



Vijeće
Europske unije

Bruxelles, 18. srpnja 2022.
(OR. en)

11408/22
ADD 11

JAI 1044
FREMP 157
AG 91
POLGEN 111

POP RATNA BILJEŠKA

Od:	Glavna tajnica Europske komisije, potpisala direktorica Martine DEPREZ
Datum primitka:	14. srpnja 2022.
Za:	Glavno tajništvo Vijeća
Br. dok. Kom.:	SWD(2022) 511 final
Predmet:	RADNI DOKUMENT SLUŽBI KOMISIJE Izvješće o vladavini prava za 2022. Poglavlje za Hrvatsku priložen dokumentu KOMUNIKACIJA KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU, VIJEĆU, EUROPSKOM GOSPODARSKOM I SOCIJALNOM ODBORU I ODBORU REGIJA Izvješće o vladavini prava za 2022. Stanje u području vladavine prava u Europskoj uniji

Za delegacije se u prilogu nalazi dokument SWD(2022) 511 final.

Priloženo: SWD(2022) 511 final



EUROPSKA
KOMISIJA

Luxembourg, 13.7.2022.
SWD(2022) 511 final

RADNI DOKUMENT SLUŽBI KOMISIJE

**Izvješće o vladavini prava za 2022.
Poglavlje za Hrvatsku**

priložen dokumentu

**KOMUNIKACIJA KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU, VIJEĆU,
EUROPSKOM GOSPODARSKOM I SOCIJALNOM ODBORU I ODBORU REGIJA**

**Izvješće o vladavini prava za 2022.
Stanje u području vladavine prava u Europskoj uniji**

{COM(2022) 500 final} - {SWD(2022) 501 final} - {SWD(2022) 502 final} -
{SWD(2022) 503 final} - {SWD(2022) 504 final} - {SWD(2022) 505 final} -
{SWD(2022) 506 final} - {SWD(2022) 507 final} - {SWD(2022) 508 final} -
{SWD(2022) 509 final} - {SWD(2022) 510 final} - {SWD(2022) 512 final} -
{SWD(2022) 513 final} - {SWD(2022) 514 final} - {SWD(2022) 515 final} -
{SWD(2022) 516 final} - {SWD(2022) 517 final} - {SWD(2022) 518 final} -
{SWD(2022) 519 final} - {SWD(2022) 520 final} - {SWD(2022) 521 final} -
{SWD(2022) 522 final} - {SWD(2022) 523 final} - {SWD(2022) 524 final} -
{SWD(2022) 525 final} - {SWD(2022) 526 final} - {SWD(2022) 527 final}

SAŽETAK

Zaključen je postupak imenovanja predsjednika Vrhovnog suda Republike Hrvatske, koji je u izvješću o vladavini prava za 2021. naveden kao problem. Odgovarajući na nalaze prošlih izvješća o vladavini prava, izmjenama zakona ojačana je uloga Državnog sudbenog vijeća i Državnoodvjetničkog vijeća u odabiru sudaca i državnih odvjetnika i, u skladu s obvezama iz hrvatskog plana za oporavak i otpornost, povećani su resursi obaju vijeća. Postoji zabrinutost u vezi s novim zakonskim odredbama kojima su uvedene redovite sigurnosne provjere sudaca i državnih odvjetnika koje provodi nacionalna sigurnosna agencija. U tijeku su kazneni postupci zbog navodne korupcije među sucima i stegovni postupci. Razina percepcije neovisnosti pravosuđa i dalje je vrlo niska. Predsjednik Vrhovnog suda uputio je predsjednicima sudova upitnik za prikupljanje informacija o sucima, što je među sucima izazvalo zabrinutost. Pravosudni sustav proširio je alate za elektroničku komunikaciju i smanjio broj neriješenih predmeta na višim sudovima, ali i dalje postoje znatni problemi u vezi s učinkovitošću i kvalitetom.

U listopadu 2021. donesena je nova Strategija sprječavanja korupcije za razdoblje od 2021. do 2030. kako bi se ojačala borba protiv korupcije i na nju svratila pozornost. Djelotvorne istrage korupcijskih predmeta nastavile su se, među ostalim u predmetima na visokoj razini, ali se broj podignutih optužnica i pravomoćnih presuda za korupciju smanjio. Predugo trajanje kaznenih postupaka još uvijek otežava djelotvornost antikorupcijskog okvira. Novim Zakonom o sprječavanju sukoba interesa postroženi su zahtjevi za podnošenje imovinskih kartica i poboljšana je okvira pravila o „rotirajućim vratima”. Kodeks ponašanja donesen je za članove Vlade, ali ne i za saborske zastupnike, a nisu donesena ni detaljna pravila o aktivnostima lobiranja. Na snagu je stupio novi okvir za zaštitu prijavitelja nepravilnosti. Na prijedlog vlade Sabor je donio izmjene kojima se ukida imunitet članovima Vlade za kaznena djela korupcije.

Pravnim okvirom za medijski pluralizam zajamčeno je temeljno pravo na slobodu izražavanja i pravo na informiranje. Postoje sumnje u političku neovisnost Vijeća za elektroničke medije i uprave javne radiotelevizije, HRT-a. Revidiranim Zakonom o elektroničkim medijima ažurirana su pravila o transparentnosti državnog oglašavanja i vlasništva nad medijima te o koncentraciji medija. Međutim, i dalje je potrebno dodatno ojačati okvir za državno oglašavanje, uključujući novi postupak javnog natječaja, s obzirom na to da i dalje postoji zabrinutost u pogledu gospodarske ovisnosti određenih medijskih kuća o državnom oglašavanju. Trenutačno se raspravlja o osnivanju neovisnog samoregulatornog tijela za medije. Profesionalno okruženje za novinare ometaju verbalni napadi na novinare, uključujući verbalne napade političara. I dalje je problematičan velik broj slučajeva zlouporabe sudskih postupaka usmjerenih protiv novinara. Nije riješen ni problem kašnjenja u obradi novinarskih zahtjeva za informacije.

Povećan su broj i trajanje javnih savjetovanja, pa je primjedbe mogao poslati veći broj sudionika. Sabor je dodatno smanjio učestalost primjene hitnih postupaka, ali i dalje postoje poteškoće s brojanjem glasova u glasovanju tijekom sjednica na daljinu. Ustavni sud preispitao je neke hitne mjere, a zbog nedostatka resursa suočava se s velikim brojem neriješenih predmeta. Postoji problem u pogledu provedbe preporuka pravobranitelja i pristupa informacijama. Iako su poduzete određene pripreme, Vlada nije postigla napredak u donošenju Nacionalnog plana stvaranja poticajnog okruženja za razvoj civilnoga društva od 2021. do 2027.

PREPORUKE

Uz podsjećanje na obveze preuzete u okviru nacionalnog plana za oporavak i otpornost koje se odnose na određene aspekte pravosudnog sustava i okvira za borbu protiv korupcije, Hrvatskoj se preporučuje da:

- ponovno razmotri novouvedene periodične sigurnosne provjere svih sudaca i državnih odvjetnika koje provodi nacionalna sigurnosna agencija i umjesto toga osigura njihov integritet na temelju drugih postojećih mehanizama, uzimajući u obzir europske standarde neovisnosti pravosuđa i autonomije državnih odvjetnika te mišljenje Venecijanske komisije,
- uvede sveobuhvatno zakonodavstvo u području lobiranja, među ostalim prema osobama na najvišim izvršnim položajima, te uspostavi javni registar lobista,
- dodatno ojača okvir za pravednu i transparentnu raspodjelu sredstava za državno oglašavanje utvrđivanjem jasnih mjerila, dobrih praksi i mjera nadzora kako bi se zajamčilo djelotvorno funkcioniranje novog postupka javnog natječaja za lokalne i regionalne medije,
- riješi pitanje strateških tužbi protiv javnog sudjelovanja usmjerenih na novinare, među ostalim rješavanjem pitanja zlouporabe pravnih odredbi o kleveti i poboljšanjem informiranosti, uzimajući u obzir europske standarde o zaštiti novinara,
- osigura sustavniji odgovor na preporuke pučkog pravobranitelja i njegove zahtjeve za informacije.

I. PRAVOSUDNI SUSTAV

Hrvatska ima trostupanjski pravosudni sustav, koji se sastoji od redovnih i specijaliziranih sudova. Redovne prvostupanjske sudove koji se bave građanskim i kaznenim predmetima čine općinski sudovi (34), a županijski sudovi (15) redovni su drugostupanjski sudovi s određenom nadležnošću i u prvom stupnju. Specijalizirane prvostupanjske sudove čini devet trgovačkih i četiri upravna suda, a drugostupanjski su Visoki kazneni sud, Visoki prekršajni sud, Visoki trgovački sud i Visoki upravni sud. Vrhovni sud bavi se svim vrstama predmeta. Ustavni sud provodi ocjene ustavnosti. Neovisno Državno sudbeno vijeće osigurava samostalnost i neovisnost sudstva¹. Državno odvjetništvo samostalno je i neovisno pravosudno tijelo koje djeluje kao tužiteljstvo, poduzima pravne radnje za zaštitu državne imovine i primjenjuje pravne lijekove za zaštitu Ustava i zakonâ. Na čelu svakog ureda državnog odvjetništva nalazi se državni odvjetnik. Glavni državni odvjetnik na čelu je Državnog odvjetništva Republike Hrvatske (DORH) kao glavnog ureda državnog odvjetništva. Državnoodvjetničko vijeće nadležno je za imenovanja i karijere državnih odvjetnika i zamjenika državnih odvjetnika, dok je za zastupanje i upravljanje nadležan glavni državni odvjetnik². Državnoodvjetničko vijeće neovisno je samoupravno tijelo koje osigurava samostalnost i neovisnost Državnog odvjetništva³. Hrvatska sudjeluje u radu Ureda europskog javnog tužitelja (EPPO). Hrvatska odvjetnička komora neovisna je samoupravna strukovna organizacija koja je nadležna za disciplinske postupke protiv odvjetnika⁴.

Neovisnost

Razina percipirane neovisnosti pravosuđa u Hrvatskoj i dalje je vrlo niska u široj javnosti i među poduzećima. Ukupno 20 % građana i 23 % poduzeća razinu neovisnosti sudova i sudaca 2022. smatra „dobrom ili vrlo dobrom”⁵. Prema podacima iz Pregleda stanja

¹ Državno sudbeno vijeće sudsko je samoupravno tijelo s 11 članova, među kojima je sedam sudaca, koje biraju njihovi kolege, dva sveučilišna profesora pravnih znanosti i dva saborska zastupnika, od kojih je jedan iz oporbe. Članovi Vijeća biraju se na četiri godine i samo jednom smiju biti ponovno izabrani za tu dužnost. Vijeće je nadležno za imenovanje i razrješenje sudaca i predsjednika sudova, odlučivanje o imunitetu i premještanju sudaca te obavljanju druge službe ili posla uz obnašanje sudačke dužnosti, vođenje stegovnih postupaka i odlučivanje o stegovnoj odgovornosti sudaca, sudjelovanje u osposobljavanju sudaca i sudskih službenika, donošenje metodologije za ocjenjivanje obnašanja sudačke dužnosti, vođenje osobnih očevidnika te provjeravanje imovinskih kartica sudaca.

² Slike 55.–57., Pregled stanja u području pravosuđa u EU-u za 2019.; Slika 54., Pregled stanja u području pravosuđa u EU-u za 2020., i slike 55.–56., Pregled stanja u području pravosuđa u EU-u za 2021.

³ Državnoodvjetničko vijeće tužiteljsko je samoupravno tijelo s 11 članova, među kojima je sedam zamjenika državnih odvjetnika, koje biraju njihovi kolege, dva sveučilišna profesora pravnih znanosti i dva saborska zastupnika, od kojih je jedan iz oporbe. Članovi Vijeća biraju se na četiri godine i samo jednom smiju biti ponovno izabrani za tu dužnost. Vijeće je nadležno za imenovanja i razrješenja, odlučivanje obavljanju druge službe, sudjelovanje u osposobljavanju, donošenje odluka o prigovorima na evaluacije, vođenje osobnih očevidnika i provjeru imovinskih kartica državnih odvjetnika i zamjenika državnih odvjetnika te za donošenje odluka o premještanju, provođenje stegovnih postupaka i donošenje odluka o stegovnoj odgovornosti zamjenika državnih odvjetnika.

⁴ Skupština Odvjetničke komore u skladu sa Statutom Hrvatske odvjetničke komore bira Disciplinski sud (koji se sastoji od najmanje pet članova te donosi odluke o težim povredama i žalbama na odluke disciplinskih vijeća) i Viši disciplinski sud (koji se sastoji od najmanje pet članova i donosi odluke o žalbama na odluke Disciplinskog suda), dok Upravni odbor Odvjetničke komore bira disciplinska vijeća (koja se sastoje od tri člana i donose odluke o manjim povredama).

⁵ Slike 50. i 52., Pregled stanja u području pravosuđa u EU-u za 2022. Razina percepcije neovisnosti pravosuđa kategorizirana je na sljedeći način: vrlo niska (manje od 30 % ispitanika smatra neovisnost pravosuđa dobrom ili vrlo dobrom); niska (30–39 %), prosječna (40–59 %), visoka (60–75 %), vrlo visoka (više od 75 %).

u području pravosuđa u EU-u za 2022. percepcija neovisnosti pravosuđa u široj javnosti i među poduzećima povećala se u odnosu na 2021. (sa 17 % u široj javnosti i 16 % među poduzećima), što znači da je preokrenut prethodni negativan trend. Međutim, ti su postoci i dalje niži nego 2016. (kad je razina percepcije neovisnosti iznosila 28 % u široj javnosti i 24 % među poduzećima). Glavni razlog zbog kojeg šira javnost i poduzeća smatraju da sudovi i suci nisu dovoljno neovisni jest dojam da Vlada i političari zadiru u njihov rad ili na njih vrše pritisak⁶. Rješavanju tih problema mogle bi pridonijeti detaljnije ankete kojima bi se među dionicima u pravosudnom sustavu ispitali konkretni razlozi za trajno nisku razinu percepcije neovisnosti pravosuđa⁷.

Zaključen je postupak imenovanja predsjednika Vrhovnog suda. Prema Ustavu, predsjednika Vrhovnog suda imenuje Sabor na prijedlog Predsjednika Republike. U izvješću o vladavini prava za 2021. navedeno je da je tada tekući postupak imenovanja novog predsjednika Vrhovnog suda doveo do žustrih rasprava među najvišim predstavnicima državnih tijela, što je uključivalo i česte negativne izjave o sucima Vrhovnog suda i drugim sucima. Baveći se tim postupkom imenovanja, Ustavni sud donio je 23. ožujka 2021. rješenje u kojem je istaknuo važnost suradnje državnih tijela⁸. Državno sudbeno vijeće objavilo je u srpnju 2021. treći javni poziv na podnošenje kandidatura za to mjesto⁹, nakon kojeg je Sabor 15. listopada 2021. imenovao novog predsjednika Vrhovnog suda. Procedura za postupak izbora predsjednika Vrhovnog suda izmijenjena je 11. veljače 2022., dijelom zbog poteškoća iz prethodnog imenovanja, kako bi se pojasnili koraci i izbjegli zastoji u budućim postupcima imenovanja¹⁰.

Izmjenama je ojačana uloga Državnog sudbenog vijeća i Državnoodvjetničkog vijeća u odabiru sudaca i državnih odvjetnika. Na temelju rezultata iz Izvješća o vladavini prava za 2020.¹¹ Državno sudbeno vijeće u ožujku 2021. izradilo je analizu zakonskih odredbi o

⁶ Slike 51. i 53., Pregled stanja u području pravosuđa u EU-u za 2022.

⁷ Posljednja sveobuhvatna anketa među korisnicima sudova i pravnim stručnjacima o dostupnosti sudskih usluga, službi za korisnike suda, vođenju ročišta, presudama suda i uslugama koje pružaju odvjetnici provedena je 2015. Slika 45., Pregled stanja u području pravosuđa u EU-u za 2017. Vidjeti i sliku 49. u Pregledu stanja u području pravosuđa u EU-u za 2018., sliku 42. u Pregledu stanja u području pravosuđa u EU-u za 2019., sliku 42. u Pregledu stanja u području pravosuđa u EU-u za 2020., sliku 37. u Pregledu stanja u području pravosuđa u EU-u za 2021. i sliku 40. u Pregledu stanja u području pravosuđa u EU-u za 2022., na kojima je prikazano da od 2016. do 2020. nisu provedene takve ankete.

⁸ Izvješće o vladavini prava za 2021., Poglavlje za Hrvatsku, str. 3.–4.

⁹ U skladu s člankom 116. stavkom 2. Ustava, Opća sjednica Vrhovnog suda daje mišljenje o kandidatima. Opća sjednica Vrhovnog suda 2. rujna 2021. dala je široku potporu (29 glasova od 31 prisutnog) jednom od tadašnjih sudaca Vrhovnog suda, koji nije dobio dovoljnu potporu u Saboru. Opća sjednica Vrhovnog suda, 2. rujna 2021.

¹⁰ U skladu s izmjenama Zakona o sudovima Državno sudbeno vijeće Predsjedniku Republike podnosi samo pravodobne i potpune prijave, a Predsjednik Republike mora zatražiti mišljenja svih relevantnih tijela (mišljenje Opće sjednice Vrhovnog suda i nadležnog odbora Sabora) za svaku valjanu kandidaturu. Ako Predsjednik Republike ne predloži nijednog od kandidata za predsjednika Vrhovnog suda u roku od 15 dana od primitka posljednjeg mišljenja ili ako Sabor ne izabere predloženog kandidata, Državno sudbeno vijeće poništava javni poziv i u roku od osam dana objavom novog javnog poziva ponovno pokreće postupak izbora predsjednika Vrhovnog suda. Informacije koje je dostavila Hrvatska za Izvješće o vladavini prava za 2022., str. 2.

