



Group of States against Corruption  
Groupe d'États contre la corruption

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

7. prosinca 2018.

GrecoRC4(2018)14

## ČETVRTI EVALUACIJSKI KRUG

Sprječavanje korupcije kod saborskih  
zastupnika, sudaca i državnih odvjetnika

## DRUGO IZVJEŠĆE O SUKLADNOSTI

## HRVATSKA

Usvojen na 81. plenarnoj sjednici skupine GRECO  
(Strasbourg, 3. – 7. prosinca 2018.)

## I. UVOD

1. U Drugom izvješću o sukladnosti ocjenjuju se mjere koje su hrvatske vlasti poduzele u svrhu provedbe preporuka navedenih u Izvješću četvrtog evaluacijskog kruga za Hrvatsku (vidjeti stavak 2.) koje obuhvaća „Sprječavanje korupcije kod saborskih zastupnika, sudaca i državnih odvjetnika“.
2. Izvješće četvrtog evaluacijskog kruga za Hrvatsku usvojeno je na 64. plenarnoj sjednici skupine GRECO (20. lipnja 2014.) i objavljeno 25. lipnja 2014., nakon što ga je odobrila Republika Hrvatska (Greco Eval IV Rep (2013) 7E).
3. GRECO je usvojio Izvješće o sukladnosti na 73. plenarnoj sjednici (21. listopada 2016.) te je ono objavljeno 9. studenog 2016. nakon što ga je odobrila Republika Hrvatska (GrecoRC4(2016')5). Sukladno Pravilima postupka GRECO-a, hrvatske vlasti predale su Situacijsko izvješće o mjerama poduzetima u svrhu provedbe preporuka u tijeku. Izvješće je zaprimljeno 28. lipnja 2018. te je zajedno s naknadno podnesenim podacima služilo kao osnova za Drugo izvješće o sukladnosti.
4. GRECO je odabrao San Marino (za parlamentarna tijela) i Latviju (za pravosudne institucije) kao članice koje će imenovati izvjestitelje za postupak ocjenjivanja sukladnosti. Imenovani izvjestitelji bili su g. Eros GASPERONI u ime San Marina i gđa. Sandra KAIRE u ime Latvije. U sastavljanju Izvješća o sukladnosti pomoglo im je Tajništvo GRECO-a.

## II. ANALIZA

5. U Evaluacijskom izvješću GRECO je naveo 11 preporuka za Hrvatsku. U Izvješću o sukladnosti GRECO je zaključio da su preporuke v, vi i x uspješno provedene. Preporuke ii, vii, ix i xi djelomično su provedene. Naposljetku, preporuke i, iii, iv i viii nisu provedene. U nastavku je razmotrena sukladnost s osam preporuka u tijeku.

### *Sprječavanje korupcije kod saborskih zastupnika*

#### **Preporuke i i iii.**

6. *GRECO je preporučio:*
  - *(i) izradu i usvajanje kodeksa ponašanja za saborske zastupnike uz sudjelovanje samih zastupnika te osiguranje jednostavnog javnog pristupa kodeksu (koji će uključivati detaljne smjernice o npr. sprječavanju sukoba interesa u obavljanju saborskih dužnosti, mogućnostima iznošenja podataka na ad hoc osnovi i samoizuzeća u posebnim situacijama sukoba interesa, darovima i drugim koristima, kontaktima s trećim osobama, deontologiji dvojnih mandata itd.); (ii) povezivanje kodeksa s vjerodostojnim mehanizmom nadzora i provedbe (preporuka i.); i*
  - *razvoj učinkovitih internih mehanizama za promicanje, osvještavanje, a time i očuvanje integriteta u Saboru, na razini pojedinaca (povjerljivo savjetovanje) i institucija (stručno usavršavanje, institucionalne rasprave o etičkim pitanjima vezanima uz parlamentarno ponašanje itd.) (preporuka iii.).*
7. GRECO podsjeća da se te preporuke nisu smatrale provedenima u Izvješću o

sukladnosti: nisu poduzeti nikakvi koraci kako bi se prihvatio kodeks ponašanja za saborske zastupnike i odgovarajuće savjetodavne, nadzorne i provedbene mehanizme.

