



EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 20.7.2021.
SWD(2021) 713 final

RADNI DOKUMENT SLUŽBI KOMISIJE

**Izvješće o vladavini prava za 2021.
Poglavlje za Hrvatsku**

priložen dokumentu

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

**Izvješće o vladavini prava za 2021.
Stanje vladavine prava u Europskoj uniji**

{COM(2021) 700 final} - {SWD(2021) 701 final} - {SWD(2021) 702 final} -
{SWD(2021) 703 final} - {SWD(2021) 704 final} - {SWD(2021) 705 final} -
{SWD(2021) 706 final} - {SWD(2021) 707 final} - {SWD(2021) 708 final} -
{SWD(2021) 709 final} - {SWD(2021) 710 final} - {SWD(2021) 711 final} -
{SWD(2021) 712 final} - {SWD(2021) 714 final} - {SWD(2021) 715 final} -
{SWD(2021) 716 final} - {SWD(2021) 717 final} - {SWD(2021) 718 final} -
{SWD(2021) 719 final} - {SWD(2021) 720 final} - {SWD(2021) 721 final} -
{SWD(2021) 722 final} - {SWD(2021) 723 final} - {SWD(2021) 724 final} -
{SWD(2021) 725 final} - {SWD(2021) 726 final} - {SWD(2021) 727 final}

SAŽETAK

U hrvatskom pravosudnom sustavu postignuta su poboljšanja u pogledu skraćivanja trajanja postupka i smanjenja broja neriješenih predmeta, no i dalje su potrebna poboljšanja kako bi se uklonili ozbiljni nedostaci u pogledu učinkovitosti i kvalitete. Stalno proširivanje novih alata za elektroničku komunikaciju u sudovima pridonijelo je postupnom povećanju njihove upotrebe. Tekući postupak imenovanja novog predsjednika Vrhovnog suda prouzročio je kontroverze i česte omalovažavajuće izjave o sucima u javnosti. Zbog različitih mišljenja o tome tko bi trebao biti sljedeći predsjednik Vrhovnog suda Ustavni sud naglasio je važnost suradnje među državnim tijelima. Državno sudbeno vijeće iznijelo je prijedloge za jačanje vlastite uloge u izboru sudaca, o čemu je već bilo riječi u Izvješću o vladavini prava za 2020. Nakon niza navoda o povredama etičkih načela i stege među sucima pokrenuti su postupci pred Državnim sudbenim vijećem i sudačkim vijećima te kaznena istraga. Razina percepcije neovisnosti pravosuđa i dalje je vrlo niska. Državno sudbeno vijeće i Državnoodvjetničko vijeće i dalje nemaju dostatne ljudske resurse premda im je dodijeljen manji broj novih članova osoblja za provjeru novoobjavljenih imovinskih kartica sudaca i državnih odvjetnika.

Nova Strategija sprječavanja korupcije za razdoblje od 2021. do 2030. godine trenutačno je u fazi javnog savjetovanja. Kao i u prethodnoj strategiji, u nacrtu prijedloga strategije predviđa se jačanje pravnog okvira za sprečavanje sukoba interesa, koji se trenutačno izrađuje. Etički kodeksi za članove Vlade i saborske zastupnike još nisu doneseni, a „rotirajuća vrata” samo su djelomično uređena. Još nisu uvedena ni podrobna pravila o aktivnostima lobiranja. Iako su najavljene promjene okvira političkog imuniteta za članove Vlade, još se čekaju zakonodavne mjere. Postupci javne nabave i dalje su područje u kojem postoji velik rizik od korupcije i u kojem je, zahvaljujući prijavama zviždača, otkriveno nekoliko slučajeva korupcije. Nastavljaju se kazneni progon i istraga u predmetima korupcije na visokoj razini, ali se zbog dugotrajnih postupaka osude često dugo čekaju.

Hrvatska upravo ažurira svoje zakonodavstvo o medijima kako bi prenijela Direktivu o audiovizualnim medijskim uslugama te bi izmijenjeni Zakon o elektroničkim medijima trebao biti donesen tijekom 2021. I dalje postoje sumnje u političku neovisnost Agencije za elektroničke medije, stoga su izmjenama tog zakona predviđeni novi zahtjevi za kvalifikacije mogućih članova njezina upravljačkog tijela. Hrvatska ima stabilan okvir za transparentnost informacija o vlasništvu nad medijima, a predviđena su i dodatna poboljšanja. Iako je državno oglašavanje djelomično uređeno Zakonom o elektroničkim medijima, dionici izvješćuju da se njime često narušava politička neovisnost medijskih kuća koje se na taj način financiraju, prije svega na lokalnoj razini. Uspostavljen je pravni okvir za zaštitu novinara, ali oni se i dalje suočavaju s prijetnjama. Posebno i dalje zabrinjava velik broj strateških tužbi protiv javnog sudjelovanja (SLAPP) usmjerenih protiv novinara. Pristup informacijama zajamčen je zakonom, ali se kasni s obradom zahtjeva koje podnesu novinari.

Kad je riječ o sustavu provjere i ravnoteže, iako zakonodavni postupak obuhvaća javna savjetovanja, dionici smatraju da je sudjelovanje građana više formalnost nego što oni mogu zaista utjecati na materiju. Hrvatska nije proglasila izvanredno stanje, nego su se mjere povezane s pandemijom bolesti COVID-19 temeljile na dvaput izmijenjenom zakonu o zaraznim bolestima. Ustavni sud preispitao je te mjere i utvrdio da su u skladu s Ustavom te je presudio da bi Sabor trebao pronaći način da osigura svoje funkcioniranje tijekom pandemije. Potrebno je dodatno poboljšati pristup pučke pravobraniteljice informacijama koje su potrebne za pokretanje istrage. Nacrt Nacionalne strategije stvaranja poticajnog okruženja za razvoj civilnoga društva od 2021. do 2027. godine u izradi je od 2016., o čemu je bilo riječi i u Izvješću o vladavini prava za 2020.

I. PRAVOSUDNI SUSTAV

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

Neovisnost

Razina percepcije neovisnosti pravosuđa bilježi silazno kretanje. Razina percepcije neovisnosti pravosuđa u široj javnosti pogoršala se 2021. te je i dalje među najnižima u EU-u (udio javnosti koja neovisnost pravosuđa smatra dobrom ili vrlo dobrom smanjio se s 24 % na 17 %)⁵. I među poduzećima je razina percepcije neovisnosti pravosuđa vrlo niska i najniža

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

² Slike 55–57, Pregled stanja u području pravosuđa u EU-u za 2019.

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

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

⁵ Slika 48, Pregled stanja u području pravosuđa u EU-u za 2021. Razina percepcije neovisnosti pravosuđa kategorizira se na sljedeći način: vrlo niska (manje od 30 % ispitanika smatra neovisnost pravosuđa dobrom i vrlo dobrom), niska (između 30 i 39 %), prosječna (između 40 i 59 %), visoka (između 60 i 75 %), vrlo visoka (iznad 75 %).

je u EU-u (udio poduzeća koja razinu neovisnosti pravosuđa smatraju dobrom ili vrlo dobrom i dalje je 16 %, dok se udio poduzeća koja neovisnost pravosuđa smatraju vrlo slabom povećao s 36 % na 43 %)⁶. U Pregledu stanja u području pravosuđa u EU-u za 2021. vidljivo je neprekidno silazno kretanje od 2016. Glavni razlog zbog kojeg šira javnost smatra da sudovi i suci nisu dovoljno neovisni jest dojam da Vlada i političari zadiru u njihov rad ili vrše pritisak na njih⁷. Rješavanju tih problema mogle bi pridonijeti detaljnije ankete kojima bi se među dionicima u pravosudnom sustavu ispitali konkretni razlozi za trajno nisku razinu percepcije neovisnosti pravosuđa⁸.

Tekući postupak imenovanja novog predsjednika Vrhovnog suda prouzročio je kontroverze, a Ustavni sud naglasio je važnost suradnje među državnim tijelima. Četverogodišnji mandat prethodnog predsjednika Vrhovnog suda istekao je 15. srpnja 2021. Postupak imenovanja novog predsjednika doveo je do žestokih rasprava među najvišim predstavnicima državnih tijela, što je uključivalo i česte negativne izjave o sucima Vrhovnog suda i drugih sudova⁹. Prema Ustavu predsjednika Vrhovnog suda imenuje Sabor na prijedlog predsjednika države¹⁰. Svoja mišljenja o kandidatima daju Opća sjednica Vrhovnog suda i nadležni odbor Sabora¹¹. Kao što je pojasnio Ustavni sud, ta mišljenja, koja se moraju dati za sve kandidate, nisu obvezujuća za predsjednika države¹². U skladu s izmjenama i dopunama donesenima 2018.¹³, u veljači 2021. Državno sudbeno vijeće poslalo je Uredu predsjednika države prijave triju kandidata (uključujući tadašnjeg predsjednika Vrhovnog suda). Predsjednik države Saboru je predložio kandidatkinju koja se nije prijavila na javni poziv za slobodno radno mjesto tvrdeći da su izmjene i dopune Zakona o sudovima iz 2018. kojima se propisuje postupak izbora predsjednika Vrhovnog suda „neustavne”¹⁴. Nakon toga

⁶ Slika 50, Pregled stanja u području pravosuđa u EU-u za 2021.

⁷ Slika 49, Pregled stanja u području pravosuđa u EU-u za 2021. Glavni razlog koji navode poduzeća jest dojam da gospodarske ili druge posebne interesne skupine zadiru u rad sudova i sudaca ili vrše pritisak na njih, a na drugom je mjestu dojam da to čine Vlada i političari. Slika 51, Pregled stanja u području pravosuđa u EU-u za 2021. Valja napomenuti da je tijekom pet godina udio šire javnosti i poduzeća koji navode te razloge ostao najveći u EU-u kad se uspoređi s drugim državama članicama.

⁸ Posljednja sveobuhvatna anketa među korisnicima sudova i pravnim stručnjacima o dostupnosti sudskih usluga, službi za korisnike suda, vođenju ročišta, presudama suda i usluzi koju je pružio odvjetnik provedena je 2015. Slika 45, Pregled stanja u području pravosuđa u EU-u za 2017. Vidjeti i sliku 49 u Pregledu stanja u području pravosuđa u EU-u za 2018., sliku 42 u Pregledu stanja u području pravosuđa u EU-u za 2019., sliku 42 u Pregledu stanja u području pravosuđa u EU-u za 2020. i sliku 37 u Pregledu stanja u području pravosuđa u EU-u za 2021., na kojima je prikazano da ankete nisu provedene od 2016. do 2019.

⁹ Te izjave davali su neki predstavnici izvršne vlasti. U odgovoru na njih Udruga hrvatskih sudaca i Vrhovni sud izdali su priopćenje u kojem osuđuju takve izjave, npr. priopćenje za medije Opće sjednice Vrhovnog suda od 26. ožujka 2021., priopćenje za medije Udruge hrvatskih sudaca od 29. travnja 2021., priopćenje za medije Opće sjednice Vrhovnog suda od 18. svibnja 2021.

¹⁰ Ustav Republike Hrvatske, članak 116. stavak 2.

¹¹ Ustav Republike Hrvatske, članak 116. stavak 2.

¹² Odluka Ustavnog suda od 23. ožujka 2021., U-I-1039/2021, t. 18.1.

¹³ Izmjenama i dopunama Zakona o sudovima iz 2018. uvedena je obveza objave javnog poziva za mjesto predsjednika Vrhovnog suda u Narodnim novinama i propisano je da postupak izbora pokreće Državno sudbeno vijeće. Zakon o sudovima, izmijenjeni članci 44., 44.a i 44.b. Državno sudbeno vijeće na svojim internetskim stranicama objavljuje životopise kandidata i programe rada Vrhovnog suda koje su dostavili. Nakon toga prijave kandidata šalje Uredu predsjednika države, koji će od sudaca u Općoj sjednici Vrhovnog suda i nadležnog saborskog odbora zatražiti mišljenja o kandidatima. Treba napomenuti da Državno sudbeno vijeće u postupku odabira ima isključivo administrativnu ulogu i ne daje svoje mišljenje o kandidatima niti ih odabire.

¹⁴ Priopćenje za medije Ureda predsjednika Republike Hrvatske od 8. ožujka 2021. U ranijem intervjuu predsjednik države izjavio je da ne namjerava predložiti nikoga od triju kandidata jer bi bila riječ o „ozbiljnoj devijaciji ustavne prakse i običaja”. Rekao je i da smatra „bespredmetnim zakon kojim je Državno

je Ustavni sud utvrdio da su izmjene i dopune iz 2018. u skladu s Ustavom¹⁵. Sud je pojasnio da predsjednik države može odabrati isključivo jednog od kandidata koji su se prijavili na javni poziv za slobodno radno mjesto, ali može odlučiti i da neće predložiti nijednog prijavljenog kandidata i o tome mora obavijestiti Sabor¹⁶. Kandidat koji nije odabran može zatražiti da Ustavni sud preispita odluku Sabora¹⁷. Sud je naglasio i da su državna tijela prema Ustavu dužna surađivati u pronalaženju zajedničkih rješenja koja su u skladu s vladavinom prava kako bi se izbjegle destabilizirajuće situacije koje bi mogle otežati rad Vrhovnog suda¹⁸. Nakon odluke Ustavnog suda predsjednik države zatražio je da se ponovno objavi javni poziv za slobodno radno mjesto¹⁹. Nakon novog poziva predsjednik države Saboru je u lipnju 2021. predložio jednog od pet kandidata koji su se prijavili (nije se prijavio ni jedan trenutačni sudac Vrhovnog suda), ali sabor nije imenovao tog kandidata²⁰. Državno sudbeno vijeće objavilo je 7. srpnja 2021. treći javni poziv. Budući da novi predsjednik Vrhovnog suda nije izabran prije isteka mandata prethodnog predsjednika, tu će ulogu možda i na dulje vrijeme preuzeti zamjenik predsjednika Vrhovnog suda²¹. S obzirom na to da bi kandidat za predsjednika Vrhovnog suda istodobno mogao biti imenovan novim sucem (ako ta osoba već nije sudac tog suda), valja napomenuti da bi prema preporukama Vijeća Europe o postupku izbora sudaca, kad ustavne ili druge pravne odredbe propisuju da odluke donosi čelnik države, vlada ili zakonodavna vlast, trebalo ovlastiti neovisno i stručno tijelo čiji su članovi znatnim dijelom iz redova sudstva (u ovom slučaju Opća sjednica Vrhovnog suda) za izdavanje mišljenja prema kojem u praksi postupka nadležno tijelo za imenovanje²².