¹¹ U Izvješću o vladavini prava za 2020. utvrđeno je da se Državno sudbeno vijeće i Državnoodvjetničko vijeće suočavaju s poteškoćama uzrokovanim izmjenama i dopunama zakona kojima je smanjena njihova uloga u izboru sudaca i državnih odvjetnika. Kad je riječ o sucima, izmjenama i dopunama Zakona o Državnom sudbenom vijeću 2018. smanjen je broj bodova koje Državno sudbeno vijeće može dodijeliti kandidatima na temelju razgovora, čime se smanjila njegova mogućnost utvrđivanja razlika među kandidatima. Izvješće o vladavini prava za 2020., Poglavlje za Hrvatsku, str. 3.–4.

odabiru sudaca i predložilo njihove izmjene¹². Na temelju analize Vijeća, na prijedlog Vlade Sabor je 1. srpnja 2022. donio izmjene¹³ zakona o Državnom sudbenom vijeću i Državnom odvjetništvu. Tim se izmjenama povećava broj bodova koje kandidati mogu ostvariti na razgovoru s odgovarajućim Vijećem, čime se proširuje ovlast Vijeća za odabir kandidata. Drugim se izmjenama izjednačavaju zahtjevi za sve suce koji podnose zahtjev za članstvo u Vijeću, produžuje rok za privremeno upućivanje sudaca (uz njihovu suglasnost), usklađuju postupovne odredbe o stegovnim postupcima za razrješenje sudaca, uvodi dosljednija razlika između imenovanja i premještaja sudaca, uključujući uređeniji postupak premještaja, porezno tijelo obvezuje da Vijeću bez odgode dostavi podatke o imovini sudaca i državnih odvjetnika (radi provjere imovinskih kartica), revidiraju uvjeti za imenovanje predsjednika sudova, zahtijevajući da protiv kandidata nije pokrenut stegovni postupak, i ublažava postojeće ograničenje od dva moguća imenovanja (na najviše dva uzastopno).

U tijeku su kazneni postupci zbog navodne korupcije među sucima navedeni u izvješću za 2021., i stegovni postupci¹⁴. Na temelju navoda o tome da su neki suci prekršili obvezu nepristranosti i primali neprimjerene darove od osumnjičenika u kaznenom predmetu u kojem su odlučivali, Državno sudbeno vijeće pokrenulo je i zaključilo nekoliko stegovnih postupaka. Državno odvjetništvo pokrenulo je kaznene istrage, a Državno sudbeno vijeće odobrilo je da se sucima koji su predmet istrage odredi istražni zatvor. Državno sudbeno vijeće 2021. je pokrenulo gotovo dvostruko više stegovnih postupaka protiv sudaca nego 2020., a kao tijelo koje osigurava neovisnost sudstva odobrilo je četiri zahtjeva Državnog odvjetništva za istražni zatvor za suce (a 2020. nijedan), što pokazuje da je Državno sudbeno vijeće pojačalo rad na integritetu pravosuđa¹⁵. Do veljače 2022. Državno sudbeno vijeće i Državnoodvjetničko vijeće sklopili su odgovarajuće sporazume i stekli pravo pristupa za 14 internetskih registara kako bi učinkovitije provjeravalo imovinu sudaca¹⁶. Dotična dva vijeća 2021. nisu ostvarila napredak u provjeri imovinskih kartica sudaca i državnih odvjetnika¹⁷. Uvedeni su informatički alati i osigurani ljudski resursi, a Državno sudbeno vijeće planira provoditi redovite provjere imovinskih kartica kojima će se obuhvatiti svi suci određenog suda, kao i pojedinačne provjere ako se pokažu potrebnima na temelju informacija koje sazna¹⁸. Isti informatički alati dostupni su i Državnoodvjetničkom vijeću za provjeru imovinskih kartica državnih odvjetnika.

¹² Izvješće o vladavini prava za 2021., Poglavlje za Hrvatsku, str. 6.

¹³ Informacije koje je dostavila Hrvatska za Izvješće o vladavini prava za 2022., str. 3.–5. Javno savjetovanje o izmjenama tih dvaju zakona održano je u travnju 2022.

¹⁴ U Izvješću o vladavini prava za 2021. navedeno je da Državno sudbeno vijeće, sudačka vijeća i istražne vlasti poduzimaju mjere povezane s nizom navoda o povredama etičkih načela i povredama stege među sucima. Izvješće o vladavini prava za 2021., Poglavlje za Hrvatsku, str. 6.–7.

¹⁵ U 2021. pokrenuta su 23 stegovna postupka (13 u 2020.) te je izrečeno 13 stegovnih kazni, uključujući jedno uvjetno razrješenje, šest novčanih kazni i šest ukora (2020. izrečena je samo jedna stegovna kazna – razrješenje od dužnosti). Izvješća iz 2020. i 2021. o radu Državnog sudbenog vijeća i informacije koje je Hrvatska dostavila za Izvješće o vladavini prava za 2022., str. 5. i 31.

¹⁶ Tih 14 registara odnosi se na različite vrste imovine (npr. pokretnine, nekretnine, vrijednosni papiri).

¹⁷ Do veljače 2022. Državnoodvjetničko vijeće nije primilo nikakve obavijesti o nepodudarnostima između prijavljene i stvarne imovine, ali je Državno sudbeno vijeće reagiralo na istraživanje jednog novinara u pogledu određenog suca i počelo provjeravati imovinu tog suca u suradnji s poreznim tijelom. Informacije dobivene od Državnoodvjetničkog vijeća i Državnog sudbenog vijeća u okviru posjeta Hrvatskoj. U Izvješću o vladavini prava za 2021. navedeno je da Državno sudbeno vijeće i Državnoodvjetničko vijeće i dalje nisu imala dostatne ljudske resurse premda im je dodijeljen manji broj novih članova osoblja za provjeru novoobjavljenih imovinskih kartica sudaca i državnih odvjetnika. Izvješće o vladavini prava za 2021., Poglavlje za Hrvatsku, str. 1.

¹⁸ Informacije dobivene od Državnog sudbenog vijeća u okviru posjeta Hrvatskoj.

Postoji zabrinutost u vezi s novim zakonskim odredbama kojima su uvedene redovite sigurnosne provjere sudaca i državnih odvjetnika. Sabor je 11. veljače 2022. donio izmjene Zakona o sudovima i Zakona o državnom odvjetništvu kojima je nacionalnu sigurnosnu agenciju¹⁹ ovlastio za provedbu sigurnosnih provjera nad svim sucima i državnim odvjetnicima²⁰. U objašnjenjima tih zakona reforma je opravdana kao „neraskidivo povezana s uvjetima za pravilno obnašanje sudačke funkcije/funkcije državnog odvjetnika”, a kao razlozi za reformu navedene su visoke razine percepcije korupcije u pravosuđu i određeni slučajevi neprimjerenog ponašanja sudaca. Sigurnosne provjere provodit će se svakih pet godina, a prije izmjena provodile su se samo jednom – prije prvog imenovanja kandidata za suca ili prije nego što bi se sucu dodijelio predmet u području organiziranog kriminala ili korupcije²¹. Izmjenama zakona predviđeno je nekoliko postupovnih jamstava, među kojima je i odredba da posebno povjerenstvo sastavljeno od sudaca Vrhovnog suda donosi ocjenu o postojanju sigurnosnih zapreka na temelju izvješća nacionalne sigurnosne agencije²². Europska komisija kritizirala je uvođenje sigurnosnih provjera navodeći da bi ta mjera mogla biti problematična u kontekstu europskih standarda za neovisnost pravosuđa i autonomiju državnih odvjetnika²³. Mjeru su kritizirali i Vrhovni sud²⁴, Udruga hrvatskih sudaca²⁵ i

¹⁹ Sigurnosno-obavještajna agencija – SOA.

²⁰ Novi članak 86.a Zakona o sudovima i novi članak 99.a Zakona o državnom odvjetništvu.

²¹ Na temelju izmjena Zakona o Državnom sudbenom vijeću iz 2015. i 2018. nacionalna sigurnosna agencija provodi sigurnosne provjere svakog kandidata za suca prije prvog imenovanja osobe za suca Općinskog, Trgovačkog, Upravnog ili Vrhovnog suda. Državno sudbeno vijeće na temelju izvješća nacionalne sigurnosne agencije donosi ocjenu o postojanju sigurnosne zapreke. Kandidat za suca može ostvariti uvid u to izvješće i o tome se očitovati Državnom sudbenom vijeću. Moguće je sudsko preispitivanje odluke o odbijanju kandidata. Ustavni sud 2018. utvrdio je da su izmjene 2015. u skladu s Ustavom jer bi sigurnosne provjere mogle pomoći Državnom sudbenom vijeću da odabere najbolje kandidate. Rješenje Ustavnog suda od 22. svibnja 2018., *U-I-3684/2015*, t. 13. i 15.

Međutim, kad su novouvedene sigurnosne provjere prvi put primijenjene u praksi u vezi s jednim kandidatom za suca Vrhovnog suda, Ustavni sud utvrdio je povredu prava na pošteno suđenje s obzirom na to da Državno sudbeno vijeće kandidatu nije omogućilo pristup rezultatima te sigurnosne provjere. Ustavni sud utvrdio je da Državno sudbeno vijeće nije obrazložilo svoju konačnu ocjenu postojanja sigurnosnih zapreka ni to što kandidatu nije omogućilo pristup izvješću o sigurnosnoj provjeri. Odluka Ustavnog suda od 18. prosinca 2018., *U-III-1709/2018*. Ponovljeni postupak imenovanja pred Državnim sudbenim vijećem ponovno je preispitan pred Ustavnim sudom. Ustavni sud poništio je odluku Državnog sudbenog vijeća da kandidata ne imenuje za suca Vrhovnog suda zbog postojanja sigurnosnih prepreka na temelju toga što na glasovanju u Vijeću nije postignuta potrebna većina. Ustavni sud utvrdio je i da Državno sudbeno vijeće nije poštovalo postupak jer nije zatražilo dodatnu sigurnosnu provjeru kako bi odgovorilo na dokaze kandidata koji proturječe izvješću nacionalne sigurnosne agencije. Odluka Ustavnog suda od 17. rujna 2020., *U-III-2390/2019*, t. 27.–33.

Izmjenama Zakona o sudovima donesenima 2010. uvedene su sigurnosne provjere sudaca koji odlučuju u predmetima organiziranog kriminala i korupcije („suci USKOK-a”).

²² Na primjer, ostale zaštitne mjere u pogledu sudaca su to da se sigurnosna zapreka koju utvrdi povjerenstvo može sankcionirati samo u stegovnom ili kaznenom postupku i dostupnost pravnih lijekova u vezi sa sigurnosnom provjerom. Međutim, za zamjenike državnih odvjetnika ocjenu o postojanju sigurnosnih zapreka donosi povjerenstvo od pet zamjenika državnih odvjetnika koje imenuje Kolegij državnog odvjetništva Republike Hrvatske, koji nije pravosužno tijelo.

²³ Iako su predložene izmjene bile u nadležnosti Vlade prije nego što su vraćene Saboru na drugo čitanje, 1. prosinca 2021. povjerenik Reynders poslao je hrvatskom ministru pravosuđa dopis u kojem je naveo da bi ta mjera mogla povećati općenitu sumnju javnosti u pravosuđe. Preporučio je Vladi da se u vezi s osjetljivošću te reforme savjetuje s Venecijanskom komisijom. U dopisu je naveo i da su integritet pravosuđa i borba protiv korupcije u pravosuđu ključni za vladavinu prava i povjerenje javnosti u pravosudni sustav.

²⁴ Vrhovni sud naveo je da je uključivanje nacionalne sigurnosne agencije, koja je dio izvršne vlasti, suprotno načelu diobe vlasti i neovisnosti sudstva. Odluka je usvojena jednoglasno. Priopćenje Opće sjednice Vrhovnog suda: redovite sigurnosne provjere sudaca nisu prihvatljive, 29. studenoga 2021. U svojem ranijem mišljenju o nacrtu prijedloga Vrhovni sud nije se usprotivio uvođenju sigurnosnih provjera.

Europska udruga sudaca²⁶. I Vrhovni sud²⁷ i Udruga hrvatskih sudaca²⁸ pokrenuli su pred Ustavnim sudom postupak ocjene ustavnosti izmjena Zakona o sudovima, nakon čega je Ustavni sud 16. svibnja 2022. privremeno obustavio primjenu izmijenjenog zakona do konačne odluke o ustavnosti²⁹. Venecijanska komisija u mišljenju od 21. ožujka 2022. izrazila je žaljenje zbog toga što su izmjene donesene prije objave tog mišljenja i preporučila Hrvatskoj da ponovno razmotri svoj pristup³⁰ i oblikuje alternativnu strategiju za osiguravanje integriteta sudaca na temelju postojećih mehanizama. Nacionalna sigurnosna agencija, koja ne podliježe redovitim stegovnim ni kaznenim postupcima ni odgovarajućim zaštitnim mjerama, prikupljat će osjetljive osobne podatke pri provedbi redovitih sigurnosnih provjera nad svim sucima i državnim odvjetnicima³¹. Važno je da se u sustavu sigurnosnih provjera vodi računa o europskim standardima u pogledu neovisnosti pravosuđa i autonomije državnih odvjetnika, prema kojima „neovisnost znači da sudstvo nije pod vanjskim pritiskom i da nije izloženo političkom utjecaju ili manipulaciji, posebno izvršne vlasti”³². Sigurnosne provjere sudaca, posebno kad ih provodi izvršno tijelo, mogu predstavljati takav vanjski pritisak³³. Kad provjere sigurnosti/integriteta ne provode sama samoupravna tijela sudstva, nego vanjsko tijelo, potrebno je maksimalno poštovati načela diobe vlasti i sustava provjere i ravnoteže³⁴. Te su izmjene problematične zato što bi sigurnosne provjere provodila nacionalna sigurnosna agencija, tijelo pod kontrolom izvršne vlasti, i zato što bi bile redovite i provodile se nad svim aktualnim sucima i državnim odvjetnicima, a ne samo kandidatima prije imenovanja³⁵. Sabor je 1. srpnja 2022. donio izmjene kojima se uvodi nova stegovna

²⁵ Izjava predsjednika Udruge hrvatskih sudaca, 20. listopada 2021. U svojem ranijem mišljenju o nacrtu prijedloga Udruga sudaca nije se usprotivila uvođenju sigurnosnih provjera.

²⁶ Europska udruga sudaca smatrala je da je nacionalna sigurnosna agencija dio izvršne vlasti i da uvođenje sigurnosnih provjera „omogućuje [njezin] nedopušten utjecaj [...] na pravosuđe” i zaključila da te mjere nisu u skladu s međunarodnim i europskim standardima. Mišljenje Europskog udruženja sudaca o redovitim sigurnosnim provjerama, 7. veljače 2022.

²⁷ Odluka je usvojena jednoglasno, a uključivala je zahtjev Ustavnom sudu za privremenu suspenziju primjene članka 86.a Zakona o sudovima. Priopćenje Opće sjednice Vrhovnog suda, 14. ožujka 2022.

²⁸ Izjava predsjednika Udruge hrvatskih sudaca, 7. ožujka 2022.

²⁹ Rješenje Ustavnog suda od 16. svibnja 2022., U-I-2215/2022, U-I-2751/2022 i U-I-2875/2022.

³⁰ Prema mišljenju Venecijanske komisije, ako bi se uvele sigurnosne provjere sudaca koje provodi izvršno tijelo, postoji rizik da bi se percipirani nedostatak neovisnosti pravosuđa, posebno zbog navodnog uplitanja ili pritiska vlade i političara, čak pogoršao. Venecijanska komisija smatrala je i da reforma nije opravdana i da je postojećim hrvatskim zakonodavstvom već predviđen širok raspon mehanizama za osiguravanje integriteta sudaca, kao što su: i. godišnje imovinske kartice koje provjerava Državno sudbeno vijeće; ii. godišnje ocjene koje provode predsjednici sudova (u vezi s minimalnim rezultatima i ponašanjem sudaca); iii. mogućnost pokretanja stegovnog postupka; iv. mogućnost kaznene odgovornosti (suci uživaju samo funkcionalni imunitet); i v. postojeće mogućnosti za sigurnosne provjere. Mišljenje Venecijanske komisije (CDL-AD(2022)005), točke 18. i 35.–36.

³¹ Venecijanska komisija izrazila je zabrinutost zbog mogućnosti da ta mjera dodatno smanji povjerenje građana u pravosuđe i njegovu neovisnost. Mišljenje Venecijanske komisije (CDL-AD(2022)005), točka 36.

³² Venecijanska komisija, Kontrolni popis vladavine prava (CDL(2016)007), točka 74. Vidjeti i Preporuku CM/Rec(2000) 19 Odbora ministara Vijeća Europe, točka 11.

³³ Mišljenje Venecijanske komisije (CDL-AD(2022)005), točka 13.

³⁴ Mišljenje Venecijanske komisije (CDL-AD(2021)046), točka 16.

³⁵ Iz komparativne perspektive, u malom broju država članica u kojima tijela usporediva s nacionalnom sigurnosnom agencijom provode sigurnosne provjere sudaca provjeravaju se samo kandidati za suce i suci na određenim položajima. Okvir koji je Hrvatska uvela stoga je jedinstven u Europskoj uniji. Slika 56., Pregled stanja u području pravosuđa u EU-u za 2022. U nekoliko država članica nacionalne sigurnosne agencije sigurnosnu provjeru provedu samo jednom, i to prije prvog imenovanja kandidata za suca, a u nekim drugim državama članicama takve provjere kandidata za suce provode se samo na izričiti zahtjev.

povreda ili osnova za razrješenje ako sudac ili državni odvjetnik koji već obnaša dužnost odbije dati suglasnost da nacionalna sigurnosna agencija provede sigurnosnu provjeru³⁶.

