

Izvješće o **Hrvatskoj**
u sklopu 2. faze evaluacije provedbe
Konvencije OECD-a o borbi protiv
podmićivanja

© OECD 2024.

Mišljenja i argumenti izloženi u ovom dokumentu ne odražavaju nužno službena stajališta država članica OECD-a.

Ovaj dokument, kao i sve karte koje isti uključuje, ne dovodi u pitanje status ili suverenitet nad bilo kojim teritorijem, razgraničenje međunarodnih granica i ime naziv bilo kojeg teritorija, grada ili područja.

Bilješka Republike Turske

Podaci u ovom dokumentu koji se odnose na „Cipar“ odnose se na južni dio otoka. Ne postoji jedinstvena vlast koja predstavlja i turske i grčke stanovnike Cipra. Turska priznaje Tursku Republiku Sjeverni Cipar (TRSC). Dok se ne pronađe trajno i pravedno rješenje u kontekstu Ujedinjenih naroda, Turska će zadržati svoj stav u vezi s „ciparskim pitanjem“.

Bilješka svih država članica Europske unije koje su članice OECD-a i Europske unije

Republiku Cipar priznaju sve članice Ujedinjenih naroda s iznimkom Turske. Podaci u ovom dokumentu odnose se na područje pod stvarnom kontrolom Vlade Republike Cipar.

Dizajn naslovnice: © Epitavi / iStock / Getty Images Plus



Attribution 4.0 International (CC BY 4.0)

Ovo je djelo dostupno temeljem licence Creative Commons Attribution 4.0 International. Korištenjem ovog djela prihvaćate uvjete navedene licence (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).

Atribucija – morate citirati djelo.

Prijevod – morate citirati izvorno djelo, identificirati izmjene izvornika i dodati sljedeći tekst: *U slučaju bilo kakvog odstupanja između izvornog djela i prijevoda, valjanim se smatra samo tekst izvornog djela.*

Prilagodbe – morate citirati izvorno djelo i dodati sljedeći tekst: *Ovo je prilagodba izvornog djela OECD-a. Izražena mišljenja i argumenti koji su korišteni u ovoj prilagodbi ne bi se trebali navoditi kao službeni stavovi OECD-a ili njegovih država članica.*

Materijal trećih strana – licenca se ne odnosi na materijal trećih strana koji je uključen u djelo. U slučaju korištenja takvog materijala, odgovorni ste za ishođenje dozvole od dotične treće strane te odgovarate za sve odštetne zahtjeve u pogledu kršenja prava.

Ne smijete koristiti OECD-ov logotip, vizualni identitet ili naslovnu sliku bez izričitog dopuštenja te ne smijete davati sugestije da OECD odobrava vaše korištenje ovog djela.

Svaki spor koji proizlazi iz ove licence rješavat će se arbitražom u skladu s Arbitražnim pravilima Stalnog arbitražnog suda (PCA) iz 2012. Mjesto provedbe arbitraže bit će Pariz (Francuska). Broj arbitara bit će jedan.

Sadržaj

Sažetak.....	5
A. Uvod.....	6
A.1. Terenski posjet.....	6
A.2. Opća zapažanja	6
B. Prevencija, otkrivanje i podizanje svijesti o podmićivanju stranih javnih službenika.....	9
B.1. Opći napori za podizanje svijesti o podmićivanju stranih javnih službenika	9
B.2. Prijavljivanje podmićivanja i prijavljivanje nepravilnosti	10
B.3. Otkrivanje putem medijskih izvješća	15
B.4. Kreditiranje i osiguranje izvoza od strane države	16
B.5. Službena razvojna pomoć.....	17
B.6. Strana diplomatska predstavništva	19
B.7. Porezna tijela.....	19
B.8. Računovodstvo i revizija, te korporativna usklađenost, unutarnje kontrole i etički programi	22
B.9. Prevencija i otkrivanje uz pomoć mjera za sprječavanje pranja novca.....	26
C. Istraga, kazneni progon i sankcioniranje podmićivanja stranih javnih službenika i povezanih kaznenih djela	30
C.1. Istraga i kazneni progon po osnovi podmićivanja stranih javnih službenika.....	30
C.2. Kazneno djelo podmićivanja stranih javnih službenika	48
C.3. Odgovornost pravnih osoba	52
C.4. Nadležnost	54
C.5. Kazneno djelo pranja novca	57
C.6. Kazneno djelo lažnog računovodstva	59

