

**Izvješće o vladavini prava u Republici Hrvatskoj za potrebe izrade  
Godišnjeg izvješća Europske komisije o vladavini prava u državama  
članicama Europske unije**

**Sažetak:** Tijekom izvještajnog razdoblja Republika Hrvatska nastavila je raditi na unaprijeđenju zakonodavnog i institucionalnog okvira u području vladavine prava. Nastavljen je rad na jačanju kapaciteta institucija radi bolje i učinkovitije provedbe ciljeva, uključujući i povećanje proračuna ključnih institucija. U Nacionalnoj razvojnoj strategiji do 2030. godine istaknut je strateški cilj učinkovitog i djelotvornog pravosuđa i javne uprave, povećanje kvalitete javnih institucija, borba protiv korupcije te daljnja digitalizacija javnog sektora i pravosuđa. Isto je naglašeno i u Prijedlogu nacionalnog plana oporavka i otpornosti. Tijekom 2021. godine očekuje se usvajanje nove Strategije sprječavanja korupcije za razdoblje od 2021. do 2030. godine, a 2020. godine započet je rad na jačanju zakonodavnog okvira za borbu protiv korupcije radi daljnjeg usklađenja s međunarodnim standardima, uzimajući u obzir preporuke iz Izvješća V. evaluacijskog kruga GRECO-a, Izvješća Europske komisije o vladavini prava za 2020. i Komunikacije Komisije Europskom parlamentu i Vijeću o provjeri potpune primjene schengenske pravne stečevine, kao i preporuka u sklopu Europskog semestra. U sklopu jačanja integriteta u pravosuđu, unaprijeđen je sustav imovinskih kartica koje u Republici Hrvatskoj obuhvaćaju kako dužnosnike u javnom sektoru, tako i u pravosuđu i javno su dostupne na mrežnim stranicama. Pravni okvir za transparentnost vlasništva medija, koji je Hrvatskoj uspostavljen, bit će dodano unaprijeđen izmjenama zakona koje su trenutno u saborskoj proceduri. U tijeku je rad na izradi Nacionalnog plana stvaranja poticajnog okruženja za razvoj civilnog društva od 2021. do 2027.

## **I. Pravosudni sustav**

### **A. Neovisnost**

#### **1. Imenovanje sudaca i državnih odvjetnika**

Informacije o pravnom okviru za imenovanje pravosudnih dužnosnika dostavljene su u doprinosu Republike Hrvatske 2020. godine.

Sukladno proceduri opisanoj u nacionalnom doprinosu 2020. godine, trenutno je u tijeku postupak za izbor predsjednika Vrhovnog suda Republike Hrvatske. Pored navedenog, u tijeku su i postupci imenovanja predsjednika Visokog trgovačkog suda Republike Hrvatske, Visokog kaznenog suda Republike Hrvatske, županijskih sudova u Zagrebu, Sisku i Vukovaru, trgovačkih sudova u Zagrebu i Osijeku, sva četiri upravna suda (Zagreb, Split, Osijek i Zagreb) te 11 općinskih sudova.

#### **2. Neuklonjivost sudaca, uključujući premještaj sudaca, razrješenje i umirovljenje sudaca, predsjednika sudova i državnih odvjetnika**

Informacije koje se odnose na pravni okvir za neuklonjivost, premještaj i razrješenje pravosudnih dužnosnika prikazane su u doprinosu Republike Hrvatske 2020. godine.

Sukladno Zakonu o Državnom sudbenom vijeću<sup>1</sup> u članku 77. utvrđeno je kako sudačka dužnost sucu prestaje ako ga u skladu s Ustavom i zakonom te dužnosti razriješi Vijeće. U skladu s člankom 77. stavkom 2. Vijeće će, između ostalog, razriješiti suca kad isti navrší 70 godina. Dakle, gornja granica za rad sudaca je 70 godina te će Vijeće suca razriješiti sudačke dužnosti kad isti navrší 70 godina života.

Dobna granica za umirovljenje državnih odvjetnika i zamjenika državnih odvjetnika također iznosi 70 godina života. Temeljem članka 63. Zakona o Državnoodvjetničkom vijeću<sup>2</sup>, odluku kojom se utvrđuje nastup okolnosti prestanka dužnosti zamjenika državnih odvjetnika donosi Državnoodvjetničko vijeće na temelju obavijesti državnog odvjetništva u kojem je zamjenik državnog odvjetnika obnašao dužnost.

### ***3. Napredovanje sudaca i državnih odvjetnika***

Relevantne informacije sadržane su u doprinosu Republike Hrvatske 2020. godine.

### ***4. Dodjela predmeta na sudovima***

Relevantne informacije sadržane su u doprinosu Republike Hrvatske 2020. godine.

### ***5. Neovisnost (uključujući sastav i imenovanje njihovih članova) i ovlasti tijela zaduženih za očuvanje neovisnosti (npr. vijeća za pravosuđe)***

Pravni i institucionalni okvir kojim se jamči neovisnost pravosuđa u Republici Hrvatskoj opisan je u nacionalnom doprinosu 2020. godine. Ulazak u sudsku profesiju u Hrvatskoj, kao i imenovanja, razrješenja, napredovanja i stegovni postupci **isključivo su u rukama profesije**, tj. Državnog sudbenog vijeća kao posebnog, samostalnog i neovisnog tijela, čiji su sastav i nadležnosti propisani Ustavom. Većina članova Vijeća dolazi upravo iz redova pravosudnih djelatnika.

Kad je riječ o izmjenama Zakona o državnom sudbenom vijeću iz 2018., na koje se referira Izvješće Europske komisije iz 2020. godine, njihov cilj bio je unijeti veću razinu objektivnosti i transparentnosti u **postupak imenovanja sudaca**, u skladu s ustavnim okvirom za rad Vijeća. Sukladnost ovih izmjena Zakona s ustavnim odredbama potvrđena je u naknadnim odlukama Ustavnog suda Republike Hrvatske (uključujući Odluku Ustavnog suda od 24. lipnja 2020)<sup>3</sup>. Treba naglasiti da su predmetne izmjene Zakona provedene nakon što je nekoliko odluka Državnog sudbenog vijeća bilo poništeno pred Ustavnim sudom zbog nepoštivanja kriterija objektivnosti u imenovanju. Nadalje, u radnoj skupini koja je pripremila izmjene predmetnog Zakona sudjelovali su i predstavnici Državnog sudbenog vijeća.

Vežano uz sustav podnošenja **imovinskih kartica**, Republika Hrvatska, za razliku od većine država članica EU, uvela je tu obvezu za sve pravosudne dužnosnike još 2007. godine. Postojeći sustav dodatno je unaprijeđen javnom dostupnošću imovinskih kartica pravosudnih dužnosnika na mrežnim stranicama, što je u primjeni od siječnja 2021. (v. odgovore na pitanja br. 10 i br. 20 niže u tekstu). Kad je riječ o operacionalizaciji sustava

---

<sup>1</sup> Zakon o Državnom sudbenom vijeću, NN 116/10, 57/11, 130/11, 13/13, 28/13, 82/15, 67/18 i 126/19

<sup>2</sup> Zakon o Državnoodvjetničkom vijeću, NN 67/18 i 126/19

<sup>3</sup> Odluka Ustavnog suda od 24. lipnja 2020., br. U-III-3053/2020

za automatsku verifikaciju imovinskih kartica uvidom, DOV-a i DOS-a poduzimaju korake koji će omogućiti povezivanje njihovih IT sustava s bazama podataka nadležnih tijela (porezna uprava, financijska agencija i dr.).

U 2020. godini za Državno sudbeno vijeće osigurano je **povećanje proračuna za 25%**, no planirana zapošljavanja koja bi ojačala administrativne kapacitete Vijeća u uvjetima pandemije COVID-19 nisu realizirana.

### ***6. Odgovornost sudaca i državnih odvjetnika, uključujući stegovni režim, tijela i etička pravila, imunitet i kaznenopravnu odgovornost sudaca***

Pravni okvir za stegovnu odgovornost pravosudnih dužnosnika te etička pravila koja se primjenjuju na njih prikazana su u doprinosu Republike Hrvatske 2020. godine.

Suci imaju imunitet sukladno Ustavu Republike Hrvatske<sup>4</sup> i Zakonu o sudovima<sup>5</sup>. Sudac ne može biti pozvani na odgovornost za izraženo mišljenje ili glasovanje pri donošenju sudske odluke, osim ako se radi o kršenju zakona od strane suca, što je kazneno djelo. Nadalje, temeljem članka 8. Zakona o državnom odvjetništvu, Glavni državni odvjetnik Republike Hrvatske, zamjenik Glavnog državnog odvjetnika Republike Hrvatske, državni odvjetnik i zamjenik državnog odvjetnika ne smiju biti pozvani na odgovornost za izraženo pravno mišljenje u predmetu koji im je dodijeljen u rad, osim ako se radi o kršenju zakona, što je kazneno djelo.

Sudac ne može u postupku pokrenutom zbog kaznenog djela učinjenog u obavljanju sudačke dužnosti biti pritvoren, niti mu može biti određen istražni zatvor bez odobrenja Državnog sudbenog vijeća. Iznimno, sudac smije biti pritvoren ili mu može biti određen istražni zatvor bez odobrenja Državnog sudbenog vijeća ako je zatečen u činjenju kaznenog djela počinjenog 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.

### ***7. Plaća/bonusi za suce i državne odvjetnike***

Relevantne informacije sadržane su u doprinosu Republike Hrvatske 2020. godine.

### ***8. Neovisnost/samostalnost državnog odvjetništva***

Relevantne informacije sadržane su u doprinosu Republike Hrvatske 2020. godine.

### ***9. Neovisnost komore (udruge odvjetnika) i odvjetnika***

Sukladno članku 27. Ustava Republike Hrvatske odvjetništvo je definirano kao samostalna i neovisna služba koja osigurava svakome pravnu pomoć, u skladu sa zakonom. Nadalje,

---

<sup>4</sup> Ustav Republike Hrvatske, NN 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10 i 05/14

<sup>5</sup> Zakon o sudovima, NN 28/13, 33/15, 82/15, 82/16, 67/18, 126/19 i 130/20

članak 2. Zakona o odvjetništvu<sup>6</sup> propisuje da se samostalnost i neovisnost odvjetništva ostvaruje osobito samostalnim i neovisnim obavljanjem odvjetničkog posla kao slobodne djelatnosti; ustrojstvom odvjetništva u Hrvatsku odvjetničku komoru kao samostalnu i neovisnu organizaciju odvjetnika na teritoriju Republike Hrvatske; donošenjem statuta i drugih općih akata Komore; odlučivanjem o stjecanju i prestanku prava na obavljanje odvjetništva.

U obavljanju svoje djelatnosti, odvjetnik ne smije biti pozvan na kaznenu odgovornost za pravno mišljenje izraženo u pružanju pravne pomoći u postupku pred sudom ili drugim tijelima državne vlasti (članak 15. Zakona o odvjetništvu), niti smije biti pritvoren zbog kaznenog djela počinjenog u pružanju pravne pomoći bez prethodnog odobrenja vijeća nadležnog suda sastavljenog od trojice sudaca (članak 16. Zakona o odvjetništvu).

Člankom 17. Zakona o odvjetništvu propisano je da pretragu odvjetnika i odvjetničkog ureda može odrediti samo nadležni sud ako su za to ispunjeni uvjeti predviđeni zakonom kojim se propisuje kazneni postupak. Kada se odredi pretraga odvjetnika i odvjetničkog ureda, sud će o tome odmah obavijestiti Komoru i odvjetnički zbor na čijem se području nalazi ured u kojemu pretragu treba obaviti. Pretraga se ne smije započeti ni provesti bez nazočnosti ovlaštenog predstavnika Komore ili područnog zbora, osim ako se oni bez opravdanog razloga ne odazovu pravodobnom pozivu da prisustvuju pretrazi. Pretrazi je dužan prisustvovati sudac koji je izdao nalog za pretragu ili drugi sudac kojeg on na to ovlasti, koji će odlučiti o tome koje će se isprave i predmeti pregledati. Kod pretrage odvjetnika i odvjetničkog ureda ne smije biti povrijeđena tajnost isprava i predmeta na štetu stranaka. Pretraga odvjetnika i odvjetničkog ureda ograničit će se na pregled samo onih isprava i samo onih predmeta koji su u izravnoj svezi s kaznenim djelom zbog kojega se vodi postupak. Dokazi pribavljeni u protivnosti s navedenim odredbama ne mogu se upotrijebiti u postupku protiv odvjetnika i njegovih stranaka.

### ***10. Značajni pomaci s potencijalom utjecaja na percepciju opće javnosti o neovisnosti pravosuđa***

Kao što je navedeno u doprinosu Republike Hrvatske 2020. godine, u cilju jačanja povjerenja javnosti te jačanje integriteta, transparentnosti i sprječavanja sukoba interesa i drugih nedopuštenih utjecaja u obnašanju pravosudnih dužnosti, 2018. godine reformiran je sustav podnošenja, vođenja, kontrole i objave **izvješća o imovini pravosudnih dužnosnika (imovinskih kartica)**. Propisano je da se izvješća o imovini podnose u elektroničkom obliku te da su podaci o imovini pravosudnih dužnosnika javni i objavljuju se na mrežnim stranicama Državnog sudbenog vijeća i Državnoodvjetničkog vijeća, pri čemu se na obradu i objavu sadržanih osobnih podataka primjenjuju propisi o zaštiti osobnih podataka. Nakon dodatnog usklađivanja zakonskog okvira s pravilima za zaštitu osobnih podataka, pristupilo se objavi izvješća o imovini sudaca, državnih odvjetnika i njihovih zamjenika te su ista dostupna su na internetskim stranicama Državnog sudbenog odnosno Državnoodvjetničkog vijeća od siječnja 2021.

## ***B. Kvaliteta pravosuđa***

### ***11. Pristupačnost sudova (npr. sudske pristojbe, pravna pomoć, jezik)***

---

<sup>6</sup> Zakon o odvjetništvu, NN 09/94, 117/08, 50/09, 75/09 i 18/11

Pravni okvir za sudske pristojbe i pravnu pomoć opisan je u doprinosu Republike Hrvatske 2020. godine.

Uvažavajući članak 9. Europske povelje o regionalnim ili manjinskim jezicima, članak 12. Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina<sup>7</sup>, te članak 12. Zakona o uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj<sup>8</sup>, pravosudna tijela prvog stupnja koja su nadležna za područje na kojem je uz hrvatski jezik i latinično pismo, u ravnopravnoj službenoj uporabi jezik i pismo nacionalne manjine, obvezna su osobama s područja grada ili općine u kojima je uvedena u ravnopravnu službenu uporabu jezik i pismo nacionalne manjine, omogućiti korištenje manjinskim jezikom u postupku, ukoliko se osoba izjasni da se želi koristiti tim pravom.

Mjerodavnim postupovnim propisima utvrđeno je pravo svih sudionika u sudskim postupcima da pri sudjelovanju na ročištu te pri poduzimanju drugih sudskih radnji upotrebljavaju svoj jezik. Ako se postupak ne vodi na jeziku stranke odnosno drugih sudionika u postupku, osigurat će im se usmeno prevođenje na njihov jezik onoga što se na ročištu iznosi te usmeno prevođenje isprava koje se na ročištu koriste radi dokazivanja. Strankama i drugim sudionicima u postupku daje se pouka o pravu da usmeni postupak pred sudom prate na svom jeziku uz pomoć tumača. Oni se mogu odreći prava na prevođenje ako izjave da znaju jezik na kojem se vodi postupak. Prevođenje obavljaju tumači. Troškovi prevođenja padaju na teret stranke ili sudionika kojega se tiču. Statusna pitanja stalnih sudskih tumača definirana su Zakonom o sudovima (čl. 123. i čl. 124.). Stalni sudski tumači definirani su kao osobe koje prevode na zahtjev suda, državnog tijela, pravne osobe ili građana izgovoreni ili pisani tekst s hrvatskog jezika na strani jezik, sa stranog jezika na hrvatski jezik ili sa stranog jezika na drugi strani jezik. Za stalnog sudskog tumača može biti imenovana osoba koja ima završen diplomski sveučilišni studij, vlada odgovarajućim stranim jezikom i jezikom u službenoj uporabi te ima zadovoljavajući stupanj općeg i pravnog znanja. Stalne sudske tumače imenuje i razrješava predsjednik županijskog suda. Stalni sudski tumači imenuju se na vrijeme od četiri godine, a istekom tog vremena mogu biti ponovno imenovani. Imenovani stalni sudski tumači mogu pružati usluge prijevoda na području cijele Republike Hrvatske. Protiv odluke kojom se zahtjev za imenovanje sudskim tumačem odbija podnositelj ima pravo žalbe nadležnom Ministarstvu u roku od 15 dana od dostave odluke. Protiv rješenja nadležnog Ministarstva žalba nije dopuštena, ali se može pokrenuti upravni spor pred nadležnim upravnim sudom. Posebnim pravilnikom propisani su uvjeti i postupak imenovanja stalnih sudskih tumača, njihova prava i dužnosti te visina nagrade i naknade troškova za njihov rad. Svaki županijski sud vodi popis stalnih sudskih tumača imenovanih za njegovo područje, a popis stalnih sudskih tumača za sve sudove objavljuje se na internetskoj stranici Ministarstva pravosuđa i uprave.

## **12. Resursi u pravosuđu (kadrovski/financijski/ materijalni)**

Opći pregled kadrovskih i financijskih resursa u pravosuđu izložen je u doprinosu Republike Hrvatske 2020. godine.

---

<sup>7</sup> Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina, NN 155/02, 47/10, 80/10 i 93/11

<sup>8</sup> Zakon o uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj, NN 51/00 i 56/00

U 2020. godini za **Državno sudbeno vijeće** osigurano je **povećanje proračuna za 25%**, no planirana zapošljavanja koja bi ojačala administrativne kapacitete Vijeća u uvjetima pandemije COVID-19 nisu realizirana.

