripremi uz određenu tehničku pomoć koju uz posredovanje Misije pruža stručnjak Venecijanske komisije/Vijeća Europe. Raspuštanje jedinica lokalne i područne samouprave od strane Vlade zbog navodne nezakonitosti ili neustavnosti, a bez donošenja ikakve prethodne sudske ocjene, ostaje pitanje koje pobuđuje zabrinutost.

U prosincu 2005. godine Misija je organizirala okrugli stol u Saboru kako bi se preispitao Prijedlog zakona o Državnom izbornom povjerenstvu. Rasprava koju je otvorio premijer Sanader bila je usredotočena na uspostavu profesionalnog i stalnog tijela koje će se baviti provedbom izbornih postupaka u Hrvatskoj. Nakon toga su ODIHR i Venecijanska komisija pripremili Zajedničko mišljenje o Prijedlogu zakona o DIP-u koji je službeno dostavljen hrvatskim vlastima. U ožujku 2006. godine Sabor je usvojio zakon o osnivanju DIP-a kao stalnog tijela, uz uključivanje određenih preporuka predloženih od strane ODIHR-a i Vijeća Europe/Venecijanske komisije.

Vlada je također odlučila do konca rujna izraditi Nacrt zakona o financiranju političkih stranaka kao dio svojeg Nacionalnog programa suzbijanja korupcije 2006-2008. Preostalo i možda najsloženije pitanje od svih je sređivanje biračkih popisa. Za to će biti potrebna rasprava o kriteriju prebivališta i politički osjetljivom pitanju biračkih prava raseljenih hrvatskih Srba i hrvatske dijaspeore. Misija naglašava potrebu primjene neutralnih i transparentnih postupaka na sve kategorije građana. Napredak na ovom području očekuje se koncem 2006., odnosno početkom 2007. godine.

Zajednički cilj

- Uspostava održivog izbornog sustava sa stalnim tijelom za nadzor nad izborima, u cilju postizanja pune usklađenosti s međunarodnim standardima prije sljedećeg izbornog ciklusa.

Vladine zadaće

- Vlada do 29. srpnja treba uspostaviti stalno izborno povjerenstvo, koje će početi s djelovanjem do konca rujna 2006. Misija će pratiti ovaj proces i zagovarati proširenje ovlasti Povjerenstva na vođenje biračkih popisa;
- Vlada treba izraditi zakon kojim se regulira financiranje izborne promidžbe i političkih stranaka, a prijedlog zakona treba biti upućen Saboru u drugoj polovici 2006. Misija ostaje spremna suorganizirati okrugli stol na ovu temu u lipnju ili u jesen zajedno sa Središnjim državnim uredom za upravu i NVO-ima poput GONG-a i Transparency International Hrvatska, te uz sudjelovanje Venecijanske komisije i ODIHR-a;
- Vlada i Sabor trebaju Usvojiti Zakon o neposrednom izboru gradonačelnika i župana u skladu s međunarodnim standardima te uspostaviti jasan mehanizam za raspuštanje lokalnih vlasti. Suradnja između Misije, Vijeća Europe/Venecijanske komisije i hrvatskih vlasti nastavit će se do usvajanja Zakona;
- Vlada treba uspostaviti jasne, nediskriminirajuće kriterije prebivališta, osuvremeniti sustav upisa birača i pojasniti glasovanje izvan zemlje. Misija je predložila zajedničku organizaciju okruglog stola o ovim pitanjima na jesen;
- Vlada treba uspostaviti jasnu osnovu za utvrđivanje manjinske zastupljenosti u jedinicama lokalne i područne samouprave kako bi se pojasnili postupci ostavki vijećnika pripadnika manjina te uskladili datumi izbora za vijeća nacionalnih manjina s datumima lokalnih izbora.

Zaključak

Očekuje se kako će transparentno uređenje financiranja izborne promidžbe, suvremeno vođenje prebivališta i biračkih popisa te pojašnjenje okvira za glasovanje izvan zemlje biti dovršeno tijekom sljedeće godine te će biti na snazi tijekom parlamentarnih izbora 2007. i lokalnih izbora 2009. godine.

POVRATAK I INTEGRACIJA

Opći pregled

Procjenjuje se kako je između 300.000 i 350.000 hrvatskih Srba nesvojevoljno raseljeno kao posljedica rata koji je trajao od 1991. do 1995. godine. Prethodno tomu, kao posljedica okupacije dijelova hrvatskog teritorija od strane srpskih snaga 1991. godine, raseljeno je 220.000 etničkih Hrvata. Proces povratka Hrvata raseljenih unutar države u biti je skoro dovršen, uz 218.000 službeno registriranih povratnika, u usporedbi sa 180.000 u 2001. godini.

Do 30. travnja 2006. godine, preko 120.000 izbjeglih i raseljenih hrvatskih Srba registrirani su kao povratnici u Hrvatsku. Manjinski povratak na godišnjoj razini dosegao je vrhunac 1999. godine s 18.000 povratnika. Od tada su se brojevi redovito smanjivali do sadašnjeg prosjeka od približno 8.000 povratnika godišnje. Broj izbjeglih hrvatskih Srba službeno registriranih u SiCG i BiH smanjio se s približno 270.000 iz 2001. godine (242.624 u SiCG i 24.877 u BiH) na 85.000 u 2006. godini (78.000 u SiCG i 7.000 u BiH). To smanjenje odražava ne samo činjenicu kako su se izbjeglice vratile u Hrvatsku, već i realnost kako su se mnogi odlučili za integraciju u zemlju u koju su izbjegli.

Procjenjuje se kako je samo 60 do 65 posto od ukupnog broja registriranih povratka u Hrvatsku održivo, jer mnogi povratnici sezonski putuju u Hrvatsku ili se u konačnici odlučuju vratiti u zemlje u koje su izbjegli, uglavnom zbog stalnih poteškoća vezano uz dostupnost smještaja, stečena prava i zaposlenje.

Sarajevski proces

Prvi trilateralni naponi poduzeti u cilju promicanja regionalnog dijaloga o pitanjima vezanima uz povratak potječu od inicijative predsjednika Hrvatske, Srbije i Crne Gore te Bosne i Hercegovine iz 2003. godine. Međutim, sve do potpisivanja Sarajevske deklaracije 31. siječnja 2005. godine nije se ostvario regionalni konsenzus oko potrebe rješavanja političkih aspekata procesa povratka unutar konačnog vremenskog okvira, provizorno do konca 2006. godine.

Kao institucionalni partneri u tom procesu, OEES, UNHCR i Izaslanstvo EK, preuzeli su ulogu savjetodavca i facilitatora, pružajući sadržajne i financijske smjernice i stručne savjete trima državama te potičući dijalog kada su prijetili zastoji koji bi doveli do usporavanja procesa.

Početni plan predviđao je izradu Mape puta za svaku od tri države do konca travnja 2005. godine, koje bi kasnije bile spojene u Regionalnu matricu. Međutim, proces izrade pokazao se složenijim nego što se početno predviđalo, uz postupno uključivanje problematičnijih pitanja koja se još rješavaju. Od osam otvorenih pitanja početno utvrđenih u hrvatskoj Mapi puta od strane druge dvije države, do sada su još dva ostala neriješena: 1) sveobuhvatno rješenje za bivše nositelje stanarskog prava koji se ne žele vratiti u Hrvatsku; 2) konvalidacija stečenih prava – radni staž, mirovinska prava – za osobe koje su bile pod upravom na bivšim okupiranim područjima.

Nekoliko pitanja obuhvaćenih hrvatskom Mapom puta – provedba Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina i razmjena informacija o osumnjičenicima za ratne zločine – rješavat će se putem primjene već postojećih mehanizama [vidjeti poglavlje Prava nacionalnih manjina i Vladavina prava]

Zajednički ciljevi

- Ojačati međudržavni dijalog u cilju prevladavanja prepreka Sarajevskom procesu;
- Osigurati da nacionalne Mape puta i Regionalna matrica tvore čvrstu osnovu za sveobuhvatno rješenje izbjegličkog poglavlja u regiji te obuhvate najosjetljivija pitanja.

Zadaće Vlade

- Vlada treba nastaviti s pružanjem usluga u cilju postizanja sveobuhvatnog i prihvatljivog rješenja otvorenih pitanja;
- Vlada treba osigurati pravovremenu provedbu svih najvažnijih zadataka sadržanih u hrvatskoj Mapi puta, uključujući financijske obveze.

Dostupnost stambenog smještaja

Pružanje odgovarajućeg stambenog smještaja predstavlja glavni preduvjet za dostojanstven i održiv proces povratka. Kao posljedica sukoba koji je trajao od 1991. do 1995. godine, 190.000 stambenih jedinica, kako Hrvata tako i Srba, uništene su ili jako oštećene; otprilike 19.500 imovinskih jedinica uglavnom u vlasništvu Srba na bivšim okupiranim područjima država je dodijelila na privremeno korištenje bosanskim Hrvatima; za otprilike 30.000 nositelja stanarskih prava, prava nad društvenim stanovima su ukinuta putem sudskih postupaka ili *ex lege*, što se gotovo isključivo odnosilo na kućanstva hrvatskih Srba.

Osiguranje odgovarajućeg smještaja za povratnike središnje je pitanje kojim se Misija bavi od svog osnutka. Neznatan napredak je vidljiv u osiguranju alternativnog smještaja ranjivoj kategoriji *bivših nositelja stanarskih prava*. Dva programa stambenog zbrinjavanja usvojena u 2000. godini – za bivša okupirana područja – te u 2003. godini – za mjesta izvan ratom pogođenih područja – još uvijek čekaju provedbu. U ožujku je Ministarstvo mora, prometa, turizma i razvitka (MMTPR) predstavilo Misiji i drugim partnerima iz međunarodne zajednice Provedbeni plan za dva programa stambenog zbrinjavanja koji predviđa izgradnju i kupovinu 7.000 stanova tijekom razdoblja od četiri godine u konačnom iznosu od oko 300 milijuna eura. Do lipnja 2006. godine, oko 8.000 neriješenih zahtjeva bivših nositelja stanarskih prava za stambeno zbrinjavanje još je uvijek čekalo rješavanje. Do sada je samo nekoliko desetaka stanova dodijeljeno povratnicima.

