

Usvojeno: 20. lipnja 2014. **Public**

Objava: 25. lipnja 2014. GrecoEval IV Rep (2013) 7E

**ČETVRTI EVALUACIJSKI KRUG**

Sprječavanje korupcije kod   
saborskih zastupnika, sudaca i državnih odvjetnika

**EVALUACIJSKO IZVJEŠĆE**

**HRVATSKA**

Usvojio GRECO na svojoj 64. plenarnoj sjednici   
(Strasbourg, 16.-20. lipnja 2014.)

‘[/

**ČETVRTI EVALUACIJSKI KRUG**

**SADRŽAJ**

[SAŽETAK 3](#_Toc392598976)

[I. UVOD I METODOLOGIJA 3](#_Toc392598977)

[II. KONTEKST 3](#_Toc392598978)

[III. SPRJEČAVANJE KORUPCIJE KOD SABORSKIH ZASTUPNIKA 3](#_Toc392598979)

[Pregled parlamentarnog sustava 3](#_Toc392598980)

[Transparentnost zakonodavnog procesa 3](#_Toc392598981)

[Novčane naknade i dodaci 3](#_Toc392598982)

[Etička načela i pravila ponašanja 3](#_Toc392598983)

[Sukob interesa 3](#_Toc392598984)

[Zabrana ili ograničavanje određenih aktivnosti 3](#_Toc392598985)

[Darovi 3](#_Toc392598986)

[Nespojivost dužnosti i sporedne djelatnosti 3](#_Toc392598987)

[Financijski interesi, ugovori s državnim institucijama 3](#_Toc392598988)

[Ograničenja nakon prestanka mandata 3](#_Toc392598989)

[Zlouporaba povjerljivih informacija i kontakti s trećim osobama 3](#_Toc392598990)

[Zlouporaba javnih resursa 3](#_Toc392598991)

[Imovinska kartica, dohodak, odgovornosti i interesi 3](#_Toc392598992)

[Nadzor i provedba 3](#_Toc392598993)

[Savjeti, obuka i svijest 3](#_Toc392598994)

[IV. SPREČAVANJE KORUPCIJE KOD SUDACA 3](#_Toc392598995)

[Pregled pravosudnog sustava 3](#_Toc392598996)

[Angažman, napredovanje i uvjeti službe 3](#_Toc392598997)

[Vođenje spisa i postupci 3](#_Toc392598998)

[Etička načela, pravila ponašanja i sukob interesa 3](#_Toc392598999)

[Zabrana ili ograničavanje određenih aktivnosti 3](#_Toc392599000)

[Nespojivost i sekundarne djelatnosti, ograničenja nakon prestanka mandata 3](#_Toc392599001)

[Izuzimanje i rutinsko povlačenje 3](#_Toc392599002)

[Darovi 3](#_Toc392599003)

[Zlouporaba povjerljivih informacija i kontakti s trećim osobama 3](#_Toc392599004)

[Imovinska kartica, dohodak, odgovornosti i interesi 3](#_Toc392599005)

[Nadzor i provedba 3](#_Toc392599006)

[Savjeti, obuka i svijest 3](#_Toc392599007)

[V. SPREČAVANJE KORUPCIJE U ODNOSU NA DRŽAVNO ODVJETNIŠTVO 3](#_Toc392599008)

[Pregled državnog odvjetništva 3](#_Toc392599009)

[Angažman, napredovanje i uvjeti službe 3](#_Toc392599010)

[Vođenje spisa i postupci 3](#_Toc392599011)

[Etička načela, pravila ponašanja i sukob interesa 3](#_Toc392599012)

[Zabrana ili ograničavanje određenih aktivnosti 3](#_Toc392599013)

[Nekompatibilnosti i pristup, ograničenja nakon raskida radnog odnosa 3](#_Toc392599014)

[Izuzeće i rutinsko povlačenje 3](#_Toc392599015)

[Darovi 3](#_Toc392599016)

[Zloupotreba povjerljivih informacija i kontakti s trećim osobama 3](#_Toc392599017)

[Imovinska kartica, dohodak, odgovornosti i interesi 3](#_Toc392599018)

[Nadzor i provedba 3](#_Toc392599019)

[Savjeti, obuka i svijest 3](#_Toc392599020)

[VI. PREPORUKE I DALJNJE POSTUPANJE 3](#_Toc392599021)

# 

# SAŽETAK

1. Dana 1. srpnja 2013. godine Hrvatska je pristupila Europskoj uniji. Dok se pripremala za pristupanje Hrvatska je poduzela značajne napore na prilagođavanju i usklađivanju svog zakonskog i institucionalnog okvira s okvirima njenih EU partnera. Sad je došlo vrijeme da se te promjene i primijene te da se učinkovito ugrade u radne prakse i kulturu. Glede suzbijanja korupcije, relevantna Strategija i Akcijski plan postoje od 2008. godine te se kontinuirano i redovito ažuriraju i prate – za što su zajednički zaduženi Vlada, Sabor i organizacije civilnog društva. Osnivanje Ureda za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta (USKOK)2001. godine predstavlja ključnu prekretnicu procesa koja je dovela do porasta broja uspješnih kaznenih progona i zapljene imovine, od kojih su neki uključivali i određene visoko pozicionirane osobe iz političkog života.
2. Iako je poduzeto puno ohrabrujućih koraka, uz osiguranu uključenost i nadzor javnosti nad dinamikom provedenih reformi, hrvatski građani smatraju korupciju velikim problemom. Ova je negativna percepcija osobito uznemirujuća s obzirom na pravosuđe i političare. Pojam sukoba interesa nije uvijek u potpunosti jasan jer postoji tendencija da ga se povezuje s inkriminirajućim ponašanjem. Također, neki slučajevi sukoba interesa nisu bili zadovoljavajuće riješeni u očima građana. Uloga Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa osobito je značajna u smislu pružanja prilagođenih smjernica i savjeta o primjenjivim pravilima i logičkoj podlozi koja stoji iz njih, kao i promicanja samouprave i usklađenosti sa specifičnim područjima javnih službi.
3. Što se tiče saborskih zastupnika, uvedene su mjere kojima se povećava transparentnost njihovog rada i javnog sudjelovanja u zakonodavnim procesima. Kultura prevencije i izbjegavanja mogućih sukoba interesa treba biti u potpunosti ugrađena u rad Sabora: potrebno je usvojiti etički kodeks te oblikovati interne mehanizme samokontrole i odgovornosti. S obzirom na to da se najviše skandala vezanih uz Sabor odnosilo na zastupnike koji su također gradonačelnici (a korupcijske afere su se dogodile u svezi lokalnog mandata), potrebno je posvetiti osobitu pažnju pitanjima integriteta koja se mogu pojaviti kad se obnaša takva dvostruka dužnost. Kako bi se postiglo povjerenje građanstva u instituciju Sabora, od ključne je važnosti osigurati i očuvati kulturu moralnosti u Saboru. Ostvarenje etičke infrastrukture u Saboru zahtijeva kontinuiranu pažnju i puno poštivanje koncepata političke odgovornosti i nulte tolerancije prema korupciji. Što se više pažnje posvećuje sprječavanju, to će dugoročno biti potrebno manje prisilnih mjera.
4. Pravosudna reforma je značajno poboljšala neovisnost i učinkovitost pravosuđa. Rješavanje opsežnih zaostataka u sudskim slučajevima i dalje predstavlja veliki izazov, osobito stoga što se s gospodarskom krizom broj sudskih slučajeva povećao (npr. stečajni postupci). Nedostaje sustavno ispitivanje razloga javnog nepovjerenja u pravosuđe, iako ne postoje nikakvi dokazi o strukturalnoj korupciji sustava. Izuzetno je važno utvrditi korijene tog percepcijskog jaza te potom razviti ciljane mjere za njegovo rješavanje. To također zahtijeva da se paralelno razvije ciljana komunikacijska politika koja bi odražavala bitne reforme koje su već uvedene, kao i one koje su u planu. Postojeći bi se mehanizmi za očuvanje neovisnosti pravosuđa - ne samo u zakonu, već i u praksi, u slučajevima političke klevete koja se ne temelji na dokazima - mogli unaprijediti. I na kraju, iako i suci i državno odvjetništvo posjeduju svoje vlastite etičke kodekse te su se dužni očitovati o osobnoj imovini, relevantni mehanizmi za savjetovanje i odgovornost sudaca i državnih odvjetnika mogli bi se poboljšati i unaprijediti, čime bi se neetičko ponašanje lakše sprječavalo, teže počinilo, a brže otkrivalo, što bi u konačnici moglo povratiti povjerenje javnosti u pravosuđe.

# I. UVOD I METODOLOGIJA

1. Hrvatska je pristupila GRECO-u 2000. godine te je od svog pristupanja bila uključena u evaluaciju u okviru GRECO-vog prvog (u svibnju 2002. godine), drugog (u prosincu 2005. godine) i trećeg (u prosincu 2009. godine) evaluacijskog kruga. Relevantna Evaluacijska izvješća, kao i posljedična Izvješća o usklađenosti, dostupna su na internetskoj stranici GRECO-a ([www.coe.int/greco](http://www.coe.int/greco)).
2. GRECO-ov sadašnji četvrti Evaluacijski krug, koji je pokrenut 1. siječnja 2012. godine, obrađuje „Sprječavanje korupcije kod saborskih zastupnika, sudaca i državnih odvjetnika“. Odabirom ove teme, GRECO otvara nova područja ispitivanja i ističe multidisciplinarnost svojih ovlasti. U isto vrijeme, ova tema ima jasne poveznice s GRECO-vim prijašnjim radom, osobito s Prvim evaluacijskim krugom, koji je postavio snažan naglasak na neovisnost pravosuđa; s Drugim evaluacijskim krugom koji je posebno istražio izvršni dio javne uprave; kao i s Trećim evaluacijskim krugom, koji se usredotočio na optužbe o korupciji (uključujući one koje su se odnosile na saborske zastupnike, suce i državne odvjetnike) te sprječavanje korupcije u smislu političkog financiranja.
3. Ista se prioritetna pitanja u odnosu na sve osobe/funkcije obuhvaćene procjenom obrađuju u okviru Četvrtog evaluacijskog kruga, a to su:

* Etička načela, pravila ponašanja i sukob interesa;
* Zabrana ili ograničavanje određenih aktivnosti;
* Imovinska kartica, dohodak, odgovornosti i interesi;
* Provedba primjenjivih pravila;
* Svijest.

1. Što se tiče parlamentarnih zborova, evaluacija se usredotočuje na zastupnike u nacionalnim parlamentima, uključujući sve domove parlamenta i bez obzira na to jesu li zastupnici imenovani ili birani. Što se tiče pravosuđa i ostalih dionika u predsudskim i sudskim postupcima, evaluacija se usredotočuje na državne odvjetnike i suce – profesionalne suce i suce porotnike – bez obzira na to o kojoj se vrsti suda radi, te koji su podložni nacionalnom zakonodavstvu i regulativi.
2. U pripremi ovog izvješća GRECO je koristio odgovore na Evaluacijski upitnik (Greco Eval IV Rep (2013) 7 REPQUEST) koje je dala Hrvatska, kao i ostale podatke, uključujući informacije prikupljene od civilnog društva. Osim toga, evaluacijski tim GRECO-a (dalje u tekstu: „GET“) od 21. do 25. listopada 2013. godine bio je na terenskom radu u Hrvatskoj. Članovi GET-a bili su: gosp. Alastair BROWN, sudac Ovrhovoditeljskog suda u Tayside, Central i Fife, Ovrhovoditeljski sud, Dundee (Ujedinjeno Kraljevstvo); gđa. Anca JURMA, Glavna tužiteljica, Služba za međunarodnu suradnju, Nacionalni direktorat za suzbijanje korupcije, Ured tužitelja pri Visokom sudu za kasaciju i pravdu (Rumunjska); gosp. Kenneth KELLNER, Odvjetnik-savjetnik, Ured za pravosudna pitanja, Ministarstvo pravosuđa Sjedinjenih Američkih Država (Sjedinjene Američke Države) i gđa. Marja TUOKILA, Savjetnica Odbora za pravna pitanja, Parlament (Finska). Administrativnu i ostalu podršku GET-u pružala je gđa. Laura SANZ-LEVIA iz Tajništva GRECO-a.
3. GET je održao razgovore s predstavnicima Ministarstva pravosuđa, Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa, Državnog sudbenog vijeća, Državnoodvjetničkog vijeća, Ureda za udruge Vlade RH i Nacionalnog vijeća za praćenje provedbe Strategije suzbijanja korupcije. Osim toga, GET je održao razgovore s predstavnicima Ustavnog suda, sucima i državnim odvjetnicima različitih razina nadležnosti u Hrvatskoj (uključujući Ured za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta – USKOK), Udrugu hrvatskih sudaca, Hrvatsku odvjetničku komoru i Pravosudnu akademiju. GET je također razgovarao sa saborskim zastupnicima i predstavnicima Tajništva Sabora, kao i s predstavnicima Hrvatskog društva lobista. Na kraju, GET se susreo is predstavnicima nevladinog sektora (Transparency International, GONG, Partnerstvo za društveni razvoj), novinstva i akademske zajednice.
4. Glavni je cilj ovog izvješća procijeniti učinkovitost mjera koje su vlasti u Hrvatskoj usvojile radi sprječavanja korupcije kod saborskih zastupnika, sudaca i državnih odvjetnika i radi unapređenja njihovog integriteta u pojavnosti i u stvarnosti. Izvješće sadrži kritičku analizu situacije u državi, prikazuje napore koje su relevantni dionici poduzeli i rezultate koje su postigli, utvrđuje moguće nedostatke i daje preporuke za daljnja unapređenja. U skladu s GRECO-vom praksom, preporuke su upućene tijelima vlasti Republike Hrvatske, koja će odrediti odgovarajuće institucije/tijela odgovorne za poduzimanje potrebnih radnji. Republika Hrvatska će unutar 18 mjeseci od usvajanja ovog izvješća izvijestiti o radnjama poduzetima kao odgovor na ovdje sadržane preporuke.

# II. KONTEKST

1. Tijekom proteklih deset godina Hrvatska je uložila hvale vrijedne napore u borbu protiv korupcije. Osnivanje Ureda za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta (USKOK) 2001. godine predstavljalo je ključno postignuće – kao i osnaživanje njegovog mandata koje je potom uslijedilo – što je dovelo do povećanja broja uspješnih kaznenih progona i zapljene imovina, uključujući neke visoko pozicionirane osobe iz političkog života. S tim u svezi, osuda bivšeg premijera 2012. godine pružila je dodatne dokaze da postoji politička volja za obračun s korupcijom. Ministar pravosuđa je 15. studenoga 2012. godine objavio da je provedeno oko 306 od 340 mjera (90%) uključenih u Strategiju suzbijanja korupcije i njene Akcijske planove za 2008. i 2010. godinu te da se radi na planovima za ažuriranje spomenutih dokumenata o politikama u 2013.[[1]](#footnote-1)U sadašnjem Akcijskom planu suzbijanja korupcije za 2012. godinu Hrvatska je glavni naglasak stavila na transparentnost kao najsnažniji alat za sprječavanje korupcije. Nadalje, kritičnu i osobitu snagu hrvatskih napora za suzbijanje korupcije predstavlja pažnja koja se posvećuje uključivanju javnosti i njenog nadzora nad dinamikom provođenja reformi.

*USKOK: Statistika slučajeva korupcije[[2]](#footnote-2)*

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Godina** | **2011.** | **2012.** |
| Istražni zahtjevi/nalozi | 288 | 283 |
| Optužnice | 196 | 286 |
| Presude | 163 | 272 |
| Osude | 155 | 252 |

1. Hrvatska je pristupila Europskoj uniji 1. srpnja 2013. godine. U svom zadnjem Izvješću o napretku Hrvatske, koje je utrlo put pristupanju, Europska je unija prepoznala i priznala da je Hrvatska poduzela mnogo napora kako bi ispunila zahtjeve pravne stečevine (*acquis)* te je posebno odala priznanje za izvrstan napredak na području suzbijanja korupcije. GRECO je u svojim ranijim izvješćima također procijenio da postignuća Hrvatske na području suzbijanja korupcije imaju stopu sukladnosti od otprilike 95% (36 od ukupno 38 GRECO-vih preporuka iz Prvog, Drugog i Trećeg evaluacijskog kruga uspješno je provedeno ili riješeno na zadovoljavajući način)[[3]](#footnote-3).
2. Usprkos svim tim ohrabrujući naporima, smatra se da korupcija i nadalje prevladava u nekim ranjivim sektorima, osobito na lokalnoj razini, te se navodno dogodila u nekim većim javnim društvima, sveučilištima, postupcima javne nabave i zemljišno-knjižnim uredima.[[4]](#footnote-4) Javna percepcija o korupciji u Hrvatskoj također nije tako pozitivna. Prema Eurobarometrovom Ispitivanju o korupciji iz 2013. godine, 94% hrvatskih sudionika vjeruje da je u Hrvatskoj korupcija jako rasprostranjena.[[5]](#footnote-5) Hrvatska se našla na 57. mjestu Indeksa percepcije korupcije Transparency Internationala za 2013. godinu. Prema izvješću Ureda UN-a za drogu i kriminalitet (UNODC) iz 2011. godine o korupciji u Hrvatskoj[[6]](#footnote-6), hrvatski građani doživljavaju korupciju kao treći najvažniji problem svoje države, nakon nezaposlenosti i rada Vlade. Stopa učestalosti podmićivanja procijenjena je na 11%, pri čemu su više od polovice takvih slučajeva mita inicirali sami građani, a nisu ih zatražili javni službenici, kako bi ubrzali neki postupak ili primili bolji tretman (mito se najčešće daje liječnicima, medicinskim sestrama i policijskim službenicima). Slično tome, najnovije ispitivanje koje je provelo društvo Ernst & Young pokazuje da u Hrvatskoj 90% ispitanika smatra mito uobičajenom praksom u poslovanju (europski prosjek jest 39%)[[7]](#footnote-7).
3. U smislu teme Četvrtog evaluacijskog kruga GRECO-a, u Eurobarometru o „Povjerenju u institucije“ 82% ispitanika nije imalo povjerenja u Sabor (posljednje brojke iz svibnja 2013.), a 76% izrazilo je nepovjerenje u pravosuđe (posljednje brojke iz studenog 2010.). Globalni korupcijski barometar za 2013. (The Global Corruption Barometer 2013) pokazuje slične podatke o niskoj razini povjerenja: 63% ispitanika smatra Sabor korumpiranim, a nešto veći postotak, tj. 70%, dijeli istu percepciju u odnosu na pravosuđe.
4. Čini se da rezultate ovih međunarodnih anketa potvrđuje nacionalno ispitivanje koje je provelo Ministarstvo pravosuđa u srpnju 2012. godine, prije revizije Akcijskog plana suzbijanja korupcije 2012. godine. Prema rezultatima ove *online* ankete javno je mišljenje korupciju ocijenilo velikim problemom, osobito na lokalnoj razini te među političarima i sucima.
5. Kako je prikazano u ranijim točkama, nijansiranija i nešto manje pozitivna slika koju otkrivaju ankete javnog mišljenja zahtijeva kontinuiranu pozornost vlasti na fenomen korupcije. U tom je smislu ključna prevencija. Uoči pristupanja Europskoj uniji, Europska je komisija hrvatske vlasti poticala da pojačaju napore kako bi ustanovili popis značajnih aktivnosti i rezultata u jačanju preventivnih mjera.[[8]](#footnote-8) Stoga Hrvatska treba nastaviti s usavršavanjem mehanizama i mjera za suzbijanje korupcije koje će učinkovito odgovoriti na razvoj situacije u državi. GRECO vjeruje da će preporuke navedene u ovom izvješću pomoći u ostvarivanju tog cilja.

# III. SPRJEČAVANJE KORUPCIJE KOD SABORSKIH ZASTUPNIKA

## Pregled parlamentarnog sustava

1. Hrvatska je parlamentarna republika s višestranačkim sustavom. Jednodomni nacionalni parlament - *Hrvatski Sabor* – bira se na temelju izravnog, općeg i jednakog biračkog prava, tajnim glasanjem, na mandat od četiri godine. Imperativni mandat zabranjen je Ustavom (članak 75. Ustava). Izborni sustav sa zatvorenim listama doveo je do visoke razine stranačke discipline u praksi. Unutarnje ustrojstvo i način rada Sabora uređeni su Poslovnikom Hrvatskog sabora[[9]](#footnote-9).
2. Zadnji parlamentarni izbori održani su u prosincu 2011. godine. Sabor se trenutačno sastoji od 151 zastupnika. U Saboru je 36 saborskih zastupnica (što predstavlja 23,84% članstva u Saboru).
3. Mandat saborskog zastupnika koji obavlja nespojive dužnosti navedene u članku 9. Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski Sabor iz 1999. godine (između ostalog, visoke državničke pozicije, dužnosti gradonačelnika/gradonačelnice ili zamjenika/zamjenice gradonačelnika Zagreba; člana uprave privatnog društva, ustanove ili izvanproračunskog fonda u pretežno državnom vlasništvu Hrvatske) stavlja se u mirovanje, dok mandat saborskog zastupnika prestaje ako mu je pravomoćnom sudskom odlukom oduzeta pravna sposobnost ili ako je pravomoćnom sudskom presudom osuđen na bezuvjetnu kaznu zatvora u trajanju duljem od 6 mjeseci.