Državno sudbeno vijeće iznijelo je prijedloge za jačanje vlastite uloge u izboru sudaca.

U Izvješću o vladavini prava za 2020. utvrđeno je da se Državno sudbeno vijeće i Državnoodvjetničko vijeće suočavaju s poteškoćama uzrokovanim izmjenama i dopunama zakona kojima je smanjena njihova uloga u izboru sudaca i državnih odvjetnika²³. Kad je

sudbeno vijeće ubačeno u postupak [izbora predsjednika Vrhovnog suda]” i da neće odabrati kandidata iz redova sudaca Vrhovnog suda.

¹⁵ Odluka Ustavnog suda od 23. ožujka 2021., U-I-1039/2021, U-I-1620/21. Prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom dao je građanin.

¹⁶ Odluka Ustavnog suda od 23. ožujka 2021., U-I-1039/2021, U-I-1620/21., t. 18.2., 18.2.1. Sud je pojasnio da bi Državno sudbeno vijeće predsjedniku države trebalo dostaviti samo prijave koje su valjane i ispunjavaju zakonski propisane uvjete (t. 18.1.). Sud je naglasio i da Državno sudbeno vijeće mora, u skladu s izmjenama i dopunama iz 2018., imenovati novog predsjednika Vrhovnog suda sucem tog suda bez provođenja redovnog postupka za izbor suca ako ta osoba do izbora nije obnašala sudačku dužnost u tom sudu (t. 18.2.6.).

¹⁷ Odluka Ustavnog suda od 23. ožujka 2021., U-I-1039/2021, U-I-1620/21, t. 18.2.6.

¹⁸ Odluka Ustavnog suda od 23. ožujka 2021., U-I-1039/2021, U-I-1620/21, t. 18.2.1.

¹⁹ Priopćenje za medije Ureda predsjednika Republike Hrvatske od 25. ožujka 2021.

²⁰ Opća sjednica Vrhovnog suda nije izdala pozitivno mišljenje ni za jednu od tih osoba. Priopćenje za medije Vrhovnog suda od 18. svibnja 2021. Nakon predstavljanja svojih programa rada Vrhovnog suda pred saborskim Odborom za pravosuđe 8. lipnja 2021. nitko od četvero preostalih kandidata (jedan je odustao od kandidature) nije dobio većinu glasova članova tog Odbora. Predloženi kandidat nije dobio potrebnu većinu na plenarnoj sjednici Sabora 25. lipnja 2021.

²¹ Zakon o sudovima, članak 44.c. Postupak imenovanja izazvao je kontroverze, objavljena su već dva javna poziva jedan za drugim, a zbog neslaganja u Saboru postupak bi se mogao i dodatno produljiti.

²² CM/Rec(2010)12, t. 47. Prema pravu Unije, intervencijom tijela kao što je sudbeno vijeće u kontekstu postupka imenovanja sudaca može se povećati objektivnost tog postupka jer se ograničava sloboda kojom izvršna vlast raspolaže u tim imenovanjima, pod uvjetom da je takav odbor dovoljno neovisan. Presuda Suda EU-a u predmetu C-824/18 AB i dr., t. 124.–127. i citirana sudska praksa.

²³ Izmjene i dopune Zakona o Državnom sudbenom vijeću iz 2018.

Radna mjesta sudaca i državnih odvjetnika popunjavaju se putem postupka koji se temelji na zaslugama i sustavu bodovanja, u kojem se uzimaju u obzir dva elementa: prvi je element konačni broj bodova koje je kandidat prikupio u Državnoj školi za pravosudne dužnosnike ili, u slučaju imenovanja suca u drugi sud,

riječ o sucima, izmjenama i dopunama iz 2018. smanjen je broj bodova koje Državno sudbeno vijeće može dodijeliti kandidatima na temelju razgovora, čime se smanjila njegova mogućnost utvrđivanja razlika među kandidatima²⁴. Državno sudbeno vijeće u ožujku 2021. izradilo je analizu zakonskih odredbi o izboru sudaca i predložilo njihove izmjene²⁵. Naglasilo je da trenutačne odredbe koje se odnose na dodjelu bodova kandidatima u postupku odabira narušavaju njegovu sposobnost da djeluje kao neovisno i samostalno tijelo čija je dužnost osigurati neovisnost sudstva. Prema mišljenju Državnog sudbenog vijeća postojeći sustav, u kojem su bodovi postignuti u Državnoj školi za pravosudne dužnosnike presudni u izboru sudaca, znatno ograničava njegovu ulogu odnosno utjecaj na izbor sudaca. U novim se prijedlozima razmatra na koji se način može poboljšati uloga Vijeća u postupku odabira. Vijeće je iznijelo i prijedloge za poboljšanje okvira za stegovne postupke protiv sudaca, posebno u pogledu rokova. U tom su pogledu sredstva dostupna Državnom sudbenom vijeću i Državnoodvjetničkom vijeću važni elementi za poboljšanje kvalitete rada obaju vijeća.

Državnom sudbenom vijeću i Državnoodvjetničkom vijeću osigurani su dodatni resursi kako bi se provjerile novoobjavljene imovinske kartice sudaca i državnih odvjetnika.

Imovinske kartice sudaca i državnih odvjetnika postale su javno dostupne u siječnju 2021. objavom na internetu²⁶. U Izvješću o vladavini prava za 2020. utvrđeno je da bi se elektroničkim alatima i odgovarajućim ljudskim resursima trebala Državnom sudbenom vijeću i Državnoodvjetničkom vijeću omogućiti djelotvorna i brza provjera prijavljenih imovinskih kartica, po mogućnosti prije njihove objave na internetu. Oba vijeća počela su poduzimati korake kako bi omogućila povezivanje svojih sustava IKT-a s bazama podataka nadležnih tijela²⁷. Kad se uspostavi, ta bi veza omogućavala učinkovitiju provjeru imovine²⁸. Kao što je navedeno u Izvješću o vladavini prava za 2020., ti sustavi IKT-a ne utvrđuju automatski nedosljednosti između prijavljene i stvarne imovine sudaca i državnih odvjetnika. U travnju 2021. vijeća su dobila tri dužnosnika (Državnoodvjetničko vijeće dobilo je jednog državnog službenika, a Državno sudbeno vijeće dva), koji su privremeno premješteni iz Ministarstva pravosuđa i uprave kako bi im pomogli u ručnoj provjeri imovinskih kartica²⁹. Za oba se vijeća do kraja 2021. predviđa uvođenje softverskog rješenja za automatiziranu

ocjena obnašanja sudačke dužnosti, a drugi je element razgovor pred nadležnim vijećem. Izvješće o vladavini prava za 2020., Poglavlje za Hrvatsku, str. 3.–4.

²⁴ Izmjenama i dopunama ograničen je i izbor kandidata koje Vijeće može pozvati na razgovor. Posljedice tih izmjena i dopuna bile su vidljive u nekim postupcima imenovanja iz 2019. i 2020. u kojima su se vijeća suočila s poteškoćama dok su nastojala izbjeći svođenje postupka imenovanja na mehaničko prebrojavanje bodova. Izvješće o vladavini prava za 2020., Poglavlje za Hrvatsku, str. 4.

²⁵ Državno sudbeno vijeće predložilo je izmjene Zakona o Državnom sudbenom vijeću, posebno kako bi se broj bodova koji se dodjeljuju nakon razgovora s kandidatom povećao na razinu prije izmjena i dopuna iz 2018. i kako bi se izmijenile odredbe o tome koji kandidati mogu biti pozvani na razgovor. Informacije dobivene u okviru posjeta Hrvatskoj.

²⁶ Izmijenjeni sustav podnošenja, vođenja, praćenja i objave izvješća o imovini sudaca i državnih odvjetnika i zamjenika državnih odvjetnika (imovinske kartice) zakonski je uveden 2018. Suci i državni odvjetnici dužni su dostaviti imovinske kartice u elektroničkom obliku, a podaci o njihovoj imovini objavljuju se na internetskim stranicama vijeća, pri čemu se poštuju pravila o zaštiti podataka. Informacije koje je dostavila Hrvatska za Izvješće o vladavini prava za 2021., str. 3.–5., 17.–18.

²⁷ Informacije koje je dostavila Hrvatska za Izvješće o vladavini prava za 2021., str. 3., 17. Kako bi dobila pristup bazama podataka u drugim institucijama (npr. Porezna uprava, Financijska agencija, Ministarstvo prometa, Ministarstvo poljoprivrede, zemljišne knjige, katastar), oba će vijeća sa svakom od tih institucija morati sklopiti sporazum u kojem će se utvrditi vrste podataka koji će se dijeliti i odredbe o zaštiti podataka.

²⁸ Informacije dobivene u okviru posjeta Hrvatskoj.

²⁹ U veljači 2021. Ministarstvo pravosuđa i uprave održalo je trostrani sastanak s predstavnicima Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa i Državnog sudbenog vijeća radi razmjene iskustava s uvođenjem aplikacija IKT-a. Informacije koje je dostavila Hrvatska za Izvješće o vladavini prava za 2021., str. 18.

usporedbu podataka. Daljnja poboljšanja tog softverskog rješenja za vijeća i Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa (koja od 2018. upotrebljava softversko rješenje) predviđena su tek 2024.³⁰, u skladu s nacionalnim planom za oporavak i otpornost.

Državno sudbeno vijeće, sudačka vijeća i istražne vlasti poduzimaju mjere povezane s nizom navoda o povredama etičkih načela i povredama stege među sucima. Početkom 2021. mediji su opsežno izvješćivali i javno se raspravljalo o nekoliko događaja u koje su bili uključeni suci, a koji su se navodno dogodili 2020. i 2021. U jednoj je situaciji pet sudaca navodno prekršilo epidemiološke mjere uvedene zbog pandemije bolesti COVID-19. Predsjednik Vrhovnog suda pokrenuo je postupke zbog povrede Kodeksa sudačke etike³¹. U ožujku je jedno sudačko vijeće utvrdilo da je jedan sudac povrijedio Kodeks, dok je drugo vijeće utvrdilo da ga preostala četvorica sudaca nisu povrijedila. U žalbenom postupku protiv svih pet odluka Etičko vijeće odlučilo je 13. svibnja 2021. da su sva petorica sudaca svojim kršenjem epidemioloških mjera povrijedili Kodeks sudačke etike³². Druga situacija odnosila se na navode o narušavanju nepristranosti i neprimjerenom darivanju sudaca koji su odlučivali u kaznenom predmetu protiv osumnjičenika (istaknuta javna osoba), zbog čega je predsjednik predmetnog suda pokrenuo stegovni postupak pred Državnim sudbenim vijećem. Postupak, koji uključuje i kazneni postupak, protiv sudaca još je u tijeku³³. Sudačka vijeća pri sudovima odlučuju o povredama Kodeksa sudačke etike među sucima svojih sudova³⁴. Protiv odluke može se podnijeti žalba Etičkom vijeću, sastavljenom od sudaca koje su odabrali predsjednici svih sudačkih vijeća³⁵. Odluke o stegovnim mjerama protiv sudaca donosi Državno sudbeno vijeće, a žalba na te odluke može se podnijeti Ustavnom sudu³⁶.

Kvaliteta

Upotreba alata za elektroničku komunikaciju u sudovima postupno se povećava³⁷. Prema Pregledu stanja u području pravosuđa u EU-u za 2021. informacijske i komunikacijske tehnologije (IKT) za vođenje predmeta i elektroničku komunikaciju između sudova i stranaka ubrajaju se među najslabije razvijene u EU-u³⁸. Kad je riječ o upotrebi IKT-a u vođenju predmeta, u tijeku je uvođenje sustava eSpis u posljednje preostale sudove, a početak njegove primjene očekuje se do kraja 2021.³⁹ Kad je riječ o alatima za elektroničku komunikaciju, sustav e-Komunikacija, koji omogućuje elektroničku razmjenu dokumenata sa sudovima, uveden je na trgovačkim, županijskim i općinskim sudovima te na Visokom trgovačkom sudu i Vrhovnom sudu (samo za građanske predmete). Korisnici tog sustava zasad su prvenstveno

³⁰ Objavljeno u nacionalnom planu za oporavak i otpornost koji je hrvatska vlada dostavila 18. svibnja 2021.

³¹ Vrhovni sud, Zahtjev predsjednika Vrhovnog suda, 5. ožujka 2021.

³² Etičko vijeće Vrhovnog suda Republike Hrvatske odlučilo o prigovorima sudaca u postupku ocjene postojanja povrede Kodeksa sudačke etike, priopćenje za medije od 31. svibnja 2021.

³³ Trojica sudaca uhićena su 9. lipnja 2021. u vezi s navodnim kaznenim djelima korupcije. Valja napomenuti da je predsjednik tog suda zatražio i novu sigurnosnu provjeru sudaca koji se bave predmetima povezanim s kaznenim djelima korupcije i organiziranog kriminala na tom sudu.

³⁴ Odluka kojom je utvrđena povreda etičkih načela unosi se u osobni dosje sudaca i dostavlja predsjedniku odgovarajućeg suda.

³⁵ Zakon o sudovima, članci 106., 107. i 107.a.

³⁶ Zakon o Državnom sudbenom vijeću, članci 62.–79. Za usporedbu tijela koja sudjeluju u stegovnim postupcima protiv sudaca u svim državama članicama EU-a vidjeti slike 52 i 53, Pregled stanja u području pravosuđa u EU-u za 2020.

³⁷ Izvješće o vladavini prava za 2020., Poglavlje za Hrvatsku, str. 4.

³⁸ Slike 40–47, Pregled stanja u području pravosuđa u EU-u za 2021.

