



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

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Usvajanje: 25. ožujka 2022.

GrecoRC4(2022)1

## ČETVRTI EVALUACIJSKI KRUG

Sprječavanje korupcije kod saborskih zastupnika,  
sudaca i državnih odvjetnika

### DRUGI DODATAK

### DRUGOM IZVJEŠĆU O SUKLADNOSTI

### HRVATSKA

Usvojen na 90. plenarnoj sjednici  
skupine GRECO (Strasbourg, 21.– 25. ožujka 2022.)

## **I. UVOD**

1. Drugi dodatak Drugom izvješću o sukladnosti ocjenjuje mjere koje su hrvatske vlasti poduzele za provedbu preporuka izdanih u izvješću četvrtog evaluacijskog kruga za Hrvatsku (vidjeti stavak 2.) koji pokriva „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 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. 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. GRECO je usvojio [Dodatak drugom izvješću o sukladnosti](#) na 85. plenarnoj sjednici (25. rujna 2020.) te je on objavljen 21. listopada 2020., nakon što ga je odobrila Republika Hrvatska.
3. Prema zahtjevima Poslovnika o radu skupine GRECO, hrvatske su vlasti dostavile Izvješće o stanju s dodatnim informacijama o poduzetim radnjama za provedbu šest neriješenih preporuka koje su u fazi sastavljanja Dodatka drugom izvješću o sukladnosti bile djelomično provedene ili nisu bile provedene. Izvješće o stanju zaprimljeno je 30. rujna 2021. i poslužilo je kao osnova za Drugi dodatak drugom izvješću 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. Stefano PALMUCCI u ime San Marina i gđa. Anna ALOSINA u ime Latvije. U sastavljanju [Drugog dodatka drugom izvješću o sukladnosti](#) pomoglo im je Tajništvo GRECO-a.

## **II. ANALIZA**

5. Podsjećamo, GRECO je u svom Evaluacijskom izvješću Hrvatskoj uputio jedanaest preporuka. U Dodatku 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., viii. i xi. djelomično su provedene, a preporuke i. i iii. nisu provedene. U nastavku je razmotrena sukladnost s preostalih šest preporuka.

### *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 ​​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, 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 Dodatku drugom izvješću o sukladnosti: nisu poduzeti nikakvi koraci kako bi se prihvatio kodeks ponašanja za saborske zastupnike i uspostavili odgovarajući savjetodavni, nadzorni i provedbeni mehanizmi.
8. Hrvatske vlasti izvještavaju da je proces izrade još uvijek u tijeku, a nakon što nacrt bude spreman, poslat će se na usvajanje na plenarnu sjednicu Sabora. Nadležni se nadalje pozivaju na nedavno usvajanje novog Zakona o sukobu interesa koji je stupio na snagu 25. prosinca 2021. godine. Zakon obuhvaća zastupnike u *personae* području primjene. Uključuje nadograđene odredbe između ostalog o ad-hoc izjavama, izuzeću, darovima, nespojivostima i sankcijama (minimalna kazna povećana je s 2000 kuna na 4000 kuna – s 265 na 530 eura, a maksimalna kazna ostaje 40 000 HRK – 5300 eura). Povjerenstvo za rješavanje sukoba interesa daje savjete i smjernice o relevantnim zakonskim obvezama u pogledu sprječavanja sukoba interesa. U 2020. godini dalo je 138 obrazloženih mišljenja i izjava po tom pitanju (od kojih su 23 dali zastupnici). Naposljetku, nadležni se pozivaju na plan uspostave informacijske platforme za poboljšanje koordinacije i suradnje tijela uključenih u provedbu antikorupcijskih aktivnosti te bolje upoznavanje javnosti s takvim aktivnostima, uključujući razvoj interaktivnog vodiča za određene zakone, kao što su Zakon o sukobu interesa i Zakon o zaštiti zviždača (Nacionalni plan oporavka i otpornosti, komponenta 2.6).
9. GRECO napominje da je Hrvatska jedna od rijetkih članica GRECO-a u kojoj Sabor još uvijek nema kodeks ponašanja (preporuka i.). Ta je situacija krajnje nezadovoljavajuća. Što se tiče osvještavanja, edukacije i povjerljivog savjetovanja (preporuka iii.), zastupnici bi se, kao i sve druge osobe u okviru Zakona o sukobu interesa, mogle obratiti za savjet Povjerenstvu za rješavanje sukoba interesa. Povjerenstvo je također odgovorno za izradu smjernica o sprječavanju sukoba interesa. Tako je bilo i prema prijašnjem zakonu, koji je bio na snazi u vrijeme evaluacijskog posjeta. Međutim, GRECO je pozvao na razvoj specifičnih internih mehanizama za interno promicanje i podizanje svijesti o integritetu.
10. GRECO zaključuje da preporuke i. i iii. i dalje nisu provedene.