8. Hrvatske vlasti bilježe određeni napredak vezan za pripremu nacrtu kodeksa ponašanja i etičkih načela za saborske zastupnike, što je u rukama Odbora za Ustav, Poslovník i politički sustav.
9. GRECO izražava žaljenje zbog toga što nakon četiri godine od usvajanja Izvješća četvrtog evaluacijskog kruga za Hrvatsku Sabor još uvijek nije uspio usvojiti vlastiti kodeks ponašanja (i odgovarajuće mehanizme provedbe). Iako je Strategija suzbijanja korupcije 2015. – 2020. odredila zadnje tromjesečje 2015. kao rok za provedbu usvajanja tog kodeksa, nacrt se zadržao u Saboru. GRECO očekuje odlučno djelovanje u tom području.
10. GRECO zaključuje da preporuke i i iii i dalje nisu provedene.

### **Preporuka ii.**

11. *GRECO je preporučio (i) ponovnu procjenu tehničkih i kadrovskih resursa Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa te poduzimanje potrebnih mjera nakon toga kako bi se osigurala njihova primjerenost i djelotvornost; (ii) proaktivniji pristup Povjerenstva u njegovoj preventivnoj ulozi u odnosu na zastupnike u Hrvatskom saboru, posebice kroz daljnji razvoj komunikacijskih i savjetodavnih kanala zajedno s Hrvatskim saborom te, u bliskoj koordinaciji s potonjim, pripremu posebnih smjernica o sukobu interesa do kojeg može doći u obavljanju saborskih dužnosti.*
12. GRECO je u Izvješću o sukladnosti uvažio napore da se poboljšaju resursi Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa (dalje u tekstu: „Povjerenstvo“) te je zaključio da je preporuka ii (i) provedena. Međutim, GRECO je zatražio dodatne informacije o smjernicama Povjerenstva za saborske zastupnike o zahtjevnim pitanjima sukoba interesa, u skladu s preporukom ii (ii). S obzirom na to da je potonje u tijeku, zaključeno je da je preporuka djelomično provedena.
13. Hrvatske vlasti navode da Povjerenstvo nastavlja pružati ciljane smjernice i podršku saborskim zastupnicima dok ispunjavaju svoje obveze izvješćivanja u skladu sa Zakonom o sprječavanju sukoba interesa. Izdane su smjernice za popisivanje troškova (osobito jednokratnih iznosa dodijeljenih za materijalne troškove) s ciljem unaprjeđivanja transparentnosti tokova javnih sredstava predviđenih za parlamentarnu aktivnost. Također su prije Svjetskog nogometnog prvenstva 2018. izdane smjernice vezane za putovanje, smještaj i troškove vezane uz karte. Povjerenstvo je također uključeno u postupak izrade nacrtu kodeksa ponašanja i etičkih načela za saborske zastupnike, osobito o razmjeni informacija i postupcima koordinacije za kršenje kodeksa, što također može predstavljati povredu Zakona o sprječavanju sukoba interesa.
14. GRECO pozdravlja proaktivniji pristup Povjerenstva u podržavanju i savjetovanju zastupnika o ispunjenju obveza koje imaju na temelju Zakona o sprječavanju sukoba interesa, prema preporuci ii (ii). GRECO je upoznat s inicijativom Vlade da izradi nacrtu izmjena Zakona o sprječavanju sukoba interesa kao i sa zabrinutošću koju je nakon toga izrazilo Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa, osobito o mogućim nedostacima trenutnog prijedloga<sup>1</sup>. Hrvatske bi

<sup>1</sup> Konferencija GRECO-a na visokoj razini o jačanju transparentnosti i odgovornosti radi osiguravanja integriteta: Ujedinjeni protiv korupcije. Šibenik (Hrvatska), 15. – 16. listopada 2018.

vlasti trebale izvještavati GRECO o opsegu i širini pokrenutih reformi.