## Transparentnost zakonodavnog procesa

1. Postoje zakonske odredbe koje osiguravaju transparentnost zakonodavnog procesa; ta su pitanja detaljno regulirana Poslovnikom Hrvatskog sabora (članci 279. -288.), kao i Pravilnikom o javnosti rada Hrvatskoga sabora i radnih tijela[[10]](#footnote-10). Sjednice Sabora uvijek su otvorene za javnost. Plenarne se sjednice snimaju (video i audio zapisi). Video zapisi su dostupni na internetu, a kada Sabor zasjeda postoji i posebno TV izvješćivanje od 09:30 do 13:30. Trenutačno je u razvoju tehnologija koja će omogućiti provedbu zakonske obaveze kojom se zahtijeva da postoje pisani transkripti (fonogrami) relevantnih sjednica. Podaci o tome kako pojedini zastupnici glasuju prikazuje se tijekom glasovanja na zaslonu u dvorani. Tijekom postupaka izbora ili imenovanja provodi se tajno glasanje, u slučaju kada je broj kandidata veći od broja radnih mjesta koje treba popuniti.
2. Sastanci odbora u pravilu su otvoreni javnosti, osim ako pojedini odbor ne odluči drugačije. No, medijski dopisnici mogu biti prisutni čak i na sjednicama koje su zatvorene za javnost, na temelju odluke navedenog odbora. Sastav saborskih odbora objavljuje se na internetskoj stranici Sabora.
3. Informacije o prijedlozima zakona, usvojenim zakonima i ostalim saborskim aktivnostima (npr. govori, pitanja i odgovori saborskih zastupnika, pregledi tema za rasprave i mišljenja iznesena u svezi s time itd.) dostupne su putem službenog glasnika te se objavljuju na internetskoj stranici Sabora (<http://www.sabor.hr/Default.aspx?sec=713>).
4. Poduzeti su daljnji koraci u cilju otvaranja Sabora građanima i organizacijama civilnog društva kroz okrugle stolove i tematske rasprave koje se održavaju u prostorijama Sabora; imenovanjem službenika za informiranje te češćim korištenjem mišljenja stručnjaka u radu saborskih odbora.
5. Osim toga, zadnjih su godina uvedene i važne mjere koje određuju obavezne procese savjetovanja s javnošću u postupcima pripreme zakona. Osobito, Zakon o procjeni učinaka propisa, NN 90/11, uz koji je vezan provedbeni dokument Uredba o provedbi postupka procjene učinaka propisa NN 66/12 te Kodeks savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata[[11]](#footnote-11), koji ustanovljuje proces savjetovanja s javnošću u dva koraka (predaja pisanih komentara i potom javna rasprava) te postavlja redovitu obavezu Vlade da izvještava o rezultatima provedenih relevantnih savjetovanja. Ministarstva i vladine agencije imenovali su koordinatore za savjetovanje sa zainteresiranom javnošću. Akcijski Plan za provedbu inicijative Partnerstvo za otvorenu vlast, koji je usmjeren na fiskalnu transparentnost, savjetovanja s javnošću i pravo na pristup informacijama, postavlja daljnje ciljane mjere kojima će se osigurati snažnije uključivanje građanstva u razvoj politika[[12]](#footnote-12). Provedeno je nekoliko projekata tehničke pomoći EU-a s ciljem unaprjeđenja uključenosti civilnog društva u razvoj politika koji su imali specifične komponente praćenja politika za suzbijanje korupcije i sprječavanja sukoba interesa.
6. Postoji nekoliko dobrih praksi priopćavanja koje omogućuju javni pristup predloženim i potom usvojenim zakonima te praćenje sjednica odbora i plenarnih sjednica Hrvatskog sabora. Hrvatsku treba pohvaliti za mnoštvo kanala koje je stvorila kako bi se olakšalo sudjelovanje civilnog društva u oblikovanju javnih politika, kroz modele sudjelovanja javnosti u zakonodavnim procesima, kao i usavršavanjem alata za javno praćenje i nadzor.

## Novčane naknade i dodaci

1. Prosječna bruto plaća u Hrvatskoj u 2012. godini iznosila je 12.571 EUR, što predstavlja 8.745 EUR neto.
2. Saborski zastupnici primaju plaću i imaju pravo na dodatke i naknadu troškova vezanih uz njihove dužnosti; nemaju pravo na oslobođenje od plaćanja poreza. Primaju mjesečnu plaću od 2.200 EUR te dodatne naknade, uključujući (i) paušalni iznos od 1.500 HRK (200 EUR); (ii) naknadu troškova za stan u Zagrebu do 2.500 HRK (330 EUR) te dodatnih 500 HRK (65 EUR) za režije; (iii) naknadu za odvojen život u iznosu od 1.000 HRK (132 EUR); (iv) plaćene putne troškove u iznosu od 2 HRK (0.26 EUR) po kilometru do Zagreba i natrag radi sudjelovanja na saborskim sjednicama;(v) životno osiguranje u iznosu od 700 HRK (93 EUR) godišnje. Saborski zastupnici također su pokriveni mirovinskim osiguranjem.
3. Pored toga, saborski zastupnici imaju pravo na naknadu za „kraj mandata“ do novog zaposlenja ili dok ne steknu uvjete za odlazak u mirovinu, kako slijedi: (i) u razdoblju od šest mjeseci od datuma okončanja saborskog mandata naknada je u visini pune plaće; (ii) u razdoblju od sljedećih šest mjeseci taj je iznos smanjen na 50% iznosa pune plaće.
4. Parlamentarne stranke i pojedinačni saborski zastupnici mogu koristiti javna sredstva za svoje rutinske aktivnosti pod uvjetima propisanima Zakonom o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe (NN 24/61, 61/11 i 27/13). Ta se sredstva dodjeljuju do iznosa od 0,05% rashoda poslovanja u državnom proračunu ostvarenih u prethodnoj godini, a raspodjeljuju se razmjerno broju saborskih zastupnika koji zastupaju pojedine stranke u trenutku konstituiranja Hrvatskog sabora. Korištenje tih sredstava podliježe očitovanju i nadzoru. Ukupan iznos donacija koje fizička osoba daruje parlamentarnoj stranci ili pojedinačnom saborskom zastupniku ne smije prijeći iznos od 30.000 HRK (4.000 EUR) godišnje. Pojedinačne donacije pravnih osoba parlamentarnim strankama dopuštene su, no ne smiju prijeći prag od 200.000 HRK (26.500 EUR) godišnje, dok je godišnji prag za pojedinačne zastupnike određen na 100.000 HRK (13.260 EUR).
5. Nadzor nad parlamentarnim naknadama provodi Državni ured za reviziju. Informacije o plaćama i naknadama saborskih zastupnika javne su i dostavljaju se na zahtjev u skladu sa Zakonom o pravu na pristup informacijama. GET-u je rečeno da su u posljednjih deset godina dva zastupnika bila kažnjena zbog zlouporabe troškovnog režima[[13]](#footnote-13).U interesu poboljšanja javnog povjerenja u sustav, takvi slučajevi svakako zaslužuju praćenje. Mišljenje je GET-a da to nije toliko pitanje pravila, već je važnije ojačati etički sustav koji regulira ponašanje unutar Sabora; preporuke navedene u nastavku izvješća više se bave pružanjem čvršće osnove za kulturu integriteta među saborskim zastupnicima i time izgradnjom javnog povjerenja.

## Etička načela i pravila ponašanja

1. Bez obzira na odredbu koja je uključena u Poslovnik Sabora da Sabor treba uspostaviti etičke standarde, kodeks ponašanja za saborske zastupnike još uvijek nije donesen. U okviru Poslovnika postoje određene odredbe o ponašanju, no one se odnose samo na uljudno ponašanje u sabornici, tj. da je nužno poštivati saborski red, pristojnost i disciplinu. Predsjedatelj može izreći sankcije radi povrede navedenih pravila, što može uključivati oduzimanje prava (opomena, opomena s oduzimanjem riječi) ili privremeno suspendiranje (udaljenje sa sjednice) u skladu s člancima od 237. do 244. Poslovnika Hrvatskog sabora.
2. Zakon o sprječavanju sukoba interesa (dalje u tekstu:„ZSSI“) primjenjuje se na saborske zastupnike u mjeri u kojoj se smatraju javnim dužnosnicima posebno obuhvaćenim opsegom *personae* zakona, a sadrži etička načela, poglavito, uglednost, nepristranost, savjesnost, integritet, čast, čestitost, odgovornost, objektivnost itd. (članak 5.ZSSI-ja).
3. GET primjećuje da, po pitanju integriteta, ne postoji etički kodeks za saborske zastupnike. Točnije, odredbe o ponašanju u okviru Poslovnika Hrvatskog sabora odnose se na pravila pristojnosti i ponašanje tijekom rasprave (npr. prikladno ponašanje tijekom službenih postupaka). Nadalje, ZSSI se primjenjuje na saborske zastupnike i sadrži važne zahtjeve vezano uz poklone i sukob interesa, no ti zahtjevi nisu uvijek odgovarajuće prilagođeni funkciji saborskog zastupnika. Stoga je nužno da kultura sprječavanja i izbjegavanja mogućeg sukoba interesa bude u potpunosti ukorijenjena u Saboru.
4. Poslovnik Sabora predviđa razvijanje etičkog kodeksa (članak 17. Poslovnika Hrvatskog sabora) i GET je sa zadovoljstvom saznao da je već bilo diskusije o pokretanju takvog kodeksa; sami su zastupnici tijekom terenske posjete potvrdili da to smatraju važnim pitanjem. Stoga postoji prepoznata i priznata potreba za zdravim ponašanjem i etičkim režimom unutar Sabora. GET je uvjeren da bi priprema Kodeksa ponašanja s ili uz aktivno sudjelovanje saborskih zastupnika predstavljalo dodatnu prednost unutar politike sprječavanja sukoba interesa. Kako stvari stoje, trenutačno se na to pitanje gleda više iz perspektive kaznenog zakona, nego iz preventivnog aspekta. Kodeks bi, kao alternativni zakonski instrument za provjeru i mjerenje vlastite sukladnosti, mogao pripomoći u preusmjeravanju ove politike na praćenje korupcije i rizika za reputaciju, čime bi se povećalo povjerenje javnosti u politički sustav. To bi pomoglo u izgradnji kulture integriteta koja bi dopunila postojeće norme vezane uz sukob interesa. Dva osnovna cilja u pripremi takvog kodeksa bilo bi osigurati poboljšanu sigurnost i smjernice za zastupnike kod usklađivanja službenih i privatnih obaveza te uvjeriti javnost da zastupnici djeluju prema standardima koji stavljaju javne interese iznad osobnih interesa zastupnika.
5. GET smatra da se priprema takvog kodeksa treba temeljiti na participativnom procesu, u koji će se uključiti sami zastupnici. To bi, bez sumnje, olakšalo proces usvajanja etičkih načela, te stvorilo osjećaj udjela u tom procesu. Kodeks bi trebao sadržavati etička načela koja bi svi članovi institucije trebali nastojati poštovati, kao i detaljna pravila o prihvatljivom i neprihvatljivom ponašanju. Tamo gdje već postoje pravila, namjera niže navedene preporuke nije zamijeniti ih, nego ih dopuniti detaljnijim smjernicama koje su primjenjivije na zastupničku funkciju. Nadalje, GET smatra da je od ključne važnosti razvijanje kulture odgovornosti koju promiču sami dionici, prije nego samoprebacivanje odgovornosti na vanjsko nadzorno tijelo. S ozbirom na to, izuzetno je važno izgraditi bolje koordinacijske kanale s Povjerenstvom za odlučivanje o sukobu interesa, s obzirom da mu je dodijeljena ključna nadzorna i savjetodavna uloga u odnosu na sve kategorije javnih dužnosnika, uključujući saborske zastupnike (vidi također preporuku ii, stavak 67.). Dok bi sustav prije svega trebao biti usmjeren na osvješćivanje te internalizaciju saborskog etosa, sankcije bi se mogle koristiti kao mjere posljednje instance pri unapređenju profesionalne odgovornosti i očuvanju kredibiliteta provedbenih mehanizama kojima Sabor raspolaže. **GRECO preporučuje (i) da se razvije i usvoji kodeks ponašanja za saborske zastupnike, uz sudjelovanje samih saborskih zastupnika te da taj kodeks bude lako dostupan javnosti (a da sadrži detaljne smjernice o npr. suzbijanju sukoba interesa tijekom obnašanja zastupničke dužnosti, mogućnosti ad-hoc objelodanjivanja i samoizuzeća glede specifičnih situacija sukoba interesa, darova i ostalih povlastica, kontakata s trećim osobama, deontologiji dvostrukog mandata itd.); (ii) da bude popraćen s vjerodostojnim mehanizmima nadzora i provođenja.** Specifična pitanja vezana uz ovu preporuku istražit će se pomnije u sljedećim odlomcima.

## Sukob interesa

1. ZSSI je usvojen 2003. godine i od tada je gotovo svake godine mijenjan i dopunjavan, a trenutačno su u pripremi daljnje izmjene i dopune. Odnosi se na gotovo 3.000 dužnosnika, uključujući saborske zastupnike. Svrha ZSSI-ja jest uspostaviti standarde za rad u javnim uredima, upoznati dužnosnike s tim standardima i naznačiti kakvo se ponašanje od njih očekuje, a isto tako informirati javnost o ponašanju koje se od dužnosnika očekuje. Savjetodavna odredba za javne dužnosnike u situacijama u kojima imaju nedoumice oko sukoba interesa detaljnije je oblikovana u Pravilniku Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa, njegovom Internom pravilniku i procedurama. Dodatna pravila o sukobima interesa nalaze se u Zakonu o izborima zastupnika u Hrvatski sabor, Zakonu o javnoj nabavi i Uredbi o darovima koje primaju dužnosnici. Smjernice o sukobu interesa za javne dužnosnike izdane su u rujnu 2011.
2. Sukob interesa iz članka 2. ZSSI-ja definiran je kao situacija u kojoj je privatni interes u suprotnosti s javnim interesom, što dovodi u pitanje neophodnu nepristranost javne uprave. Pokrivene su situacije stvarnih, mogućih i potencijalnih sukoba interesa. Tijekom terenske posjete u više je navrata izražena zabrinutost zbog toga što se koncept sukoba interesa još uvijek u potpunosti ne shvaća u hrvatskom političkom životu te postoji tendencija da ga se miješa s kaznenim djelom. Nedavna presuda Ustavnog suda naglašava da se tijekom proteklih 20 godina koristilo pogrešno shvaćanje koncepta sukoba interesa te da ga je potrebno razlučiti od kaznenog djela. Iz razgovora koje je GET imao tijekom terenske posjete postalo je jasno da se mogu očekivati problemi s načinom na koji se članak 2. ZSSI-ja tumači i primjenjuje na zastupničku funkciju. Stoga su potrebne jasne smjernice za tumačenje ranije navedene odredbe, kao i praktični primjeri slučajeva sukoba interesa s kojima se zastupnici mogu susresti. Iz tog razloga GRECO preporučuje da se pojača savjetodavna uloga Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa, kao i njegova komunikacija sa saborskim zastupnicima (preporuka ii, stavak 67.).
3. ZSSI zabranjuje *quid pro quo* dogovore radi glasanja na određeni način ili utjecanja na procese donošenja odluka na bilo koji neprikladan način; također zabranjuje zlouporabu položaja radi utjecaja na legislativne odluke u svakoj situaciji u kojoj postoji osobni interes (članak 7. točke e) i i) ZSSI-ja)*.* GET-u je rečeno da mogućnosti *ad-hoc* očitovanja i samo-povlačenja u Saboru nisu dovoljno razvijene te da za to ne postoji uhodana praksa. To je pitanje potrebno dalje istražiti i pojasniti kod provedbe preporuke i.

## Zabrana ili ograničavanje određenih aktivnosti

### Darovi

1. Saborskim je zastupnicima zabranjeno primati koristi ili darove – novac; predmete, bez obzira na njihovu vrijednost; prava i usluge primljene bez plaćanja – ili obećanja koristi/darova vezano uz njihove dužnosti (članci 7. i 11. ZSSI-ja). Prihvaćanje novca, bilo kakvih drugih vrijednosnica (npr. dionica, obveznica i sl.) ili plemenitih metala izričito je zabranjeno. Osim toga, ZSSI navodi da je dužnosnicima dopušteno zadržati samo darove simboličke vrijednosti, tj. darove istog darovatelja čija vrijednost unutar date godine ne prelazi 500 HRK (65 EUR). Bilo koji dar koji prelazi ranije navedeni prag mora se prijaviti Povjerenstvu za odlučivanje o sukobu interesa i potom postati nacionalno vlasništvo; detaljne procedure o darovima regulirane su provedbenom regulativom (Uredba o darovima koje prime dužnosnici, NN 141/04).
2. Kada je GET sa svojim sugovornicima na terenu razgovarao o temi darova, rečeno mu je da je zakon po tom pitanju vrlo strog. Praksa se, međutim, razlikuje. Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa navelo je da su po zakonu zastupnici obavezni prijaviti svaki dar preko 500 HRK, uključujući putovanja u inozemstvo, no u praksi – iako su možda i dali informacije o imovini koju su stekli darovima u svojoj inicijalnoj imovinskoj kartici – darovi koje su mogli primiti tijekom svog zastupničkog mandata nisu ni na koji način prijavljeni. GET je detaljno razmotrio „etičke standarde“ koji se primjenjuju na darove i koliko „normalno“ to može biti za političare da ih primaju: GET-u je rečeno da se unutar Sabora smatra da su darovi prihvatljivi ako se daruju kao znak osobne gostoljubivosti, dok javnost percipira da njihovi politički zastupnici smatraju da su darovi takve prirode nešto na što imaju pravo. GET smatra da je razvoj specifičnih smjernica od neizrecivog značaja za ugled saborskih zastupnika. Te bi smjernice trebale sadržavati praktične primjere koji bi zastupnicima pomogli u tome da povuku jasnu liniju između prihvatljivih darova (onih društvene ili običajne prirode, odnosno stvari pristojnosti) i neprihvatljivih darova, koristi i gostoprimstva, a relevantne bi se odredbe pojasnile i zastupnicima i javnosti. GET savjetuje da se pitanje darova i ostalih prednosti, a osobito način na koji bi se zastupnici trebali ponijeti kod provedbe sadašnje zabrane darova kroz cijelu javnu službu, posebno obradi s obzirom na preporuku i. Isto tako, iako GET smatra zakonske zahtjeve neumoljivima (u smislu zabrane i pragova za darove, kao i u smislu primjenjivih sankcija ukoliko dođe do kršenja pravila), oni moraju slijediti odgovarajuće provedbene radnje, a uloga koju bi Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa trebalo u tom smislu imati od ključne je važnosti u skladu s preporukom ii.

### Nespojivost dužnosti i sporedne djelatnosti

1. Primjenjuje se načelo isključive predanosti. Odstupanja od tog načela moguća su uz prethodno odobrenje Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa (članak 13. ZSSI-ja). Ukoliko Povjerenstvo ustanovi kršenje ranije spomenutog načela, ono će osobi koja je u pitanju naložiti da prestane sa sporednom djelatnošću u roku od najmanje 15, a najviše 90 dana.
2. Prethodno odobrenje Povjerenstva nije potrebno kod obavljanja znanstvenih, istraživačkih, obrazovnih, sportskih, kulturnih, umjetničkih i neovisnih poljoprivrednih djelatnosti, za djelatnosti kojima se ostvaruju prihodi na temelju autorskog prava, patenata i uz to vezanih prava intelektualnog i industrijskog vlasništva, te za stjecanje prihoda i naknada koji proizlaze iz sudjelovanja u međunarodnim projektima koje financira Europska unija, strane države ili strane međunarodne organizacije i udruge. Međutim, u tom su slučaju dužnosnici obavezni Povjerenstvu prijaviti bilo kakvu naknadu koju prime za obavljanje takvih djelatnosti.
3. Isto tako, moguće je obnašati dvostruki mandat; osobito općinski načelnici, gradonačelnici (osim gradonačelnika/ce ili zamjenika/ce gradonačelnika Grada Zagreba) i njihovi zamjenici mogu u isto vrijeme biti zastupnici u Saboru (članak 9. Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor i članak 89. Zakona o lokalnim izborima). Međutim, osoba koja obnaša dvostruki mandat mora se odlučiti za jednu ili drugu plaću u javnom sektoru (tj. ili plaću zastupnika ili plaću gradonačelnika, prema vlastitom nahođenju). S obzirom na to da je Sabor bio pogođen s nekoliko skandala koji su se odnosili na zastupnike koji su također bili gradonačelnici (a problemi su bili vezani uz lokalni mandat), bilo bi potrebno osobitu pažnju posvetiti etičkim pitanjima do kojih može doći kod zastupnika s dvostrukim mandatom (vidi također preporuku i).

### Financijski interesi, ugovori s državnim institucijama

1. Članstvo u nadzornim i upravnim odborima poslovnih subjekata zabranjeno je. Na temelju svoje pozicije, moguće je da zastupnici, pojedini ministri i određeni dužnosnici budu članovi nadzornih odbora Državne agencije za osiguranje štednih uloga i sanaciju banaka ili Hrvatske banke za obnovu i razvitak (te ustanove nisu javna društva, već pravne osobe *sui generis*). Međutim, za obnašanje tih dužnosti nemaju pravo ni na kakvu naknadu, osim one koja se odnosi na putovanja i uz to vezane, opravdane troškove.
2. Ako dužnosnik posjeduje 0,5% ili više dionica (društveni kapital) u privatnom društvu, pripadajuća upravljačka prava mora prenijeti na neku drugu osobu; ta druga osoba ne može biti povezana s dužnosnikom, tj. upravljačka prava ne mogu se prenijeti na članove obitelji ili bilo koju drugu osobu čiji interesi bi mogli biti povezani s interesima dužnosnika (članak 16. u svezi s člankom 4. ZSSI-ja).
3. Poslovni subjekt u kojem neki dužnosnik posjeduje 0,5%ili više dioničkog kapitala ne smije sklopiti ugovor (bilo kao jedini ugovaratelj ili kao član konzorcija) s tijelom javne vlasti u kojem rečeni dužnosnik obavlja funkciju (članak 17. ZSSI-ja). Ova je restrikcija detaljnije opisana u Zakonu o javnoj nabavi, članak 13.
4. Dužnosnici su obavezni obavijestiti Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa unutar 30 dana od preuzimanja svojih dužnosti, o tvrtci, matičnom broju i sjedištu poslovnih subjekata navedenih u ranijim stavcima, te po potrebi prijaviti svaku promjenu u tim podacima (članak 17. ZSSI-ja). Isto tako, ako ustanova u kojoj dužnosnik obavlja svoju funkciju sklopi ugovor s poslovnim subjektom u kojem član obitelji dužnosnika posjeduje 0,5% ili više vlasništva, rečeni dužnosnik mora odmah o tome obavijestiti Povjerenstvo (članak 18. ZSSI-ja).

### Ograničenja nakon prestanka mandata

1. Ranije navedena ograničenja (zabrana utjecanja na postupak donošenja odluka – članak 7. ZSSI-ja; članstvo u upravnim i nadzornim odborima – članak 14. ZSSI-ja; članstvo i dionice u društvima i operativna ograničenja – članak 17. ZSSI-ja), kao i obaveza prijave prihoda i imovine (članci 8. i 9.  ZSSI-ja) i dalje se primjenjuju u razdoblju od 1 (jedne) godine nakon isteka mandata. Ukoliko bivši dužnosnik ne poštuje odredbe za rečeno razdoblje, posljedice uključuju opomenu, obustavljanje plaće u iznosu od 2.000 HRK (265 EUR) do 40.000 HRK (5.305 EUR) te objavljivanje odluke o izrečenim sankcijama. Ukoliko odgovorna osoba u poslovnom subjektu ne poštuje rečeno razdoblje, posljedice uključuju novčanu kaznu u iznosu od 5.000 HRK (660 EUR) do 50.000 HRK (6.630 EUR), zapljenu nezakonito ostvarenih novčanih iznosa i zabranu obavljanja poslovne djelatnosti na razdoblje do 1 (jedne) godine. Razina sankcija značajno je viša za sam poslovni subjekt koji sklopi ugovor s bivšim dužnosnikom tijekom rečenog razdoblja, a novčane kazne iznose i do 1.000.000 HRK (132.600 EUR).