³⁹ Na četiri prvostupanjska upravna sudova i Visokom upravnom sudu. Informacije koje je dostavila Hrvatska za Izvješće o vladavini prava za 2021., str. 9.

odvjetnici, javni bilježnici, sudski vještaci, procjenitelji, tumači i stečajni upravitelji⁴⁰. Njegova se upotreba povećala 2020. nakon što je zakonom propisana obveza elektroničke komunikacije za pravne osobe (građani se i dalje mogu odlučiti za komunikaciju u papirnatom obliku)⁴¹. Međutim, i dalje ima prostora za napredak, osobito u kaznenim predmetima: premda su ispunjeni tehnički preduvjeti za elektroničku komunikaciju između državnih odvjetnika i sudova, bit će potrebno donijeti izmjene i dopune Zakona o kaznenom postupku, koje su predviđene za 2022.⁴² Elektronička komunikacija između državnih odvjetnika i policije uvedena je probno. Policija sudovima šalje optužne prijedloge u prekršajnim predmetima, no sudovi će moći uspostaviti elektroničku komunikaciju s policijom tek nakon izmjene zakonodavstva. Objavljivanje prvostupajskih i drugostupajskih sudskih presuda i dalje je vrlo ograničeno⁴³. Do 2023. predviđa se nadogradnja sustava eSpis⁴⁴ posebnim modulom za anonimizaciju, čime će se omogućiti objavljivanje presuda na javno dostupnom portalu koji će se moći pretraživati⁴⁵.

Državnom sudbenom vijeću i Državnoodvjetničkom vijeću privremeno su dodijeljeni dodatni ljudski resursi, no to i dalje nije dostatno. Kako je utvrđeno u Izvješću o vladavini prava za 2020., Državno sudbeno vijeće i Državnoodvjetničko vijeće imaju znatne ovlasti⁴⁶, no vrlo ograničene administrativne kapacitete⁴⁷ i u tom pogledu nije došlo do znatnijeg poboljšanja. Iako su oba vijeća 2020. službeno dobila više financijskih sredstava (Državno sudbeno vijeće dobilo je 25 % više, a Državnoodvjetničko vijeće 40 % više sredstava u odnosu na 2019.), zbog ograničenja povezanih s pandemijom bolesti COVID-19 odgođena je upotreba tih sredstava u svrhu zapošljavanja. Zasad su im tek privremeno dodijeljeni dodatni ljudski resursi za provjeru imovinskih kartica sudaca i državnih odvjetnika⁴⁸.

Novi Visoki kazneni sud započeo je s radom kao specijalizirani sud koji odlučuje o žalbama u kaznenim predmetima. Visoki kazneni sud započeo je s radom u siječnju 2021. kao specijalizirani sud nadležan za odlučivanje o žalbama na odluke županijskih sudova (neovisno o tome djeluju li kao prvostupajski ili drugostupajski kazneni sudovi)⁴⁹. Njegov je rad započeo nakon što je Ustavni sud presudio da Visoki kazneni sud ne dovodi u pitanje ustavni položaj Vrhovnog suda⁵⁰. Osigurano je potrebno stručno i administrativno osoblje,

⁴⁰ Informacije koje je dostavila Hrvatska za Izvješće o vladavini prava za 2021., str. 8.

⁴¹ Krajem 2020. oko 49 % svih dokumenata na trgovačkim sudovima i 26 % na općinskim sudovima slalo se i primalo elektronički. Informacije dobivene u okviru posjeta Hrvatskoj.

⁴² Objavljeno u nacionalnom planu za oporavak i otpornost koji je hrvatska vlada dostavila 18. svibnja 2021.

⁴³ Slika 46, Pregled stanja u području pravosuđa u EU-u za 2021. Izvješće o vladavini prava za 2020., Poglavlje za Hrvatsku, str. 6.–7.

⁴⁴ Objavljeno u nacionalnom planu za oporavak i otpornost koji je hrvatska vlada dostavila 18. svibnja 2021.

⁴⁵ Informacije koje je dostavila Hrvatska za Izvješće o vladavini prava za 2021., str. 8.–9.

⁴⁶ Vidjeti bilješke 1. i 3.

⁴⁷ Izvješće o vladavini prava za 2020., Poglavlje za Hrvatsku, str. 4.–5.

⁴⁸ Vidjeti odjeljak Neovisnost.

⁴⁹ Zakon o kaznenom postupku, članak 490.: (1) Protiv drugostupajnske presude dopuštena je žalba trećestupajnskom sudu samo ako je: 1) drugostupajnski sud izrekao kaznu dugotrajnog zatvora ili potvrdio prvostupajnsku presudu kojom je izrečena takva kazna; 2) drugostupajnski sud preinačio prvostupajnsku presudu kojom je optuženik oslobođen optužbe i izrekao presudu kojom se optuženik proglašava krivim.

⁵⁰ U prijedlogu za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom navedeno je, među ostalim, da je Zakonom o sudovima i Zakonom o kaznenom postupku protuustavno sužena trećestupajnska i da se protuustavno eliminira drugostupajnska nadležnost Vrhovnog suda. Ustavni sud smatrao je da zakonodavna vlast ima slobodu odlučivati o kakvim će pitanjima odlučivati koji sud. Utvrdio je i da mjere koje Vrhovni sud donosi kako bi osigurao ujednačenost sudske prakse neće biti ugrožene, i to prije svega ako Vrhovni sud organizira zajedničke sastanke o ujednačavanju sudske prakse (u skladu s člankom 27. Zakona o sudovima) s predsjednikom Visokog kaznenog suda. Odluka Ustavnog suda od 3. studenoga 2020., U-I-4658/2019.

kao i na odgovarajući način opremljen prostor za rad suda. Osim novog predsjednika suda, Državno sudbeno vijeće imenovalo je i 11 od ukupno 15 sudaca, koliko je odlukom ministra pravosuđa i uprave određeno za taj sud⁵¹. Očekuje se da će novi sud rasteretiti Vrhovni sud u poslovima iz drugostupanjske nadležnosti kako bi se Vrhovni sud, kao sud trećeg stupnja, mogao usredotočiti na pravna pitanja u kaznenim predmetima.

Učinkovitost

Na drugostupanjskim se sudovima smanjio broj neriješenih predmeta i skratilo trajanje postupka, dok je na prvostupanjskim sudovima uglavnom zabilježeno povećanje broj neriješenih predmeta i produljenje trajanja postupka, te su i dalje među najvišima u EU-u.⁵² Pandemija bolesti COVID-19 i razorni potresi u Zagrebu i Petrinji posebno su negativno utjecali na učinkovitost prvostupanjskih sudova, prvenstveno zbog odgođenih ročišta, dok su drugostupanjski sudovi i Vrhovni sud, čiji se rad uglavnom temelji na pisanim sudskim spisima, nastavili s učinkovitijim radom⁵³. Prosječno trajanje postupka pred prvostupanjskim sudovima 2020. i dalje je bilo među najduljima u EU-u i uglavnom se produljivalo, pri čemu su parnični trgovački postupci u prosjeku trajali 1 000 dana (735 u 2019.), a kazneni postupci pred općinskim sudovima 705 dana (691 u 2019.), dok je trajanje parničnog građanskog postupka skraćeno na 826 dana (854 u 2019.)⁵⁴. Prosječna duljina postupka pred županijskim sudovima uglavnom se smanjila i bila je tek 233 dana u parničnim građanskim predmetima u drugom stupnju (258 u 2019.) te 804 dana u kaznenim predmetima (930 u 2019.). Broj neriješenih trgovačkih predmeta na prvostupanjskim sudovima 2020. smanjen je za 13 % (u odnosu na 2019.), ali se broj parničnih građanskih predmeta povećao za 15 %, upravnih predmeta za 12 %, a kaznenih predmeta za 9 %. Na drugostupanjskim županijskim sudovima broj neriješenih parničnih građanskih predmeta smanjio se za 22 %, a broj neriješenih kaznenih predmeta za 9 %. Na Visokom trgovačkom sudu i Vrhovnom sudu dodatno je skraćen postupak i smanjen broj neriješenih trgovačkih, odnosno građanskih predmeta. Početkom 2021. Ministarstvo pravosuđa i uprave započelo je s izradom akcijskih planova za povećanje učinkovitosti rada sudova te se za svako pravosudno područje i specijalizirane sudove planira izrada posebno prilagođenog plana⁵⁵.

⁵¹ Preostala četiri kandidata za suce nisu dobila dovoljan broj glasova u Državnom sudbenom vijeću, ali poziv za slobodno radno mjesto nije ponovno objavljen, među ostalim zbog toga što se pred sudom trenutačno vodi mali broj predmeta.

⁵² Slike 6–19, Pregled stanja u području pravosuđa u EU-u za 2021.

⁵³ Predsjednik Vrhovnog suda donio je 2. studenoga 2020. uputu za predsjednike sudova o organizaciji rada na temelju dvaju modela. Prema modelu A prvostupanjski sudovi postupaju u svim vrstama predmeta iz svoje nadležnosti uz pridržavanje epidemioloških mjera kako bi se smanjio broj osoba u prostorijama suda, a vanjsko uredovanje ograničeno je na hitne radnje. Preporučuje se upotreba sustava e-Komunikacija i održavanje drugostupanjskih sudskih rasprava putem alata za videokonferencije ili audiokonferencije. Prema modelu B, koji se primjenjuje uz odobrenje predsjednika Vrhovnog suda u slučaju nepovoljnog razvoja epidemiološke situacije, prvostupanjski sudovi postupaju samo u hitnim predmetima, a u prostorije suda dolaze samo suci kojima su dodijeljeni takvi predmeti. Rasprave u svim ostalim predmetima odgađaju se za 14 dana. Ne provodi se vanjsko uredovanje. Na drugostupanjskim sudovima predsjednik suda određuje raspored rasprava, pri čemu se za njihovo održavanje preporučuje upotreba alata za videokonferencije ili audiokonferencije. Informacije koje je dostavila Hrvatska za Izvješće o vladavini prava za 2021., str. 14.

⁵⁴ Podaci za 2020., Ministarstvo pravosuđa.

⁵⁵ Informacije koje je dostavila Hrvatska za Izvješće o vladavini prava za 2021., str. 11.

II. OKVIR ZA BORBU PROTIV KORUPCIJE

Ministarstvo pravosuđa i uprave središnje je tijelo za sprječavanje korupcije s posebnim odjelom za koordinaciju provedbe strategija za borbu protiv korupcije i povezanih akcijskih planova. Uz to djeluje i kao središnje tijelo za razmjenu podataka o suzbijanju korupcije. Savjet za sprječavanje korupcije, kao savjetodavno tijelo Vlade sastavljeno od predstavnika javnih institucija i nevladinih organizacija, i Nacionalno vijeće za praćenje provedbe Strategije suzbijanja korupcije dvaput godišnje Saboru podnose izvješće o svojem radu. Ured za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta (USKOK) specijalizirani je ured državnog odvjetništva za kaznena djela korupcije, a Policijski nacionalni ured za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta (PNUSKOK) specijalizirani je policijski odjel za sprječavanje, otkrivanje i istraživanje složenih kaznenih djela povezanih s korupcijom. Novi Visoki kazneni sud počeo je s radom 2021. kao drugostupanjski sud u predmetima povezanim s korupcijom za koje progon provodi USKOK⁵⁶. Ured pučke pravobraniteljice osmišljava način obavljanja svoje nove zadaće postupanja po prijavama zviždača.

Među stručnjacima i poslovnim rukovoditeljima i dalje se smatra da je u javnom sektora visoka razina korupcije. Prema indeksu percepcije korupcije za 2020., koji je objavio Transparency International, Hrvatska ima 47 od 100 bodova te se nalazi na 18. mjestu u Europskoj uniji i 63. u svijetu⁵⁷. Ta se percepcija pogoršala⁵⁸ u proteklih pet godina⁵⁹.

Iako je prethodna strategija istekla, nova strategija sprječavanja korupcije za razdoblje od 2021. do 2030. godine još je u fazi javnog savjetovanja. Odluka o pokretanju postupka izrade nacrtu nove strategije donesena je 19. studenoga 2020.⁶⁰ Nacrt prijedloga strategije prošao je interno savjetovanje i sada je objavljen radi javnog savjetovanja⁶¹. Novu strategiju dopunit će trogodišnji planovi provedbe. Predviđa se da će prvi obuhvatiti razdoblje od 2022. do 2024., no izrada nacrtu početak će tek kad strategija bude donesena⁶². Prema nadležnim tijelima, sveobuhvatnom Strategijom sprječavanja korupcije za razdoblje od 2021. do 2030. godine nastojat će se riješiti širok raspon otvorenih pitanja tako što će se utvrditi konkretna područja korupcije u kojima je potrebno pojačati djelovanje, kao što je istaknuto i u međunarodnim preporukama⁶³. U strategiji će u prvom planu ponovno biti prevencija⁶⁴, jačanje institucionalnog i pravnog okvira za borbu protiv korupcije, informiranje javnosti o

⁵⁶ Za više informacija o funkcioniranju Visokog kaznenog suda i odluci Ustavnog suda od 3. studenoga 2020., U-I-4658/2019, vidjeti odjeljak o kvaliteti pravosudnog sustava.

⁵⁷ Indeks percepcije korupcije organizacije Transparency International 2020. (2021.), str. 2.–3. Razina percepcije korupcije kategorizirana je na sljedeći način: niska (percepcija korupcije u javnom sektoru među stručnjacima i poslovnim rukovoditeljima ocijenjena s više od 79 bodova), relativno niska (između 79 i 60 bodova), relativno visoka (između 59 i 50 bodova), visoka (manje od 50 bodova).

⁵⁸ Broj bodova 2015. iznosio je 51, dok za 2020. iznosi 47. Ocjena se znatno povećava/smanjuje ako se broj bodova promijeni za više od pet, poboljšava/pogoršava (promjene između 4 i 5 bodova), odnosno relativno je stabilna (promjene između 1 i 3 boda) u posljednjih pet godina.

⁵⁹ Podaci iz Eurobarometra o percepciji korupcije i iskustvima građana i poduzeća iz prošlogodišnjeg izvješća ažuriraju se svake dvije godine. Najnoviji skup podataka potječe iz Posebnog istraživanja Eurobarometra br. 502 (2020.) i Flash Eurobarometra br. 482 (2019.).