#### *Sprječavanje korupcije kod sudaca i državnih odvjetnika*

##### **Preporuka iv.**

11. *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.*
12. GRECO u Dodatku drugom izvješću o sukladnosti navodi da je ova preporuka djelomično provedena. Tijekom 2018. godine uvedene su izmjene Zakona o sudovima koje su uključile veću transparentnost u proces izbora predsjednika Vrhovnog suda i ograničile njegov mandat (na najviše dva mandata). Međutim, GRECO je smatrao da su i dalje potrebne dodatne mjere kako bi se očuvala objektivnost i transparentnost stvarnog sustava imenovanja te kako bi se dodatno spriječila neprikladna politička razmatranja ili percepcija nepravednosti ili pristranosti pri imenovanju predsjednika Vrhovnog suda.
13. Hrvatske vlasti ponavljaju svoje stajalište da sustav imenovanja predsjednika Vrhovnog suda ima dovoljna jamstva transparentnosti i objektivnosti. Državno sudbeno vijeće u tom pogledu ima važnu ulogu. Raspisuje javni poziv, prikuplja i na

svojim internetskim stranicama stavlja na uvid dostavljene životopise i programe rada kandidata te popis kandidata – bez redoslijeda i ranga – dostavlja predsjedniku. Predsjednik tada treba zatražiti neobvezujući savjet prije mišljenja općeg zasjedanja Vrhovnog suda i Odbora za pravosuđe Sabora (posljednja dva donose odluke većinom svojih članova; savjet Odbora za pravosuđe Sabora javno se objavljuje). Predsjednika Vrhovnog suda, na prijedlog predsjednika Hrvatske, tada bira Sabor. Sabor može odbiti predsjednikov izbor. Nadležni ističu da sustav, koji je osmišljen Ustavom i dodatno artikuliran Zakonom o sudovima (2018.), omogućuje sustav provjera i ravnoteža među trima granama vlasti.