Zakonski okvir za *povrat privatnih stambenih objekata* izmijenjen je i dopunjen 2002. godine kada su uklonjeni određeni problemi koje je zabilježila međunarodna zajednica. Međutim, tijekom većeg dijela razdoblja od 2001. do 2005. godine i dalje je ostala na snazi diskriminacijska odredba kojom je osnovno pravo vlasnika na vlastitu imovinu uvjetovano osiguranjem stambenog zbrinjavanja privremenim korisnicima, uglavnom bosanskim Hrvatima. Kao posljedica promjene u Vladinoj politici tijekom protekle dvije godine, znatno je ubrzan povrat privatne imovine. Proces je sada pred dovršetkom uz tek 219 srpskih kuća koje su do travnja 2006. godine još bile zaposjednute, u usporedbi s brojem od 10.000 u 2001. godini i ukupnim brojem od 19.500. Međutim, potrebno je još riješiti preostala složena pravna i financijska pitanja koja utječu na korištenje nekoliko stotina privatnih imovinskih jedinica od strane privremenih korisnika. K tomu, Misija ima podatke o oko 20 poslovnih i poljoprivrednih imovinskih jedinica koje su i dalje nezakonito zaposjednute.

Koncem 2005. godine, Vlada je započela s programom popravka zaposjednute imovine oštećene od strane privremenih korisnika dok se nalazila pod državnom upravom. Korisnici tog programa bit će oko 400 vlasnika prethodno zaposjednutih kuća s oštećenjima zabilježenima nakon ponovnog ulaska u posjed. Do sada je oštećenima ocijenjeno približno 207 kuća, a fizički popravak dovršen je na 4 stambena objekta. Misija ima saznanja o više stambenih objekata koji ispunjavaju uvjete, ali tek trebaju biti uključeni u program, kao i o određenom broju predmeta koji su isključeni iz programa jer oštećenja na imovini nisu bila službeno zabilježena prilikom ponovnog ulaska u posjed.

Vlada radi na Zaključku kojim se institucionalizira rješenje problema vezanog uz samoinicijativna ulaganja u zaposjednutu imovinu u razdoblju tijekom kojega se ona nalazila pod državnom upravom. Privremeni korisnici trenutačno tuže vlasnike kako bi dobili naknadu za svoja ulaganja. Nekoliko sudskih presuda doneseno je u korist privremenog korisnika nalažući vlasnicima naknadu troškova za ulaganja, što je u nekim slučajevima dovelo do dražbe imovinskih jedinica kako bi se platio dug. Očekuje se kako će novi Vladin Zaključak obvezati državu na preuzimanje tih dugova u izvansudskim nagodbama s privremenim korisnicima. S druge strane, država postaje sve nesklonija isplaćivati vlasnicima zaostale naknade za korištenje privatne imovine od strane privremenih korisnika iako je to propisano izmjenama i dopunama zakonskih propisa iz 2002. godine. U praksi, vlasnicima se odbija isplatiti naknada iz različitih pravno neutemeljenih razloga te mnogi od njih moraju pribjegavati rješavanju problema putem suda.

Velik napredak zabilježen je u *obnovi ratom oštećene imovine*, pri čemu je država do sada obnovila oko 140.000 imovinskih jedinica od prvotnog broja od 190.000 uništenih u ratu. Povratnici Srbi, koji su bili na dnu popisa Vladinih prioriteta za pomoć u obnovi u 2000. godini, postali su tijekom zadnje dvije godine glavni korisnici iste, te trenutačno čine 70 posto korisnika obnove. Međutim, prestrogi kriteriji zadovoljavanja uvjeta, sporo rješavanje žalbi i kriva kategorizacija ratne štete i dalje su česte pojave. Misija vjeruje kako bi osiguranje prioritetnog stambenog zbrinjavanja u obliku građevinskog materijala trebalo osigurati onim podnositeljima zahtjeva za obnovom koji nisu u mogućnosti ostvariti svoje pravo na obnovu zbog prestrogih kriterija zadovoljavanja uvjeta.

U prosincu 2005. godine, pojavili su se navodi kako je državna Agencija za promet nekretnina (APN) sudjelovala u kupovini određenog broja kuća u vlasništvu Srba koristeći lažne punomoći i bez znanja zakonskih vlasnika. Službena istraga do sada je potvrdila 42 slučaja u kojima je imovina nezakonito prodana državi. Od ožujka ove godine Misija financira projekt prave pomoći kojim se pruža potpora oštećenim stranama u 30 parnica koje su u tijeku.

Zajednički ciljevi

- Provedba Vladinih programa stambenog zbrinjavanja za bivše nositelje stanarskih prava, uz osiguranje stanova za najam ili kupovinu ovoj posljednjoj značajnoj kategoriji izbjeglica;
- Iznalaženje učinkovitog rješenja za probleme koji se javljaju nakon ponovnog preuzimanja imovine: popravak kuća devastiranih od strane privremenih korisnika, samoinicijativna ulaganja od strane privremenih korisnika i isplata zaostalih naknada vlasnicima za korištenje imovine od strane privremenog korisnika/države;
- Dovođenje procesa povrata poljoprivrednog zemljišta i poslovnih prostora;
- Određivanje prioriteta za stambeno zbrinjavanje vlasnika oštećenih kuća koji ne zadovoljavaju uvjete za obnovu od strane države.

Zadaće Vlade

- MMTPR treba dovršiti administrativnu obradu 4.400 neriješenih zahtjeva za stambeno zbrinjavanje koje su podnijeli bivši nositelji stanarskog prava izvan područja posebne državne skrbi do konca 2006. godine.

- MMTPR treba ubrzati osiguranje stambenog zbrinjavanja za bivše nositelje stanarskih prava, uz fizičku dodjelu građevinskog materijala, najam stana ili obiteljske kuće u državnom vlasništvu. Izgradnja i kupovina stanova trebala bi se intenzivirati početkom 2007. godine, nakon uznapredovanja pripremnih upravnih radnji – identifikacije građevinskih zemljišta, usvajanja prostornih planova i građevinskih dozvola;
- MMTPR treba osigurati ukupan iznos od dvije milijarde kuna (otprilike 270 milijuna eura) u državnom proračunu do 2009. godine kako bi se omogućila dodjela predviđenih 7.000 stanova svim bivšim nositeljima stanarskog prava koji zadovoljavaju uvjete;
- MMTPR treba dovršiti popravke 400 stambenih objekata ponovno preuzetih od strane vlasnika a devastiranih od strane privremenih korisnika i uključiti druge predmete koji zadovoljavaju uvjete kroz odgovarajući upravni postupak do kraja 2006. godine;
- MMTPR treba postići brze izvansudske nagodbe s privremenim korisnicima koji su podnijeli tužbe zbog samoinicijativnih ulaganja u zaposjednutu imovinu;
- MMTPR treba dovršiti povrat zaposjednutog poljoprivrednog zemljišta i poslovnih prostora u preostalim predmetima;
- MMTPR treba procesuirati 2.000 prvostupanjskih zahtjeva za obnovu do jeseni 2006 te primijeniti ubrzani žalbeni postupak kako bi proces bio dovršen od sredine 2007. godine;
- MMTPR će dovršiti obnovu preostalih 8.000 ratom oštećenih stambenih objekata do sredine 2007. godine;
- Uz pomoć Misije, MMTPR treba odrediti prioritete za dodjelu građevinskog materijala podnositeljima zahtjeva čije su kuće oštećene, a koji su zaprimili negativna rješenja o obnovi zbog prestrogih kriterija zadovoljavanja uvjeta.
- Mjerodavni sudovi trebaju raditi na povratu 30 stambenih objekata prodanih APN-u na temelju krivotvorenih punomoći;

Infrastruktura

Kada se govori o osnovnoj komunalnoj infrastrukturi na ratom pogođenim područjima, naslijeđe sukoba koji je trajao između 1991. i 1995. godine imalo je posebice štetan utjecaj na sela u koja se vraćaju Srbi. Električna mreža na područjima u koja se vraćaju manjine u potpunosti je uništena, a u nekim slučajevima je osnovna oprema namjerno uklonjena nakon reintegracije bivših okupiranih područja 1995. godine. U većini slučajeva, na sustavu vodoopskrbe potrebni su radovi kako bi se osigurala osnovna razina čistoće a u područjima u kojima prije rata nije bilo vodovoda bunari su često u stanju koje zahtjeva temeljito čišćenje i popravak.

Nakon opširnog praćenja situacije na terenu, Misija je u ljeto 2004. godine započela s izradom pregleda elektrifikacije na područjima povratka, utvrdivši kako u više od 300 srpskih sela i zaselaka ponovno treba uvesti struju. Zajedno s tim, Misija je započela s aktivnim lobiranjem pri nadležnim državnim tijelima, MMTPR-u, Hrvatskoj elektroprivredi (HEP) i Hrvatskoj vodoprivredi, u cilju poboljšanja osnovne infrastrukture na tim područjima. To je urodilo uvjerljivim političkim postavljanjem toga problema u prvi plan od strane MMTPR-a i nadležnih državnih agencija, uz povećanje Vladinih financijskih obveza te uz sadržajan dijalog s Misijom o

sveobuhvatnoj racionalizaciji tog procesa. Do sada je oko 30 posto sela, među onima koje je zabilježila Misija 2004. godine, ponovno priključeno na električnu mrežu.

K tomu, Misija je u 2005. godini izradila i analitički pregled vodovodne mreže u područjima u kojima se odvija povratak. Pregled je dostavljen Vladi na uvid te pohvaljen na temeljitosti od strane Hrvatskih voda. Ohrabrena napretkom na terenu elektrifikacije, Misija trenutačno zagovara usmjeravanje veće pozornosti Vlade na poboljšanje sustava vodoopskrbe i stanja cesta u područjima u koja se vraćaju manjine.

Nekoliko istraživanja provedenih među izbjeglim hrvatskim Srbima potvrđuje kako je stanje osnovne infrastrukture na područjima povratka i dalje jedan od najvažnijih čimbenika koji utječu na održivost povratka.

Zajednički ciljevi

- Poticati održiv povratak kroz poboljšanje osnovne infrastrukture na područjima u kojima se odvija povratak: ponovna elektrifikacija, vodoopskrba i ceste.

Zadaće Vlade

- HEP treba raditi na ponovnoj elektrifikaciji sela u kojima se odvija povratak u razdoblju od 2006. do 2008. godine;
- Hrvatska vode te jedinice lokalne i područne samouprave trebaju poboljšati suradnju između različitih komunalnih opskrbljivača vodom, Misije, donatora i drugih mjerodavnih čimbenika, vezano uz popravak i izgradnju vodovodne mreže;
- Hrvatske ceste i jedinice lokalne i područne samouprave trebaju raditi na poboljšanju stanja cesta na područjima u kojima se odvija povratak slijedom pregleda Misije vezano uz to pitanje.