⁶⁰ Strategija suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020. godine.

⁶¹ Nacrt prijedloga Strategije sprječavanja korupcije za razdoblje od 2021. do 2030. godine objavljen je na vladinom portalu za e-savjetovanje.

⁶² Pisani doprinosi hrvatske vlade za Izvješće o vladavini prava za 2021., str. 12.

⁶³ Popis međunarodnih preporuka spomenutih u Nacrtu strategije sprječavanja korupcije, str. 6.

⁶⁴ Strategija suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020. godine bila je usmjerena na prevenciju, vidjeti Izvješće o vladavini prava za 2020., Poglavlje za Hrvatsku, str. 9.

štetnosti korupcije, povećanje transparentnosti rada javnih tijela te unaprjeđenje sustava integriteta u brojnim prioritetnim područjima⁶⁵.

Institucionalni okvir za borbu protiv korupcije reorganiziran je radi povećanja učinkovitosti. Ministarstvo pravosuđa i Ministarstvo uprave spojeni su 22. srpnja 2020. u Ministarstvo pravosuđa i uprave⁶⁶. Tom novom strukturom namjerava se unaprijediti rad Sektora za suzbijanje korupcije, koji sad ima dvije nove organizacijske jedinice⁶⁷. Nadalje, u Savjetu za sprječavanje korupcije sad su i predstavnici Državnog izbornog povjerenstva, pučke pravobraniteljice i Središnjeg državnog ureda za razvoj digitalnog društva. Ljudski resursi i financijska sredstva nedavno su malo povećani⁶⁸, no Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa još uvijek ima ograničen broj članova osoblja⁶⁹.

Zakonodavni okvir za borbu protiv korupcije tek treba reformirati. Ukidanje političkog imuniteta članovima Vlade najavljeno je u Programu Vlade Republike Hrvatske za razdoblje 2020.–2024.⁷⁰, ali zasad vrijede pravila iz članka 34. Zakona o Vladi Republike Hrvatske, kojim se predviđa imunitet za sva kaznena djela za koja je zapriječena kazna zatvora do pet godina. Sankcije za podmićivanje predviđene su Kaznenim zakonom uz kazne zatvora do deset godina, a iste se odredbe primjenjuju i na strane dužnosnike⁷¹. U trenutačnom nacrtu prijedloga Strategije sprječavanja korupcije za razdoblje od 2021. do 2030. godine, koji je u fazi javnog savjetovanja, predviđena je posebna mjera za unaprjeđenje okvira za borbu protiv podmićivanja u međunarodnim poslovnim transakcijama⁷². S obzirom na to, u nacrtu strategije predlaže se jačanje zakonodavnog okvira za imunitet članova Vlade tako da se isključi imunitet za kaznena djela korupcije, kao što je preporučio i GRECO⁷³.

Nastavljaju se kazneni progon i istraga u predmetima korupcije na visokoj razini, ali se zbog dugotrajnih postupaka osude često dugo čekaju. Nastavljeno je pozitivno kretanje istraga i kaznenih progona, među ostalim i na lokalnoj razini⁷⁴. Državno odvjetništvo Republike Hrvatske podiglo je tijekom 2020. optužnice protiv 84 osobe (109 u 2019.). U istom su razdoblju sudovi donijeli presude u vezi s 92 osobe, od kojih je 78 bilo osuđeno

⁶⁵ Nacrt prijedloga Strategije sprječavanja korupcije za razdoblje od 2021. do 2030. godine, str. 5

⁶⁶ Informacije koje je dostavila Hrvatska za Izvješće o vladavini prava za 2021., str. 15.

⁶⁷ Informacije koje je dostavila Hrvatska za Izvješće o vladavini prava za 2021., str. 15. Te su sljedeće jedinice: Služba za strateško planiranje, koordinaciju provedbe nacionalnih dokumenata i podizanje javne svijesti te Služba za međunarodnu suradnju i izradu i unaprjeđenje normativnog okvira.

⁶⁸ Informacije koje je dostavila Hrvatska za Izvješće o vladavini prava za 2021., str. 15.

⁶⁹ Informacije koje dostavilo Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa u okviru posjeta Hrvatskoj.

⁷⁰ Vlada Republike Hrvatske, Program Vlade 2020. – 2024., str. 45. U Planu zakonodavnih aktivnosti Vlade za 2021. za četvrto je tromjesečje predviđeno upućivanje na postupak radnih tijela u vezi s izmjenama. Cilj tog zakona bio bi ukinuti imunitet članovima Vlade za koruptivna kaznena djela koja se progone po službenoj dužnosti.

⁷¹ U člancima 293. i 294. opisuju se kaznena djela primanja i davanja mita, ali bez jasnog upućivanja na strane dužnosnike. U članku 87. stavku 3. Kaznenog zakona definira se „službena osoba”. OECD, *Foreign Bribery Offence and its Enforcement in Eastern Europe and Central Asia* (Kazneno djelo podmićivanja stranih dužnosnika i kazneni progon u Istočnoj Europi i Središnjoj Aziji), 2016., str. 69.

⁷² Nacrt prijedloga Strategije sprječavanja korupcije za razdoblje od 2021. do 2030. godine, str. 30.

⁷³ Peti evaluacijski krug GRECO-a, Evaluacijsko izvješće, 6. prosinca 2019., t. 99.

⁷⁴ U 2020. Državnom odvjetništvu Republike Hrvatske za kaznena djela korupcije prijavljeno je 1 230 osoba, što čini 72 % ukupnog broja kaznenih prijava podnesenih USKOK-u (2019. su prijavljene 1 003 osobe, što je činilo 73 % ukupnog broja prijava). Iz toga je vidljivo da je došlo do povećanja broja prijavljenih osoba za oko 20 % u usporedbi s posljednjih nekoliko godina. Valja napomenuti da je više od 90 % tih prijava, od kojih su većinu podnijeli građani, bilo odbačeno. Državno odvjetništvo Republike Hrvatske, Izvješće za 2020., 29. travnja 2021., str. 187.–188.

(85 %). Kad je riječ o kaznama za kaznena djela korupcije, 31 osoba osuđena je na kaznu zatvora (za 12 osoba kazna zavora zamijenjena je radom za opće dobro), a za njih 47 izrečene su uvjetne osude. U 2020. produljile su se istrage koje su vodili državni odvjetnici Ureda za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta (USKOK) (zbog složenosti predmeta i pandemije bolesti COVID-19). U svega oko 28 % USKOK-ovih predmeta istraga je završila u roku od šest mjeseci (90 % u 2019.). U oko 35 % predmeta trajala je do godinu dana, dok je u preostalih 35 % predmeta trajala do 18 i više mjeseci. Kad dođu pred sud, u nekoliko predmeta povezanih s korupcijom na visokoj razini može se očekivati dugotrajan postupak koji usporava odluke suda⁷⁵. Još nisu poduzeti jasni koraci za smanjenje neučinkovitosti pravosudnog sustava koje su istaknute u Izvješću o vladavini prava za 2020. Kako bi se riješio taj problem, u nacrtu strategije postavljen je cilj unaprjeđenja pravnog okvira za progon kaznenih djela korupcije u svrhu ubrzanja postupka⁷⁶. Kad je riječ o dostupnim resursima, USKOK je izvijestio o poteškoćama u zapošljavanju novih državnih odvjetnika zbog toga što kandidati ne ispunjavaju uvjete potrebnog iskustva⁷⁷. I USKOK i Policijski nacionalni ured za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta (PNUSKOK) izvijestili su da dobro surađuju u istragama i progonu kaznenih djela korupcije. Nacionalna tijela izvijestila su da se dostupna sredstva smatraju dostatnima i da je specijalizirano osposobljavanje za borbu protiv korupcije dostupno putem interneta. Utvrđeni su nedostaci u pogledu dostupnosti opreme za provođenje složenih istražnih aktivnosti⁷⁸. Prema nacrtu strategije PNUSKOK će imati koristi od digitalizacije i obnove na nacionalnoj i lokalnoj razini⁷⁹.

Od Izvješća o vladavini prava za 2020. postignut je ograničen napredak u jačanju pravnog okvira za sprječavanje sukoba interesa⁸⁰. U Izvješću o vladavini prava za 2020. utvrđeno je da treba unaprijediti provedbu pravnog okvira za sprječavanje sukoba interesa kako bi se osiguralo da Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa ima dovoljne ovlasti za izricanje odvratajućih sankcija i ispunjavanje svoje temeljne preventivne uloge⁸¹. Iako se pravni okvir za sprječavanje sukoba interesa nije promijenio, u Nacrtu prijedloga strategije sprječavanja korupcije za razdoblje od 2021. do 2030. godine obvezuje se na njegovo unaprjeđenje i navode se neke pojedinosti o tome što bi to podrazumijevalo⁸². O odlukama Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa doneseno je više presuda upravnih sudova i Ustavnog suda⁸³. Primjerice, kad je riječ o ovlastima Povjerenstva iz članka 5. Zakona o sprječavanju sukoba interesa, Visoki upravni sud potvrdio je 12. rujna 2019. praksu Povjerenstva i sankcije koje je izreklo. Visoki upravni sud donio je 10. prosinca 2020. presudu o žalbi te je, pozivajući se na odredbe iz članka 5. Zakona o sprječavanju sukoba interesa, presudio da Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa nema ovlasti za izricanje

⁷⁵ Prosječno trajanje prvostupajskih kaznenih postupaka 2020. na općinskim sudovima bilo je 733 dana, a na županijskima (koji se bave predmetima povezanim s težim kaznenim djelima) 804 dana. Podaci Ministarstva pravosuđa i uprave. Fimi-media, predmet koji traje već 11 godina, primjer je takvog predmeta povezanog s korupcijom.

⁷⁶ Nacrt prijedloga Strategije sprječavanja korupcije za razdoblje od 2021. do 2030. godine, str. 32.

⁷⁷ Informacije dobivene od USKOK-a u okviru posjeta Hrvatskoj. Primjerice, nedostatak specijaliziranog softvera i forenzičkih alata za istrage elektroničke opreme.

⁷⁸ Informacije dobivene od PNUSKOK-a u okviru posjeta Hrvatskoj.

⁷⁹ Nacrt prijedloga Strategije sprječavanja korupcije za razdoblje od 2021. do 2030. godine, str. 36.

⁸⁰ Izvješće o vladavini prava za 2020., Poglavlje za Hrvatsku, str. 10.

⁸¹ Izvješće o vladavini prava za 2020., Poglavlje za Hrvatsku, str. 10.

⁸² Nacrt prijedloga Strategije sprječavanja korupcije za razdoblje od 2021. do 2030. godine, str. 44.–45.

⁸³ Npr. Odluka Ustavnog suda od 2. srpnja 2019., U-III-673/2018. Tom odlukom poništene su presude Upravnog suda i Visokog upravnog suda s obrazloženjem da, među ostalim, sudovi nisu osigurali djelotvoran sudski nadzor.

sankcija samo za povrede načela ponašanja javnih dužnosnika⁸⁴. Konkretno je riječ o tumačenju članka 5.⁸⁵ i mogućnosti da Povjerenstvo izriče sankcije javnim dužnosnicima samo na temelju te odredbe⁸⁶. Ta je presuda važna jer se odnosi na ovlasti za izricanje sankcija koje ima Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa⁸⁷. Skupina država protiv korupcije pri Vijeću Europe (GRECO) ispitala je ovlasti Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa i istaknula da ono može samo utvrditi je li došlo do povrede, ali ne i izricati sankcije kad je riječ o člancima 2. i 5. tog zakona⁸⁸. S obzirom na to GRECO je preporučio da se preispitaju dostupne sankcije za povrede Zakona o sprječavanju sukoba interesa kako bi se osigurale odgovarajuće posljedice za sve povrede. Nakon presude Visokog upravnog suda civilno društvo izrazilo je zabrinutost zbog mogućeg smanjenja ovlasti Povjerenstva za izricanje sankcija⁸⁹. Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa izrazilo je zabrinutost zbog nedosljednosti sudske prakse te je Državnom odvjetništvu predložilo da Vrhovnom sudu podnese zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti presude Visokog upravnog suda s ciljem njezina poništenja, što je 14. svibnja odbijeno⁹⁰. Visoki upravni sud donio je 27. svibnja 2021. dodatnu presudu u vezi s člankom 5. Zakona, kojom se potvrđuje presuda Upravnog suda donesena 19. prosinca 2020.⁹¹

Etička pravila za članove Vlade i saborske zastupnike nisu donesena, a „rotirajuća vrata” samo su djelomično uređena, kako je navedeno u Izvješću o vladavini prava za 2020.⁹² GRECO⁹³ je primijetio da ne postoji etički kodeks za članove Vlade⁹⁴ ni saborske zastupnike⁹⁵ te da su poduzeti određeni koraci kako bi se postupilo prema odgovarajućim preporukama⁹⁶. Pravila o rotirajućim vratima nisu ojačana te su i dalje uskog opsega⁹⁷. Rok iz

⁸⁴ Presuda Visokog upravnog suda od 10. prosinca 2020., Usž – 2745/18-5.

⁸⁵ Članak 5. Zakona odnosi se na načela kojih se dužnosnici moraju pridržavati u obnašanju svojih javnih dužnosti – postupati pošteno, savjesno, odgovorno i nepristrano čuvajući vlastitu vjerodostojnost i dostojanstvo.

⁸⁶ Prema presudi Visokog upravnog suda Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa može izricati sankcije samo za povrede s popisa u članku 42. tog zakona, što ne obuhvaća odredbe iz članka 5. Presuda Visokog upravnog suda od 10. prosinca 2020., Usž-2745/18-5.

⁸⁷ Ta presuda Visokog upravnog suda istodobno bi mogla utjecati i na slične tekuće postupke koje vodi Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa.

⁸⁸ GRECO, Peti evaluacijski krug: Sprječavanje korupcije i promicanje integriteta u izvršnoj vlasti (najviše izvršne dužnosti) i tijelima nadležnim za provedbu zakona, 24. ožujka 2020., t. 92.

⁸⁹ Gong, Pismo GRECO-u: Povjerenstvo ne smije biti uništeno, 4. veljače 2021.