Upitnik za suce koji je predsjednik Vrhovnog suda poslao predsjednicima svih drugostupanjskih sudova izazvao je zabrinutost među sucima. Predsjednik Vrhovnog suda 9. veljače 2022. poslao je predsjednicima 20 drugostupanjskih sudova³⁷ upitnik u kojem je zatražio informacije o vanjskim aktivnostima sudaca tih sudova (i njihovim prihodima), njihovu članstvu u udrugama, javnim nastupima, zapošljavanju članova njihovih obitelji na sudovima i svim tužbama koje su podnijeli³⁸. Navedena svrha upitnika bilo je prikupljanje informacija o stvarnom stanju i uklanjanje sumnje javnosti u aktivnosti sudaca. Neke od tih informacija već su obuhvaćene nadležnostima Državnog sudbenog vijeća u pogledu imovinskih kartica³⁹. Većina sudaca dostavila je sažetak odgovora, a drugi su se tome javno usprotivili i osporili nadležnost predsjednika Vrhovnog suda za postavljanje tih pitanja, od kojih su neka zadirala u pravo sudaca na privatnost, slobodu udruživanja i slobodu izražavanja. Predsjednik Vrhovnog suda sažeo je rezultate ankete i pozvao na izradu preciznijih etičkih i zakonskih pravila, kao i na organiziranje javne rasprave u kojoj će sudjelovati svi najvažniji pravosudni dionici⁴⁰. Važno je da se pri svakom prikupljanju podataka o sucima uzmu u obzir preporuke Vijeća Europe o neovisnosti pravosuđa u odnosu na vanjske aktivnosti i etičnost, u kojima se navodi da suci smiju sudjelovati u drugim aktivnostima⁴¹, ali bi se pritom trebali voditi etičkim načelima⁴².

³⁶ Izmjene se odnose na Zakon o Državnom sudbenom vijeću i Zakon o Državnoodvjetničkom vijeću.

³⁷ Upitnik je primilo 15 županijskih sudova, Visoki kazneni sud, Visoki trgovački sud, Visoki prekršajni sud i Visoki upravni sud.

³⁸ Konkretnije, pitanja su se odnosila na to koliko često suci rade kao privatni arbitri, predavači u privatnim poduzećima ili na sveučilištima te koliko bi otprilike godišnje zaradili od tih aktivnosti. Osim toga, pitanja su se odnosila na to koliko često suci objavljuju znanstvene članke ili knjige, jesu li članovi bilo kojeg sportskog ili drugog udruženja te daju li izjave za javnost. Naposljetku, postavljena su pitanja o tome jesu li članovi obitelji ili rođaci sudaca zaposleni na bilo kojem sudu i obavljaju li pravosudne poslove te jesu li suci u posljednjih pet godina podnosili tužbe protiv novinara ili izdavača i za koliku odštetu.

³⁹ Osim općenitih pravila o nepristranosti i sukobu interesa, u zakonodavstvu nisu utvrđeni nikakvi zahtjevi za suce u pogledu njihova članstva u udruženjima.

⁴⁰ Dopis predsjednika Vrhovnog suda od 4. travnja 2022. Državnom sudbenom vijeću, Udruzi hrvatskih sudaca, Ministarstvu pravosuđa i uprave, Saboru, Hrvatskom novinarskom društvu i nevladinom Centru za demokraciju i pravo Miko Tripalo.

⁴¹ Kako bi se izbjegli stvarni ili pretpostavljeni sukobi interesa, njihovo sudjelovanje trebalo bi biti ograničeno na aktivnosti koje su u skladu s njihovom nepristranošću i neovisnošću. Preporuka CM/Rec(2010)12 Odbora ministara Vijeća Europe, t. 21.

⁴² Preporuka CM/Rec(2010)12 Odbora ministara Vijeća Europe, t. 21.

Kvaliteta

Upravni sudovi integrirani su u jedinstveni sustav IKT-a i povećana je upotreba elektroničke komunikacije, ali i dalje ima prostora za napredak. Unatoč određenim poboljšanjima i dalje postoji znatan prostor za napredak kad je riječ o informacijskim i komunikacijskim tehnologijama (IKT) za vođenje predmeta i elektroničku komunikaciju između sudova i stranaka⁴³. Kad je riječ o upotrebi IKT-a u vođenju predmeta, prvostupanjski i drugostupanjski upravni sudovi integrirani su u jedinstveni sustav vođenja predmeta „eSpis”, koji su već upotrebljavali svi ostali sudovi⁴⁴. Osim toga, sustav „e-Komunikacija”, kojim se omogućuje elektronička razmjena dokumenata sa sudovima, integriran je na gotovo sve sudove, osim na kazneni odjel Vrhovnog suda, tri općinska suda, Visoki prekršajni sud, Visoki kazneni sud te kaznene i prekršajne odjele sudova⁴⁵. Upotreba e-Komunikacije sa sudovima 2021. se dodatno povećala, u nekim slučajevima od dva do sedam puta (u usporedbi s 2020.)⁴⁶. Broj dokumenata koje su poslali i primili pojedinačni podnositelji na trgovačkim i općinskim sudovima ostao je nizak, tj. 2021. je iznosio oko 10 500⁴⁷. Međutim, iako su postupovna pravila djelomično izmijenjena kako bi se omogućila elektronička komunikacija⁴⁸, još se može poboljšati komunikacija sudova i tužiteljstva, posebno u kaznenim postupcima⁴⁹. Objavljivanje prvostupanjskih i drugostupanjskih presuda, koje bi moglo pomoći povećati transparentnost i dosljednost sudske prakse, i dalje je vrlo ograničeno⁵⁰.

Povećavaju se resursi Državnog sudbenog vijeća i Državnoodvjetničkog vijeća. U Izvješću o vladavini prava za 2021. navedeno je da su Državnom sudbenom vijeću i Državnoodvjetničkom vijeću bili privremeno dodijeljeni dodatni ljudski resursi, ali da to i dalje nije bilo dostatno⁵¹. Hrvatska je u skladu s ključnom etapom iz plana za oporavak i otpornost morala povećati ljudske resurse obaju vijeća do kraja ožujka 2022.⁵² Državno

⁴³ Slike 44., 45. i 47., Pregled stanja u području pravosuđa u EU-u za 2022.

⁴⁴ Četiri prvostupanjska upravna suda i Visoki upravni sud integrirani su u sustav u lipnju 2021. Informacije koje je dostavila Hrvatska za Izvješće o vladavini prava za 2021., str. 9.

⁴⁵ U kaznenim predmetima Vrhovni sud još uvijek ne komunicira elektroničkim putem s nižim sudovima ili odvjetnicima/strankama. Informacije dobivene od Vrhovnog suda u okviru posjeta Hrvatskoj. Tri općinska suda su Općinski kazneni sud u Zagrebu i općinski prekršajni sudovi u Splitu i Zagrebu. Pisane informacije koje je Vlada dostavila nakon posjeta Hrvatskoj.

⁴⁶ To povećanje zabilježeno je za poduzeća, javne bilježnike, odvjetnike i sudske vještake, ali među stečajnim službenicima i tumačima povećanja su bila manja, kao i ukupni broj dokumenata koji su razmijenjeni elektroničkim putem. Pisane informacije koje je Ministarstvo pravosuđa i uprave dostavilo nakon posjeta Hrvatskoj.

⁴⁷ Vrhovni sud, Izvješće za 2021., str. 125. i 127.

⁴⁸ Treba napomenuti da su u tijeku dodatna poboljšanja pravilnika kako bi se omogućila šira upotreba elektroničke komunikacije. Na prijedlog Komisije Vijeće Europske unije donijelo je Provedbenu odluku Vijeća od 16. srpnja 2021. o odobrenju ocjene plana za oporavak i otpornost Hrvatske, u kojem se pod ključnom etapom 216 navodi: „Izmjena Zakona o kaznenom postupku kojom se omogućava primjena IKT-a u kaznenim postupcima, uključujući uvođenje održavanja ročišta na daljinu, proširenje mogućnosti davanja iskaza na daljinu za žrtve kaznenih dijela, mogućnost komunikacije s odvjetnicima putem sigurne video-veze i pripreme za ročišta okrivljenicima u istražnom zatvoru te uvođenje e-komunikacije”.

⁴⁹ Slike 41.–49., Pregled stanja u području pravosuđa u EU-u za 2022.

⁵⁰ Slika 48., Pregled stanja u području pravosuđa u EU-u za 2022. Izvješće o vladavini prava za 2021., Poglavlje za Hrvatsku, str. 7.

⁵¹ Izvješće o vladavini prava za 2021., Poglavlje za Hrvatsku, str. 7.–8. Kako je utvrđeno u Izvješću o vladavini prava za 2020., Državno sudbeno vijeće i Državnoodvjetničko vijeće imaju znatne ovlasti, no vrlo ograničene administrativne kapacitete. Izvješće o vladavini prava za 2020., Poglavlje za Hrvatsku, str. 4.–5.

⁵² Na prijedlog Komisije Vijeće Europske unije donijelo je Provedbenu odluku Vijeća od 16. srpnja 2021. o odobrenju ocjene plana za oporavak i otpornost Hrvatske, u kojem se pod ključnom etapom 214 navodi: „U

sudbeno vijeće u veljači 2022. imalo je pet stalnih članova (a Državnoodvjetničko vijeće četiri) i dva člana privremeno upućena iz Ministarstva pravosuđa i uprave (u Državnoodvjetničko vijeće upućen je jedan član), te je pripremalo stalna radna mjesta za zapošljavanje dvaju dodatnih članova (Državnoodvjetničko vijeće za jednog člana) kako bi zamijenili upućene članove. To je korak u dobrom smjeru za administrativni kapacitet tih dvaju neovisnih vijeća i osiguravanje njihova djelotvornog rada, među ostalim na provjeri imovinskih kartica⁵³.

Učinkovitost

Na drugostupanjskim sudovima nastavio se smanjivati broj neriješenih predmeta, a trajanje postupaka skraćivati. S druge strane, na prvostupanjskim sudovima broj neriješenih predmeta uglavnom je rastao ili ostao isti. Broj neriješenih predmeta i trajanje postupaka i dalje su među najvišima u EU-u⁵⁴. Pandemija bolesti COVID-19 smanjila je učinkovitost prvostupanjskih sudova, ali drugostupanjski sudovi i Vrhovni sud svoju su učinkovitost uglavnom povećali. Prosječno trajanje postupaka pred prvostupanjskim sudovima 2021. i dalje je bilo među najduljima u EU-u i uglavnom se produljivalo ili ostalo isto, pri čemu su parnični trgovački postupci u prosjeku trajali 1 000 dana (jednako kao 2020.), kazneni postupci pred županijskim sudovima 982 dana (804 u 2020.), a kazneni postupci pred općinskim sudovima 765 dana (705 u 2020.)⁵⁵. Prosječno trajanje postupaka pred županijskim sudovima uglavnom se smanjilo i iznosilo je samo 166 dana za građanske parnične predmete u drugom stupnju (233 u 2020.), a 91 dan u kaznenim predmetima (112 u 2020.). Na prvostupanjskim sudovima broj neriješenih predmeta 2021. smanjio se za 12 % u trgovačkim i za 4 % u upravnim predmetima (u usporedbi s 2020.), ali se povećao na 22 % u građanskim parničnim predmetima te za 6 % u kaznenim predmetima (pred općinskim sudovima). Broj neriješenih predmeta na županijskim sudovima ostao je isti kad je riječ o žalbama u građanskim parničnim predmetima i o prvostupanjskim kaznenim predmetima, ali se povećao za 25 % u žalbama u kaznenim predmetima. Prosječno trajanje postupaka pred drugostupanjskim Visokim trgovačkim sudom i Visokim upravnim sudom smanjilo se (s 558 na 363 dana odnosno s 223 na 190 dana), kao i broj neriješenih predmeta (za oko 25 % na oba suda). Broj neriješenih predmeta na Vrhovnom sudu smanjio se za oko 8 % u građanskim, a 60 % u kaznenim predmetima⁵⁶. Krajem 2021. dodatno se povećao broj neriješenih predmeta starijih od sedam godina (za oko 12 % u odnosu na kraj 2020.)⁵⁷.

funkciji su elektronički alati i odgovarajući administrativni kapaciteti za DSV i DOV namijenjeni poboljšanju kvalitete njihova rada. Njihovi ljudski resursi povećat će se za 50 % u odnosu na osnovnu vrijednost iz 2021. (zapošljavanjem najmanje četiriju osoba), a DSV i DOV će se povezati sa ZIS-om i informacijskim sustavom Porezne uprave kako bi se uspostavio učinkovit mehanizam za provjeru imovinskih kartica državnih službenika”.

⁵³ Vidjeti odjeljak o neovisnosti. U Izvješću o vladavini prava za 2021. navedeno je da Državno sudbeno vijeće i Državnoodvjetničko vijeće i dalje nisu imala dostatne ljudske resurse premda im je bio dodijeljen manji broj novih članova osoblja za provjeru novoobjavljenih imovinskih kartica sudaca i državnih odvjetnika. Izvješće o vladavini prava za 2021., Poglavlje za Hrvatsku, str. 2. i 5.–6.

⁵⁴ Slike 6.–15., Pregled stanja u području pravosuđa u EU-u za 2022.

⁵⁵ U prvostupanjskim građanskim parničnim predmetima (pred općinskim sudovima) dodatno se smanjilo na 673 dana (826 u 2020.). Pisane informacije primljene od Ministarstva pravosuđa u okviru posjeta Hrvatskoj.

⁵⁶ Pisane informacije primljene od Ministarstva pravosuđa u okviru posjeta Hrvatskoj.

⁵⁷ Ukupni broj neriješenih predmeta starijih od sedam godina na općinskim, trgovačkim i županijskim sudovima te na Visokom trgovačkom sudu krajem 2021. bio je 19 064. Vrhovni sud (2022.), Izvješće za 2021., str. 44.

II. OKVIR ZA BORBU PROTIV KORUPCIJE

Ministarstvo pravosuđa i uprave središnje je tijelo za sprječavanje korupcije s posebnim odjelom koji koordinira provedbu Strategije sprječavanja korupcije i s njome povezanih akcijskih planova. Ministarstvo pravosuđa i uprave središnje je tijelo i za razmjenu podataka o suzbijanju korupcije. Savjet za sprječavanje korupcije⁵⁸ i Nacionalno vijeće za praćenje provedbe Strategije sprječavanja korupcije dvaput godišnje podnose izvješće Saboru. Ured za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta ((USKOK) specijalizirani je ured državnog odvjetništva za kaznena djela korupcije, a Policijski nacionalni ured za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta (PNUSKOK) specijalizirani je policijski odjel za otkrivanje i istragu složenih kaznenih djela povezanih s korupcijom. Novi Visoki kazneni sud počeo je s radom 2021. kao drugostupanjski sud u predmetima povezanim s korupcijom za koje progon provodi USKOK. Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave neovisno je tijelo nadležno za preispitivanje žalbi o javnim nabavama. Ured pučkog pravobranitelja postupi po prijavama koje dobije od prijavitelja nepravilnosti.

Stručnjaci i rukovoditelji poduzeća smatraju da je razina korupcije u javnom sektoru i dalje visoka. Prema indeksu percepcije korupcije za 2021., koji je objavio Transparency International, Hrvatska ima 47 od 100 bodova i nalazi se na 24. mjestu u Europskoj uniji i 63. u svijetu⁵⁹. Ta je percepcija ostala relativno stabilna⁶⁰ tijekom posljednjih pet godina. Prema rezultatima Posebne ankete Eurobarometra o korupciji za 2022., 94 % ispitanika smatra da je korupcija raširena u njihovoj državi (prosjeck u EU-u: 68 %), a 60 % ispitanika smatra da korupcija utječe na njih osobno u svakodnevnom životu (prosjeck u EU-u: 24 %)⁶¹. Kad je riječ o poduzećima, njih 93 % korupciju smatra raširenom (prosjeck u EU-u: 63 %), a 66 % poduzeća smatra da korupcija predstavlja problem za poslovanje (prosjeck u EU-u: 34 %)⁶². Nadalje, 31 % ispitanika smatra da postoji dovoljno uspješnih slučajeva kaznenog progona da bi se ljude odvratilo od korupcije (prosjeck u EU-u: 34 %)⁶³, a 16 % poduzeća smatra da se osobe i poduzeća zatečeni u podmićivanju višeg dužnosnika primjereno kažnjavaju (prosjeck u EU-u: 29 %)⁶⁴.

Novom Strategijom sprječavanja korupcije za razdoblje od 2021. do 2030. godine namjerava se ojačati sprječavanje korupcije i ukazati javnosti na njezinu štetnost, a u pripremi je i prvi plan za provedbu Strategije. U skladu s jednom ključnom etapom hrvatskog plana za oporavak i otpornost Hrvatska je trebala do kraja 2021. donijeti novi strateški okvir za borbu protiv korupcije i mjere za upravljanje korupcijskim rizicima u

⁵⁸ Savjetodavno tijelo Vlade sastavljeno od predstavnika javnih institucija i nevladinih organizacija.

⁵⁹ Transparency International (2022.), Indeks percepcije korupcije za 2021. Razina percepcije korupcije kategorizirana je na sljedeći način: niska (ocjena percepcije među stručnjacima i direktorima poduzeća o korupciji u javnom sektoru iznosi više od 79 bodova), relativno niska (između 79 i 60 bodova), relativno visoka (između 59 i 50 bodova), visoka (manje od 50 bodova).

⁶⁰ Broj bodova 2016. iznosio je 49, a za 2021. iznosi 47. Ocjena se znatno povećava/smanjuje ako se u posljednjih pet godina promijeni za više od pet bodova, poboljšava/pogoršava se ako je promjena između 4 i 5 bodova, ili se smatra relativno stabilnom za promjene između 1 i 3 boda.

⁶¹ Posebno istraživanje Eurobarometra br. 523 (2022.). Podaci Eurobarometra o percepciji i iskustvu građana u vezi s korupcijom ažuriraju se svake druge godine. Prethodni skup podataka dobiven je Posebnim istraživanjem Eurobarometra 502 (2020.).

⁶² Flash Eurobarometar 507., Stavovi poduzeća prema korupciji u EU-u (2022.). Podaci barometra o stavovima poduzeća prema korupciji ažuriraju se svake druge godine. Prethodni skup podataka dobiven je Flash Eurobarometrom 482 (2019.).

⁶³ Posebno istraživanje Eurobarometra o korupciji br. 523 (2022.).