### Zlouporaba povjerljivih informacija i kontakti s trećim osobama

1. Saborski zastupnici imaju dužnost čuvanja tajnosti (članci 217. i 281. Poslovnika Sabora). ZSSI također zabranjuje korištenje povlaštenih informacija o aktivnostima državnih tijela za osobnu dobit (članak 7.(1.), točka h) ZSSI-ja).
2. Proces pristupanja EU i njegova dinamika umrežavanja imali su značajnu ulogu u razvojnom procesu industrije lobista u Hrvatskoj. Hrvatsko društvo lobista (HDL) osnovano je 2008. godine. Ono okuplja više od 100 članova iz različitih interesnih skupina. HDL je usvojio samo-regulacijski Kodeks lobističke etike. U suradnji s Hrvatskim društvom lobista, predstavnicima privatnog sektora, pravnim stručnjacima, sindikatima i predstavnicima nevladinih udruga pripremljen je nacrt Zakona o lobiranju, koji sada čeka dalji razvoj. Nacrt sadrži široku definiciju lobiranja i lobista (nije ograničeno samo na komercijalne aktivnosti), uspostavljanje registra lobista kojim bi upravljalo Ministarstvo pravosuđa, obavezu izvješćivanja o lobističkim aktivnostima na redovitoj osnovi te sankcije u slučaju nepoštivanja odredbi.
3. GET-u je rečeno da u sustavu u kojem saborski zastupnici u načelu slijede stranačku disciplinu kod glasanja, lobisti/interesne skupine trenutačno nemaju neku značajnu ulogu. Kako će lobisti i ostale interesne skupine razvijati svoje uloge u oblikovanju javnih politika, GET smatra značajnim uvođenje etičkih načela koja će uspostaviti transparentnost u odnose između trećih osoba i javnih donositelja odluka. To je tema koju treba detaljnije istražiti i pojasniti kod razvijanja kodeksa ponašanja, u skladu s preporukom i.

### Zlouporaba javnih resursa

1. Zlouporaba javnih resursa izrijekom zabranjena je u članku 7. ZSSI-ja i proteže se na zlouporabu javnih prava, javnih plaća i postupaka javne nabave.

## Imovinska kartica, dohodak, odgovornosti i interesi

1. Saborski zastupnici obavezni su prijaviti svoju imovinu i njezino porijeklo, bilo da se radi o stečenoj ili nasljeđenoj imovini, te identificirati izvore prihoda od poslovne i neposlovne djelatnosti. Također moraju prijaviti imovinu i prihode svojih supružnika i maloljetne djece.

*Sadržaj financijskog izvještaja*

|  |
| --- |
| ***Nasljeđena imovina*** |
| Pojedinosti o vrsti i ukupnoj vrijednosti nasljeđene imovine te od koga je nasljeđena |
| ***Stečena imovina*** |
| Nekretnine (i kako su stečene) |
| Pokretnine (vozila, plovila, letjelice, strojevi, oružje za lov, umjetnine, nakit, ostale osobni predmeti koje koristi) (i kako su stečene) |
| Vrsta i vrijednost vrijednosnica, pod uvjetom da ukupna vrijednost prelazi 30.000 HRK (3.930 EUR) |
| Poslovni interesi i udjeli u društvima |
| Novčana štednja (koja prelazi iznos jednogodišnje neto plaće) |
| Dugovi |
| Obaveze i jamstva |
| ***Dohodak*** |
| Dohodak od sekundarnog zaposlenja (uključujuči samo-zapošljavanje) |
| Dohodak od imovine i imovinskih prava |
| Kapital, police osiguranja i ostali izvori prihoda |

1. Prijave se podnose Povjerenstvu za odlučivanje o sukobu interesa unutar 30 (trideset) dana od izbora saborskog zastupnika i unutar 30 (trideset) dana od završetka mandata. Tijekom mandata saborski zastupnici također se moraju očitovati o bilo kakvoj razlici u vrijednosti svojih prihoda i imovine na kraju godine u kojoj je došlo do promjene. GET-u je rečeno da provođenje obveze dužnosnika na podnašanje *ad-hoc* prijava kod značajnih promjena u imovini nije lako ostvariti.
2. Prijave se podnose u tiskanom obiku, osobno ili poštom. Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa potom prenosi sadržaj tih obrazaca na javnu internetsku stranicu koja omogućuje pristup skupnim podacima o dohotku i imovini (<http://www.sukobinteresa.hr/posi/ws.nsf/wi?OpenForm&1>). Prijave su javno dostupne, i može im se pristupiti *online* i osobno u uredu Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa. Originali prijava čuvajuse pri Povjerenstvu na deset godina, a nakon toga se šalju u Državni arhiv.
3. GET smatra da je režim prijava predviđen ZSSI-jem vrlo opsežan. Također se naglašava da je korištenje obrazaca financijskog izvještaja (saborskih zastupnika i ostalih dužnosnika) znalo pomoći USKOK-u u njegovim istražnim radnjama u slučaju kaznenih djela, a osobito u utvrđivanju disproporcija između prijavljene i stvarne imovine.
4. Postupak prijepisa informacija primljenih na obrascima u elektronički zapis, s jedne strane, ima tu prednost da se vrlo rano mogu detektirati nelogičnosti i anomalije, no, s druge strane, taj proces predstavlja opsežan i tegoban zadatak za službu Povjerenstva. GET smatra da bi morao postojati (ne pretjerano skup) način iskorištavanja tehnologije za pojednostavljivanje unosa, uključujući *online* podnošenja obrasca i razvoj sustava koji omogućuje usporedivost varijacija imovine i prihoda kroz vrijeme. To bi moglo rezultirati poboljšanjima u područjima kao što su podnošenje, upravljanje podacima i provjere prijava. Iz razgovora tijekom terenskog posjeta dalo se zaključiti da Povjerenstvo namjerava razviti elektronički sustav podnošenja.

## Nadzor i provedba

1. Predsjednik Sabora može izreći stegovne mjere (opomenu, opomenu s oduzimanjem riječi, udaljenje sa sjednice) kod remećenja reda na sjednici (također vidi stavak32.). Nakon što se usvoji preporučeni kodeks ponašanja prema preporuci i sadašnji sustav će se morati ažurirati i s njime uskladiti.
2. Glavni nadzor nad pravilima za sukob interesa ima Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa (nastavno u tekstu: Povjerenstvo). Ono je trajno, neovisno i samostalno državno tijelo koje se sastoji od pet uglednih stručnjaka iz poslovnog sektora, medija, nevladinih organizacija i akademske zajednice. Njihovo imenovanje slijedi proceduru otvorenog poziva, a kandidati se biraju na temelju profesionalnog iskustva i ugleda. Povjerenstvo je imalo duga razdoblja neaktivnosti, dijelom zbog izazova koji su proizlazili iz prošlog saziva, razlika u uvjetima rada članova (Povjerenstvo se nekad sastojalo i od saborskih zastupnika) i nemogućnosti postizanja kvoruma koji je neophodan da bi se donijele odluke. Povjerenstvo je započelo s radom u novom, reformiranom sastavu u veljači 2013. godine. Obnovljeno Povjerenstvo bilo je vrlo aktivno tijekom 2013. godine: održalo je 37 javnih sjednica, izdalo preko 200 mišljenja na pojedine zahtjeve dužnosnika, pokrenulo 120 postupaka o nesukladnosti od kojih je 60 završeno (neki od njih su se odnosili na visoko pozicionirane političare) te pregledalo i objavilo sve imovinske kartice koje je primilo.
3. Govoreći detaljnije, Povjerenstvo je zaduženo za (i) pokretanje postupaka o sukobu interesa i donošenje odluka o prekršajima; (ii) usvajanje svojih radnih procedura; (iii) provjeru financijskih izvještaja; (iv) pripremanje smjernica o sukobu interesa; (v) provođenje redovite obuke o sukobu interesa; (vi) surađivanje s ostalim tijelima u provedbi politika za sprječavanje sukoba interesa i predlaganje preporuka, po potrebi; (vii) suradnju s civilnim društvom i provođenje međunarodne suradnje na pitanjima vezanim uz sukob interesa; (viii) provođenje ostalih zadataka vezanih uz sukob interesa. Povjerenstvo podnosi godišnje izvješće Saboru o svojim aktivnostima i troškovima. O svojim aktivnostima može podnijeti izvješće i Nacionalnom vijeću za praćenje provedbe Strategije suzbijanja korupcije, ukoliko to potonje zatraži. U svojim izvješćima Povjerenstvo može predložiti promjene u sustavu sukoba interesa, kao odgovor na nedostatke uočene tijekom provođenja svoje nadzorne funkcije.
4. U odnosu na režim prijavljivanja imovine i dohotka, Povjerenstvo je odgovorno za primitak, pregled i pohranu financijskih izvještaja. Povjerenstvo provodi dvije vrste provjera: (i) *pro-forma*, uključujući provjeru je li prijava predana na vrijeme, je li potpisana i je li pravilno ispunjena te (ii) detaljnu provjeru kod koje se uspoređuju podaci iz drugih tijela vlasti (npr. porezne uprave, zemljišno-knjižnih ureda, sudskih registara itd.). U praksi, ako se u obrascima tijekom obrade primijete anomalije ili nepravilnosti, Povjerenstvo kontaktira osobu koja je ispunila obrazac radi pojašnjenja ili ispravke. Ukoliko se sumnja na korupciju ili se tijekom aktivnosti Povjerenstva otkrije korupcija, slučaj se predaje USKOK-u.
5. Povjerenstvo također odlučuje o administrativnim sankcijama radi nepoštivanja pravila o sukobu interesa. Može se izdati sankcija opomene. Moguće je primijeniti obustavu plaće (novčanu kaznu) u iznosu od 2.000 do 40.000 HRK (265 do 5.305 EUR) ako osoba nije predala obrazac, ako obrazac sadrži neistinite podatke, ako se ne prijave značajne promjene ili se prijava ne podnese unutar 30 (trideset) dana od završetka mandata. Obustava plaće ograničena je na razdoblje od najviše 12 (dvanaest) mjeseci i ne može prijeći iznos od polovine mjesečne plaće (tj. najviši iznos novčane kazne je jednak mjesečnoj plaći ustegnutoj tijekom razdoblja od 3 (tri) mjeseca. Sve odluke i mišljenja Povjerenstva objavljuju se na njegovim internetskim stranicama. Kao dodatnu sankciju (ukoliko samo ustezanje plaće ne postigne ciljani kazneni učinak) Povjerenstvo može odlučiti da svoju odluku objavi u dnevnim novinama.
6. U studenom 2012. godine Ustavni sud poništio je neke od ovlasti Povjerenstva, poglavito, odredbu kojom su banke bile dužne na zahtjev Povjerenstva dostaviti podatke o dužnosničkoj imovini, čak i onda kad su ti podaci zaštićeni bankovnom tajnom. Ustavni sud također je smatrao da je ZSSI u nekim odredbama pogrešno izjednačio sukob interesa s kaznenim ili koruptivnim ponašanjem te Povjerenstvu dalo ovlasti koje su svojstvene progonu kaznenih djela. Osnovana je Radna skupina koja uključuje Ministarstvo pravosuđa i civilno društvo, kako bi se razmotrili neophodni amandmani na ZSSI.
7. GET je primijetio da se okvir za sprječavanje sukoba interesa u Hrvatskoj značajno razvio od svojih početaka 2003. godine te da su uvedena značajna poboljšanja kako su se s vremenom i iskustvom utvrđivale slabosti. ZSSI uspostavlja prilično striktan i sveobuhvatan režim za sprječavanje sukoba interesa i njegovo očitovanje kad se god pojavi. Uloga Povjerenstva također je snažno pravno utvrđena. Pa ipak, čini se da bi se provedba ZSSI-ja u praksi mogla unaprijediti. Učinkovitost i vjerodostojnost Povjerenstva u prošlosti su bile dovedene u pitanje zbog nedostatka neovisnosti (imenovanje članova, nedostatak proračunske autonomije), kao i zbog razdoblja nestabilnosti u njegovom članstvu i izoliranih sumnji na sukob interesa u njegovom vodstvu (2008. godine predsjednik Povjerenstva odstupio je s dužnosti zbog navodnog sukoba interesa). GET pozdravlja korake koji su poduzeti kako bi se modificirao sastav i postupak imenovanja u Povjerenstvo. Isto tako, GET-u je rečeno da su na ZSSI usvojeni amandmani kojima se smanjuje administrativno opterećenje Povjerenstva time što je smanjena količina populacije koja je dužna prijavljivati imovinu i dohodak, tj. ukinuta je ta obveza za osobe na nižim pozicijama u lokalnoj upravi.
8. GET je također primijetio da, u odnosu na dostupne mehanizme nadzora, režim sukoba interesa u Hrvatskoj stavlja ključni značaj na informiranje i nadzor javnosti nad dužnosničkim prihodima i imovinom. Poduzeti su značajni napori kako bi se poboljšala provjera i kontrola obrazaca prijava: 2009. godine usvojeni su amandmani na ZSSI koji omogućuju sustavnije provjere financijskih izvještaja. GET-u je rečeno da je do sada sustav uglavnom bio reaktivan te da su se provjere uglavnom provodile na poticaj pritužbi iz građanstva ili medija. U vrijeme terenske posjete Povjerenstvu su nedostajali resursi. Povjerenstvo se sastoji od pet članova kojima pomaže osoblje od 10 zaposlenika. Obrada (ručno prenošenje podataka primljenih na papirnom obrascu u *online* elektronički sustav) i provjera prijava imovine za približno 3.000 dužnosnika koje nadgleda podrazumijeva teško i intenzivno radno opterećenje na resurse Povjerenstva. Dodjeljujući prioritete svojim aktivnostima, novo je Povjerenstvo usredotočilo glavninu svojih aktivnosti kako bi zajamčilo poštovanje pravila o vlasništvu nad dionicama, sekundarnoj djelatnosti i javnim ugovorima. GET-u je rečeno da se očekuje poboljšanje u ljudskim i tehničkim resursima Povjerenstva, no to se još uvijek nije u praksi ostvarilo. To je tema koja zahtijeva dužnu pažnju, s obzirom na ključnu ulogu koju Povjerenstvo ima u sprječavanju sukoba interesa.
9. Javni se interes više usredotočio na političku korupciju radi osobnog probitka, nezakonito bogaćenje i bogatstvo visoko pozicioniranih dužnosnika nego na sukob interesa, koji je bio prvobitan cilj radi kojeg je zakon osmišljen. Povjerenstvo treba ustrajati u svojoj savjetničkoj ulozi, te bi u tom smislu moglo biti mnogo proaktivnije. GET-u je rečeno da se zastupnici ne osjećaju u potpunosti slobodnima u obraćanju Povjerenstvu za savjet i smjernice o sukobu interesa, a Povjerenstvo je potvrdilo da mu se zastupnici rijetko obraćaju za savjet. Tijekom terenske posjete Povjerenstvo je naznačilo da namjerava intenzivirati svoju ulogu u tom području i da osobito namjerava analizirati izazove vezane uz sukob interesa s kojima bi se moglo suočiti kod razvijanja zastupničkih dužnosti, kako bi se potom mogle razviti ciljane smjernice za zastupnike. GET-ovo je mišljenje da je važno unaprijediti komunikaciju između Povjerenstva i Sabora vezano uz provedbu zakonodavstva o sukobu interesa; to je osobito važno za učinkovitost režima integriteta.**GRECO preporučuje(i) da se ponovo procijene tehnički i ljudski resursi Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa te da se potom poduzmu neophodne mjere kako bi se osigurala njihova adekvatnost i učinkovitost; (ii) da Povjerenstvo iskaže aktivniji pristup svojoj preventivnoj ulozi u odnosu na saborske zastupnike, osobito razvijanjem komunikacijskih i savjetodavnih kanala sa Saborom te, u suradnji s potonjim, pripremi prilagođene smjernice o sukobu interesa koji bi se mogao pojavljivati kod obavljanja parlamentarnih dužnosti.**
10. Na kraju, kaznena odgovornost primjenjuje se na temelju odredbi o mitu (članci 293. i  294.) i trgovanju utjecajem (članci 295. i 296.) Kaznenog zakona. Saborski zastupnici ne mogu biti gonjeni za bilo kakvo mišljenje koje su izrazili ili radi glasovanja tijekom sjednica Sabora i njegovih radnih tijela. Tu vrstu imuniteta nije moguće ukloniti, a njegova osnovna svrha jest zajamčiti odgovarajuće obavljanje specifičnih dužnosti njegovog korisnika. Saborski zastupnici također imaju proceduralni imunitet; poglavito, kaznena istraga i kazneni progon ne mogu se poduzeti protiv zastupnika bez prethodnog odobrenja Sabora na prijedlog Mandatno-imunitetnog povjerenstva. Opća pravila o skidanju imuniteta navedena su u člancima 23. do 28. Poslovnika Hrvatskog sabora. Izuzetak predstavlja *flagrante delicto* kod kojeg se prekršaj kažnjava kaznom zatvora u trajanju duljem od pet godina, u kojem se slučaju nositelja imuniteta može uhititi.
11. GET-u je rečeno da se zahtjevi za skidanjem imuniteta zbog kaznenih djela vezanih uz korupciju uvijek odobravaju: tako reći svi (26 od 27) zahtjevi državnog odvjetništva za skidanjem imuniteta bili su odobreni. GET je također saznao da nije bilo niti jednog slučaja da je saborski zastupnik bio osuđen zbog kaznenog djela korupcije koja je bila vezana uz njegovu ili njezinu saborsku funkciju – kada su saborski zastupnici bili osuđeni radi korupcije, odnosno djelo korupcije dogodilo se u svezi dvostrukog mandata kojeg je odnosni saborski zastupnik imao u lokalnoj vlasti ili u svezi njegove ili njezine ministarske pozicije. GET smatra da je opseg imuniteta koji imaju saborski zastupnici u Hrvatskoj u načelu prihvatljiv te da, u skladu s podacima koje su pružila tijela vlasti, imunitet nije predstavljao prepreku sudskom progonu i donošenju presude za kaznena djela korupcije koja bi uslijedila.

## Savjeti, obuka i svijest

1. Na početku novog zasjedanja Sabora zastupnike se informira da su obvezni prijaviti svoje interese i djelatnosti. Kod podnošenja financijskih izvještaja, ili još općenitije, kad god su suočeni s dilemom sukoba interesa, zastupnike se potiče da zatraže savjet od Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa. Bilo kakva nedoumica glede potencijalnog sukoba interesa može se razjasniti direktno s Povjerenstvom koje raspolaže maksimalnim rokom od 15 (petnaest) dana za dostavljanje odgovora (članak 6. ZSSI-ja). Kao što je navedeno ranije, saborski zastupnici rijetko se odlučuju zatražiti savjet od Povjerenstva. Saborski zastupnici uglavnom smatraju da se njihove obaveze iz područja sprječavanja sukoba interesa ograničavaju na podnašanje imovinskih kartica Povjerenstvu.
2. Povjerenstvo je 2009. godine izdalo smjernice o načelima sukoba interesa, tj. Smjernice o zabranama za javne dužnosnike. Također je izdana brošura o sprječavanju sukoba interesa, uključujući specifične primjere svakodnevnih situacija koje se mogu dogoditi tijekom obavljanja javne dužnosti. Međutim, potrebno je napraviti više kako bi se opća pravila o sukobu interesa za javne dužnosnike prilagodila zastupničkoj dužnosti. Relevantni alati za suzbijanje korupcije i integritet, uključujući zakonodavstvo o sprečavanju sukoba interesa, materijale sa smjernicama i sve odluke i mišljenja koje je izdalo Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa, dostupni su na njegovim internetskim stranicama ([www.sukobinteresa.hr](http://www.sukobinteresa.hr)).
3. Zadnji Akcijski plan za suzbijanje korupcije (2012.), kao svoje prioritete navodi razvoj ciljane obuke o odredbama o sukobu interesa za sve javne dužnosnike koji podliježu zakonu na državnoj, regionalnoj i lokalnoj razini. (mjera 23 Akcijskog plana za suzbijanje korupcije iz 2012. godine). Tijekom 2012. godine ukupno je obučeno 350 dužnosnika na lokalnoj i regionalnoj razini. Do danas nije održana nikakva obuka za saborske zastupnike.
4. Očito je da se za sada malo naglaska stavlja na aktivnosti osvješćivanja saborskih zastupnika. Već je ranije navedena preporuka o potrebi da Povjerenstvo postane proaktivnije u ovom području (preporuka ii). S obzirom na to, GET smatra da i Sabor također treba preuzeti odgovornost za snažnije promicanje etičke kulture među svojim članovima. GET je uvjeren da, kako bi režim etičnosti u ponašanju mogao ispravno funkcionirati, zastupnici sami trebaju imati udjela u uspješnosti tog režima. Primjena vrijednosti zahtijeva komunikaciju osnovnih načela, kao i edukaciju i redovitu obuku radi osvješćivanja te razvoja vještina koje pomažu kod suočavanja s etičkim dilemama i njihovom rješavanju. Sadržaj kodeksa ponašanja (u skladu s preporukom i) ostaje prazno slovo na papiru ako se ne iskomunicira i ne ugradi na odgovarajući način. Odredbe o namjenskom savjetovanju (uključujući ono povjerljive prirode) mogle bi pomoći da se saborski zastupnici osjećaju ugodnije s trenutnim sustavom za sprečavanje sukoba interesa i da riješe svoje dileme glede integriteta. GET smatra da je uspostavljanje odgovarajućih pristupa za uključivanje u individualne i institucionalne diskusije o integritetu i etičkim pitanjima vezanim uz parlamentarno ponašanje od ključne važnosti. U tom smislu GET potiče saborske zastupnike na opsežno promišljanje o mogućnostima za pokretanje dijaloga o etičkim pitanjima i integritetu, bilo kroz mentorski sustav za nove članove ili na neki drugi način. U svjetlu izrečenog, **GRECO preporučuje da se razviju učinkoviti interni mehanizmi za promicanje, osvješćivanje i informiranje, a time i očuvanje integriteta u Saboru, uključujući one na individualnoj osnovi (povjerljivo savjetovanje) kao i na institucionalnoj razini (obuka, institucionalne rasprave o etičkim pitanjima vezanim uz parlamentarno ponašanje itd.).** Te je mehanizme potrebno koordinirati s Povjerenstvom za odlučivanje o sukobu interesa, te je stoga provedba ove preporuke blisko povezana s provedbom preporuke ii.