Stečena prava – konvalidacija i bezuvjetan povratak u Hrvatsku

Konvalidacija

Zakon o konvalidaciji iz 1997. godine donesen je u cilju priznavanja sudskih i upravnih dokumenata koje su izdale vlasti takozvane bivše Republike Srpske Krajine. Vlada je Uredbom iz 1998. godine odredila rok od godinu dana za podnošenje zahtjeva za konvalidacijom mirovinskog i radnog staža. Preko 70 posto cjelokupnog broja osoba koje su se do sada vratile u Hrvatsku (približno 100.000 pojedinaca) to je učinilo nakon isteka roka u travnju 1999. godine.

Više od sedam godina Misija je opetovano tražila određivanje novog roka za podnošenje takvih zahtjeva za konvalidaciju. O tom se pitanju iscrpno raspravljalo u kontekstu Sarajevskog procesa te je u veljači 2006. godine uključeno u kratkoročne političke kriterije u okviru Partnerstva s Hrvatskom u pridruživanju EU.

Bezuovjetan povratak

Mnogi Srbi koji su raseljeni iz Hrvatske u razdoblju od 1991. do 1995. godine imali su državljanstvo neke druge republike bivše Jugoslavije, iako su živjeli na području nekadašnje Socijalističke Republike Hrvatske veći dio svog života. Nakon prestanka neprijateljstva, ta specifična kategorija povratnika suočila se s posebnim

poteškoćama pri uređivanju svog građanskog statusa nakon povratka u Hrvatsku, pri čemu su zakonski smatrani novim useljenicima.

Uslijedio je savjet Misije i njezinih međunarodnih partnera nakon čega je situacija 2003. popravljena usvajanjem članka 115. Zakona o strancima, kojim je određen povoljniji mehanizam za uređivanje građanskog statusa i stjecanje hrvatskog državljanstva za ovu kategoriju ljudi. Međutim, Ministarstvo unutarnjih poslova te nove zakonske propise nije provodilo na ujednačen način i rok za podnošenje zahtjeva istekao je 30. lipnja 2005. godine. Kao odgovor na učestale zahtjeve Misije, Ministarstvo unutarnjih poslova nedavno je ponudilo urediti, iz humanitarnih razloga, status onih osoba koje još uvijek žele podnijeti zahtjev. Pozvat će se na članak 47. Zakona o strancima kako bi se te pojedince smatralo osobama „od posebnog značaja za Republiku Hrvatsku“.

Zajednički ciljevi

- Osigurati povratnicima gospodarske uvjete za život kroz ponovno određivanje roka za konvalidaciju radnog staža stečenog u takozvanoj Republici Srpskoj Krajini.
- Osigurati svim zainteresiranim povratnicima mogućnost reguliranja statusa prema članku 115. ili članku 47. Zakona o strancima, te im time omogućiti pristup drugim materijalnim pravima te u konačnici hrvatskom državljanstvu.

Zadaće Vlade

- Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva treba produžiti rok za podnošenje zahtjeva za konvalidaciju radnog staža stečenog na bivšim okupiranim područjima, osigurati brzu obradu neriješenih predmeta i riješiti problem vezan uz nemogućnost konvalidacije brakova u Podunavlju.
- Ministarstvo unutarnjih poslova treba izvršiti reviziju predmeta za koje Misija smatra kako nisu u duhu članka 115. Zakon o strancima i osigurati da pozivanje na članak 47 doista ispravi propuste u provedbi članka 115.

Preostala pravosudna pitanja nakon Sarajevskog procesa

U brojnim postupcima koji se vode na hrvatskim sudovima postavlja se pitanje ljudskih prava koja se odnose na povrat privatne imovine, ukidanje stanarskih prava sudskim odlukama te državnu naknadu za štetu koja je nastala vezano uz sukob kao rezultat terorističkog djelovanja ili djelovanja vojske i policije. Misiju se često poziva da intervenira kod Vlade u pojedinačnim slučajevima. Također nastavlja i svoju potporu projektima za pružanje pravne pomoći. Do sada je o takvim pitanjima presude donosio Europski sud za ljudska prava (Europski sud). Ako se s ovakvim obrascem nastavi, rješenje brojnih pojedinačnih predmeta, kao i otvorena pitanja ljudskih prava, vrlo vjerojatno će se rješavati još dugo nakon zaključenja Sarajevskog procesa. Poželjno bi bilo da se ti sudski sporovi, koji se uglavnom vode između pojedinaca i države, riješe u jednom kraćem roku, sukladno dosljednoj politici Vlade.

Europski sud trenutačno razmatra pravni okvir za povrat zauzete imovine kao i mogućnosti naknade za korištenje te imovine od strane države. Do pojašnjenja pravnih pitanja koja se odnose na ukidanje stanarskih prava odlukom suda nije došlo nakon što je Europski sud u ožujku 2006. godine odbio razmotriti predmet *Blečić*

protiv Republike Hrvatske zbog proceduralnih razloga. Međutim, postoji vjerojatnost kako će predmeti koji čekaju rješavanje na Europskom sudu kao i hrvatskim sudovima potaknuti rješavanje pravnih pitanja poput ukidanja stanarskog prava u budućnosti. Posebice zabrinjavaju sudski postupci u tijeku kojima se ukidaju stanarska prava ljudima koji su neprekidno živjeli u svojim stanovima kao i ukidanja stanarskih prava uslijed sudjelovanje u neprijateljskim aktivnostima koja nisu u skladu s tumačenjem Ustavnog suda. Također treba pojasniti prava nekoliko tisuća bivših nositelja stanarskog prava u istočnoj Slavoniji s obzirom na pravne nejasnoće koje se na tom području javljaju kao posljedica izdvojenosti tog dijela iz pravnog sustava Hrvatske u razdoblju od kraja 1991. do početka 1998. godine.

Kao odgovor na negativne presude Europskog suda, Sabor je 2003. godine usvojio dva zakona ponovno pokrenuvši sudske postupke koje je obustavio u 1990-tima. Tim se sudskim postupcima traži naknada za oštećenu imovinu ili tjelesne ozljede koje su rezultat terorističkog djelovanja te djelovanja vojske i policije u razdoblju od 1990. do 1996. godine. Novim zakonima uvedeni su stroži pravni kriteriji, koji su, nakon što su primijenjeni na ograničen broj predmeta koji čekaju rješavanje od 1990-tih, retroaktivno suzili opseg primjenjivih pravnih standarda, ostavljajući pri tom neke osobe, koje su ranije podnijele tužbene zahtjeve s izglednim ishodom, bez mogućnosti bilo kakvog pravnog lijeka. Postupci u kojima se ovi zakoni osporavaju zbog odbacivanja neriješenih sudskih tužbi kojih je cilj zaštita imovinskih interesa čekaju rješavanje na Ustavnom sudu i vrlo vjerojatno će biti predloženi i Europskom sudu.

Zajednički ciljevi

- Osigurati pravovremeni povrat zauzete privatne imovine koja je predmet sudskih sporova;
- Postići dosljednost između obveze države da osigura stambeno zbrinjavanje i njezinih stalnih pokušaja da odlukom suda ukine stanarska prava;
- Osigurati da se zakonima o terorističkom djelovanju i šteti uzrokovanoj djelovanjem vojske i policije na neprimjeren i retroaktivan način ne odbacuju sudske tužbe koje su podnesene prema zakonskim propisima koji su se primjenjivali ranije.

Zadaci Vlade

- Vlada treba pružiti pojašnjenja u periodičnim razmacima: 1) u kojoj se fazi postupka nalaze neriješene tužbe za povrat imovine, uključujući one koje se odnose na poljoprivredno zemljište i poslovne prostore; 2) u kojoj se fazi postupka nalaze i koja je pravna osnova za ukidanje stanarskog prava u slučajevima koji se nalaze pred hrvatskim sudovima i Europskim sudom; 3) u kojoj se fazi postupka nalaze neriješene tužbe za naknadu prema zakonima iz 2003. godine za štetu prouzročenu terorističkim aktima te djelovanjem vojske i policije od 1990. do 1996.,
- Vlada treba ponovno razmotriti neriješene predmete koji se odnose na ukidanje stanarskog prava kako bi se utvrdilo služi li ukidanje i iseljenje legitimnoj državnoj politici ovoga vremena i je li to u skladu s tumačenjima Ustavnog suda;

- Vlada treba izmijeniti i dopuniti Zakon o naknadi štete za terorističke akte kako bi se spriječilo retroaktivno ukidanje određenog broja neriješenih zahtjeva podnesenih prvenstveno od strane vlasnika srpske nacionalnosti koji ne mogu dobiti državna sredstva za obnovu;
- Vlada treba ponovno razmotriti, zbog prethodno neriješenih predmeta, pravnu definiciju „štete koja nije prouzročena ratom“ i tereta dokaza u Zakonu o naknadi štete prouzročene vojnim i policijskim djelovanjem.

Zaključak

Na području povratka i integracije, za provedbu predloženih Vladinih programa za obnovu, stambeno zbrinjavanje i infrastrukturu bit će potrebno vrijeme te znatna financijska sredstva, kao i ulaganje organizacijskih i administrativnih napora kako na lokalnoj tako i na državnoj razini. Inauguracija i implementacija Vladinih planova za osiguranje oko 7,000 stanova do 2011. godine kao dio njezina rješenja stambenog pitanja za *bivše* nositelje stanarskog prava nalazit će se pri samom vrhu tih nastojanja i zahtijevat će opsežne aktivnosti praćenja i ocjenjivanja od strane Misije.

Ako se postojeći planovi budu poštivali, može se očekivati stalan napredak vezano uz obnovu stambenog smještaja na većini područja na kojima je Misija prisutna na terenu. Misija će blisko surađivati s Vladom, lokalnim vlastima i državnim komunalnim poduzećima kako bi osnovna komunalna infrastruktura (struja, voda, ceste) bila ponovno uspostavljena na područjima gdje je povratak izbjeglica znatan.