⁹⁰ Visoki upravni sud izdao je 3. veljače 2021. priopćenje za medije o svojoj sudskoj praksi u području sukoba interesa, u kojem se navodi da su upravni sudovi nadležni za ocjenjivanje i osiguravanje zakonitosti odluka Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa te za osiguravanje sudske zaštite prava i pravnih interesa fizičkih i pravnih osoba i drugih stranaka povrijeđenih pojedinačnim odlukama ili postupanjem javnopravnih tijela. Sud je istaknuo i da borba protiv korupcije ne znači da sudovi moraju nekritički i bezuvjetno ocijeniti zakonitima sve odluke Povjerenstva, jer bi to učinilo besmislenom prethodno navedenu ulogu upravnih sudova u kontroli zakonitosti odluka koje donose javnopravna tijela. Priopćenje za medije Visokog upravnog suda od 3. veljače 2021.

Državno odvjetništvo odbilo je 14. svibnja 2021. prijedlog Povjerenstva povezan s presudom Visokog upravnog suda iz prosinca 2020. zato što je osoba na koju se odnosi, zagrebački gradonačelnik, u međuvremenu preminula.

⁹¹ Presuda Visokog upravnog suda od 27. svibnja 2020., Usž – 2889/20-2.

⁹² Izvješće o vladavini prava za 2020., Poglavlje za Hrvatsku, str. 11.

⁹³ U tijeku su pripreme za izradu etičkog kodeksa za saborske zastupnike i etičkog kodeksa za članove vlade.

⁹⁴ GRECO, Peti evaluacijski krug: Sprječavanje korupcije i promicanje integriteta u izvršnoj vlasti (najviše izvršne dužnosti) i tijelima nadležnim za provedbu zakona, 24. ožujka 2020., str. 15.–16.

⁹⁵ GRECO, Četvrti evaluacijski krug: Dopuna drugog izvješća o sukladnosti za Hrvatsku, 21. listopada 2020., str. 3.

⁹⁶ Nakon rasprave na sjednici predsjedništva radna skupina zadužena za izradu etičkog kodeksa za saborske zastupnike poslala je nacrt Odboru za ustav, Poslovnik i politički sustav.

odredbe kojom se državnim službenicima zabranjuje da prihvate posao u privatnom sektoru 12 mjeseci nakon prestanka obnašanja dužnosti⁹⁸. GRECO smatra prekratkim te je preporučio da se Povjerenstvu za odlučivanje o sukobu interesa dodijeli posrednička uloga u tom području.

Etički kodeks za državne službenike primjenjuje se na državnoj razini, no na lokalnoj i regionalnoj razini uglavnom nema etičkih kodeksa. Etički kodeks za državne službenike na državnoj razini postoji od 2011.⁹⁹ Međutim, na lokalnoj razini etički kodeksi za državne službenike postoje samo ako su ih donijele jedinice lokalne ili područne (regionalne) samouprave¹⁰⁰. Prema nacrtu prijedloga strategije sprječavanja korupcije za razdoblje od 2021. do 2030. godine, na razini lokalne ili područne (regionalne) samouprave na snazi su 142 etička kodeksa. Strategijom se predviđa povećanje njihova broja na 576 do 2030.

Od Izvješća o vladavini prava za 2020. postignut je određen napredak u području aktivnosti lobiranja za koje tek treba uvesti sveobuhvatno zakonodavstvo¹⁰¹. Programom vlade za razdoblje 2020. – 2024. i nacrtom prijedloga strategije sprječavanja korupcije za razdoblje od 2021. do 2030. godine predviđa se donošenje sveobuhvatnih propisa. U tu je svrhu Ministarstvo pravosuđa osnovalo radnu skupinu¹⁰². GRECO je također istaknuo potrebu da se reguliraju aktivnosti lobiranja jer njegove preporuke u tom području još nisu provedene¹⁰³.

Podnesen je velik broj žalbi u postupcima javne nabave, u kojima i dalje postoji velik rizik od korupcije. U nacrt prijedloga strategije sprječavanja korupcije za razdoblje od 2021. do 2030. godine navodi se da je javna nabava osjetljivo područje koje je izloženo riziku od korupcije¹⁰⁴. Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave neovisno je tijelo koje donosi odluke, nadležno za preispitivanje žalbi o javnim nabavama¹⁰⁵. S godinama joj se povećalo radno opterećenje: pri Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave bio je 2020. u tijeku žalbeni postupak za 66 % javnih nabava¹⁰⁶. Važna uloga Državne komisije za

⁹⁷ GRECO, Peti evaluacijski krug: Sprječavanje korupcije i promicanje integriteta u izvršnoj vlasti (najviše izvršne dužnosti) i tijelima nadležnim za provedbu zakona, str. 25.

⁹⁸ U članku 20. Zakona o sprječavanju sukoba interesa navedeno je da dužnosnici u roku od jedne godine nakon prestanka dužnosti ne smiju prihvatiti zaposlenje kod pravne osobe s kojom su bili u izravnom poslovnom odnosu.

⁹⁹ Etički kodeks državnih službenika, Narodne novine 40/201.

¹⁰⁰ Nacrt prijedloga Strategije sprječavanja korupcije za razdoblje od 2021. do 2030. godine, str. 64.

¹⁰¹ U Izvješću o vladavini prava za 2020. (Poglavlje za Hrvatsku, str. 11.) već je utvrđeno da takva podrobna pravila ne postoje za saborske zastupnike ni za nositelje najviših izvršnih funkcija.

¹⁰² Pisani doprinos Vlade Republike Hrvatske u kontekstu posjeta Hrvatskoj, Nacrt prijedloga Strategije sprječavanja korupcije za razdoblje od 2021. do 2030. godine, str. 46. i Vlada Republike Hrvatske, Program Vlade 2020. – 2024., str. 45. Radna skupina sastojat će se od predstavnika Vlade Republike Hrvatske, Državnog odvjetništva, Ureda povjerenika za informiranje, Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa, Agencije za zaštitu osobnih podataka, Hrvatskog društva lobista, organizacija civilnog društva Transparency International i Gong te članova akademske zajednice. Na sudjelovanje u radnoj skupini mogli bi biti pozvani i Hrvatska udruga poslodavaca te sindikati.

¹⁰³ GRECO, Peti evaluacijski krug: Sprječavanje korupcije i promicanje integriteta u izvršnoj vlasti (najviše izvršne dužnosti) i tijelima nadležnim za provedbu zakona, 24. ožujka 2020., str. 20.

¹⁰⁴ Nacrt prijedloga Strategije sprječavanja korupcije za razdoblje od 2021. do 2030. godine, str. 23.

¹⁰⁵ Prema članku 8. Zakona o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave Vlada, na temelju javnog poziva za slobodno radno mjesto, Saboru predlaže kandidate za imenovanje članovima Državne komisije, bez sudjelovanja neovisnog tijela. Sabor bi odlučivao i o mogućoj disciplinskoj odgovornosti njezinih članova.

¹⁰⁶ Informacije dobivene od Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave u okviru posjeta Hrvatskoj. Godišnje izvješće Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave za 2020. još nije dostupno.

kontrolu postupaka javne nabave prepoznata je i u nacrtu strategije sprječavanja korupcije, u kojem se predviđa daljnje jačanje pravnog okvira kojim je Državna komisija uređena¹⁰⁷. Važno je da se u reformi Državne komisije očuva njezina neovisnost, posebno u pogledu imenovanja i discipline njezinih članova, u skladu s pravom EU-a i uzimajući u obzir preporuke Vijeća Europe¹⁰⁸. Prema nacrtu prijedloga strategije sprječavanja korupcije za razdoblje od 2021. do 2030. godine zakonodavni okvir za javnu nabavu unaprijedit će se i jačanjem mehanizma nadzora i transparentnosti postupaka¹⁰⁹.

Ured pučke pravobraniteljice počeo je primati vanjske prijave zviždača. Nakon što je donesen Zakon o zaštiti prijavitelja nepravilnosti¹¹⁰, Ured pučke pravobraniteljice od 2019. može primati prijave o mogućim povredama dužnosti ili prijestupima. Prema informacijama Ureda pučke pravobraniteljice 2020. je obrađeno 45 pritužbi¹¹¹. U istom je razdoblju na temelju prijava zviždača otkriveno nekoliko istaknutih slučajeva korupcije¹¹².

Kako bi se smanjio rizik od korupcije u području javne nabave za vrijeme pandemije bolesti COVID-19, provedena su nova posebna osposobljavanja za službenike¹¹³. Kad je riječ o kaznenom progonu, zbog pandemije je odgođeno samo nekoliko aktivnosti Državnog odvjetništva Republike Hrvatske, a tijela za izvršavanje zakonodavstva radila su u dvije smjene kako bi smanjila rizik od kontakata¹¹⁴. Uz to Ministarstvo gospodarstva i održivog razvoja izdalo je posebne preporuke za jačanje sustava javne nabave u okolnostima pandemije¹¹⁵.

III. MEDIJSKI PLURALIZAM I SLOBODA MEDIJA

Sloboda izražavanja i informiranja zaštićene su Ustavom¹¹⁶, a medijski pluralizam jamči se različitim zakonima, prije svega Zakonom o elektroničkim medijima i Zakonom o medijima. Njima je uspostavljena Agencija za elektroničke medije (AEM), neovisno regulatorno tijelo za medije, i jamči se javna dostupnost informacija o vlasništvu nad medijima. U načelu je uspostavljen okvir za pristup informacijama i javnim dokumentima¹¹⁷. U tijeku je donošenje

¹⁰⁷ Nacrt prijedloga Strategije sprječavanja korupcije za razdoblje od 2021. do 2030. godine, str. 49.

¹⁰⁸ CM/Rec(2010)12, t. 66. and 69. Zahtjev neovisnosti, u skladu s pravom Unije, podrazumijeva da stegovni sustav za suce mora sadržavati potrebna jamstva kako bi se spriječilo da se taj sustav upotrijebi za politički nadzor nad sadržajem sudskih odluka. Npr. Sud Europske unije, presuda od 24. lipnja 2019., Komisija/Poljska, C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531, t. 77., presuda od 25. srpnja 2018., LM, C-216/18 PPU, ECLI:EU:C:2018:586, presuda od 5. srpnja 2016., *Ognyanov*, C-614/14, ECLI:EU:C:2016:514, i rješenje od 12. veljače 2019., *RH*, C-8/19, ECLI:EU:C:2019:110.

¹⁰⁹ Nacrt prijedloga Strategije sprječavanja korupcije za razdoblje od 2021. do 2030. godine, str. 51.

¹¹⁰ Zakon o zaštiti prijavitelja nepravilnosti.

¹¹¹ Od toga ih je 13 podneseno 2019., no predmeti su se i dalje obrađivali 2020.

¹¹² Telegram, *Ovo je bomba. Telegram otkriva tajnu snimku: ovako HDZ-ov gradonačelnik Požege diktira koje firme moraju dobiti poslove*, 12. siječnja 2021.; Večernji list, *Dosje o Bandićevoj poskupjelosti Žičari: Laži, aneksi, tužbe ljubavne afere, osvete...*, 29. studenoga 2020.; Večernji list, *USKOK i PNUSKOK provode izvide o sljemenskoj žičari*, 27. studenoga 2020.

¹¹³ Informacije koje je dostavila Hrvatska za Izvješće o vladavini prava za 2021., str. 24.

¹¹⁴ Informacije dobivene od PNUSKOK-a u okviru posjeta Hrvatskoj.

¹¹⁵ Preporuke Ministarstva gospodarstva, poduzetništva i obrta u vezi s pitanjima propisivanja i dostave jamstva za ozbiljnost ponude u novonastaloj situaciji izazvanoj epidemijom Corona virusom (<http://www.javnanabava.hr/default.aspx?id=7221>) i Preporuka Ministarstva gospodarstva, poduzetništva i obrta u vezi s provedbom postupka javnog otvaranja ponuda u novonastaloj situaciji izazvanoj epidemijom Corona virusom (<http://www.javnanabava.hr/default.aspx?id=7220>).

¹¹⁶ Ustav Republike Hrvatske, članak 38.

¹¹⁷ Izvješće o vladavini prava za 2020., Poglavlje za Hrvatsku.

izmjena Zakona o elektroničkim medijima kojima će se revidirana Direktiva o audiovizualnim medijskim uslugama prenijeti u nacionalno pravo¹¹⁸. Osim toga, Vlada namjerava ažurirati Zakon o medijima, drugi stup hrvatskog zakonodavnog okvira za rad medija, a izrada prijedloga očekuje se do kraja 2021.¹¹⁹

Predviđeni su novi zahtjevi za kvalifikacije mogućih članova upravljačkog tijela Agencije za elektroničke medije. Agenciji je na čelu ravnatelj, koji je ujedno i predsjednik njezina upravljačkog tijela, Vijeća za elektroničke medije. Financijska neovisnost Agencije zajamčena je time što je povezana s prihodom koji ostvaruju pružatelji usluga elektroničkih medija¹²⁰. Članove Vijeća imenuje Sabor običnom većinom na prijedlog Vlade na temelju javnog poziva za predlaganje kandidata¹²¹. Mogućnost da članovi Vijeća budu imenovani na više petogodišnjih mandata te presudan utjecaj saborske većine na imenovanje članova tog tijela predmet su kritike jer mogu dovesti u pitanje političku neovisnost tog regulatornog tijela¹²². Prijedlogom Zakona o elektroničkim medijima Vlada namjerava uvesti dodatne zahtjeve u pogledu obrazovanja, vještina i stručnog iskustva potencijalnih članova Vijeća¹²³.

Ne postoji neovisno, samoregulatorno vijeće za medije koje bi zastupalo i sektor tiskanih i sektor informativnih medija te izdavače i novinarska društva. Samoregulatorni Kodeks časti Hrvatskog novinarskog društva obuhvaća samo novinare zastupljene u tom društvu i čini se da nije općepriзнat dovoljno da bi zaštitio novinare u praksi¹²⁴. Ministarstvo kulture i medija razmatra davanje potpore uspostavi neovisnog, samoregulatornog vijeća za medije u okviru prijedloga novog Zakona o medijima¹²⁵.