Kad je riječ o **državnom odvjetništvu**, 66% proračunskih izdataka Državnog odvjetništva Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu DORH-a) otpada upravo na ljudske resurse. Nadalje, na zahtjev DORH-a, Vlada Republike Hrvatske je ovlaštena provesti ad hoc alokaciju dodatnih resursa za svrhe provođenja specifičnih složenih predmeta, koji zahtijevaju sudjelovanje financijskih istražitelja. U cilju poticanja kandidata za specijalizirane funkcije kao što su financijski istražitelji, od 2020. godine uvedene su izmjene pravilnika koje pojednostavljuju postupak zapošljavanja za dotična radna mjesta.

Novonastale potrebe funkcioniranja pravosuđa u uvjetima epidemije (poštivanje epidemioloških mjera za stranke i javnost, postojanje infrastrukturnih preduvjeta za korištenje modernih tehnologija, prikladne radne prostrije za pravosudne dužnosnike i službenike u pravosudnim i kaznenim tijelima, itd.) te posljedice potresa koje su pogodile Hrvatsku tijekom 2020. godine ukazale su na potrebu dodatnog **ulaganja u pravosudnu infrastrukturu**. Ministarstvo pravosuđa i uprave radi na planu konsolidacije i ulaganja u infrastrukturu pravosudnih i kaznenih tijela u cilju osiguranja primjerenijih radnih uvjeta te energetski učinkovitih radnih prostora s posebnim naglaskom na tijela koja se nalaze na gospodarski slabije razvijenim područjima. S obzirom na to da su priljev predmeta i opterećenost predmetima u radu najveći u sudovima na području grada Zagreba, a koji su i prije razornog potresa koji je pogodio zagrebačko područje u ožujku 2020. radili u neadekvatnim uvjetima na više lokacija, potrebno ih je modernizirati i osigurati prikladne uvjete za rad. Budući da je prvenstveno potrebno potaknuti učinkovitost trgovačkih postupaka i upravnih sporova, posebna pažnja posvećena je smještaju tih institucija<sup>9</sup>. Dio ulaganja u pravosudnu infrastrukturu oslovljen je i u prijedlogu Nacionalnog plana oporavka i otpornosti za područje pravosuđa.

### ***13. Stručno usavršavanje pravosudnih dužnosnika, službenika i odvjetnika***

Hrvatska **Pravosudna akademija**, kao što je slučaj sa institucijama za pravosudnu izobrazbu drugih država članica EU-a, prilagodila se promjenama u pružanju obrazovanja uzrokovanim izbijanjem pandemije 2020. godine. Upravno vijeće Pravosudne akademije, na svojoj sjednici održanoj u svibnju 2020. godine, odlučilo je da će se dio aktivnosti Akademije održati u obliku webinaru kao dio redovnog programa izobrazbe Pravosudne akademije. To je posebno važno za programe početne obuke za pravosudne vježbenike i polaznike Državne škole za pravosudne dužnosnike, tj. buduće suce i tužitelje. Naime, pohađanje obuke preduvjet je da pravosudni vježbenici mogu položiti pravosudni ispit. U slučaju budućih sudaca i tužitelja, pohađanje programa Državne škole preduvjet je za njihovo buduće imenovanje. Zbog toga im je bilo važno osigurati redovitu obuku čak i u okolnostima pandemije COVID-19.

Od rujna do prosinca 2020. aktivnosti obuke održavale su se i u obliku webinaru i licem u lice. Uz to, Pravosudna akademija odgovorna je za provedbu određenih mjera utvrđenih Strategijom za sprječavanje korupcije Republike Hrvatske. U izvještajnom je razdoblju

---

<sup>9</sup> Na lokaciji Trga pravde u Zagrebu planira se smještaj Trgovačkog suda u Zagrebu, Upravnog suda u Zagrebu, Visokog trgovačkog suda Republike Hrvatske, Visokog upravnog suda Republike Hrvatske te Centra za mirenje.

organizirana je radionica na temu „Primjena Kodeksa sudačke etike“ za suce (6 sudionika) i radionica na temu „Zakon o zaštiti zviždača“ za suce i tužitelje (7 sudionika). Predstavnik Pravosudne akademije uključen je u rad radne skupine za izradu nove nacionalne strategije za sprječavanje korupcije. Također, Pravosudna akademija je u listopadu 2020. godine, u suradnji s Uredom zastupnika Vlade Republike Hrvatske pred Europskim sudom za ljudska prava, podnijela prijedlog projekta Europskoj komisiji (DG REFORM) koji će se financirati iz Instrumenta tehničke potpore. Prijedlog projekta nosi naslov „Promicanje vladavine prava i temeljnih prava u hrvatskom pravosuđu“. Ako se odobri, projekt će podržati Pravosudnu akademiju u povećanju ponude internetskog osposobljavanja u području ljudskih prava i u poboljšanju metoda mrežne obuke i digitalizacije.

**Odvjetnička akademija** stručno je tijelo Hrvatske odvjetničke komore čiji je temeljni zadatak omogućiti trajno stručno usavršavanje odvjetnika i odvjetničkih vježbenika. Pravo i obveza stručnog usavršavanja propisani su pravilom br. 16 Kodeksa odvjetničke etike<sup>10</sup>. Radi ostvarenja tog zadatka Odvjetnička akademija osmišljava i provodi edukacije te donosi opće i specijalizirane programe za trajno stručno usavršavanje odvjetnika i odvjetničkih vježbenika za provedbu predavanja, radionica i seminara, ali i tečajeva učenja na daljinu te studijskih posjeta. Radi provedbe obrazovnih aktivnosti Odvjetnička akademija uspješno surađuje s odvjetničkim zborovima, s pravnim fakultetima u Republici Hrvatskoj, s Pučkom pravobraniteljicom, Pravobraniteljicom za ravnopravnost spolova, Ministarstvom pravosuđa i uprave, s Vijećem Europe u okviru programa HELP, sa stranim odvjetničkim komorama i sudovima, a posebno sa Sudom Europske unije te Europskim sudom za ljudska prava. Programom obrazovnih aktivnosti Odvjetničke akademije, koji se sukladno Pravilniku o radu Odvjetničke akademije HOK-a donosi semestralno, obuhvaćene su osnovne grane prava: građansko i građansko postupovno pravo, kazneno i kazneno postupovno pravo, trgovačko pravo, prekršajno pravo, upravno pravo te pravo EU-a, ali i usko specijalizirana područja prava kao što su autorsko pravo i pravo industrijskog vlasništva. Prilikom određivanja tema obrazovnih aktivnosti Odvjetničke akademije posebno vodi računa o zakonodavnim promjenama kako bi se odgovarajućom i pravodobnom edukacijom osigurala što bolja i brža primjena novih propisa.

Od početka ožujka 2020., odnosno od trenutka nastupa izvanrednih okolnosti uzrokovanih pandemijom, Odvjetnička akademija cjelokupnu je svoju djelatnost usmjerila isključivo na osmišljavanje, pripremu te provedbu digitalne edukacije koja je pokrenuta u travnju 2020., a prvi e-kolegiji održani su u svibnju i lipnju 2020. godine. U tu je svrhu postavljen i konfiguriran sustav učenja na daljinu (LMS) na kojem su od 30. studenog 2020. dostupna predavanja (video snimke i *power point* prezentacije).

#### ***14. Digitalizacija (npr. korištenje digitalne tehnologije, naročito alata za elektroničku komunikaciju u sklopu pravosudnog sustava i s korisnicima, uključujući otpornost sustava u uvjetima pandemije COVID-19)***

Opći pregled digitalizacije pravosudnog sustava prikazan je u doprinosu Hrvatske 2020. godine.

**Sustav e-komunikacija** za sada je uveden u trgovačke, županijske i općinske sudove, Visoki trgovački sud Republike Hrvatske i Vrhovni sud Republike Hrvatske, i to u

---

<sup>10</sup> Kodeks odvjetničke etike, NN 64/07, 72/08 i 64/18

građansku granu suđenja. Korisnici sustava trenutno su odvjetnici, javni bilježnici, sudski vještaci, procjenitelji i tumači, stečajni upravitelji i povjerenici. Trenutačno (podatak iz prosinca 2020.) se oko 49% svih podnesaka i otpravaka na trgovačkim sudovima, a 26% na općinskim sudovima šalje e-komunikacijom. Korištenje sustava e-komunikacija je dobilo snažan zamah pogotovo tijekom 2020. godine, nakon što je izmjenama Zakona o parničnom postupku<sup>11</sup> e-komunikacija uvedena kao obvezna za pravne osobe (fizičke osobe i dalje imaju izbor između elektroničke i pisane fizičke komunikacije). Uvjeti pandemije virusa COVID-19 su također doprinijeli povećanoj upotrebi e-komunikacije u interakciji sa sudovima.

Kako bi se ojačala transparentnost i dostupnost sudskih odluka stručnoj i široj javnosti, sustav eSpis nadogradit će se posebnim modulom za anonimizaciju (gdje je moguća uporaba umjetne inteligencije) i omogućit će objavljivanje sudskih odluka na javno dostupnom portalu. Portal će omogućiti pretraživanje pomoću metapodataka svih odluka prema različitim kriterijima i preuzimanje u različitim formatima. Uvođenje ovog sustava predloženo je u Nacionalnom programu oporavka i otpornosti za područje pravosuđa. Predviđeno je da se projekt provodi razvojem funkcionalnih specifikacija i provođenjem javne nabave (do kraja 2021. godine), razvojem sustava, testiranjem, edukacijom korisnika na sudovima (korisnici koji će raditi s alatom za anonimizaciju) i puštanjem u proizvodnju do početka prva tromjesečja 2023.

Pored navedenog, u svrhu nadogradnje informacijskog sustava pravosuđa povećat će se brzine linkova i omogućiti veća mrežna propusnost prema svim lokacijama na kojima djeluju pravosudna tijela. Uvođenjem komponenti koje služe za detektiranje i suzbijanje sofisticiranih malicioznih prijetnji sigurnost informacijskog sustava pravosuđa podići će se na višu razinu.

Utvrđeni izazovi i poteškoće u održavanju i daljnjem razvoju digitalne baze pravosudnog informacijskog sustava premostit će se kroz objedinjavanje informacijske i komunikacijske infrastrukture korištenjem resursa državne uslužne sabirnice (*Government Service Bus – GSB*) odnosno Centra dijeljenih usluga („Državnog oblaka”) od kojeg se očekuje da omogući standardizaciju digitalnih usluga, bolju povezanost baza podataka među korisnicima, racionalnije i centralizirano upravljanje sustavom informacijsko-komunikacijske infrastrukture te veću sigurnost pohranjenih podataka. Također, ojačat će se postojeća mrežna infrastruktura koju koriste aplikacije informacijskog sustava zbog potrebe rada na daljinu u slučaju rada od kuće ili rada na CDU infrastrukturi. Sve ostale aplikacije koje čine dio pravosudnog sustava integrirat će se u Centar dijeljenih usluga kako bi se racionalizirala upotreba resursa.

***15. Upotreba alata i standarda za procjenu (npr. ICT sustavi za upravljanje predmetima, sudske statistike i njihova transparentnost, praćenje, procjene, istraživanja među korisnicima sudova ili pravnim profesionalcima)***

Opći pregled alata i standarda za procjenu prikazan je u doprinosu Republike Hrvatske 2020. godine.

---

<sup>11</sup> Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o parničnom postupku, NN 70/19



Daljnje aktivnosti vezane uz **nadogradnju ICT sustava** (opreme u pravosudnim tijelima) kako bi se omogućio rad na daljinu i internetska saslušanja/prikupljanje dokaza već su započele tijekom 2020. godine isporukom kamera, prijenosnih računala, povećanom dostupnom širinom područja, tako da će do kraja od 2022. godine bit će uspostavljeni svi infrastrukturni uvjeti. Popis opreme za sva pravosudna tijela postoji, ali identificiraju se potrebe i nedostaci i, kao što je prethodno spomenuto, isporuka potrebne opreme vrši se prema planu. Svi sudovi i državna odvjetništva trebali bi imati svu potrebnu opremu za nesmetanu provedbu rada na daljinu, parnica na daljinu i sličnih postupaka do kraja 2022. godine.

U tijeku je uvođenje sustava eSpis na četiri prvostupanjska upravna suda zajedno s Visokim upravnim sudom Republike Hrvatske u čije će se poslovanje eSpis sustav implementirati do kraja 2021. godine.

### ***16. Zemljopisna distribucija i broj sudova/jurisdikcija (sudska mreža) i njihova specijalizacija***

Opći pregled mreže i specijalizacije sudova prikazan je u doprinosu Republike Hrvatske 2020. godine.

Pored već navedenih podataka o sudskom sustavu u Republici Hrvatskoj, bitno je istaknuti da je 1. siječnja 2021. godine s radom započeo **Visoki kazneni sud Republike Hrvatske**, kao specijalizirani sud čija je nadležnost odlučivati o žalbama protiv odluka koje su u prvom stupnju donijeli županijski sudovi, osim ako zakonom nije drukčije propisano, te u posebnim slučajevima predviđenim Zakonom o kaznenom postupku odlučivati u trećem stupnju o žalbama protiv odluka donesenih u drugom stupnju<sup>12</sup>. Osiguran je prostor za rad suda koji je odgovarajuće opremljen. Državno sudbeno vijeće je imenovalo 11 od ukupno 15 sudaca, koliko je odlukom ministra pravosuđa određeno za ovaj sud. Također je osigurano potrebno stručno i administrativno osoblje.

## ***C. Učinkovitost pravosudnog sustava***

### ***17. Duljina trajanja postupaka***

Prosječna duljina postupka u parničnim građanskim predmetima koji su dovršeni tijekom 2020. smanjena je u odnosu na prethodnu godinu, i to sa 855 na 826 dana<sup>13</sup>. Prosječno trajanje postupka u drugostupanjskim parničnim predmetima županijskih sudova skraćeno je u odnosu na 2019. godinu, i to sa 258 na 233 dana. Također je skraćeno

---

<sup>12</sup> Zakon o kaznenom postupku, 152/08, 76/09, 80/11, 121/11, 91/12, 143/12, 56/13, 145/13, 152/14, 70/17 i 126/19. Sukladno članku 490. Zakona o kaznenom postupku:

(1) Protiv drugostupanjske presude dopuštena je žalba trećestupanjskom sudu samo ako je:

1) drugostupanjski sud izrekao kaznu dugotrajnog zatvora ili je potvrdio prvostupanjsku presudu kojom je izrečena takva kazna;

2) drugostupanjski sud preinačio prvostupanjsku presudu kojom je optuženik oslobođen optužbe i izrekao presudu kojom se optuženik proglašava krivim.

<sup>13</sup> Ovaj prosjek je dobiven na temelju podataka dostupnih u informacijskom sustavu za upravljanje sudskim predmetima na način da je izračunat prosjek trajanja svih riješenih parničnih predmeta u 2020. godini od datuma početka postupka do datuma rješavanja. Važno je naglasiti kako na ovaj prosjek utječe i trajanje predmeta u kojima je drugostupanjskom odlukom ukinuta prvostupanjska odluka te je ponovno proveden prvostupanjski postupak, čime se produljuje ukupno trajanje predmeta.

prosječno trajanje postupka u kaznenim predmetima prvog stupnja koji se vode pred županijskim sudovima, s 930 na 804 dana.

Ukupan broj neriješenih predmeta na svim sudovima na kraju 2020. je smanjen za oko 3,5% u odnosu na prethodnu godinu te je i kod svih drugih sudova zabilježeno smanjenje broja neriješenih predmeta. Ovakav rezultat ostvaren je s manjim brojem rješavatelja sudskih predmeta (sudaca i sudskih savjetnika) za 29, pri čemu je broj sudaca smanjen u odnosu na prethodnu godinu za 37, a broj sudskih savjetnika povećan za 8.

Osim praćenja rada općinskih, županijskih i trgovačkih sudova te Visokog trgovačkog suda Republike Hrvatske na predmetima u kojima postupak traje duže od 10 godina, Ministarstvo pravosuđa i uprave posebno prati učinkovitost navedenih sudova u predmetima u kojima postupak traje duže od 7 godina. Tijekom 2020. broj neriješenih predmeta u kojima postupak traje duže od 7 godina je smanjen u odnosu na prethodnu godinu za 940 ili za oko 4,2%.

Iako je broj neriješenih predmeta značajno smanjen u proteklom razdoblju, dugotrajni postupci u određenim vrstama predmeta kao i visok stupanj nepovjerenja građana u pravosuđe, razlog su za daljnje napore i ulaganje upravo u smjeru povećanja učinkovitosti i stjecanja povjerenja građana u pravosudni sustav.

S tim ciljem, Ministarstvo pravosuđa i uprave je početkom 2021. godine započelo s izradom akcijskih planova za poboljšanje učinkovitosti rada sudova. Za svako pravosudno područje (županijske i općinske sudove na istom području), kao i specijalizirane sudove (trgovačke, upravne, Visoki trgovački sud Republike Hrvatske, Visoki upravni sud Republike Hrvatske i Visoki prekršajni sud Republike Hrvatske) do kraja ožujka 2021. izradit će se poseban plan prilagođen svakom pojedinom sudu i usmjeren na tri područja: povećanje ukupnog broja riješenih predmeta sukladno pokazateljima učinkovitosti po vrstama predmeta, intenzivnije rješavanje predmeta koji se u sudovima vode preko sedam godina te posebno praćenje i rješavanje kaznenih predmeta u kojima u narednom razdoblju od tri godine prijeti zastara. Izvršavanje akcijskih planova će se pratiti na mjesečnoj razini, a u sinergiji s predsjednicima sudova utvrđivat će se subjektivni i objektivni razlozi za eventualno neispunjenje ciljeva utvrđenih akcijskim planovima, te će Ministarstvo u skladu sa svojim ovlastima pružati potporu sudovima u otklanjanju utvrđenih zapreka.

Pored navedenog, očekuje se da će početak rada Visokog kaznenog suda imati pozitivne učinke na duljinu trajanja postupaka u kaznenoj grani sudovanja.

Ubrzanje parničnih postupaka koji se vode na općinskim i trgovačkim sudovima, stečajnih postupaka, potreba daljnjeg sređivanja sustava zemljišnih knjiga i katastra su područja na kojima će se u predstojećem razdoblju provesti reformski zahvati.