15. GRECO zaključuje da je preporuka ii uspješno provedena.

*Sprječavanje korupcije kod sudaca i državnih odvjetnika*

**Preporuka iv.**

16. *GRECO je hrvatskim vlastima preporučio ponovnu ocjenu postupaka izbora, imenovanja i obnove mandata predsjednika Vrhovnog suda RH kako bi se povećala njegova transparentnost i na najmanju mjeru sveli rizici od neprikladnog političkog utjecaja.*
17. GRECO u Izvješću o sukladnosti navodi da ova preporuka nije provedena, budući da su sporna pitanja još uvijek u ranim fazama razmatranja.
18. Hrvatske vlasti sada izvješćuju o izmjenama Zakona o sudovima kojim se utvrđuju, *inter alia*, postupci za odabir, imenovanje i obnovu mandata predsjednika Vrhovnog suda (članci 44., 44.a, 44.b, 44.c i 44.d); izmjene su usvojene 25. lipnja 2018. s odgodom stupanja na snagu do 1. siječnja 2019. Točnije, u skladu s izmjenama, Državno sudbeno vijeće pokreće unaprijeđeni postupak odabira koji prati bolje uvjete transparentnosti: javni se poziv objavljuje u Narodnim novinama; kandidati šalju svoje životopise i program rada koji se objavljuje na internetskoj stranici Državnog sudbenog vijeća. Potrebno je podsjetiti da svaka osoba može biti odabrana za položaj predsjednika Vrhovnog suda pod uvjetom da ispunjava opće i posebne uvjete za položaj suca Vrhovnog suda; kandidati ne moraju prethodno biti suci Vrhovnog suda.
19. Prijave kandidata koje zaprimi Državno sudbeno vijeće prosljeđuju se u Ured predsjednika, koji će pak zatražiti (neobvezujuće) prethodno mišljenje Opće sjednice Vrhovnog suda i Pravosudnog odbora Sabora (dva potonja donose odluke većinom glasova svojih članova; savjet Pravosudnog odbora Sabora javno se objavljuje). Predsjednika Vrhovnog suda na prijedlog predsjednika države bira Sabor. Sabor bi u teoriji mogao odbiti izbor predsjednika države (u tom slučaju predsjednik mora izabrati drugu osobu s prethodno određenog popisa kandidata), no to se u praksi nikada nije dogodilo.
20. Predsjednik Vrhovnog suda bira se na razdoblje od četiri godine, nakon čega ta osoba može biti ponovno izabrana za isti položaj. Vlasti su svjesne da će nakon stjecanja iskustva s novim pravilima postojati potreba za uredbama za prilagođavanje/dodatnu provedbu na tom području.
21. GRECO uzima u obzir uvedene promjene koje su navodno usmjerene prema povećanju objektivnosti i transparentnosti postupka odabira predsjednika Vrhovnog suda. GRECO napominje da će te promjene stupiti na snagu tek 1. siječnja 2019. U Izvješću četvrtog evaluacijskog kruga GRECO je zatražio odlučnu uključenost Državnog sudbenog vijeća u važne postupke odabira i imenovanja, time svodeći političku intervenciju na najmanju moguću mjeru. U tom pogledu, GRECO napominje da je uloga dana Državnom sudbenom vijeću ograničena na postupak predodabira u kojemu ispunjava samo depozitnu ulogu: objavljivanje

poziva, prikupljanje životopisa i podnošenje popisa kandidata predsjedniku države bez određenog reda. Stvarni postupci odabira i imenovanja jednaki su kao oni opisani za vrijeme ocjenjivačkog posjeta, a izvršna i zakonodavna vlast imaju pravo odlučivanja u odabiru i imenovanju predsjednika Vrhovnog suda te

nemaju obvezu uspostaviti unaprijed utvrđenu metodologiju/postupak imenovanja ili obrazložiti svoju odluku. GRECO razumije da je suodgovornost imenovanja osmišljena u Ustavu kako bi omogućila sustav provjera i ravnoteža između triju grana vlasti (izvršne, zakonodavne i sudbene), no GRECO smatra da su potrebne dodatne mjere kako bi se sačuvala objektivnost i transparentnost takvog sustava te kako bi se spriječilo neodgovarajuće političko razmatranje ili percepcija nepoštenja ili pristranosti uključena u imenovanje na najviši položaj sudbene vlasti.