Planirana su daljnja poboljšanja okvira za transparentnost informacija o vlasništvu nad medijima. Prema prijedlogu izmijenjenog Zakona o elektroničkim medijima Vlada namjerava dostupne informacije učiniti sveobuhvatnijima tako što će zahtijevati dostavljanje izvataka iz Registra stvarnih vlasnika i registraciju elektroničkih publikacija¹²⁶. Informacije o vlasništvu nad audiovizualnim i digitalnim medijima trenutačno su dostupne na internetskim stranicama Agencije za elektroničke medije. Informacije o tiskanim medijima prikuplja

¹¹⁸ Direktiva (EU) 2018/1808 o izmjeni Direktive 2010/13/EU o koordinaciji određenih odredaba utvrđenih zakonima i drugim propisima u državama članicama o pružanju audiovizualnih medijskih usluga (Direktiva o audiovizualnim medijskim uslugama) u pogledu promjenjivog stanja na tržištu.

¹¹⁹ Informacije koje je dostavila Hrvatska za Izvješće o vladavini prava za 2021., str. 28. Prema Svjetskom indeksu slobode medija Hrvatska se 2021. nalazi na 56. mjestu u svijetu i 22. mjestu među državama članicama EU-a (Reporter bez granica, Hrvatska). U Izvješću o praćenju medijskog pluralizma za 2021. navodi se da postoje srednji rizici u području temeljne zaštite, društvene uključenosti i političke neovisnosti te visok rizik u pogledu pokazatelja pluralizma tržišta (Izvješće o praćenju medijskog pluralizma za 2021., str. 8.).

¹²⁰ Izvješće o vladavini prava za 2020., Poglavlje za Hrvatsku, str. 9. Praćenje medijskog pluralizma za 2021., str. 10.

¹²¹ Informacije koje je dostavila Hrvatska za Izvješće o vladavini prava za 2021., str. 28.

¹²² Doprinos Centra za mirovne studije i Platforme za međunarodnu građansku solidarnost Hrvatske za Izvješće o vladavini prava za 2021., str. 3.–4. Izvješće o vladavini prava za 2020., Poglavlje za Hrvatsku, str. 13.; doprinos Hrvatskog novinarskog društva i Sindikata novinara Hrvatske za Izvješće o vladavini prava za 2021., str. 14.–15. Treba napomenuti da su do sada tri člana Vijeća ponovno imenovana različitim većinama u Saboru.

¹²³ Informacije koje je dostavila Hrvatska za Izvješće o vladavini prava za 2021., str. 28.

¹²⁴ Praćenje medijskog pluralizma za 2021., str. 11.

¹²⁵ Informacije koje je dostavila Hrvatska za Izvješće o vladavini prava za 2021., str. 28.

¹²⁶ Informacije koje je dostavila Hrvatska za Izvješće o vladavini prava za 2021., str. 30.

Gospodarska komora i objavljuju se u Narodnim novinama¹²⁷. U izvješću o praćenju medijskog pluralizma za 2021. utvrđen je srednji rizik za pokazatelj transparentnosti vlasništva nad medijima, čime se naglašava da u sadašnjem okviru identitet krajnjeg stvarnog vlasnika može biti prikriven¹²⁸. Dionici smatraju da postoji mogućnost da u upisnik koji vodi Agencija za elektroničke medije nisu upisane sve elektroničke publikacije¹²⁹. U skladu s Izvješćem o praćenju medijskog pluralizma za 2021. u Hrvatskoj vodeće medijske kuće imaju velik tržišni udio u različitim tržišnim segmentima¹³⁰.

Iako su uspostavljena osnovna pravila kojima se uređuje državno oglašavanje¹³¹, dionici izvješćuju da se takvim oglašavanjem često narušava politička neovisnost medijskih kuća, posebno na lokalnoj razini¹³². Zakonom o elektroničkim medijima propisano je da su tijela državne uprave kao i pravne osobe u pretežitom vlasništvu Republike Hrvatske dužne 15 % godišnjeg iznosa namijenjenog promidžbi svojih usluga ili aktivnosti utrošiti na oglašavanje u regionalnim ili lokalnim televizijskim ili radijskim programima¹³³. U Izvješću o praćenju medijskog pluralizma za 2021. zaključeno je da u sadašnjem okviru nakladnici radija često ovise o regionalnoj i lokalnoj politici, dok novinski nakladnici često podržavaju politike i stajališta u skladu s političkim stavovima vlasnika¹³⁴. Konkretno, često se smatra da regionalne i lokalne medijske kuće uvelike ovise o oglašavanju lokalnih tijela, što može dovesti do narušavanja uredničke neovisnosti¹³⁵.

Hrvatske su vlasti donijele određene mjere za medije kako bi smanjile utjecaj pandemije bolesti COVID-19. Uslijed pandemije zabilježena je smanjena prodaja novina i pad prihoda od oglašavanja te su mnoge medijske kuće smanjile plaće i otpuštale zaposlenike¹³⁶. Ta je situacija posebno pogodila slobodne novinare¹³⁷. Sindikat novinara Hrvatske smatra da su se radni uvjeti novinara tijekom pandemije znatno pogoršali¹³⁸. Medijskim kućama pružena je pomoć u okviru općih programa Vlade. U okviru odgovora na

¹²⁷ Informacije dobivene u okviru posjeta Hrvatskoj; doprinos Hrvatskog novinarskog društva i Sindikata novinara Hrvatske za Izvješće o vladavini prava za 2021., str. 17.

¹²⁸ Praćenje medijskog pluralizma za 2021., str. 10. U izvješću o praćenju medijskog pluralizma utvrđeno je da postoji visok rizik kad je riječ o povezanim pokazateljima koncentracije informativnih medija, koncentracije internetskih platformi i provedbe pravila o tržišnom natjecanju te održivosti medija.

¹²⁹ Doprinos Centra za mirovne studije i Platforme za međunarodnu građansku solidarnost Hrvatske za Izvješće o vladavini prava za 2021., str. 5.

¹³⁰ Praćenje medijskog pluralizma za 2021., str. 10.–11. Prema podacima ocijenjenima u Izvješću o praćenju medijskog pluralizma, četiri vodeća nakladnika audiovizualnih medija 2019. imala su tržišni udio od 96 %, a udio njihove publike 2020. bio je 56 %. Četiri vodeća nakladnika radija 2019. imala su tržišni udio od 70 %, a udio njihove publike 2020. bio je 39 %. Četiri vodeća nakladnika novina 2019. imala su tržišni udio od 71 %.” (Izvješće o praćenju medijskog pluralizma za 2021., str. 10.).

¹³¹ Izvješće o vladavini prava za 2020., Poglavlje za Hrvatsku, str. 13.

¹³² Doprinos Hrvatskog novinarskog društva i Sindikata novinara Hrvatske za Izvješće o vladavini prava za 2021., str. 16.–17. Informacije dobivene u okviru posjeta Hrvatskoj.

¹³³ Nacrtom revidiranog Zakona o elektroničkim medijima to se namjerava proširiti na elektroničke publikacije (uz obvezu objavljivanja relevantnih informacija na internetu).

¹³⁴ Praćenje medijskog pluralizma za 2021., str. 12.

¹³⁵ Doprinos Hrvatskog novinarskog društva i Sindikata novinara Hrvatske za Izvješće o vladavini prava za 2021., str. 16.–17. Informacije dobivene u okviru posjeta Hrvatskoj.

¹³⁶ Informacije dobivene od Sindikata novinara Hrvatske u okviru posjeta Hrvatskoj.

¹³⁷ Reporteri bez granica, Hrvatska; Informacije dobivene u okviru posjeta Hrvatskoj.

¹³⁸ Informacije dobivene od Sindikata novinara Hrvatske u okviru posjeta Hrvatskoj.

pozive dionika za pružanje pomoći Vlada je preko Agencije za elektroničke medije objavila javni poziv za potporu slobodnim novinarima i honorarnim medijskim djelatnicima¹³⁹.

Pristup informacijama zajamčen je zakonom, ali javna tijela znatno kasne s obradom zahtjeva koje podnesu novinari¹⁴⁰. Provedbu Zakona o pravu na pristup informacijama¹⁴¹ osigurava povjerenik za informiranje i njegov ured. U mnogim je slučajevima potrebna izravna intervencija Ureda povjerenika za informiranje kako bi se osiguralo postupanje po zahtjevima novinara za pristup informacijama¹⁴². Izvješće o praćenju medijskog pluralizma za 2021. ukazuje na srednji rizik povezan sa zaštitom prava na informacije¹⁴³. GRECO je preporučio poduzimanje mjera za bolju provedbu odluka Povjerenika za informiranje u skladu sa zakonom¹⁴⁴.

Uspostavljen je pravni okvir za zaštitu novinara, ali oni se i dalje suočavaju s govorom mržnje i prijetnjama na internetu i izvan njega¹⁴⁵. Brojni istaknuti slučajevi odnosili su se na verbalne napade političara na novinare, što je istaknulo napetosti u odnosu između nekih političara i medija¹⁴⁶. Nadalje, dionici su izrazili ozbiljnu zabrinutost zbog toga što je Hrvatska radiotelevizija navodno otpustila ili prijetila otkazom predstavnicima Sindikata novinara Hrvatske i Hrvatskog novinarskog društva¹⁴⁷. Platforma Vijeća Europe za promicanje zaštite novinarstva i sigurnosti novinara zabilježila je od listopada 2020. pet upozorenja koja se odnose na događanja u Hrvatskoj, posebno u pogledu slučajeva prijetnji ili uvreda upućenih novinarima te tužbe zbog klevete protiv jedne medijske kuće¹⁴⁸. Iako su 2020. zabilježeni i slučajevi fizičkih napada na novinare, čini se da to nije raširena pojava, a policijska tijela istražuju takve slučajeve¹⁴⁹.

¹³⁹ Informacije koje je dostavila Hrvatska za Izvješće o vladavini prava za 2021., str. 29.; informacije dobivene od Ministarstva kulture i medija u okviru posjeta Hrvatskoj.

¹⁴⁰ Praćenje medijskog pluralizma za 2021., str. 9. Izvješće o vladavini prava za 2020., Poglavlje za Hrvatsku, str. 15.; doprinos Hrvatskog novinarskog društva i Sindikata novinara Hrvatske za Izvješće o vladavini prava za 2021., str. 20.

¹⁴¹ Zakon o pravu na pristup informacijama.

¹⁴² Doprinos Hrvatskog novinarskog društva i Sindikata novinara Hrvatske za Izvješće o vladavini prava za 2021., str. 20.; informacije dobivene od Ureda povjerenika za informiranje u okviru posjeta Hrvatskoj.

¹⁴³ Praćenje medijskog pluralizma za 2021., str. 9.

¹⁴⁴ GRECO, Peti evaluacijski krug, Evaluacijsko izvješće za Hrvatsku, Sprječavanje korupcije i promicanje integriteta u izvršnoj vlasti (najviše izvršne dužnosti) i tijelima nadležnim za provedbu zakona, 24. ožujka 2020., str. 19.

¹⁴⁵ Izvješće o vladavini prava za 2020., Poglavlje za Hrvatsku, str. 14. Reporteri bez granica, Hrvatska; Europski centar za slobodu tiska i medija, Platforma za mapiranje slobode medija; Praćenje medijskog pluralizma za 2021., str. 15.

¹⁴⁶ Informacije dobivene u okviru posjeta Hrvatskoj; Europski centar za slobodu tiska i medija, Platforma za mapiranje slobode medija; Vijeće Europe, Platforma za zaštitu novinarstva i sigurnost novinara (2021.), *Predsjednik Hrvatske Zoran Milanović verbalno napao novinare HRT-a*, br. 89/2021.

¹⁴⁷ Vijeće Europe (2021.), Platforma za zaštitu novinarstva i sigurnost novinara, *Predsjednica Sindikata novinara Hrvatske Maja Sever dobila upozorenje pred otkaz*, br. 40/2021.; Hrvatsko novinarsko društvo, *Bačićev progon čelnih ljudi HND-a i Sindikata novinara novi je udar na slobodu medija*, 13. ožujka 2021.

¹⁴⁸ Vijeće Europe, Platforma za promicanje zaštite novinarstva i sigurnosti novinara. U trenutku izrade ovog izvješća hrvatske su vlasti dostavile odgovore na tri od pet slučajeva (pri čemu su posljednja dva slučaja prijavljena u travnju i svibnju 2021.). Četiri slučaja mogu se svrstati u kategoriju „Uznemiravanje i zastrašivanje novinara”, a jedan u kategoriju „Druge radnje koje negativno utječu na slobodu medija”.

¹⁴⁹ Informacije koje je dostavio Osservatorio Balcani Caucaso Transeuropa za Izvješće o vladavini prava za 2021., str. 9.; informacije dobivene u okviru posjeta Hrvatskoj.

Posebno i dalje zabrinjava velik broj strateških tužbi protiv javnog sudjelovanja (SLAPP) usmjerenih protiv novinara.¹⁵⁰ U anketi Hrvatskog novinarskog društva u travnju 2021. izbrojene su 924 aktivne tužbe protiv novinara i medija u Hrvatskoj¹⁵¹ (2020. bilo ih je 905¹⁵²). Društvo ističe da te tužbe imaju velik utjecaj na predmetne medijske kuće i posebno ugrožavaju manje, lokalne medijske kuće i slobodne novinare¹⁵³. Među takvim su slučajevima tužbe protiv novinara koje su pokrenuli istaknuti političari ili javni dužnosnici¹⁵⁴. Iako sudovi često odlučuju u korist novinara¹⁵⁵, strateške tužbe protiv javnog sudjelovanja predstavljaju znatan financijski rizik za novinare i mogu imati vrlo zastrašujući učinak. Mnoge strateške tužbe protiv javnog sudjelovanja pokrenute protiv novinara temelje se na optužbi za klevetu¹⁵⁶. Dionici su pozvali Vladu da riješi to pitanje, uključujući dekriminalizaciju klevete¹⁵⁷. Hrvatska tijela osnovala su savjetodavnu stručnu skupinu za političke inicijative za suzbijanje strateških tužbi protiv javnog sudjelovanja.