U nastupajućem razdoblju poseban naglasak bit će na slijedećim reformama relevantnog normativnog okvira:

- i. *Reforma parničnog postupka*

Ova će se reforma bazirati na održavanju ročišta na daljinu, uređenju postupka u sporovima male vrijednosti povodom prigovora protiv platnog naloga kao prvenstveno pisanog postupka i propisivanju rokova za okončanje postupka.

Sama priroda održavanja ročišta na daljinu isključuje potrebu fizičke prisutnosti sudionika postupka, što kao nužnu posljedicu ima upravo ubrzanje poduzimanja pojedinih parničnih radnji od strane suda ili ostalih sudionika. Ovakvo uređenje je od posebnog značaja u okolnostima pandemije koje su dodatno otežale funkcioniranje pravosudnog sustava. U ovakvim je okolnostima daljnji digitalni napredak pravosudnog sustava ne samo poticaj učinkovitosti, već i dodatan doprinos stabilizaciji njegovog funkcioniranja.

U postupcima sporova male vrijednosti povodom prigovora protiv platnog naloga dokazivanje se u najvećoj mjeri provodi uvidom u isprave, a tek iznimno saslušanjem stranaka ili svjedoka. Iz navedenog razloga održavanje ročišta u ovim postupcima ne postiže svoju punu svrhu te rezultira isključivo duljim trajanjem postupka pa bi propisivanje održavanja ročišta u ovoj vrsti postupaka samo u iznimnim slučajevima sigurno utjecalo na brže rješavanje predmeta, smanjilo troškove postupka te bi omogućilo učinkovitiji rad sudova.

Konačno, propisivanje rokova za okončanje pojedinih faza parničnog postupka rezultirat će poticanjem sudaca koji upravljaju postupkom da svojim pravovremenim odlukama i postupanjima utječu i na ostale sudionike pri poduzimanju procesnih aktivnosti. Donošenje izmjena i dopuna navedenog zakonskog okvira očekuje se u početkom 2022. godine

#### *ii. Promocija instituta sudskog mirenja*

Trenutno se u Republici Hrvatskoj kroz Program „Pravosuđe i unutarnji poslovi“ financiranog kroz Norveški financijski mehanizam 2014.-2021. provodi projekt „Unaprjeđenje sustava sudskog mirenja“ sa svrhom da se kroz analizu postojećeg sustava sudskog mirenja te usporedbu sa sustavima sudskog mirenja u ostalim državama članicama Europske unije koji su se pokazali uspješnima, izrade odgovarajući alati i rješenja kojima bi se takav sustav unaprijedio i učinio dostupnijim građanima i poslovnim subjektima.

#### *iii. Reforma stečajnog postupka i postupka stečaja potrošača*

Kako bi se osigurala veća učinkovitost ovih postupaka općenito, ali i preventivno djelovalo na potencijalno povećanje broja ovih predmeta u sustavu zbog uvjeta pandemije COVID-19, pristupit će se izmjenama i dopunama Stečajnog zakona i Zakona o stečaju potrošača. Izmjene stečajnog postupka i postupka stečaja potrošača će u velikoj mjeri utjecati na oporavak i buduću otpornost Republike Hrvatske. Akcijskim planom Republike Hrvatske za sudjelovanje u europskom tečajnom mehanizmu II (ERM II) Republika Hrvatska se obvezala provesti jačanje nacionalnog stečajnog okvira, te unaprijediti postojeći pravni okvir za stečajne upravitelje i prikupljanje podataka, u skladu s Direktivom (EU) 2019/1023 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. lipnja 2019. o okvirima za preventivno restrukturiranje, otpustu duga i zabranama te o mjerama za povećanje učinkovitosti

postupaka koji se odnose na restrukturiranje, nesolventnost i otpust duga i o izmjeni Direktive (EU) 2017/1132 (Direktiva o restrukturiranju i nesolventnosti).

Izmjenama u zakonodavstvu će se:

- osigurati da razdoblje nakon kojeg je moguć potpuni otpust dugova nesolventnim poduzetnicima traje najdulje do tri godine;
- razviti mehanizmi i alati ranog upozoravanja koji će signalizirati dužnicima u financijskim problemima da je potrebno djelovati bez odgađanja kako bi se izbjegao stečaj te kako bi na vrijeme mogli pristupiti restrukturiranju poslovanja koje je u problemima;
- osigurati da održivi poslovni subjekti i poduzetnici u financijskim poteškoćama imaju pristup učinkovitijem nacionalnom okviru za preventivno restrukturiranje (predstečajni postupak) koje će im omogućiti nastavak rada;
- poboljšati položaj radnika u stečajnom postupku jer će se, među ostalim, osigurati da stečajni upravitelj, odnosno sud na vrijeme obavijeste Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje o stečaju, kako prava radnika iz zdravstvenog osiguranja ne bi bila dovedena u pitanje;
- omogućiti da svi sudionici postupka i sve institucije koje vode podatke o imovini stečajnog dužnika budu automatski obaviještene o otvaranju stečajnog postupka;
- revidirati uvjete i način obavljanja službe stečajnih upravitelja, a posebno sustav njihove odgovornosti i sustav njihovog stručnog usavršavanja; radi veće učinkovitosti cijelog sustava izmijenit će se i sustav vrednovanja rada i dodjele predmeta stečajnim upraviteljima;
- razviti sustav prikupljanja dodatnog skupa podataka o: prosječnom trošku svake vrste postupka; prosječnim stopama oporavka za osigurane i neosigurane vjerovnike; broju poduzetnika koji su, nakon što su prošli postupak koji je doveo do otpusta duga nesolventnih poduzetnika, pokrenuli novi posao i broju izgubljenih radnih mjesta povezanih s postupcima restrukturiranja i stečajnim postupcima;
- izmjene će, uz veću zaštitu prava radnika, povećati i zaštitu ljudskih prava nesolventnih ili prezaduženih poduzetnika jer će im se omogućiti da iskoriste potpuni otpust duga nakon razumnog razdoblja čime im se omogućuje nastavak poslovanja.

U siječnju 2021. osnovana je radna skupina za izradu Nacrta prijedloga zakona o izmjenama i dopunama Stečajnog zakona i Zakona o stečaju potrošača te će se isti izraditi tijekom 2021., a donošenje zakonodavnih izmjena u Hrvatskom saboru očekuje se u do kraja 2021.

## ***Ostalo***

### ***Zakonodavne aktivnosti***

Planom zakonodavnih aktivnosti Vlade Republike Hrvatske za 2021. godinu iz nadležnosti Ministarstva pravosuđa i uprave, između ostalog je predviđena izrada Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima, Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o državnom odvjetništvu, Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o odvjetništvu te Zakona o javnom bilježništvu.

Trenutno je u tijeku izrada Prijedloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima kojim se revidira normativni okvir stalnih sudskih vještaka, procjenitelja i tumača čime će se rasteretiti sudove od dijela poslova koji se ne odnose na suđenje, s obzirom da se propisuje nadležnost Ministarstva pravosuđa i uprave za rješavanje statusnih pitanja stalnih sudskih vještaka i tumača, a samim time će se ujednačiti praksa odlučivanja o njihovim statusnim pitanjima. Također se izmjenama Zakona nastoji povećati kvaliteta, profesionalizam i učinkovitost u radu službenika pravosudne policije koji rade na poslovima osiguranja pravosudnih tijela, kao i povećati učinkovitost u obavljanju poslova pravosudne inspekcije, unaprijediti učinkovitost instituta zaštite prava na suđenje u razumnom roku te definirati položaj i ovlasti Visokog kaznenog suda Republike Hrvatske u kaznenom sudovanju u organizacijskom smislu.

Istodobno se radi i na izradi Prijedloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o državnom odvjetništvu čijim odredbama se također, u skladu sa izmjenama Zakona o sudovima, nastoji povećati učinkovitost u obavljanju poslova pravosudne inspekcije.

Sukladno Planu zakonodavnih aktivnosti Vlade Republike Hrvatske za 2021. godinu izrada oba Zakona i njihovo upućivanje u daljnju proceduru planirana je tijekom prvog tromjesečja 2021. godine.

S obzirom da važeći Zakon o javnom bilježništvu datira još iz 1993. godine, potrebno je izraditi u cijelosti novi zakon, a čija je izrada i daljnje upućivanje u proceduru planirana tijekom četvrtog tromjesečja 2021. Poseban naglasak pri izradi novog zakona bit će stavljen na jačanje odgovornosti javnih bilježnika i širenje njihovog elektroničkog poslovanja.

#### Organizacija rada pravosudnih tijela u uvjetima pandemije

Nepovoljan razvoj epidemiološke situacije u Republici Hrvatskoj zahtijevao je krajem godine ponovno intervenciju u organizaciju rada pravosudnih tijela.

Predsjednik Vrhovnog suda Republike Hrvatske je dana 2. studenog 2020. donio Uputu o mjerama za sprječavanje širenja epidemije bolesti COVID-19 uzrokovane virusom SARS-CoV-2 i organizaciji rada prvostupanjskih i drugostupanjskih sudova za vrijeme trajanja epidemije, prema kojoj predsjednici sudova, počevši od 3. studenog 2020., rad sudova organiziraju po jednom od predviđenih modela (model A, model B).

Prema modelu A prvostupanjski sudovi postupaju u svim vrstama predmeta iz svoje nadležnosti, uz pridržavanje epidemioloških mjera i ograničenja kako bi se smanjio broj osoba u sudskoj zgradi. Predsjednici sudova dužni su sucima odrediti ročišne dane, ulazak u sudsku zgradu je dopušten samo uz predočenje sudskog poziva, a službeni izlasci iz zgrade ograničeni su na obavljanje hitnih i neodgodivih radnji. Preporučuje se korištenje

eKomunikacije te održavanje sjednica drugostupanjskih vijeća korištenjem audio/audio video uređaja.

Prema modelu B, prema kojem sudovi mogu postupati uz nepovoljan razvoj epidemiološke situacije i uz prethodno odobrenje predsjednika Vrhovnog suda Republike Hrvatske, prvostupanjski sudovi postupaju u predmetima hitne naravi, a u sud dolaze samo suci kojima su takvi predmeti dodijeljeni u rad. Rasprave u svim drugim predmetima se odgađaju na 14 dana. Vanjsko uredovanje se ne provodi. U drugostupanjskim sudovima predsjednik suda određuje raspored održavanja vijeća te se preporuča održavanje sjednica vijeća korištenjem audio/audio-video uređaja.

Neovisno o modelu rada, predsjednicima sudova je prepušteno da određuju fleksibilniji raspored radnog vremena sudskih službenika s većim rasponom dozvoljenog početka i završetka radnog vremena. Preporučena je rad u grupama od 8 do 13 sati te od 13 do 18 sati kako bi se smanjio broj zaposlenika koji u isto vrijeme borave u sudskoj zgradi

## **II. Anti-korupcijski okvir**

### ***A. Kapacitet institucionalnih okvira za borbu protiv korupcije (prevencija i istraživanje/progon)***

***18. Popis relevantnih vlasti (npr. nacionalne agencije, tijela) nadležnih za prevenciju, otkrivanje, istrage i progon korupcije. Gdje je moguće molimo naznačite dodijeljene resurse (ljudske, financijske, pravne i praktične resurse)***

Zakonodavni i institucionalni okvir Republike Hrvatske za borbu protiv korupcije opisan je u Izvješću Europske komisije i doprinosu Hrvatske 2020. godine.

Zakonom o ustrojstvu i djelokrugu tijela državne uprave<sup>14</sup>, koji je na snagu stupio 22. srpnja 2020. godine, Ministarstvo pravosuđa i Ministarstvo uprave su ustrojeni u jedno Ministarstvo pravosuđa i uprave. Novom Uredbom o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva pravosuđa i uprave<sup>15</sup> ojačani su kapaciteti unutarnje ustrojstvene jedinice unutar Uprave za europske poslove, međunarodnu i pravosudnu suradnju i sprječavanje korupcije - Sektora za sprječavanje korupcije te je isti dobio i dvije službe, Službu za strateško planiranje, koordinaciju provedbe nacionalnih dokumenata i podizanje javne svijesti te Službu za međunarodnu suradnju i izradu i unaprjeđenje normativnog okvira.

Nadalje, u prosincu 2020. donesena je Odluka o izmjenama Odluke o osnivanju Savjeta za sprječavanje korupcije, koji se u posljednje tri godine rada profilirao u jedno od ključnih tijela antikorupcijskog mehanizma u Republici Hrvatskoj na razini izvršne vlasti, s ciljem proširenja predstavljenih tijela javne vlasti u Savjetu (Državno izborno povjerenstvo, Pučki pravobranitelj, Središnji državni ured za razvoj digitalnog društva). Osim toga, u cilju jačanja dostupnosti informacija o provedbi antikoruptivnih aktivnosti nadležnih tijela te o radu Savjeta za sprječavanje korupcije, u svibnju 2020. godine je na internetskim stranicama Ministarstva pravosuđa i uprave izrađena platforma za objavu dokumenata i praćenje rada Savjeta za sprječavanje korupcije, na kojem se trenutno mogu naći osnovni

<sup>14</sup> Zakon o ustrojstvu i djelokrugu tijela državne uprave, NN 85/2020

<sup>15</sup> Uredba o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva pravosuđa i uprave, NN 97/2020

dokumenti i informacije o Savjetu i njegovom radu, a u planu je i objava ostalih relevantnih dokumenata, uključujući i izvješća o provedbi akcijskih planova, bilješki sa sjednica te ostalih relevantnih dokumenata.

Osim navedenih promjena, ojačani su i kapaciteti u **Uredu povjerenika za informiranje**. Krajem 2020. godine, uz Povjerenika kao državnog dužnosnika, bilo je zaposleno 18 državnih službenika, što je 1 zaposlenik više u odnosu na 2019. godinu. **Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave** 2020. godine imala je 33 zaposlene osobe, dok **Državni ured za reviziju** bilježi manji broj zaposlenika u usporedbi s prethodnim godinama, pa je 2020. godine bilo 286 zaposlenika, od kojih su 2 dužnosnika. **Državno izborno povjerenstvo** je na dan 31. prosinca 2020. godine imalo ukupno 25 zaposlenika, od kojih je 19 službenika i 6 dužnosnika, a u **Uredu pučke pravobraniteljice** je tijekom 2020. godine bilo 55 zaposlenika, od toga 4 dužnosnika. **Ured za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta (USKOK)** trenutno uz ravnateljicu broji i 32 zamjenika ravnateljice te drugih zaposlenika različitih profila. Trenutno je u Uredu zaposleno ukupno 74 osobe. U ovom kontekstu potrebno je napomenuti i kako je s ciljem jačanja njegovih tehničkih kapaciteta, u srpnju 2020. godine Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa preseljeno u novi, veći poslovni prostor. Povjerenstvo se i dalje sastoji od pet članova, te je u Uredu Povjerenstva zaposleno četrnaest službenika.

Osim toga, bilježi se porast u iznosu proračuna navedenih tijela u usporedbi s predviđenim proračunima prethodnih godina. Za 2020. godinu u državnom proračunu Republike Hrvatske za rad Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa predviđeno je 7.810.718,00 kuna (što je povećanje u odnosu na 6.492.929 kn u 2019. godini, odnosno 5.048.458,28 kn u 2018. godini), za Ured povjerenika za informiranje 4.728.859,00 kuna (što je povećanje u odnosu na 4.367.997,00 kuna u 2019. godini, odnosno 4.133.787,17 kuna u 2018. godini), dok je proračun za Državnu komisiju za kontrolu postupaka javne nabave u 2020. godini predviđen je u iznosu od 11.097.690,00 kuna (što je povećanje u odnosu na 10.675.409,00 kuna u 2019., odnosno 9.775.004,98 kuna u 2018. godini). Državni ured za reviziju je za 2020. godinu imao proračun 71.884.730,00 kuna (što je povećanje u odnosu na 62.929.790,00 kuna u 2019. godini, odnosno 58.718.901,00 kuna u 2018. godini), a proračun Ureda pučke pravobraniteljice za istu godinu bio je 14.082.524,00 kuna (što je povećanje u odnosu na 12.561.217,00 kuna u 2019., odnosno 12.111.254,65 kuna u 2018. godini), te za Državno izborno povjerenstvo 192.878.964,00 kuna (što je povećanje u odnosu na 72.017.253,00 kuna u 2019., odnosno 11.401.3378,00 kuna u 2018. godini). Proračun USKOK-a za 2020. godinu bio je 26.862.400,00 kuna (što je povećanje u odnosu na 25.259.000,00 kuna u 2019., odnosno 23.893.154,00 kuna u 2018. godini).

## **B. Prevencija**

### ***19. Okvir za integritet uključujući pravila o nekompatibilnosti (npr. "okretna vrata"/"revolving doors")***

Pravni okvir za osiguranje integriteta u javnoj upravi opisan je u doprinosu Republike Hrvatske 2020. godine. Detaljno su izložene odredbe Zakona o državnim službenicima i

namještenicima<sup>16</sup>, kao i Zakona o sprječavanju sukoba interesa<sup>17</sup>, te relevantnih podzakonskih akata koji uređuju ovo područje, uključujući pitanje „okretnih vrata“ (*revolving doors*). U tekućem izvještajnom razdoblju nije bilo izmjena zakonodavnog i institucionalnog okvira u tom pogledu. Međutim, u 2020. započet je rad na jačanju zakonodavnog okvira radi daljnjeg usklađenja s međunarodnim standardima, uzimajući u obzir preporuke iz Izvješća V. evaluacijskog kruga GRECO-a, Izvješća Europske komisije o vladavini prava za 2020. i Komunikacije Komisije Europskom parlamentu i Vijeću o provjeri potpune primjene schengenske pravne stečevine u Hrvatskoj (v. odgovore na pitanja br. 21, 22 i 23 niže u tekstu).

Osnovana je Radna skupina za izradu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o sprječavanju sukoba interesa koja je do sada održala dva sastanka. Fokus rada će biti usklađenje s preporukama GRECO-a.