⁶⁴ Flash Eurobarometar 507., Stavovi poduzeća prema korupciji u EU-u (2022.).

prioritetnim područjima⁶⁵. Sabor je 29. listopada 2021. donio novu Strategiju sprječavanja korupcije za razdoblje od 2021. do 2030. U njoj se navodi 95 mjera za postizanje pet ciljeva, a dopunit će se trogodišnjim planovima provedbe. U ljeto 2022. očekuje se donošenje prvog plana provedbe, koji obuhvaća razdoblje od 2022. do 2024.⁶⁶ i uključuje prve korake za početak provedbe većine mjera iz Strategije⁶⁷. Savjet za sprječavanje korupcije pratit će te trogodišnje planove provedbe sa strane izvršne vlasti. Sa strane zakonodavne vlasti planovi će se pratiti u okviru rada Nacionalnog vijeća za praćenje provedbe Strategije sprječavanja korupcije⁶⁸.

Djelotvorne istrage predmeta korupcije nastavile su se, među ostalim u predmetima na visokoj razini, ali se broj podignutih optužnica i pravomoćnih presuda za korupciju smanjio. I specijalizirani policijski ured (PNUSKOK) i tužiteljstvo (USKOK) navode da suradnja u istragama i kaznenom progonu za kaznena djela korupcije funkcionira dobro⁶⁹. U posljednjih dvanaest mjeseci zaposleno je osam financijskih istražitelja kao pomoć tužiteljima u predmetima gospodarskog i financijskog kriminala⁷⁰. Nacionalna tijela izvijestila su da se dostupni resursi smatraju dostatnima i da je specijalizirano osposobljavanje za borbu protiv korupcije dostupno putem interneta. Postupa se u mnogobrojnim predmetima korupcije na visokoj razini⁷¹. Godišnje izvješće Državnog odvjetništva za 2021.⁷² pokazuje da se broj prijava kaznenih djela korupcije blago povećao⁷³, kao i broj istraga⁷⁴. Međutim, Državno odvjetništvo 2021. je podignulo manje optužnica za korupciju (69) nego 2020. (84) i 2019. (109). U istom tom razdoblju sudovi su donijeli presude u vezi sa 67 osoba, a 2020. u vezi s 92 osobe⁷⁵.

⁶⁵ Na prijedlog Komisije Vijeće Europske unije donijelo je Provedbenu odluku Vijeća od 16. srpnja 2021. o odobrenju ocjene plana za oporavak i otpornost Hrvatske, u kojem se pod ključnom etapom 231 navodi: „Strategija uključuje mjere za upravljanje korupcijskim rizicima u prioritetnim područjima i ispunjenje sljedećih pet ciljeva: i. jačanje institucionalnog i normativnog okvira za borbu protiv korupcije, ii. jačanje transparentnosti i otvorenosti rada tijela javne vlasti, iii. jačanje sustava integriteta i upravljanja sukobom interesa, iv. jačanje antikorupcijskih potencijala u sustavu javne nabave, v. informiranje javnosti o štetnosti korupcije, nužnosti prijavljivanja nepravilnosti i jačanja transparentnosti.”

⁶⁶ Informacije koje je dostavila Hrvatska za Izvješće o vladavini prava za 2022., str. 19.

⁶⁷ Informacije dobivene od Ministarstva pravosuđa i uprave u okviru posjeta Hrvatskoj. Mjere uključuju bezgotovinsko plaćanje policijskih kazni, modernizaciju policijske informatičke opreme, financiranje neprofitnih medija, edukaciju sudaca, tužitelja i uprava sudova/tužiteljstava u području komunikacije s medijima, etičke radionice za porezne službenike i nacionalnu kampanju za bolje informiranje javnosti o štetnosti korupcije. Nacrt akcijskog plana trenutno je predmet javnog savjetovanja.

⁶⁸ Informacije koje je dostavila Hrvatska za Izvješće o vladavini prava za 2022., str. 19.–20. U lipnju 2022. na saslušanju u Saboru o mogućem političkom utjecaju na rad Državnog odvjetništva glavna državna odvjetnica izjavila je da bi se političari trebali suzdržati od javnog komentiranja odluka Državnog odvjetništva o tome hoće li postupati u nekom predmetu ili ne.

⁶⁹ Informacije dobivene od PNUSKOK-a i USKOK-a u okviru posjeta Hrvatskoj.

⁷⁰ Pisane informacije primljene od Državnog odvjetništva u okviru posjeta Hrvatskoj.

⁷¹ Primjeri iz izvješća Državnog odvjetništva za 2021. (2022.), str. 201.–202.

⁷² Svi podaci navedeni u ostatku ovog odjeljka dobiveni su iz izvješća Državnog odvjetništva za 2021. (2022.), str. 198.–199.

⁷³ Za kaznena djela korupcije Državnom odvjetništvu 2021. prijavljeno je 1 366 osoba, što čini 71 % ukupnog broja kaznenih prijava podnesenih USKOK-u (2020. je prijavljena 1 271 osoba, a 2019. njih 1 003). To znači da se broj prijavljenih osoba povećao za oko 7 % odnosu na 2020. Treba napomenuti da je više od 90 % tih prijava odbačeno, većinu su podnijeli građani, a na temelju 10 % prijava pokrenuta je istraga.

⁷⁴ Istrage su 2021. pokrenute protiv 135 osoba. Za usporedbu, 2020. su pokrenute protiv 108 osoba, a 2019. protiv 142 osobe.

⁷⁵ Od 67 pravomoćnih presuda donesenih 2021., 59 ih je izrečeno za kaznena djela korupcije (tj. stopa uspješnosti bila je 88 %, a 2020. bila je 85 %). Kad je riječ o kaznama za kaznena djela korupcije, kazna

Već predugo trajanje kaznenih postupaka dodatno se produžilo i još uvijek otežava rad antikorupcijskog sustava. Kako je navedeno i u prethodnim izvješćima o vladavini prava⁷⁶, sudovi su se i dalje suočavali s poteškoćama u učinkovitosti kad je riječ o donošenju presuda u predmetima povezanim s korupcijom⁷⁷. Kazneni predmeti 2021. u prosjeku su trajali 982 dana pred županijskim sudovima (804 dana 2020.), a 765 dana pred općinskim sudovima (705 dana 2020.)⁷⁸. Trajanje istraga koje su provodili državni odvjetnici USKOK-a 2021. se blago povećalo (među ostalim zbog složenosti predmeta i pandemije bolesti COVID-19). U samo oko 35 % USKOK-ovih predmeta istraga je završila u roku od najviše šest mjeseci (28 % u 2020.). U oko 40 % predmeta trajala je do godinu dana (35 % u 2020.), dok je u preostalih 25 % predmeta trajala do 18 ili više mjeseci (35 % u 2020.)⁷⁹. U Strategiji sprječavanja korupcije predviđa se izmjena Zakona o kaznenom postupku i Zakona o Uredu za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta (USKOK), kao i povećanje kapaciteta USKOK-a kako bi se osiguralo da se postupci privode kraju u razumnom roku⁸⁰.

Na prijedlog vlade Sabor je donio izmjene kojima se ukida imunitet članova Vlade za kaznena djela korupcije. Ukidanje političkog imuniteta članova Vlade najavljeno je u Vladinom programu za razdoblje 2020.–2024.⁸¹ Zakonodavstvom je predviđen imunitet za sva kaznena djela za koja je propisana kazna zatvora do pet godina⁸². Sabor je 1. srpnja 2022. na prijedlog Vlade donio izmjene zakona kojima se ukida imunitet članova Vlade za sva kaznena djela korupcije za koja se progon poduzima po službenoj dužnosti, tj. neovisno o prijavama. Strategijom sprječavanja korupcije za razdoblje 2021.–2030. predviđa se procjena postojećeg okvira s ciljem poboljšanja zakonodavstva za borbu protiv podmićivanja u međunarodnim poslovnim transakcijama⁸³, a ta je procjena pokazala da je moguće poboljšati definiciju, odgovornost pravnih osoba, kažnjavanje i provedbu⁸⁴.

Pravila o imovinskim karticama i rotirajućim vratima ojačana su novim Zakonom o sprječavanju sukoba interesa. U Izvješću o vladavini prava za 2021. navedeno je da je postignut ograničen napredak u jačanju pravnog okvira za sprječavanje sukoba interesa⁸⁵. Hrvatski plan za oporavak i otpornost sadržava ključnu etapu u skladu s kojom je Hrvatska trebala revidirati zakonodavstvo o sukobu interesa do kraja 2021.⁸⁶ U skladu s time, novi

zatvora izrečena je za 36 osoba (2020. za 31 osobu; od 36 osuđujućih presuda iz 2021. za 20 osoba kazna zatvora zamijenjena je radom za opće dobro), a za 19 osoba izrečena je uvjetna kazna (47 u 2020.).

⁷⁶ Izvješće o vladavini prava za 2020., Poglavlje za Hrvatsku, str. 12. Izvješće o vladavini prava za 2021., Poglavlje za Hrvatsku, str. 11.

⁷⁷ Na primjer, u godišnjem izvješću Vrhovnog suda za 2020. navedeno je da je stopa rješavanja predmeta korupcije i organiziranog kriminala iznosila samo 78 %, a za donošenje odluke na prvostupanjskim sudovima u prosjeku je bilo potrebno 1 425 dana. Prema tom izvješću, rezultati su takvi zato što premali broj sudaca (29) radi na tim predmetima u prealom broju sudnica (19), pa sudovi ne mogu biti učinkovitiji. Izvješće Vrhovnog suda za 2021. ne sadržava podatke o tome.

⁷⁸ Pisane informacije primljene od Ministarstva pravosuđa i uprave u okviru posjeta Hrvatskoj. Podaci se odnose na prosječno trajanje svih prvostupanjskih kaznenih postupaka.

⁷⁹ Izvješće Državnog odvjetništva za 2021. (2022.), str. 163.

⁸⁰ Informacije koje je dostavila Hrvatska za Izvješće o vladavini prava za 2022., str. 27.

⁸¹ Program Vlade Republike Hrvatske za razdoblje 2020.–2024., str. 45.

⁸² Za podmićivanje je u Kaznenom zakonu predviđena kazna od najviše deset godina zatvora, ali kazne za druga kaznena djela korupcije ne dosežu sve taj prag.

⁸³ Mjera 4.1.12.

⁸⁴ OECD (2022.), Borba protiv transnacionalnog podmićivanja u Hrvatskoj, Ocjena pravnih i političkih okvira. Projekt je podržala Europska komisija.

⁸⁵ Izvješće o vladavini prava za 2021., Poglavlje za Hrvatsku, str. 12.–13.

⁸⁶ Na prijedlog Komisije Vijeće Europske unije donijelo je Provedbenu odluku Vijeća od 16. srpnja 2021. o odobrenju ocjene plana za oporavak i otpornost Hrvatske, u kojem se pod ključnom etapom 232 navodi što

Zakon o sprječavanju sukoba interesa stupio je na snagu 25. prosinca 2021.⁸⁷ U njemu su dodatno pojašnjeni postupci pred Povjerenstvom za odlučivanje o sukobu interesa⁸⁸. Obveza godišnjeg podnošenja imovinske kartice proširena je na veći broj subjekata⁸⁹. Proširene su i određene definicije, kao što je pojam osobnog probitka, koji sad uključuje i nematerijalnu korist, a ne samo materijalnu⁹⁰. Uvedena je i obveza deklariranja sukoba interesa, koja prije nije postojala⁹¹. U skladu s tom obvezom osoba koja je u sukobu interesa mora ili eliminirati sukob interesa ili se izuzeti iz donošenja odluke. Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa sada može izreći više minimalne novčane kazne, a predviđena je i nova novčana kazna za čelnike javnih tijela koji ne dostave potrebne javne informacije, što bi moglo doprinijeti djelotvornosti istraga.⁹² U sudskim presudama potvrđeno je da ovlastima tog povjerenstva za izricanje sankcija nisu obuhvaćena kršenja „načela javne dužnosti”, koja su šira od sukoba interesa⁹³. Tim novim zakonom nisu uvedene sankcije za takva kršenja, za koja Vlada smatra da ih trebaju rješavati nova tijela za promicanje etičkih načela⁹⁴. Primjenjivo razdoblje ograničenja nakon prestanka dužnosti⁹⁵ produženo je s 12 na 18 mjeseci⁹⁶. Nakon prve procjene nacрта tog zakona prije njegova donošenja GRECO je utvrdio da je riječ o pozitivnom pomaku u skladu s njegovim preporukama⁹⁷.

Vlada se obvezala povećati resurse Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa. Vlada je navela da će se 2022. administrativni i tehnički kapaciteti Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa, koje se trenutačno sastoji od pet članova i 14 zaposlenika, ojačati s pet

će izmjene Zakona o sprječavanju sukoba interesa uključivati, među ostalim i to da bi se trebalo proširiti područje primjene Zakona u pogledu adresata, obvezati određene kategorije adresata da svake godine u zadanom roku podnesu imovinske kartice te riješiti mogući sukobi interesa.

⁸⁷ Pisane informacije koje je Vlada dostavila nakon posjeta Hrvatskoj.

⁸⁸ Npr. članci 42.–45. novog Zakona o sprječavanju sukoba interesa. Odluke Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa mogu se osporavati pred Visokim upravnim sudom, koji bi odluku u tim predmetima trebao donijeti u roku od 90 dana.

⁸⁹ U nove subjekte s takvom obvezom ubrajaju se uprave trgovačkih društava u javnom vlasništvu i društava čiji su većinski vlasnici trgovačka društva u javnom vlasništvu, uključujući organizacije za zdravstvenu skrb i voditelje određenih neovisnih tijela, voditelje ili upravne odbore institucija, agencija, fondova i drugih institucija koji, ovisno o svojoj nadležnosti u okviru svojeg rada, upravljaju znatnom količinom imovine ili za koje je na drugi način procijenjeno da su izloženi riziku korupcije. Tako bi se tom obvezom trebalo obuhvatiti oko 1 000 dodatnih subjekata. Imovinskim karticama pravosudnih dužnosnika od 4. siječnja 2021. može se javno pristupiti putem internetske aplikacije, a poduzimaju se i koraci za poboljšanje provjere tih imovinskih kartica. Informacije koje je dostavila Hrvatska za Izvješće o vladavini prava za 2022., str. 22.–25.

⁹⁰ Članak 5. stavak 1. točka 8. Osim toga, proširena je definicija člana obitelji, koja sad uključuje i životne partnere, a definicija poslovnog odnosa sad uključuje sve odnose osim državnih potpora u slučaju elementarnih nepogoda.

⁹¹ Članak 9. novog Zakona o sprječavanju sukoba interesa.

⁹² Pisane informacije koje je Vlada dostavila nakon posjeta Hrvatskoj.

⁹³ O odlukama Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa doneseno je više presuda upravnih sudova i Ustavnog suda. Neke od tih presuda odnosile su se na tumačenje članka 5. (sadašnji članak 6., koji sadržava načela kojih se javni dužnosnici moraju pridržavati u obnašanju javnih dužnosti) i ovlasti Povjerenstva da javnim dužnosnicima izriče sankcije samo na temelju te odredbe. Visoki upravni sud donio je 10. prosinca 2020. presudu o žalbi te je, pozivajući se na odredbe iz članka 5. Zakona o sprječavanju sukoba interesa, presudio da Povjerenstvo nema ovlasti za izricanje sankcija samo za povrede načela ponašanja javnih dužnosnika.

⁹⁴ Vidjeti u nastavku odjeljak o etičkim pravilima za članove Vlade i saborske zastupnike. Izvješće o vladavini prava za 2021., Poglavlje za Hrvatsku, str. 12.

⁹⁵ To se ograničenje odnosi na pravne osobe koje su pod nadzorom tijela u kojem je dužnosnik radio ili s kojima je to tijelo bilo u poslovnom odnosu.

⁹⁶ Informacije primljene od Hrvatske za Izvješće o vladavini prava za 2022., str. 24.–25.

⁹⁷ Peti evaluacijski krug GRECO-a – Izvješće o sukladnosti, t. 6.

dotatnih zaposlenika (ukupno devet u sljedeće tri godine)⁹⁸. Nadalje, zbog manjka prostora za nove zaposlenike osiguravaju se sredstva za smještaj i opremu za nove zaposlenike⁹⁹. Iako se proračun Povjerenstva 2020. povećao, 2021. smanjen je na razinu usporedivu s onom iz 2019¹⁰⁰. Povjerenstvo je dosad uspješno davalo upute i mišljenja o sukobu interesa¹⁰¹. S obzirom na prošireni krug dužnosnika koji moraju podnositi imovinske kartice, Povjerenstvo će sad morati provjeriti gotovo dvostruki broj imovinskih kartica¹⁰². Stoga je izvijestilo da zbog nedostatka resursa može provesti samo preliminarnu, administrativnu provjeru svih primljenih imovinskih kartica. Međutim, ne može provoditi redovite zakonom propisane provjere koje se sastoje od prikupljanja i razmjene podataka te usporedbe dostavljenih podataka o imovini iz podnesenih imovinskih kartica službenika s podacima dobivenima od Porezne uprave i drugih nadležnih tijela u Republici Hrvatskoj¹⁰³. U odgovarajućoj ključnoj etapi iz plana za oporavak i otpornost naznačeno je da će Hrvatska unaprijediti informacijske sustave imovinskih kartica do kraja lipnja 2024.¹⁰⁴ Planira se projekt za poboljšanje aplikacije za ispunjavanje i provjeru imovinskih kartica, kao i samog postupka ispunjavanja imovinskih kartica¹⁰⁵. GRECO smatra da je potrebno i dalje raditi na jačanju kapaciteta¹⁰⁶.

Kodeks ponašanja donesen je za članove Vlade, ali za saborske zastupnike još nije. Etički kodeks državnih službenika na snazi je od 2011.¹⁰⁷, a u svim se državnim i pravosudnim tijelima imenuju povjerenici sa zadatkom praćenja primjene tog etičkog kodeksa i odlučivanja o pritužbama zbog neetičkog ponašanja. Ministarstvo unutarnjih poslova izrađuje novi Etički kodeks za policijske službenike, koji će zamijeniti postojeći Kodeks iz 2012.¹⁰⁸ Etika i integritet državnih službenika uključeni su kao obvezni predmet u različite faze početnog i kontinuiranog osposobljavanja policijskih službenika.¹⁰⁹ U skladu s odgovarajućom ključnom etapom u okviru plana za oporavak i otpornost Hrvatska mora kraja 2023. donijeti kodeks etike za saborske zastupnike i za dužnosnike u tijelima izvršne vlasti¹¹⁰. Vlada je u svibnju 2022. donijela Kodeks ponašanja za članove Vlade i određene dužnosnike na najvišim izvršnim funkcijama¹¹¹. Međutim, tek treba vidjeti kako će se taj kodeks

⁹⁸ Informacije primljene od Hrvatske za Izvješće o vladavini prava za 2022., str. 17. i informacije dobivene od Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa u okviru posjeta Hrvatskoj.