Iako će povrat zaposjednute imovine biti praktički dovršen do kraja 2006. godine, bit će potrebno pratiti relativno malen broj preostalih predmeta povrata imovine te drugih sporova koji su proizašli iz sukoba vezano uz poslovne prostore i poljoprivredno zemljište. Sve ranije spomenute aktivnosti odvijat će se unutar političkog okvira Sarajevskog procesa, zaključenje kojeg se planira do kraja 2006. godine.

Brojni predmeti kojima se postavljaju pitanja ljudskih prava vezano uz privatnu imovinu, stanarska prava te državnu naknadu za štetu nastalu uslijed sukoba čekaju rješavanje na sudovima. Ako inicijative Vlade u rješavanju tih neriješenih sudskih predmeta ne urode plodom, izgledno je kako će to pitanje u konačnici razjasniti Europski sud za ljudska prava nakon što Sarajevski proces bude zaključen.

VLADAVINA PRAVA

Opći pregled

Od osnutka Misije do danas, velik dio njezinog rada bio je usmjeren na osiguranje prava putem političke intervencije. Prava koja su stečena na takav način i dalje su ranjiva i često neodrživa, osim u pojedinačnim slučajevima. Sustavna dostupnost pouzdanih, pravovremenih i učinkovitih pravnih lijekova putem sudova i upravnih tijela od ključne je važnosti za sve hrvatske državljane, a posebice za one populacijske skupine za koje je Misija posebno zainteresirana, nacionalne manjine, raseljene osobe i izbjeglice. Nerijetko takvi pravni lijekovi nisu bili osigurani od strane hrvatskih ustanova i prava su branjena u ustanovama izvan Hrvatske, poput Europskog suda [vidjeti poglavlja Povratak izbjeglica / Preostala pravosudna pitanja nakon Sarajevskog procesa]

S ulaganjem napora u reformu pravosuđa započelo se koncem 2000. godine, uz niz planova i strategija reforme koje su izrađene u međuvremenu te popraćene kako novim zakonima tako i drugim mjerama. Ne tako davno, u rujnu 2005. godine, ministrica pravosuđa predstavila je Strategiju reforme pravosuđa u kojoj se detaljno određene kratkoročne, srednjoročne i dugoročne mjere kako bi se pristupilo rješavanju identificiranih problema. Prvi usklađeni napori po pitanju reforme državne uprave uslijedili su nakon izbora sadašnje Vlade koncem 2003. godine, dok se razvoj događanja odvijao uglavnom tijekom prošle godine.

Iako u tijeku, reformu pravosuđa i državne uprave tek treba dostatno učvrstiti kako bi učinak osjetile stranke tih ustanova. Pretjerane odgode u suđenjima i dalje su prisutne. Iako su suci na državnoj razini od 2006. godine na dalje oslobođeni dužnosti vezanih uz izbore, suci na lokalnim razinama i dalje imaju znatne obveze vezane uz provedbu izbora. Reforma sustava državne uprave započela je usvajanjem brojnih zakona te drugih organizacijskih mjera, međutim, i dalje su prisutne velike odgode kao i zabrinutost glede transparentnosti.

Javnost i dalje smatra kako je korupcija svojstvena javnim službama, sudstvo smatraju jednom od institucija koje su najmanje osjetljive na potrebe građana. Početkom travnja Sabor je usvojio Anti-korupcijski plan za razdoblje od 2006. do 2008. godine koji uključuje mjere za iskorjenjivanje korupcije u sudstvu. Ključ je u provedbi. Uslijed povećanog broja pritužbi u 2005. godini, pučki pravobranitelj je ustvrdio kako još ne postoje dostatne mjere za rješavanje pitanja kakvoće rada sudaca i prijetnji njihovoj nepristranosti i neovisnosti uslijed političkog uplitanja i korupcije. Reforme ustanova treba provesti u skladu sa zakonskim jamstvima koja se odnose na zastupljenost nacionalnih manjina u sudstvu i državnoj upravi [vidjeti poglavlje Prava nacionalnih manjina/ Zapošljavanje manjina u državnoj upravi, pravosuđu i lokalnoj upravi]

Najprimjerenija zamjena intervencijama Misije vezano uz pitanja određenih prava su snažne institucije, jako civilno društvo te javnost koja je dobro upoznata o svojim pravima. Pomoć Vladinim dugoročnim naporima u institucionalnim reformama ostaje prvenstveno u djelokrugu Europske unije i drugih međunarodnih čimbenika. Unatoč tomu, uvid koji je Misija stekla u funkcioniranje državnih ustanova praćenjem brojnih predmeta na državnoj i lokalnoj razini koji se odnose na mandat, poput povrata imovine i procesuiranja ratnih zločina, mogao bi doprinijeti osmišljavanju reformi.

Zaštita ljudskih prava i pristup sudbeno-pravnom sustavu

Mjere zaštite ljudskih prava ključna su stvar u procesu reforme ustanova. Od 2005. godine *pučki pravobranitelj* je u većoj mjeri preuzeo odgovornost za postupanje sukladno standardima ljudskih prava u okvirima svog mandata. *Ustavni sud* tek treba u potpunosti preuzeti svoju ulogu u osiguravanju poštivanja temeljnih ustavnih načela, uključujući poštivanje ljudskih prava. Imenovanje devet od 13 sudaca Ustavnog suda u 2007. godini od strane Sabora trebalo bi biti transparentno i osnažiti neovisnost, nepristranost i autoritet Ustavnog suda. Nedostatna potpora Vlade objema ustanovama, uključujući potporu iz proračuna, i dalje ograničava njihovo učinkovito djelovanje. Vlada je najavila svoju namjeru da projekt kojeg je financirala Misija, a na koji se trenutačno oslanjaju obje institucije, zamijeni povećanjem financijske potpore u 2007. godini i nakon toga.

Na primjenu ljudskih prava od 2001. godine snažan utjecaj ima Europski sud za ljudska prava, čije su presude protiv Hrvatske primorale Ustavni sud da preispita svoju sudsku praksu i osnaži svoju učinkovitost kao domaći pravni lijek. Od 2002. godine Ustavni sud se bavio ocjenjivanjem učinaka svugdje prisutnih sudskih odgoda na ljudska prava. Opseg odgoda se od 2001. godine povećao, unatoč naporima uloženima kroz reformu pravosuđa. Novi sustav nadzora sudskih odgoda primjenjuje se od 2006. godine čime je znatno smanjena nadzorna uloga Ustavnog suda, rasterećujući ga kako bi se mogao usredotočiti na značajnija ustavnopravna pitanja i pitanja ljudskih prava. Međutim, prerano je za tvrdnje kako dobro će taj novi sustav djelovati.

Praksa Europskog suda za ljudska prava ukazuje na praznine u nadležnosti Ustavnog suda koje ga sprečavaju da djeluje kao učinkovit domaći pravni lijek na svim instancama. Učinkovitost Ustavnog suda se narušava kada se državna tijela ne pridržavaju tumačenja suda. Ustavni sud, zajedno s cjelokupnim sudstvom, oslabljen je neuobičajenom ovlašću Sabora, koju si je potonji sam dodijelio, da „autentično tumači“ zakone. Kao dodatak aktivnostima Ustavnog suda, niže sudove trebalo bi također poticati na korištenje njihovih ovlasti u primjeni ustavnih i drugih standarda ljudskih prava.

Pučki pravobranitelj ulagao je dodatne napore u ispunjavanje svoje zadaće kako bi odgovorio na pojedinačne pritužbe te na institucionalne slabosti koje izazivaju zabrinutost za ljudska prava. Na primjer, početkom 2006. godine, pučki pravobranitelj izvijestio je Sabor o pretrpanosti i uvjetima u hrvatskim zatvorima koji su ispod standarda te utvrdio kako se u razdoblju od 2000. do 2005. godine broj pritužbi za neprimjereno postupanje policije udvostručio. Pučki pravobranitelj naglasio je kako upravna tijela često ne poštuju zakonske rokove te nemaju usustavljene obrasce i postupke, što sve dovodi do netransparentnosti. Osnažena provedba zakona o javnom pristupu informacijama trebala bi poboljšati transparentnost.

Odgode u upravnim postupcima se nastavljaju, i to je pitanje koje trenutačno razmatra Europski sud. Ustavni sud je 2000. godine presudio kako *Upravni sud*, koji je žalbeno tijelo kojem se upućuju sve žalbe na odluke državne uprave, nije sud s potpunom nadležnošću sukladno jamstvima poštenog suđenja Europske konvencije o ljudskim pravima. Ustavni sud je ukazao na ograničenu sposobnost Upravnog suda u neovisnom utvrđivanju činjenica i provođenju rasprava. Reforme kojima bi se riješili ovi nedostaci tek treba provesti.

Nekoliko specijaliziranih institucija pučkog pravobranitelja osnovano je nakon 2001. godine, iako još uvijek nije jasno hoće li postojanje više institucija biti financijski održivo odnosno hoće li biti učinkovite. U 2005. godini, pravobraniteljica za ravnopravnost spolova zabilježila je povećan broj pritužbi koje sadrže navode o seksualnom zlostavljanju na radnom mjestu i rasprostranjenu nesposobnost poslodavaca u javnom i privatnom sektoru da riješe takve pritužbe na primjeren način. Također je zamijetila kako školski udžbenici te nastavni plan i program održavaju kontinuitet stereotipnih uloga spolova.

Hrvatska je najavila namjeru usvajanja zakonskog propisa do kraja 2006. godine kojim bi se uspostavio sustav *besplatne pravne pomoći* u građanskim parnicama. Prijedlog zakona nedavno je ponovno upućen na ocjenu Vijeću Europe. Misija, Ured

za demokratske institucije i ljudska prava, druge međunarodne organizacije, bilateralni donatori i Vlada nastavljaju s financiranjem besplatne pravne pomoći, posebice vezano uz povratak izbjeglica.

Jednakost svih ljudi osnovna je norma čvrsto sadržana u Ustavu i naglašena u međunarodnim instrumentima i domaćim zakonima, uključujući Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina. Postojeći zakonodavni okvir zabranjuje diskriminaciju u nekim područjima javnog života, poput zapošljavanja, ali ne i u nekim drugim, poput stambenog smještaja, obrazovanja i javnih službi. Kako bi se osigurala jednakost svih ljudi, sukladno s Europskom konvencijom koju je Hrvatska ratificirala, potrebna je energična provedba postojećih mjera kao i moguće usvajanje dodatnih zakona.