Prava i dužnosti saborskih zastupnika već su uređena odredbama Ustava Republike Hrvatske, Zakona o sprječavanju sukoba interesa, Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor, Zakona o pravima i dužnostima zastupnika u Hrvatskom saboru, te Poslovníkom Hrvatskoga Sabora. Nakon provedenih parlamentarnih izbora te konstituiranja 10. saziva Hrvatskoga sabora u srpnju 2020., u prosincu 2020. godine u Hrvatskome saboru održan je međunarodni tematski okrugli stol na temu etičkog kodeksa u radu parlamenta, a u raspravi su zastupnici izrazili shvaćanje o donošenju etičkog kodeksa<sup>18</sup>.

## ***20. Općenita transparentnost javnog donošenja odluka (uključujući javni pristup informacijama kao što su one o lobiranju, pravila o izvješćima o imovinskom stanju i transparentnost financiranja političkih stranaka)***

Pravni okvir i institucionalni okvir kojim je uređeno pravo na **pristup informacijama**, opisan je u doprinosu Republike Hrvatske 2020. godine. Što se tiče daljnjeg razvoja zakonskog okvira u području pristupa informacijama, Planom zakonodavnih aktivnosti Vlade Republike Hrvatske za 2021. godinu predviđeno je donošenje Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o pravu na pristup informacijama. U siječnju 2020. osnovana je Radna skupina za izradu Nacrta prijedloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o pravu na pristup informacijama. Cilj izmjena i dopuna navedenog Zakona je usklađivanje s

---

<sup>16</sup> Zakon o državnim službenicima i namještenicima, NN 92/05, 107/07, 27/08, 34/11, 49/11, 150/11, 34/12, 49/12, 37/13, 38/13, 138/15 i 70/19

<sup>17</sup> Zakon o sprječavanju sukoba interesa, NN 26/11, 12/12, 126/12, 48/13, 57/15 i 98/19

<sup>18</sup> Krajem 2016. godine (u 9. sazivu), Predsjedništvo Hrvatskoga sabora osnovalo je radnu skupinu za izradu Nacrta kodeksa o etičkom postupanju zastupnika. Radna skupina izradila je Nacrt akta te je u prvom kvartalu 2017. Predsjedništvo Sabora s predsjednicima klubova zastupnika raspravljalo o istom te ga uputilo Odboru za Ustav, Poslovník i politički sustav s preporukom da Odbor utvrdi Prijedlog kodeksa te ga uputi Hrvatskome saboru na donošenje. Nadalje, u ljeto 2017. Predsjedništvo Sabora uputilo je na razmatranje Odboru prijedlog da se prije početka jesenskog zasjedanja Sabora održi sjednica Odbora na kojoj bi se utvrdio Prijedlog kodeksa o etičkom postupanju zastupnika te uputio Saboru na donošenje. Početkom rujna 2017. predsjednik Odbora izvijestio je članove Predsjedništva da će Odbor o Nacrtu kodeksa raspravljati zajedno s prijedlogom izmjena i dopuna Poslovníka Hrvatskoga sabora. Međutim, kako se 2018. nije pristupilo sveobuhvatnoj izmjeni Poslovníka, već samo dijelovima koji se odnose na rad plenuma, nije provedena rasprava o Nacrtu kodeksa.



pravnom stečevinom Europske unije, Direktivom (EU)2019/1024 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. lipnja 2019. o otvorenim podacima i ponovnoj uporabi informacija javnog sektora (preinaka), te uklanjanje u praksi uočenih nedostataka u primjeni Zakona o pravu na pristup informacijama.

Vezano uz područje **lobiranja**, nakon izrađene Analize za uređenje zakonskog okvira za lobiranje te provedene javne rasprave o potrebi i modelima načina regulacije lobiranja u okviru provedbe prethodne Strategije, planirano je reguliranje lobiranja koje bi omogućilo uspostavu lobističkog djelovanja, kao legalne i legitimne profesije prema najvišim etičkim standardima, a s ciljem transparentnosti rada lobista i pozitivnog utjecaja na kvalitetu propisa i odluka koje donosi zakonodavna i izvršna vlast. S tim ciljem, trenutno je u postupku osnivanje radne skupine za izradu pravnog okvira za lobiranje. U okviru postupka izrade pravnog okvira razmotrit će se i poduzimanje koraka s ciljem implementacije preporuka GRECO-a u ovom kontekstu.

Pravosudni dužnosnici u Republici Hrvatskoj nisu izuzeti od obveze podnošenja imovinskih kartica, koje su uvedene još 2007. Izvješća o **imovinskom stanju pravosudnih dužnosnika**. U daljnjem procesu osiguravanja tehničkih i pravnih preduvjeta objavi imovinskih kartica, u srpnju 2020. na sjednicama Državnog sudbenog vijeća i sjednici Državnoodvjetničkog vijeća donesena su Pravila o izmjenama i dopunama Pravila o sadržaju obrasca izvješća o imovini suca i načinu njegova podnošenja i Pravila o izmjeni i dopuni Pravila o sadržaju obrasca izvješća o imovini državnog odvjetnika i zamjenika državnog odvjetnika i načinu njegova podnošenja. Pravila su stupila na snagu početkom rujna 2020., a imovinske kartice javno su dostupne putem mrežne aplikacije od 4. siječnja 2021. godine. Nakon dovršetka prve faze, koja je uključivala informatizaciju postupka prikupljanja i obrade imovinskih kartica odnosno izradu mrežne aplikacije (IKS sustava), u tijeku je prikupljanje svih potrebnih informacija za početak povezivanja IKS sustava s aplikacijama i registrima Ministarstva pravosuđa i uprave te aplikacijama i registrima drugih nadležnih tijela u svrhu automatizacije i ubrzanja postupaka provjere podataka iz podnesenih imovinskih kartica. U tu svrhu je 19. veljače 2021. godine održan tripartitni sastanak predstavnika Ministarstva pravosuđa i uprave s predstavnicima Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa i Državnog sudbenog vijeća s ciljem razmjene iskustva u provođenju navedene aktivnosti. Ministarstvo pravosuđa i uprave je također pripremlilo sporazume potrebne za razmjenu podataka između Državnog sudbenog vijeća i Državnoodvjetničkog vijeća i tijela koja posjeduju podatke potrebne za provjeru imovinskih kartica.

Kad je riječ o izvješćima o **imovinskom stanju javnih dužnosnika**, Hrvatska je među državama članicama u kojoj sustav imovinskih kartica obuhvaća širok krug dužnosnika u javnom sektoru, kako je opisano u doprinosu Republike Hrvatske 2020. godine. Prema čl. 8. Zakona o sprječavanju sukoba interesa<sup>19</sup>, dužnosnici su obvezni podnijeti informacije ne samo prigodom stupanja na dužnost, već i naknadno ako tijekom obavljanja službe dođe do značajnih promjena u njihovom imovinskom stanju, do kraja te godine (v. GRECO Peti evaluacijski krug - Evaluacijsko izvješće, para 81 i 82). Povjerenstvo također može zatražiti ad hoc deklaracije. Obveza podnošenja izvješća o imovinskom stanju odnosi se i na najviše izvršne funkcije. Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa ima mrežnu aplikaciju za podnošenje imovinskih kartica državnih dužnosnika unutar koje je uspostavljen i sustav za redovite provjere podataka o imovinskom stanju dužnosnika,

---

<sup>19</sup> Zakon o sprječavanju sukoba interesa, NN 26/11, 12/12, 126/12, 48/13, 57/15 i 98/19

kojim se izravno dohvaćaju podatci iz baza podataka drugih državnih tijela, a planirana su i daljnja unaprjeđenja, primjerice omogućavanje automatskog popunjavanja dijela podataka iz dostupnih javnih izvora prilikom ispunjavanja imovinske kartice putem mrežne aplikacije.

**Transparentnost financiranja političkih aktivnosti** smatramo važnom komponentom u općoj politici prevencije koruptivnog djelovanja, a postojeći pravni okvir postavlja takve organizacijske i institucionalne osnove, obvezujuće naravi, koje jamče transparentnost u financiranju političkog djelovanja.

Okosnicu predstavlja Zakon o financiranju političkih aktivnosti, izborne promidžbe i referenduma<sup>20</sup> kojim je uređen, između ostaloga, način financiranja političkih stranaka, stjecanje i trošenje sredstava. Odredbe toga Zakona primjenjuju se na redovito godišnje financiranje političkih stranaka, te na financiranje izborne promidžbe političkih stranaka, na izborima za predsjednika Republike Hrvatske, za zastupnike u Hrvatski sabor, za članove u Europskom parlamentu, za općinske načelnike, gradonačelnike, župane i njihove zamjenike te za članove predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (u nastavku teksta: jedinice). Financiranjem se, u smislu toga Zakona, smatra stjecanje financijskih sredstava te primanje usluga ili primanje proizvoda bez obveze plaćanja, u svrhu potpore i promicanja političkog djelovanja političkih stranaka, nezavisnih zastupnika, nezavisnih vijećnika, neovisnih lista odnosno lista grupe birača i kandidata te trošenje financijskih sredstava odnosno korištenje proizvoda i usluga za političko djelovanje, u skladu s tim Zakonom.

Navedenim Zakonom propisani su izvori sredstava za financiranje redovitih političkih aktivnosti tijekom godine. Političke stranke mogu radi ostvarivanja svojih političkih ciljeva stjecati prihode od imovine u svojem vlasništvu, članarine odnosno članskog doprinosa, izdavačke djelatnosti, dobrovoljnih priloga (donacija), prodaje propagandnog materijala, organiziranja stranačkih manifestacija te iz drugih zakonom dopuštenih izvora. Političke stranke mogu se financirati iz sredstava državnog proračuna, kao i proračuna jedinica, na način i pod uvjetima utvrđenima ovim Zakonom. Financijska sredstva iz navedenih izvora, politička stranka može koristiti isključivo za ostvarenje ciljeva utvrđenih godišnjim programom rada i financijskim planom za iduću kalendarsku godinu te je zabranjeno trošenje financijskih sredstava za osobne potrebe. Pravo na redovito godišnje financiranje iz sredstava državnog proračuna imaju političke stranke koje su prema konačnim rezultatima izbora dobile zastupničko mjesto u Hrvatskome saboru (u iznosu od 0,075 % ostvarenih poreznih prihoda iz prethodno objavljenog godišnjeg izvještaja o izvršenju proračuna), dok pravo na redovito godišnje financiranje iz sredstava proračuna jedinice imaju političke stranke koje su prema konačnim rezultatima izbora dobile mjesto člana u predstavničkom tijelu jedinice (ta sredstva dužna je osigurati jedinica u iznosu koji se određuje u proračunu jedinice za svaku godinu za koju se proračun donosi, s tim da visina sredstava po jednom članu predstavničkog tijela jedinice u skladu sa Zakonom).

Također, Zakonom je uređeno raspoređivanje sredstava iz proračuna za redovito godišnje financiranje pa je tako, između ostaloga, propisano da se sredstva za redovito godišnje financiranje političkih stranaka raspoređuju na način da se utvrdi jednaki iznos sredstava

---

<sup>20</sup> Zakon o financiranju političkih aktivnosti, izborne promidžbe i referenduma, NN 29/19 i 98/19

za svakog zastupnika u Hrvatskome saboru odnosno za svakog člana u predstavničkom tijelu jedinice, tako da pojedinoj političkoj stranci koja je bila predlagatelj liste pripadaju sredstva razmjerna broju dobivenih zastupničkih mjesta odnosno mjesta članova u predstavničkom tijelu jedinice, prema konačnim rezultatima izbora za zastupnike u Hrvatski sabor odnosno za članove predstavničkog tijela jedinice. Ako je sa zajedničke liste koju su predložile dvije ili više političkih stranaka, prema konačnim rezultatima izbora, izabran zastupnik odnosno član predstavničkog tijela koji nije član niti jedne od političkih stranaka koje su predložile zajedničku listu, sredstva za tog zastupnika odnosno člana predstavničkog tijela jedinice raspoređuju se političkim strankama koje su predložile zajedničku listu sukladno njihovom sporazumu, a ako sporazum nije zaključen, razmjerno broju osvojenih zastupničkih mjesta odnosno mjesta članova predstavničkog tijela jedinice.

Odluku o raspoređivanju sredstava iz državnog proračuna donosi Odbor za Ustav, Poslovnik i politički sustav Hrvatskoga sabora, a raspoređena sredstva doznaju se na središnji račun političke stranke. Odluku o raspoređivanju sredstava iz proračuna jedinice donosi predstavničko tijelo jedinice, a raspoređena sredstva doznaju se na žiroračun političke stranke, tromjesečno u jednakim iznosima odnosno ako se početak ili završetak mandata ne poklapaju s početkom ili završetkom tromjesečja, u tom se tromjesečju isplaćuje iznos razmjerni broju dana trajanja mandata. Odbor za Ustav, Poslovnik i politički sustav Hrvatskoga sabora dužan je nakon završetka poslovne godine, a najkasnije do 1. ožujka tekuće godine za prethodnu godinu objaviti na mrežnim stranicama Hrvatskoga sabora izvješće o iznosu raspoređenih i isplaćenih sredstava iz državnog proračuna za redovito godišnje financiranje svake političke stranke zastupljene u Hrvatskome saboru i svakog nezavisnog zastupnika. Podatke o isplaćenim sredstvima iz državnog proračuna za redovito godišnje financiranje svake političke stranke zastupljene u Hrvatskome saboru i svakog nezavisnog zastupnika, specificirane sukladno Zakonu, Odboru za Ustav, Poslovnik i politički sustav Hrvatskoga sabora dužno je dostaviti Ministarstvo financija, najkasnije do 15. veljače tekuće godine za prethodnu godinu. Jedinice su dužne nakon završetka poslovne godine, a najkasnije do 1. ožujka tekuće godine za prethodnu godinu objaviti na svojim mrežnim stranicama izvješće o iznosu raspoređenih i isplaćenih sredstava iz proračuna jedinice za redovito godišnje financiranje svake političke stranke zastupljene u predstavničkom tijelu jedinice i svakog nezavisnog vijećnika.

Ovim Zakonom uređeno je i financiranje redovitih godišnjih političkih aktivnosti iz donacija, financiranje izborne promidžbe, zabrana financiranja političkih stranaka i zabrana pogodovanja, propisana su tijela nadležna za provedbu nadzora i obavljanje revizije te su utvrđene administrativne i prekršajne sankcije za kršenje odredbi Zakona.

Tijela nadležna za provedbu nadzora i obavljanje revizije prema predmetnom zakonu su: Državno izborno povjerenstvo, Državni ured za reviziju i Ministarstvo financija. Godišnji financijski izvještaji, polugodišnja izvješća o donacijama, financijski izvještaji o financiranju izborne promidžbe, izvješća o donacijama i troškovima izborne promidžbe te podaci o iznosu cijene i iznosu ostvarenog popusta o cijeni za medijsko oglašavanje izborne promidžbe, dostavljaju se nadležnim tijelima elektronskim putem, odnosno unosom u informacijski sustav za nadzor financiranja te da se putem informacijskog sustava objavljuju na mrežnoj stranici Državnog izbornog povjerenstva, koje je nadležno za vođenje, održavanje i upravljanje tim informacijskim sustavom. Zakonom je ujedno

propisano da Državno izborno povjerenstvo nadzire subjekte redovitog godišnjeg financiranja (između ostaloga i političke stranke) prikupljanjem, objavljivanjem, kontrolom pravodobne i cjelovite dostave godišnjih financijskih izvještaja i drugih izvješća, nadzire zakonitost njihova financiranja, na temelju uvida u dostavljene podatke te provođenjem financijskog nadzora po prijavi ili vlastitoj procjeni. Izvješće o obavljenom nadzoru, Državno izborno povjerenstvo objavljuje na svojim mrežnim stranicama. Državni ured za reviziju obavlja reviziju političkih stranaka, provodi i druge poslove iz svoje nadležnosti te izvješće o obavljenoj reviziji dostavlja Hrvatskome saboru do kraja tekuće godine za prethodnu godinu, a isto objavljuje na svojim mrežnim stranicama. Ministarstvo financija obavlja nadzor nad izvršavanjem obveza na teret proračuna jedinica propisanih navedenim Zakonom.

Na temelju ovoga Zakona donesen je i Pravilnik o načinu vođenja evidencija, izdavanja potvrda te unosa izvješća o financiranju političkih aktivnosti, izborne promidžbe i referendumu u informacijski sustav za nadzor financiranja<sup>21</sup> – njime je uređen način vođenja evidencija i izdavanja potvrda te obrazac evidencije i potvrde o primitku donacija za financiranje redovite godišnje političke aktivnosti političkih stranaka, nezavisnih zastupnika i nezavisnih vijećnika i način vođenja evidencija i izdavanja potvrda te obrazac evidencije i potvrde o primitku članarina i članskih doprinosa političkim strankama. Godišnji financijski nadzor nad primjenom predmetnog pravilnika, odnosno sadržajem podataka unesenih od strane obveznika, provode Državni ured za reviziju i Državno izborno povjerenstvo.

## **21. Pravila o sprječavanju sukoba interesa u javnom sektoru**

Unaprjeđenje okvira i mehanizama upravljanja sukobom interesa je jedno od područja koje će biti dio nove Strategije sprječavanja korupcije za razdoblje od 2021. do 2030. koja je trenutno i u postupku izrade. U ovom području su u proteklom strateškom razdoblju poduzeti mnogi pozitivni koraci. Primjerice, Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa je u prethodnom razdoblju ojačalo svoje administrativne i tehničke kapacitete, međutim, s obzirom na zakonom propisane nadležnosti i opseg poslova kapacitete Povjerenstva nužno je i nadalje jačati.

U ovom području planirano je jačanje zakonodavnog okvira koji je potrebno dodatno unaprijediti te uskladiti s međunarodnim standardima, uzimajući u obzir preporuke iz Izvješća V. evaluacijskog kruga GRECO-a, Izvješća Europske komisije o vladavini prava za 2020. i Komunikacije Komisije Europskom parlamentu i Vijeću o provjeri potpune primjene schengenske pravne stečevine u Hrvatskoj.