# IV. SPREČAVANJE KORUPCIJE KOD SUDACA

## Pregled pravosudnog sustava

1. Hrvatska ima trostupanjski sustav sudbene vlasti, uključujući sudove opće i specijalizirane nadležnosti. Prvostupanjski sudovi opće nadležnosti su općinski i županijski sudovi; potonji mogu također funkcionirati kao drugostupanjski sudovi (u građanskim i kaznenim stvarima kod kojih je općinski sud prvostupanjski sud). Vrhovni sud služi kao drugostupanjski sud (u kaznenim stvarima u kojima su županijskih sudovi prvostupanjski sudovi) te kao trećestupanjski sud (posebne žalbe, izvanredni pravni lijekovi). Sudovi specijalizirane nadležnosti su prekršajni, trgovački i upravni sudovi (prvostupanjski sudovi), Visoki prekršajni sud, Visoki trgovački sud i Visoki upravni sud (drugostupanjski sudovi). Zakon može ustanoviti ostale specijalizirane sudove za specifična pravna područja, npr. sudove za maloljetnike. Postoji 1.925 sudaca od kojih su 1.328 žene, a 597 su muškarci. Postoji sustav porotnika koji sudjeluju u sudskim raspravama; oni potpadaju pod pravila i obaveze za suce propisana u Zakonu o sudovima (Glava XIII, članak 118.).
2. Vrhovni sud najviši je sud u Republici Hrvatskoj. Osigurava jedinstvenu primjenu zakona. Predsjednik Vrhovnog suda predstavlja Sud i sudbenu vlast, obavlja dužnosti upravljanja sudom i ostale dužnosti propisane zakonom i Poslovnikom Vrhovnog suda Republike Hrvatske (članak 44. stavak 3. Zakona o sudovima). Predsjednika Vrhovnog suda bira (na razdoblje od četiri godine, koje je moguće produljiti, a da ne postoji ograničenje broja mandata koje Predsjednik Vrhovnog suda može imati) i razrješuje Hrvatski sabor na prijedlog Predsjednika Republike te uz prethodno (neobvezujuće) mišljenje Opće sjednice Vrhovnog suda i Odbora za zakonodavstvo Hrvatskog sabora. Bilo koja osoba koja ispunjava uvjete pozicije suca Vrhovnog suda može postati Predsjednikom Vrhovnog suda, za to on/a ne mora već biti sudac/sutkinja Vrhovnog suda. Ako Predsjednik Vrhovnog suda bude osoba koja, prije imenovanja, nije radila kao sudac/sutkinja tog Suda, Državno sudbeno vijeće će njega/nju imenovati za suca/sutkinju Vrhovnog suda. GET je pregledao sustav imenovanja Predsjednika Vrhovnog suda. Hrvatske vlasti naglasile su da način na koji se bira Predsjednik Vrhovnog suda predstavlja dogovor sve tri grane vlasti. Predsjedniku Vrhovnog suda dodijeljena je snažna uloga u sustavu, a ne potpada pod Ministarstvo pravosuđa. Međutim, GET je saznao i za određene zabrinutosti (neke su također izrazili određeni predstavnici sudske profesije) glede političkih faktora u imenovanju Predsjednika Vrhovnog suda i nedostatak neophodne razine transparentnosti u tom procesu. S tim u svezi, GET podsjeća da, iako Preporuka CM/Rec (2010) 12 Vijeća ministara državama članicama o sucima: neovisnost, učinkovitost i odgovornosti, prihvaća da je moguće da izvršne i zakonodavne vlasti budu uključene u imenovanje sudaca, prednost se daje procesu u kojem neovisno i stručno tijelo donosi odluke o imenovanju i napretku karijere sudaca običnih (ne Ustavnih) sudova, čije preporuke ostale vlasti trebaju slijediti. Magna Carta sudaca dodaje da se odluke o odabiru, imenovanju i karijeri trebaju temeljiti na objektivnim kriterijima, a treba ih donositi tijelo koje je nadležno za jamčenje neovisnosti. GET vjeruje da bi sadašnji sustav svakako unaprijedilo ako bi u odabiru i imenovanju Predsjednika Vrhovnog suda odlučujuću ulogu imalo Državno sudbeno vijeće (koje trenutačno nema nikakvu ulogu u procesu). Štoviše, GET smatra da je, s obzirom na značajne promjene koje su uvedene u imenovanja u sudstvu, kako bi se unaprijedila njihova objektivnost i transparentnost, šteta što se i dalje javljaju sumnje o političkim faktorima pri imenovanju najviših pozicija sudbene vlasti. Europski sud za ljudska prava sustavno je isticao da je ključni faktor kod utvrđivanja toga može li se određeni sud smatrati „neovisnim“ u smislu članka 6. stavka 1. Europske konvencije o ljudskim pravima pitanje ima li pojavnost neovisnosti. GET također ima određene bojazni glede nedostatka ograničenja broja mandata za Predsjednika Vrhovnog suda te zbog mogućnosti neograničenih obnavljanja mandata; nužno je pronaći ravnotežu između kontinuiteta i dinamike vodstva najvišeg suda u sustavu. Nastavno na to **GRECO preporučuje da tijela hrvatske vlasti ponovno ocjene postupke odabira, imenovanja i obnavljanja mandata Predsjednika Vrhovnog suda, kako bi se povećala njihova transparentnost i minimalizirali rizici nepriličnog političkog utjecaja.**
3. Hrvatski zakonodavni sustav također ima instituciju Ustavnog suda, koji je odvojen od sudbene piramide. Ustavni sud odlučuje o sukladnosti zakona s Ustavnom, sukladnosti ostale regulative s Ustavom i pravom te o ustavnim tužbama na pojedinačne presude državnih tijela, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravnih osoba s javnim ovlastima. Ustavni sud nadzire ustavnost i zakonitost, rješava sporove između zakonodavne, izvršne i sudbene vlasti, odlučuje o podizanju optužnice protiv Predsjednika Republike, nadzire ustavnost programa i aktivnosti političkih stranaka i nadzire ustavnost i zakonitost izbora, državnih referenduma itd. Ustavni sud tijelo je koje se sastoji od 13 (trinaest) sudaca koje imenuje Sabor na mandat od 8 (osam) godina.
4. Zakon o sudovima (veljača 2013.) uređuje organizaciju, pravnu i sudsku nadležnost sudova, njihova prava i odgovornosti te sadrži posebne odredbe o Vrhovnom sudu. Hrvatski sudbeni sustav institucijski je organiziran na načelima vladavine prava i neovisnosti. Ustav (članak 118.) i Zakon o sudovima (članci 2.i 89.) osobito određuju da sudbenu vlast u Hrvatskoj provode sudovi osnovani po zakonu, na samostalan i neovisan način. Članak 5. Zakona o sudovima navodi da sudovi sude isključivo temeljem Ustava, međunarodnih ugovora, zakona i drugih važećih izvora prava (npr. provedbeno zakonodavstvo – propisi, uredbe, pravilnici itd.). Članak 6. Zakona o sudovima i članak 309. Kaznenog zakona zabranjuju bilo kakvu vrstu utjecaja na sudbene odluke. Neovisnost se nadalje jamči odredbama o imunitetu koje navode da suci ne mogu biti pozvani na odgovornost za mišljenje ili glasovanje izraženo pri donošenju sudbenih odluka, osim ako je riječ o kršenju zakona od strane suca koje predstavlja kazneno djelo (također vidi stavak 121.).
5. Državno sudbeno vijeće samostalno je i neovisno tijelo koje osigurava samostalnost i neovisnost sudbene vlasti u Hrvatskoj (članak 124. Ustava). Ono imenuje suce, imenuje i razrješava dužnosti predsjednike sudova, odlučuje o imunitetu sudaca, premješta suce, vodi stegovne postupke i odlučuje o stegovnoj odgovornosti sudaca, odlučuje o razrješenju sudaca, sudjeluje u obrazovanju sudaca, donosi Metodologiju izrade ocjene sudaca, provodi postupke upisa kandidata u Državnu školu za pravosudne dužnosnike i postupke polaganja završnog ispita, vodi osobne očevidnike sudaca te vodi i kontrolira imovinske kartice sudaca. Vijeće se sastoji od 11 (jedanaest) članova, koje bira struka. Sedam od njih su suci (2 (dva) suca Vrhovnog suda, 2 (dva) suca iz županijskih sudova, 2 (dva) suca iz općinskih sudova i 1 (jedan) sudac iz specijaliziranog suda), 2 (dva) člana su sveučilišni profesori prava i 2 (dva) člana su saborski zastupnici, od kojih 1 (jedan) iz redova oporbe. Predsjednici sudova ne mogu biti birani za članove Državnoga sudbenog vijeća. Članovi Državnoga sudbenog vijeća biraju se na razdoblje od 4 (četiri) godine, s tim da članom Državnoga sudbenog vijeća nitko ne može biti više od dva puta. Djelokrug, ustrojstvo i način rada Državnoga sudbenog vijeća uređuju se zakonom. Kako bi se osigurala sposobnost Državnog sudbenog vijeća da ispunjava svoje dužnosti, u veljači 2013. godine usvojeni su amandmani na Zakon o Državnom sudbenom vijeću, kojim se predsjednik i suci članovi oslobađaju svojih normalnih dužnosti za 75%, odnosno 50%.
6. GET pozdravlja reforme koje su zadnjih nekoliko godina uvedene u sastav i način djelovanja Državnog sudbenog vijeća, kako bi se razbile sumnje u njegovu samostalnost i neovisnost, a kako je preporučila Europska unija. Primjećuje da većina članova Državnog sudbenog vijeća sada dolazi iz redova sudaca koje bira struka, kako bi se smanjio rizik i ranije optužbe za politizaciju. U vijeću sjede dva saborska zastupnika, ali se većina sugovornika s kojima se GET susreo suglasila da ovakav aranžman ne stvara nikakav rizik političkog uplitanja u svakodnevni rad Vijeća, već unosi drugačiju perspektivu te se stoga smatra prednošću radije nego slabošću sadašnjeg sustava. Nekoliko sugovornika priznalo je da je sudjelovanje ovo dvoje saborskih zastupnika u Vijeću bilo ključno za to da se uloga sudbene vlasti bolje razumije u Saboru; ti se članovi do sada nisu nikad uplitali u procese donošenja odluka niti su infiltrirali posebne stranačke interese u rad Vijeća. Iako su poduzete određene mjere kako bi se osiguralo da Vijeće posluje uz povećane resurse, ostaje činjenica da iako bi Vijeće trebalo imati 11 (jedanaest) zaposlenika, trenutačno ih ima samo 4 (četiri). GET potiče vlasti da tom stanju stvari posvete kontinuiranu pažnju, tim više što Vijeće ima osobito važnu ulogu u održavanju integriteta sudbene vlasti, a nedostatak osoblja će sigurno smanjiti njegovu učinkovitost.
7. Ministarstvo pravosuđa zaduženo je za pripremu ukupnog proračuna za sudstvo, kao i za upravljanje i dodjeljivanje proračuna pojedinačnim sudovima. Sudbena vlast je uključena u pripremu proračuna (sudovi predlažu svoje vlastite proračune), kao i u upravljanje proračunom (predsjednik svakog suda odgovoran je za proračun koji je dodijeljen njegovom sudu). U 2013. godini proračun za sudstvo iznosio je oko 313.000.000 EUR.
8. Od rujna 2005. godine, unutar pravosuđa u Hrvatskoj provodi se intenzivan proces reformi čiju je provedbu Europska unija pozitivno ocijenila prije pristupanja. Strategija razvoja pravosuđa sastoji se od pet glavnih područja koja su osnova za buduće strateške planove: (1) neovisnost, nepristranost, profesionalizam i stručnost; (2) učinkovitost; (3) hrvatsko pravosuđe kao dio europskog pravosuđa; (4) upravljanje ljudskim resursima; (5) primjena moderne tehnologije. Pitanja integriteta i suzbijanja korupcije u pravosuđu detaljnije su raščlanjena u Strategiji suzbijanja korupcije i njenom Akcijskom planu. Vlada je također osnovala visoko tijelo za praćenje provedbe Strategije. Članovi povjerenstva za praćenje provedbe Strategije razvoja pravosuđa su zamjenici i pomoćnici Ministra pravosuđa, predsjednici Državnog sudbenog vijeća i Državnoodvjetničkog vijeća te ravnatelj/ica Pravosudne akademije. Nova Strategija razvoja pravosuđa i njen Akcijski plan za 2013. – 2018. stavlja ključni fokus na učinkovitost pravosuđa, pitanje koje se smatralo najslabijim aspektom hrvatskog pravosudnog sustava (vidi također točku 98.).
9. GET se prisjeća da je hrvatsko pravosuđe imalo turbulentnu noviju povijest. Ta je povijest opisana u točki 67. Prvog evaluacijskog kruga o Hrvatskoj koji je usvojen u svibnju 2002. godine[[14]](#footnote-14). Sredinom 1990-tih događalo se političko uplitanje u neovisnost pravosuđa. Doista, gotovo trećina hrvatskih sudaca je ili napustila svoje urede ili nije bila iznova imenovana, a političko uplitanje u procedure razrješenja i imenovanja sudaca nastavilo se sve do 2000. Posljedično, u to je vrijeme Hrvatska opisivana kao država s „relativno velikim brojem vrlo mladih sudaca s ograničenim profesionalnim iskustvom“ koji rade u sustavu koji je opterećen „stalno rastućim brojem neriješenih slučajeva, što stavlja veliki pritisak na sudove, izaziva kašnjenja u administriranju pravde i nadalje potkopava povjerenje građana u pravednost i učinkovitost pravosuđa“. GET je čuo da kašnjenje u rješavanju slučajeva i dalje ima takav narušavajućii učinak. GET shvaća da slučajevi znaju trajati i između 10 i 20 godina, što stvara plodno tlo za nezadovoljstvo. Nekoliko je sugovornika to pripisalo kontinuiranim promjenama u zakonodavstvu, uz česte amandmane na proceduralni kodeks i ostalo ključno zakonodavstvo. Posljedično, suci su prisiljeni primjenjivati nekoliko različitih pravnih režima unutar jednog te istog slučaja.
10. Trenutačno postoji nedostatak povjerenja u sudbenu vlast u Hrvatskoj, o čemu svjedoči nisko javno mišljenje o toj grani. Globalni barometar korupcije Transparency Internationala za 2013. godinu (Transparency International Corruption Barometer for 2013) upućuje na to da je pravosuđe u Hrvatskoj jedno od dvije glavne institucije u državi koje imaju najviše ocjene iz percipirane razine korupcije (druga su političke stranke). Sedamdeset posto (70%) ispitanika smatra pravosuđe korumpiranim. Ostala su istraživanja imala slične rezultate (vidi također odlomak Kontekst ovog izvješća za detalje). Uz takvu pozadinu potrebno je primijetiti da postoji jako malo dokaza koji bi upućivali na to da je korupcija široko rašireni fenomen unutar pravosuđa. Globalni barometar korupcije izvještava da je 3% ispitanika platilo mito za pravosudne usluge unutar 12 (dvanaest) mjeseci prije ankete (iako nije zabilježeno jesu li ta mita plaćena sucima ili drugim osobama u pravosudnom sustavu). Iako je bilo kakvo pojavljivanje podmićivanja uznemirujuće, podaci ne sugeriraju da podmićivanje predstavlja rašireni problem. Prema mišljenju GET-a, čini se da postoji značajna kontradikcija između percepcije i stvarnosti, a jasno je da se razlozi za tako visoku razinu percipirane korupcije ne razumiju u potpunosti.
11. Iako je provedeno istraživanje kako bi se ispitala javna percepcija korupcije u državnim institucijama (najzadnju anketu po tom pitanju provelo je Ministarstvo pravosuđa u 2012.), nedostaje sustavno istraživanje razloga za javno nepovjerenje u pravosudni sustav. Ovaj jaz u povjerenju predstavlja problem sam po sebi i potrebno se s njim pozabaviti što prije. Nužno je utvrditi razloge javnog nezadovoljstva pravosudnim sustavom (uključujući i suce i državne odvjetnike) kako bi ih se moglo početi rješavati. Bilo bi dobro naručiti odgovarajuću studiju kako bi se pronašao razlog negativne javne percepcije; dodatna vrijednost studije mogla bi se uvećati ukoliko se uključe i doprinosi sudaca, parničara, odvjetnika i ostalih dionika, uključujući predstavnike civilnog društva. U skladu s tim, **GRECO preporučuje da se provede istraživanje s ciljem točnijeg utvrđivanja i razumijevanja razloga za visoku razinu javnog nepovjerenja u pravosudni sustav (suci i državni odvjetnici).** Za dodatne pojedinosti oko ovog pitanja vezane uz državno odvjetništvo vidi točku 143.

## Angažman, napredovanje i uvjeti službe

1. Sudski mandat traje do umirovljenja (tj. do navršenih 70 godina starosti).Suce imenuje i razrješava dužnosti Državno sudbeno vijeće. Odluke Državnog sudbenog vijeća podliježu nadzoru upravnih sudova (odluke o premještajima)i u konačnici Ustavnog suda (odluke o imenovanju i razrješenju). Procedura imenovanja sudaca temelji se na načelu zasluga. Detaljni kriteriji se navode u Pravilniku o vrednovanju kandidata u postupku imenovanja sudaca.
2. Od 1. siječnja 2013. godine primjenjuje se novi sustav imenovanja sudaca u prvostupanjske sudove (općinske građanske sudove, trgovačke sudove, upravne sudove i prekršajne sudove) te se od svih kandidata zahtijeva da su završili Državnu školu za pravosudne dužnosnike. Proces odabira slijedi nakon javne objave praznih radnih mjesta na koja se kandidati mogu javiti; pozicije se potom popunjavaju na temelju sustava ocjenjivanja koji uzima u obzir završnu ocjenu koju su kandidati postigli u Državnoj školi za pravosudne dužnosnike, kao i ocjenu postignutu tijekom razgovora s Državnim sudbenim vijećem (taj razgovor ne može nositi više od 20 bodova). Uvjet da prije trajnog imenovanja kandidati budu pet godina vršitelji dužnosti ukinut je kao prijetnja sudbenoj neovisnosti.
3. Imenovanja u županijske sudove, Visoki prekršajni sud, Visoki trgovački sud i Visoki upravni sud zahtijevaju od kandidata da rade kao pravosudni dužnosnici barem osam godina. Što se tiče imenovanja sudaca u Vrhovni sud (osim predsjednika, što je već opisano), od kandidata se očekuje da rade barem 15 godina kao pravosudni dužnosnici. Isto se iskustvo zahtijeva od kandidata koji su ranije radili kao odvjetnici, javni bilježnici, sveučilišni profesori pravnih znanosti koji su položili pravosudni ispit; ukupno 20 godina iskustva moraju imati pravnici koji su položili pravosudni ispit, koji su dokazali svoju stručnost iz određenog pravnog područja i čiji stručni i znanstveni radovi su objavljivani. Ako kandidat nije sudac, on/a mora proći pismeni ispit (najčešće pisanje presude) i imati razgovor s Državnim sudbenim vijećem. Ako je kandidat već sudac nižestupanjskog suda, Državno sudbeno vijeće pribavlja ocjenu njegovog/njenog rada od sudbenog vijeća suda u kojem je služio/služila.
4. Postoji sustav kojim se ocjenjuje rad sudaca. Ocjenjivanje ima ključnu ulogu u procesu napredovanja – zajedno s razgovorima s Državnim sudbenim vijećem nakon što se oglasi upražnjeno radno mjesto i zaprime se prijave kandidata. Predsjednici sudova se imenuju na mandat od četiri godine, uz mogućnost produženja, a odgovorni su za ocjenjivanje sudaca, podnošenje statistike ocjena Ministarstvu pravosuđa i, u konačnici, potvrđivanje da sudac ispunjava sve pravosudne uvjete.
5. Obavljanje sudbenih dužnosti ocjenjuje se temeljem okvirnih kriterija i metodologije bodovnog sustava[[15]](#footnote-15), uključujući, između ostalog, broj donijetih odluka, radni učinak po vrsti slučajeva u apsolutnim brojevima i postocima, poštivanje rokova, kakve su odluke donesene povodom pravnih lijekova (potvrđene, ukinute ili preinačeneu prvoj instanciji; odluke u apsolutnom broju i u odnosu na ukupan broj donesenih odluka, a s posebnim osvrtom na broj odluka koje suukinute zbog bitnih povreda postupka) te ostale aktivnosti suca. Općenitije govoreći, okvirna mjerila određuju broj slučajeva za svaku vrstu suda koje, u prosjeku, sudac treba godišnje riješiti, uzimajući u obzir složenost slučajeva i načine na koje se određene vrste slučajeva mogu riješiti.
6. Suce se ne može premještati bez njihove suglasnosti. Postoji izuzetak od tog pravila, pri čemu sudac može biti premješten u neki drugi sud iste razine bez njegovog/njenog izričitog pristanka, u slučajevima kada se sud zatvara ili restrukturira u skladu sa zakonom. Transferi mogu biti trajni ili na ograničeno razdoblje. Sva se sudačka imenovanja objavljuju u Narodnim novinama, a i imenovanja i transferi se objavljuju na internetskim stranicama Državnog sudbenog vijeća.
7. GET prima na znanje korake koji su zadnjih godina poduzeti kako bi se uvela jasna i objektivna provjerljiva mjerila za kvantitativnu procjenu rada svih sudaca, što je unijelo dodatnu transparentnost u sustav. I inicijalna imenovanja i napredovanja temelje se na zaslugama, a koristi se sustav bodovanja koji se dopunjuje osobnim razgovorima. Odluke o imenovanjima, napredovanjima i premještajima se objavljuju, a kandidati imaju mogućnost zatražiti pravosudnu reviziju ako su nezadovoljni rezultatom.
8. Suci mogu biti upućeni na sekondiranje u Ministarstvo pravosuđa. Neki od sugovornika smatraju da to može dovesti do sukoba interesa između sudbene i izvršne vlasti. Ostali su izražavali svoje sumnje zbog netransparentnosti u odabiru i odlučivanju o takvoj vrsti sekondiranja. GET smatra da, imajući na umu ciljeve, transparentan i robustan sustav koji je Hrvatska razvila u zadnjih nekoliko godina za sudbena imenovanja, specifična situacija sudaca sekondiranih u Ministarstvo pravosuđa zaslužuje posebnu pažnju kako bi se zajamčila jednaka razina transparentnosti i objektivnosti u njihovom imenovanju. GET također smatra važnim da se pojavnost neovisnosti suca u odnosu na druge državne vlasti održava tijekom cijele sudačke karijere.
9. Suce je moguće razriješiti dužnosti prije umirovljenja samo odlukom Državnog sudbenog vijeća,(i) na njihov vlastiti zahtjev;(ii) ako više nisu sposobni obavljati sudbenu dužnost; (iii) ako su osuđeni za kazneno djelo; (iv) ako su razriješeni dužnosti iz disciplinskih razloga. Žalbe na razrješenje moguće su pred Ustavnim sudom.
10. Bruto godišnja plaća suca prvostupanjskog suda na početku karijere iznosi 176.436 HRK (23.400 EUR); dok za suce najviših sudova iznosi do400.524 HRK (53.100 EUR.Plaće sudaca regulirane su Zakonom o plaćama sudaca i ostalih pravosudnih dužnosnika. Suci koji ne posjeduju ili unajmljuju stan u mjestu zaposlenja imaju pravo, za službene potrebe i tijekom trajanja tog mandata, na stan kojim upravlja Državni ured za upravljanje državnom imovinom. Nadzor nad zakonitošću korištenja ove mogućnosti provodi Državna revizija i Samostalni odjel za unutarnju reviziju Ministarstva pravosuđa.