22. Što se tiče pitanja obnove mandata, GRECO sa zadovoljstvom primjećuje da usvojene izmjene utvrđuju ograničenje broja mandata koje predsjednik Vrhovnog suda može obnašati (dva mandata, tj. najviše 4+4=8 godina predsjedništva). GRECO smatra da takva promjena ima mogućnost osigurati odgovarajuću ravnotežu između potrebe kontinuiteta i potrebe dinamike u vodstvu najvišeg suda.

23. GRECO zaključuje da je preporuka iv djelomično provedena.

#### **Preporuke vii i xi.**

24. *GRECO je preporučio:*

- *nastavak napora od strane vlasti po pitanju jačanja provjere financijskih kartica sudaca (preporuka vii); i*
- *nastavak napora od strane vlasti po pitanju jačanja provjere financijskih kartica državnih odvjetnika (preporuka xi).*

25. GRECO je u Izvješću o sukladnosti procijenio da su te preporuke djelomično provedene jer, iako su neki koraci poduzeti kako bi se poboljšao postupak procesa revizije obrazaca financijskih kartica, ključni alat za ispunjenje tog cilja kojeg vlada predviđa (softver koji omogućava automatsku provjeru podataka) još uvijek je u razvoju.

26. Hrvatske vlasti izvještavaju o novim pravilima usklađivanja financijskog sustava izvješćivanja za suce i državne odvjetnike, uključujući osiguravanjem javnog pristupa obrascima imovinskih kartica (poštujući pritom zahtjeve privatnosti) i poboljšavanjem zahtjeva za provedbu, kao i pokretanjem automatske provjere dostavljenih podataka. Dostavljene izmjene Zakona o Državnom sudbenom vijeću i novom Zakonu o Državnoodvjetničkom vijeću usvojeni su 25. lipnja 2018. te su stupili na snagu 1. rujna 2018. Stvarno djelovanje informatičkog sustava koji omogućuje automatske unakrsne provjere financijskih kartica i razmjenu informacija među različitim vlastima očekuje se u 2019. godini.

27. GRECO sa zadovoljstvom primjećuje razvoje koji navodno značajno unaprjeđuju provjeru obrazaca financijskih kartica sudaca i državnih odvjetnika i pristup njima. Međutim, budući da je njihovo funkcioniranje u praksi u tijeku, GRECO zaključuje da prijedlozi vii i xi ostaju djelomično provedeni.

#### **Preporuka viii.**

28. *GRECO je preporučio razvoj komunikacijske politike za pravosudni sustav (suce i državne odvjetnike), uključujući opće standarde i pravila ponašanja za komunikaciju s medijima, s ciljem povećanja transparentnosti i odgovornosti.*

29. GRECO zbog nedostatka konkretnih rezultata u Izvješću o sukladnosti navodi da

preporuka viii nije provedena.

30. Hrvatske vlasti opisuju nekoliko mjera uključenih u nacrt Strategije suzbijanja korupcije 2019. – 2020. (čije je usvajanje predviđeno za prosinac 2018.): izdavanje komunikacijske strategije ili smjernica za sudove i Ministarstvo pravosuđa o komunikaciji s javnošću, razvoj ciljanih modula za osposobljavanje sudaca i sudskih savjetnika za odnose s javnošću. Odgovorno tijelo je Pravosudna akademija, u suradnji s Ministarstvom pravosuđa i Udrugom hrvatskih sudaca; financiranje putem Europskog socijalnog fonda tek treba biti osigurano. Osim toga, Vrhovni je sud predložio razvoj komunikacijske politike za sudbenu vlast, uključujući opće standarde i pravila ponašanja za komunikaciju s medijima s ciljem povećanja transparentnosti i odgovornosti putem (i) osposobljavanja glasnogovornika, (ii) ujednačenih postupaka i pravila ponašanja kod komuniciranja s medijima i (iii) razvoja internetskih stranica sudova.
31. GRECO cijeni pozornost koju su vlasti posvetile toj preporuci, postupak razmatranja razvijen u tu svrhu i konkretan skup djelovanja predloženih nakon toga kako bi se učinkovito zadovoljili zahtjevi GRECO-a. Iako sve predviđene mjere imaju mogućnost oblikovati značajnu strategiju suradnje sa zajednicom, one se moraju ostvariti u praksi, a financiranje se tek treba osigurati.
32. GRECO zaključuje da preporuka viii ostaje neprovedena.