Poboljšanja se prvenstveno odnose na proširenje područja primjene Zakona o sprječavanju sukoba interesa<sup>22</sup>, što bi podrazumijevalo i trgovačka društva u vlasništvu lokalne i područne (regionalne) samouprave te trgovačka društva u vlasništvu istih. Plan je također proširiti primjenu Zakona na više pravnih osoba, osobito onih financiranih od strane Vlade Republike Hrvatske ili koje upravljaju značajnim iznosom novca. Osim navedenog, u planu je i regulacija određivanja sankcija zbog kršenja zakona uvođenjem

---

<sup>21</sup> Pravilnik o načinu vođenja evidencija, izdavanja potvrda te unosa izvješća o financiranju političkih aktivnosti, izborne promidžbe i referendumu u informacijski sustav za nadzor financiranja, NN 71/19

<sup>22</sup> Zakon o sprječavanju sukoba interesa, NN 26/11, 12/12, 126/12, 48/13, 57/15 i 98/19

načela proporcionalnosti te propisivanje obveze godišnjeg podnošenja imovinskih kartica i druga unaprijeđenja zakonskog teksta.

U listopadu 2020. godine održan je prvi sastanak Radne skupine za izradu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o sprječavanju sukoba interesa, dok je drugi održan 1. ožujka 2021. Prema planu zakonodavnih aktivnosti, očekuje se upućivanje Nacrta prijedloga zakona u proceduru Vlade Republike Hrvatske u trećem tromjesečju 2021. godine.

Između ostalog, taj će proces biti dodatna prigoda za osloviti nadležnosti za odlučivanje o pitanjima koja bi ulazila u djelokrug etičkog tijela, a na Povjerenstva, o čemu se, između ostalog, očitovao i Ustavni sud Republike Hrvatske. Ministarstvo pravosuđa i uprave oslovit će preporuke GRECO-a koje se tiču tih pitanja kroz donošenje etičkog kodeksa za dužnosnike, s jasno razrađenim etičkim standardima, sankcijama i tijeku nadležnom za postupanje u slučaju kršenja odredbi kodeksa.

## ***22. Postojeće mjere kako bi se osigurala zaštita zviždača i potaklo prijavljivanje korupcije***

Nastavno na donošenje Zakona o zaštiti prijavitelja nepravilnosti<sup>23</sup> provode se edukacije sudaca u programu Pravosudne akademije na temu učinkovite sudske zaštite prijavitelja. Također, kako bi se ojačala svijest o postojećim kanalima prijavljivanja i mehanizmima zaštite prijavitelja nepravilnosti, odnosno kako bi se potaknulo građane na prijavljivanje nepravilnosti, planirana je izrada promotivnih materijala te provedba medijske kampanje.

Planirano je i dodatno jačanje okvira zaštite zviždača. Hrvatska je jedna od desetak država članica EU koja ima već donesen poseban Zakon koji regulira ovo područje. Za 2021. godinu planirana je izrada nacrta izmjena i dopuna zakonskog okvira u okviru postupka potpunog usklađivanja nacionalnog okvira za zaštitu prijavitelja nepravilnosti s Direktivom (EU) 2019/1937 Europskog parlamenta i Vijeća od 23. listopada 2019. o zaštiti osoba koje prijavljuju povrede prava Unije.

Kako bi se potaklo veće prijavljivanje nepravilnosti od strane građana, Ministarstvo unutarnjih poslova Republike Hrvatske je otvorilo anonimne linije (besplatni telefon i posebni pretinac elektronske pošte) za prijavu sumnje u korupciju.

U suradnji s Ministarstvom znanosti i obrazovanja, Ravnateljstvo policije Ministarstva unutarnjih poslova je 2020. godine informiralo građane o važnosti prijavljivanja korupcije, putem inovativnih poruka mladih autora Škole za grafiku, dizajn i medijsku produkciju Grada Zagreba, izrađenih u formi virtualnih kolaž plakata (kolekcija infografika) pod nazivom „Prijavi korupciju!”<sup>24</sup>. Ove atraktivne, a pritom preventivno edukativne poruke, pripremljene kroz moderno grafičko rješenje, zapravo predstavljaju jasan glas mladih na potrebu nulte tolerancije na korupciju u želji za jačanjem integriteta cijeloga društva.

Ministarstvo unutarnjih poslova u suradnji s nadležnim državnim tijelima, odlučilo je građanima Republike Hrvatske putem interneta približiti stručne sadržaje koje na svom

---

<sup>23</sup> Zakon o zaštiti prijavitelja nepravilnosti, NN 17/19

<sup>24</sup> <https://policija.gov.hr/vijesti/video-medjunarodni-dan-borbe-protiv-korupcije/5070>.

portalu, s ciljem senzibilizacije javnosti o opasnostima rasprostranjenosti korupcije, nudi GRECO inicijativa.

Video spot o važnosti prevencije korupcije pod nazivom „Kreni u akciju! Progovorimo protiv korupcije!“, u produkciji GRECO Vijeća Europe, Ministarstvo unutarnjih poslova je uz odobrenje ekspertnog tijela GRECO, prevelo i prilagodilo na hrvatski jezik te učinilo dostupnim široj hrvatskoj javnosti<sup>25</sup>.

### ***23. Popis sektora u vašoj državi članici s visokim rizikom korupcije i popis relevantnih mjera poduzetih/predviđenih za prevenciju korupcije i sukoba interesa u tim sektorima (npr. javna nabava, zdravstva, ostalo)***

Prioritetna područja i mjere u borbi protiv korupcije na nacionalnoj razini artikulirane su nacionalnim strateškim dokumentima. Obzirom da je provedba Strategije suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020. godine završena, s ciljem nastavka kontinuiranog strateškog promišljanja, provođenja i nadograđivanja sustava antikorupcijskih mjera u Republici Hrvatskoj, u tijeku je izrada nacrtu novog strateškog dokumenta - **Strategije sprječavanja korupcije za razdoblje od 2021. do 2030. godine.**<sup>26</sup> Postupak izrade Strategije određen je sukladno odrednicama cjelovitog sustava strateškog planiranja i upravljanja razvojem temeljenog na Zakonu o sustavu strateškog planiranja i upravljanja razvojem Republike Hrvatske<sup>27</sup>. Sukladno zakonodavnom okviru za strateško planiranje, na sjednici Vlade Republike Hrvatske održanoj 19. studenoga 2020. donesena je Odluka o pokretanju postupka izrade Strategije sprječavanja korupcije za razdoblje od 2021. do 2030. godine.

Za potrebe izrade Strategije, 3. prosinca 2020. osnovana je Radna skupina, čiji je prvi sastanak održan 21. prosinca 2020. U izradu je uključen širok krug zainteresiranih dionika, tijela javne vlasti, civilnog sektora, medija, akademske zajednice, ali i predstavnika privatnog sektora i sindikata. Radna skupina je zadužena za procjenu postojećeg stanja temeljenog na identifikaciji korupcijski osjetljivih područja na razini pojedinih institucija, odnosno u pojedinim sektorskim područjima. Osim Radne skupine s članovima na ekspertnoj razini, koordinativnu ulogu u izradi ima i Savjet za sprječavanje korupcije.

Paralelno s postupkom izrade Strategije, krajem listopada 2020. provodilo se *on-line* istraživanje na mrežnoj stranici Ministarstva pravosuđa i uprave s ciljem dobivanja procjene postojećeg stanja percepcije korupcije kod građana kao polaznih rezultata prije početka provedbe mjera u okviru novog strateškog okvira. Rezultati istraživanja su jedna od referentnih točaka u formiranju intervencije sprječavanja korupcije u tekstu Strategije te će biti važni za praćenje učinka njezine provedbe. Osim toga, povodom obilježavanja Međunarodnog dana borbe protiv korupcije 11. prosinca 2020. Ministarstvo pravosuđa i uprave održalo je virtualni okrugli stol na temu „Nova Strategija za sprječavanje korupcije za razdoblje od 2021. do 2030. godine – prilika za povratak povjerenja javnosti“.

---

<sup>25</sup> [https://www.youtube.com/watch?v=6Vhly\\_dxMQ&feature=youtu.be](https://www.youtube.com/watch?v=6Vhly_dxMQ&feature=youtu.be).

<sup>26</sup> U okviru provedbe prethodne Strategije suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020., potrebno je istaknuti kontinuirao povećanje postotka provedenih aktivnosti. Prema službenim podacima za 2019. godinu 88% aktivnosti je provedeno i djelomično provedeno, trenutno je u postupku izrade objedinjeno Izvješće o provedbi Akcijskog plana za 2019. i za 2020. godinu.

<sup>27</sup> Zakon o sustavu strateškog planiranja i upravljanja razvojem Republike Hrvatske, NN 123/17

Novi strateški okvir općenito će se usredotočiti na prevenciju korupcije. Uz to, s obzirom na visok postotak negativne percepcije građana, Strategija će poseban naglasak staviti na podizanje svijesti javnosti o štetnosti korupcije, djelovanju postojećih antikorupcijskih mehanizama, potrebi prijavljivanja korupcije i jačanju uloge građana u sinergijskim antikorupcijskim aktivnostima.

U vezi s potrebom jačanja antikorupcijskih mehanizama na lokalnoj i regionalnoj razini, što se najčešće ističe u međunarodnim procjenama, jačanje antikorupcijskih mehanizama jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave planirano je kao jedno od prioriternih područja antikorupcijske intervencije, prvenstveno u kontekstu unaprjeđenja transparentnosti javnih financija, jačanja antikorupcijskih alata u upravljanju trgovačkim društvima i jačanja etičke infrastrukture za dužnosnike i službenike na ovim razinama.

Strategija postavlja prioritete u jačanju preventivnih antikoruptivnih mehanizama i to kroz jačanje institucionalnog i zakonodavnog okvira za borbu protiv korupcije, jačanje transparentnosti i otvorenosti javnih vlasti, poboljšanje sustava integriteta i upravljanja sukobom interesa u javnoj upravi. Osim toga, Strategija će biti usmjerena i na jačanje antikorupcijskih potencijala u sustavu javne nabave kao posebnom prioritetnom području, jačanju potencijala unutar utvrđenih prioriternih sektorskih područja javne uprave, lokalne samouprave, političkog sustava, pravosuđa, gospodarstva, javnih financija, zdravstva, znanosti, medija, obrazovanja, sporta, okoliša, bit će posebno usmjerena i na podizanje svijesti javnosti o štetnosti korupcije.

Što se tiče provedbe aktivnosti prošlog strateškog okvira do kraja 2020. nastavljena je provedba internih antikorupcijskih akcijskih planova u trgovačkim društvima u većinskom vlasništvu države, izrađenih temeljem Antikorupcijskog programa za trgovačka društva u većinskom državnom vlasništvu za razdoblje od 2019. do 2020. godine. Nakon razdoblja važenja ovog Programa, trenutno je u postupku izrada objedinjenog izvješća o njegovoj provedbi.

Nadalje, krajem prosinca 2020. od strane Vlade Republike Hrvatske prihvaćen je Antikorupcijski program za trgovačka društva u većinskom vlasništvu jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave po uzoru na prethodno spomenuti Antikorupcijski program za trgovačka društva u većinskom državnom vlasništvu, a koji ima za cilj ojačati antikorupcijske standarde u predmetnim trgovačkim društvima na lokalnoj i regionalnoj razini. Temeljem Antikorupcijskog programa planirana je izrada i provedba internih akcijskih planova u trgovačkim društvima.

U području jačanja transparentnosti važno je navesti kako je u sustavu e-Građani uspostavljena nova usluga Uvid u Registar stvarnih vlasnika. Uslugom se javnosti (fizičkim i pravnim osobama) omogućava uvid u podatke o fizičkim osobama stvarnim vlasnicima konkretnog pravnog subjekta koji je sukladno odredbama Zakona o sprječavanju pranja novca i financiranja terorizma<sup>28</sup> obveznik upisa podataka u Registar stvarnih vlasnika. Pretraga podataka o stvarnom vlasniku omogućena je preko OIB-a ili naziva pravnog subjekta. Navedenim rješenjem, odnosno korištenjem sustava e-Građani, javnosti je omogućen besplatan pristup podacima iz Registra stvarnih vlasnika.

---

<sup>28</sup> Zakon o sprječavanju pranja novca i financiranja terorizma, NN 108/17 i 39/19

Što se tiče zdravstvenog sustava, i u prethodnom razdoblju Ministarstvo zdravstva je provodilo kampanju „Zaustavimo korupciju“ izradom i distribucijom plakata bolničkim ustanovama, domovima zdravlja i ordinacijama na primarnoj razini zdravstvene zaštite. Cilj kampanje je informiranje i podizanje razine svijesti kod građana o štetnosti neformalnog plaćanja odnosno učestalog davanja darova iz zahvalnosti liječnicima i drugom medicinskom osoblju. Provedena je analiza financijske koristi za bolničke zdravstvene ustanove u provedbi naručenih kliničkih studija te pratećih koruptivnih rizika. Kroz mjeru jačanja kontrolnih mehanizama na svim razinama zdravstvenog sustava provedena je i analiza korupcijskih i financijskih rizika u ugovorima o doniranju medicinsko-tehničke opreme bolničkim zdravstvenim ustanovama, uzimajući u obzir ekskluzivno pravo na redovito servisiranje i održavanje opreme. Nadalje, zbog osiguravanja prioritetne obrade pacijenata (dijagnostika i liječenje) za dijagnoze i stanja koja ne trpe odgodu i čekanje na redovnim listama čekanja, a nisu hitna stanja, ali su stanja i bolesti koje je potrebno čim prije obraditi i liječiti pokrenut je Pilot projekt pod nazivom „e-Naručivanje – prioritetno naručivanje pacijenata“. U cilju smanjenja lista čekanja za bolničke pretrage te sprječavanja višestrukog naručivanja pacijenata u bolnicama, krajem 2019. uveden je jedinstveni kalendar naručivanja kako bi se smanjile liste čekanja za devet medicinskih postupaka koji se najduže čekaju. U njega su do kraja 2020. uključene sve bolničke zdravstvene ustanove. Centralni zdravstveni informacijski sustav Republike Hrvatske (CEZIH) je nadograđen najnovijom verzijom programskog rješenja čime je omogućen i međusobni uvid u bolničkim sustavima naručivanja kako bi pacijent bio upisan u listu čekanja u samo jednoj zdravstvenoj ustanovi.

Što se tiče područja javne nabave, sustav profesionalnog usavršavanja prilagođen je novim okolnostima pandemije. Tako prilagođeni programi usavršavanja obuhvaćaju teme: Javna nabava u kriznoj situaciji COVID 19; Dokumentacija o nabavi u kriznim uvjetima COVID 19; Javna nabava u doba pandemije; Pregovarački postupak bez prethodne objave poziva na nadmetanje i najčešće nepravilnosti kod provođenja navedenog postupka prema rješenjima DKOM-a, Jednostavna nabava od planiranja do izvršenja u doba pandemije i sl. Antikorupcija kao tema obuhvaćena je i u uvodnom djelu obvezne izobrazbe koja prethodi dobivanju Certifikata u području javne nabave.

Aktivnosti koje Republika Hrvatska poduzima u međunarodnom kontekstu opisane su pod odgovorom na pitanje br. 25.

#### ***24. Poduzete mjere kako bi se adresirali korupcijski rizici u kontekstu COVID-19 pandemije***

U travnju 2020. godine na Portalu javne nabave objavljen je Komunikacija Europske komisije o načinu nabave u uvjetima pandemije, a Ministarstvo gospodarstva i održivog razvoja kontinuirano pruža stručnu pomoć kroz mišljenja zainteresiranim subjektima.<sup>29</sup> Tijekom COVID-19 krize, uz Smjernice Europske komisije za primjenu okvira za javnu nabavu u kriznoj situaciji uzrokovanoj pandemijom COVID-19, ministarstvo nadležno za pitanja iz područja javne nabave je izdalo preporuke čiji je cilj osigurati funkcioniranje sustava javne nabave u okolnostima koje je nametnula COVID-19 kriza.<sup>30</sup> Za prilagodbu

---

<sup>29</sup> <http://www.javnanabava.hr/default.aspx?id=7219>

<sup>30</sup> <http://www.javnanabava.hr/default.aspx?id=7221>,  
<http://www.javnanabava.hr/default.aspx?id=7220>



programa izobrazbe u području javne nabave okolnostima pandemije v. odgovor na pitanje br. 23.

## **25. Druge relevantne mjere za sprječavanje korupcije u javnom i privatnom sektoru**

U Republici Hrvatskoj sve relevantne antikorupcijske mjere i aktivnosti na nacionalnoj razini provode se u okviru nacionalnih strateških dokumenata za borbu protiv korupcije, kako je opisano u odgovoru na pitanje br. 23.

U kontekstu promicanja i primjene OECD-ovih Smjernica za multinacionalna poduzeća u vezi odgovornog poslovanja izrađeni su promotivni materijali (letak, poster, web stranice), dok je Nacionalna kontakt točka za promicanje i primjenu Smjernica za odgovorno poslovanje osnovana još sredinom 2019.

Nadalje, u srpnju 2020. godine započela je provedba projekta pod nazivom "Podizanje svijesti i standarda za suzbijanje mita u međunarodnim poslovnim transakcijama" (*Raising Awareness and standards of fighting bribery International Business Transactions*), kojem je cilj pomoći institucionalne i administrativne kapacitete Republike Hrvatske u smjeru usklađivanja standarda s odredbama OECD-ove Konvencije za borbu protiv podmićivanja stranih javnih dužnosnika u međunarodnom poslovanju („*OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions*”). Projekt se provodi u suradnji s OECD-om, a financiran je od strane Europske unije bilateralnim ugovorom između OECD-a i Opće uprave za strukturalne reforme Europske unije (DG REFORM).

U okviru projekta planirana je analiza zakonodavnog i institucionalnog okvira u odnosu na odredbe Konvencije, organizacija konferencije na visokoj razini s ciljem podizanja javne svijesti i standarda u borbi protiv podmićivanja u međunarodnom poslovanju te provedba radionica za dionike na svim razinama vlasti na kojima će biti predstavljeni nalazi i preporuke analize te jačanje kapaciteta za implementaciju preporuka. U okviru provedbe projekta trenutno je u postupku analiza zakonodavnog i institucionalnog okvira.