## Vođenje spisa i postupci

1. Dodjeljivanje slučajeva provodi se na godišnjoj osnovi, abecednim redom po popisu sudaca koji se bave određenom vrstom slučajeva; pri čemu se obraća pažnja na vrstu i složenost slučajeva koji se dijele. Ako se abecedni red iz nekog razloga, primjerice, zbog opsega posla, ne može ispoštovati slučajevi se preraspodjeljuju. Svi sudovi povezani s Integriranim sustavom upravljanja slučajevima (Integrated Case Management System - ICMS) slijede proces automatske dodjele slučajeva. ICMS pruža elektronički sudski registar, provodi nasumičnu dodjelu slučajeva i omogućava praćenje i nadzor slučajeva tijekom pravosudnih postupaka. Vezano uz ICMS, pokrenut je Projekt ujedinjenja statističkog sustava kako bi se ustanovio jedinstven, sveobuhvatan sustav za statističko praćenje slučajeva na sudovima, čiji se rezultati postupno objavljuju na pravosudnom intranetu.
2. U županijskim sudovima u Zagrebu, Splitu, Rijeci i Osijeku (i njihovim općinskim sudovima) osnovani su posebni pravosudni odjeli koji se bave kaznenim djelima u nadležnosti Ureda za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta (USKOK). U tim odjelima dodjela slučajeva slijedi godišnji raspored, a takvi slučajevi mogu biti dodijeljeni samo sucima koji su prošli sigurnosne provjere.
3. U načelu, suca koji je dodijeljen na neki slučaj nije moguće maknuti s tog slučaja. Postoje izuzeci pod zakonom propisanim uvjetima (članak 43.Sudskog poslovnika):kada je sudac preopterećen, izuzet ili odsutan s radnog mjesta ili iz nekog drugog opravdanog razloga, prema potrebi radi učinkovitog funkcioniranja suda i ostvarivanja prava na pravedno suđenje bez neopravdanog kašnjenja.
4. Glavni problem koji opterećuje pravosuđe u Hrvatskoj odnosi se na učinkovitost sudskih postupaka i na potrebu da ih se rješava u okviru prihvatljivog vremena. Stoga se dosadašnja reforma pravosuđa fokusirala na povećanje učinkovitosti pravosuđa. Učinjeni su brojni pokušaji da bi se bolje organizirao rad pravosudnog sustava, uključujući racionalizaciju sudske mreže, promicanje mirenja kao alternativne metode rješavanja sporova, kapitalna ulaganja i uvođenje modernih informacijskih tehnologija, razvijanje alata za statističke analize radnog učinka pravosudnog sustava (*e-statistika*) itd. Količina zaostataka/starih slučajeva tijekom procesa pristupanja EU smanjen je s 1.600.000 slučajeva na otprilike 800.000 koliko ih je do danas preostalo. Rješavanje opsežnih zaostataka starih slučajeva i nadalje predstavlja veliki izazov, osobito zato što je gospodarska kriza potaknula povećanje u broju slučajeva (npr. zbog stečaja).
5. Postoji sustav pravosudne inspekcije u nadležnosti Ministarstva pravosuđa kojim se prati upravljanje pravosuđem u sudovima. Pravosudna inspekcija se provodi po godišnjem planu i koristi standardizirani plan evaluacije. U slučajevima neopravdanog kašnjenja predsjednik suda pokreće stegovni postupak.
6. Glede javnosti rada pravosuđa, sudske rasprave su javne osim ako zakon iz opravdanih razloga ne predviđa drugačije (članak 119. Ustava; članak 6. Zakona o sudovima; članci od 387.do 390. Zakona o kaznenom postupku); npr. radi zaštite privatnosti života stranaka, u bračnim slučajevima i slučajevima vezanim uz skrbništvo i usvajanje, radi zaštite vojnih, profesionalnih ili poslovnih tajni, radi zaštite nacionalne sigurnosti i interesa obrane, ali samo u mjeri koja je prema mišljenju suda bezuvjetno neophodna u posebnim okolnostima gdje bi prisutnost javnosti mogla naštetiti interesima pravde. Čak i u takvim slučajevima kratka izjava o presudi bi se trebala objaviti.
7. Strategija razvoja pravosuđa (Smjernica 2.23) postavila je specifične mjere transparentnosti u radu sudova, tj. unapređenje transparentnosti rada pravosudnih vlasti i Ministarstva pravosuđa, kroz veću javnost njihovih aktivnosti i lakši pristup informacijama, ponajprije primjenom informacijskih tehnologija. Zakon o sudovima odredio je da Predsjednik Vrhovnog suda podnosi godišnje izvješće o stanju pravosudne vlasti.Ipak, GET je opetovano čuo izraze zabrinutosti i želje da se transparentnost rada sudova unaprijedi: mali broj sudova ima internetske stranice na kojima bi bilo moguće pratiti njihov sastav i radni raspored (pri tom je ocijenjeno da Vrhovni sud ima najinformativnije internetske stranice), a veći broj sudova i dalje funkcionira bez pristupa modernim sredstvima za upravljanje slučajevima (npr.usluge transkripcije) itd. Pitanja transparentnosti i bolje komunikacije u radu pravosuđa specifično su obrađena u stavcima od 129. do 132., a nakon toga slijedi preporuka.

## Etička načela, pravila ponašanja i sukob interesa

1. Etička načela ponašanja u pravosuđu navedena su u Ustavu, Zakonu o sudovima i Kodeksu sudačke etike. Ponašanje suca može štetiti njegovom/njenom dostojanstvu ili dostojanstvu sudbene vlasti i ne smije dovoditi u pitanje njegovu/njenu profesionalnu nepristranost i neovisnost ili neovisnost sudbene vlasti (članak 89. Zakona o sudovima).
2. U rujnu 1999. godine Udruga hrvatskih sudaca usvojila je Kodeks sudačke etike. Udruga je surađivala sEtičkim vijećem kroz koje su s njim povezani suci pružali savjete. Slijedom toga, u listopadu 2006. godine cijela je profesija usvojila Kodeks sudačke etike . Pripremu i naknadni postupak izmjena i dopuna Kodeksa provodit će se uz aktivno uključivanje samih sudaca (kako navodi Pravosudno vijeće i Udruga hrvatskih sudaca). Svatko ima pravo uložiti pritužbu u slučaju povrede Kodeksa sudačke etike. U slučaju povrede Kodeksa moguća su dva ishoda, ovisno o vrsti povrede. Prvi postupak zbogpovrede Kodeksa može pred nadležnim pravosudnim vijećem suda u kojem odnosni sudac radipokrenuti predsjednik tog suda. Nakon saslušanja odnosnog suca to vijeće donosi odluku o tome je li doista došlo do povrede Kodeksa. Ako to bude slučaj, to se bilježi u osobnom kartonu suca i imat će posljedice na ocjenu njegovog rada koja se uzima u obzir kod unapređenja. Žalba na odluku može se uložiti pred Vijećem sudaca (koje se sastoji od predsjednika svih sudbenih vijeća u Hrvatskoj). Drugi se postupak odnosi na pokretanje stegovnog postupka pred Državnim sudbenim vijećem. Po svojoj prirodi, gotovo svaki stegovni prekršaj podrazumijeva povredu određene odredbe Kodeksa. Međutim, ne predstavlja svaka povreda Kodeksa ujedno i stegovni prekršaj (za više detalja o stegovnim postupcima i sankcijama vidi stavke od 122. do 127.).
3. Što se tiče savjeta kod etičkih dilema, pojedinačni suci nisu ostavljeni sami kad se na radnom mjestu suoče s takvim problemom: mogu se obratiti svojim nadređenima i zatražiti savjet. Također mogu zatražiti institucionalizirani savjet od Vijeća sudaca, međutim, od sugovornika s GET nije saznao ni za jedan slučaj takve prakse. Kao što je ranije objašnjeno, jedan od razloga za nepovjerenje javnosti u suce pripisuje se neadekvatnom rješavanju sukoba interesa. GET je primijetio da glede pitanja integriteta postoji striktni režim nespojivosti kao i sveobuhvatna pravila o izuzeću, kako je detaljno prikazano u stavcima koji slijede. Međutim, u razgovorima koji su vođeni tijekom terenske posjete primijećena je neujednačenost u razumijevanju koncepta kod ispitanih stručnjaka. S druge strane, predstavnici civilnog društva složili su se da je nekoliko neprijavljenih i neriješenih sukoba interesa dovelo do nedostatka povjerenja javnosti. Rečeno je da se suce vidjelo kako ispijaju kavu sa strankama u sporu, da su suci osobe koje lokalno stanovništvo dobro poznaje, da ljudi znaju s kime se suci druže i da javnost može vidjeti kad bi nešto moglo predstavljati sukob interesa.
4. Nedavni slučaj Europskog suda za ljudska prava bavio se očiglednom pristranošću medicinskog vještaka čije je izvješće imalo odlučujuću ulogu u slučaju liječničkog nehaja.[[16]](#footnote-16) Medicinski vještak također je profesor na istom fakultetu kao i okrivljenik. Iako članak 250. (2.) hrvatskog Zakona o kaznenom postupku izrijekom navodi da vještak koji je zaposlen u istom državnom tijelu ili kod istog poslodavca kao okrivljenik ili oštećenik mora biti diskvalificiran, taj se uvjet u rečenom slučaju nije primijenio. Niti jedan od domaćih presudnih/žalbenih sudova u Hrvatskoj nije smatrao da to čini slučaj – ako ne stvarnog, onda barem očiglednog – sukoba interesa, jer su svi odbili podnositeljev zahtjev za diskvalifikacijom, pri čemu nisu rekli ništa više nego da ne vide ništa što bi nagoviještalo pristranost provedenog medicinskov vještačenja. ECHR je opetovano naglasio koliko je u njegovoj pravnoj filozofiji ključno povjerenje javnosti u sustav kaznenog pravosuđa, gdje pojavnost ima ogroman značaj. GET-u su prepričani i neki drugi slučajevi sukoba interesa koji u očima javnosti nisu bili zadovoljavajuće riješeni. S tim u svezi, više je sugovornika spomenulo slučaj sutkinje za koju se tvrdi da je odlučivala u slučaju koji je pokrenut na temelju transakcije u kojoj je njen suprug bio jedna od strana.
5. GET-ovo je mišljenje da bi se postojeći sustav savjetovanja o etičkim pitanjima, integritetu i sprečavanju sukoba interesa svakako mogao bolje razviti. Ta pitanja nisu uopće tako jasna kako ih doživljavaju neke stručne osobe s kojima se GET susreo tijekom terenske posjete. Potrebna je promjena u načinu gledanja na stvari, a pristup bi se trebao usredotočiti također na sprječavanje sukoba interesa, a ne na promatranje isključivo iz perspektive kaznenog prava. Također, navedeni sustav institucionalizirane podrške i savjetovanja o etičkim pitanjima za suce, tj. Vijeće sudaca, rijetko se koristi u praksi. GET smatra da osnivanje institucionalizirane savjetodavne službe ne bi samo doprinijelo boljem savjetovanju sudaca u slučajevima dilema vezanih uz integritet, već bi također unaprijedilo usklađenost sudske politike integriteta i doprinijelo razvoju dobrih praksi u cijeloj profesiji. Zbog svih tih ključnih razloga, trenutačni sustav savjetovanja o etičkim pitanjima mora se značajno unaprijediti kako bi dokazao svoju funkcionalnost u praksi. Isto tako, daljnji razvoj smjernica u ovom području za koje je javnost vrlo zainteresirana bolje bi pojasnilo etičke standarde i pomoglo u interpretaciji vrednota u konkretnim situacijama i u smislu ciljeva prema kojima se teži. **GRECO preporučuje da se znatno osnaže i dalje razvijaju mehanizmi koji pružaju smjernice i savjete o etici i sprječavanju sukoba interesa kod sudaca.**

## 

## Zabrana ili ograničavanje određenih aktivnosti

### Nespojivost i sekundarne djelatnosti, ograničenja nakon prestanka mandata

1. Suci su podložni striktnom režimu nespojivosti. Ustav je u tom smislu vrlo jasan (članak 123.), a detaljna ograničenja navedena su u Zakonu o sudovima (članci od 89. do 92.). Kodeks sudačke etike također posvećuje osobitu pažnju pitanju sekundarnih djelatnosti i sukobu interesa vezano uz načelo dostojanstva sudačke profesije (članak 8.). Kodeks predstavlja instrument za davanje smjernica Državnom sudbenomvijeću jer ono odlučuje o sukobu interesa i pitanjima nespojivosti.
2. U načelu, suci ne mogu obavljati nikakvu drugu službu ili posao koji bi mogao naštetiti njihovoj samostalnosti, nepristranosti, neovisnosti ili koji bi mogao umanjiti njihovo društveno dostojanstvo, odnosno, koji bi na neki drugi način bio nespojiv sa sudačkom dužnošću (članak 93. Zakona o sudovima). Sucima je osobito zabranjeno članstvo u političkim strankama, kao i sudjelovanje u političkim aktivnostima (članak 90.Zakona o sudovima). Sudac ne može koristiti svoju pravosudnu poziciju ili ugled radi vlastitih interesa; on/a ne može obavljati poslove odvjetnika ili javnog bilježnika, niti biti član upravnog ili nadzornog odbora nekog društva ili nekog drugog pravnog subjekta (članak 90. Zakona o sudovima). Jedine plaćene profesionalne djelatnosti koje sudac može obavljati odnose se na akademsko područje, tj. priprema stručnih i znanstvenih radova, objavljivanje sadržaja punomoćnih sudskih odluka, predavanje na Pravosudnoj akademiji, kao redoviti ili izvanredni profesor prava na sveučilištu, sudjelovanje u radu stručnih ili znanstvenih sastanaka ili vijeća, pripremanje nacrta pravilnika (članak 93. Zakona o sudovima).Suci mogu biti arbitri, ali tu djelatnost moraju prijaviti kroz odgovarajući obrazac. Sucima nije zabranjeno baviti se financijskim aktivnostima (dozvoljena im je kupovina dionica), no to trebaju prijaviti u imovinskoj kartici.
3. Nakon prestanka mandata, sucu nije dozvoljeno preuzeti bilo kakvu ulogu u slučaju u kojem je on/a vodio postupak dok je obavljao/la svoje sudačke dužnosti, niti u bilo kojem slučaju koji je s prethodnim povezan (članak 8. Kodeksa sudačke etike).
4. Pojedinačne slučajeve nespojivosti rješava predsjednik suda. Ako se slučaj odnosi na predsjednika suda, njih rješava predsjednik višeg suda. U slučajevima koji se odnose na predsjednika Vrhovnog suda, njih rješava plenum Vrhovnog suda.

### Izuzimanje i rutinsko povlačenje

1. Opće je pravilo da sudac procjenjuje svoju vlastitu kvalificiranost za sudjelovanje u raspravi, no stranka u suđenju također može zahtijevati diskvalifikaciju suca. Stranka mora predati zahtjev za diskvalifikaciju čim sazna za razlog za diskvalifikaciju, a najkasnije do zaključenja suđenja pri prvostupanjskom sudu, a ako nema suđenja, onda do trenutka donošenja odluke.
2. Razlozi za diskvalifikaciju nabrojeni su u proceduralnim zakonima (članci od 71. do 75. Zakona o općem upravnom postupku; članci od 32. do 35. Zakona o kaznenom postupku; članak 15. Zakona o upravnim sporovima), uključujući, između ostalog, kada je sudac stranka u slučaju, kada je sudac dao pravni savjet ili smjernicu stranci, kada je svjedočio ili se od njega zahtijevalo da svjedoči, kada je ili je bio supružnik ili partner stranci u postupku ili je rodbinski vezan uz stranku u postupku, kada je povezan s odvjetnikom stranke u postupku, kada je povezan sa svjedokom u postupku i, općenito, kada postoje drugi uvjeti ili okolnosti koje bi mogle baciti opravdanu sumnju u nepristranost suca. Na članove Državnog sudbenog vijeća primjenjuju se specifična pravila za diskvalifikaciju kada odlučuju o područjima u svojoj nadležnosti (imenovanja, napredovanja, premještaji, otkazi, stegovni postupci, imovinske kartice, pravosudno obrazovanje i obuka te pitanja imuniteta): ako je kandidat ili sudac na kojeg se odnosi odluka supružnik ili partner odnosnog člana Državnog sudbenog vijeća, ako je rodbinski povezan u direktnoj liniji u bilo kojem koljenu ili ako je rodbinski povezan u posrednoj liniji do četvrtog koljena, ili ako je povezan s članom kao skrbnik/ca, štićenik/ca, posvojitelj/ica, posvojenik, hranitelj, hranjenik, posinak/pokćerka ili pomajka/pooćim.
3. Kada sudac zatraži povlačenje s nekog slučaja zbog potencijalnog sukoba interesa, predsjednik suda treba odlučiti koji sudac treba preuzeti slučaj. Dok predsjednik suda ne donese odluku, odnosni sudac može poduzimati samo proceduralne radnje kod kojih postoji opasnost od kašnjenja. Na odluku kojom se odobrava ili odbacuje zahtjev za diskvalifikacijom ne može se uložiti žalba.

### Darovi

1. Sucima je zabranjeno primanje darova, zajmova ili bilo kakvih drugih usluga koje bi mogle kompromitirati obavljanje sudačke funkcije. Ta zabrana uključuje i članove njegove/njene obitelji, zaposlenike suda i bilo koju drugu osobu kojoj je sudac nadređen (članak 8. Kodeksa sudačke etike). *Različiti sugovornici s kojima je razgovarano tijekom terenske posjete su svi bili suglasni da, u praksi, ne postoji kultura davanja poklona sucima.*

### Zlouporaba povjerljivih informacija i kontakti s trećim osobama

1. Iako su sudske rasprave u načelu javne, obaveza tajnosti odnosi se na postupanje s informacijama u slučajevima. Povreda profesionalne povjerljivosti kažnjava se prema članku 307. Kaznenog zakona; sankcije uključuju novčanu kaznu i kaznu zatvora do tri godine. Daljnji su profesionalni zahtjevi vezani uz otkrivanje informacija za koje je saznato tijekom mandata navedeni u Kodeksu sudačke etike (članci 9. i 12.) te u Zakonu o sudovima (članak 6.). Sukladno tome, otkrivanje povjerljivih informacija može također povlačiti stegovne posljedice.

## Imovinska kartica, dohodak, odgovornosti i interesi

1. U roku od 30 dana od stupanja na funkciju po prvi put, od sudaca se zahtijeva da podnesu prijavu vlastite imovine i dohotka(nekretnine, pokretnine, dionice, štednja, prihod od ulaganja, neto mjesečna plaća, mjesečni prihodi od imovine, mjesečni prihodi od redovitih naknada i ostalih redovitih primanja, dugovi i zajmovi), kao i imovine i dohotka svojih supružnika i maloljetne djece. Također na godišnjoj osnovi moraju prijavljivati bilo kakve značajne promjene. Detaljna pravila sadržana su u Pravilniku o imovinskoj kartici suca. Javnost ima pravo na pristup imovinskim karticama; da bi se ostvario, osoba mora uložiti zahtjev, a Državno sudbeno vijeće mora odgovoriti unutar osam dana.
2. Državno sudbeno vijeće čuva i kontrolira navedene imovinske kartice. Izmjenama i dopunama sustava omogućena je usporedba informacija s onima koje posjeduje porezna uprava. Ako se otkriju anomalije, Državno sudbeno vijeće može zatražiti suca da podnese pisano objašnjenje; ako ono nije zadovoljavajuće, Državno sudbeno vijeće upućuje slučaj predsjedniku suda u kojem odnosni sudac služi radi pokretanja stegovnog postupka. Propust u ispunjavanju i predaji imovinske kartice, kao i navođenje netočnih informacija, predstavlja stegovni prekršaj. U tom je smislu tijekom 2012. godine podnesen ukupno 31 zahtjev za pokretanjem stegovnog postupka, proglašeno je 19 stegovnih kazni (koje su uglavnom bile opomene), a šest ih je obustavljeno.
3. GET napominje da je ustanovljavanje sustava imovinskih kartica za suce i državne odvjetnike bila jedna od preporuka koje je GRECO uputio u izvješću o Prvom evaluacijskom krugu o Hrvatskoj – isto je potom ponovo naglasila EU–a smatralo se neophodnim kako bi se spriječila korupcija i uvećala vjerodostojnost pravosudnih tijela. Informacije koje je GET prikupio tijekom terenske posjete o praktičnim iskustvima s režimom prijaveimovine sudaca navode da se prijave sudaca ne objavljuju javno. Međutim, s obzirom na to da potpadaju pod Zakon o pravu na pristup informacijama, uvid u te imovinske kartice odobrava se na temelju obrazloženog zahtjeva. Državno sudbeno vijeće slijedi striktni „test proporcionalnosti“ kako bi postiglo ravnotežu između interesa javnog objavljivanja i prava na privatnost osobe koja se očituje. GET je čuo da je Ministarstvo pravosuđa pokrenulo debatu među sucima i državnim odvjetnicima, kao dio predloženih aktivnosti Strategije suzbijanja korupcije i Akcijskog plana, radi raspravljanja o tome kako omogućiti javni pristup imovinskim karticama tih kategorija stručnjaka. GET je također čuo da je, u načelu, kod sudaca bilo više opiranja tome da prihvate otvoren pristup svojim imovinskim karticama, nego tome da se odobravaju individualno motivirani zahtjevi za pristup, kako je zahtijevao prijašnji zakon (nakon terenske posjete, u studenom 2013. godine, zakon je izmijenjen i više ne traži da zahtjevi budu motivirani). Državno sudbeno vijeće navelo je da je bilo prilično oprezno u davanju pristupa, jer je trebalo osigurati ravnotežu između privatnosti i sigurnosti odnosnih osoba i javnog pristupa radi informiranosti; međutim, novinari se nisu žalili na pristup koji im je omogućen imovinskim karticama sudaca u nekoliko navrata kada su pristup zatražili. Suprotno tome, predstavnici civilnog društva izrazili su određenu zabrinutost radi poteškoća u provođenju istraživanja o integritetu sudstva kada nema javnih informacija o njihovim imovinskim karticama. GET shvaća legitimnu zabrinutost tijela vlasti; pozdravlja diskusiju koja je inicirana radi evaluacije postojećeg režima otkrivanja informacija i pronalaženja načina da se on unaprijedi.
4. GET je jasno vidio da postoji prostor za unapređenje sustava nadzora koji je do sada provodilo Državno sudbeno vijeće nad primljenim imovinskim karticama, a koji je trenutačno uglavnom formalan. S obzirom na to da je, kako je ranije navedeno, pristup imovinskim karticama omogućen na pojedinačni zahtjev, vrsta javnog nadzora koju je moguće ustanoviti nad sudačkim zborom ograničena je te stoga Državno sudbeno vijeće ima ključnu uloga nadzora nad sprečavanjem i rješavanjem sukoba interesa u okviru profesije. GET-u je rečeno da su poduzete neke radnje na tom području jer je Državno sudbeno vijeće s poreznom upravom počelo provjeravati usklađenost imovinskih kartica s poreznim podacima. To je korak unaprijed za veću vjerodostojnost režima podnošenja prijava. U skladu s time, **GRECO predlaže da tijela vlasti nastave s naporima na jačanju provjeravanja imovinskih kartica.** Kod provedbe ove preporuke, kao i ranije navedene preporuke vi, bilo bi važno uspostaviti odgovarajuće komunikacijske kanale s Povjerenstvom za odlučivanje o sukobu interesa kojem su dodijeljene ključne odgovornosti u sprečavanju sukoba interesa i imovinskim karticama za sve ostale kategorije javnih dužnosnika, a radi razmjene dobrih praksi i naučenih lekcija.