#### **Preporuka ix.**

33. *GRECO je preporučio hrvatskim vlastima da razmotre mogućnost ponovne procjene postupaka odabira, imenovanja i mandata Glavnog državnog odvjetnika s ciljem povećanja njegove transparentnosti i smanjenja rizika od neprikladnog utjecaja politike.*
34. GRECO je uzeo u obzir predložene reforme na ovom području koje je iznijela radna skupina Ministarstva pravosuđa, ali s obzirom na promjenu vlade i moguće promjene/preispitivanja politike procijenio je preporuku ix u Izvješću o sukladnosti kao djelomično provedenu.
35. Hrvatske vlasti opisuju novi Zakon o državnom odvjetništvu (članci 22. do 28.) kao usmjeren prema povećanju transparentnosti postupka odabira stavljanjem određenih rokova, ujednačenih postupovnih faza i objavom zahtjeva, kao i uključivanjem Državnoodvjetničkog vijeća u taj postupak. Posebice, Državnoodvjetničko vijeće odgovorno je za objavljivanje javnih poziva za kandidature, a zatim skupljanje primljenih životopisa i predloženih programa rada svakog pojedinačnog kandidata. Nakon toga šalje Vladi popis kandidata (bez određenog reda). Vlada zatim mora donijeti odluku; može od Pravosudnog odbora Sabora zatražiti prethodno neobvezujuće mišljenje (mišljenje je javno objavljeno). Službeno imenovanje Glavnog državnog odvjetnika upućeno je Saboru na temelju prijedloga Vlade. Sabor bi u teoriji mogao odbiti izbor Vlade (u tom slučaju Vlada mora izabrati drugu osobu iz prethodno određenog popisa kandidata), no to se u praksi nikada nije dogodilo. Nitko ne može biti izabran za položaj Glavnog državnog odvjetnika više od dva puta. Zakon o državnom odvjetništvu usvojen je 25. srpnja 2018., a stupio je na snagu 1. rujna 2018. Vlasti su svjesne da će nakon stjecanja iskustva s novim pravilima postojati potreba za uredbama za prilagođavanje/dodatnu provedbu na tom području.
36. GRECO uzima u obzir novi Zakon o državnom odvjetništvu koji utvrđuje dodatne zahtjeve transparentnosti u sustavu izbora Glavnog državnog odvjetnika te ograničava obnovu mandata. S obzirom na prethodno navedeno, GRECO

prihvaća da je sporno pitanje razmatrano zajedno s promjenama zakonodavstva koje nastupaju nakon toga. Stoga se preporuka ix smatra sukladnom.

37. Međutim, GRECO smatra da je potrebno provesti dodatne provjere transparentnosti i objektivnosti u sustav izbora i imenovanja Glavnog državnog odvjetnika. Iako GRECO prepoznaje da sudjelovanje izvršne/zakonodavne vlasti u postupku imenovanja Glavnog državnog odvjetnika nije neobično u Europi, također naglašava da daje prednost postupku odabira u kojeg su uključeni profesionalni/nepolitični stručnjaci s ciljem sprječavanja neprikladnog političkog utjecaja ili pritiska. U tom pogledu, GRECO posebice traži odlučnu uključenost Državnoodvjetničkog vijeća. S novim zakonom, Državnoodvjetničko vijeće obnaša tek depozitnu ulogu: objavljivanje javnog poziva, prikupljanje životopisa i podnošenje popisa kandidata Vladi bez određenog reda. Kasniji postupci odabira i imenovanja u rukama Sabora i Vlade ostaju kao što su bili tijekom ocjenjivačkog posjeta. GRECO je već tada iskazao svoje sumnje vezane uz potrebu za većom jasnoćom prijedloga Vlade i kriterija na kojemu se temelji. S obzirom na prethodno navedeno, GRECO može samo potaknuti vlasti na nastavak rada na transparentnosti i smanjenju rizika od neprikladnog utjecaja politike kod imenovanja Glavnog državnog odvjetnika.
38. GRECO zaključuje da je preporuka ix tretirana na zadovoljavajući način.