⁹⁹ Pisane informacije koje je Vlada dostavila nakon posjeta Hrvatskoj.

¹⁰⁰ Proračun je iznosio oko 900 000 EUR (2019.), 1 milijun EUR (2020.) i 850 000 EUR (2021.).

¹⁰¹ U prvih 45 dana 2022. Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa izdalo je oko 100 mišljenja (u usporedbi s ukupno 158 u 2021.) i više od 110 uputa (u usporedbi s ukupno 52 mišljenja 2021.).

¹⁰² Pisane informacije primljene od Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa u okviru posjeta Hrvatskoj. Prema procjenama, oko 10 službenika trebalo bi se baviti isključivo provjerom imovinskih kartica. Informacije primljene od Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa u okviru posjeta Hrvatskoj.

¹⁰³ Pisane informacije koje je dostavilo Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa u okviru posjeta Hrvatskoj. Povjerenstvo je pokrenulo 80 redovitih provjera i dovršilo 28.

¹⁰⁴ Provedbena odluka Vijeća od 16. srpnja 2021. o odobrenju ocjene plana za oporavak i otpornost Hrvatske, u kojoj se za ključnu etapu 241 navodi: „Postojeći sustav za podnošenje imovinskih kartica dužnosnika poboljšat će se tako što će se omogućiti automatsko učitavanje podataka iz dostupnih javnih izvora i poboljšati preduvjeti za provjeru informacija sadržanih u imovinskim karticama državnih službenika i pravosudnih dužnosnika”.

¹⁰⁵ Ključna etapa 241.

¹⁰⁶ Peti evaluacijski krug GRECO-a – Izvješće o sukladnosti, t. 6.

¹⁰⁷ Etički kodeks državnih službenika, Narodne novine 40/201.

¹⁰⁸ Peti evaluacijski krug GRECO-a – Izvješće o sukladnosti, t. 8.

¹⁰⁹ Peti evaluacijski krug GRECO-a – Izvješće o sukladnosti, t. 9.

¹¹⁰ Vijeće je na prijedlog Komisije donijelo Provedbenu odluku Vijeća od 16. srpnja 2021. o odobrenju ocjene plana za oporavak i otpornost Hrvatske, u kojem se za ključnu etapu 234 navodi: „Kodeksom etike za saborske zastupnike i kodeksom etike za dužnosnike u izvršnoj vlasti pružit će se smjernica o sukobima interesa i drugim pitanjima povezanim s integritetom”.

¹¹¹ Poveznica na Narodne novine: /eli/official/2022/54/701.

provoditi. Provedbu Kodeksa ponašanja trebalo bi osigurati posebno Vijeće, u kojem su samo dva od pet članova vanjski stručnjaci. Osim toga, Vijeće može dati mišljenje o usklađenosti postupanja s Kodeksom samo na zahtjev dužnosnika, njemu neposredno nadređene osobe ili na zahtjev Ureda predsjednika Vlade. Nije došlo do promjena u vezi s etičkim kodeksom za zastupnike u Saboru.

Novim Zakonom o sprječavanju sukoba interesa uvedena je obveza lokalnih i regionalnih vlasti da donose kodekse ponašanja. Prema Strategiji sprječavanja korupcije za razdoblje 2021.–2030. na snazi su 142 etička kodeksa na razini upravnih tijela lokalne i područne (regionalne) samouprave, što je samo 25 % od 576 jedinica lokalne i područne samouprave. Cilj je nove strategije poboljšati stanje do 2030. U novom Zakonu o sprječavanju sukoba interesa lokalnim i regionalnim predstavničkim tijelima nameće se obveza donošenja kodeksa ponašanja. U njemu se također propisuje da lokalna i regionalna predstavnička tijela moraju odrediti tijelo za odlučivanje o etičkim povredama u drugom stupnju, što znači da bi prvostupanjske odluke trebala donositi općinska vijeća¹¹². Nacionalna tijela pružaju potporu lokalnim tijelima, među ostalim izradom smjernica.

Potrebno je uvesti sveobuhvatan zakonski akt u području lobiranja. Ministarstvo pravosuđa i uprave osnovalo je u tu svrhu radnu skupinu 2021., koja se dosad sastala jednom¹¹³. Predviđa se da će nacrt novog pravnog akta biti dovršen do kraja 2022.¹¹⁴ GRECO je u svojoj najnovijoj procjeni zaključio da još nije provedena preporuka da se uredi način na koji osobe kojima su povjerene najviše izvršne funkcije stupaju u kontakt s lobistima i da se objavi dovoljno informacija o svrsi tih kontakata¹¹⁵. Za ključnu etapu u okviru plana za oporavak i otpornost odobrenog u srpnju 2021. Hrvatska mora do kraja 2025.¹¹⁶ uvesti informacijski sustav za praćenje provedbe nacionalnih antikorupcijskih mjera, a Vlada također namjerava javnosti osigurati pristup budućem registru lobista¹¹⁷.

Državni ured za reviziju nastavio je provoditi revizije financiranja političkih stranaka. Politički akteri imaju obvezu koristiti informacijski sustav za nadzor financiranja, internetsku platformu za podnošenje financijskih izvješća, koja su nakon podnošenja dostupna na internetskim stranicama Državnog izbornog povjerenstva¹¹⁸ bez ograničenja, uključujući imena privatnih i poslovnih donatora. Ograničeni su iznosi godišnjih donacija i iznosi koji se

¹¹² Članak 4. Zakona o sprječavanju sukoba interesa. Ispunjenje te obveze treba pratiti koordinacijsko tijelo za borbu protiv korupcije, dok je Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa zaduženo za nadzor ispunjenja obveze članova općinskih vijeća da prijave da su stekli udio u vlasništvu poslovnog subjekta (ako je vlasnički udio veći od 5 %).

¹¹³ U Izvješću o vladavini prava za 2020. (Poglavlje za Hrvatsku, str. 11.) i u Izvješću o vladavini prava za 2021. (Poglavlje za Hrvatsku, str. 14.) već je utvrđeno da takva detaljna pravila ne postoje za saborske zastupnike ni za nositelje najviših izvršnih funkcija.

¹¹⁴ Informacije hrvatske vlade za Izvješće o vladavini prava za 2022., str. 21.

¹¹⁵ Peti evaluacijski krug GRECO-a – Izvješće o sukladnosti, t. 4–5.

¹¹⁶ Provedbena odluka Vijeća od 16. srpnja 2021. o odobrenju ocjene plana za oporavak i otpornost Hrvatske, ključna etapa 237: „Uvođenje informacijskog sustava/platforme za praćenje različitih područja sprečavanja korupcije: (1) zaštita prijavitelja nepravilnosti, (2) pravo na pristup informacijama, (3) lobiranje, [...]”.

¹¹⁷ Informacije hrvatske vlade za Izvješće o vladavini prava za 2022., str. 21.

¹¹⁸ Državno izborno povjerenstvo Republike Hrvatske nastavilo je provoditi nadzor nad političkim aktivnostima, financiranjem izborne kampanje i financiranjem referendumu u skladu sa Zakonom o financiranju političkih aktivnosti, izborne promidžbe i referendumu. Pisane informacije koje je Vlada dostavila nakon posjeta Hrvatskoj.

smiju potrošiti na kampanje, ovisno o vrsti izbora¹¹⁹. Ured je 2021. proveo financijsku reviziju šest neovisnih saborskih zastupnika i utvrdio jednu nepravilnost. Proveo je ujedno i reviziju 45 političkih stranaka, a većina tako utvrđenih nepravilnosti odnosila se na financijske izvještaje i računovodstvene operacije¹²⁰. Ured je ukupno izdao 278 preporuka. Od 178 preporuka danih u prethodnim revizijama 50 % je provedeno¹²¹. Ured obavještava Državno odvjetništvo o svim utvrđenim kršenjima zakona.

Stupile su na snagu zakonodavne izmjene koje osiguravaju bolju zaštitu prijavitelja nepravilnosti. Novi Zakon o zaštiti prijavitelja nepravilnosti donesen je u Saboru 8. travnja 2022. i stupio je na snagu 23. travnja 2022.¹²² Prema prijedlogu tog zakona, ključne promjene u odnosu na prethodni zakon odnose se na mogućnost prijavitelja nepravilnosti da biraju između internih i vanjskih kanala za podnošenje prijave, izričitu zabranu odmazde protiv njih, uključujući sankcioniranje takvih djela, obvezu pružanja povratnih informacija prijaviteljima nepravilnosti o statusu njihove prijave, sankcioniranje nezakonitog otkrivanja identiteta prijavitelja nepravilnosti i nadzor nadležnog inspektorata nad provedbom. Pravobranitelj je tijelo koje je određeno za vanjski kanal podnošenja prijave i predviđa se da će 2022. zaposliti pet novih osoba u svrhu provedbe tog zakona¹²³.

Žalbe u postupcima javne nabave, visokorizičnom području za korupciju, i dalje su mnogobrojne. U 2021. nisu poduzete nove mjere za ublažavanje rizika od korupcije u javnoj nabavi tijekom pandemije bolesti COVID-19¹²⁴. Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave 2021. je zaprimila 1 157 žalbi (zahtjeva za preispitivanje pred Državnom komisijom), što je blago povećanje u odnosu na 2020. Poboljšanjem unutarnjih organizacijskih procesa dodatno je proširen njezin administrativni kapacitet, što je dovelo do skraćivanja postupaka preispitivanja¹²⁵. Državna komisija nadležna je samo za provjeru javnog postupka počevši od objave dokumentacije o nabavi do pravomoćnosti odluke o dodjeli. Prema mišljenju Državne komisije, većina korupcijskih aktivnosti odvija se prije nego što postupak javne nabave počne i nakon što se ugovor dodijeli¹²⁶. U nekim slučajevima Državna komisija može tijekom postupka otkriti određene nepravilnosti povezane s rizikom od korupcije¹²⁷. Kako bi se poboljšalo otkrivanje korupcije u javnoj nabavi, Državna komisija predviđa bližu suradnju s Državnim odvjetništvom¹²⁸. Zaštitne mjere za neovisnost Državne

¹¹⁹ Ograničenje potrošnje povećalo se 2019. s približno 200 000 EUR na 500 000 EUR, a potrošnja prije kampanje nije uređena nikakvim propisima, što je izazvalo kritike civilnog društva. Informacije NVO-a Građani organizirano nadgledaju glasanje (GONG) za Izvješće o vladavini prava za 2022.

¹²⁰ Informacije primljene od Državnog ureda za reviziju u okviru posjeta Hrvatskoj.

¹²¹ Od tih 178 preporuka 17 % nije provedeno, 27 % je djelomično provedeno ili je u postupku provedbe, a zbog neprovođenja aktivnosti 6 % preporuka nije primjenjivo. Pisane informacije koje je Državni ured za reviziju dostavio nakon posjeta Hrvatskoj.

¹²² Pisane informacije koje je Vlada dostavila nakon posjeta Hrvatskoj.

¹²³ Pisane informacije koje je Vlada dostavila nakon posjeta Hrvatskoj.

¹²⁴ Informacije primljene od Hrvatske za Izvješće o vladavini prava za 2022., str. 28.

¹²⁵ Pisane informacije primljene od Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave u okviru posjeta Hrvatskoj i informacije primljene od Hrvatske za Izvješće o vladavini prava za 2022., str. 17.

¹²⁶ Odvijaju se u fazi pripreme dokumentacije o nabavi odnosno u fazi izvršenja, vidjeti pisane informacije primljene od Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave u okviru posjeta Hrvatskoj.

¹²⁷ Primjer je rješenje Državne komisije koje se odnosi na manipulaciju pri podnošenju ponuda: <https://pdf.dkom.hr/dokumentit/202110251315428451.pdf>, koje je potvrdio Visoki upravni sud: <https://pdf.dkom.hr/dokumentit/202202081128113912.pdf>.

¹²⁸ Informacije primljene od Državne komisije u okviru posjeta Hrvatskoj.

komisije, posebno u pogledu imenovanja i stegovne odgovornosti članova Državne komisije, mogle bi se dodatno poboljšati¹²⁹.

III. MEDIJSKI PLURALIZAM I SLOBODA MEDIJA

Hrvatski pravni okvir o slobodi i pluralizmu medija temelji se na Ustavu i sektorskom zakonodavstvu. U pravnom okviru jamči se temeljno pravo na informacije i pristup javnim dokumentima. U listopadu 2021. donesen je revidirani Zakon o elektroničkim medijima, kojim se prenosi Direktiva o audiovizualnim medijskim uslugama¹³⁰ i ažuriraju, među ostalim, odredbe o transparentnosti državnog oglašavanja i vlasništva nad medijima te mijenjaju pravila o koncentraciji medija. Nastavljaju se pripreme za reviziju Zakona o medijima, drugog stupa pravnog okvira koji se odnosi na medije, posebno tiskane. Očekuje se i da će se revizijom Zakona o medijima poboljšati okvir za pristup novinara informacijama¹³¹.

Revidiranim Zakonom o elektroničkim medijima izmijenjeni su zahtjevi u pogledu kvalifikacija za članove Vijeća za elektroničke medije. Vijeće za elektroničke medije je upravljačko tijelo Agencije za elektroničke medije, regulatornog tijela za medije. Iako su revizijom Zakona o elektroničkim medijima proširene zadaće tog tijela, nije bilo većih promjena u pogledu njegove strukture ili resursa. Međutim, revizija uključuje nove zahtjeve u pogledu stručnih kvalifikacija za članove Vijeća za elektroničke medije¹³². Postupak imenovanja nije promijenjen. Nakon što ih predloži Vlada (na temelju javnog poziva na podnošenje kandidatura), članovi Vijeća imenuju se običnom većinom u Saboru na obnovljivi petogodišnji mandat. To imenovanje tijela pod nadzorom parlamentarne većine i dalje se navodi kao potencijalno ugrožavanje neovisnosti regulatornog tijela od politike¹³³. Financijska neovisnost Agencije za elektroničke medije i dalje je zajamčena¹³⁴.

Raspravlja se o osnivanju neovisnog, samoregulatornog tijela za medije, ali medijski dionici nisu postigli konsenzus o tome kako dalje. Kako je opisano u Izvješću o vladavini prava za 2021., trenutačno ne postoji neovisno, samoregulatorno vijeće za medije koje bi

¹²⁹ To se odnosi na neovisnost tijela koje predlaže kandidate i odlučuje o stegovnim mjerama. Trenutačno Vlada Saboru predlaže kandidate za članove Državne komisije na temelju javnog poziva za slobodno radno mjesto, bez sudjelovanja neovisnog tijela. Sabor bi odlučivao i o mogućoj stegovnoj odgovornosti njezinih članova. Preporuka CM/Rec(2010)12 Vijeća ministara Vijeća Europe, točke 66. i 69. U skladu s pravom Unije, zahtjev neovisnosti podrazumijeva da sustav stegovne odgovornosti sudaca mora imati potrebna jamstva kako bi se spriječilo da se primjenjuje kao sustav političke kontrole nad sadržajem sudskih odluka.

¹³⁰ Komisija je 26. listopada 2021. obaviještena o potpunom prenošenju Direktive o audiovizualnim medijskim uslugama.

¹³¹ Hrvatska se nalazi na 48. mjestu prema Svjetskom indeksu slobode medija za 2022. Reportera bez granica, u usporedbi s 56. mjestom prošle godine.

¹³² Uz već postojeće odredbe kojima se potencijalnim članovima Vijeća zabranjuje, među ostalim, da budu Vladini dužnosnici ili osobe koje obnašaju dužnost u tijelima političkih stranaka ili da imaju poslovne interese u medijskom sektoru, sada postoje dodatni uvjeti u pogledu kvalifikacija, prema kojima članovi moraju imati završen sveučilišni ili specijalistički stručni diplomski studij i stručno znanje, kompetencije i radno iskustvo u području medija, novinarstva, tehnologije, gospodarstva, sociologije ili prava (Zakon o elektroničkim medijima, članak 76.; Informacije primljene od Hrvatske za Izvješće o vladavini prava za 2022.).

¹³³ Izvješće o praćenju medijskog pluralizma za 2022., str. 8.–11.; Izvješće o vladavini prava za 2021., Poglavlje za Hrvatsku, str. 16., i informacije dobivene od organizacija civilnog društva i novinarskih organizacija u okviru posjeta Hrvatskoj.

¹³⁴ Izvješće o praćenju medijskog pluralizma za 2022., str. 11., Izvješće o vladavini prava za 2021., Poglavlje za Hrvatsku, str. 16.

zastupalo i novinare i izdavače tiskanih i novinskih medija¹³⁵. Samoregulatorni etički kodeks i relevantno vijeće časti Hrvatskog novinarskog društva i dalje su ograničeni na zastupljene novinare i ne uključuju izdavače novinskih medija. Iako Vlada osnivanje samoregulatornog tijela za medije smatra jednim od glavnih pitanja u kontekstu revizije Zakona o medijima, čini se da među zainteresiranim dionicima još nije postignut dogovor o tome kako dalje¹³⁶. Ako medijski dionici postignu konsenzus, takvo bi tijelo moglo imati vrijednu ulogu u rješavanju problema novinara i izdavača i djelovati kao pouzdan i neovisan zastupnik u medijskom sektoru.