C.7. Sankcije za podmićivanje stranih javnih službenika	59
D. Preporuke i pitanja za praćenje	64
1. Preporuke	64
Preporuke za osiguravanje učinkovite prevencije i otkrivanja podmićivanja stranih javnih službenika	64
Preporuke za osiguravanje učinkovite istrage, kaznenog progona i sankcioniranja podmićivanja stranih javnih službenika i povezanih kaznenih djela	66
2. Pitanja za praćenje	68
Dodatak 1. Sudionici posjeta na licu mjesta	69
Dodatak 2. Popis kratica i pokrata	71
Dodatak 3. Ulomci relevantnog zakona.....	72
Dodatak 4. Statistika o provođenju zakona za podmićivanje protiv fizičkih osoba	77
Dodatak 5. Statistika kašnjenja u slučajevima korupcije i ostalog gospodarskog kriminaliteta	78

Sažetak

Ovo izvješće u sklopu 2. faze evaluacije Radne skupine OECD-a protiv podmićivanja u međunarodnim poslovnim transakcijama evaluira i daje preporuke o provedbi od strane Hrvatske Konvencije o borbi protiv podmićivanja stranih javnih službenika u međunarodnim poslovnim transakcijama i povezanih instrumenata. Ovo izvješće detaljno opisuje postignuća i izazove s kojima se Hrvatska suočava, uključujući provedbu kaznenopravnih odredbi o podmićivanju stranih osoba.

Radna skupina pohvaljuje Hrvatsku za korake koje je poduzela u borbi protiv podmićivanja stranih javnih službenika unatoč činjenici da je Hrvatska tek nedavno pristupila Konvenciji, u siječnju 2024. godine. Hrvatska je podigla svijest o Konvenciji te se planiraju daljnje aktivnosti. Također su poduzete značajne inicijative za promicanje prijavljivanja nepravilnosti. Hrvatska izvozno-kreditna agencija donijela je Pravilnik o provedbi nekoliko mjera za sprječavanje podmićivanja stranih javnih službenika. Hrvatska je ukinula uvjet dvostruke kažnjivosti za kazneno djelo pranja novca, što je hvalevrijedno. Poboljšanja hrvatskog kaznenog i poreznog zakonodavstva koja su ostvarena 2023. godine olakšala su pristupanje Hrvatske Konvenciji. Tužiteljske i policijske jedinice specijalizirane za slučajeve korupcije uspostavile su evidenciju o provedbi zakona za kazneno djelo podmićivanja domaćih javnih službenika protiv pojedinaca te su nedavno započele istrage protiv triju trgovačkih društava zbog podmićivanja domaćih dužnosnika.

Međutim, Radna skupina ističe da se provedba zakona za kaznena djela podmićivanja stranih javnih službenika tek treba dokazati. Hrvatska je trebala poduzeti dodatne mjere kako bi istražila sve potencijalne izvore dokaza i jurisdikciju u vezi s optužbama za podmićivanje stranih državljana. Nijedan od ovih predmeta nije rezultirao osuđujućim presudama ili službenim istragama. Nadalje, provedba zakona za kaznena djela podmićivanja domaćih i stranih javnih službenika protiv pravnih osoba iznimno je rijetka. Odgode u slučajevima korupcije također pridonose negativnoj percepciji neovisnosti pravosuđa u Hrvatskoj. Potrebno je poboljšati i provedbu zakona za kaznena djela pranja novca i lažnog računovodstva povezanog s podmićivanjem.

Također postoje određene nedoumice u vezi sa zakonodavstvom i praksom. Neopravdane isplate u korist stranog službenika za obavljanje poslova izvan njegove nadležnosti u praksi još nisu procesuirane kao podmićivanje. Zakonskim izmjenama potrebno je razjasniti pravila o nadležnosti nad trgovačkim društvima i podmićivanju stranih zakonodavaca. Oduzimanje imovinske koristi stečene podmićivanjem od davatelja mita u praksi se gotovo nikada ne izriče kao mjera. Novi zakon o prijaviteljima nepravilnosti općenito je širok u svojem obuhvatu, ali se izričito ne odnosi na prijave podmićivanja stranih javnih službenika ili na osobe koje prijavljuju zločine samo tijelima za provedbu zakona. Čini se da su kazne za odmazdu protiv prijavitelja nepravilnosti preniske.

Hrvatska poboljšava mjere za otkrivanje te razinu svijest o podmićivanju stranih javnih službenika, no potrebno je uložiti više napora. Hrvatska nije otkrila većinu pojava za koje su objavljeni navodi o podmićivanju stranih javnih službenika u hrvatskim i stranim medijima. Trebalo bi poboljšati prijavljivanje sumnji na kaznena djela od strane javnih službenika službama za provođenje zakona. Hrvatska nacionalna strategija sprječavanja korupcije adresira podmićivanje stranih javnih službenika i Konvenciju, no buduće mjere također bi se trebale temeljiti na procjeni rizika od podmićivanja stranih javnih službenika. Potrebne su daljnje mjere kako bi se podigla svijest privatnog sektora o podmićivanju stranih javnih službenika te kako bi se hrvatska društva koja posluju u inozemstvu potakla na provedbu odgovarajućih programa usklađivanja s propisima o suzbijanju korupcije. Zabrana poreznih odbitaka mita tek se treba provesti.

