



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

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Usvojen 25. rujna 2020.

GrecoRC4(2020)2

## ČETVRTI EVALUACIJSKI KRUG

Sprječavanje korupcije kod saborskih zastupnika,  
sudaca i državnih odvjetnika

### DODATAK DRUGOM IZVJEŠĆU O SUKLADNOSTI HRVATSKA

Usvojen na 85. plenarnoj sjednici  
skupine GRECO (Strasbourg, 21.– 25. rujna 2020.)

F  
O  
U  
R  
T  
H  
  
E  
V  
A  
L  
U  
A  
T  
I  
O  
N  
  
R  
O  
U  
N  
D

## **I. UVOD**

1. U Dodatku Drugom izvješću o sukladnosti procjenjuju 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.
3. GRECO je usvojio [Izvješće o sukladnosti](#) na 73. plenarnoj sjednici (21. listopada 2016.) te je ono objavljeno 9. studenoga 2016. nakon što ga je odobrila Republika Hrvatska.
4. GRECO je usvojio [Drugo izvješće o sukladnosti](#) na 81. plenarnoj sjednici (7. prosinca 2018.) te je ono objavljeno 29. siječnja 2019., nakon što ga je odobrila Republika Hrvatska. Od Hrvatske je zatraženo da dostavi dodatne informacije u vezi s provedbom preostalih preporuka. Informacije su primljene 30. rujna 2019. i poslužile su kao osnova za ovaj Dodatak.
5. U ovom [Dodatku Drugom izvješću o sukladnosti](#) ocjenjuje se napredak postignut u provedbi preporuka u tijeku od Drugog izvješća o sukladnosti (tj. preporuke i, iii, iv, vii, viii i xi) i pruža se ukupna ocjena razine sukladnosti s tim preporukama.
6. 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. Anna ALOSINA u ime Latvije. U sastavljanju Izvješća o sukladnosti pomoglo im je Tajništvo GRECO-a.

## **II. ANALIZA**

7. U Evaluacijskom izvješću, GRECO je naveo 11 preporuka za Hrvatsku. U Drugom izvješću o sukladnosti GRECO je zaključio da su preporuke ii, v, vi i x uspješno provedene. Preporuka ix rješava se na zadovoljavajući način. Preporuke iv, vii i xi djelomično su provedene. Preporuke i, iii i viii nisu provedene. U nastavku je razmotrena sukladnost sa šest preporuka u tijeku.

### *Sprječavanje korupcije kod saborskih zastupnika*

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

8. 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 ​​podrobne 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, osvješćivanje, 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.).*

9. GRECO podsjeća da se te preporuke nisu smatrale provedenima u Drugom izvješću o sukladnosti: nisu poduzeti nikakvi koraci kako bi se prihvatio kodeks ponašanja za saborske zastupnike i odgovarajuće savjetodavne, nadzorne i provedbene mehanizme.
10. Hrvatske vlasti bilježe određeni napredak vezan za pripremu nacrt kodeksa ponašanja i etičkih načela za saborske zastupnike, koji su u lipnju 2019. poslani političkim strankama kako bi dostavile primjedbe i za koji su konzultacije u tijeku. Nakon zaprimanja svih primjedbi Odbor za ustav, poslovnik i politički sustav pripremit će konsolidirani nacrt koji će se iznijeti na plenarnoj sjednici na usvajanje. Stoga je postupak u Saboru i dalje u tijeku.
11. GRECO izražava žaljenje zbog toga što nakon šest godina od usvajanja Izvješća četvrtog evaluacijskog kruga za Hrvatsku, Sabor još uvijek nije uspio usvojiti vlastiti kodeks ponašanja (i odgovarajuće mehanizme provedbe). Strategija suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020. godine odredila je zadnje tromjesečje 2015. kao rok za provedbu usvajanja tog kodeksa. Taj je rok sada davno prošao, a postupak izrade još uvijek traje. Ta je situacija krajnje nezadovoljavajuća.
12. GRECO zaključuje da preporuke i i iii i dalje nisu provedene.