Provedena su poboljšanja u pogledu transparentnosti vlasništva nad medijima. Revidiranim Zakonom o elektroničkim medijima informacije o vlasništvu nad audiovizualnim i digitalnim medijima na internetskim stranicama Agencije za elektroničke medije sada treba potkrijepiti izvatom iz registra krajnjeg stvarnog vlasništva. Osim toga, revidiranim Zakonom od pružatelja medijskih usluga zahtijeva se da na svojim internetskim stranicama objave informacije o svojoj vlasničkoj strukturi. Informacije o vlasništvu nad tiskanim medijima, koje se objavljuju u Narodnim novinama, prikuplja Gospodarska komora. U hrvatskom planu za oporavak i otpornost od Vlade se zahtijeva da do kraja lipnja 2026. uspostavi informacijski sustav za objavljivanje informacija o vlasništvu nad medijima¹³⁷. Kako bi dosegla tu ključnu etapu, Vlada predviđa razvoj jedinstvene javne baze podataka za sve vrste medija¹³⁸. Dionici tvrde da su u određenim slučajevima temeljne vlasničke strukture i dalje skrivene¹³⁹, što dokazuju izvješća koja upućuju na problematična pitanja vlasništva pri dodjeli radijskih frekvencija¹⁴⁰. Tek će se vidjeti hoće li se izmjenama u revidiranom Zakonu o elektroničkim medijima moći osigurati potpuna transparentnost vlasništva nad medijima. U Izvješću o praćenju medijskog pluralizma za 2022. navodi se srednja razina rizika za transparentnost vlasništva nad medijima¹⁴¹.

Reforma Zakona o elektroničkim medijima uključuje promjene u okviru za koncentraciju medija. Zakonom o elektroničkim medijima utvrđuju se detaljna pravila za dodjelu dozvola i koncesija pružateljima medijskih usluga. Pružatelji medijskih usluga dužni su prijaviti relevantne promjene u vlasničkoj strukturi (iznad 1 % vrijednosti dioničkog kapitala). Revizijom Zakona o elektroničkim medijima ukinuta je zabrana vertikalne koncentracije između radiotelevizijskih kuća i operatera. Smatra se da pružatelj medijskih usluga i elektroničkih publikacija čiji je ukupni godišnji prihod dosegao 40 % svih pružatelja usluga ima dominantnu ulogu na tržištu i nakon toga mu je, među ostalim, zabranjeno

¹³⁵ Izvješće o vladavini prava za 2021., Poglavlje za Hrvatsku, str. 9. Izvješće o praćenju medijskog pluralizma za 2021., str. 16.

¹³⁶ Informacije primljene od hrvatske Udruge novinskih izdavača, Hrvatskog novinarskog društva i Sindikata novinara Hrvatske u okviru posjeta Hrvatskoj.

¹³⁷ Provedbena odluka Vijeća od 16. srpnja 2021. o odobrenju ocjene plana za oporavak i otpornost Hrvatske, ključna etapa 27: „[...] Agencija za elektroničke medije uspostavit će bazu podataka i sustav objave vlasničkih struktura i izvora financiranja, uključujući izradu registra obveznika i osiguranje svih potrebnih tehničkih preduvjeta koji će omogućiti svim medijima da na jednostavan i učinkovit način ispune svoje obveze”.

¹³⁸ Informacije primljene od Hrvatske za Izvješće o vladavini prava za 2022.

¹³⁹ Informacije primljene od medijskih dionika i novinarskih organizacija u okviru posjeta Hrvatskoj. Informacije primljene od GONG-a za Izvješće o vladavini prava za 2022. Izvješće o praćenju medijskog pluralizma za 2022., str. 13.

¹⁴⁰ Informacije primljene od Hrvatske udruge novinskih izdavača, Hrvatskog novinarskog društva, Ministarstva kulture i medija te Agencije za elektroničke medije u okviru posjeta Hrvatskoj.

¹⁴¹ Izvješće o praćenju medijskog pluralizma za 2022., str. 12.

stjecanje novih licencija ili koncesija i izdavanje novih elektroničkih publikacija¹⁴². Nadalje, Zakonom o elektroničkim medijima i dalje se utvrđuju pragovi za koncentraciju među medijima (na primjer za nacionalne koncesije za radiodifuziju i izdavače dnevnih novina). Zakon o medijima sadržava dodatna pravila za tiskane medije.

Revidirana su pravila o državnom oglašavanju u lokalnim i regionalnim medijima, ali i dalje je potrebno dodatno ojačati okvir, među ostalim u pogledu novog postupka javnog natječaja. Kako je navedeno u Izvješću o vladavini prava za 2021., dionici izvješćuju da takvo oglašavanje često narušava političku neovisnost medijskih kuća, posebno na lokalnoj razini¹⁴³. Zakonom o elektroničkim medijima i dalje se propisuje da su javna tijela i institucije kao i pravne osobe u pretežitom vlasništvu Republike Hrvatske dužne 15 % godišnjeg iznosa namijenjenog promidžbi svojih usluga ili aktivnosti utrošiti na oglašavanje u regionalnim ili lokalnim televizijskim ili radijskim programima ili kod pružatelja elektroničkih publikacija¹⁴⁴. Takvi subjekti moraju podnositi izvješća Vijeću za elektroničke medije i objavljivati relevantne podatke o oglašavanju na svojim internetskim stranicama¹⁴⁵. Prema revidiranom Zakonu o elektroničkim medijima sredstva za promociju javnih institucija i poduzeća u državnom vlasništvu dodjeljuju se putem javnog poziva na temelju određenih kriterija¹⁴⁶. Međutim, Zakon ne sadržava pojedinosti o tim kriterijima ili povezanom postupku. Konkretno, čini se da ne postoje zaštitne mjere u pogledu tijela koje donosi i primjenjuje te kriterije¹⁴⁷. U tom će pogledu biti važno uspostaviti dobru praksu i učinkovite mjere nadzora kako bi se osiguralo dobro funkcioniranje novog postupka javnog nadmetanja. Kao što je istaknuto u Izvješću o vladavini prava za 2021., često se smatra da upravo regionalne i lokalne medijske kuće uvelike ovise o oglašavanju lokalnih tijela, što može narušiti uredničku neovisnost¹⁴⁸. Neki su dionici naveli da državno oglašavanje (npr. u obliku sponzoriranja konferencija ili događanja) također može ugroziti političku neovisnost medijskih kuća na nacionalnoj razini¹⁴⁹. U Izvješću o praćenju medijskog pluralizma za 2022. navodi se srednji rizik u pogledu državne regulacije resursa i potpore medijskom sektoru i da „[p]ravila o distribuciji sredstava za državno oglašavanje među medijskim kućama nisu jasna”¹⁵⁰.

Okvir za javne medije sadržava zaštitne mjere za neovisnost, ali postoji određena zabrinutost u pogledu upravljanja javnom radiotelevizijom. Javna radiotelevizija HRT uređena je Zakonom o Hrvatskoj radioteleviziji, kojim se jamči neovisnost HRT-a od političkog uplitanja. Tim su zakonom utvrđena programska načela javne radiotelevizije. HRT i Vlada potpisuju uzastopne petogodišnje ugovore o programskim obvezama te radiotelevizijske kuće. HRT-om upravlja glavni ravnatelj s petogodišnjim mandatom koji odgovara Nadzornom odboru. Nakon javnog poziva Nadzornog odbora Sabor običnom

¹⁴² Zakon o elektroničkim medijima, članak 65.

¹⁴³ Izvješće o vladavini prava za 2021., Poglavlje za Hrvatsku, str. 9. Izvješće o praćenju medijskog pluralizma za 2021., str. 17.

¹⁴⁴ Zakon o elektroničkim medijima, članak 38. Ta se obveza primjenjuje samo na javna tijela i institucije, kao i na poduzeća u državnom vlasništvu koja u svojim proračunima imaju sredstva za promidžbu svojih usluga ili aktivnosti.

¹⁴⁵ Zakon o elektroničkim medijima, članak 38.

¹⁴⁶ Zakon o elektroničkim medijima, članak 39.

¹⁴⁷ Na primjer, isto javno tijelo, institucija ili pravna osoba u državnom vlasništvu mogli bi donijeti i primjenjivati niz kriterija za određeni poziv, što bi moglo dovesti do problema povezanih s pravednom i transparentnom raspodjelom sredstava u okviru poziva.

¹⁴⁸ Izjava Sindikata hrvatskih novinara od 11. siječnja 2022., Potpora neovisnosti lokalnih medija.

¹⁴⁹ Informacije primljene od GONG-a u okviru posjeta Hrvatskoj.

¹⁵⁰ Izvješće o praćenju medijskog pluralizma 2022., str. 16.

većinom imenuje glavnog ravnatelja. Sabor ujedno imenuje i četiri od pet članova Nadzornog odbora, a peti član je predstavnik zaposlenika. Osim toga, Programsko vijeće (koje se sastoji od devet članova koje imenuje Sabor i dva predstavnika zaposlenika) zastupa javni interes i prati programske aktivnosti HRT-a. Nadzorni odbor svake godine izvješćuje Sabor o zakonitosti aktivnosti i financijskog poslovanja HRT-a, a Programsko vijeće podnosi godišnja izvješća o provedbi programa. Takav sustav parlamentarnoj većini daje odlučujući utjecaj na javni medij, što bi moglo ugroziti političku neovisnost HRT-a. Nakon istrage sumnje na korupciju 2021. tadašnji glavni ravnatelj HRT-a razriješen je dužnosti, što je dovelo do sumnji u djelotvornost postojećih zaštitnih mjera u pogledu nadzora nad upravljanjem HRT-om¹⁵¹. Neovisno financiranje HRT-a zajamčeno je mjesečnom naknadom koja se naplaćuje od kućanstava, a koju određuje Nadzorni odbor¹⁵². Relevantni pokazatelj iz Izvješća o praćenju medijskog pluralizma za 2022. ukazuje na visok rizik u pogledu neovisnosti javnih medija¹⁵³.

Pravni okvir jamči pristup informacijama, ali i dalje su problem kašnjenja javnih tijela u obradi zahtjeva novinara. Povjerenik za informiranje osigurava provedbu Zakona o pravu na pristup informacijama. Ured je i dalje aktivan u praćenju zahtjeva novinara za pristup informacijama. Ured povjerenika za informiranje navodi da je 2021. zaprimio više od 43 pritužbe novinara (27 od tih slučajeva odnosilo se na propuste u rješavanju zahtjeva za pristup informacijama u zakonskom roku)¹⁵⁴. Dionici iz novinarstva ukazuju na znatna kašnjenja u rješavanju zahtjeva za pristup informacijama. Izvješće o praćenju medijskog pluralizma za 2022. ukazuje na srednji rizik u pogledu zaštite prava na informacije¹⁵⁵. Očekuje se da će planirana revizija Zakona o medijima biti prilika za poboljšanje pravnog okvira za pristup novinara informacijama.

Iako su slučajevi fizičkih napada i dalje rijetki, i dalje se događaju verbalni napadi na novinare, koje katkad verbalno napadaju i istaknuti političari¹⁵⁶. Od posljednjeg izvješća Platforma Vijeća Europe za promicanje zaštite novinarstva i sigurnosti novinara zabilježila je osam upozorenja koja se odnose na događaje u Hrvatskoj¹⁵⁷. U istom razdoblju u projektu mapiranja slobode medija navedeno je 15 incidenata u Hrvatskoj¹⁵⁸. Zabilježen je ograničen broj fizičkih napada na novinare koji su izvještavali s prosvjeda protiv mjera za

¹⁵¹ Reporteri bez granica, Hrvatska; informacije primljene od organizacija civilnog društva i novinarskih organizacija u okviru posjeta Hrvatskoj.

¹⁵² Zakon o HRT-u, članak 35.

¹⁵³ Izvješće o praćenju medijskog pluralizma za 2022., str. 17.

¹⁵⁴ Informacije primljene od Ureda povjerenika za informiranje u okviru posjeta Hrvatskoj.

¹⁵⁵ Izvješće o praćenju medijskog pluralizma za 2022., str. 10.

¹⁵⁶ Vijeće Europe, Platforma za zaštitu novinarstva i sigurnost novinara, dogradonačelnik Splita zaprijetio Nikolini Lulić, urednici i novinarki Slobodne Dalmacije, br. 77/2022.; N1 (30.4.2022.), Novinarsko društvo traži od Predsjednika da prestane vrijeđati njihovu profesiju; Europsko udruženje novinara (15.12.2021.), Hrvatska: portalu za provjeru činjenica Faktograf.hr prijete se smrću i tužbama; informacije primljene od Hrvatskog novinarskog društva u okviru posjeta Hrvatskoj.

¹⁵⁷ Vijeće Europe, Platforma za promicanje zaštite novinarstva i sigurnosti novinara, Hrvatska.

¹⁵⁸ Mapiranje slobode medija, Hrvatska (od 13. svibnja 2022.).

suzbijanje pandemije bolesti COVID-19¹⁵⁹. Dionici navode da policijska tijela općenito postupaju nakon prijave nasilja nad novinarima¹⁶⁰.

Strateške tužbe protiv javnog sudjelovanja (SLAPP) usmjerene protiv novinara i dalje su vrlo zabrinjavajuće¹⁶¹. Strateške tužbe protiv javnog sudjelovanja i dalje su znatan financijski rizik za novinare i imaju bitan zastrašujući učinak na medije¹⁶². U anketi Hrvatskog novinarskog društva u ožujku 2022. nabrojena je 951 aktivna tužba protiv novinara i medija u Hrvatskoj (2021. bilo ih je 924, a 2020. njih 905)¹⁶³. Te tužbe, koje su često usmjerene protiv novinara osobno (a ne protiv medijske kuće), i dalje snažno utječu na dotične medijske kuće, ugrožavajući opstanak manjih, lokalnih medijskih kuća i slobodnih novinara¹⁶⁴. I dalje postoji niz primjera takvih tužbi koje su protiv novinara pokrenuli političari ili javni dužnosnici, uključujući suce¹⁶⁵. Mnoge strateške tužbe protiv javnog sudjelovanja pokrenute protiv novinara temelje se na optužbama za klevetu, sramoćenje ili uvredu¹⁶⁶. Dionici su više puta pozivali Vladu da riješi to pitanje¹⁶⁷. Stručna radna skupina za strateške tužbe protiv javnog sudjelovanja koju su osnovala hrvatska tijela održala je prve sastanke i radionicu¹⁶⁸. Iako uključeni predstavnici novinara općenito cijene osnivanje te skupine¹⁶⁹, čini se da je potrebno konkretnije djelovanje Vlade kako bi se riješio taj ozbiljan problem, i u pravnom okviru i u praktičnoj primjeni. Na primjer, dionici predlažu dekriminalizaciju klevete i ukazivanje sucima na pitanja povezana sa strateškim tužbama protiv javnog sudjelovanja¹⁷⁰. Kako je navedeno u Preporuci Komisije o strateškim tužbama

¹⁵⁹ Vijeće Europe, Platforma za promicanje zaštite novinarstva i sigurnosti novinara, Napadnuti novinari koji su izvještavali s prosvjeda povezanih s Covidom-19, br. 222/2021.; informacije Europske mreže nacionalnih institucija za ljudska prava za Izvješće o vladavini prava za 2022., str. 19.–21.; Reporteri bez granica, Hrvatska.

¹⁶⁰ Informacije primljene od Hrvatskog novinarskog društva i Sindikata novinara Hrvatske u okviru posjeta Hrvatskoj.

¹⁶¹ Reporteri bez granica, Hrvatska; Izvješće o vladavini prava za 2021., Poglavlje za Hrvatsku, str. 18.–19.

¹⁶² Organizacija Article 19 (2022.), Strateške tužbe protiv javnog sudjelovanja protiv novinara u cijeloj Europi, str. 41. informacije Europske mreže nacionalnih institucija za ljudska prava za Izvješće o vladavini prava za 2022., str. 19.–21.

¹⁶³ Prema dodatnim informacijama koje su dostavila hrvatska tijela: „Prema službenim podacima Ministarstva pravosuđa i uprave, kad je riječ o građanskim postupcima, u 2021. pokrenut je 271 postupak u kojem su tuženici bili novinari, u 2020. broj pokrenutih postupaka bio je 394, 2019. bilo ih je 314, a 2018. pokrenuto je 420 takvih građanskih postupaka.” Osim toga, u službenim podacima koje su dostavila hrvatska tijela navodi se da je 2021. pokrenuto 27 kaznenih postupaka kojima su obuhvaćeni novinari. Informacije primljene od Hrvatske za Izvješće o vladavini prava za 2022.

¹⁶⁴ Organizacija Article 19 (2022.), strateške tužbe protiv javnog sudjelovanja protiv novinara u cijeloj Europi, str. 41.

¹⁶⁵ Organizacija Article 19 (2022.), strateške tužbe protiv javnog sudjelovanja protiv novinara u cijeloj Europi, str. 42.; Vijeće Europe, Platforma za promicanje zaštite novinarstva i sigurnosti novinara, Protiv glavne urednice portala Telegram.hr Jelene Valentić pokrenuta nova tužba, br. 159/2022.

¹⁶⁶ Organizacija Article 19 (2022.), strateške tužbe protiv javnog sudjelovanja protiv novinara u cijeloj Europi, str. 41.

¹⁶⁷ Izvješće o vladavini prava za 2021., Poglavlje za Hrvatsku, str. 18.–19. i Izvješće o vladavini prava za 2020., Poglavlje za Hrvatsku, str. 14.–15.

¹⁶⁸ Informacije primljene od Hrvatske za Izvješće o vladavini prava za 2022., str. 44.

¹⁶⁹ Informacije primljene od Hrvatskog novinarskog društva i Sindikata novinara Hrvatske u okviru posjeta Hrvatskoj.

¹⁷⁰ Informacije primljene od Hrvatskog novinarskog društva i Sindikata novinara Hrvatske u okviru posjeta Hrvatskoj. Iako je kazneno djelo teškog sramoćenja uklonjeno iz Kaznenog zakona 2019., novinari se i dalje suočavaju sa slučajevima strateških tužbi protiv javnog sudjelovanja na temelju optužbi za klevetu, sramoćenje ili uvredu.

protiv javnog sudjelovanja¹⁷¹, izmjenama okvira trebalo bi osigurati postupovna jamstva kojima se odobrava prijevremeno odbacivanje očito neutemeljenih sudskih postupaka, da pravila koja se primjenjuju na klevetu nemaju neopravdani učinak na rad novinara, te postojanje otvorenog, slobodnog i pluralističkog medijskog okruženja¹⁷².