Izvješće i preporuke u sklopu istog odražavaju zaključke stručnjaka iz Grčke i Poljske, a Radna skupina ih je usvojila 13. prosinca 2024. Izvješće se temelji na zakonskim propisima i drugim materijalima koje je dostavila Hrvatska, kao i na istraživanju tima za evaluaciju. Informacije su također dobivene tijekom terenskog posjeta Hrvatskoj u srpnju 2024. godine, u sklopu kojeg se tim za evaluaciju sastao s predstavnicima hrvatskog javnog i privatnog sektora, tužiteljstva, pravosuđa, Sabora, civilnog društva i medija. Hrvatska će za dvije godine (odnosno do prosinca 2026.) podnijeti pisano izvješće o provedbi svih preporuka i aktivnostima provedbe zakona.

A. Uvod

1. Ovaj dokument predstavlja Izvješće o 2. fazi evaluacije Hrvatske koju je provela Radna skupina OECD-a protiv podmićivanja u međunarodnim poslovnim transakcijama (Radna skupina). Svrha evaluacije jest proučiti strukture koje su uspostavljene u Hrvatskoj za provedbu i primjenu zakona i politika kojima se provode instrumenti OECD-a protiv podmićivanja, konkretno [Konvencije o borbi protiv podmićivanja stranih javnih službenika u međunarodnim poslovnim transakcijama](#) (Konvencija), [Preporuka Vijeća za daljnju borbu protiv podmićivanja stranih javnih službenika u međunarodnim poslovnim transakcijama](#) iz 2021. (Preporuka o borbi protiv podmićivanja) i povezanih instrumenata.

A.1. Terenski posjet

2. Tim za evaluaciju koji su činili voditelji ispitivanja iz Grčke i Poljske te Tajništvo OECD-a¹ obavio je terenski posjet Hrvatskoj od 8. do 12. srpnja 2024. Tim za evaluaciju se sastao s predstavnicima hrvatskog javnog i privatnog sektora, tužiteljstva, pravosuđa, Sabora, civilnog društva i medija (popis sudionika dostupan je u Dodatku 1.). Predstavnici hrvatskih vlasti nisu prisustvovali sastancima s nevladinim sudionicima. Prije posjeta, hrvatske su vlasti dostavile pisane odgovore na standardni i dopunski upitnik za 2. fazu Radne skupine. Hrvatske su vlasti pružile dodatne informacije timu za evaluaciju, kako prije tako i nakon posjeta. Tim za evaluaciju također je proveo neovisno istraživanje u svrhu prikupljanja dodatnih informacija.

3. Tim za evaluaciju cijeni suradnju hrvatskih vlasti tijekom ove evaluacije. Također se zahvaljuje svim sudionicima na suradnji i otvorenosti tijekom razgovora.

A.2. Opća zapažanja

A.2.a. *Politički i pravni sustav, gospodarstvo i rizici od podmićivanja stranih javnih službenika*

4. Hrvatska je parlamentarna demokracija. Predsjednik je čelnik države koji se bira većinom glasova birača na mandat od 5 godina s mogućnošću ponovnog izbora (čl. 95. Ustava). Predsjednik Vlade je na čelu Vlade, pri čemu predsjednika Vlade imenuje Predsjednik Republike, a imenovanje potvrđuje Sabor (čl. 109.). Sabor je jednodomni parlament sa zastupnicima koji se biraju na mandat od 4 godine (čl. 72. - 73.). Pravosuđe čine Vrhovni sud, Visoki sudovi, Županijski sudovi i Općinski sudovi. O ustavnim pitanjima odluke donosi Ustavni sud za koji Hrvatska navodi da je neovisan od svih državnih tijela i pravosudnog sustava. Hrvatska ima građansko-pravni sustav. Izvori obveznog prava su Ustav, zakoni, međunarodni ugovori i drugi važeći izvori prava (čl. 115.).