*Sprječavanje korupcije kod sudaca i državnih odvjetnika*

#### **Preporuka iv.**

13. *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.*
14. GRECO u Drugom izvješću o sukladnosti navodi da je ova preporuka djelomično provedena. U 2018. godini izvršene su izmjene i dopune Zakona o sudovima, uključujući ograničavanje mandata predsjednika Vrhovnog suda. GRECO je, međutim, zatražio dodatne mjere u pogledu objektivnosti i transparentnosti odabira i imenovanja predsjednika Vrhovnog suda, uključujući osiguravanje odlučnog sudjelovanja Državnog sudbenog vijeća u takvim procesima.
15. Hrvatske vlasti nisu dodale nove podatke onome što je već opisano u Drugom izvješću o sukladnosti, osim podsjećanja da, sukladno izmjenama i dopunama Zakona o sudovima iz 2018. godine, Državno sudbeno vijeće sudjeluje u postupku odabira predsjednika Vrhovnog suda (što nije bio slučaj prije izmjena i dopuna).
16. GRECO može samo ponoviti stav koji je izrazio u svojem Drugom izvješću o sukladnosti. 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. S tim u vezi, GRECO primjećuje da je uloga dodijeljena Državnom sudbenom vijeću ograničena na postupak predizbora gdje ispunjava samo depozitarnu ulogu: ono treba objaviti javni poziv, prikupiti dostavljene životopise i dostaviti popis kandidata predsjedniku, bez određenog redoslijeda ili poretka. 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.

17. GRECO zaključuje da je preporuka iv djelomično provedena.

**Preporuke vii i xi.**

18. *Greco je preporučio nastavak napora od strane vlasti po pitanju jačanja provjere financijskih kartica sudaca (preporuka vii) i državnih odvjetnika (preporuka xi).*
19. GRECO u drugom Izvješću o sukladnosti navodi da su ove preporuke djelomično provedene. Izvršene su zakonodavne izmjene koje bi unaprijedile postupak pregleda obrazaca financijskih kartica te su trebali uslijediti praktični dogovori.
20. Hrvatske vlasti izvješćuju 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. Dodatna provedbena uredba uslijedila je 2019. Suci i državni odvjetnici slali su predmetne financijske kartice za 2019. godinu i taj je kompjuterizirani postupak sada dovršen za sve. Poduzimaju se daljnji koraci kako bi se osiguralo da se objavljivanje podataka vrši uz poštovanje prava na privatnost; u ovom se trenutku odvija zakonodavno usuglašavanje<sup>1</sup>. Na temelju toga slijede automatizirane provjere.
21. GRECO sa zadovoljstvom primjećuje zabilježena razvojna kretanja koja značajno unaprjeđuju provjeru obrazaca financijskih kartica sudaca i državnih odvjetnika. Sve su to dobri koraci za koje se vlasti moraju pohvaliti. Unatoč tomu, GRECO primjećuje da je materijalna operativnost informatičkog sustava koji omogućuje automatske unakrsne provjere financijskih kartica i razmjenu informacija među različitim vlastima još uvijek na čekanju.
22. GRECO zaključuje da su preporuke vii i xi djelomično provedene.

**Preporuka viii.**

23. *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.*
24. U svojem Drugom izvješću o sukladnosti GRECO je pozdravio razmatranja o razvoju ciljane kampanje informiranja za pravosuđe. U očekivanju njezine konkretne provedbe GRECO ocjenjuje da ova preporuka nije provedena.
25. Hrvatske vlasti izvješćuju da se provedba aktivnosti za pravosuđe koje se odnose na informiranje javnosti, a koje su uključene u Akcijski plan za 2019. i 2020. uz Strategiju suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020. godine, odvija dobrim tempom:
- Ciljana obuka o komunikacijskim vještinama za (i) osposobljavanje sudaca i sudskih savjetnika za odnose s javnošću: od 2014. do 2019. organizirane su radionice (početne i za one u službi) o jačanju sudova u njihovim odnosima s medijima i javnosti kaznenog postupka i odnosa s medijima. Govornici su bili suci i državni odvjetnici viših razina. Sudjelovalo je ukupno 48 sudionika; (ii)