IV. OSTALA INSTITUCIJSKA PITANJA POVEZANA SA SUSTAVOM PROVJERE I RAVNOTEŽE

Hrvatska ima jednodomni parlamentarni sustav vlasti u kojem Ustavni sud može provoditi *ex post* ocjene ustavnosti, među ostalim u konkretnim predmetima koji se temelje na ustavnoj tužbi. Nacrte zakona mogu predlagati svi saborski zastupnici i članovi Vlade. Pučki pravobranitelj, sa statusom A¹⁷³, odgovoran za promicanje i zaštitu ljudskih prava i sloboda i vršitelj uloge nacionalne institucije za ljudska prava, Povjerenik za informiranje i Pravobranitelj za ravnopravnost spolova¹⁷⁴, koji ima ulogu tijela za ravnopravnost, neovisna su tijela koja su dio sustava provjere i ravnoteže.

Povećan su broj i trajanje javnih savjetovanja, pa je primjedbe mogao poslati veći broj sudionika. Broj javnih savjetovanja koja se provode na središnjem portalu za državna savjetovanja „e-Savjetovanja” koje koordinira Vladin ured za zakonodavstvo vratio se 2021. na uobičajenu razinu prije pandemije¹⁷⁵. Osim toga, prosječno trajanje savjetovanja povećalo se na 21 dan (17 dana 2020.); međutim, samo je oko 10 % savjetovanja trajalo dulje od 30 dana. Povećao se broj sudionika i primjedbi, a ujedno i broj potpuno ili djelomično prihvaćenih primjedbi¹⁷⁶. Nakon upozorenja Povjerenika za informiranje broj primjedbi na koje nije odgovoreno pao je na najnižu razinu od 2018.¹⁷⁷ U kolovozu 2021. pokrenut je dvogodišnji projekt kojim su uvedena postupovna i funkcionalna poboljšanja portala e-Savjetovanja, koji je ujedno i proširen na jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave¹⁷⁸. Dionici smatraju da se javna savjetovanja na internetu ne bi trebala provoditi nauštrb izravnih rasprava o nacrtima, koje imaju dodanu vrijednost u usporedbi s komentarima na internetu¹⁷⁹. Za poslovne dionike kvaliteta izrade zakonodavstva općenito je

¹⁷¹ Preporuka Komisije od 27.4.2022. o zaštiti novinara i boraca za ljudska prava uključenih u javno sudjelovanje od očito neosnovanih ili zlonamjernih sudskih postupaka („strateške tužbe protiv javnog sudjelovanja”), C(2022) 2428 final.

¹⁷² U Preporuci se predviđaju i druge mjere, među ostalim informiranje, osposobljavanje pravnih stručnjaka kao što su suci, mehanizmi za podupiranje novinara i drugih meta strateških tužbi protiv javnog sudjelovanja, kao i prikupljanje podataka, izvješćivanje i praćenje.

¹⁷³ U skladu s načelima koja se odnose na status nacionalnih institucija (Pariška načela).

¹⁷⁴ Treba napomenuti da se mandat Pravobranitelja za ravnopravnost spolova može prekinuti ako Sabor odbije prihvatiti njegovo ili njezino godišnje izvješće.

¹⁷⁵ Pisane informacije primljene od Povjerenika za informiranje u okviru posjeta Hrvatskoj.

¹⁷⁶ Tijekom 2021. održana su 823 savjetovanja (porast u odnosu na 749 u 2020.). U 2021. je 8 466 sudionika (7 211 u 2020.) podnijelo 23 476 mišljenja i prijedloga (21 797 u 2020.). Od tog je broja prihvaćeno oko 13 % (8 % u 2020.), a 9 % je djelomično prihvaćeno (7 % 2020.). Oko 28 % primjedbi nije prihvaćeno (oko 10 postotnih bodova više nego 2020.), a na 8 % nije odgovoreno. Pisane informacije primljene od Povjerenika za informiranje u okviru posjeta Hrvatskoj i Izvješće pučkog pravobranitelja za 2021., str. 25.

¹⁷⁷ Samo 7 % u 2021., u usporedbi s 34 % u 2020., 22 % u 2019. i 13 % u 2018. Pisane informacije primljene od Povjerenika za informiranje u okviru posjeta Hrvatskoj.

¹⁷⁸ Informacije primljene od Hrvatske za Izvješće o vladavini prava za 2022., str. 45.

¹⁷⁹ Informacije primljene od Kuće ljudskih prava u okviru posjeta Hrvatskoj.

važan čimbenik za povjerenje ulagača i razlog za zabrinutost u pogledu učinkovitosti zaštite ulaganja za 32 % poduzeća u Hrvatskoj¹⁸⁰.

Sabor je dodatno smanjio učestalost primjene hitnih postupaka, ali nedostatak snimanja glasovanja na nekim sjednicama na daljinu i dalje je problematičan. Sabor je 2021. donio 31 % zakona po hitnom postupku, što je smanjenje u odnosu na prethodne godine (51 % u 2020., 47 % u 2019.)¹⁸¹. U Izvješću o vladavini prava za 2021. utvrđeno je da IT sustav ne omogućuje snimanje glasovanja pojedinačnih zastupnika na sjednicama Sabora organiziranim putem pristupa na daljinu¹⁸². Snimanje glasovanja na sjednicama na daljinu, čije je objavljivanje važno za transparentnost demokratskog procesa i odgovornost zastupnika u Saboru, i dalje je ograničeno na situacije u kojima osoblje Sabora može ručno prebrojati glasove prebrojavanjem podignutih ruku zastupnika koji u sjednici sudjeluju na daljinu. Kao što je navedeno u Izvješću o vladavini prava za 2021., Sabor je zatražio od Vlade da mu sve dok je na snazi odluka o proglašenju epidemije tri puta godišnje podnosi izvješće o učincima provedbe Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti¹⁸³. Vlada je 2021. podnijela takva izvješća u siječnju, srpnju i rujnu, a 2022. u veljači¹⁸⁴. O njima se raspravljalo u Saboru i prihvaćena su većinom glasova.

Ustavni sud preispitivao je određene izvanredne mjere povezane s bolešću COVID-19, a zbog manjka resursa nakupili su se neriješeni predmeti. Od početka pandemije bolesti COVID-19 Ustavni sud donio je 80 presuda koje su se odnosile na izvanredne mjere, u kojima je preispitao pet zakona i 26 odluka Stožera civilne zaštite¹⁸⁵, koji je zakonom ovlašten za donošenje mjera ograničavanja¹⁸⁶. Na primjer, 21. prosinca 2021. Ustavni sud odbio je prijedlog za ocjenu ustavnosti Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti i Zakona o sustavu civilne zaštite. U svojoj je presudi Ustavni sud izrazio očekivanje da će ubuduće mjere poduzete u tom kontekstu sadržavati pisano objašnjenje kako bi oni na koje se odnose, kao i javnost, razumjeli zašto su određene mjere donesene i kako bi se dokazalo da su mjere u skladu s ustavnim načelom proporcionalnosti¹⁸⁷. Sud se bavio pitanjem svoje učinkovitosti i uspio je smanjiti broj neriješenih predmeta u odnosu na 2009. Međutim, na kraju 2021. neriješenih predmeta i dalje je bilo više od 6 000, a većina su bile ustavne tužbe¹⁸⁸. Iako je Sud 2021. riješio više predmeta (u usporedbi s 2020.), broj novih predmeta povećao se za 30 % u istom razdoblju. Sud trenutačno zapošljava oko 40 savjetnika i traži dodatna financijska sredstva kako bi ih mogao zaposliti više radi rješavanja zaostataka¹⁸⁹.

Hrvatska je 1. siječnja 2022. imala 25 bitnih presuda Europskog suda za ljudska prava koje još nisu provedene¹⁹⁰. U to vrijeme Hrvatska još nije provela 25 % bitnih presuda

¹⁸⁰ Na slici 55. u Pregledu stanja u području pravosuđa u EU-u za 2022. navodi se da su „[u]čestale promjene u zakonodavstvu ili zabrinutost u pogledu kvalitete zakonodavnog postupka” drugi najčešće navedeni razlog za zabrinutost u pogledu učinkovitosti zaštite ulaganja za poduzeća u Hrvatskoj.

¹⁸¹ Pisane informacije primljene od Sabora u okviru posjeta Hrvatskoj.

¹⁸² Izvješće o vladavini prava za 2021., Poglavlje za Hrvatsku, str. 21.

¹⁸³ Izvješće o vladavini prava za 2021., Poglavlje za Hrvatsku, str. 21.

¹⁸⁴ Pisane informacije primljene od Sabora u okviru posjeta Hrvatskoj i informacije primljene od Hrvatske za Izvješće o vladavini prava za 2022., str. 47.–48.

¹⁸⁵ Informacije primljene od Ustavnog suda u okviru posjeta Hrvatskoj.

¹⁸⁶ Izvješće o vladavini prava za 2021., Poglavlje za Hrvatsku, str. 20.

¹⁸⁷ Informacije primljene od Hrvatske za Izvješće o vladavini prava za 2022., str. 47.–48.

¹⁸⁸ Informacije primljene od Ustavnog suda u okviru posjeta Hrvatskoj.

¹⁸⁹ Informacije primljene od Ustavnog suda u okviru posjeta Hrvatskoj.

¹⁹⁰ Donošenje potrebnih provedbenih mjera za presude Europskog suda za ljudska prava nadzire Odbor ministara Vijeća Europe. Praksa je Odbora grupirati predmete protiv države za koje su potrebne slične

donesenih u posljednjih 10 godina, a prosječno vrijeme do provedbe presuda iznosilo je četiri godine i tri mjeseca¹⁹¹. U toj se broji uzima u obzir najstarija bitna presuda, na čiju se provedbu čekalo 14 godina i koja se odnosi na neprovođenje djelotvorne istrage o rasističkom napadu¹⁹², koja 1. siječnja 2022. i dalje nije bila provedena, ali je provedena u međuvremenu¹⁹³. Broj vodećih presuda koje još nisu provedene smanjio se 1. srpnja 2022. na 21¹⁹⁴.

Postoje problemi u pogledu provedbe preporuka pučkog pravobranitelja i pristupa informacijama. U 2021. izabrana je nova pučka pravobraniteljica i njezinih troje zamjenika. S obzirom na njezine proširene zadaće u pogledu zaštite prijavitelja nepravilnosti, povećana su financijska sredstva Ureda¹⁹⁵. Prema navodima pučke pravobraniteljice, unatoč nekim pozitivnim koracima u 2021. u pogledu pristupa informacijama o postupanju s nezakonitim migrantima, Ministarstvo unutarnjih poslova i dalje pravobraniteljici uskraćuje izravan pristup informacijama iz svojeg informacijskog sustava¹⁹⁶. Zakonom se pravobranitelju omogućuje pristup svim takvim vrstama informacija, a službenici zaposleni u Uredu pravobranitelja moraju proći odgovarajuću sigurnosnu provjeru za postupanje s tajnim podacima¹⁹⁷. Pravobranitelj sudjeluje i u savjetodavnoj ulozi neovisnog mehanizma praćenja¹⁹⁸. Prema Ministarstvu unutarnjih poslova, njegovim je pravilnikom propisano da policijski službenici ne mogu neovlaštenim osobama omogućiti pristup informacijskom sustavu Ministarstva (što bi predstavljalo tešku povredu službene dužnosti), a pravobranitelj

provedbene mjere, posebno opće mjere, i zajedno ih ispitati. Prvi slučaj u grupi određen je kao bitan predmet u pogledu nadzora općih mjera, a predmeti koji se ponavljaju unutar grupe mogu se zaključiti ako se procijeni da su poduzete sve moguće pojedinačne mjere potrebne za pravnu zaštitu podnositelja zahtjeva.

¹⁹¹ Sve podatke izračunava Europska mreža za provedbu, a temelje se na broju predmeta koji se smatraju neriješenima na krajnji godišnji datum 1. siječnja 2022. Vidjeti informacije Europske mreže za provedbu za Izvješće o vladavini prava za 2022., str. 32.

¹⁹² Presuda Europskog suda za ljudska prava od 31. svibnja 2007., *Šečić protiv Hrvatske*, 40116/02, neprovedeno od 2014.

¹⁹³ Provedba tog predmeta dovršena je 6. travnja 2022.

¹⁹⁴ Podaci iz internetske baze podataka Vijeća Europe (HUDOC).

¹⁹⁵ Za 12 % u 2021. i 2022. (u usporedbi s 2020.). Informacije primljene od Hrvatske za Izvješće o vladavini prava za 2022., str. 48. Pučka pravobraniteljica smatra da bi bio potreban četvrti zamjenik, posebno s obzirom na nove nadležnosti u pogledu prijavitelja nepravilnosti i na to da zamjenici imaju upravljačke odgovornosti. Treba napomenuti da u Uredu pučkog pravobranitelja ne postoje voditelji jedinica ili odjela. Informacije Europske mreže nacionalnih institucija za ljudska prava za Izvješće o vladavini prava za 2022., str. 4.

¹⁹⁶ Situacija se poboljšala 2021., kad je pravobraniteljici omogućen pristup informacijama u papirnatom obliku tijekom njezinih posjeta policijskim postajama (i najavljenih i nenajavljenih), ali ne i informacijama dostupnima u internetskom informacijskom sustavu policije (uključujući informacije o migrantima i postupanjima). Informacije Europske mreže nacionalnih institucija za Izvješće o vladavini prava za 2022., str. 5.; informacije primljene od Ureda pravobranitelja u okviru posjeta Hrvatskoj.

¹⁹⁷ Informacije primljene od Ureda pravobranitelja u okviru posjeta Hrvatskoj. U Izvješću o vladavini prava za 2021. navedeno je da su preporuke Europske mreže nacionalnih institucija za ljudska prava da se nacionalnim institucionalnim strukturama kao što je pravobranitelj omogućiti pristup informacijama kako bi se osigurala neovisne, pravilne i brze istrage posebno relevantne s obzirom na navode o prisilnom vraćanju na vanjskim granicama i za dosljedno poštovanje temeljnih prava poštuju. Izvješće o vladavini prava za 2021., Poglavlje za Hrvatsku, str. 20.–21.

¹⁹⁸ Savjetodavni odbor neovisnog mehanizma praćenja sastoji se od predstavnika Europske komisije, Agencije za temeljna prava, Frontexa, EASO-a, pučke pravobraniteljice, pravobraniteljice za djecu, pravobraniteljice za ravnopravnost spolova te predstavnika Međunarodne organizacija za migracije i UNCHR-a. Informacije primljene od Hrvatske za Izvješće o vladavini prava za 2022., str. 48.

može zatražiti ispis podataka iz informacijskog sustava¹⁹⁹. Kad je riječ o preporukama iz godišnjih izvješća pučkog pravobranitelja, Vladin ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina, koji je službeno zadužen za sustavno praćenje njihove provedbe, trenutačno prikuplja podatke od niza vladinih tijela u svrhu pripreme sveobuhvatnog odgovora na izvješće pučkog pravobranitelja za 2021. Prema mišljenju pravobraniteljice, Vladin ured dosad nije ispunjavao tu obvezu²⁰⁰. Vlada je u prosincu 2021. osnovala Savjet za ljudska prava, novo savjetodavno tijelo, koje je održalo prvu sjednicu o odgovoru Vlade na preporuke pravobraniteljice²⁰¹. Prema navodima pučke pravobraniteljice, proteklih su godina nacionalna tijela provela 26 % preporuka iz izvješća za 2018. i samo 20 % preporuka navedenih u izvješću za 2019., udio koji se povećao na 43 % preporuka danih u izvješću za 2020.²⁰² Nadalje, Vlada nije odgovorila na otprilike 50 % preporuka koje je pučka pravobraniteljica iznijela u izvješću za 2020. (60 % preporuka navedenih u izvješću za 2019.)²⁰³. Novoizabrana pravobraniteljica morala je 2021. Saboru predstaviti tri godišnja izvješća odjednom, o kojima se do tada još nije raspravljalo (za razdoblje 2018. – 2020.)²⁰⁴, što prema njezinu mišljenju čini rezultate izvješća manje relevantnima i negativno utječe na provedbu preporuka²⁰⁵.

Iako su poduzete određene pripreme, Vlada nije postigla napredak u izradi i donošenju Nacionalnog plana stvaranja poticajnog okruženja za razvoj civilnoga društva od 2021. do 2027.²⁰⁶ U Izvješću o vladavini prava za 2021. utvrđeno je da je taj nacionalni plan, namijenjen daljnjem poboljšanju pravnog, financijskog i institucijskog sustava podupiranja aktivnosti organizacija civilnog društva, još uvijek u pripremi²⁰⁷. Vladin Ured za suradnju s nevladinim organizacijama poduzeo je 4. veljače 2022. korake za imenovanje članova stručne radne skupine za izradu nacionalnog plana, koji bi trebali početi s radom u jesen²⁰⁸. Taj Vladin ured ugovorio je 2021. 94 projekta u vrijednosti od otprilike 5,7 milijuna EUR iz Europskog socijalnog fonda²⁰⁹. Smatra se da je građanski prostor u Hrvatskoj sužen²¹⁰. Tijekom kampanje za lokalne izbore u Zagrebu u svibnju 2021. određene političke stranke

¹⁹⁹ U tom je pogledu Uprava granične policije izradila predložak obrasca za primanje zahtjeva pravobranitelja za ispise iz informacijskog sustava Ministarstva unutarnjih poslova. Pisane informacije koje je Ministarstvo unutarnjih poslova dostavilo nakon posjeta Hrvatskoj.

²⁰⁰ Informacije Europske mreže nacionalnih institucija za Izvješće o vladavini prava za 2022., str. 6. Pravobraniteljica prati provedbu preporuka iz godišnjeg izvješća.

²⁰¹ Savjet se sastoji od vladinih i nevladinih članova, a predsjedica mu potpredsjednica Vlade. Vlada Republike Hrvatske (2022.), priopćenje za medije, Vlada osniva Savjet za ljudska prava. Na drugom sastanku održanom 25. travnja 2022. tema je bila i preporuka pučke pravobraniteljice. Vlada Republike Hrvatske (2022.), priopćenje za medije, Vlada osniva Savjet za ljudska prava.

²⁰² Izvješće pučkog pravobranitelja za 2021., str. 208. – 209., i informacije primljene od Ureda pravobranitelja u okviru posjeta Hrvatskoj.

²⁰³ Informacije primljene od Ureda pravobranitelja u okviru posjeta Hrvatskoj.