IV. OSTALA INSTITUCIJSKA PITANJA POVEZANA SA SUSTAVOM PROVJERE I RAVNOTEŽE

Hrvatska ima jednodomni parlamentarni sustav vlasti u kojem Ustavni sud može provoditi *ex post* ocjene ustavnosti, među ostalim u konkretnim predmetima koji se temelje na ustavnoj tužbi. Nacrte zakona mogu predlagati svi saborski zastupnici i članovi Vlade. Pučki pravobranitelj, odgovoran za promicanje i zaštitu ljudskih prava i sloboda, Povjerenik za informiranje i Pravobranitelj za ravnopravnost spolova¹⁵⁸, koji ima ulogu tijela za ravnopravnost, neovisna su tijela koja su dio sustava provjere i ravnoteže

Iako su javna savjetovanja sastavni dio zakonodavnog postupka, dionici smatraju da je sudjelovanje građana više formalnost nego što oni mogu utjecati na materiju. Javna savjetovanja provode se na središnjem državnom portalu za savjetovanja („e-Savjetovanja”). Vladin Ured za zakonodavstvo koordinira savjetovanja s javnošću i upravlja portalom. Broj savjetovanja s javnošću provedenih u jednoj godini uglavnom je u porastu¹⁵⁹. U okviru svojih

¹⁵⁰ Informacije dobivene u okviru posjeta Hrvatskoj; doprinos Kuće ljudskih prava Zagreb za Izvješće o vladavini prava za 2021., str. 8.

¹⁵¹ Hrvatsko novinarsko društvo, *U Hrvatskoj trenutno aktivno najmanje 924 tužbi protiv novinara i medija*, 16. travnja 2021.

¹⁵² Hrvatsko novinarsko društvo, *HND-ova anketa: u Hrvatskoj aktivno najmanje 905 tužbi protiv novinara i medija*, 1. svibnja 2020.

¹⁵³ Hrvatsko novinarsko društvo, *U Hrvatskoj trenutno aktivno najmanje 924 tužbi protiv novinara i medija*, 16. travnja 2021.

¹⁵⁴ Npr. Vijeće Europe, Platforma za zaštitu novinarstva i sigurnost novinara (2021.), Tužba za klevetu protiv medijske kuće INDEX d.o.o., br. 80/2021.; Europski centar za slobodu tiska i medija, Platforma za mapiranje slobode medija; Hrvatsko novinarsko društvo, *U Hrvatskoj trenutno aktivno najmanje 924 tužbi protiv novinara i medija*, 16. travnja 2021.

¹⁵⁵ Reporter bez granica, Hrvatska. Informacije dobivene u okviru posjeta Hrvatskoj.

¹⁵⁶ Praćenje medijskog pluralizma za 2021., str. 9. Hrvatsko novinarsko društvo, *U Hrvatskoj trenutno aktivno najmanje 924 tužbi protiv novinara i medija*, 16. travnja 2021.; informacije dobivene u okviru posjeta Hrvatskoj.

¹⁵⁷ Doprinos Hrvatskog novinarskog društva i Sindikata novinara Hrvatske za Izvješće o vladavini prava za 2021., str. 18.; informacije dobivene u okviru posjeta Hrvatskoj.

¹⁵⁸ Treba napomenuti da se mandat pravobranitelja za ravnopravnost spolova može prekinuti ako se njegovo/njezino godišnje izvješće odbije u Parlamentu.

¹⁵⁹ U 2019. provedeno je 1 031 savjetovanje s javnošću. Broj savjetovanja s javnošću raste s godinama (2012. provedena su samo 144 savjetovanja). U 2020. na portalu je provedeno 761 savjetovanje, u kojima je sudjelovalo 7 211 korisnika. Primljeno je 21 798 komentara, od kojih je do svibnja 2021. prihvaćeno njih 3 321, 2 057 komentara djelomično je prihvaćeno, 4 902 komentara nisu prihvaćena, a 10 519 komentara primljeno je na znanje. Na 999 komentara nije odgovoreno. Prosječno trajanje savjetovanja za sve vrste propisa 2020. bilo je 17 dana. Podaci Vladina Ureda za zakonodavstvo.

redovnih aktivnosti Ured povjerenika za informiranje pratio je način provedbe savjetovanja 2020.¹⁶⁰ Kao i prethodnih godina, nepravilnosti su se najčešće odnosile na trajanje savjetovanja i nepostojanje obrazloženja za skraćivanje roka, a u primjedbama se upozorilo i na neobjavljivanje izvješća o provedenom savjetovanju i nedonošenje ili neobjavljivanje planova savjetovanja s javnošću. Nadalje, dionici, uključujući civilno društvo i nevladine organizacije, savjetovanja s javnošću smatraju formalističkim, a ne sadržajnim¹⁶¹. U 2021. planiraju se poboljšanja portala e-Savjetovanja, prije svega usmjerena na proširenje i nadogradnju postojećih funkcija.

Planira se poboljšanje provedbe regulatorne politike. U ožujku 2021. Vladin Ured za zakonodavstvo pokrenuo je projekt tehničke potpore¹⁶² za jačanje analitičkih kapaciteta za primjenu odgovarajućih metodoloških alata i postupaka za provedbu *ex ante* i *ex post* procjena učinka propisa. U okviru tog projekta primjena povezanih metodologija i postupaka uvela bi se u najrelevantnija javna tijela putem osposobljavanja koja bi se provodila među ključnim akterima i dionicima u sustavu procjene učinka propisa, primjerice u resornim ministarstvima. Cilj je unaprijediti ukupni kapacitet i regulatornu učinkovitost, no i dalje su prisutni problemi neuključivanja sekundarnog zakonodavstva i ograničenih resursa na lokalnoj i regionalnoj razini¹⁶³. Osim toga, još uvijek postoje nedostaci u provedbi procjene učinka propisa. Procjene učinka propisa uglavnom provode ministarstva, dok Vladin Ured za zakonodavstvo provodi osposobljavanja u području metodologije i nomotehnike. Nadležnost Ureda za zakonodavstvo ograničena je na nadzor procjene učinaka primarnog zakonodavstva. Slijedom toga, ne procjenjuje se učinak podzakonskih akata, osim „MSP testa”¹⁶⁴. Osim toga, javnim tijelima, a posebno lokalnim i regionalnim tijelima, nedostaje ljudskih resursa i iskustva za djelotvornu provedbu regulatorne politike¹⁶⁵.

Mjere povezane s pandemijom bolesti COVID-19 donesene su na temelju dvaput izmijenjenog zakona o zaraznim bolestima. Hrvatska nije proglasila izvanredno stanje, Umjesto toga, mjere za suočavanje s pandemijom bolesti COVID-19 donesene su na temelju Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti i Zakona o sustavu civilne zaštite, koji su od početka pandemije dvaput izmijenjeni¹⁶⁶. Ustavnost i zakonitost izmijenjenog pravnog okvira i uvedenih posebnih mjera ograničavanja osporavane su pred Ustavnim sudom, ali on je potvrdio njihovu usklađenost s Ustavom. Sud je razmatrao i prijedloge pojedinaca za ocjenu ustavnosti i zakonitosti određenih povezanih odluka koje je donio Stožer civilne zaštite. Sud je potvrdio zakonitost tih odluka i naveo da su imale legitiman cilj zaštite života i zdravlja ljudi te da su bile nužne za ostvarivanje tog cilja. U zasebnom postupku pokrenutom na

¹⁶⁰ (<https://www.pristupinfo.hr/dokumenti-i-publikacije/izvjesca-o-provedbi-zppi/>)

¹⁶¹ Doprinos Centra za mirovne studije i Platforme za međunarodnu građansku solidarnost Hrvatske (CROSOL) za Izvješće o vladavini prava za 2021., str. 8. Doprinos Europskog građanskog foruma (Gong) za Izvješće o vladavini prava za 2021., str. 19. Doprinos organizacije ILGA-Europe za Izvješće o vladavini prava za 2021., str. 18. Doprinos Europske mreže nacionalnih institucija za ljudska prava za Izvješće o vladavini prava za 2021., str. 82.

¹⁶² Instrument za tehničku potporu 21HR31, Jačanje provedbe procjene učinaka propisa.

¹⁶³ *Regulatory Policy in Croatia: Implementation is Key* (Regulatorna politika u Hrvatskoj: ključ je u provedbi), OECD-ova preispitivanja regulatornih reformi, 2019., str. 105.

¹⁶⁴ Zakon o procjeni učinaka propisa, Uredba o provedbi postupka procjene učinaka propisa, Uredba o provedbi MSP testa i strategija procjene učinaka propisa.

¹⁶⁵ *Regulatory Policy in Croatia: Implementation is Key* (Regulatorna politika u Hrvatskoj: ključ je u provedbi), OECD-ova preispitivanja regulatornih reformi, 2019., str. 105.

¹⁶⁶ Sabor je izmjene donio u travnju i prosincu 2020.

vlastitu inicijativu utvrdio je da jedna mjera koju je donio Stožer civilne zaštite nije u skladu sa zahtjevom proporcionalnosti¹⁶⁷.

Ustavni sud presudio je da bi Sabor trebao pronaći alternativne načine da osigura sudjelovanje zastupnika tijekom pandemije bolesti COVID-19. Sabor je nastavio s radom tijekom pandemije bolesti COVID-19 i u razdoblju nakon potresa u prosincu 2020. U travnju 2020. dopunjen je njegov Poslovnik tako što je za posebne situacije uvedeno ograničenje broja zastupnika koji istodobno mogu biti prisutni u dvorani za sjednice i dodatno je smanjeno trajanje rasprava. Ustavni sud proglasio je u listopadu 2020. te dopune neustavnima te je naveo da postoje tehničke mogućnosti za organizaciju rada Sabora tako da se ne ograničava sudjelovanje zastupnika na plenarnim sjednicama i drugim raspravama. U studenome 2020. donesena je nova dopuna Poslovnika kako bi svi zastupnici mogli sudjelovati u raspravama. Sjednice se održavaju u više dvorana istodobno, uključujući upotrebu uređaja za pristup na daljinu. Međutim, informatički sustav ne omogućava bilježenje glasova svakog pojedinog saborskog zastupnika, a sudjelovanje na daljinu moguće je samo za one zastupnike koji su u samoizolaciji odnosno izolaciji. Kad je riječ o parlamentarnom nadzoru mjera povezanih s bolešću COVID-19, Sabor je u prosincu 2020. zatražio od Vlade da mu, sve dok je na snazi odluka o proglašenju epidemije, tri puta godišnje podnosi izvješće o učincima provedbe Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti¹⁶⁸. U siječnju 2021. Vlada je podnijela prvo izvješće, kojim je obuhvaćeno razdoblje od ožujka 2020. do siječnja 2021. i koje je Sabor prihvatio većinom glasova. Kad je riječ o zakonodavnom postupku, od siječnja 2020. do ožujka 2021. 51 % zakona doneseno je hitnim postupkom, što je manje nego 2019.¹⁶⁹ Velik dio tih zakona odnosio se na pandemiju bolesti COVID-19.

Pučki pravobranitelj počeo je izvršavati svoje nove ovlasti. Sabor je 2020. donio novi Poslovnik pučkog pravobranitelja, kojim je u okviru Ureda pravobranitelja osnovan novi odjel za zaštitu zviždača, nakon čega je imenovan jedan dodatni član osoblja zadužen za te zadaće¹⁷⁰. Pučki pravobranitelj tvrdi da mu Ministarstvo unutarnjih poslova i dalje odbija pristup informacijama o postupanju s nezakonitim migrantima¹⁷¹. S obzirom na to, pitanje omogućavanja pristupa predstavnicima Ureda pučkog pravobranitelja, na temelju tumačenja relevantnog nacionalnog prava, i dalje je predmet rasprave između pravobranitelja i Ministarstva unutarnjih poslova. Preporuke Europske mreže nacionalnih institucija za ljudska

¹⁶⁷ Odluka Ustavnog suda od 14. rujna 2020., U-II-2379/2020.

¹⁶⁸ Informacije koje je dostavila Hrvatska za Izvješće o vladavini prava za 2021., str. 36.

¹⁶⁹ Iako se udio takvih zakona smanjio s otprilike 82 % u 2014. na 28 % u 2016., ponovno se povećao na otprilike 56 % u 2019.

¹⁷⁰ Doprinis Europske mreže nacionalnih institucija za ljudska prava za Izvješće o vladavini prava za 2021., str. 78.

¹⁷¹ U skladu s člancima 4., 19. i 20. Fakultativnog protokola uz Konvenciju protiv mučenja i drugih okrutnih, neljudskih ili ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja (OPCAT) i člancima 3. i 5. Zakona o nacionalnom preventivnom mehanizmu, pravobranitelj je u izvršavanju mandata nacionalnog preventivnog mehanizma ovlašten za nenajavljeno posjećivanje mjesta na kojima se nalaze ili bi se mogle nalaziti pritvorene osobe te ima pravo na slobodan pristup informacijama o postupanju s tim osobama. O toj je praksi Sabor obaviješten u nekoliko navrata, a u godišnjim izvješćima za 2019. i 2020. pučki pravobranitelj izdao je preporuku Ministarstvu unutarnjih poslova da osoblju Ureda pučkog pravobranitelja i Nacionalnog preventivnog mehanizma omogući nenajavljen i slobodan pristup podacima o nezakonitim migrantima u skladu s odredbama OPCAT-a, Zakona o Nacionalnom preventivnom mehanizmu i Zakona o pučkom pravobranitelju. Doprinis Europske mreže nacionalnih institucija za ljudska prava za Izvješće o vladavini prava za 2021., str. 78.–79.

prava¹⁷² da se nacionalnim institucionalnim strukturama kao što je pravobranitelj omogući pristup informacijama kako bi se osigurale neovisne, pravilne i brze istrage posebno su relevantne s obzirom na navode o prisilnom vraćanju na vanjskim granicama¹⁷³ i kako bi se osiguralo da se temeljna prava poštuju u svakom trenutku. Hrvatska su tijela u suradnji s Europskom komisijom, agencijama EU-a i relevantnim dionicima, uključujući pravobranitelja, uspostavila neovisan mehanizam praćenja za nadzor granica, koji je uveden 8. lipnja 2021.