14. Nadležni također dodaju da je, temeljem odluke Ustavnog suda kojom se proglašava neustavnost pojedinih odredbi Zakona o sudovima, 11. veljače 2022. donesen novi Zakon o sudovima koji je stupio na snagu 1. ožujka 2022. godine.<sup>1</sup> S obzirom na primjedbe Ustavnog suda i nedavne blokade izbora predsjednika Vrhovnog suda, Zakon uključuje odredbe kojima je cilj otkloniti neke praznine u prethodnom zakonu, uključujući utvrđivanje rokova i davanje revizijske uloge za podnesene kandidature Državnom sudbenom vijeću (do sada je Državno sudbeno vijeće zaprimalo kandidature i jednostavno ih dostavljalo predsjedniku Republike, budući da nije imalo ovlasti pregledavati dokumentaciju koju su dostavili relevantni kandidati). Novi Zakon o sudovima naglašava da se mora tražiti (neobvezujuće) mišljenje nadležnih tijela o svim kandidatima koji su se javili na poziv Državnog sudbenog vijeća i za koje je Vijeće utvrdilo da ispunjavaju propisane uvjete. Nadalje, Zakon propisuje da će Državno sudbeno vijeće poništiti javni poziv ako predsjednik Hrvatske u roku od 15 dana od dana zaprimanja posljednjeg mišljenja nadležnih tijela ne predloži nijednog od kandidata za predsjednika Vrhovnog suda ili ako se predloženi kandidat ne izabere. U takvim slučajevima Vijeće će najkasnije u roku od osam dana ponovno pokrenuti postupak za izbor predsjednika Vrhovnog suda raspisivanjem novog javnog poziva.
15. GRECO napominje da je nedavni razvoj događaja u zemlji u vezi s imenovanjem predsjednika Vrhovnog suda pokazao nedostatke sustava iz praktičnog, a ne samo iz zakonodavnog kuta. Sabor nije potvrdio izbor kandidata za predsjednika u odvojenim procesima odabira, što je rezultiralo blokadom postupka imenovanja. Ova situacija potvrđuje analizu koju je GRECO napravio u Izvješću četvrtog evaluacijskog kruga, odnosno da izvršna i zakonodavna vlast imaju zadnju riječ pri izboru i imenovanju predsjednika Vrhovnog suda.
16. GRECO napominje da novi Zakon o sudovima uključuje odredbe za sprječavanje blokada u budućnosti. Međutim, ne čini se da bi sadašnji nacrt u cijelosti riješio problem koji je GRECO iznio u Četvrtom evaluacijskom krugu u vezi s izborom predsjednika Vrhovnog suda. GRECO smatra da bi se davanjem odlučujuće uloge Državnom sudbenom vijeću u postupku odabira ograničio politički utjecaj na proces; nešto što još nije u potpunosti iskorišteno. Novim Zakonom utvrđena je revizijska uloga Državnog sudbenog vijeća, ali je ograničeno raspisivanje javnog poziva te osiguranje pravodobnosti i potpunosti dokumentacije koju dostavljaju kandidati. Kako danas stvari stoje, Državno sudbeno vijeće nema odlučujuću ulogu u postupku izbora; čak i ne rangira odabrane kandidate. Štoviše, ne postoji jedinstveni zahtjev za uspostavom unaprijed određene metodologije/postupka imenovanja niti za obrazloženje odluka.
17. GRECO zaključuje da je preporuka iv. djelomično provedena.

---

<sup>1</sup> Prema dogovoru s Europskom komisijom, Ministarstvo pravosuđa i javne uprave uputilo je Zakon o sudovima Venecijanskoj komisiji na mišljenje u vezi s odredbama o sigurnosnim provjerama pravosudnih dužnosnika. [Mišljenje o uvođenju postupka obnove sigurnosne provjere putem izmjena Zakona o sudovima \(CDL-AD\(2022\)005-e\) usvojeno je na 130. plenarnoj sjednici Venecijanske komisije 18. – 19. ožujka 2022. godine.](#)

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

18. *GRECO je preporučio nastavak nastojanja nadležnih po pitanju jačanja provjere financijskih kartica sudaca (Preporuka vii.) i državnih odvjetnika (Preporuka xi.).*
19. *GRECO je procijenio da su ove preporuke djelomično provedene u Dodatku drugom izvješću o sukladnosti budući da je još uvijek u tijeku provedba učinkovite operativnosti informacijskog sustava koji omogućuje automatizirane unakrsne provjere financijskih kartica sudaca i tužitelja.*
20. *Hrvatske vlasti izvještavaju o daljnjem napretku u osiguravanju međusobnog povezivanja baza podataka različitih tijela što bi omogućilo učinkovitu unakrsnu provjeru informacija. U tu su svrhu sada sklopljeni bilateralni sporazumi i operativni dogovori, a Državno sudbeno vijeće i Državno odvjetničko vijeće imaju pristup podacima i mogu ih razmjenjivati s nekoliko ključnih registara (npr. vozila, zemljište i katastar, trgovina, depoziti itd.). Osigurano je i pojačanje opreme (računala) i osoblja za potrebe unakrsne provjere.*
21. *GRECO pozdravlja zabilježeni napredak u jačanju kontrole financijskih kartica sudaca i tužitelja u skladu s preporukom.*
22. *GRECO zaključuje da su preporuke vii. i xi. riješene na zadovoljavajući način.*