Osim toga, Republika Hrvatska trenutno sudjeluje i u provedbi projekta pod nazivom „*Fair Market Conditions for Competitiveness in the Adriatic Region*“ u organizaciji OECD-a, usmjerenog na jačanje integriteta poslovanja i konkurentnosti u Hrvatskoj, Bosni i Hercegovini i Srbiji, a koji je među ostalim usmjeren i na antikorupcijsku politiku kao jednu od ključnih u okviru osiguravanja poštenih tržišnih uvjeta.

Također, kada je riječ o međunarodnom kontekstu, važno je napomenuti i kako je u postupku izrada službenog izvješća nakon provedbe procjene u okviru Drugog ciklusa Mehanizma za procjenu implementacije UNCAC-a.<sup>31</sup>

---

<sup>31</sup> Hrvatska je 2019. godine evaluirana u okviru IRM-a. Države stranke koje su evaluirale Hrvatsku u kontekstu primjene UNCAC-a su Češka i Ukrajina. U 2018. godini Hrvatska je bila u ulozi evaluatora, u odnosu na Njemačku i Portugal.

Posljednjim izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi iz prosinca 2020. godine<sup>32</sup>, u taj Zakon uključene su odredbe o transparentnosti te je propisano da su općina, grad i županija dužne javno objaviti informacije o trošenju proračunskih sredstava na svojim mrežnim stranicama na način da te informacije budu lako dostupne i pretražive, a navedena objava obavlja se u skladu s odredbama zakona kojim se uređuje planiranje, izrada, donošenje i izvršavanje proračuna te uputa i drugih akata ministarstva nadležnog za financije.

### **C. Represivne mjere**

#### **26. Kriminalizacija korupcije i povezanih djela**

Kaznenopravni okvir za kriminalizaciju korupcije i povezanih djela opisan je u doprinosu Republike Hrvatske 2020. godine.

#### **27. Podaci o istragama i primjeni sankcija za korupcijska kaznena djela (uključujući za pravne osobe i predmete visoke razine i složenosti) i njihova transparentnost, uključujući vezano uz provedbu EU fondova**

Obrada statističkih podataka o radu USKOK-a za 2020. godinu je u tijeku<sup>33</sup>. Iako službene statistike za prethodnu godinu nisu dostupne u trenutku podnošenje izvješća, može se reći da je USKOK nastavio s visokim intenzitetom rada čemu svjedoči niz istraga pokrenutih u 2020., uključujući u predmetima visoke razine i složenosti. Između ostalog, u 2020. pokrenuta je istraga protiv državne tajnice u tadašnjem Ministarstvu uprave, a samom istragom je obuhvaćen i čelnik državne tvrtke, te niz državnih dužnosnika. Nadalje, proširena je istraga u vezi bivšeg ministra u Vladi Republike Hrvatske, pokrenuta je i jedna istraga protiv predsjednika uprave značajne državne tvrtke, koja je, među ostalim, obuhvatila i lokalne dužnosnike. Također, u više predmeta pokrenute su istrage ili podignute optužnice protiv ravnatelja Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje, policijskih službenika, djelatnika u zdravstvu, zemljišnim knjigama, Poreznoj upravi, lokalnih službenika i dužnosnika, sudaca, stečajnih upravitelja, zamjenika državnog odvjetnika i državnih službenika.

Što se tiče presuda, ukazujemo na presude bivšem predsjedniku Vlade Republike Hrvatske, visoko pozicioniranom službeniku u Gradu Zagrebu te bivšem predstojniku Ureda predsjednika Vlade Republike Hrvatske. Navedene presude pratilo je i oduzimanje imovinske koristi.

Slijedom navedenog, vidljivo je da se u Republici Hrvatskoj nastavlja predana borba protiv korupcije na svim razinama. Nadalje, planom zakonodavnih aktivnosti za 2021. godinu u II. kvartalu 2021. godine predviđeno je upućivanje Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Uredu za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta u proceduru Vlade Republike Hrvatske. Navedene zakonodavne izmjene usmjerene su na poboljšanja operativnosti i efikasnosti Ureda.

---

<sup>32</sup> Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, NN 144/20

<sup>33</sup> Zakonski rok za dostavu Hrvatskome saboru izvješća DORH-a (koje sadrži i statistiku USKOK-a) je 30. travnja tekuće godine za prethodnu godinu. Relevantne informacije za potrebe godišnjeg izvješća Europske komisije bit će dostavljene naknadno.

## ***28. Potencijalne prepreke istragama i progonu u korupcijskim predmetima visoke razine i složenosti (npr. pravila o političkom imunitetu)***

Vežano za članove Vlade Republike Hrvatske, a slijedom preporuke GRECO-a<sup>34</sup>, pristupit će se izmjeni zakonodavnog okvira glede imuniteta članova Vlade. Planiranom intervencijom cilj je ukinuti zakonom propisani imunitet za članove Vlade glede kaznenih djela iz područja korupcije.

### **Ostalo**

Republiku Hrvatsku su tijekom 2020. pogodili snažni potresi: u ožujku Grad Zagreb, Krapinsko-zagorsku županiju i Zagrebačku županiju, a u prosincu Sisačko-moslavačku županiju, Karlovačku županiju i Zagrebačku županiju.

Kako bi se osigurala transparentnost u vezi s provedbom postupaka javne nabave koji imaju za predmet nabavu robe, usluga ili radova radi otklanjanja posljedica nastale štete i sprječavanja nastanka nove štete na područjima koja su pogođena potresom, svim zainteresiranim subjektima omogućena je direktna stručna pomoć na novo otvorenoj mail adresi ([potres\\_javnabava@mingor.hr](mailto:potres_javnabava@mingor.hr)).

## **III. Pluralizam medija**

### ***A. Regulatorna tijela za medije***

#### ***29. Neovisnost, provedbene ovlasti i adekvatnost resursa regulatornih tijela za medije***

U Republici Hrvatskoj djeluje Agencija za elektroničke medije čija su tijela ravnatelj Agencije i Vijeće za elektroničke medije koje upravlja Agencijom te obavlja zadaće regulatornog tijela u području elektroničkih medija. Članove Vijeća na temelju provedenog javnog poziva na prijedlog Vlade Republike Hrvatske imenuje Hrvatski sabor. Model izbora članova Vijeća kojeg ima Hrvatska sličan je prevladavajućem modelu u Europi (izboru u parlamentu, za razliku od imenovanja od strane izvršne vlasti),<sup>35</sup> a uveden je 2009., uz provođenje javnih konzultacija u kojima su sudjelovali svi relevantni dionici.

U trenutku podnošenja ovog izvješća, prijedlog novog Zakona o elektroničkim medijima prošao je prvo čitanje u Hrvatskome saboru. U odnosu na postojeći Zakon kada govorimo o regulatornom tijelu predložene su neke izmjene na zahtjev strukovne udruge. Tako se sada, dodatno, predlaže da članovi Vijeća imaju završen diplomski sveučilišni studij ili specijalistički diplomski stručni studij i imaju stručno znanje, sposobnost i iskustvo u radu u području medija, novinarstva, tehnologije, ekonomije, sociologije ili prava. Ostali uvjeti i ograničenja ostala bi nepromijenjena.

---

<sup>34</sup> Peti evaluacijski krug GRECO-a – Evaluacijsko izvješće, preporuka xi., t. 99.

<sup>35</sup> Iako zakon dopušta mogućnost reizbora, to nije postalo pravilom u praksi; za sada su samo tri člana Vijeća reizabrana.

Za četvrti kvartal 2021. predviđeno je pokretanje zakonodavne procedure za usvajanje novog Zakona o medijima, a za sada je Ministarstvo kulture i medija zatražilo od dionika prethodna mišljenja za izradu prijedloga novog Zakona o medijima. Razmišlja se o uvođenju Vijeća za medije koje bi bilo samoregulatorno tijelo, no detalje će utvrditi Radna skupina za izradu zakona koja će biti osnovana.

U prijedlogu Zakona o elektroničkim medijima propisano je da su tijela državne uprave i javne ustanove kojima je osnivač Republika Hrvatska kao i pravne osobe u vlasništvu ili pretežitom vlasništvu Republike Hrvatske dužna 15 % godišnjeg iznosa namijenjenog promidžbi ili oglašavanju svojih usluga ili aktivnosti utrošiti na oglašavanje u audiovizualnim ili radijskim programima regionalnih i lokalnih nakladnika, televizije i/ili radija ili kod pružatelja elektroničkih publikacija, te do 31. ožujka svake kalendarske godine izvijestiti Vijeće o obavljenom oglašavanju u protekloj godini. Ovdje se kao novina uvode pružatelji elektroničkih publikacija.

Kao novina u prijedlogu Zakona o elektroničkim medijima propisuje se da ako su sredstva za proizvodnju i objavljivanje programa regionalnih i lokalnih nakladnika, televizije i/ili radija te elektroničkih publikacija osigurana u proračunima tijela državne uprave i javnim ustanovama kojima je osnivač Republika Hrvatska, kao i pravnih osoba u vlasništvu ili pretežitom vlasništvu Republike Hrvatske, proračunima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, ista se dodjeljuju putem javnog poziva, a na temelju javno objavljenih kriterija.

### ***30. Uvjeti i postupci za imenovanje i razrješenje čelnika/članova kolegijalnih tijela regulatornih tijela za medije***

Okvir za imenovanja i razrješenja članova i čelnika uprave tijela za medije opisan je u hrvatskom doprinosu za Izvješće 2020. godine. Hrvatski model imenovanja članova Vijeća za elektroničke medije je ujedno najučestaliji kad se horizontalno uspoređuju rješenja koja su usvojile europske države (v. odgovor na pitanje br. 29).

### ***31. Postojanje i funkcije vijeća za medije i drugih samoregulatornih tijela***

Vidjeti odgovor na pitanje br. 29, te opis zakonodavnog i institucionalnog okvira u doprinosu Republike Hrvatske 2020. godine. U četvrtom kvartalu 2021. godine predviđeno je pokretanje zakonodavne procedure za usvajanje novog Zakona o medijima. U tijeku je prikupljanje prethodnih mišljenja dionika za izradu prijedloga zakona. Razmatra se mogućnost uvođenja Vijeća za medije koje bi bilo samoregulatorno tijelo, no detalje će utvrditi Radna skupina za izradu zakona koja će biti osnovana.

## ***B. Transparentnost vlasništva medija i utjecaj vlade***

### ***32. Transparentnost alokacije državnih sredstava za oglašavanje (uključujući pravni okvir) i druga jamstva protiv miješanja države/politike***

Kako je navedeno u Izvješću Europske komisije za 2020. godinu, dodjela sredstava za državno oglašavanje regulirana je za državnu upravu i za trgovačka društva u većinskom državnom vlasništvu. Za rješenja predložena u novom Prijedlogu zakona o elektroničkim medijima koji je trenutno u zakonodavnoj proceduri, v. odgovor na pitanje br. 29.

U 2020. godini po prvi puta dodijeljena su sredstva osigurana Uredbom Vlade Republike Hrvatske o kriterijima za utvrđivanje korisnika i načinu raspodjele dijela prihoda od igara na sreću<sup>36</sup> za poticanje kvalitetnog novinarstva. U državnom proračunu osigurana su i dodijeljena sredstva za pomoć honorarnim medijskim djelatnicima kojima je zbog epidemije bolesti COVID-19 otkazana suradnja odnosno onemogućeno redovno djelovanje.

Vijeće za elektroničke medije raspisalo je Javni poziv za sufinanciranje projekata na temu poticanja medijske pismenosti i javni natječaj za raspodjelu sredstava Fonda za poticanje pluralizma i raznovrsnosti elektroničkih medija za 2021. godinu. U 2021. godini predstavljena je evaluacija rada portala *Žene i mediji* za 2020. godinu. Do sada je na portalu *Žene i mediji* ukupno objavljeno preko 500 različitih sadržaja sa zadaćom informiranja i osnaživanja žena, jačanja ispravne medijske vidljivosti žena i ženskih uzora, ukazivanja na loše primjere medijskog prikaza žena, seksizam, predrasude i stereotipe.

### ***33. Pravila o transparentnosti vlasništva medija i javna dostupnost informacija o vlasništvu medija***

Kako je opisano u doprinosu Republike Hrvatske 2020. godine, pravila o transparentnosti vlasništva medija osiguravaju solidan sustav notifikacije vlasništva. Vlasničke strukture elektroničkih medija javno su dostupne do razine fizičkih osoba na internetskim stranicama Agencije za elektroničke medije (<http://www.aem.hr>), a sada se Zakonom predlaže da iste moraju biti dokazane izvatkom iz Registra stvarnih vlasnika. U Prijedlogu zakona o elektroničkim medijima, koji je trenutno u zakonodavnoj proceduri, uvedena je obveza pružatelja medijskih usluga da primateljima usluga omoguće informacije i o vlasničkoj strukturi, koja se objavljuje na mrežnim stranicama, što će dodatno pojačati okvir za transparentnost.

#### ***C. Okvir za zaštitu novinara***

### ***34. Pravila i prakse koji jamče neovisnost i sigurnost novinara***

Postojeći pravni okvir opisan je u doprinosu Republike Hrvatske 2020. godine. U okviru rada na novom Zakonu o medijima razgovarat će se o svim dobrim pravilima i praksama vezanim za jačanje neovisnosti i sigurnosti novinara, uključujući onima razrađenim pod okriljem Vijeća Europe, kao i novim inicijativama koje je najavila Europska komisija u sklopu Akcijskog plana za europsku demokraciju.

### ***35. Kapaciteti provedbenih tijela za osiguravanje sigurnosti novinara i istrage napada na novinare***

Okvir za provedbu mjera za osiguranje sigurnosti novinara opisan je u doprinosu Republike Hrvatske 2020. godine. Ministarstvo unutarnjih poslova nadležno je za postupanje u slučaju kaznenih djela i promptno reagira na svaku kaznenu prijavu.

### ***36. Pristup informacijama i javnim dokumentima***

---

<sup>36</sup> Uredba o kriterijima za utvrđivanje korisnika i načinu raspodjele dijela prihoda od igara na sreću za 2020. godinu, NN 128/19

Pravni okvir za pristup informacijama i javnim dokumentima, uređen Zakonom o pravu na pristup informacijama<sup>37</sup>, opisan je u doprinosu Republike Hrvatske 2020. godine. Kako je navedeno u odgovoru na pitanje br. 20, u 2021. godini predviđeno je donošenje Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o pravu na pristup informacijama. U siječnju 2021. je osnovana radna skupina za izradu Nacrta prijedloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o pravu na pristup informacijama. Cilj izmjena i dopuna navedenog Zakona je usklađivanje s pravnom stečevinom Europske unije, Direktivom (EU)2019/1024 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. lipnja 2019. o otvorenim podacima i ponovnoj uporabi informacija javnog sektora (preinaka), te uklanjanje u praksi uočenih nedostataka u primjeni Zakona o pravu na pristup informacijama.

Nadalje, člankom 6. **Zakona o medijima**<sup>38</sup> propisana je dostupnost javnih informacija, te da su iste dostupne novinarima pod jednakim uvjetima, a dostupnost se osigurava u primjerenom roku sukladno Zakonu o medijima i Zakonu o pravu na pristup informacija, kao posebnom zakonu. Zakonom su propisani uvjeti kada se može uskratiti davanje informacija, kao i da se razlozi uskrate moraju pisano obrazložiti, u roku od tri radna dana od dana zaprimanja pisanog zahtjeva. Predviđeno je i pravo podnošenja tužbe zbog nezakonite radnje. U Planu normativnih aktivnosti Ministarstva kulture i medija za četvrti kvartal 2021. godine planiran je novi Zakon o medijima. Ministarstvo je već uputilo zamolbu za prethodnim savjetovanjem relevantnim dionicima, te će se ovom pitanju posvetiti pažnja i u okviru Radne skupine koja će biti osnovana za tu svrhu.

### ***37. Tužbe i presude protiv novinara (uključujući klevetu), te jamstva protiv njihove zloporabe***

Kako je navedeno u odgovoru na pitanje br. 34, u okviru rada na novom Zakonu o medijima razgovarat će se o svim dobrim pravilima i praksama vezanim za jačanje neovisnosti i sigurnosti novinara, uključujući onima razrađenim pod okriljem Vijeća Europe, kao i novim inicijativama koje je najavila Europska komisija u sklopu Akcijskog plana za europsku demokraciju.

Kad je riječ o jamstvima protiv zloporabe tužbi protiv novinara, treba podsjetiti da je 2019. godine izmjenama Kaznenog zakona uklonjena protupravnost za kaznena djela uvrede i teškog sramoćenja u novinarskom poslu (čl. 148.a)<sup>39</sup>, kako bi se poboljšao položaj novinara i osnažila sloboda misli i govora i odgovorilo na zabrinutosti koje su u raspravama s vladom istaknule novinarske udruge.

## **IV. Ostala pitanja vezana uz podjelu vlasti**

### ***A. Postupak pripreme i donošenja zakona***

---

<sup>37</sup> Zakon o pravu na pristup informacijama, NN 25/13 i 85/15

<sup>38</sup> Zakon o medijima, 54/04, 84/11 i 81/13

<sup>39</sup> Članak 148.a Nema kaznenog djela iz članka 147. i 148. ovoga Zakona ako je počinitelj njihova obilježja ostvario u znanstvenom, stručnom, književnom, umjetničkom djelu ili javnoj informaciji, u obavljanju dužnosti propisane zakonom, političke ili druge javne ili društvene djelatnosti, u novinarskom poslu ili obrani nekog prava, a to je učinio u javnom interesu ili zbog drugih opravdanih razloga

### **38. Okvir, politika i korištenje procjene učinaka propisa, savjetovanja s dionicima/javna savjetovanja (naročito savjetovanja s pravosuđem oko pravosudnih reformi) i transparentnost i kvaliteta zakonodavnog postupka**

Od 2017. godine, **procjena učinaka propisa** uređena je u potpunosti zakonodavnim okvirom: Zakonom o procjeni učinaka propisa<sup>40</sup>, Uredbom o provedbi postupka procjene učinaka propisa<sup>41</sup>, Uredbom o provedbi postupka procjene učinaka propisa na malo gospodarstvo (Test malog i srednjeg poduzetništva)<sup>42</sup> i Strategijom procjene učinaka propisa za razdoblje od 2018. do 2023. godine<sup>43</sup>.