## Nadzor i provedba

1. Suci podliježu i kaznenoj i građanskoj odgovornosti. Strogo govoreći, ne postoji građanska odgovornost za pojedinačne odluke sudaca, ali postoji mogućnost da podnositelj zahtijeva odštetu u slučaju namjernog ili grubog nemara.
2. Suci prema zakonu uživaju imunitet (članak 122. Ustava i članak 8. Zakona o sudovima). Poglavito, suci ne mogu biti pozvani na odgovornost za mišljenje ili glasovanje izraženo pri donošenju sudske odluke, osim ako se radi o kršenju zakona od strane suca koja predstavlja kazneno djelo. Sudac ne može biti pritvoren u okviru kaznenog progona zbog kaznenog djela počinjenog u obavljanju sudačke dužnosti niti mu može biti određen istražni zatvor bez odobrenja Državnog sudbenog vijeća. Iznimno, sudac može biti pritvoren bez odobrenja Državnog sudbenog vijeća ako je zatečen u počinjenju kaznenog djela u obavljanju sudačke dužnosti za koje je propisana kazna zatvora u trajanju duljem od pet godina. O tome se izvješćuje predsjednik Državnog sudbenog vijeća. Za kaznena djela za koja se postupak pokreće po privatnoj tužbi, prijedlogu ili se radi o preuzimanju kaznenog progona od strane oštećenika, kazneni postupak protiv suca ne može se pokrenuti niti voditi bez odobrenja Državnog sudbenog vijeća. Ako se Državno sudbeno vijeće ne može sastati, to odobrenje daje predsjednik Državnog sudbenog vijeća, no tu odluku mora u roku od osam dana potvrditi Državno sudbeno vijeće. GET-u je skrenuta pažnja na statistiku koja je prikupljena između 2008. i 2013. godine, a koja pokazuje da se slijedila praksa da se zahtjevi za skidanjem imuniteta odobravaju, naglašavajući da se imunitet skida kad to zatraži državno odvjetništvo. Zahtjeve koji su srušeni ili odbačeni tijekom navedenog razdoblja uglavnom uložile su privatne osobe koje su bile nezadovoljne donesenim odlukama. Osim toga, GET-u je rečeno da je, tijekom zadnjih pet godina, šest sudaca kazneno gonjeno radi korupcije. Dva su suca osuđena, dva su oslobođena optužbi, a dva slučaja se još uvijek vode. Iako je osuda dva člana sudstva radi korupcije uvijek nešto radi čega će se nacionalno pravosuđe zabrinuti, ipak je potrebno staviti stvari u perspektivu. Osuda dva člana od ukupne sudbene populacije od otprilike 2.000 članova tijekom razdoblja od pet godina ne navodi na zaključak da postoji ozbiljan razlog za zabrinutost o sustavnoj korupciji unutar profesije.
3. Stegovna odgovornost radi povrede etičkih (npr. nespojivost, obaveza podnošenja imovinske kartice) ili profesionalnih dužnosti (npr. aljkavo obavljanje sudbenih dužnosti, izazivanje poremećaja u radu suda na štetu obavljanja sudbenih dužnosti) također se primjenjuje. Ona je detaljno regulirana člancima od 62. do 67.Zakona o Državnom sudbenom vijeću. Sankcije uključuju opomene, novčane kazne (koje ne mogu biti više od trećine zadnje mjesečne plaće suca za razdoblje koje ne može prijeći 12 mjeseci) i razrješenje dužnosti (moguće je primijeniti uvjetnu kaznu razrješenja, ako se tako odluči). Kod ustanovljavanja stegovnih sankcija, sljedeće se može uzeti u obzir radi usklađivanja nametnute kazne: ozbiljnost povrede i njegove posljedice, razina odgovornosti, okolnosti pod kojma je došlo do stegovnog djela, raniji rad i ponašanje suca, kao i ostale okolnosti koje imaju utjecaja na sankcije koje se mogu izreći. Ovisno o vrsti nametnutih sankcija, kažnjenom sucu također se može uskratiti napredovanje (razdoblje te uskrate postaje duže i može trajati od jedne do četiri godine, ovisno o ozbiljnosti prekršaja i težine primijenjenih sankcija).
4. Ako dođe do sumnje na počinjenje stegovnog djela, osobe koje su opunomoćene predati zahtjev za stegovnim postupkom su predsjednik suda u kojem sudac služi ili osoba u tom sudu koja je ovlaštena za obavljanje zadataka vezanih uz upravljanje suda, predsjednik izravnog višeg suda, ministar pravosuđa, predsjednik Vrhovnog suda i sudsko vijeće. Stegovni postupak potom provodi Državno sudbeno vijeće. Državno sudbeno vijeće može imenovati za određene stegovne postupke, posebno stegovno povjerenstvo (tzv. Istražno povjerenstvo) radi provođenja istrage, utvrđivanja činjenica i objašnjenja ustanovljenih činjenica pred Državnim sudbenim vijećem. Potom, se većinom glasova svih članova Državnog sudbenog vijeća donosi odluka kojom se određuje stegovna odgovornost i predlaže kazna u pisanom obliku i s detaljnim obrazloženjem. Državno sudbeno vijeće nije vezano zahtjevom koji je ulagatelj prigovora predao. U stegovnim se postupcima primjenjuju proceduralna jamstva kaznenog postupka (tj. odredbe Zakona o kaznenom postupku), osobito ona koja se odnose na pravo na obranu. Okrivljeni sudac ima pravo žalbe Ustavnom sudu na odluku o stegovnoj odgovornosti.
5. Apsolutna zastara na pokretanje stegovnih postupaka iznosi tri godine od počinjenja djela. Ako su stegovni postupci pokrenuti prije nastupanja zastare, tada ih nastupanje objektivnog razdoblja zastare ne prekida, što znači da postupak mora biti zaključen odlukom o tome je li ili nije postojala stegovna odgovornost suca.
6. Svatko ima pravo predsjedniku suda podnijeti pisano ili usmeno predstavku na rad suda ili suca zbog odugovlačenja postupka, odnosno zbog ponašanja suca i drugog zaposlenika u službenim odnosima sa strankom (članak 4. Zakona o sudovima). GET-u je rečeno da Ministarstvo pravosuđa primi oko 8.000 pritužbi o sucima svake godine, ali da većina pritužbi dolazi od osoba koje su razočarane rezultatom parnice. GET je svjestan da je većina pritužbi na pravosuđe koje vlasti primaju od nezadovoljnih parničara koji ne navode nikakve objektivne razloge za zabrinutost o ponašanju suca. GET ne smatra da je hrvatsko iskustvo u bilo kojem smislu neobično.
7. GET-u je rečeno da su tijekom 2011. godine uvedene važne izmjene i dopune s ciljem poboljšavanja stegovnih postupaka, uključujući poboljšanje postupka prikupljanja dokaza (dajući mogućnost imenovanja zasebnog istražnog povjerenstva za ustanovljavanje činjenica), uvođenjem fleksibilnijih sankcija te produženjem razdoblja zastare za pokretanje kaznenih postupaka. Te su promjene navodno rezultirale učinkovitijim kažnjavanjem nedoličnog ponašanja unutar profesije. Osim toga, GET-u je skrenuta pažnja na naglasak koji je Državno sudbeno vijeće stavilo na pravosudnu odgovornost i čime se nastoji odgovoriti na optužbe o nedostatku učinkovitosti sudova, korporativizmu i društvenom nepovjerenju u sustav. Te su tvrdnje bile poduprte statistikom o stegovnim postupcima koja je GET-u dana na uvid: od 2008. do 2010. godine (pod starim sustavom imenovanja predsjednika sudova i članova Državnog sudbenog vijeća)donesene su odluke o 19 stegovnih mjera, uključujući 10 razrješenja. Od 2011. godine poduzeto je 63 stegovnih mjera, od kojih je 7 sadržavalo razrješenje dužnosti. GET-u je također rečeno da je od 2002. godine Ustavni sud morao rješavati samo 27 pritužbi sudaca zbograzrješenja dužnosti po bilo kojoj osnovi.
8. Stegovni postupci za suce trenutačno se ispituju kako bi ih se učinilo bržima i kako bi se sucima dala veća proceduralna jamstva, a konačni je cilj postići balans između proceduralnih jamstava i učinkovitosti stegovnih postupaka. GET je zabilježio navode koje je čuo (od samih članova stegovnih tijela) da suci nisu uvijek surađivali u postupcima vezanim uz stegovne mjere. GET-u je čudno to da su suci uopće imali bilo kakav izbor glede sudjelovanja i potiče vlasti da detaljno razmotre postojeća pravila stegovnih postupaka.

## Savjeti, obuka i svijest

1. Jedna od važnih mjera programa pravosudne reforme jest osiguravanje formalnog kontinuiranog osposobljavanja za suce. U 2004. godini Ministarstvo pravosuđa ustanovilo je Pravosudnu akademiju kako bi osiguralo „samostalno, odgovorno, neovisno i nepristrano obavljanje pravosudnih dužnosti“. Razvojna strategija za Pravosudnu akademiju objavljena je za razdoblje 2011. -2015. Pravosudna akademija je, kao dio svoje indukcije, ali i u okviru svog tekućeg programa obuke, razvila nekoliko modula i edukacijskih aktivnosti iz područja profesionalne etike i profesionalnih dužnosti i odgovornosti sudaca. Radionice i seminari održavaju se u svim regionalnim centrima Pravosudne akademije; neki od njih obavezni su (tj. početni modul obuke za pripravnike i sudske službenike o organizaciji pravosuđa; tečaj o etici i deontologiji u pravosudnoj profesiji i autonomiji i neovisnosti pravosudnih funkcija), dok se drugi smatraju izbornima i dijelom razvoja karijere (npr. specijalizirani tečajevi o gospodarskom kriminalitetu i borbi protiv korupcije). GET primjećuje da je od samog osnutka rad Pravosudne akademije međunarodno priznat i prepoznat. To predstavlja značajnu prednost, jer osposobljavanje i obuka (početni i kontinuirani) predstavljaju ključan element u povećanju informiranosti o etičkim vrijednostima, što ne samo da osigurava osnovu za organizacijsku misiju i viziju, već također daje usmjerenje u svakodnevnom radu i pomaže povući liniju koja označava granice prihvatljivog ponašanja.
2. Objašnjenje koje se najčešće daje za zabilježeno visoko nepovjerenje javnosti u pravosuđe jest obmanjujući publicitet koji se daje radu sudaca i državnih odvjetnika. Tu su na djelu dva elementa. Prvi se odnosi na novinarstvo, za koje je rečeno da je neuravnoteženo, senzacionalističko i netočno u svojim navodima. Rečeno je da novinari „traže skandale“, da se odgovorima Udruge sudaca na optužbe novinara ne daje ista vidljivost kao originalnim optužbama te da je razina istinskog istraživačkog novinarstva smanjena. GET-u je također rečeno da bliske poveznice između nekih vlasnika medija i političkih i financijskih centara moći može imati neuravnotežujući učinak na informacije koje stižu do medija.
3. Drugi element više zabrinjava. GET je čuo od mnogo sugovornika (ne samo iz pravosuđa) da izvršna vlast nije uvijek djelovala suzdržano kad je komentirala pravosuđe. GET-u je rečeno da je bilo „flagrantnih napada“ izvršne vlasti, ponekad na pojedinačno imenovane suce. Institucionalne bi granice unutar Vlade trebalo povući mnogo čvršće kako bi se osigurala veća neovisnost pravosuđa u obavljanju svog rada. Napadi službenih vlasti iz izvršne i zakonodavne vlasti ne samo da potkopavaju vjerodostojnost pravosudne vlasti, već također erodiraju vitalnost pravnog sustava u cjelini. GET-u je rečeno da se na suce vrše pritisci da donose odluke u slučajevima na određeni način, da postoje ozbiljna nastojanja da se dovede u pitanje neovisnost sudaca i da ministri izražavaju mišljenja o krivnji pojedinaca prije suđenja. Kao primjer, GET-u je navedena odluka Europskog suda za ljudska prava u slučaju Pesa protiv Hrvatske, gdje je pronađeno da je prekršen članak 6. (2.) Europske konvencije o ljudskim pravima (kršenje podnositeljevog prava da ga se smatra nevinim) na način da su izjave četiri visoko-pozicioniranih državnih dužnosnika predstavljale *de-facto* objavu podnositeljeve krivice, što je utjecalo na procjenu činjenica od strane nadležnih pravosudnih vlasti[[17]](#footnote-17).
4. Iako GET nije u poziciji da procijeni njihovu točnost, zabrinutost zbog spomenutih navoda predstavljala je upadljivu karakteristiku većine informacija priopćenih GET-u tijekom cijele terenske posjete. GET podsjeća da je tempo promjena u Hrvatskoj bio brz i primjećuje da su se događanja koja su se odnosila na slučaj Pesa vs.Hrvatska dogodila prije dosta vremena. GET vjeruje da su osobe na položajima sada naučile da trebaju usvojiti suzdržaniji i odgovorniji pristup. Bez obzira na to, novinari su istaknuli da novine mogu govoriti samo o informacijama koje prime, a da rad pravosuđa (uključujući i suce i državne odvjetnike) nije uvijek vrlo transparentan. Osobitu pažnju treba pokloniti povećanju transparentnosti pravosudnih aktivnosti, što uključuje poboljšanje razine informacija na internetskim stranicama sudbenih / državnoodvjetničkih ureda;učinkovitoj provedbi automatiziranog upravljanja slučajevima i sustava praćenja slučajeva (tj.tekući projekti ICMS i CTS) te pronalaženju načina da se unaprijedi suradnja s civilnim društvom (npr. poduzimanje zajedničkih projekata s nevladinim organizacijama). GET nadalje smatra da bi se moglo više učiniti na oblikovanju *ad hoc* mehanizama čiji je cilj bolje očuvanje neovisnosti pravosuđa, ne samo u zakonu, već također u praksi kada se suprotstavlja slučajevima političke klevete neutemeljene na dokazima, osobito upućivanjem jasnih izjava kad god je to potrebno o neophodnosti neovisnosti pravosuđa. GET-u je rečeno da bi se tako moglo postupiti, primjerice u godišnjim izvješćima Vrhovnog suda (od kojih će prvi biti objavljen 2014. godine, pokrivajući aktivnosti koje su provedene tijekom 2013. godine) pozivajući se na članak 45. koji daje mogućnost da se upozori na status i djelovanje pravosudne vlasti. GET smatra da bi Državno sudbeno vijeće i Državnoodvjetničko vijeće mogli imati značajnu ulogu u tom smislu.
5. GET-u je rečeno da svaki sud ima suca koji obavlja dužnosti glasnogovornika i da je to vrlo koristan razvoj događaja. GET međutim primjećuje da je komunikacija s medijima vrlo složeno područje. Uzimajući u obzir ogroman utjecaj koji novinarsko izvješćivanje ima na javnu percepciju, GET smatra da bolja komunikacija s medijima može biti samo korisna. Bolja komunikacija s javnošću i transparentnost u pravosudnom djelovanju i rezultatima poduprijet će neovisnost pravosudne vlasti u odnosu na ostale dijelove vlasti i vjerojatno poboljšati cijeli problem percepcije. U skladu s time, **GRECO preporučuje da se za pravosudni sustav (suce i državne odvjetnike) razvije komunikacijska politika, uključujući opće standarde i pravila ponašanja o tome kako komunicirati s novinarima s ciljem povećanja transparentnosti i odgovornosti.**

V. SPRJEČAVANJE KORUPCIJE U ODNOSU NA DRŽAVNO ODVJETNIŠTVO

## Pregled državnog odvjetništva

1. Hrvatska državnoodvjetnička organizacija vertikalno je strukturirana organizacija na čelu s Glavnim državnim odvjetnikom (GDO). Osim Državnog odvjetništva Republike Hrvatske i Ureda za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta (USKOK), državnoodvjetnička organizacija se sastoji od 15 županijskih državnih odvjetništava i 33 općinska državna odvjetništva (33). Na čelu Državnog Odvjetništva Republike Hrvatske nalazi se GDO. Na čelu županijskih državnih odvjetništava nalaze se županijski državni odvjetnici, a na čelu općinskih državnih odvjetništava nalaze se općinski državni odvjetnici. U skladu s time, državni odvjetnik (čelnik državnog odvjetništva) odgovoran je za obavljanje zadataka koji pripadaju djelokrugu državnog odvjetništva koje taj državni odvjetnik predstavlja i kojime upravlja. Zamjenik državnog odvjetnika ovlašten je za obavljanje zadataka u postupcima pred sudovima ili drugim državnim tijelima na koja je po zakonu ovlašten državni odvjetnik.
2. 619 je državnih odvjetnika, od čega 252 muškarca i 367 žena[[18]](#footnote-18). Ustrojstvo državnog odvjetništva njegova nadležnosti te uvjeti za imenovanje i razrješenje regulirani su Zakonom o državnom odvjetništvu.
3. Državno odvjetništvo ima posebnu ulogu u hrvatskom pravosudnom sustavu kao samostalno, neovisno, pravosudno tijelo ovlašteno i dužno postupati protiv počinitelja kaznenih djela i drugih kažnjivih djela, poduzimati pravne radnje radi zaštite imovine Republike Hrvatske te podnositi pravna sredstva za zaštitu Ustava i zakona (čl. 124. Ustava i čl. 2. Zakona o državnom odvjetništvu). Zakonom je izričito zabranjen svaki oblik utjecaja na vršenje pravosudne vlasti, a posebno svaki oblik prisile prema državnim odvjetnicima (čl. 2. Zakona o državnom odvjetništvu; čl. 312. Kaznenog zakona). Tijela i osobe izvan državnog odvjetništva nisu ovlaštene davati smjernice ili upute državnom odvjetniku o postupanju u konkretnim predmetima.
4. Glavnog državnog odvjetnika (GDO) imenuje Sabor na mandat od četiri godine s mogućnošću ponovnog imenovanja, na prijedlog Vlade Republike Hrvatske te uz prethodno mišljenje Odbora za pravosuđe Hrvatskog Sabora. Glavnim državnim odvjetnikom može se imenovati osoba koja ima najmanje 15 godina radnog iskustva kao sudac, državni odvjetnik, odvjetnik, javni bilježnik, profesor pravnih znanosti ili ugledni pravnik s položenim pravosudnim ispitom i najmanje 20 godina radnog iskustva koji se dokazao svojim stručnim radom i na određenom pravnom području kao i stručnim i znanstvenim radovima.
5. Državnoodvjetničkom vijeću povjerene su ključne dužnosti vezane uz napredovanje državnih odvjetnika (npr. imenovanja, premještaji, procjene, žalbe, suspenzije, razrješenja, imovinske kartice). Sastoji se od jedanaest članova koje biraju njihovi kolege; sedam mjesta popunjavaju zamjenici državnih odvjetnika različitih rangova (dva zamjenika GDO-a, dva zamjenika županijskih državnih odvjetnika i tri zamjenika općinskih državnih odvjetnika), dva sveučilišna profesora pravnih znanosti i dva saborska zastupnika, od kojih jedan iz redova opozicije. Čelnici državnih odvjetništava ne mogu biti članovi Državnoodvjetničkog vijeća niti to mogu biti zamjenici državnih odvjetnika protiv kojih je pokrenut stegovni postupak u protekle četiri godine. Članovi Državnoodvjetničkog vijeća imenuju se na četiri godine, s tim da članom Državnoodvjetničkog vijeća nitko ne može biti više od dva puta.
6. Tijekom posjeta raspravljalo se o uključenosti političkih tijela u imenovanje Glavnog državnog odvjetnika i sastav Državnoodvjetničkog vijeća. Prema hrvatskom Ustavu, državno odvjetništvo je samostalno i neovisno pravosudno tijelo. Državni odvjetnici ne mogu primati upute ni od koga izvan sustava državnog odvjetništva. Uloga Ministarstva pravosuđa u odnosu na državno odvjetništvo znatno je smanjena te se trenutačno svodi samo na pitanja pravosudne i financijske uprave.
7. Međutim, kao što je bio slučaj i s postupkom imenovanja Predsjednika Vrhovnog suda, Sabor i Vlada relevantni su u postupku imenovanja Glavnog državnog odvjetnika u Hrvatskoj. Konkretno, premijer (član izvršne vlasti) predlaže Glavnog državnog odvjetnika, kojeg tada imenuje Sabor (nositelj zakonodavne vlasti) na razdoblje od četiri godine s mogućnošću ponovnog imenovanja. Broj mandata GDO-a nije ograničen. Kriteriji na kojima Vlada temelji svoj prijedlog za imenovanje GDO-a nisu dovoljno transparentni. Državnoodvjetničko vijeće ne igra nikakvu ulogu u postupku imenovanja GDO-a, no vlasti smatraju da sustav koji je trenutačno na snazi na odgovarajući način u ravnotežu dovodi sve grane vlasti (na njihovim najvišim položajima) radi imenovanja čelnika pravosudnog sustava (npr. Predsjednika Vrhovnog suda i GDO-a).
8. Iako je uključenost izvršnog i/ili zakonodavnog tijela u imenovanje Glavnog državnog odvjetnika uobičajena u mnogim europskim zemljama te se, prema Preporuci Rec(2000) 19 Odbora ministara o ulozi državnog odvjetništva u kaznenopravnom sustavu, prihvaćaju višestruki modeli – od sustava u kojima je državno odvjetništvo neovisno od Vlade do drugačijih sustava, gdje je ono podređeno izvršnoj vlasti, bilo bi neupitno poželjno kad bi postupak imenovanja državnih odvjetnika, a posebno glavnog državnog odvjetnika, mogao spriječiti rizik od nepriličnog političkog utjecaja ili pritiska vezanog uz funkcioniranje državnog odvjetništva. Važno je da način odabira i imenovanja Glavnog državnog odvjetnika bude takav da pridobije povjerenje javnosti i poštovanje pravosuđa i pravne struke. Kako bi se to postiglo, postupak odabira trebao bi uključivati profesionalnu, nepolitičku, stručnu ocjenu; sa stajališta GET-a, trenutačni sustav u svakom bi slučaju imao koristi od davanja odlučne uloge Državnoodvjetničkom vijeću kod odabira i imenovanja Glavnog državnog odvjetnika. Nadalje, neograničeni broj mandata GDO-a još je jedan razlog za zabrinutost GET-a, budući da bi to moglo biti uzrok moguće veće ranjivosti ovog ključnog položaja na političke pritiske (npr. očekivanja pojedinca za drugi mandat). GET podsjeća na navode u izvješću Venecijanske komisije o europskim standardima u neovisnosti pravosudnog sustava[[19]](#footnote-19), prema kojima glavni državni odvjetnik ne bi smio imati mogućnost ponovnog imenovanja, barem ne od strane zakonodavne ili izvršne vlasti, budući da postoji potencijalni rizik da će se državni odvjetnik koji traži ponovno imenovanje od strane političkog tijela ponašati tako da pokuša pridobiti naklonost tog tijela ili barem da postoji percepcija da se tako ponašao. Stoga **GRECO preporučuje da hrvatske vlasti razmotre mogućnost ponovne procjene postupka odabira, imenovanja i obnavljanja mandata Glavnog državnog odvjetnika kako bi se povećala transparentnost navedenih postupaka i na najmanju moguću mjeru sveo rizik od nepriličnog političkog utjecaja.**
9. Vezano uz sastav Državnoodvjetničkog vijeća, tijekom posjeta analizirana je i činjenica da su dva od 11 članova Vijeća izabrana iz redova saborskih zastupnika. Kao što je bio slučaj i sa sucima, uključenje dva saborska zastupnika u sastav Državnoodvjetničkog vijeća navodno je vrijedan doprinos radu Vijeća te omogućuje pogled izvana u svijet državnoodvjetničkog sustava.
10. Ministarstvo pravosuđa obavlja poslove pravosudne uprave za državno odvjetništvo. Kod pripreme proračuna državnog odvjetništva, državno odvjetništvo daje prijedlog iznosa proračuna Ministarstvu pravosuđa, no taj prijedlog nije obvezujući za Ministarstvo. Nakon odobravanja financijskih sredstava, državno odvjetništvo ih koristi u skladu sa svojim potrebama. Ministarstvo pravosuđa ugovora i nabavlja opremu, uključujući informatičku opremu i usluge za državno odvjetništvo. Kao što je ranije navedeno, GET-u je rečeno da je uloga Ministarstva pravosuđa vezana uz državne odvjetnike značajno smanjena u proteklih nekoliko godina (primjerice, trenutačno Ministarstvo pravosuđa ne igra nikakvu ulogu imenovanju državnih odvjetnika; na samim je državnim odvjetnicima zadaća odabira drugih državnih odvjetnika). Ministarstvo pravosuđa ograničava se na pitanja proračuna, tj. osigurava preduvjete za dostupnost adekvatnih sredstava i resursa za svakodnevni rad državnih odvjetnika*.*
11. U Republici Hrvatskoj državni odvjetnici (kao i suci) smatraju se pripadnicima pravosuđa te postoji mnogo sličnih ili vrlo bliskih karakteristika vezanih uz njihov status i karijeru. Reforme u pravosuđu koje su provedene kao posljedica priprema za pridruživanje EU donijele su sličan napredak objema kategorijama pripadnika pravosuđa. Međutim, kod državnih odvjetnika također postoji značajna negativna percepcija unutar društva. Stoga se visok stupanj nepovjerenja i percepcije korupcije odnosi na čitav pravosudni sustav. Kao što je ranije obrazloženo, prema sugovornicima s kojima smo razgovarali na licu mjesta, problem korupcije vezan uz hrvatsko pravosuđe, uključujući državne odvjetnike, nije toliko vezan uz mito već uz druge vidove fenomena korupcije te se više odnosi, primjerice, na nedostatak transparentnosti i nisku razinu razumijevanja pojma sukoba interesa. Unatoč tome, nikada nije provedena temeljita analiza uzroka nepovjerenja i percepcije korupcije kod kako državnih odvjetnika tako i sudaca. GET se u ovom smislu ponovno poziva na preporuku v.