### **Preporuka viii.**

23. *GRECO je preporučio razvoj komunikacijske politike za pravosudni sustav (suće i državne odvjetnike), uključujući opće standarde i pravila ponašanja za komunikaciju s medijima, s ciljem povećanja transparentnosti i odgovornosti.*
24. *GRECO je u Dodatku drugom izvješću o sukladnosti procijenio da je ova preporuka djelomično provedena. GRECO je potvrdio različite mjere poduzete za unapređenje komunikacije pravosuđa s javnošću, uključujući osiguravanjem intenzivne obuke sudaca i tužitelja o načinu komunikacije s novinarima, poboljšanjem sudskih internetskih stranica i informacija koje one pružaju, izradom zajedničkog portala o pravosudnom radu itd. Međutim, napomenuo je da je komunikacijska politika u izradi i da čeka njezino usvajanje.*
25. *Hrvatske vlasti sada izvještavaju da je nastavljena obuka o komunikacijskim vještinama: 2020. godine održano je 12 radionica i online seminara s ukupno 147 sudionika; 2021. godine održano je devet radionica i online seminara na kojima je sudjelovalo 105 sudionika. Sredstva se osiguravaju za aktivnosti širenja, uključujući sredstva Pravosudne akademije, ali i putem aplikacije za financiranje EU-a. Štoviše, poduzete su različite inicijative za povećanje transparentnosti i dostupnosti pravosudnog rada: centralizacija i racionalizacija sudskih internetskih stranica nakon uspostave [jedinственog portala](#), smjernice za objavljivanje na internetu, promicanje e-usluga unutar pravosuđa (npr. pristup sudskoj praksi, trgovački sudski registar, registar trgovačkih društava, registri nekretnina i katastara, kaznene evidencije i dr.).*
26. *Nadalje, u okviru Nacionalnog plana oporavka i otpornosti postoje i druge aktivnosti na putu povećanja učinkovitosti i transparentnosti pravosuđa (npr. alat za anonimizaciju koji omogućuje objavljivanje sudskih odluka). Projekt koji financira SAD, odnosno Program izvrsnosti hrvatskih sudova (CCEP), kao jednu od komponenti navodi pružanje savjeta o razvoju alata za odnose s javnošću (educiranje i mentorstvo vodstva sudova o odnosima s medijima, uporabi društvenih mreža/medija i drugih alata usmjerenih na jačanje transparentnosti i komunikacije s javnošću) te strategije odnosa s javnošću za pravosuđe; završetak ovog projekta*

očekuje se tijekom 2022./2023. Konačno, u tijeku je izrada Nacionalnog plana razvoja pravosudnog sustava 2021. – 2027. Predviđeno je nekoliko mjera za poboljšanje komunikacije pravosuđa s javnošću, uključujući jačanje kapaciteta glasnogovornika kao savjetnika za komunikaciju na sudovima i u državnim odvjetništvima da proaktivno obrazlažu radnje i odluke sudova, posebno u slučajevima od javnog interesa te poboljšanje transparentnosti sudskih odluka i njihove naknadne analize.