Zajednički ciljevi

- Osnažiti pristup učinkovitim sredstvima za zaštitu ljudskih prava, između ostaloga i kroz osnažene i primjereno opremljene ustanove koje se bave ljudskim pravima – Ustavni sud te pučkog pravobranitelja
- Usvojiti i provesti zakonska jamstva jednakog postupanja prema svim osobama u svim aspektima javnog života.

Zadaće Vlade

- Vlada i Sabor trebaju osigurati u državnom proračunu za 2007. godinu, i u godinama koje slijede, odgovarajuća sredstva za Ustavni sud i pučkog pravobranitelja;
- Vlada i Sabor trebaju preispitati statut Ustavnog suda zbog mogućih praznina u nadležnosti u svjetlu prakse Europskog suda za ljudska prava;
- Sabor treba stvoriti uvjete za transparentnu javnu raspravu u 2007. godini povodom imenovanja sudaca Ustavnog suda;
- Vlada i Sabor trebaju preispitati ovlast Sabora za donošenje „autentičnih tumačenja“ zakona;
- Ministarstvo pravosuđa i Državno odvjetništvo trebaju osigurati potpunije pridržavanje ustavnopravnih tumačenja Ustavnog suda putem Ministarstva pravosuđa/Državnog odvjetništva;
- Vlada i Sabor treba usvojiti Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći te u 2006. godini, i nakon toga, osigurati stalan izvor financiranja;
- Vlada će u potpunosti provesti Zakon o jednakosti spolova;
- Vlada i Sabor će prilagoditi zakone kako bi osigurali odgovarajuće mjere za borbu protiv diskriminacije u svim područjima javnog života.

Procesuiranje ratnih zločina i ustupanje predmeta s Haškog tribunala

Od 2001. godine, Hrvatska je vrlo aktivna u procesuiranju ratnih zločina. Samo u 2005. godini, gotovo 250 osoba procesuirano je zbog ratnih zločina. Do svibnja 2006. godine, Hrvatska je zbog sumnje da su počinili ratne zločine tražila otprilike 1.100 osoba, dok se još za otprilike 400 drugih osoba traga na osnovi osuđujućih presuda

donesenih *u odsutnosti*. Popis traženih osoba je živ jer odražava kako stalan proces revizije s ciljem uklanjanja neutemeljenih predmeta, tako i pokretanje novih predmeta. Hrvatska je jedina država u regiji koja je sastavila takav popis traženih osoba koji bi, kada se proslijedi mjerodavnim vlastima u susjednim državama, mogao predstavljati osnovu za sustavno rješavanje predmeta optuženika koji žive u tim državama.

Ogromna većina postupaka i dalje se vodi protiv Srba za zločine počinjene nad Hrvatima. Nacionalno podrijetlo i dalje je čimbenik u utvrđivanju tko i koji zločini će biti procesuirani, iako u manjoj mjeri, pri čemu postoje razlike koje se očituju u vrstama počinjenja zbog kojih se podiže optužnica te u visini izrečenih osuda. Ovo je djelomice odraz činjenice kako su postupci pokrenuti ranijih godina još uvijek u tijeku. Od 2002. godine, glavni državni odvjetnik poduzeo je korektivne mjere kako bi se ispravili neki ekscesi iz prošlosti. Procesuiranje nekoliko Hrvata, uključujući uglednog zastupnika u Saboru, za zločine protiv Srba, ukazuje na pojačane napore u smjeru primjene jednake odgovornosti za sve. U novije vrijeme su NVO-i počeli ulagati sustavne napore u rješavanje pitanja koja se odnose na procesuiranje ratnih zločina.

Unatoč osnivanju posebnih sudova, suđenja za veliku većinu ratnih zločina još se uvijek vode u zajednicama u kojima je zločin počinjen, čime se postavlja pitanje sigurnosti svjedoka i nepristranosti. Iako se broj suđenja *u odsutnosti* smanjio, u 2005. godini više od polovice svih optuženika i više od 70% optuženika srpske nacionalnosti suđeno je *u odsutnosti*. Vrhovni sud i dalje ispravlja značajne pogreške u radu lokalnih sudova što je razvidno iz stope od 65% ukinutih presuda u 2005. godini. Gotovo 75% optuženika kojima se sudilo u 2005. godini zastupali su branitelji imenovani po službenoj dužnosti od strane suda od kojih neki imaju ograničeno znanje odnosno iskustvo na području ratnih zločina. Otprilike dvije trećine ovih optuženika dijelilo je svog branitelja imenovanog po službenoj dužnosti s još jednim do četiri druga optuženika, prvenstveno u suđenjima u odsutnosti.

Međusobna povezanost procesuiranja u Hrvatskoj i na Haškom tribunalu postala je očita ustupanjem optužnice Norac/Ademi Hrvatskoj usporedno s povećanom aktivnošću na Haškom tribunalu u razdoblju 2005./2006. u predmetima koji se odnose na Hrvatsku. Ustupanje predmeta prema „Izlaznoj strategiji“ stavlja u prvi plan primjerenost pravnog okvira i kapaciteta državnih ustanova i službi. Predmeti pred Haškim tribunalom snažno podsjećaju na ispolitizirano okruženje u kojem se postupci provode u Hrvatskoj. Državna politika potpore haškim optuženicima iz Hrvatske u zamjetnoj je suprotnosti sa zakonskom obvezom procesuiranja ratnih zločina u domovini na nepristran način.

Pravosudna suradnja sa Srbijom i Crnom Gorom te Bosnom i Hercegovinom, koja u 2001. godini bukvalno nije postojala, poboljšana je, posebice između državnih odvjetništava. Nedavne inicijative također su stvorile osnovu za pojačanu suradnju između policijskih službi. Međutim, kao što je naznačeno tijekom četiri sastanaka koja je OESS organizirao u razdoblju od studenog 2004. do travnja 2006. godine, pravni okviri tri države u velikoj mjeri ograničavaju oblike međudržavne suradnje time što, između ostaloga, zabranjuju izručenje svojih državljana i ustupanje postupaka, čime se omogućava nekažnjavanje. Sustavna suradnja vezano uz velik broj osumnjičenika i osuđenika za kojima Hrvatska traga, kao i onih za kojima tragaju

ostale države, dovela bi do početka zaključivanja poglavlja o procesuiranju ratnih zločina te bi osnažila stabilnost u regiji i omogućila povratak izbjeglica.

Ključna je politička potpora naporima policije, državnih odvjetnika i sudstva, kao i svjedocima koji surađuju s vlastima. To uključuje obvezu nepristranog procesuiranja ratnih zločina, rješavanja preostalih praznina i prepreka u zakonima, usluge, prostorije i stručno usavršavanje, kao i političke i pravne reakcije na pokušaje uplitanja u istrage ili procesuiranja.

Počevši u travnju 2006. godine, održana su dva plenarna sastanka u okviru 'Platforme' s ministricom pravosuđa, glavnim državnim odvjetnikom i predstavnicima Vrhovnog suda kako bi se riješila pitanja koja izazivaju zabrinutost vezano uz procesuiranje ratnih zločina. Ovaj forum započeo je s utvrđivanjem pitanja koja izazivaju zabrinutost kao i s razgovorima o mogućim rješenjima. Pitanja o kojima će se dalje raspravljati i djelovati uključuju smanjivanje posebnih pravnih prepreka za međudržavnu pravosudnu suradnju, jačanje sigurnosti svjedoka, osiguranje adekvatne obrane od strane branitelja imenovanih po službenoj dužnosti te sustavno rješavanje problema osoba iz susjednih država koje Hrvatska traži zbog ratnih zločina. Moguća rješenja uključuju izmjene i dopune domaćeg zakona i ratifikaciju konvencija Vijeća Europe.

Zajednički ciljevi

- Sve mjerodavne državne institucije trebaju prekinuti s praksom nekažnjavanja kao i kolektivnom krivnjom kroz utvrđivanje pojedinačne odgovornosti za ratne zločine;
- Sve mjerodavne državne institucije trebaju promicati jednoobrazno i nepristrano donošenje presuda primjenom jednakog standarda kaznene odgovornosti, bez obzira na nacionalno podrijetlo optuženika ili žrtve.

Vladine zadaće

- Vlada i Sabor trebaju smanjiti pravne prepreke jačoj međudržavnoj pravosudnoj i policijskoj suradnji, između ostaloga putem ratifikacije mjerodavnih konvencija Vijeća Europe i usklađivanjem domaćeg zakonodavstva;
- Sve mjerodavne državne institucije trebaju osigurati jedinstven standard za suđenje u predmetima ratnih zločina, bez obzira vode li se suđenja na posebnim ili lokalnim sudovima te bez obzira jesu li predmeti ustupljeni od Haškog tribunala ili su pokrenuti pred domaćim sudovima;
- Sve mjerodavne državne institucije trebaju ostvariti dodatan zamjetan napredak u uklanjanju etničke pristranosti u procesuiranju, uključujući provedbu ujednačenog standarda kaznene odgovornosti;
- Vlada i Sabor trebaju usvojiti mjere za osiguranje integriteta iskaza svjedoka i službi za pružanje potpore svjedocima;
- Vlada i Sabor trebaju usvojiti mjere za osiguranje primjerene obrane od strane branitelja imenovanih po službenoj dužnosti;
- U suradnji sa Srbijom, Crnom Gorom i Bosnom i Hercegovinom, mjerodavne državne institucije trebaju uspostaviti mehanizam sustavnog rješavanja svih predmeta osoba koje Hrvatska traži zbog ratnih zločina, uključujući i osobe osuđene u odsutnosti, čime će se pokazati vidljiv napredak u srednjoročnom razdoblju.

Nestale osobe

Od 2001. godine, učinjen je značajan napredak na usvajanju jednoobraznog pristupa u pronalaženju i identifikaciji osoba nestalih u sukobu od 1991. do 1995. godine, bez obzira na nacionalno podrijetlo. Početkom 2006. godine, dogovorom između Hrvatske, SiCG i BiH sastavljen je sveobuhvatan popis od oko 2.500 osoba nestalih na području Hrvatske. Na temelju tih usklađenih podataka, očekuje se kako će koncem 2006. godine Međunarodni crveni križ objaviti konačan popis u publikaciji pod naslovom „Knjiga nestalih“. Slične publikacije izrađene su za Bosnu i Hercegovinu i Kosovo. Ta bi knjiga bila osnova za daljnju suradnju među državama vezano uz rješavanje neriješenih slučajeva.

Zajednički cilj

- Riješiti sve neriješene predmete nestalih osoba u Hrvatskoj u razumnom roku.