## 

## Angažman, napredovanje i uvjeti službe

1. Državnoodvjetničko vijeće zamjenike državnih odvjetnika imenuje doživotno. Zahtjev da se zamjenici državnih odvjetnika imenuju na pet godina prije trajnog imenovanja ukinut je kao prijetnja njihovoj samostalnosti i neovisnosti. Primjenjuju se različiti uvjeti, ovisno o razini za koju je podnesena prijava na natječaj, tj. radi li se o općinskim državnim odvjetništvima, županijskim državnim odvjetništvima ili Državnom odvjetništvu Republike Hrvatske. Uvjeti (radni staž) i postupci (objava natječaja za radno mjesto, postupak odabira kandidata, sustav bodovanja i lista kandidata) slični su onima za suce, opisanima u Paragrafu 86. Kod imenovanja kandidata, naglasak je stavljen na ocjenu uspješnosti i mišljenja odgovarajućih čelnika i kolegijalnih tijela u kojima je određeni državni odvjetnik radio. Državne odvjetnike (čelnike državnih odvjetništava) imenuje Državnoodvjetničko vijeće na određeno razdoblje od četiri godine s mogućnošću ponovnog imenovanja. Osobito, kako bi Državnoodvjetničko vijeće imenovalo županijske državne odvjetnike, potrebno je prethodno mišljenje Kolegija Državnog odvjetništva Republike Hrvatske te prijedlog GDO-a; općinske državne odvjetnike imenuje Državnoodvjetničko vijeće uz prethodno mišljenje Kolegija Županijskog državnog odvjetništva.
2. Kao što je naglašeno, Državnoodvjetničko vijeće pokreće postupak imenovanja tek nakon što je prikupilo sve potrebne informacije o prethodnom radu kandidata na temelju kojih se može donijeti odluka o imenovanju. Postupci imenovanja, bez obzira na to jesu li državni odvjetnici ili njihovi zamjenici imenovani na početku svojih karijera ili tijekom svojeg profesionalnog napredovanja, u velikoj se mjeri temelje na zaslugama. Potrebno je provesti i sigurnosne provjere. GDO/ čelnik predmetnog državnog odvjetništva poziva se na sjednicu na kojoj se odlučuje o imenovanju kako bi Državnom odvjetničkom vijeću po potrebi pružio dodatna pojašnjenja. Natječaj te odluke o imenovanju i razrješenju objavljuju se u Narodnim novinama.
3. Postoji postupak ocjenjivanja čiji je cilj redovito procjenjivati rad pojedinih državnih odvjetnika/njihovih zamjenika. Državni odvjetnici (čelnici državnih odvjetništava) ocjenjuju se svake dvije godine; zamjenici državnih odvjetnika ocjenjuju se svake tri godine, uz iznimku onih koji su imenovani na dužnost po prvi puta te ih se u razdoblju od prve tri godine ocjenjuje svake godine. Ocjenjivanje uspješnosti osnova je sustava promaknuća u državnom odvjetništvu. Razvijene su detaljne upute i postupci za ocjenjivanje zasluga državnih odvjetnika te uspješnosti ili neuspješnosti u njihovom poslu (npr. ustrajnosti u izvršavanju dužnosti, kvaliteti rada u smislu retoričkih vještina i vještina pisanja, poštivanja rokova postupaka, suradnje s kolegama, profesionalnih kompetencija i rezultata rada, primjene pravnih sredstava itd.). Također je određena količina radnog iskustva potrebna za napredovanje u karijeri na različitim razinama teritorijalne nadležnosti, npr. dvije godine na općinskoj razini, osam godina na županijskoj razini i 15 godina na državnoj razini. Nezadovoljavajuća ocjena može dovesti do razrješenja. Odluka o razrješenju može se donijeti samo nakon obrazloženog prijedloga državnog odvjetništva. Takvu odluku može donijeti Državnoodvjetničko vijeće, i to samo nakon saslušanja državnih odvjetnika na koje se prijedlog odnosi. Postoje mehanizmi upravnih sporova radi pobijanja odluka o razrješenju.
4. Do premještaja najčešće dolazi na zahtjev državnog odvjetnika na kojeg se prijedlog odnosi. Do rasporeda na novo radno mjesto može doći iz organizacijskih razloga; takvi razlozi trebaju biti obrazloženih pisanim putem i vremenski ograničeni (šest mjeseci ako se državni odvjetnik raspoređuje na isti ili niži položaj, a četiri godine ako se raspoređuje na viši položaj). Državni odvjetnici koji se premještaju bez svojeg pristanka mogu uložiti prigovor Državnoodvjetničkom vijeću.
5. Kao što je već objašnjeno, državni odvjetnici se imenuju doživotno te svoj položaj mogu izgubiti samo u slučajevima koje predviđa zakon (i) na vlastiti zahtjev; (ii) u slučaju nemogućnosti obavljanja svojih službenih dužnosti; (iii) u slučaju osude za kazneno djelo; (iv) u slučaju razrješenja iz stegovnih razloga; (v) nakon dostizanja dobi za umirovljenje, koja iznosi 70 godina. Sve odluke o prestanku dužnosti moraju se donijeti većinom glasova Državnoodvjetničkog vijeća nakon što je državnom odvjetniku dana prilika da iznese svoju obranu osobno ili preko odvjetnika; državni odvjetnik koji je smijenjen s položaja takvu odluku može osporiti putem upravnog spora.
6. Bruto godišnja plaća državnih odvjetnika na početku njihove karijere jednaka je bruto godišnjoj plaći sudaca te iznosi 176.436 HRK (23.400 EUR); za GDO ona iznosi 490.728 HRK (64.500 EUR). Državni odvjetnici koji ne posjeduju ili iznajmljuju stan u mjestu rada imaju pravo na stan kojim upravlja Državni ured za upravljanje državnom imovinom, za službenu upotrebu za trajanja mandata. Nadzor nad zakonitošću korištenja ove pogodnosti osiguravaju Državni ured za reviziju i Samostalni odjel za unutarnju reviziju Ministarstva pravosuđa.
7. U kontekstu pravosudne reforme, poduzeto je nekoliko mjera kako bi se povećala samostalnost i transparentnost državnoodvjetničkog sustava. Stoga su u sustav imenovanja na mjesta državnih odvjetnika uvedeni uniformni, transparentni i objektivni selekcijski kriteriji te kompetitivni postupak; sastav Državnoodvjetničkog vijeća postao je uravnoteženiji, a postupak odabira njegovih članova transparentniji; poboljšana su pravila o redovitom ocjenjivanju i pravilima promicanja itd. GET sve ove događaje ocjenjuje pozitivno.

## Vođenje spisa i postupci

1. Spisi su razvrstani kronološkim slijedom prema datumu primitka te se dodjeljuju abecednim redom po prezimenu državnih odvjetnika u odnosnim državnim odvjetništvima, no također uzimajući u obzir određene kompetencije ili specijalizaciju kao i opterećenje svakog državnog odvjetnika. U slučaju odstupanja od takvog nasumičnog sustava dodjele predmeta i dodjele određenog predmeta određenom državnom odvjetniku, takva odluka mora biti u dovoljnoj mjeri utemeljena i obrazložena u pisanom obliku. Automatizirani sustav za praćenje predmeta (CTS), s funkcijama sličnima ICMS-u za suce (vidi čl. 95.), uvodi se u državno odvjetništvo. Isto tako, došlo je do restrukturiranja i funkcionalne racionalizacije državnih odvjetništava u okviru reforme pravosudnog sustava.
2. GDO, kao i u biti svaki državni odvjetnik (čelnik državnog odvjetništva) može dati opće ili upute u pojedinačnom predmetu podređenim državnim odvjetnicima koji su, u načelu, obvezni slijediti ih. Obavezne upute uvijek moraju biti sačinjene u pisanom obliku i sadržavati obrazloženje (iznimno, mogu biti usmene, no kako bi bile važeće, moraju biti potvrđene u pisanom obliku). Međutim, ako podređeni državni odvjetnik koji prima uputu smatra da je ona nezakonita ili neutemeljena, on o tome mora obavijestiti državnog odvjetnika (čelnika državnog odvjetništva) u obliku obrazloženog izvješća, u kojem slučaju potonji mora preraspodijeliti predmet. Državni odvjetnik koji se protivi uputi svojeg nadređenog ne može biti pozvan na odgovornost za dano mišljenje ili zahtjev za povlačenjem s predmeta.
3. Predstavnici državnog odvjetništva s kojima su održani razgovori na licu mjesta potvrdili su da je preraspodjela predmeta iznimno rijetka te, kada do nje dođe, većinom je povezana sa sukobom interesa državnog odvjetnika kojemu je predmet dodijeljen, kao što je ranije objašnjeno (subjektivni razlozi), ili kada je državno odvjetništvo iznimno opterećeno te se stoga predmet daje drugom državnom odvjetništvu – a ne preraspodjeljuje se od jednog državnog odvjetnika drugom unutar istog državnog odvjetništva (objektivni razlozi). Do prenošenja predmeta dolazi samo na temelju obrazložene ili pisane odluke. U svakom slučaju, nadležan sud ostaje isti.
4. Postoje mjere kako bi se osiguralo da državni odvjetnici predmete rješavaju bez nepotrebnog odgađanja, uključujući zakonske rokove. Propuštanje postupanja unutar propisanih rokova ili namjerno odugovlačenje postupka mogu biti razlog za stegovni ili kazneni postupak te će se u svakom slučaju uzeti u obzir u okviru sustava ocjenjivanja. GET-u je bilo drago čuti da ne postoji nijedan predmet koji nije bio riješen zbog odugovlačenja državnog odvjetništva.
5. Unutar DORH-a postoji sustav nadzora koji svake dvije godine provodi Odjel za unutarnji nadzor, u skladu s godišnjim rasporedom (koji je različit od postupka ocjenjivanja pojedinačnih državnih odvjetnika).
6. GDO Saboru mora predati godišnje izvješće o stanju i kretanju kriminaliteta u prethodnoj godini, o predmetima u svezi sa zaštitom imovinskih interesa Republike Hrvatske, pravnoj problematici u pojedinim područjima i pregled organizacije i stanja kadra i radnih uvjeta. Nadalje, GDO Ministarstvo pravosuđa mora obavijestiti o svim kaznenim postupcima pokrenutim protiv sudaca i državnih odvjetnika. GDO, na zahtjev ministra pravosuđa, mora predati opća izvješća vezana uz određene vrste kaznenih postupaka. Međutim, kao što je već napomenuto, ni Sabor ni Vlada, kao ni bilo koji pojedinac, ne smiju državnom odvjetništvu davati upute ili naznake vezane uz rješavanje konkretnih predmeta. Predstavnici medija na mjestu događaja pohvalili su nastojanja državnog odvjetništva proteklih godina kako bi se olakšalo informiranje o njegovom radu (npr. podignute optužnice, podaci o započetim, odbačenim i zaključenim predmetima, statistika o stegovnim postupcima).

## Etička načela, pravila ponašanja i sukob interesa

1. Norme ponašanja državnih odvjetnika navedene su u Zakonu o državnom odvjetništvu te u Etičkom kodeksu koji je 2008. godine donio Prošireni kolegij državnog odvjetništva. Kodeks je dostupan na internetskim stranicama ([www.dorh.hr](http://www.dorh.hr)). On sadrži odredbe o zakonitosti, nepristranosti, marljivosti i stručnom postupanju, poštenju i nepodmitljivosti, lojalnosti, dostojanstvu, itd. Povreda Etičkog kodeksa može dovesti do stegovnog postupka. U obuci i redovitom ocjenjivanju državnih odvjetnika određen naglasak stavljen je na etička pravila. Svaki državni odvjetnik dobiva primjerak Etičkog kodeksa pri svom ulasku u to zanimanje. Svake godine svaki državni odvjetnik mora prisustvovati tečaju sudačke etike na Pravosudnoj akademiji. Voditelji tečaja izabrani su među sucima, državnim odvjetnicima i članovima Državnog sudbenog/Državnoodvjetničkog vijeća. Prema informacijama koje je dobio GET, metodologija relevantne obuke uključuje i teoretski i praktični pristup (temeljen na studijama slučaja).
2. Državni odvjetnici imaju tijelo – Etičko povjerenstvo – koje je osnovano s ciljem nadzora nad poštovanjem Etičkog kodeksa i njegovog tumačenja. GET smatra da je ovo korak naprijed u njegovanju klime integriteta među državnim odvjetnicima te ih za to treba pohvaliti. Etičko povjerenstvo sastoji se od predsjednika i dva člana koje imenuje Prošireni kolegij Državnog odvjetništva Republike Hrvatske. Njegova je uloga, s jedne strane, odgovarati na zahtjeve državnih odvjetnika za tumačenjem etičkih načela koja se na njih primjenjuju, a, s druge strane, davati mišljenja/preporuke vezane uz pritužbe na ponašanje koje osoba koja takav zahtjev podnosi smatra suprotnim Kodeksu. U praksi, Povjerenstvo prima širok raspon pitanja od državnih odvjetnika, npr. kako se ponašati izvan suda ili državnog odvjetništva prema stranci u postupku, o mogućim ograničenjima koja treba primijeniti na njihove društvene kontakte, o mogućim članstvima u klubovima i udrugama, itd., što dokazuje njihovu potrebu za smjernicama u tom području, posebno vezanima uz moguće nekompatibilnosti i situacije sukoba interesa. Pristup Etičkog povjerenstva neformalan je, njegova mišljenja nisu obvezujuća, a kršenje etičkih pravila ne rješava ovo Povjerenstvo. Ako je povreda Etičkog kodeksa dovoljno ozbiljna, smatrat će se stegovnim djelom, a sankcioniranje će biti na Državnoodvjetničkom vijeću. Etičko povjerenstvo zadržava savjetodavnu ulogu. Međutim, razgovori održani na licu mjesta otkrili su da je u ovom trenutku Etičko povjerenstvo relativno oprezno kod davanja mišljenja o vrlo konkretnim etičkim dilemama te se radije drži opisivanja načela; ne evidentira zaprimljene zahtjeve niti odgovore koji su dani te ne daje općenite smjernice državnim odvjetnicima o praktičnom tumačenju načela utemeljenih u Kodeksu. GET je čuo da je Etičko povjerenstvo razmatralo mogućnost da učini svoje odluke i opće smjernice za državnoodvjetničku profesiju dostupnijima na Internetu, kao i da poveća svoju interakciju s Pravosudnom akademijom. Prema mišljenju GET-a, savjetodavne usluge koje su trenutačno dostupne državnim odvjetnicima mogle bi se ojačati, općenite smjernice vezane uz konkretne tipične situacije mogućih nekompatibilnosti i situacije sukoba interesa mogle bi biti ponuđene ne samo državnom odvjetniku koji predaje zahtjev, već svima njima. Stoga, **GRECO preporuča poduzimanje daljnjih mjera za razvijanje smjernica i savjetovanja državnih odvjetnika o poštovanju etičkih načela u konkretnim situacijama.**
3. Kao što je GET-u u nekoliko navrata za posjeta naznačeno, pojam sukoba interesa te razliku između mogućeg i stvarnog sukoba interesa nijedna kategorija dužnosnika, uključujući državne odvjetnike, nije uvijek dobro razumjela. Konkretni primjeri u kojima se državni odvjetnici mogu naći u situaciji koja nije nužno izričito opisana na popisu razloga za nekompatibilnost ili za zabranu ili ograničenje određenih dodatnih djelatnosti navedenih u zakonu ili Etičkom kodeksu (tj. „siva područja“) ne smatraju se uvijek sukobom interesa niti ih se tretira kao takve. Sprječavanje sukoba interesa nije jedan od ciljeva Strategije razvoja pravosuđa. Nisu donesena jasna pravila za situacije u kojima (suci i) državni odvjetnici prelaze u privatni sektor. Iako se Zakon o sprječavanju sukoba interesa ne primjenjuje na suce i državne odvjetnike te Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa nije mjerodavno za pripadnike pravosuđa, bilo bi korisno kada bi postojalo opće razumijevanje pojma sukoba interesa kao pojma koji obuhvaća sve situacije u kojima bi privatni interesi dužnosnika mogli biti u koliziji s njihovim javnim dužnostima. Isto tako, bilo bi korisno kada bi se naglasak stavio na sprječavanje takvih situacija. Ovo treba imati na umu pri implementaciji preporuke x.

## Zabrana ili ograničavanje određenih aktivnosti

### Nekompatibilnosti i pristup, ograničenja nakon raskida radnog odnosa

1. Općenito je pravilo da državni odvjetnici ne mogu obavljati nijednu drugu službu ili posao koji bi mogao umanjiti ugled, integritet, objektivnost i autonomiju državnog odvjetništva (čl. 117. i 120. Zakona o državnom odvjetništvu). Konkretno, državnim odvjetnicima je zabranjeno članstvo u političkim strankama, kao i sudjelovanje u političkim aktivnostima (čl. 119. Zakona o državnom odvjetništvu). Državni odvjetnik ne smije koristiti svoj službeni položaj ili ugled za ostvarivanje svojih interesa; on ne smije obnašati sudačku dužnost, obavljati odvjetničku ili javnobilježničku službu, niti poslove člana upravnog ili nadzornog odbora trgovačkog društva ili druge pravne osobe (čl. 120. Zakona o državnom odvjetništvu). Jedine profesionalne djelatnosti za koje državni odvjetnik prima naknadu vezane su uz akademske aktivnosti, tj. pisanje stručnih ili znanstvenih radova, sudjelovanje u radu stručnih ili znanstvenih skupova, pisanje nacrta propisa (čl. 120. Zakona o državnom odvjetništvu). Državnim odvjetnicima nisu zabranjene financijske aktivnosti (mogu stjecati dionice), no to moraju navesti u imovinskim karticama. Državni odvjetnici svoje nadređene moraju obavijestiti o svakoj dodatnoj djelatnosti kojom se bave.
2. GET-u je rečeno da su ranije postojala ograničenja koja su vrijedila i nakon raskida radnog odnosa za državne odvjetnike, no da su takva ograničenja proglašena neustavnima te da bi se, u slučaju sukoba interesa nakon što državni odvjetnik napusti dužnost i prijeđe u privatni sektor, primijenilo pravilo izuzeća. GET je također obaviješten da su situacije u kojima državni odvjetnici prelaze u privatni sektor u praksi rijetke, iako sve veći zahtjevi nametnuti toj profesiji *de facto* rezultiraju većim pritiskom na službu, što bi moglo za sobom povući promjenu u trenutačnoj situaciji i praksi, uzrokujući prelazak više državnih odvjetnika u privatni sektor.

### Izuzeće i rutinsko povlačenje

1. Državni odvjetnici moraju se izuzeti iz istih razloga kao i suci, npr. kada je državni odvjetnik stranka u postupku, kada je pružio pravni savjet ili smjernice stranci, kada je povezan sa strankom itd. (za više detalja vidi st. 112.). Moguće je da i pojedinac (zainteresirana strana u predmetnom postupku) zatraži njegovo izuzeće. Ovlast je nadređenog državnog odvjetnika da predmet dodijeli drugom državnom odvjetniku.
2. Osim toga, na članove Državnoodvjetničkog vijeća primjenjuju se posebna pravila o izuzeću kod donošenja odluka u područjima koja su njihova nadležnost (imenovanje, pritužbe na ocjenjivanje, stega itd.), ako je kandidat ili državni odvjetnik koji je predmet takve odluke supružnik ili partner člana, njegov krvni srodnik u ravnoj lozi do bilo kojeg stupnja te u pobočnoj lozi do četvrtog stupnja, ili ako je zastupnik/skrbnik, štićenik, posvojitelj, posvojenik, hranitelj, hranjenik, posinak/pokćerka ili pomajka/poočim.

### Darovi

1. Državnim odvjetnicima zabranjeno je primanje darova i besplatnih usluga koje bi mogle ugroziti njihovu nepristranost i objektivnosti ili pobuditi sumnje u njihovu nepristranost i objektivnosti (čl. 4. Etičkog kodeksa). Među različitim osobama s kojima smo razgovarali na licu mjesta postojao je konsenzus da u praksi ne postoji kultura davanja darova državnim odvjetnicima.

### Zloupotreba povjerljivih informacija i kontakti s trećim osobama

1. Dok su u pravilu sudski postupci javni, na postupanje s informacijama u predmetu primjenjuje se obveza povjerljivosti kao i obveza tajnosti podataka (čl. 36. i 37. Zakona o državnom odvjetništvu). Odavanje službene tajne kažnjiva je (čl. 300. Kaznenog zakona); kazna je novčana i kazna zatvora do tri godine. Ostali profesionalni zahtjevi vezani uz otkrivanje informacija dobivenih u obnašanju dužnosti nalaze se u Etičkom kodu. Otkrivanje povjerljivih informacija može za sobom povući i stegovne posljedice.