27. GRECO prima na znanje objavljene informacije i napore uložene u poboljšanje transparentnosti i dostupnosti pravosudnog rada, kao i na osposobljavanje sudaca i tužitelja o tome kako komunicirati s tiskom i općenito s javnošću. Sve su to značajni pomaci za koje treba pohvaliti nadležne. S obzirom na to, s posebnim osvrtom na preporuku viii., koja poziva na razvoj komunikacijske politike, nadležni su se tijekom procesa poštovanja propisa pozvali na nekoliko planova i inicijativa u pripremi, od kojih se nijedna do danas nije iskristalizirala. Dakle, komunikacijska politika pravosuđa još uvijek je nedostatna.
28. GRECO zaključuje da je preporuka viii. djelomično provedena.

### **III. ZAKLJUČCI**

29. **S obzirom na navedeno, GRECO zaključuje da je Hrvatska na zadovoljavajući način provela sedam od jedanaest preporuka sadržanih u Izvješću četvrtog evaluacijskog kruga. Od preostalih preporuka, dvije su djelomično provedene, a dvije nisu provedene.**
30. Točnije, preporuke ii., v., vi., vii., x. i xi. provedene su na zadovoljavajući način, preporuka ix. rješava se na zadovoljavajući način, preporuke iv. i viii. djelomično su provedene, a preporuke i. i iii. nisu provedene.
31. Što se tiče saborskih zastupnika, GRECO smatra da je veoma zabrinjavajuća činjenica to što Sabor nije uspio usvojiti kodeks ponašanja niti razviti interni mehanizam za promicanje i podizanje svijesti o pitanjima internog integriteta. Hrvatska ostaje jedna od rijetkih država članica GRECO-a koja nema uspostavljen etički kodeks za saborske zastupnike. To je veoma žalosno. Jedina preporuka koja je u potpunosti provedena u ovom području, od usvajanja Izvješća o četvrtom evaluacijskom krugu 2014. godine, odnosi se na ključnu, proaktivnu ulogu koju je Povjerenstvo za sprječavanje sukoba interesa imalo i nastavlja imati u podržavanju integriteta javnih službenika, uključujući saborske zastupnike.
32. Što se tiče sudaca i tužitelja, u srpnju 2018. usvojen je zakonodavni paket kako bi se, između ostalog, poboljšala transparentnost u pogledu sustava izbora predsjednika Vrhovnog suda i glavnog tužitelja te su razvijene ciljane mjere za pružanje daljnjih smjernica i etičko savjetovanje i za suce i za tužitelje. Međutim, potrebne su dodatne mjere za depolitizaciju i uvođenje veće transparentnosti i objektivnosti u proces izbora i imenovanja predsjednika Vrhovnog suda. Nedavne kontroverze na ovom području razotkrile su nedostatke sustava iz zakonodavnog, ali i iz praktičnog kuta. Novi Zakon o sudovima ne rješava u potpunosti zabrinutosti koje je GRECO iznio u tom pogledu. GRECO nadalje ukazuje na nedavno mišljenje Venecijanske komisije o sigurnosnoj provjeri sudaca (CDL-AD(2022)005-e) i važne preporuke iznesene u njemu. Uslijedile su pozitivne mjere za jačanje financijskih kartica sudaca i tužitelja, uključujući osiguravanje potrebnih tehničkih i administrativnih sredstava za unakrsne provjere informacija. Posljednjih godina poduzeto je dosta mjera za poboljšanje transparentnosti i dostupnosti pravosudnog rada, a u planu su i razne dodatne aktivnosti; sve su to pozitivni pomaci koji predstavljaju dobru praksu. Međutim, preporučena komunikacijska politika pravosuđa još uvijek je nedostatna.

33. Usvajanjem Drugog dodatka drugom izvješću o sukladnosti okončan je postupak Četvrtog kruga postupka sukladnosti što se tiče Hrvatske. Hrvatske vlasti mogle bi, međutim, obavijestiti GRECO o daljnjem razvoju događaja u vezi s provedbom preostalih preporuka.
34. Naposljetku, GRECO poziva hrvatske vlasti da što prije odobre objavljivanje izvješća, prevedu izvješće na nacionalni jezik i objave prijevod.