---

<sup>1</sup> Državno sudbeno vijeće i Državno odvjetništvo izdali su u srpnju 2020. izmjene i dopune pravila o sadržaju obrazaca imovinskih kartica sudaca i državnih odvjetnika i načinu njihova podnošenja, uvjetujući da se te kartice objave najkasnije do 4. siječnja 2021.

glasnogovornici sudova: šest radionica 2016. i 2017. godine, u kojima je sudjelovalo 96 sudionika. Govornici su bili visoki suci i predstavnici medija. Sudionici radionica imali su priliku upoznati se sa zakonskim okvirom koji uređuje položaj glasnogovornika sudova i steći osnovne vještine potrebne u komunikaciji s medijima i javnošću kroz praktični rad: (iii) svi pravosudni službenici: sedam jednodnevnih radionica održano je u drugoj polovici 2019. godine, a prisustvovalo je 139 sudionika. Radionice su bile usmjerene na jačanje kompetencija pravosudnih službenika u smislu komunikacijskih vještina s vlastitim zaposlenicima, komunikacije s klijentima, verbalnih i neverbalnih aspekata razgovora te prevencije i uspješnog rješavanja zahtjevnih situacija.

- Daljnji razvoj i pojednostavljivanje internetskih stranica sudova, kao i uspostava jedinstvene platforme za informacije o pravosudnom radu (tzv. e-Spis). Taj projekt započeo je početkom 2019. godine i podrazumijeva jedinstven dizajn portala sudova za sve sudove, s izuzetkom Vrhovnog suda. Svrha tog portala jest na jednom mjestu objavljivati sve potrebne podatke o radu sudova: raspored svih javnih rasprava (datum održavanja ročišta, vrijeme, broj spisa i mjesto održavanja ročišta), informacije o javnim zasjedanjima viših sudova i sve druge informacije koje su sudovi dužni objaviti u skladu s važećim propisima. Budući da će sudovi biti odgovorni za upravljanje sadržajem portala, trenutačno je u tijeku edukacija administratora/ključnih korisnika o tome kako urediti i objaviti sadržaj koji će biti dostupan na internetskim stranicama.
26. Pravosudna akademija u suradnji s Ministarstvom pravosuđa (Ured glasnogovornika) i Udrugom hrvatskih sudaca u tome imaju ključnu ulogu. Točnije, Pravosudna akademija trenutačno izrađuje politiku komunikacije s općim standardima i pravilima ponašanja u komunikaciji s novinarima. Štoviše, predviđa se i usvajanje Smjernica za internetsko objavljivanje i Smjernica za komunikaciju s medijima. Slijede daljnje mjere u vezi s politikom dosega državnog odvjetništva (i posebice poboljšanjem njegovih mrežnih portala).
27. Vlasti nadalje dodaju da su poduzele analizu razloga nepovjerenja javnosti u pravosuđe, što je pokazalo da je ta percepcija uglavnom povezana s njegovom učinkovitošću i, posebice, s duljinom postupka. Poduzete su ciljane mjere za ublažavanje tog ključnog nedostatka koji narušava sliku hrvatskog pravosudnog sustava. Učinkovitost je bila temelj najnovije organizacijske reforme koja je posebno, iako ne isključivo, bila usmjerena na mrežu općinskih i prekršajnih sudova. Neke od najzapaženijih značajki te reforme uključuju: spajanje općinskih i prekršajnih sudova, usmjeravanje rada sudaca, brži postupak imenovanja pravosudnih dužnosnika, određivanje prioriteta predmeta starijih od deset godina na općinskim, trgovačkim i županijskim sudovima, kao i na Visokom trgovačkom sudu<sup>2</sup>, olakšavanje pristupa sudovima za građane (obuhvaćeni su novi sudovi i povećana nadležnost stalnih službi), osiguravanje lakšeg upravljanja pravosudnim tijelima kako bi se ojačala uloga ravnatelja sudske uprave, smanjenje ukupnog broja upravljačkih funkcija na sudovima (predsjednici sudova) i povećanje broja rješavatelja.
28. GRECO cijeni mjere poduzete za unaprjeđenje komunikacije pravosuđa s javnošću, uključujući osiguravanje intenzivne obuke sudaca i tužitelja o načinu komunikacije s novinarima, poboljšanje sudskih internetskih stranica i informacija koje one pružaju, izradu zajedničkog portala o pravosudnom radu itd. Sve su to vrijedne mjere usmjerene na poboljšanje transparentnosti i odgovornosti pravosudnih aktivnosti. Uz