## Imovinska kartica, dohodak, odgovornosti i interesi

1. U roku od 30 dana od preuzimanja dužnosti, državni odvjetnici dužni su predati imovinske kartice o svojoj imovni i prihodima (uključujući ušteđevinu u gotovini kada ona prelazi godišnji dohodak tog državnog odvjetnika), kao i imovinske kartice svojih supružnika i maloljetne djece. Također jednom godišnje moraju prijaviti sve značajne promjene. Imovinska kartica predaje se i na kraju mandata državnog odvjetnika. Javnost ima pravo na uvid u imovinske kartice.
2. Državnoodvjetničko vijeće pohranjuje i provjerava imovinske kartice. Te podatke može usporediti s podacima porezne uprave ako je to potrebno. Pronađu li se nepravilnosti, Državnoodvjetničko vijeće može zatražiti da državni odvjetnik preda pisano obrazloženje. Ako je ono nezadovoljavajuće, Državnoodvjetničko vijeće o tome obavještava čelnika državnog odvjetništva u kojem taj državni odvjetnik obavlja svoju dužnost kako bi se pokrenuo stegovni postupak. Izbjegavanje predavanja imovinske kartice ili davanje lažnih izjava smatra se stegovnim djelom. Do sada Državnoodvjetničko vijeće nije zaprimilo zahtjev zbog povreda vezanih uz sukob interesa ili odredbama o imovinskim karticama.
3. GET-u je rečeno da su, prema iskustvu Državnoodvjetničkog vijeća, državni odvjetnici vrlo revni u ispunjavanju i ažuriranju obrazaca. Jedan od razloga za to jest izloženost pritisku javnosti u suprotnom slučaju. Kao što je bio slučaj i sa sucima, odnosni obrasci dostupni su na zahtjev, no GET smatra da je politika davanja pristupa obrascima mnogo otvorenija od one koju prakticira Državno sudbeno vijeće (koje se u tom slučaju odlučilo za restriktivni test proporcionalnosti). GET-u je rečeno da nikada nije odbijen zahtjev da se omogući uvid u imovinsku karticu državnog odvjetnika. Što se tiče provjera koje u praksi provodi Državnoodvjetničko vijeće, budući da je procijenjeno da se radi o području niskog rizika i s obzirom na ograničene resurse Vijeća (uključujući stalne zaposlenike – tajnicu, administratora i računovođu), provjere se izvršavaju tek *pro forma*. Državnoodvjetničko vijeće reklo je da se kod provjere podataka oslanja na poreznu inspekciju. Kao što je bio slučaj i sa sucima, GET uzima u obzir ograde koje vlasti imaju vezane uz širenje javnog pristupa imovinskim karticama (npr. njihovo objavljivanje na Internetu ili u Narodnim novinama) zbog privatnosti i sigurnosti državnih odvjetnika. Međutim, to na neki način ograničava vrstu provjere koju može obaviti javnost, budući da se gubi sveobuhvatan uvid u sukobe interesa i izazove profesije; stoga, nadzor Državnoodvjetničkog vijeća nad obrascima ne može biti samo formalnost te se mora pojačati radi kredibiliteta. GET pozdravlja raspravu koju je iniciralo Ministarstvo pravosuđa radi postizanja napretka na tom polju. Stoga, **GRECO preporučuje da vlasti nastave sa svojim nastojanjima da pojačaju provjeravanje imovinskih kartica državnih odvjetnika.** Kod primjene ove preporuke, kao i preporuke x, važno je uspostaviti odgovarajuće komunikacijske kanale s Povjerenstvom za sprječavanje sukoba interesa, koje je nositelj ključne ovlasti u sprječavanju sukoba interesa i prijavi imovine za sve ostale kategorije dužnosnika, radi razmjene dobre prakse i stečenih iskustava.

## Nadzor i provedba

1. Državni odvjetnici imaju kaznenu i građansku odgovornost. Državni odvjetnik ne smije biti pozvan na odgovornost, uhićen, pritvoren ni kažnjen za izraženo pravno mišljenje u predmetu koji mu je dodijeljen, osim ako se radi o kršenju zakona (čl. 6. Zakona o državnom odvjetništvu). GET-u je rečeno da su u proteklih pet godina pokrenuti kazneni postupci za korupcijska kaznena djela protiv dva državna odvjetnika.
2. Nadalje, stegovna odgovornost državnih odvjetnika detaljno je regulirana čl. 137. do 139. Zakona o državnom odvjetništvu. Povrede etičkih dužnosti (npr. nekompatibilnosti, obveza predaje imovinske kartice) ili profesionalnih dužnosti (npr. neopravdano neobavljanje dužnosti ili neredovito obavljanje dužnosti, neopravdano odugovlačenje, zloupotreba položaja, odavanje tajni) razlog su za pokretanje stegovnog postupka. Kazne mogu biti ukor, novčana kazna (do jedne trećine plaće ostvarene u prethodnom mjesecu kroz najdulje šest mjeseci), privremeno udaljenje s dužnosti i razrješenje s dužnosti. Kazne ovise o težini povrede, nastalim posljedicama, stupnju odgovornosti, okolnostima pod kojima je stegovno djelo počinjeno, ponavljanju djela itd.). Ovisno o vrsti kazne, kažnjeni državni odvjetnik može biti kažnjen zastojem u promaknuću do tri godine ili mu se na godinu dana može zabraniti imenovanje na položaj čelnika državnog odvjetništva. Apsolutna zastara za pokretanje stegovnog postupka nastupa tri godine nakon počinjenja djela.
3. Stegovni postupci razlikuju se ovisno o tome je li državni odvjetnik čelnik državnog odvjetništva ili zamjenik državnog odvjetnika. U slučaju da je čelnik ureda, GDO je nadležan za podnošenja zahtjeva za pokretanje stegovnog postupka Državnoodvjetničkom vijeću. GDO takav zahtjev može podnijeti na temelju provedenog nadzora rada ili na temelju vlastite inicijative ako ima saznanja o nepravilnosti. Državnoodvjetničko vijeće nadležno je za provođenje stegovnog postupka i odlučivanje o stegovnoj odgovornosti zamjenika državnih odvjetnika. Stegovne odluke Državnoodvjetničkog vijeća donose se većinom glasova članova Vijeća, pisanim putem i uz potpuno obrazloženje. Primjenjuju se postupovna jamstva kaznenog postupka (tj. odredbe Zakona o kaznenom postupku), osobito ona vezana uz pravo na obranu i pravo na saslušanje tog državnog odvjetnika. Državni odvjetnik koji je predmet postupka ima pravo pokrenuti upravni spor protiv odluke o stegovnoj odgovornosti. Podaci o poduzetim stegovnim mjerama dostupni su *on-site*.

*Statistike o stegovnim postupcima protiv državnih odvjetnika (2010. – 2013.)*

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Godina | Broj zahtjeva | Broj pokrenutih postupaka | Broj povučenih zahtjeva | Broj odbačenih postupaka | Broj oslobađajućih odluka | Kazne | | | |
| Razrješenje dužnosti | Novčana kazna | Ukor | Zastoj u promaknuću do tri godine |
| 2010. | 3 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 |
| 2011. | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 2012. | 4 | 4 | 0 | 1 | 0 | 2 | 1 | 0 | 0 |
| 2013.\* | 2 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 |
| UKUPNO | 10 | 9 | 1 | 2 | 0 | 2 | 1 | 2 | 1 |

\*Napomena: Jedan je postupak još uvijek u tijeku.

## Savjeti, obuka i svijest

1. Pri svečanom polaganju prisege novoimenovanih državnih odvjetnika, predaje im se Etički kodeks državnih odvjetnika i Priručnik za rad državnih odvjetnika u kojem se objašnjavaju etička pravila i dostupni savjetodavni mehanizmi o pitanjima integriteta. Vezano uz navedeno, kao što je ranije rečeno, državni odvjetnici mogu dobiti smjernice o etičkim i sličnim pitanjima od Etičkog povjerenstva.
2. Kao dio početne obuke državnih odvjetnika, kurikulum Pravosudne akademije sadrži predavanja posvećena pravima i dužnostima državnih odvjetnika, odgovornosti državnih odvjetnika i stegovnim postupcima, uz odredbe vezane uz profesionalnu etiku. Početna obuka na temu etike obavezna je za sve buduće državne odvjetnike. U odnosu na cjeloživotno stručno usavršavanje, organiziraju se brojni seminari na kojima se proučavaju i raspravljaju pitanja vezana uz etiku, sukob interesa, borbu protiv korupcije i povezane teme.
3. Kao što je bio slučaj i sa sucima, GET je primijetio poteškoće u komunikaciji s medijima i civilnim društvom, što je doprinosilo percepciji korumpiranosti i političkog utjecaja vezano za rad državnih odvjetnika. Jaz između percepcije i stvarnosti može biti vrlo štetan za sustav te je u izraženoj suprotnosti s podacima o uspješnosti državnog odvjetništva, kao i s vrijednim reformama koje su uvedene proteklih godina kako bi se osigurala njegova neutralnost, transparentnost i učinkovitost. Kao što je već spomenuto, sugovornici s kojima smo se sastali priznali su relativno visok stupanj otvorenosti vezan uz imenovanje i stegovne ishode; u ovom smislu, cijenili su poboljšanja koja je državno odvjetništvo učinilo proteklih godina kako bi se povećala transparentnost njegovog rada. Nadalje, državna odvjetništva komunikaciju s medijima povjeravaju glasnogovornicima[[20]](#footnote-20); državna odvjetništva na svojim internetskim stranicama objavljuju podatke o relevantnim predmetima koje istražuju i u kojima podižu optužnice. Međutim, GET je osjetio određeno nepovjerenje između državnih odvjetnika i medija. Državni odvjetnici izražavaju svoje nezadovoljstvo pritiscima medija te povremenim netočnim izvještavanjem medija o nekim „vrućim“ predmetima, spekuliranje o tajmingu i razlozima pokretanja određenih istraga, gdje je stav medija naklonjen senzacionalizmu umjesto da razmatra činjenice predmeta. U isto vrijeme, predstavnici medija tvrdili su da su osjetili kako neki elementi netransparentnosti državnih odvjetništava i nadalje postoje. GET je iz razgovora razumio da i dalje postoje izazovi vezani uz prenošenje i objašnjavanje odluka državnih odvjetnika na odgovarajući način. Stoga se ponovno pozivamo na preporuku viii koja se odnosi na potrebu razvijanja učinkovite politike komunikacije u pravosudnom sustavu.

# VI. PREPORUKE I DALJNJE POSTUPANJE

1. S obzirom na nalaze ovog izvješća, GRECO Hrvatskoj daje sljedeće preporuke:

*Vezano uz saborske zastupnike*

1. **(i) da se razvije i usvoji kodeks ponašanja za saborske zastupnike, uz sudjelovanje samih saborskih zastupnika te da taj kodeks bude lako dostupan javnosti (a da sadrži detaljne smjernice o npr. suzbijanju sukoba interesa tijekom obnašanja zastupničke dužnosti, mogućnosti ad-hoc objelodanjivanja i samoizuzeća glede specifičnih situacija sukoba interesa, darova i ostalih povlastica, kontakata s trećim osobama, deontologiji dvostrukog mandata itd.); (ii) da bude popraćen s vjerodostojnim mehanizmima nadzora i provođenja** (čl. 36.);
2. **(i) da se ponovo procijene tehnički i ljudski resursi Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa te da se potom poduzmu neophodne mjere kako bi se osigurala njihova adekvatnost i učinkovitost; (ii) da Povjerenstvo iskaže aktivniji pristup svojoj preventivnoj ulozi u odnosu na saborske zastupnike, osobito razvijanjem komunikacijskih i savjetnih kanala sa Saborom te, u suradnji s potonjim, pripremi prilagođene smjernice o sukobu interesa koji bi se mogao pojavljivati kod obavljanja parlamentarnih dužnosti** (čl. 67.);
3. **da se razviju učinkoviti interni mehanizmi za promicanje, osvješćivanje i informiranje, a time i očuvanje integriteta u Saboru, uključujući one na individualnoj osnovi (povjerljivo savjetovanje) kao i na institucionalnoj razini (obuka, institucionalne rasprave o etičkim pitanjima vezanim uz parlamentarno ponašanje itd.)** ( čl. 73.);

*Vezano uz suce*

1. **da hrvatske vlasti ponovno ocjene postupke odabira, imenovanja i obnavljanja mandata Predsjednika Vrhovnog suda, kako bi se povećala njihova transparentnost i minimalizirali rizici nepriličnog političkog utjecaja** (čl. 75.);
2. **da se provede istraživanje s ciljem boljeg utvrđivanja i razumijevanja razloga za visoku razinu javnog nepovjerenja u pravosudni sustav (suci i državni odvjetnici)** ( čl. 84.);
3. **da se znatno osnaže i dalje razvijaju mehanizmi koji pružaju smjernice i savjete o etici i sprječavanju sukoba interesa kod sudaca**(čl. 106.);
4. **da vlasti nastave s naporima na jačanju provjeravanja imovinskih kartica** (st. 119.);
5. **da se za pravosudni sustav (suce i državne odvjetnike) razvije komunikacijska politika, uključujući opće standarde i pravila ponašanja o tome kako komunicirati s novinarima s ciljem povećanja transparentnosti i odgovornosti** (čl. 132.);

*Vezano uz državne odvjetnike (\*\*vidi i preporuke v i viii)*

1. **da hrvatske vlasti razmotre mogućnost ponovne procjene postupka odabira, imenovanja i obnavljanja mandata Glavnog državnog odvjetnika kako bi se povećala transparentnost navedenih postupaka i na najmanju moguću mjeru sveo rizik od nepriličnog političkog utjecaja** (čl. 140.);
2. **poduzimanje daljnjih mjera za razvijanje smjernica i savjetovanja državnih odvjetnika o poštovanju etičkih načela u konkretnim situacijama.** (čl. 158.);
3. **da vlasti nastave sa svojim nastojanjima da pojačaju provjeravanje imovinskih kartica državnih odvjetnika** (čl. 168.).
4. U skladu s Pravilom 30.2 Poslovnika, GRECO poziva vlasti Republike Hrvatske na podnošenje izvješća o mjerama koje su poduzete kako bi se provele navedene preporuke do 31. prosinca 2015. Ove će mjere procijeniti GRECO putem svojeg posebnom postupka sukladnosti.
5. GRECO poziva hrvatske vlasti da, što je ranije moguće, odobre izdavanje ovog izvješća, da ga prevedu na nacionalni jezik te da taj prijevod objave.

**O GRECO-u**

Skupina država protiv korupcije (eng. *Group of States against Corruption­– GRECO*) prati sukladnost 49 zemalja članica s instrumentima Vijeća Europe protiv korupcije. Praćenje koje provodi GRECO sastoji se od „postupka procjene“ koji se temelji na odgovorima specifičnima za tu zemlju na upitnik i na posjetu, nakon čega slijedi procjena učinka („postupak sukladnosti“) kojima se ispituju mjere poduzete kako bi se implementirale preporuke dane na temelju ocjena pojedinih država. Primjenjuje se dinamičan postupak uzajamnog ocjenjivanja i pritiska drugih zemalja, u čemu se sjedinjuje stručnost ocjenjivača i zastupnika zemalja na plenarnoj sjednici.

Rad GRECO-a doveo je do usvajanja značajnog broja izvješća koja sadrže pravo bogatstvo činjenica o europskim politikama za borbu protiv korupcije i praksi. U izvješćima su navedena postignuća i nedostaci zakona, propisa, politika i institucionalnih poredaka pojedinih zemalja te uključuju preporuke čiji je cilj poboljšati mogućnosti zemalja za borbu protiv korupcije i promicanje poštenja.

Članstvo u GRECO-u otvorenog je tipa i bazira se na jednakim temeljima za članice Vijeća Europe kao i zemlje koje to nisu. Izvješća o ocjenjivanju i sukladnosti koje donosi GRECO, kao i drugi podaci o GRECO-u, dostupni su na internetskoj stranici www.coe.int/greco.

1. Provođenjem Strategije suzbijanja korupcije i Akcijskog plana upravlja Samostalni sektor za suzbijanje korupcije Ministarstva pravosuđa. U kolovozu 2012. godine osnovano je Povjerenstvo za praćenje provedbe mjera za suzbijanje korupcije kako bi nadgledalo provedbu aktivnosti suzbijanja korupcije u Hrvatskoj. U Povjerenstvu sudjeluje nekoliko ministarstava i državnih ustanova (npr. Predsjednik Vrhovnog suda, Glavni državni odvjetnik, Glavni državni revizor itd.). Osim toga, posebno Saborsko povjerenstvo, tj. Nacionalno vijeće za praćenje provedbe Strategije suzbijanja korupcije (koje se sastoji od saborskih zastupnika, kao i predstavnika sindikata, nevladinih organizacija, profesionalnih organizacija, akademske zajednice i medija) služi kao forum koji osigurava dodatni nadzor i raspravu o mjerama za suzbijanje korupcije različitih dionika. Akcijski plan suzbijanja korupcije (koji je donesen 2012. godine) dostupan je preko poveznice: <http://www.anticorruption-croatia.org/component/docman/doc_download/112-action-plan-with-anti-corruption-strategy-2012>. [↑](#footnote-ref-1)
2. U skladu s člankom 21. Zakona o Uredu za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta (USKOK), sljedeća se korupcijska kaznena djela nalaze u njegovoj nadležnosti: zlouporaba stečaja, nepošteno okončanje vanjskotrgovinske operacije, zlouporaba obavljanja dužnosti državne vlasti, nezakonito posredovanje, aktivno i pasivno podmićivanje u javnom sektoru, aktivno i pasivno podmićivanje u privatnom sektoru, zlouporaba položaja i ovlasti, ukoliko je kazneno djelo počinila službena osoba. [↑](#footnote-ref-2)
3. Treći krug Procesa provjere sukladnosti za Hrvatsku zatvoren je, a sve preporuke provedene su na zadovoljavajući način u prosincu 2013. godine. [↑](#footnote-ref-3)
4. Indeks ekonomskih sloboda za 2013. godinu, Hrvatska (2013 Index of Economic Freedom, Croatia). The Heritage Foundation: <http://www.heritage.org/index/country/croatia> [↑](#footnote-ref-4)
5. Posebni Eurobarometar broj 397 - 2014. (Special Eurobarometer No. 397-2014) (<http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_397_en.pdf>). [↑](#footnote-ref-5)
6. Korupcija u Hrvatskoj: mito kako ga doživljava populacija (Corruption in Croatia: bribery as experienced by the population). UNODC (2011.): <http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/corruption/Croatia_corruption_report_web_version.pdf> [↑](#footnote-ref-6)
7. Ernst & Young 2013. Europa, Bliski Istok, Indija i Afrika (EMEIA) Ispitivanje zlouporabe: Navigacija kompleksnim poslovnim rizicima današnjice*. (*Ernst & Young’s 2013 Europe, Middle East, India and Africa (EMEIA) Fraud Survey, *Navigating today’s complex business risks).* Anketa je provedena od studenog do prosinca 2012. godine na uzorku od 3.000 članova upravnih odbora, nadzornih tijela, izvršnih direktora i partnera iz 36 zemalja. [↑](#footnote-ref-7)
8. Priopćenje Komisije Europskom parlamentu i Vijeću, Izvješće o praćenju priprema za pristupanje Hrvatske (Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Monitoring Report in Croatia’s Accession Preparations) (COM(2013)0171) od 26. ožujka 2013. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0171:FIN:EN:PDF> [↑](#footnote-ref-8)
9. Poslovnik Hrvatskog sabora: http://www.sabor.hr/Default.aspx?art=1848 [↑](#footnote-ref-9)
10. Pravilnik o javnosti rada Hrvatskoga sabora i radnih tijela:

    <http://www.sabor.hr/Default.aspx?art=2511&sec=734&dm=2> [↑](#footnote-ref-10)
11. Kodeks savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata: <http://www.uzuvrh.hr/userfiles/file/code%20of%20practice%20on%20consultation-croatia.pdf> [↑](#footnote-ref-11)
12. Akcijski Plan za provedbu inicijative Partnerstvo za otvorenu vlast: <http://www.opengovpartnership.org/sites/www.opengovpartnership.org/files/Croatia-OGP-Action%20plan_0.pdf> [↑](#footnote-ref-12)
13. Jedan je saborski zastupnik u 2008. godini u nekoliko navrata zatražio povrat putnih troškova za put od svog prebivališta na sjednice Hrvatskog sabora. To je učinio iako je bio svjestan da nema pravo na naknadu putnih troškova jer je koristio službeno vozilo koje mu je, s obzirom na to da je bio gradonačelnik, bilo na raspolaganju. Primitkom naknade stekao je novčanu dobit u iznosu 11.600 HRK (otprilike 1.500 EUR) čime je oštetio proračun Republike Hrvatske. Bio je osuđen na kaznu zatvora u trajanju od 8 mjeseci te 3 godine uvjetne kazne za kazneno djelo prijevare (na službenoj dužnosti). Novčana dobit koju je stekao počinjenjem rečenog kaznenog djela nije bila zapljenjena, s obzirom na to da ju je optuženik dobrovoljno vratio tijekom sudskog postupka. Drugi je saborski zastupnik 2004. godine potrošio 23.752 HRK (otprilike 3.100 EUR) za povrat osobnog zajma, iako je bila riječ o sredstvima koja su mu bila dodijeljena za političke aktivnosti u svojstvu saborskog zastupnika. Osuđen je za zlouporabu moći na kaznu zatvora u trajanju od 8 mjeseci i 2 godine uvjetne kazne, a novčana dobit koju je stekao počinjenjem kaznenog djela bila je zapljenjena. [↑](#footnote-ref-13)
14. <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round1/GrecoEval1(2002)4_Croatia_EN.pdf> [↑](#footnote-ref-14)
15. Okvirna mjerila za rad sudaca i način izračuna rezultata rada(2012). [↑](#footnote-ref-15)
16. Slučaj Bajić protiv Hrvatske (predstavka br. 41108/10). Strasbourg, 13.studenoga 2012. [↑](#footnote-ref-16)
17. Slučaj Pesa protiv Hrvatske (predstavka broj 40523/08). Strasbourg, 8. travnja 2010. [↑](#footnote-ref-17)
18. *Fourth Evaluation Report on European Judicial Systems*, Vijeće Europe za ocjenu učinkovitosti pravosuđa (CEPEJ), 20. rujna 2012. [↑](#footnote-ref-18)
19. Izvješće o europskim standardima u pogledu neovisnosti pravosudnog sustava ‒ Dio II.: tužiteljstvo, Europska komisija za demokraciju putem prava (Venecijanska komisija), CDL-AD (2010)040. [↑](#footnote-ref-19)
20. Primjerice, USKOK od 2008. godine ima glasnogovornika koji je novinar, a tako je is Državnim odvjetništvom Republike Hrvatskeod 2005. godine. [↑](#footnote-ref-20)