²⁰⁴ Informacije Europske mreže nacionalnih institucija za Izvješće o vladavini prava za 2022., str. 5.

²⁰⁵ Informacije Europske mreže nacionalnih institucija za Izvješće o vladavini prava za 2022., str. 5.–6.

²⁰⁶ Izvješće o vladavini prava za 2021., Poglavlje za Hrvatsku, str. 22.

²⁰⁷ Izvješće o vladavini prava za 2021., Poglavlje za Hrvatsku, str. 22. Nacionalni plan bio bi nastavak sličnih prethodnih strateških dokumenata, odnosno Nacionalne strategije za stvaranje poticajnog okruženja za razvoj civilnog društva za razdoblje 2006.–2011. i Nacionalne strategije za stvaranje poticajnog okruženja za razvoj civilnog društva za razdoblje 2012.–2016.

²⁰⁸ Informacije primljene od Hrvatske za Izvješće o vladavini prava za 2022., str. 50.

²⁰⁹ U okviru poziva na podnošenje prijedloga „Jačanje kapaciteta organizacija civilnog društva za odgovaranje na potrebe lokalne zajednice”. Informacije primljene od Hrvatske za Izvješće o vladavini prava za 2022., str. 51.

²¹⁰ Ocjena CIVICUS-a za Hrvatsku; ocjene su na ljestvici od pet kategorija definirane kako slijedi: otvoren, sužen, ometan, ograničen i zatvoren.

provodile su elemente kampanje ocrnjivanja i dezinformiranja protiv organizacija civilnog društva²¹¹. Prema mišljenju jednog dionika, administrativno opterećenje u javnim natječajima i dugotrajni postupci za dobivanje financiranja ugrožavaju financijsku održivost sektora organizacija civilnog društva²¹².

²¹¹ FRANET (2022.), Istraživanje po zemljama– Pravno okruženje i prostor za djelovanje organizacija civilnog društva u podupiranju temeljnih prava – Hrvatska, str. 3.

²¹² Informacije Europskog građanskog foruma za Izvješće o vladavini prava za 2022., str. 4. Posljednjih su godina uvedene određene promjene u financiranju organizacija civilnog društva, u skladu s relevantnim strateškim okvirom, a dijelom kao odgovor na nedavne krize (pandemiju bolesti COVID-19, potrese). Opći okvir za financiranje definiran je u Uredbi o kriterijima, mjerilima i postupcima financiranja i ugovaranja programa i projekata od interesa za opće dobro koje provode nevladine udruge iz 2015., čiji je cilj osigurati sustavniju financijsku potporu programima i projektima koje provode organizacije civilnog društva. Pisane informacije koje je Vlada dostavila nakon posjeta Hrvatskoj.

Prilog I.: Popis izvora prema abecednom redoslijedu*

* Popis informacija primljenih u okviru savjetovanja za Izvješće o vladavini prava za 2022. dostupan je na https://ec.europa.eu/info/publications/2022-rule-law-report-targeted-stakeholder-consultation_en.

Organizacija Article 19 (2022.), strateške tužbe protiv javnog sudjelovanja protiv novinara u cijeloj Europi <https://www.article19.org/wp-content/uploads/2022/03/A19-SLAPPs-against-journalists-across-Europe-Regional-Report.pdf>.

Udruga hrvatskih sudaca (2022.), Izjava: inicijativa za ocjenu ustavnosti sigurnosnih provjera, <http://uhs.hr/archives/1747>.

Udruženje sudaca (2022.), Izjava predsjednika, <http://uhs.hr/archives/1602>.

Centar za medijski pluralizam i slobodu medija (2021.), Alat za praćenje medijskog pluralizma za 2021. Izvješće za Hrvatsku.

Centar za medijski pluralizam i slobodu medija (2022.), Alat za praćenje medijskog pluralizma za 2022. Izvješće za Hrvatsku.

Civicus – praćenje prostora civilnog društva – Hrvatska <https://monitor.civicus.org/country/croatia/>.

Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa (2022.), pisane informacije primljene od Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa u okviru posjeta zemlji.

Preporuka Komisije (EU) 2022/758 o zaštiti novinara i boraca za ljudska prava uključenih u javno sudjelovanje od očito neosnovanih ili zlonamjernih sudskih postupaka („strateške tužbe protiv javnog sudjelovanja”)

Povjerenik Didier Reynders (2021.), pismo od 1. prosinca 2021. ministru pravosuđa g. Malenici.

Ustavni sud (2018.), odluka od 18. prosinca 2018., *U-III-1709/2018* <https://sljeme.usud.hr/usud/praksaw.nsf/fOdluka.xsp?action=openDocument&documentId=C12570D30061CE54C1258376002E2768>.

Ustavni sud (2018.), rješenje od 22. svibnja 2018., *U-I-3684/2015* https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2018_06_57_1183.html?msclid=fd344382a63611eca4ecb0179b8f761b.

Ustavni sud (2020.), odluka od 17. rujna 2020., *U-III-2390/2019* <https://sljeme.usud.hr/usud/praksaw.nsf/fOdluka.xsp?action=openDocument&documentId=C12570D30061CE54C12585E60041C6A0>.

Ustavni sud (2022.), rješenje od 16. svibnja 2022., *U-I-2215/2022*, *U-I-2751/2022* i *U-I-2875/2022* <https://sljeme.usud.hr/Usud/Praksaw.nsf/C12570D30061CE54C1258844003DCA0C/%24FILE/U-I-2215-2022%20i%20dr.pdf>.

Vijeće Europe, Platforma za promicanje zaštite novinarstva i sigurnosti novinara, Hrvatska <https://fom.coe.int/en/alerte?years=2022&typeData=1&time=1653914309287>.

Vijeće Europe (2022.), Platforma za zaštitu novinarstva i sigurnost novinara, dogradonačelnik Splita zaprijetio Nikolini Lulić, urednici i novinarki Slobodne Dalmacije, br. 77/2022. <https://fom.coe.int/alerte/detail/107637182>.

Vijeće Europe: Odbor ministara (2000.), Preporuka CM/Rec(2000)19 Odbora ministara o ulozi državnog odvjetništva u sustavu kaznenog pravosuđa.

Vijeće Europe: Odbor ministara (2010.), Preporuka CM/Rec(2010)12 Odbora ministara državama članicama o sucima: *neovisnost, učinkovitost i odgovornosti*.

Vijeće Europe: Venecijanska komisija (2016.), Kontrolni popis vladavine prava (CDL-AD(2016)007rev).

Vijeće Europe: Venecijanska komisija, (2021.), Moldova – Zajedničko mišljenje Venecijanske komisije i Glavne uprave za ljudska prava i vladavinu prava Vijeća Europe o određenim mjerama koje se odnose na odabir kandidata za administrativne položaje u tijelima samouprave sudaca i tužitelja i izmjenu nekih normativnih akata (CDL-AD(2021)046).

Vijeće Europe: Venecijanska komisija (2022.), Hrvatska – Mišljenje br. 1073/2021 o uvođenju postupka obnove sigurnosne provjere izmjenama Zakona o sudovima, CDL(2022)005.

Vijeće Europske unije (2021.), Provedbena odluka Vijeća od 16. srpnja 2021. o odobrenju ocjene plana za oporavak i otpornost Hrvatske s Prilogom, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10687-2021-INIT/HR/pdf> i https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CONSIL:ST_10680_2021_ADD_1&qid=1648472422094&from=EN.

Vlada Hrvatske (2022.), Informacije primljene od Hrvatske za Izvješće o vladavini prava za 2022.

Vlada Hrvatske (2022.), priopćenje za medije: Vlada osniva Savjet za ljudska prava, <https://vlada.gov.hr/vijesti/vlada-imenovala-savjet-za-ljudska-prava/33780>.

Vlada Hrvatske (2022.), priopćenje za medije: Održana druga sjednica Savjeta za ljudska prava, <https://ljudskaprava.gov.hr/vijesti/odrzana-2-sjednica-savjeta-za-ljudska-prava/1069>.

Vlada Hrvatske (2021.), priopćenje za medije: Hrvatski sabor imenuje Roberta Šveba novim glavnim ravnateljem HRT-a, <https://www.sabor.hr/en/press/news/croatian-parliament-appoints-robert-sveb-new-hrt-director-general>.

Hrvatski sabor (2021.), Strategija sprječavanja korupcije za razdoblje od 2021. do 2030. https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2021_11_120_2069.html?msclkid=d70f04b9ae9411ecb759e10e3dee3f1c

Hrvatski sabor (2022.), pisane informacije primljene od Hrvatskog sabora u okviru posjeta zemlji.

Direktiva (EU) 2018/1808 o izmjeni Direktive 2010/13/EU o koordinaciji određenih odredaba utvrđenih zakonima i drugim propisima u državama članicama o pružanju audiovizualnih medijskih usluga (Direktiva o audiovizualnim medijskim uslugama) u pogledu promjenjivog stanja na tržištu.

Direktiva (EU) 2019/1937 o zaštiti osoba koje prijavljuju povrede prava Unije.

Glavna uprava za komunikaciju (2019.), Flash Eurobarometar br. 482: stavovi poduzeća o korupciji u EU-u.

Glavna uprava za komunikaciju (2020.), Posebno istraživanje Eurobarometra br. 502: korupcija.

Glavna uprava za komunikaciju (2022.), Flash Eurobarometar br. 507: stavovi poduzeća o korupciji u EU-u.

Glavna uprava za komunikaciju (2022.), Posebno istraživanje Eurobarometra br. 523: korupcija.

ENNHRI (2022.), Informacije Europske mreže nacionalnih institucija za ljudska prava za Izvješće o vladavini prava za 2022.

Europsko udruženje sudaca (2022.), Mišljenje o sigurnosnim provjerama sudaca, 7. veljače 2022., http://uhs.hr/wp-content/uploads/2022/02/EAJ_Opinion-for-The-Association-of-Croatian-Judges-on-repeated-security-checks.pdf.

Europski građanski forum (2022.), Informacije Europskog građanskog foruma za Izvješće o vladavini prava za 2022.

Europska komisija (2020.), Izvješće o vladavini prava za 2020., Poglavlje za Hrvatsku.

Europska komisija (2020.), Pregled stanja u području pravosuđa u EU-u za 2020.

Europska komisija (2021.), Izvješće o vladavini prava za 2021., Poglavlje za Hrvatsku.

Europska komisija (2021.), Pregled stanja u području pravosuđa u EU-u za 2021.

Europska komisija (2022.), Pregled stanja u području pravosuđa u EU-u za 2022.

Europski sud za ljudska prava, presuda od 31. svibnja 2007., *Šečić protiv Hrvatske*, 40116/02.

Europska mreža za provedbu (2022.), Informacije Europskog građanskog foruma za Izvješće o vladavini prava za 2022.

Franet, Centar za mirovne studije, Kuća za ljudska prava Zagreb (2022.), Istraživanje po zemljama – Pravno okruženje i prostor za djelovanje organizacija civilnog društva u podupiranju temeljnih prava – Hrvatska, Beč, Agencija EU-a za temeljna prava <https://fra.europa.eu/en/publication/2022/civic-space-2022-update#country-related>.

GONG (2022.), Informacije GONG-a za Izvješće o vladavini prava za 2022.

GRECO (2019.), Peti evaluacijski krug – Izvješće o sukladnosti za Hrvatsku o sprječavanju korupcije i promicanju integriteta u središnjoj državi (najviše izvršne funkcije) i tijelima kaznenopravnog progona.

Povjerenik za informiranje (2022.), pisane informacije primljene od Povjerenika za informiranje u okviru posjeta zemlji.

Ministarstvo pravosuđa i uprave (2022.), pisane informacije primljene od Ministarstva pravosuđa i uprave u okviru posjeta zemlji.

OECD (2002.), Borba protiv transnacionalnog podmićivanja u Hrvatskoj, Ocjena pravnih i političkih okvira <https://doi.org/10.1787/90d486ae-en>.

Pučki pravobranitelj (2020.), Izvješće za 2019., <https://www.ombudsman.hr/hr/download/izvjesce-pucke-pravobraniteljice-za-2019-godinu/?wpdmdl=7580&refresh=6283951a220471652790554>.

Pučki pravobranitelj (2021.), Izvješće za 2020., <https://www.ombudsman.hr/hr/download/izvjesce-pucke-pravobraniteljice-za-2020-godinu/?wpdmdl=10845&refresh=623b449e210741648051358>.

Pučki pravobranitelj (2022.), Izvješće za 2021., <https://www.ombudsman.hr/hr/download/izvjesce-pucke-pravobraniteljice-za-2021-godinu/?wpdmdl=13454&refresh=628394b9bf4e41652790457>.

Reporteri bez granica (2022.), Svjetski indeks slobode medija – Hrvatska <https://rsf.org/en/country/croatia>.

Državno odvjetništvo (2022.), Izvješće za 2021. https://dorh.hr/sites/default/files/dokumenti/2022-04/DORH_IZVJESCE_2021.pdf.

Državno odvjetništvo (2022.), pisane informacije primljene od Državnog odvjetništva u okviru posjeta zemlji.

Državni ured za reviziju (2022.), pisane informacije primljene od Državnog ureda za reviziju u okviru posjeta Hrvatskoj.

Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave (2022.), pisane informacije primljene od Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave u okviru posjeta zemlji.

Državno sudbeno vijeće (2021.), Izvješće o radu Državnog sudbenog vijeća za 2020. <https://drzavnosudbenovijece.hr/hr/izvjesca-o-radu>.

Državno sudbeno vijeće (2022.), Izvješće o radu Državnog sudbenog vijeća za 2021. <https://drzavnosudbenovijece.hr/hr/izvjesca-o-radu>.

Vrhovni sud (2022.), Izvješće za 2021., <http://www.vsrh.hr/custompages/static/HRV/files/2022dok/Izvjestaji/Izvj%C5%A1%C4%87e%20za%202021.pdf>.

Vrhovni sud (2022.), Izvješće za 2021., <http://www.vsrh.hr/custompages/static/HRV/files/2022dok/Izvjestaji/Izvj%C5%A1%C4%87e%20za%202021.pdf>.

Vrhovni sud: *Opća sjednica (2021.), Mišljenje o kandidatima za predsjednika Vrhovnog suda*, <http://www.vsrh.hr/CustomPages/Static/HRV/Files/Sjednice/Misljene-opca%20sjednica%202021.pdf>.

Vrhovni sud: *Opća sjednica (2021.), izjava: neprihvatljive su periodične sigurnosne provjere sudaca*, <http://www.vsrh.hr/CustomPages/Static/HRV/Files/2021dok/Priopcenja/O%C4%8CITOVANJE%20na%20nacrt%20Kona%C4%8Dnog%20prijedloga%20ZID-a%20Zakona%20o%20sudovima.pdf>.

Vrhovni sud: *Opća sjednica (2022.), izjava: inicijativa za ocjenu ustavnosti sigurnosnih provjera*, <http://www.vsrh.hr/EasyWeb.asp?pcpid=564>.

Vrhovni sud: *Predsjednik (2022.), Dopis o vanjskim aktivnostima sudaca Državnom sudbenom vijeću, Udruzi hrvatskih sudaca, Ministarstvu pravosuđa i uprave, Saboru, Novinarskom društvu i nevladinom Centru za demokraciju i pravo Miko Tripalo*, <http://www.vsrh.hr/CustomPages/Static/HRV/Files/2022dok/Priopcenja/IZVANSUDSKE%20AKTIVNOSTI%20SUDACA%20-%20prijedlog.pdf>.

Sindikata novinara (2022.), *Izjava: Podrška neovisnosti lokalnih medija*, <https://www.snh.hr/en/izjava-o-podrsi-neovisnosti-lokalnih-medija-skupstine-efj-a/>.

Transparency International (2022.), *Indeks percepcije korupcije za 2021.*

Prilog II.: Posjet Hrvatskoj

Službe Komisije održale su u veljači 2022. virtualne sastanke sa sljedećim organizacijama:

- Agencijom za elektroničke medije,
- Udrugom hrvatskih sudaca (sudac Damir Kontrec),
- Odvjetničkom komorom,
- Centrom za mirovne studije,
- Povjerenstvom za odlučivanje o sukobu interesa,
- Ustavnim sudom,
- Hrvatskim novinarskim društvom,
- hrvatskom Udrugom novinskih izdavača,
- Crosolom,
- udrugom GONG,
- Uredom za zakonodavstvo Vlade Republike Hrvatske,
- Uredom za udruge,
- HRT-om – Hrvatskom radiotelevizijom (s glavnim ravnateljem i ravnateljicom programa),
- Kućom ljudskih prava,
- Ministarstvom kulture i medija,
- Ministarstvom pravosuđa i uprave,
- Uredom povjerenika za informiranje,
- Uredom pučke pravobraniteljice,
- Nacionalnim vijećem Hrvatskog sabora za praćenje provedbe Strategije suzbijanja korupcije,
- PNUSKOK-om, specijaliziranom policijom za borbu protiv korupcije,
- tajništvom Sabora,
- Državnoodvjetničkim vijećem,
- Državnim odvjetništvom Republike Hrvatske (uključujući USKOK, specijalizirano tužiteljstvo za borbu protiv korupcije),
- Državnim uredom za reviziju,
- Državnom komisijom za kontrolu postupaka javne nabave,
- Državnim sudbenim vijećem,
- Vrhovnim sudom,
- Sindikatom novinara Hrvatske.

* Komisija je održala i niz horizontalnih sastanaka sa sljedećim organizacijama:

- organizacijom Amnesty International,
- organizacijom Article 19,
- Savezom građanskih sloboda za Europu,
- mrežom „Civilno društvo Europe”,
- Europskim centrom za slobodu tiska i medija,
- Europskim građanskim forumom,
- Europskom federacijom novinara,
- Europskim partnerstvom za demokraciju,
- Europskim forumom mladih,
- organizacijom Free Press Unlimited,
- organizacijom Human Rights Watch,
- organizacijom ILGA Europe,
- Međunarodnom federacijom za ljudska prava (FIDH),
- Međunarodnim institutom za medije,
- Institutom za europsku politiku otvorenog društva (OSEPI),
- organizacijom *Osservatorio Balcani e Caucaso Transeuropa*,

- organizacijom Philea,
- Reporterima bez granica,
- organizacijom Transparency International Europa.