---

<sup>2</sup> Ti naponi dali su pozitivne rezultate: došlo je do značajnog smanjenja broja neriješenih predmeta starih više od 10 godina, naime smanjenja za 16 % na općinskim sudovima krajem 2017. u odnosu na kraj 2016. i pad od 23 % na trgovačkim sudovima za isto razdoblje. Krajem 2018., u odnosu na kraj 2017. godine, došlo je do daljnjeg smanjenja broja predmeta za 23 % na općinskim sudovima i 13 % na trgovačkim sudovima.

to, GRECO primjećuje da se još uvijek radi na razvoju komunikacijske politike, kako se zahtijeva u preporuci.

29. GRECO zaključuje da je preporuka viii djelomično provedena.

### **III. ZAKLJUČCI**

30. **S obzirom na navedeno, GRECO zaključuje da je Hrvatska na zadovoljavajući način provela pet od jedanaest preporuka sadržanih u Izvješću četvrtog evaluacijskog kruga. Od preostalih preporuka, četiri su djelomično provedene a dvije nisu provedene.**
31. Točnije, preporuke ii, v, vi i x provedene su na zadovoljavajući način, preporuka ix tretirana je na zadovoljavajući način, preporuke iv, vii, viii i xi djelomično su provedene, a preporuke i i iii nisu provedene.
32. S obzirom na saborske zastupnike, GRECO izražava žaljenje zbog toga što je prošlo više od šest godina od usvajanja Izvješća četvrtog evaluacijskog kruga za Hrvatsku, a Sabor još uvijek nije uspio usvojiti vlastiti kodeks ponašanja (i odgovarajuće mehanizme provedbe). Hrvatska ostaje gotovo jedina država članica GRECO-a koja nema uspostavljen etički kodeks za saborske zastupnike. To je žalosno.
33. Što se tiče sudbene vlasti, zakonodavni je paket usvojen u lipnju 2018. kako bi se povećala transparentnost, učinkovitost i odgovornost. Poduzeti su dobri koraci za jačanje nadzora nad imovinske kartice sudaca i državnih odvjetnika, ali čeka se učinkovita operativnost informatičkog sustava koji omogućava automatske unakrsne provjere i razmjenu informacija među različitim tijelima vlasti. Poduzete su neke ciljane mjere za poboljšanje komunikacije s javnošću i otvorenosti pravosudnog rada, uključujući nadogradnju podataka dostupnih na internetskim stranicama sudova i osposobljavanje sudaca i sudskih savjetnika za komunikaciju, ali komunikacijska politika još nije uspostavljena. Treba učiniti više kako bi se postigla veća transparentnost i objektivnost u procesu izbora i imenovanja predsjednika Vrhovnog suda, a također je u tom pogledu poželjna odlučnija uloga Državnog sudbenog vijeća.
34. Zaključno, GRECO poziva hrvatske vlasti da poduzmu odlučne i brze mjere s ciljem rješavanja šest preporuka u tijeku. U skladu s revidiranim pravilom 31. stavkom 9. Poslovnika, od šefa izaslanstva Republike Hrvatske zahtijeva se da dostavi dodatne informacije o provedbi preporuka i, iii, iv, vii, viii i xi najkasnije do 30. rujna 2021.
35. Naposljetku, GRECO poziva hrvatske vlasti da što prije odobre objavljivanje Izvješća, prevedu Izvješće na nacionalni jezik i objave prijevod.