Vladina zadaća

- Vlada bi trebala nastaviti redovnu suradnju Komisija za nestale osobe Hrvatske, Srbije, Crne Gore i Bosne i Hercegovine u cilju razmjene informacija i posmrtnih ostataka uz periodična izvješća o ishodu i rezultatima.

Zaključak

U tijeku je demokratizacija hrvatskog pravosuđa i državne uprave. Poseban izazov procesu reforme predstavlja hrvatsko nasljeđe oružanog sukoba kao i njezin status države nasljednice. Učvršćivanje reformi, uključujući vidljiv učinak na pojedinačne postupke, nastaviti će se godinama nakon mandata Misije. Misija će nastaviti s pružanjem potpore pučkom pravobranitelju i Ustavnom sudu kroz projekte. Misija će također nastaviti pratiti učinak mjera institucionalne reforme u pojedinačnim postupcima na lokalnoj razini.

Predviđa se kako će nekoliko stotina optuženika biti procesuirano u postupcima za ratne zločine tijekom 2006. godine. Među najznačajnijim suđenjima bit će ono Norcu i Ademiju, koje je prebačeno iz Haaga kao dio Izlazne strategije Haškog tribunala, i za koje se očekuje kako će početi u drugoj polovici 2006. godine. Postupci će se nastaviti tijekom 2007. godine i uključivat će opsežno praćenje od strane Misije. „Napredak“ će se mjeriti u odnosu na usvajanje reformi kao i na poboljšanu kakvoću i pravednost u odnosu na procesuiranje ratnih zločina općenito, a posebice u odnosu na pojedinačne postupke, bez obzira na nacionalno podrijetlo. Kapaciteti NVO-a za praćenje suđenja tek su u povojima. Uspostavljanje mehanizama za rješavanje pitanja velikog broja osoba koje Hrvatska traži, uključujući osobe koje su osuđene *u odsutnosti*, predstavljalo bi početak zaključivanja poglavlja o procesuiranju ratnih zločina. Misija i dalje vidi potrebu za većom sigurnošću svjedoka i pružanjem potpore istima, većim posvećivanjem pozornosti kakvoći obrane, kao i učinkovitijom međudržavnom pravosudnom suradnjom. Sukladno tomu, predviđa se kako će znatno vrijeme i naponi biti posvećeni pitanjima ratnih zločina tijekom 2007., a vjerojatno i tijekom 2008. godine, uključujući praćenje suđenja.

Uzimajući u obzir značajan broj sudskih postupaka koji su u izravnoj vezi s mandatom Misije, uključujući procesuiranje ratnih zločina kao i postupke koji se odnose na pitanja povratka i integracije, predviđa se kako će Ured za vladavinu prava

nastaviti raditi s trenutnim brojem djelatnika kako u Glavnom uredu, tako i u područnim uredima tijekom 2007. godine.

REFORMA POLICIJE

Opći pregled

U listopadu 1998. Policijska promatračka skupina OEES-a (PPS) preuzela je ulogu promatranja rada policije u Podunavlju od UN-ove Policijske skupine za potporu, pri čemu je otprilike 180 OEES-ovih policijskih promatrača djelovalo u regiji. Kada se sigurnosna situacija u dovoljnoj mjeri popravila, PPS je zaključio svoj mandat u listopadu 2000. godine, a otvoren je Odjel za policijske poslove u sklopu Misije. Cilj Odjela bio je pružanje potpore uspostavi policijske službe zasnovane na demokratskim vrijednostima, koja poštuje i štiti ljudska prava i prava manjina te zadobiva povjerenje javnosti kroz suradnju i transparentnost djelovanja.

Od 2001. godine, kada je stupio na snagu novi Zakon o policiji, Ministarstvo unutarnjih poslova pokazalo je spremnost za nastavkom reforme unutar policije. Sigurnosno ozračje u Hrvatskoj u velikoj se mjeri popravilo tijekom godina, a lokalne zajednice iskazuju veće povjerenje u rad policije. Međutim, i veličina i organizacijski ustroj policije zahtijevaju dodatnu prilagodbu kako bi policija uznapredovala i postala moderna policija koja stoji na usluzi građanima. Nacionalne manjine i žene još su uvijek nedovoljno zastupljene u policiji: otprilike 10% policijskih službenika čine žene, a između 4 i 5% pripadnici nacionalnih manjina. Međutim, situacija se popravlja. Od ukupnog broja osoba upisanih na Policijsku akademiju u 2006. godini, otprilike 30% čine žene a 7% pripadnici nacionalnih manjina.

Misija je 2003. godine ocijenila sustav upravljanja ljudskim resursima (ULJR) Ministarstva unutarnjih poslova. Nalazi su pokazali kako je, unatoč sveukupnom poboljšanju u obavljanju policijskih zadaća, bilo potrebno dodatno reformirati sustav kako bi se osnažili njegovi operativni kapaciteti te policija zaštitila od političkog uplitanja. Brojni neobjašnjivi premještanji i promaknuća u posljednjih pet godina naglašavaju koliko je potonje pitanje važno. Osnova za internu reformu bit će zajednički utvrđena novim Zakonom o državnim službenicima i Zakonom o policiji koji je trenutno u postupku izrade. Ministarstvo je također osnovalo radnu skupinu za unutarnji ustroj te podnijelo zahtjev za pomoć u reformi sustava obuke i ULJR-a kroz PHARE program EU-a. Misija će nastaviti pružati pomoć Ministarstvu u provedbi 'Smjernica za hrvatsku policiju' koju je Ministarstvo iniciralo 2004. godine u suradnji s Misijom.

I Ministarstvo i Misija su od 2003. godine uložili značajne napore u uvođenje koncepta Policije u zajednici u Hrvatsku. Međutim, stalan napredak ovisi o snažnoj političkoj volji. Do kraja 2006. godine bit će dovršena obuka policijskih službenika u zajednici, a kontakt policajci će biti raspoređeni u policijskim upravama diljem zemlje. U ovom trenutku njihova nazočnost čini se nedovoljnom na područjima povratka gdje pomirba zahtijeva dodatnu potporu.

Postoje pokazatelji kako se tijekom posljednjih nekoliko godina broj međunacionalnih incidenata nije smanjio, barem ne na ratom pogođenim područjima. U Hrvatskoj još uvijek ne postoji zadovoljavajuća pravna definicija etnički motiviranih incidenata ili zločina iz mržnje. U ovom trenutku policija nema odgovarajuće standarde ili ujednačene smjernice za izvješćivanje ili praćenje takvih incidenata. Provedba Programa borbe protiv zločina iz mržnje započela je 2005. godine na Policijskoj akademiji u Zagrebu u suradnji s OESS-om/ODIHR-om. Razvoj projekta do sada je bio spor. Također je potrebno povećati svijest o ovom pitanju unutar pravosuđa.

Zajednički ciljevi

- Uspostaviti modernu, učinkovitu policiju koja može osigurati sigurno okruženje za sve hrvatske građane i posjetitelje;
- Ojačati provedbu koncepta Policije u zajednici u skladu s hrvatskom „Strategijom djelovanja Policije u zajednici“;
- Poboljšati učinkovitost policijskih postupaka kada se radi o međunacionalnim incidentima.

Vladine zadaće

- Ministarstvo unutarnjih poslova treba modernizirati sustav upravljanja ljudskim resursima. Misija će nastaviti pružati stručnu pomoć kako bi se omogućio razvoj sustava zasnovanog na ocjeni uspješnosti zaposlenika prema zadanim kriterijima. U suradnji s Ministarstvom, Misija će organizirati okrugle stolove i seminare tijekom jeseni ove godine kako bi se ubrzao proces interne reforme;
- Ministarstvo unutarnjih poslova treba u potpunosti provesti koncept Policije u zajednici. Misija će inzistirati na dodatnoj obuci za srednju rukovodeću razinu i na pojačanoj suradnji između lokalnih vlasti i policije. Misija će organizirati nekoliko seminara u svezi s Vijećima za komunalnu prevenciju u lokalnim zajednicama te će inzistirati na izmjenama zakonskih propisa koji trenutno reguliraju takvu suradnju;
- Ministarstvo unutarnjih poslova treba dovršiti „Smjernice za hrvatsku policiju“. Misija će tijekom 2006. pomoći Ministarstvu pri dovršetku plana provedbe Smjernica;
- Vlada i Sabor trebaju izraditi posebne zakonske propise kojima će se utvrditi što predstavlja međunacionalni incident te uvesti interne uredbe i propise za državna tijela koja se bave takvim incidentima. Misija predlaže organizaciju nekoliko okruglih stolova u svezi s ovim pitanjem u 2006. godini u suradnji s Ministarstvom unutarnjih poslova i Ministarstvom pravosuđa.

Zaključak

Početak procesa reforme sustava upravljanja ljudskim resursima i puna provedba koncepta Policije u zajednici trebali bi do konca 2006. godine poprilično napredovati. Misija će nastaviti s pružanjem stručnih savjeta u svezi s reformom policije i načinom na koji policija rješava međunacionalne incidente i zločine iz mržnje, ali je uvjerenja kako je Ministarstvo unutarnjih poslova do sada pokazalo dobru volju i sposobnost da provede buduće reforme bez pomoći sa strane. Sukladno tomu, Odjel za policijske poslove mogao bi biti zamijenjen funkcijom Savjetnika voditelja Misije za policijske poslove koji bi se usredotočio na pružanje bliske pomoći Ministarstvu unutarnjih poslova i promicanje zajedničkih aktivnosti.

Vodeći računa o prethodnim dalekosežnim smanjivanjima broja djelatnika Odjela za policijske poslove, potrebno je pažljivo razmotriti koliko će djelatnika obavljati ovu funkciju.

RAZVOJ CIVILNOG DRUŠTVA

Opći pregled

Tijekom devedesetih godina, odnos između Vlade i NVO sektora u velikoj je mjeri karakteriziralo uzajamno nepovjerenje, iako su postavljeni određeni temelji za razvoj civilnog društva. To se počelo mijenjati krajem 1998. godine kada je osnovan Vladin ured za suradnju s NVO-ima kao rezultat pritiska izvršenog od strane međunarodne zajednice. Nova politika Vlade nastala je 2000. godine sve više priznajući kako je civilno društvo neophodan preduvjet za učvršćivanje demokratskog statusa države. Uslijed nedovoljne razvijenosti NVO sektora do 2001. godine, Misija je u početku pružala potporu civilnom društvu kroz manje projekte na lokalnoj razini.