### **III. ZAKLJUČCI**

39. **S obzirom na navedeno, GRECO zaključuje da je Hrvatska na zadovoljavajući način provela ili tretirala pet od jedanaest preporuka sadržanih u Izvješću četvrtog evaluacijskog kruga. Od preostalih preporuka, tri su djelomično provedene a tri nisu provedene.**
40. Točnije, preporuke ii, v, vi i x provedene su na zadovoljavajući način; preporuka ix je tretirana na zadovoljavajući način; preporuke iv, vii i xi djelomično su provedene; preporuke i, iii i viii nisu provedene.
41. S obzirom na saborske zastupnike, GRECO izražava žaljenje zbog toga što je prošlo više od četiri godine od usvajanja Izvješća četvrtog evaluacijskog kruga za Hrvatsku, a Sabor još uvijek nije uspio usvojiti vlastiti kodeks ponašanja (i odgovarajuće mehanizme provedbe). Što se tiče sudbene vlasti, zakonodavni je paket usvojen u lipnju 2018. kako bi se povećala transparentnost i odgovornost. Zakoni se odnose, *inter alia*, na sustave odabira predsjednika Vrhovnog suda i Glavnog državnog odvjetnika, koji sada uključuju određene rokove, ujednačene postupovne faze i objave zahtjeva, kao i uključivanje Državnoodvjetničkog vijeća u takav postupak (makar i samo depozitnom ulogom vezanom za candidature). Nažalost, kasniji postupci odabira i imenovanja koje obavljaju Sabor i Vlada nisu dovoljno jasno artikulirani u regulativi. GRECO uzima u obzir to da je potrebno provesti dodatne provjere transparentnosti i objektivnosti u sustav izbora i imenovanja tih dvaju ključnih položaja u sudbenoj vlasti. Ciljana je komunikacijska strategija za sudbenu vlast u nastajanju, no mora se ostvariti u praksi, za što se financiranje tek treba osigurati. Također, očekuju se dodatni razvoji vezani za provjeru financijskih kartica sudaca i državnih odvjetnika i pristup njima: uspostavljena je pravna osnova za usklađivanje sustava izvješćivanja za suce i državne odvjetnike koja omogućuje javni pristup obrascima imovinskih kartica; ipak, uspješno djelovanje informatičkog sustava koji omogućuje automatske unakrsne provjere i razmjenu informacija među različitim vlastima u tijeku je, a njegovo ostvarenje predviđa se za 2019. godinu.
42. GRECO nadalje uvažava proaktivnu ulogu Povjerenstva za odlučivanje o sukobu

interesa u posljednjih nekoliko godina. GRECO je upoznat s inicijativom Vlade da izradi nacrt izmjena Zakona o sprječavanju sukoba interesa kao i sa zabrinutošću koju je nakon toga izrazilo Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa, osobito o mogućim nedostacima trenutnog prijedloga. Hrvatske vlasti trebale bi izvještavati GRECO o opsegu i širini pokrenutih reformi te dokazati da taj potez ne predstavlja korak unatrag u sprječavanju korupcije.

43. S obzirom na to da šest (od jedanaest) preporuka tek treba biti provedeno, a u skladu s Pravilom 31., stavkom 9. Pravila postupka, GRECO traži od voditelja hrvatskog izaslanstva da podnese dodatne informacije, posebno one u vezi provedbe preporuka i, iii, iv, vii, viii i xi do 30. studenog 2019., u skladu sa stavkom 2(i) tog Pravila.
44. Naposljetku, GRECO poziva hrvatske vlasti da odobre objavljivanje izvješća što je prije moguće, da prevedu izvještaj na nacionalni jezik i objave taj prijevod.