U zakonodavnom postupku koriste se tri važna instrumenta: procjena učinaka propisa, savjetovanje s javnošću i procjena učinaka propisa na malo gospodarstvo. Ovi instrumenti primjenjuju se u zakonodavnom postupku Vlade Republike Hrvatske na zakonodavne prijedloge. Savjetovanje s javnošću i procjena učinaka na malo gospodarstvo primjenjuju se i na podzakonske akte. Svaki od tri instrumenta imaju svoju kontrolnu točku kvalitete. Za prva dva to je Ured za zakonodavstvo Vlade Republike Hrvatske, dok je za treći instrument kontrolna točka kvalitete Ministarstvo gospodarstva i održivog razvoja. Procjena učinaka propisa provodi se *ex-ante* za zakonodavne prijedloge u izradi i *ex-post* za zakone na snazi, ako u prilaznim odredbama imaju obvezu provođenja naknadne procjene učinaka propisa u roku dvije godine od dana stupanja na snagu zakona.

U zakonodavnom postupku Vlade Republike Hrvatske postoje dva načina predlaganja zakonodavnih aktivnosti: planski i neplanski zakonodavni prijedlozi. Planski zakonodavni prijedlog je prijedlog koji je uvršten u Plan zakonodavnih aktivnosti Vlade Republike Hrvatske za tekuću godinu, a neplanski zakonodavni prijedlog je prijedlog koji nije u Planu zakonodavnih aktivnosti. Tri kontrolne točke kvalitete primjenjuju se na planske i neplanske zakonodavne prijedloge.

Procjena učinaka propisa (*ex-ante*) provodi se u dva dijela: prethodna procjena i procjena učinaka propisa. U prvom dijelu na zakonodavni prijedlog utvrđuju se učinci na različita područja (gospodarstvo, okoliš, socijalni učinci i drugi) i zahvaćenu populaciju. U ovom koraku filtriraju se zakonodavni prijedlozi koji imaju najznačajnije učinke. U drugom dijelu se najznačajniji učinci i zahvaćena populacija, detaljno se analiziraju za vrijeme izrade zakonodavnog prijedloga. U procjeni učinaka propisa primjenjuju se tri kontrolne točke kvalitete. U prethodnoj procjeni provodi se savjetovanje u trajanju od 15 dana, provodi se prethodni test na malo gospodarstvo i provodi se kontrola kvalitete postupka i sadržaja prethodne procjene učinaka. U drugom koraku, procjena učinaka propisa provodi se paralelno s izradom zakonodavnog prijedloga. Izrađuje se iskaz o procjeni učinaka propisa, provodi se savjetovanje s javnošću u trajanju od 30 dana uz zakonodavni prijedlog, provodi se test na malo gospodarstvo (po potrebi) i provodi se kontrola kvalitete procjene učinaka propisa. Iskaz o procjeni učinaka propisa sastavni je dio paketa koji prati zakonodavni prijedlog u Hrvatski sabor.

Naknadna procjena učinaka propisa (*ex-post*) provodi se za zakone koji su na snazi s ugrađenom odredbom o obvezi provedbe naknadne procjene učinaka propisa u roku od

---

<sup>40</sup> Zakon o procjeni učinaka propisa, NN 44/17

<sup>41</sup> Uredba o provedbi postupka procjene učinaka propisa, NN 52/17

<sup>42</sup> Uredba o provedbi postupka procjene učinaka propisa na malo gospodarstvo (Test malog i srednjeg poduzetništva), NN 43/17

<sup>43</sup> Strategija procjene učinaka propisa za razdoblje od 2018. do 2023. godine, NN 129/17

dvije godine od dana stupanja na snagu zakona. U ovome postupku primjenjuju se također tri kontrolne točke. Provodi se savjetovanje na naknadnu procjenu učinaka propisa u trajanju od 30 dana, provodi se test na malo gospodarstvo (po potrebi) i kontrola postupka i kvalitete sadržaja naknadne procjene učinaka propisa. U 2020. godini, Ured za zakonodavstvo aplicirao je na sredstva iz *Technical Support Instrumenta (TSI)* za daljnji razvoj naknadne procjene učinaka propisa. Projekt je odobren od strane Europske komisije i njegova implementacija kreće u drugom kvartalu 2021. godine. Cilj projekta je jačati primjenu naknadne procjene učinaka propisa kroz trening i pilot projekt.

Od 2017. godine do danas, u zakonima je utvrđeno 53 naknadne procjene učinaka propisa. Od toga je do danas provedeno 16, u tijeku je 13 naknadnih procjena, a do 2023. godine planirano je još 24 naknadne procjene učinaka propisa.

**Savjetovanje sa zainteresiranom javnošću** u Republici Hrvatskoj uređeno je *Zakonom o pravu na pristup informacijama*<sup>44</sup>, *Kodeksom savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata*<sup>45</sup>, *Poslovníkom Vlade Republike Hrvatske*<sup>46</sup>, *Zakonom o procjeni učinaka propisa i Uredbom o provedbi postupka procjene učinaka propisa*. Članak 11. Zakona o pravu na pristup informacijama definira obveze vezane za provedbu savjetovanja s javnošću.<sup>47</sup> Sukladno djelokrugu propisanom *Uredbom o Uredu za zakonodavstvo*<sup>48</sup> Ured je nadležan za koordinaciju tijela državne uprave u pogledu provedbe savjetovanja sa zainteresiranom javnošću te administrativnu podršku radu **portala e-Savjetovanja**. Sukladno Zakonu o pravu na pristup informacijama Ured Povjerenika za informiranje nadležan je za obavljanje nadzora i provedbu inspekcijskog nadzora nad provedbom Zakona o pravu na pristup informacijama.

Normiranjem postupaka za provedbu savjetovanja sa zainteresiranom javnošću Republika Hrvatska svrstala se uz zemlje razvijene demokracije s praksom uključivanja javnosti u procese kreiranja javnih politika. Uspostavom središnjeg državnog portala za savjetovanja e-Savjetovanja 2015. godine, Hrvatska je napravila daljnji iskorak u jačanju okvira regulatornih politika, a posebice u razvoju sustava savjetovanja sa zainteresiranom javnošću koji je prepoznat i na međunarodnoj razini. Prema rezultatima OECD-ovog izvješća iz 2019. godine „Prakse Boljih propisa diljem Europske unije“, Hrvatska se nalazi na samom vrhu ljestvice, iznad prosjeka država članica EU i OECD-a prema pokazatelju provođenja savjetovanja sa zainteresiranom javnošću.

---

<sup>44</sup> Zakon o pravu na pristup informacijama, NN 25/13 i 85/15, Kodeks savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata, NN 140/09, Poslovník Vlade Republike Hrvatske, NN 154/11, 121/12, 07/13, 61/15, 99/16, 57/17 i 87/19.

<sup>45</sup> Kodeks savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata, NN 140/09

<sup>46</sup> Poslovník Vlade Republike Hrvatske, NN 154/11, 121/12, 07/13, 61/15, 99/16, 57/17, 87/19 i 88/20.

<sup>47</sup> Obveznici provedbe savjetovanja s javnošću definirani su kao sljedeće skupine tijela javne vlasti – tijela državne uprave, druga državna tijela, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravne osobe s javnim ovlastima. Tijela su u obvezi provoditi savjetovanja s javnošću u postupku pripreme i donošenja svih zakonskih i podzakonskih akata, kao i prilikom donošenja općih akata i strateških ili planskih dokumenata kad se njima utječe na interese građana i pravnih osoba. U pogledu načina provedbe savjetovanja Zakon definira da tijela državne uprave savjetovanja s javnošću provode putem središnjeg državnog portala za provedbu savjetovanja e-Savjetovanja, a ostali obveznici provedbe savjetovanja u pravilu to čine putem svojih internetskih stranica. Na državnoj razini, neka državna tijela i pravne osobe s javnim ovlastima (agencije, zavodi, centri, komore itd.) također provode savjetovanja putem središnjeg državnog portala.

<sup>48</sup> Uredba o Uredu za zakonodavstvo, NN 63/19.



Od 2010. godine izrađuju se godišnja Izvješća o provedbi savjetovanja, sukladno dobroj praksi utemeljenoj na Kodeksu savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata iz 2009. godine. Izvješća sadrže podatke prikupljene od nadležnih državnih tijela o provedenim savjetovanjima sa zainteresiranom javnošću, kao i statističke podatke dostupne putem središnjeg internetskog portala za savjetovanje sa zainteresiranom javnošću "e-Savjetovanja". Javnosti su dostupna putem portala e-Savjetovanja na poveznici: <https://savjetovanja.gov.hr/dokumenti/10>. Istodobno, Izvješća o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama Povjerenika za informiranje dostupna su na poveznici: <https://www.pristupinfo.hr/dokumenti-i-publikacije/izvjescia-o-provedbi-zppi/>.

Prema podacima iz posljednjeg Izvješća o provedbi savjetovanja, u 2019. godini provedeno je ukupno 1.031 savjetovanja tijela državne uprave i državnih tijela. Podaci iz Izvješća za 2019. godinu pokazuju kako je rastao broj savjetovanja kroz godine te je u odnosu na 144 provedena savjetovanja u 2012. godini, rekordni broj savjetovanja ostvaren u 2018. godini kada je provedeno 1.033 savjetovanja. Izvješće za 2020. godinu je u izradi te će uskoro biti dostupno javnosti.

U 2021. godini planira se unaprjeđenje portala e-Savjetovanja, odnosno proširenje i nadogradnja postojećih funkcionalnosti. Središnji državni ured za razvoj digitalnog društva i Ured za zakonodavstvo, kao partneri u projektu, aplicirali su za izravnu dodjelu sredstva iz Europskog socijalnog fonda za ostvarenje navedenog cilja. U idućem razdoblju očekuje se potpisivanje ugovora nakon odobrenja prijedloga operacije.

Kad je riječ o savjetovanju s pravosuđem, jedan od načina na koji se osigurava njihov doprinos je kroz uključivanje predstavnika pravosudnih institucija u radne skupine za izradu relevantnih zakonodavnih i strateških dokumenata. Primjerice, u radnu skupinu za pripremu Strategije za sprječavanje korupcije za razdoblje od 2021. do 2030. godine, uključeni su predstavnici Državnog sudbenog vijeća, Državnoodvjetničkog vijeća, DORH-a i Vrhovnog suda Republike Hrvatske.

### ***39. Pravila i korištenje ubrzanih postupaka ili hitnih postupaka (npr. Postotak odluka usvojenih kroz hitnim/žurnim postupkom u usporedbi s ukupnim brojem donesenih odluka)***

Zakonodavna aktivnost Vlade Republike Hrvatske u razdoblju od 2013. do prvog tromjesečja 2021. godine predstavljena je u tablici niže u tekstu. Tablica predstavlja broj zakonodavnih prijedloga u 1. čitanju (potom utvrđenom 1. čitanju u Hrvatskome saboru, zakonodavni prijedlog upućuje se u 2. čitanje) i broj zakonodavnih prijedloga u hitnom postupku (samo jedno čitanje u Hrvatskome saboru). Bez obzira na zakonodavnu proceduru koja se primjenjuje, zakonodavni prijedlozi prolaze tri kontrolne točke: procjenu učinaka, javno savjetovanje i procjenu učinaka na malo gospodarstvo<sup>49</sup>.

---

<sup>49</sup> Ured za zakonodavstvo, kao stručna služba Vlade Republike Hrvatske, redovito prati zakonodavni postupak Vlade Republike Hrvatske, putem provedbe planova zakonodavnih aktivnosti. Zakonodavni prijedlozi uključuju planirane i neplanirane zakonodavne prijedloge u obliku nacрта prijedloga zakona (primarno zakonodavstvo) i tako čine ukupnu zakonodavnu aktivnost Vlade Republike Hrvatske. Nakon što

U pravilu, broj zakonodavnih prijedloga koji su usvojeni na sjednicama Vlade Republike Hrvatske u hitnom postupku su ispod 50% ukupne zakonodavne aktivnosti u razdoblju od 2016. do 2018. godine, a nešto veći udio bio je u 2019. godinu. Ovo je prije svega zbog vladini reformskih zahvata u inspeksijskim poslovima i u organizaciji sustava državne uprave. U 2020. godini, od 71 zakonskih prijedloga u hitnom postupku, 42 zakonska prijedloga usvojena su u hitnom postupku zbog borbe s pandemijom bolesti Covid-19. Uzimajući u obzir pandemiju bolesti Covid-19, hitni postupak nije prešao 50% ukupne zakonodavne aktivnosti Vlade Republike Hrvatske u 2020. godinu. U istoj godini, održani su redoviti parlamentarni izbori stoga je broj zakonodavnih prijedloga manji u odnosu na prethodne godine.

<b>Hitni postupak u odnosu na redovni postupak u dva čitanja</b>									
	2013.	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.*	1Q 2021.
<b>Redovni postupak u dva čitanja</b>	45	24	31	74	121	112	97	71	5
<b>Hitni postupak</b>	292	112	85	29	65	101	125	71	3
<b>Ukupna zakonodavna aktivnost</b>	337	136	116	103	186	213	222	142	8
<b>Odnos hitnog postupka i redovnog postupka</b>	86,6	82,4	73,3	28,2	34,9	47,4	56,3	50,0	37,5
								*covid-19: 42	

Od 1.1.2020. do 1. ožujka 2021., Hrvatski sabor donio je 139 zakona, od čega je 71 zakon donesen po hitnom postupku što iznosi 51% hitnih u odnosu na ukupno donesene zakone u tom razdoblju.

#### **40. Postupak za ocjenu ustavnosti zakona**

Postupak ocjene suglasnosti zakona s Ustavom, kao i suglasnosti drugih propisa s Ustavom i zakonom, što je u nadležnosti Ustavnog suda Republike Hrvatske, opisan je doprinosu Republike Hrvatske 2020. godine. Tijekom tekućeg izvještajnog razdoblja nije bilo promjena. Aktivnosti Ustavnog suda u kontekstu pandemije COVID-19 spomenute su u odgovoru na pitanje br. 41.

#### **41. COVID-19: osvrt na značajne događaje i pomake u vezi s izvanrednim režimima u kontekstu pandemije COVID-19**

**- sudsko preispitivanje (uključujući preispitivanje ustavnosti) izvanrednih režima i mjera u kontekstu pandemije COVID-19**

Vlada Republike Hrvatske usvoji zakonodavne prijedloge, šalje ih u zakonodavnu proceduru Hrvatskoga sabora na raspravu i donošenje.

Ustavni sud Republike Hrvatske odlučivao je o ustavnosti i zakonitosti kako pravnog okvira, tako i pojedinačnih mjera ograničavanja uvedenih u kontekstu pandemije COVID-19<sup>50</sup>.

Odlučujući povodom zahtjeva individualnih predlagatelja za ocjenu ustavnosti pojedinih odredbi zakona u kojima je sadržana pravna osnova za uvođenje specifičnih mjera ograničenja u kontekstu pandemije COVID-19, Ustavni sud potvrdo je njihovu ustavnost. Zaključio je da Hrvatski sabor može u ostvarivanju svoje zakonodavne ovlasti kada ograničava pojedina ljudska prava i slobode postupati na temelju dviju ustavnih osnova predviđenih člancima 16. i 17. Ustava. Odluka o tome na temelju koje od navedenih ustavnih osnova će ograničiti pojedine slobode i/ili prava u isključivoj je nadležnosti Hrvatskog sabora. Ustavni sud ocijenio je da je donošenjem dotičnih zakona, odnosno izmjena i dopuna osporenih zakona kojima se, između ostalog, zbog sprečavanja širenja epidemije zarazne bolesti COVID-19 radi zaštite života i zdravlja ljudi propisuju mjere kojima se ograničavaju temeljna ljudska prava i slobode, Hrvatski sabor postupao u granicama svojih ovlasti propisanih Ustavom. Ustavni sud navedena rješenja donio je s deset glasova za i tri glasa protiv, uz najavu tri izdvojena mišljenja te dva izdvojena podupiruća mišljenja.

Ustavni sud je također temeljem zahtjeva individualnih predlagatelja odlučivao o sukladnosti s Ustavom i zakonom pojedinih odluka Stožera civilne zaštite Republike Hrvatske donesenih u kontekstu pandemije, za koje je da su bile zakonite, imajući legitiman cilj, zaštitu života i zdravlja građana, te su bile nužne za ostvarivanje tog cilja. U postupku pokrenutom na vlastitu inicijativu utvrdio je da jedna mjera Stožera nije ispunjavala zahtjev razmjernosti.

#### ***- parlamentarni nadzor izvanrednih režima i mjera u kontekstu pandemije COVID-19***

Hrvatski sabor osigurao je kontinuitet rada tijekom pandemije COVID-a 19 i imao je ključnu ulogu u usvajanju zakonodavnih izmjena koje su bile nužne za žurnu prilagodbu pravnog okvira uvođenje izvanrednih mjera u situaciji bez presedana koju je stvorila pandemija COVID-19. Okolnost da su navedene zakonske izmjene usvojene kroz redoviti zakonodavni postupak (a ne dvotrećinskom većinom) bila je predmetom odlučivanja pred Ustavnim sudom Republike Hrvatske, koji je zaključio da je Hrvatski sabor ostao u okvirima svojih ovlasti, odnosno potvrdio ustavnost rečenih zakona (v. odgovor na prethodno podpitanje).