Razvoj civilnog društva dodatno je potaknut 2001. godine usklađivanjem Zakona o udrugama s demokratskim standardima te usvajanjem nacrtu Programa suradnje između Vladinog i nevladinog, neprofitnog sektora. Zajedno s Vladinim naporima usmjerenima ka izgradnji institucionalnog okvira za civilno društvo, Misija je u 2003. godini počela razvijati veće projekte s ciljem jačanja demokratskih institucija. Iako postoji 29.672 registrirane udruge u Hrvatskoj, više od 70% njih usredotočeno je na športska, kulturna, gospodarska, tehnička pitanja te pitanja branitelja. Malo je NVO-a koji se bave ljudskim pravima i drugim pitanjima zagovaranja. NVO sektor još se nije učvrstio i malo je NVO-a kao organizacija s profesionalnim djelatnicima i odgovarajućim budžetima. Misija surađuje s otprilike 40 NVO-a specijaliziranih za ljudska prava, manjine, izbore i demokratsko upravljanje, na što Vladina tijela često gledaju s podozrenjem.

U posljednje dvije do tri godine Vlada i šira javnost pozitivno gledaju na NVO-e. Međutim, suradnja i profesionalnost unutar sektora nisu dovoljno razvijeni, a programi NVO-a uglavnom su kratkotrajni uslijed financijskih ograničenja. Vodeći NVO-i koji se bave zagovaranjem i dalje opstaju uz pomoć međunarodnih donatora. Očekuje se kako će se to promijeniti uvođenjem sveobuhvatnog pravnog okvira i Nacionalne strategije s ciljem stvaranja održivog okruženja za civilno društvo. Oni bi trebali biti usvojeni 2006. godine, a uključivat će i financijske mjere. Posebice je ohrabrujuće to što su NVO-i pokazali potencijal da rade zajedno na ključnim pitanjima na ad hoc osnovi te što su bili učinkoviti na području izgradnje mira te vezano uz pitanja koja se odnose na mladež, spolove, izbore, pravnu pomoć, okoliš, lokalno partnerstvo i prekograničnu suradnju.

Pravni i institucionalni okvir za civilno društvo

Do 2003. godine uspostavljen je tripartitni institucionalni model s ciljem nadgledanja razvoja civilnog društva kojega čine Vladin ured za suradnju s NVO-ima, Savjet za razvoj civilnog društva i Nacionalna zaklada za razvoj civilnog društva. Suradnja između ovih novih institucija civilnog društva i dalje je slaba, a proces utvrđivanja uloga i odgovornosti pojedinih tijela još je u tijeku. Ključni zakonski propisi kojima se priznaje status izuzeća od plaćanja PDV-a NVO-ima, zakladama i fondacijama,

transparentno državno financiranje NVO aktivnosti, neprofitno poduzetništvo i volontersko djelovanje neriješeni su još od 2003. godine. Vladina Nacionalna strategija za razvoj civilnog društva, od koje se očekuje kako će sadržavati sveobuhvatne mjere za taj sektor, u izradi je po treći put nakon što je prošle godine proces izrade nacрта doživio snažnu kritiku cijelog niza čimbenika civilnog društva.

Zajednički cilj

- Kroz uvođenje pravnog okvira i jačanje suradnje između Vladinih ustanova, stvoriti uvjete za održivi razvoj civilnog društva koji će manje ovisiti o vanjskoj potpori.

Vladine zadaće

- Vlada i Sabor trebaju usvojiti sveobuhvatne zakonske propise za nevladin, neprofitni sektor;
- Vlada treba usvojiti Nacionalnu strategiju i operativni plan koji će provoditi vladina tijela i institucije, lokalne vlasti i civilno društvo;
- Institucije civilnog društva trebaju utvrditi i ojačati svoje komplementarne uloge; Nacionalni savjet za razvoj civilnog društva kao savjetodavno i stručno tijelo; Vladin ured za suradnju s NVO-ima u smislu financiranja, koordinacije i zagovaranja; te Nacionalna zaklada u smislu dovršetka decentralizacije i pružanja potpore razvoju civilnog društva na lokalnoj razini.

Razvoj i potpora civilnom društvu na lokalnoj razini

Do 2003. godine većina međunarodnih organizacija povukla se s ratom pogođenih regija Dalmacije, središnje Hrvatske i Slavonije gdje je razvoj civilnog društva spor. Misija je od tada pružila pomoć u 37 projekata dobrog upravljanja u suradnji s lokalnim i područnim vlastima kako bi ojačala njihove kapacitete i potakla procese sudioničke demokracije. Uslijed ograničenog kapaciteta lokalnih vlasti da uspostave partnerske odnose s civilnim društvom, Misija je potaknula potpisivanje povelja o suradnji između jedinica lokalne i područne samouprave i neprofitnog sektora.

Zajedno s institucijama civilnog društva, međunarodnim partnerima i NVO-ima, Misija rješava otvoreno pitanje održive mreže za potporu NVO-ima. Ovo predstavlja poseban izazov programima donacija koji trebaju doprijeti do gospodarski nerazvijenih, ratom pogođenih područja. Dok se regionalni modeli potpore razvijaju u Dalmaciji, Slavoniji i Istri, područje središnje Hrvatske je zanemareno. Institucije civilnog društva su od 2003. godine zapostavljale ovo pitanje usredotočivši se na izgradnju svojih vlastitih kapaciteta. Nazočnost Misije na terenu pomogla je u ispunjavanju te praznine pružajući potporu slabije razvijenim NVO-ima, zajedno s nekoliko profesionalnih NVO-a. Misija očekuje kako će u drugoj polovici 2006. godine s Vladom početi rješavati pitanje održive mreže potpore NVO-ima.

Zajednički ciljevi

- Poboľšati uvjete za razvoj civilnog društva na lokalnoj razini promicanjem odgovornosti, transparentnosti i profesionalnosti među lokalnim vlastima i NVO-ima;
- Stvoriti održivu infrastrukturu potpore lokalnim NVO-ima diljem zemlje koja će dalje graditi na postojećim strukturama i resursima te voditi računa o regionalnim potrebama i kapacitetima.

Zadaće

- Vladina tijela, jedinice lokalne i područne samouprave i čimbenici civilnog društva trebaju omogućiti provedbu četiri projekta u 30 općina kojima bi se potpisale povelje o suradnji između lokalnih vlasti i NVO-a, usvojili postojeći nacrti povelja i sporazuma te predstavila provedba već usvojenih povelja;
- Vladina tijela, jedinice lokalne i područne samouprave i čimbenici civilnog društva trebaju omogućiti provedbu nacionalnog pilot projekta izgradnje kapaciteta Akademije lokalne demokracije za obuku državnih službenika, izabраних dužnosnika i zaposlenika;
- Jedinice lokalne i područne samouprave i čimbenici civilnog društva trebaju zajednički provesti devet projekata dobre vladavine u 20 općina, pružajući stručno usavršavanje za općinske vijećnike i promičući građansko sudjelovanje putem mjesnih odbora;
- Nacionalna zaklada i organizacije civilnog društva trebaju omogućiti stvaranje infrastrukture potpore NVO-ima i ohrabriti umrežavanje NVO-a i jačanje kapaciteta među volonterskim udrugama, profesionalnim organizacijama i lokalnim vlastima.

Zaključak

Razvoj civilnog društva dobio je značajan poticaj u 2006. godini kao rezultat napora koje je Misija pet godina ulagala zajedno s NVO-ima, vlastima na nacionalnoj i lokalnoj razini te međunarodnom zajednicom osnivanjem 'Platforme' te naknadnim sporazumom o dnevnom redu s pet točaka. Dnevni red predviđa učvršćivanje pravnog, financijskog i političkog okvira unutar kojega će civilno društvo u Hrvatskoj moći funkcionirati učinkovito i slobodno. Usvajanje Nacionalne strategije i operativnog plana, kao i zakonskih propisa koji čekaju izradu, očekuje se ove godine. Bit će potrebno razdoblje promatranja i izvješćivanja o provedbi i učinkovitosti struktura. Ovo će biti posebice potrebno izvan Zagreba i većih gradova jer mnoge lokalne i područne vlasti još uvijek nisu promijenile svoje poglede na sektor NVO-a.

Po dovršetku nacionalne strukture unutar koje se civilno društvo može razvijati, Odjel za civilno društvo i upravljanje projektima usredotočit će se na provedbu projekata Misije i mogao bi se od 1. siječnja 2007. godine preimenovati u „Odjel za upravljanje projektima“. Odjel će tako nastaviti pružati potporu upravljanju projektima za sve projekte Misije koji se financiraju iz redovnih i izvanproračunskih sredstava. Uzimajući u obzir kako je Odjel značajno smanjen od 2001. godine, očekuje se kako će se od ključnog osoblja koje djeluje kako u Glavnom uredu tako i u područnim uredima, tražiti da se bave svim aspektima upravljanja projektima.

SLOBODA MEDIJA

Opći pregled

Kada je Misija započela s djelovanjem 1996. godine, mediji u Hrvatskoj bili su suočeni s poteškoćama koje su proizašle iz poslijeratne situacije. Sve do kraja 2000. godine većina medijskih kuća bila je pod političkom kontrolom, a svaki neovisni medij bio je podložan pretjeranom pritisku i uznemiravanju. Pozitivan trend prema većim medijskim slobodama u Hrvatskoj započeo je nakon parlamentarnih izbora 2000. godine. Hrvatska je do sada usvojila međunarodne konvencije i sporazume kao i domaće zakone kako bi uspostavila i održala slobodu medija, slobodu informiranja i

slobodu izražavanja. Nacionalne medijske kuće sa sjedištem u Zagrebu relativno su neovisne, dok su lokalni mediji i dalje izloženi različitim stupnjevima pritiska od strane lokalnih vlasti koje su u mnogim slučajevima suvlasnici lokalnih medijskih kuća.

Događaji koji su se odigrali koncem 2005. i u prvoj polovici 2006. godine pokazuju kako je sloboda medija i dalje podložna osporavanju od strane pojedinih političkih snaga, posebice onda kada se novinari dotaknu politički osjetljivih tema vezanih uz sukob koji je trajao od 1991. do 1995. godine. I dok većina novinara smatra hrvatsku javnost otvorenom za raspravu o pitanjima vezanim uz nedavni rat, određeni politički krugovi nisu spremni prihvatiti takav pristup. Novinari također upozoravaju kako su sve više izloženi pritiscima iz komercijalnog sektora jer vlasnici medija i oglašivači imaju pretjerano velik utjecaj na rad medija. Međutim, medijske ustanove i organizacije koje se bave ljudskim pravima u Hrvatskoj brzo su reagirale u smislu osude bilo koje vrste političkog pritiska ili uznemiravanja novinara.