Vlada još uvijek priprema Nacionalnu strategiju stvaranja poticajnog okruženja za razvoj civilnoga društva od 2021. do 2027. godine¹⁷⁴. Kako je utvrđeno u Izvješću o vladavini prava za 2020., predviđenom Nacionalnom strategijom namjerava se dodatno poboljšati sustav pravne, financijske i institucionalne potpore za aktivnosti organizacija civilnog društva koje se smatraju važnima za socioekonomski razvoj Hrvatske te oblikovanje i provedbu relevantnih politika EU-a i međunarodnih politika. Vladin Ured za udruge planira putem javnog poziva uključiti organizacije civilnog društva u stručnu radnu skupinu. Uz to, i dalje organizira Dane otvorenih vrata udruga¹⁷⁵. Smatra se da je građanski prostor u Hrvatskoj sužen¹⁷⁶. Ured pravobranitelja pokrenuo je 2020. slučaj u vezi s građanskim prostorom i borbama za ljudska prava u kontekstu pandemije bolesti COVID-19¹⁷⁷.

¹⁷² Nacionalna izvješća koja su sastavile francuska (CNCDH), hrvatska, grčka, srpska i slovenska nacionalna institucija za ljudska prava, [datum – umetnuti].

¹⁷³ Asylum Information Database (Baza podataka o azilu), *Country Report Croatia, 2020 update* (Izvješće za Hrvatsku, ažurirano 2020.).

¹⁷⁴ Izvješće o vladavini prava za 2020., Poglavlje za Hrvatsku, str. 16.–17.

¹⁷⁵ Informacije koje je dostavila Hrvatska za Izvješće o vladavini prava za 2021., str. 39.–40.

¹⁷⁶ Ocjena CIVICUS-a; postoji pet ocjena: otvoren, sužen, ometan, potisnut i zatvoren.

¹⁷⁷ Doprinos Europske mreže nacionalnih institucija za ljudska prava za Izvješće o vladavini prava za 2021., str. 80.

Prilog I.: Popis izvora*

* Odgovori primljeni u kontekstu savjetovanja za Izvješće o vladavini prava za 2021. dostupni su na <https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism/2021-rule-law-report-targeted-stakeholder-consultation>.

Udruga hrvatskih sudaca (2021.), *Priopćenje za javnost od 29. travnja 2021.*, (<http://uhs.hr/archives/1544>).

Asylum Information Database, *Country Report Croatia, 2020 update*, (https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2021/05/AIDA-HR_2020update.pdf).

Centar za mirovne studije i Platforma za međunarodnu građansku solidarnost Hrvatske (2021.), *Doprinos za Izvješće o vladavini prava za 2021.*

Vijeće Europe (2021.), Platforma za zaštitu novinarstva i sigurnost novinara, *Predsjednica Sindikata novinara Hrvatske Maja Sever dobila upozorenje pred otkaz*, br. 40/2021.

Vijeće Europe, Platforma za zaštitu novinarstva i sigurnost novinara (2021.), *Tužba za klevetu protiv medijske kuće INDEX d.o.o.*, br. 80/2021.

Hrvatsko novinarsko društvo (2021.), *Bačićev progon čelnih ljudi HND-a i Sindikata novinara novi je udar na slobodu medija*, 13. ožujka 2021. (<https://www.hnd.hr/bacicev-progon-celnih-ljudi-hnd-a-i-sindikata-novinara-novi-je-udar-na-slobodu-medija>).

Hrvatsko novinarsko društvo i Sindikat novinara Hrvatske (2021.), *Doprinos za Izvješće o vladavini prava za 2021.*

Hrvatsko novinarsko društvo (2020.), *HND-ova anketa: u Hrvatskoj aktivno najmanje 905 tužbi protiv novinara i medija*, 1. svibnja 2020., (<https://www.hnd.hr/hnd-ova-anketa-u-hrvatskoj-aktivno-najmanje-905-tuzbi-protiv-novinara-i-medija>).

Hrvatsko novinarsko društvo (2021.), *U Hrvatskoj trenutno aktivno najmanje 924 tužbi protiv novinara i medija*, 16. travnja 2021., (<https://www.hnd.hr/anketa-hnd-a-u-hrvatskoj-trenutno-aktivno-najmanje-924-tuzbi-protiv-novinara-i-medija>).

Hrvatski Sabor, *Strategija suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020. godine*, 27. veljače 2015., (https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2015_03_26_545.html).

Nacrt prijedloga Strategije sprječavanja korupcije za razdoblje od 2021. do 2030. godine, kako je objavljen za javno savjetovanje, 25. lipnja 2021., (<https://esavjetovanja.gov.hr/ECon/MainScreen?entityId=16930>).

Etičko vijeće Vrhovnog suda, *Etičko vijeće Vrhovnog suda Republike Hrvatske odlučilo o prigovorima sudaca u postupku ocjene postojanja povrede Kodeksa sudačke etike*, priopćenje za medije od 31. svibnja 2021., (<http://www.vsrh.hr/EasyWeb.asp?pcpid=560>; <http://www.vsrh.hr/CustomPages/Static/HRV/Files/2021dok/Priopcenja/Ev%205-2021-3.pdf>; <http://www.vsrh.hr/CustomPages/Static/HRV/Files/2021dok/Priopcenja/Ev%207-2021-4.pdf>; <http://www.vsrh.hr/CustomPages/Static/HRV/Files/2021dok/Priopcenja/Ev%208-2021-3.pdf>; <http://www.vsrh.hr/CustomPages/Static/HRV/Files/2021dok/Priopcenja/Ev%208-2021-4.pdf>).

Europski građanski forum (GONG) (2021.), *Doprinos za Izvješće o vladavini prava za 2021.*

Europska komisija (2019.–2021.), *Pregled stanja u području pravosuđa u EU-u*.

Europska mreža nacionalnih institucija za ljudska prava (2021.), *Doprinos za Izvješće o vladavini prava za 2021.*

Opća sjednica Vrhovnog suda (2021.), *Priopćenje za medije od 18. svibnja 2021.*, (<http://www.vsrh.hr/EasyWeb.asp?pcpid=560>).

Opća sjednica Vrhovnog suda Republike Hrvatske (2021.), *Priopćenje za medije od 26. ožujka 2021.*, (<http://www.vsrh.hr/EasyWeb.asp?pcpid=560>).

- GONG (2021), *Pismo GRECO-u: Povjerenstvo ne smije biti uništeno*, 4. veljače 2021., (<https://www.gong.hr/hr/dobra-vladavina/antikorupcijska-politika/povjerenstvo-ne-smije-bit-uništeno/>).
- GRECO (2020.), *Peti evaluacijski krug, Evaluacijsko izvješće za Hrvatsku, Sprječavanje korupcije i promicanje integriteta u izvršnoj vlasti (najviše izvršne dužnosti) i tijelima nadležnim za provedbu zakona*, 24. ožujka 2020., (<https://rm.coe.int/fifth-round-evaluation-report-on-croatia-preventing-corruption-and-pro/16809cff22>).
- GRECO (2020.), *Peti evaluacijski krug: Sprječavanje korupcije i promicanje integriteta u izvršnoj vlasti (najviše izvršne dužnosti) i tijelima nadležnim za provedbu zakona*, 24. ožujka 2020., (<https://rm.coe.int/fifth-round-evaluation-report-on-croatia-preventing-corruption-and-pro/16809cff22>).
- GRECO, *Četvrti evaluacijski krug, Dopuna drugog izvješća o sukladnosti za Hrvatsku*, 21. listopada 2020., (<https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of/1680a010c3>).
- Visoki upravni sud, *Priopćenje za medije od 3. veljače 2021.*, (<https://sudovi.hr/sites/default/files/priopcenja/2021-02/Visoki%20upravni%20sud%20Republike%20Hrvatske%20-%20priop%C4%87enje%20za%20javnost%203.%20velja%C4%8De%202021.pdf>).
- Kuća ljudskih prava Zagreb (2021.), *Doprinos za Izvješće o vladavini prava za 2021.*
- ILGA-Europe (2021), *Doprinos za Izvješće o vladavini prava za 2021.*
- Odluka Ustavnog suda od 14. rujna 2020., *U-II-2379/2020*, (https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/full/2020_09_105_1969.html).
- Odluka Ustavnog suda od 2. srpnja 2019., *U-III-673/2018*, (<https://sljeme.usud.hr/usud/praksaw.nsf/fOdluka.xsp?action=openDocument&documentId=C12570D30061CE54C125842D00218646>).
- Odluka Ustavnog suda od 23. ožujka 2021., *U-I-1039/2021*, ([https://sljeme.usud.hr/Usud/Praksaw.nsf/C12570D30061CE54C12586A200446E08/\\$FILE/U-I-1039-2021%20i%20dr.pdf](https://sljeme.usud.hr/Usud/Praksaw.nsf/C12570D30061CE54C12586A200446E08/$FILE/U-I-1039-2021%20i%20dr.pdf)).
- Odluka Ustavnog suda od 3. studenoga 2020., *U-I-4658/2019*, ([https://sljeme.usud.hr/Usud/Praksaw.nsf/C12570D30061CE54C1258615004B58C4/\\$FILE/U-I-4658-2019%20i%20dr.pdf](https://sljeme.usud.hr/Usud/Praksaw.nsf/C12570D30061CE54C1258615004B58C4/$FILE/U-I-4658-2019%20i%20dr.pdf)).
- Presuda Visokog upravnog suda od 10. prosinca 2020., *Usž-2745/18-5*, (https://www.sukobinteresa.hr/sites/default/files/akti/2021/milan_bandic_p-130-14_presuda_visokog_upravnog_suda_republike_hrvatske.pdf).
- Presuda Visokog upravnog suda od 12. rujna 2019., *Usž-1948/19-2*, (<https://www.sukobinteresa.hr/sites/default/files/akti/2019/p-73-18-19-27.pdf>).
- Presuda Visokog upravnog suda od 27. svibnja 2020., *Usž – 2889/20-2*, (https://www.sukobinteresa.hr/sites/default/files/akti/2021/andrej_plenkovic_p-381-18_presuda_visokog_upravnog_suda_usz-2889-20.pdf).
- Novi list (2021.), *Raspisan novi poziv za predsjednika Vrhovnog suda, rok za candidature je 30 dana*, 31. ožujka 2021., (https://www.novilist.hr/novosti/hrvatska/raspisan-novi-poziv-za-predsjednika-vrhovnog-suda/?meta_refresh=true).
- Ured predsjednika Republike, (2021.), *Priopćenje za medije od 8. ožujka 2021.*, (<https://www.predsjudnik.hr/vijesti/predsjudnik-republike-predlozio-je-zlatu-durdevic-za-predsjudnicu-vrhovnog-suda-republike-hrvatske/>).

- Ured predsjednika Republike, (2021.), *Priopćenje za medije od 25. ožujka 2021.*, (<https://www.predsjednik.hr/vijesti/ured-predsjednika-republike-hrvatske-uputio-dopis-drzavnom-sudbenom-vijecu/>).
- Osservatorio Balcani Caucaso Transeuropa (2021), *Doprinos za Izvješće o vladavini prava za 2021.*
- Vrhovni sud Republike Hrvatske (2021.), *Priopćenje za medije od 18. svibnja 2021.*, (<http://www.vsrh.hr/EasyWeb.asp?pcpid=560>).
- Vrhovni sud Republike Hrvatske (2021.), *Pritužba predsjednika Vrhovnog suda*, 5. ožujka 2021., (<http://www.vsrh.hr/CustomPages/Static/HRV/Files/2021dok/Priopcenja/Prituzba-2021.pdf>).
- Telegram (2021.), *Ovo je bomba. Telegram otkriva tajnu snimku: ovako HDZ-ov gradonačelnik Požege diktira koje firme moraju dobiti poslove*, 12. siječnja 2021., (<https://www.telegram.hr/politika-kriminal/ovo-je-bomba-telegram-otkriva-tajnu-snimku-ovako-hdz-ov-gradonacelnik-pozege-diktira-koje-firme-moraju-dobiti-poslove/>).
- Nacionalna izvješća koja su sastavile francuska (CNC DH), hrvatska, grčka, srpska i slovenska nacionalna institucija za ljudska prava, [datum – umetnuti], (<http://ennhri.org/rights-at-borders/>).
- Večernji list (2020.), *Dosje o Bandićevoj poskupjelost Žičari: Laži, aneksi, tužbe ljubavne afere, osvete...*, 29. studenoga 2020., (<https://www.vecernji.hr/vijesti/dosje-o-bandicevoj-poskupjelost-zicari-lazi-aneksi-tuzbe-ljubavne-afere-osvete-1449799>).
- Večernji list (2020.), *USKOK i PNUSKOK provode izvide o sljemenskoj žičari*, 27. studenoga 2020., (<https://www.vecernji.hr/vijesti/uskok-i-pnuskok-provode-izvide-o-sljemenskoj-zicari-1449498>).

Prilog II.: Posjet Hrvatskoj

Službe Komisije održale su virtualne sastanke u travnju i svibnju 2021. sa sljedećim dionicima:

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

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

- organizacijom Amnesty International,
- Centrom za reproduktivna prava,
- CIVICUS-om,
- Unijom za građanske slobode u Europi,
- mrežom „Civilno društvo Europe”,
- Konferencijom europskih crkava,
- organizacijom EuroCommerce,
- Europskim centrom za neprofitno pravo,
- Europskim centrom za slobodu tiska i medija,
- Europskim građanskim forumom,
- Europskom federacijom novinara,
- Europskim partnerstvom za demokraciju,
- Europskim forumom mladih,
- zakladom Front Line Defenders,
- Zakladom Kuće ljudskih prava,
- organizacijom Human Rights Watch,

- organizacijom ILGA-Europe,
- Međunarodnom komisijom pravnika,
- Međunarodnom federacijom za ljudska prava,
- Europskom mrežom Međunarodne federacije za planirano roditeljstvo (IPPF EN),
- Međunarodnim institutom za medije,
- Nizozemskim helsinškim odborom,
- Institutom za europsku politiku otvorenog društva,
- organizacijom Philanthropy Advocacy,
- organizacijom Protection International,
- Reporterima bez granica,
- organizacijom Transparency International EU.