Kad je riječ o instrumentima parlamentarnog nadzora nad radom Vlade propisanih Ustavom Republike Hrvatske i Poslovníkom Hrvatskoga sabora, u kontekstu pandemije zastupnici Hrvatskoga sabora koristili su usmena i pisana zastupnička pitanja te institut interpelacije koji se odnosi na pandemiju (Interpelacija o radu Vlade Republike Hrvatske u vezi s pripremom zdravstvenog sustava Republike Hrvatske na posebne okolnosti uzrokovane koronavirusom – rasprava provedena 10. i 11. prosinca 2020.). Hrvatski sabor 4. prosinca 2020. donio je zaključak kojim se zadužuje Vlada Republike Hrvatske da Hrvatskome saboru tri puta godišnje, u siječnju, srpnju i rujnu, dostavlja izvješće o učincima provedbe mjera iz Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti i to dok je na snazi Odluka o proglašenju epidemije bolesti COVID-19 uzrokovane virusom SARS-COV-2 od 11. ožujka 2020. koju je ministar zdravstva donio na prijedlog Hrvatskog zavoda za javno zdravstvo u skladu s člankom 2. stavkom 4. Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih

---

<sup>50</sup> [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2020\\_09\\_105\\_1971.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2020_09_105_1971.html)

bolesti<sup>51</sup>. Sukladno navedenom zaključku, na početku redovitog zasjedanja parlamenta u siječnju ove godine Vlada Republike Hrvatske podnijela je Izvješće o učincima provedbe mjera iz Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti tijekom epidemije bolesti COVID-19 uzrokovane virusom SARS-COV-2 u Republici Hrvatskoj za razdoblje od 11. ožujka 2020. do 15. siječnja 2021. o kojem je provedena rasprava te je isto prihvaćeno na sjednici većinom glasova.

***- mjere poduzete radi osiguranja kontinuiranog rada parlamenta (uključujući moguće najbolje prakse)***

Hrvatski sabor nije prekidao svoj rad zbog epidemije bolesti COVID-19 proglašene u ožujku 2020. godine, ni unatoč razornom potresu koji je u ožujku 2020. ošteti zgradu Sabora. Nakon raspuštanja 9. saziva Hrvatskog sabora i održavanja parlamentarnih izbora, 10. saziv Hrvatskoga sabora konstituiran je 22. srpnja 2020. godine i nastavio je djelovati u skladu s ustavnim i poslovničkim odredbama. Tijekom pandemije, Hrvatski sabor donio je niz važnih propisa koji su omogućili nadležnim tijelima učinkovito djelovanje u novonastalim okolnostima.

Posebno izazovno razdoblje u radu Sabora bilo je nakon potresa u ožujku 2020. godine kada je zgrada Sabora pretrpjela znatna oštećenja te je u kratkom vremenu bilo potrebno pronaći alternativnu lokaciju za sjednice te osigurati održavanje sjednice sukladno općim epidemiološkim mjerama. U travnju 2020. po povratku u zgradu Sabora dopunjen je Poslovnik Hrvatskoga sabora odredbama o radu parlamenta u slučaju proglašenja epidemije zarazne bolesti ili opasnosti od epidemije te pandemije zarazne bolesti. Njime je određen broj zastupnika koji istovremeno mogu nazočiti u dvorani za zasjedanje, a glasovanje je bilo organizirano iz više dvorana kako bi se poštivale epidemiološke mjere. Međutim, Ustavni sud Republike Hrvatske u listopadu 2020. godine ukinuo je spomenutu odredbu Poslovnika smatrajući, između ostalog, da „postoje tehničke mogućnosti i za drugačiji način organiziranja rada Hrvatskoga sabora u općepoznatim okolnostima“ kojima se mogu stvoriti uvjeti za neograničavanje zastupnika u sudjelovanju na sjednicama, kao i u raspravama. U studenome 2020. godine usvojena je nova dopuna Poslovnika na temelju koje pravo na sudjelovanje u raspravi imaju svi zastupnici te se sama sjednica uz pomoć tehničkih pomagala održava u više dvorana, a na taj način u raspravu te glasovanje mogu se uključiti i zastupnici koji su u samoizolaciji odnosno izolaciji. Kad je riječ o radu radnih tijela Sabora, sjednice se mogu održavati fizički u zgradi Sabora uz osiguranje epidemioloških mjera ili putem video-konferencija. Međunarodne aktivnosti parlamenta održavaju se putem video-konferencija.

## ***B. Neovisna tijela***

### ***42. Neovisnost, kapaciteti i ovlasti nacionalnih institucija za ljudska prava, pučkog pravobranitelja i tijela za ravnopravnost (ako su različiti od nacionalne institucije za ljudska prava) i vrhovnog tijela za reviziju***

---

<sup>51</sup> Zakon o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti, NN 79/07, 113/08, 43/09, 130/17, 114/18, 47/20, 134/20

Pravni i institucionalni okvir za rad nacionalnih institucija za ljudska prava opisan je u doprinosu Republike Hrvatske 2020. godine. U trenutku podnošenja nacionalnog doprinosa u tijeku je redoviti izbor novog pučkog pravobranitelja.

Temeljem Ustava Republike Hrvatske, **Državni ured za reviziju** je najviša revizijska institucija Republike Hrvatske, koja je samostalna i neovisna u svom radu. Državnim uredom za reviziju upravlja glavni državni revizor koji o njegovu radu izvješćuje Hrvatski sabor. Osnivanje, ustrojstvo, nadležnost i način rada Državnog ureda za reviziju uređeni su Zakonom o Državnom uredu za reviziju<sup>52</sup>. Glavnoga državnog revizora imenuje Hrvatski sabor na prijedlog Odbora za izbor, imenovanja i upravne poslove, uz mišljenje Odbora za financije i državni proračun, a imenuje se na vrijeme od 8 godina, uz mogućnost ponovnog imenovanja. Odredbama Zakona uređena je neovisnost u radu Ureda, uključujući financiranje, pravo pristupa evidencijama, informacijama i dokumentaciji subjekata radi obavljanja revizije i dr. Subjekti državne revizije su sva tijela zakonodavne, izvršne i sudbene vlasti, kao i sve agencije, institucije i drugi subjekti na razini Republike Hrvatske i razini jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, koje su financirane iz državnog proračuna ili proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Revizija izvješća o izvršenju državnog proračuna obavlja se svake godine, a ostali prema planu i programu rada Državnog ureda za reviziju. Nadalje, prema Zakonu o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe, državnoj reviziji podložne su političke stranke, nezavisni zastupnici i članovi predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave izabrani s liste grupe birača. Vezano uz ljudske i financijske resurse Državnog ureda v. odgovor na pitanje b. 15.

### ***C. Dostupnost i sudski nadzor upravnih odluka***

***43. Transparentnost upravnih odluka i sankcija (uključujući objavu i pravila o prikupljanju podataka) te njihov sudski nadzor (uklj. opseg, suspenzivni učinak)***

***44. Provedba konačnih sudskih odluka u javnoj upravi i državnim institucijama***

U doprinosu Republike Hrvatske 2020. godine detaljno je opisan pravni okvir za sudski nadzor upravnih odluka, koji je uređen Zakonom o upravnim sporovima<sup>53</sup>, uključujući pitanja vezana za objavu i provedbu odluka. U tekućem izvještajnom razdoblju nije bilo promjena.

### ***D. Poticajan okvir za civilno društvo***

***45. Mjere u vezi s okvirom za organizacije civilnog društva (npr. pristup financiranju, pravila o registraciji, mjere koje mogu utjecati na javnu percepciju organizacija civilnog društva i dr.)***

Vlada Republike Hrvatske je na 42. sjednici održanoj 4. veljače 2021. donijela Odluku o pokretanju postupka izrade Nacionalnog plana stvaranja poticajnog okruženja za razvoj civilnoga društva od 2021. do 2027. Nacionalni plan obuhvatit će područja normativnog,

<sup>52</sup> Zakon o Državnom uredu za reviziju, NN 25/19

<sup>53</sup> Zakon o upravnim sporovima, 20/10, 143/12, 152/14, 94/16 i 29/17

financijskog i institucionalnog okruženja za razvoj civilnoga društva te potpore djelovanju organizacija civilnoga društva kao važnih čimbenika društveno-ekonomskog razvoja Republike Hrvatske, ali i oblikovanja i provedbe politika Europske unije i međunarodnih politika. Sukladno Odluci, Ured za udruge imenovat će stručnu radnu skupinu za izradu prijedloga Nacionalnog plana u roku od 30 dana od njenog stupanja na snagu.

Institucionalni okvir za podršku razvoju civilnoga društva u Republici Hrvatskoj utemeljen je na tri oblika institucionalne podrške koje pružaju Ured za udruge Vlade Republike Hrvatske<sup>54</sup>, Savjet za razvoj civilnoga društva (sedam saziva)<sup>55</sup> te Nacionalna zaklada za razvoj civilnoga društva<sup>56</sup>. Institucionalni okvir za podršku razvoju civilnoga društva u širem smislu podrazumijeva pored institucionalnoga i strateški i financijski okvir u kojem sudjeluju sva tijela državne uprave, uredi Vlade, javne institucije, kao i jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Takav institucionalni okvir za podršku razvoju civilnoga društva prepoznat je kao primjer dobre prakse i izvan granica Hrvatske. Ured za udruge stručna je služba Vlade Republike Hrvatske koja obavlja stručne poslove u vezi sa stvaranjem uvjeta za suradnju i partnerstvo s civilnim društvom, čija je misija osigurati poticajan pravni, institucionalni i financijski okvir za djelovanje udruga i podupirati razvoj snažnog i autonomnog civilnoga društva kao nezaobilaznog partnera države u pripremi i provedbi javnih politika. Nacionalna zaklada za razvoj civilnoga društva osnovana je s temeljnom svrhom podrške razvoju civilnoga društva u Republici Hrvatskoj. Savjet za razvoj civilnoga društva kao mehanizam suradnje Vlade Republike Hrvatske i civilnog sektora i njegova dosadašnja postignuća primjer su dobre prakse uključivanja organizacija civilnoga društva u rad javne uprave prepoznat i na razini EU-a.

U lipnju 2014. godine donesen je novi Zakon o udrugama<sup>57</sup> koji stavlja naglasak na transparentnost i javnost poslovanja i financiranja udruga koje provode projekte i programe od interesa za opće dobro. U skladu s novim Zakonom, doneseni su i podzakonski akti koji podrobnije uređuju pojedina područja propisana Zakonom. Tako je u siječnju 2015. na snagu stupio Pravilnik o sadržaju i načinu vođenja Registra udruga Republike Hrvatske i Registra stranih udruga u Republici Hrvatskoj<sup>58</sup> kojim se propisuju oblik i sadržaj Registra udruga i Registra stranih udruga, zahtjeva za upis u Registar udruga i Registar stranih udruga, zahtjeva za upis promjena u Registar udruga i Registar stranih udruga, sadržaj izvataka iz Registra udruga i Registra stranih udruga, razvrstavanje udruga, način podnošenja zahtjeva za upis u Registar udruga i Registar stranih udruga te način upisa i vođenja Registra udruga i Registra stranih udruga, zbirki isprava, prestanak postojanja udruga sa svojstvom pravne osobe i prestanak djelovanja stranih udruga u Republici Hrvatskoj. U ožujku 2015. usvojena je i Uredba o kriterijima, mjerilima i postupcima financiranja i ugovaranja programa i projekata od interesa za opće dobro koje provode udruge<sup>59</sup> kojom se utvrđuju kriteriji, mjerila i postupci koje nadležna državna

---

<sup>54</sup> Uredba o Uredu za udruge, NN 34/12, 63/19

<sup>55</sup> Odluka o osnivanju Savjeta za razvoj civilnog društva, NN 140/09, 42/12, 61/14, 62/17, 14/21

<sup>56</sup> Zakon o Nacionalnoj zakladi za razvoj civilnog društva, NN 173/03

<sup>57</sup> Zakon o udrugama, NN 74/14, 70/17, 98/19

<sup>58</sup> Pravilnik o sadržaju i načinu vođenja Registra udruga Republike Hrvatske i Registra stranih udruga u Republici Hrvatskoj, NN 4/15

<sup>59</sup> Uredba o kriterijima, mjerilima i postupcima financiranja i ugovaranja programa i projekata od interesa za opće dobro koje provode udruge, NN 26/15

tijela, uredi Vlade i tijela i druge javne institucije, a na odgovarajući način i jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, javna trgovačka društva i druga javno pravna tijela primjenjuju prilikom odobravanja financijskih sredstava iz javnih izvora udrugama. Primjenjivanjem tih kriterija, mjerila i postupaka teži se učinkovitijem, racionalnijem i transparentnom korištenju sredstava iz javnih izvora. U listopadu 2014. donesen je Zakon o financijskom poslovanju i računovodstvu neprofitnih organizacija<sup>60</sup> kojim se nastoji odgovoriti na zahtjeve primjene načela javnosti i transparentnosti, posebice u dijelu obveze financijskog izvještavanja i javne objave financijskih izvještaja.

Vezano uz mjere kojima se utječe na percepciju javnosti o civilnom društvu, Ured za udruge tradicionalno organizira godišnju manifestaciju Dani otvorenih vrata udruga te je razvijena mrežna aplikacija *UdrugaInfo* s ciljem unaprjeđenja percepcije i povećanja vidljivosti djelovanja organizacija civilnoga društva u javnosti i među građanima. U okviru manifestacije objavljuje se i javni poziv „Komunikacijska podrška društveno korisnim programima udruga“ koji povezuje profesionalce iz područja odnosa s javnošću i organizacije civilnoga društva u jačanju vidljivosti rada organizacija civilnoga društva.

U prosincu 2020. godine, Ured za udruge je u okviru Europskog socijalnog fonda raspisao Poziv „*Jačanje kapaciteta OCD-a za odgovaranje na potrebe lokalne zajednice*“ ukupne vrijednosti 120 milijuna kuna. Pozivom se želi razvijati civilno društvo u Republici Hrvatskoj koje osigurava ujednačen regionalni društveno – ekonomski rast i demokratski razvoj Republike Hrvatske. Specifično, Poziv je usmjeren jačanju kapaciteta OCD-a aktivnih u lokalnim zajednicama za provedbu aktivnosti prilagođenih lokalnim problemima te za neposredan rad na područjima koja se financiraju kroz Europski socijalni fond (zapošljavanje, obrazovanje, socijalno uključivanje, dobro upravljanje) na lokalnoj razini. Također, Poziv je usmjeren unaprjeđenju kapaciteta organizacija civilnoga društva za pružanje učinkovitog odgovora na potrebe lokalne zajednice u kriznim situacijama, kao odgovor na krize uzorkovane pandemijom virusa COVID-19 te razornim potresima koji su 2020. godine pogodili Republiku Hrvatsku.

Republika Hrvatska je od 2011. članica globalne inicijative [Partnerstvo za otvorenu vlast](#) - multilateralne inicijative čiji je cilj osigurati konkretan napredak na području transparentnosti i otvorenosti rada tijela javne vlasti, uključivanja i osnaživanja građana i civilnoga društva, borbe protiv korupcije te korištenja novih tehnologija za poboljšanje kvalitete usluga koje javna uprava pruža građanima. Sudjelovanje u Inicijativi doprinosi jačanju kulture vladavine prava provedbom Akcijskih planova Partnerstva za otvorenu vlast te djelovanjem [Savjeta inicijative Partnerstvo za otvorenu vlast](#) kojeg čine predstavnici državnih, lokalnih i regionalnih vlasti, organizacija civilnog društva, akademske zajednice i medija. Trenutno je u izradi Akcijski plan za provedbu inicijative Partnerstvo za otvorenu vlast za razdoblje od 2021. do 2023. godine.

## ***E. Inicijative za jačanje kulture vladavine prava***

### ***46. Mjere za jačanje kulture vladavine prava (npr. rasprave u nacionalnim parlamentima o vladavini prava; javne informacijske kampanje o vladavini prava i sl.).***

---

<sup>60</sup> Zakon o financijskom poslovanju i računovodstvu neprofitnih organizacija, NN 121/14

Odbor za europske poslove i Odbor za pravosuđe Hrvatskog sabora u dva su navrata raspravljali o Godišnjem izvješću Komisije o vladavini prava u EU, te posebice, o nalazima za Hrvatsku. Povjerenik Europske komisije za pravosuđe, Didier Reynders, predstavio je Izvješće, s naglaskom na nalaze u nacionalnom poglavlju, na video-sastanku 17. veljače 2021., dok je već po objavi izvješća u listopadu 2020. članovima dvaju odbora na zajedničkoj sjednici Izvješće predstavio i šef Predstavništva Europske komisije u Zagrebu.

Sustavno promicanje kulture vladavine prava kroz jačanje zakonodavnog i institucionalnog okvira ugrađeno je i u strateške dokumente Republike Hrvatske u područjima obuhvaćenim godišnjim izvješćem, uključujući novu Strategiju za sprječavanje korupcije za razdoblje 2021.-2030. (koja se periodički izrađuje počevši od 2008.), Nacionalnu razvojnu strategiju Republike Hrvatske do 2030<sup>61</sup>, te nacrt Nacionalnog plana oporavka i otpornosti. Promicanje vladavine prava u pravosuđu odražava se i u aktivnostima Pravosudne akademije, koja priprema projekt „Promicanje vladavine prava i temeljnih prava u pravosuđu“ (v. odgovor na pitanje br. 13). Nadalje, sudjelovanjem u inicijativama kao što je Partnerstvo za otvorenu vlast, Hrvatska također radi na snaženju transparentnosti, kao i uloge građana i civilnog društva u provedbi relevantnih politika (v. odgovor na prethodno pitanje).

Takav sustavni i strateški pristup jačanju vladavine prava u ključnim područjima Hrvatska je uvela već tijekom pristupnog procesa. Kao prva država članica koja je zaključila pristupne pregovore vođene temeljem metodologije koja je stavila snažan naglasak na vladavinu prava, uvođenjem posebnog „poglavljja 23 – pravosuđe i temeljna prava“ (koje je zajedno s poglavljem 24, obuhvatilo ključne aspekte vladavine prava, naročito reformu pravosuđa i borbu protiv korupcije), Hrvatska je opsežne reforme u ključnim područjima pokrenula rano i sustavno provodila tijekom čitavog pregovaračkog procesa, uz primjenu etapnih mjerila (*benchmarks*) i praćenja konkretnog napretka u provedbi reformi (*track-record*). Na tim temeljima, Hrvatska i dalje nastavlja kontinuirani rad usmjeren na jačanje okvira vladavine prava gdje je to potrebno, te bolju i učinkovitiju provedbu.

---

<sup>61</sup> <https://hrvatska2030.hr/>