Od konca 2005. godine postoji određen broj navoda o upravnim i profesionalnim propustima od strane novinara Hrvatske radio-televizije (HRT) koja je u državnom vlasništvu. Nakon što su se dotakli osjetljivih tema, neki od ovih novinara kritizirani su i kažnjeni zbog navodnih profesionalnih pogrešaka. I dok novinari i dalje govore o potrebi bolje zaštite u tim slučajevima, postoji i paralelna potreba za povećanjem profesionalnosti i odgovornosti u medijima, posebice kada se novinari bave osjetljivim temama poput manjinskih pitanja i sukoba koji je trajao od 1991. do 1995. godine.

Misija i dalje zagovara usvajanje izmjena i dopuna sadašnjeg Zakona o Hrvatskoj radio-televiziji (HRT) i Zakona o elektroničkim medijima, prvenstveno s ciljem jačanja uloge njihovih regulatornih tijela – Programskog vijeća HRT-a i Vijeća za elektroničke medije – kao i osiguranja da njihovi članovi budu izabrani i rade bez političkog uplitanja. Vlada planira započeti s izmjenom i dopunom ovih zakona nakon što EU u srpnju 2006. godine dovrši screening poglavlja o medijima.

Misija i dalje predlaže punu dekriminalizaciju klevete. Ministarstvo pravosuđa smatra kako je kleveta de fakto dekriminalizirana nakon izmjena i dopuna Kaznenog zakona iz 2004. godine kojima se dopušta liberalniji režim po tom pitanju. Odgovornost za klevetu sada se postavlja samo onda kada tužitelj može dokazati kako je autor imao namjeru nauditi njegovoj časti i ugledu. Međutim, Misija je opetovano izražavala zabrinutost zbog toga što suci nastavljaju osuđivati novinare zbog klevete bez dokazane namjere, neovisno o ovim izmjenama. Pozdravljen je nedavni prijedlog Ministarstva pravosuđa o brisanju zatvorske kazne kao sankcije za klevetu u sadašnjoj reviziji Kaznenog zakona.

Nedavno predstavljen nacrt zakona o tajnosti podataka bio je iskritiziran od strane zagovaratelja ljudskih prava zbog toga što je preopsežan i jer nije u dovoljnoj mjeri uravnotežio potrebu Vlade za tajnošću s reformama transparentnosti i odgovornosti. Kao odgovor na te kritike, Vlada se obvezala preispitati zakon.

Zajednički ciljevi

- Osigurati slobodu medija usvajanjem sveobuhvatnih zakonskih propisa i mehanizama koji štite novinare i medijske kuće od političkog uplitanja;

- Osnažiti profesionalne medijske udruge na državnoj i lokalnoj razini;
- Povećati razinu profesionalnosti među novinarima, posebice razumijevanje etike i odgovornosti medija. Misija će nastaviti raditi na ovom pitanju.

Vladine zadaće

- Vlada i Sabor trebaju izmijeniti i dopuniti Zakon o HRT-u i Zakon o elektroničkim medijima. Oba zakona trebalo bi usvojiti do prvog kvartala 2007. Misija će pratiti taj proces i pružiti stručnu pomoć bude li to potrebno;
- HRT treba preispitati upravljanje ljudskim i financijskim resursima te uspostaviti interne mehanizme koji određuju etičnost i profesionalnost;
- Vlada treba prihvatiti prijedlog Ministarstva pravosuđa o uklanjanju zatvorske kazne kao sankcije za klevetu iz Kaznenog zakona te razmisliti o prebacivanju pitanja klevete u Zakon o parničnom postupku;
- Vlada i Sabor trebaju revidirati Zakon o tajnosti podataka u skladu sa Zakonom o pristupu informacijama (2006.);
- Vlada treba promicati standarde vezano uz sukob interesa posebice na lokalnoj razini gdje su lokalne vlasti u mnogim slučajevima vlasnici ili suvlasnici lokalnih elektroničkih i tiskovnih medija. Misija ohrabruje privatizaciju lokalnih medija koji su u vlasništvu ili suvlasništvu lokalnih vlasti.

Zaključak

Iako će se situacije u kojima su mediji suočeni s političkim ili gospodarskim pritiskom na medije i dalje događati u Hrvatskoj, kao što pritisak postoji u svim zrelim demokracijama, Misija smatra kako su medijske ustanove i organizacije koje se bave ljudskim pravima sada napredovale do one točke kada su sposobne preuzeti ulogu zaštitnika i savjetnika koju je Misija do sada imala. Njihov doprinos bit će posebice važan sljedeće godine, jer će se parlamentarni izbori održati krajem 2007. godine.

Odjel za medije će, u suradnji s hrvatskim medijskim ustanovama, nastaviti organizirati seminare za stručno usavršavanje i radionice za novinare u svrhu podizanja njihove sveobuhvatne razine profesionalnosti, dok će glasnogovornik Misije uglavnom biti usredotočen na promicanje aktivnosti Misije izvan Misije. Iako se ne očekuje kako će se aktivnosti praćenja nastaviti nakon isteka 2006. godine, Ured glasnogovornika i dalje će zahtijevati odgovarajuće ljudske resurse za promicanje rada Misije i upravljanje projektima s ciljem osnaživanja profesionalnosti medija.

ZAKLJUČAK

Misija OESS-a u Republici Hrvatskoj već je zaključila desetu godinu svoga djelovanja. Osnovana je u zemlji koja je tek izašla iz razornog rata kojeg je posljedica 13.000 mrtvih, otprilike 6.000 nestalih osoba, više od 300.000 izbjeglica, hrvatskih Srba i 200.000 etničkih Hrvata raseljenih unutar zemlje. K tomu, rat je doveo do ogromnog uništavanja imovine i infrastrukture uz gubitak tisuća domova i razaranje na mnogim područjima. Rat je također prouzrokovao pogoršanje stanja u osnovnim demokratskim ustanovama poput pravosuđa, policije, civilnog društva i medija, dok su izborni mehanizmi i poštivanje manjina bili ozbiljno dovedeni u pitanje.

Tijekom svoga djelovanja, Misija je usredotočila svoje napore na pomoć Hrvatskoj da prevlada poteškoće nastale nakon sukoba i nakon tranzicije. Misija je pružala potporu Vladi u njezinoj zadaći izgradnje stabilne, otvorene i uključive društvene i političke strukture koja predstavlja osnovu za modernu, naprednu državu, koja je sposobna u potpunosti se integrirati u euro-atlantske institucije.

Težeći tomu da ispuni Kopenhaške kriterije EU-a te postupno ispuni svoje međunarodne obveze, Hrvatska je uz pomoć Misije i međunarodne zajednice razvila svoje institucije. U tom pogledu, 2005. bila je ključna godina, jer se u listopadu te godine EU složio otvoriti pregovore s Hrvatskom, nakon što je Haški tribunal dao pozitivnu ocjenu u svezi suradnje s Haškim tribunalom.

Misija je iskoristila ovu povoljnu kombinaciju okolnosti kako bi u suradnji s drugim međunarodnim organizacijama (Delegacijom Europske Komisije, UNHCR-om, Haškim tribunalom) i američkim veleposlanstvom pokrenula savjetodavni proces poznat kao 'Platforma', čiji je cilj riješiti pitanja iz svakog poglavlja mandata Misije koja su i dalje otvorena. Ova Platforma sastoji se od tri seta plenarnih sastanaka koji uključuju ministre vanjskih poslova, razvitka (za pitanja koja se odnose na izbjeglice) i pravosuđa. Napredak postignut na ovim plenarnim sastancima te u raznim radnim skupinama na nižoj razini, seminari i radionice koji su uključeni u proces, može se lako brojčano odrediti. Kao takav, ispunjavanje mandata na područjima poput policijskih poslova, civilnog društva, medija i političkih poslova može se lakše ocijeniti. Slično tomu, napredak u dva preostala poglavlja – povratak i integracija i vladavina prava – može se lakše odrediti.

U 2006. godini, međunarodna zajednica također je uspjela dati nov poticaj takozvanom Sarajevskom procesu o regionalnom povratku izbjeglica. U ožujku ove godine, devet vodećih dužnosnika međunarodne zajednice sastalo se u Beogradu kako bi postigli dogovor oko i potpisali zajednički dopis kojim se traži od premijera Hrvatske, Srbije i Crne Gore te Bosne i Hercegovine da riješe ovaj važan problem.

Nastavljajući rad na ovoj pozitivnoj osnovi Misija, radeći zajedno s Vladom, pretpostavlja kako će 2007. godine doći do zatvaranja najmanje tri poglavlja obuhvaćena njezinim mandatom – reforma policije, razvoj civilnog društva i reforma medija – te moguće izborna reforma.

DODATAK

Mandat

„Misija će pružati pomoć i stručne savjete hrvatskim vlastima na svim razinama, kao i zainteresiranim pojedincima, skupinama i organizacijama, na područjima zaštite ljudskih prava i prava pripadnika nacionalnih manjina. U tom kontekstu, te u cilju promicanja pomirbe, vladavine prava i usklađenosti s najvišim međunarodno priznatim standardima, Misija će pružati pomoć i savjete vezano uz punu provedbu zakonskih propisa te pratiti pravilno funkcioniranje i razvoj demokratskih institucija, procesa i mehanizama.

Misija će ponuditi blisku suradnju UNTAES-u, posebice vezano uz izgradnju povjerenja i pomirbe, kao i razvoj demokratskih institucija, procesa i mehanizama na lokalnoj i područnoj/županijskoj razini.

K tomu, Misija je ovlaštena pružati pomoć u provedbi te pratiti provedbu hrvatskih zakona i sporazuma te obveza preuzetih od strane Vlade Republike Hrvatske u svezi s:

- dvosmjernim povratkom svih izbjeglica i raseljenih osoba te zaštitom njihovih prava, i*
- zaštitom pripadnika nacionalnih manjina*

u svrhu dostavljanja konkretnih preporuka hrvatskim vlastima te upućivanja, kada je to primjereno, hitnih pitanja Stalnom vijeću.“