5. Hrvatska ima 3,8 milijuna stanovnika te je država članica EU-a (uključujući schengenski prostor i valutu euro). Njezin BDP nalazi se na 40. mjestu od ukupno 46 zemalja koje obuhvaća Radna skupina. Usluge čine više od 70 % BDP-a, a udio turizma je približno 25 %. Siva ekonomija čini oko 10 % BDP-a, ali po nekim procjenama može činiti čak 35 %.²

6. U pogledu robne razmjene, hrvatski izvoz snažno je porastao od pristupanja EU 2013. godine. Hrvatska je 2022. bila na 41. mjestu u okviru Radne skupine s obzirom na izvoz robe i 32. mjestu s obzirom na komercijalne usluge. Najviše su se izvozili strojevi i transportna oprema, proizvedena roba, razni gotovi artikli, hrana i žive životinje te mineralna goriva, maziva i srodni materijali. Glavne izvozne destinacije bile su Italija, Njemačka, Slovenija, Bosna i Hercegovina, Mađarska, Srbija i Austrija.

Glavna uvezena roba bili su strojevi i transportna oprema, mineralna goriva, maziva i srodni materijali te proizvedena roba. Glavni izvori uvoza bili su Italija, Njemačka i Slovenija. Glavne stavke izvoza i uvoza usluga bile su usluge vezane za putovanja za izvoz te poslovne usluge za uvoz.³

7. U pogledu inozemnih izravnih ulaganja, Hrvatska je zauzela 39. mjesto u okviru Radne skupine u 2022. godini. Vodeća odredišta bila su Slovenija, Bosna i Hercegovina, Kajmanski otoci, Srbija, Maršalovi otoci, Crna Gora i Liberija. Neke od navedenih zemalja mogu predstavljati „prolazne“ jurisdikcije za ulaganja u druga odredišta. Glavni sektori bili su financijske uslužne djelatnosti (isključujući osiguranje i mirovinske fondove), vođeni prijevoz, trgovina na veliko (isključujući motorna vozila i motocikle), proizvodnja prehrambenih proizvoda te opskrba električnom energijom, plinom, parom i klimatizacija.⁴

8. Izloženost Hrvatske rizicima od podmićivanja stranih javnih službenika proizlazi iz zemalja s kojima Hrvatska održava gospodarske veze, hrvatskih poduzeća u državnom vlasništvu (SOE-ovi), kao i mikro, malih i srednjih poduzeća (MSP-ovi). Za nekoliko glavnih trgovinskih i investicijskih partnera Hrvatske postoji percipirana visoka razina korupcije u javnom sektoru, poput Bosne i Hercegovine, Srbije i Crne Gore.⁵ Hrvatski sektor trgovačkih društava u državnom vlasništvu velik je u usporedbi s EU-om, kao i sa zemljama srednje i istočne Europe. Neka trgovačka društva u državnom vlasništvu aktivna su na međunarodnoj razini, uključujući sektore sklone korupciji kao što su energetika, obrana i građevinarstvo.⁶ Jedno trgovačko društvo u državnom vlasništvu umiješano je u poznatu optužbu za podmićivanje stranih javnih službenika. Mala i srednja poduzeća također predstavljaju značajan dio gospodarstva. U 2022. godini 99,8 % hrvatskih poduzeća bila su mala i srednja poduzeća, koja su činila 56,5% dodane vrijednosti i 70,9 % zaposlenih u nefinancijskom poslovnim sektoru. Mnoga od njih su aktivna na međunarodnoj razini, a poduzeća u industriji postižu više ocjene od prosjeka EU-a u trgovini robom sa zemljama izvan EU-a.⁷

A.2.b. Implementacija Konvencije

9. Zakon o potvrđivanju Konvencije usvojen je u Hrvatskom saboru 27. listopada 2023. godine i objavljen u [Narodnim novinama](#) 7. studenog 2023. Hrvatska je 22. studenog 2023. godine položila svoju ispravu za pristupanje Konvenciji kod OECD-a i postala jedna od stranaka Konvencije 21. siječnja 2024. Hrvatska se također pridržavala Preporuke o borbi protiv podmićivanja. Radna skupina provela je svoju [1. fazu evaluacije](#) za Hrvatsku u prosincu 2023. godine.

A.2.c. Slučajevi koji uključuju podmićivanje stranih javnih službenika i povezana kaznena djela

10. Hrvatska nije otvorila službene istrage ni u jednoj od četiri poznate optužbe protiv hrvatskih pojedinaca ili društava za podmićivanje stranih javnih službenika (tj. aktivno podmićivanje stranih javnih službenika). Pokrenuti su „izvidi“ u tri od navedene četiri optužbe u prosincu 2023. ili siječnju 2024., odnosno ubrzo nakon početka ove 2. faze evaluacije:

- (a) Vojna oprema (Bosna i Hercegovina): Prema medijskim izvješćima početkom 2021., jedno društvo iz Hrvatske navodno je 2004. potpisalo ugovor s Ministarstvom obrane Bosne i Hercegovine o kupnji starog naoružanja i vojne opreme. U razdoblju od 2009. do 2011. godine, tadašnji ministar obrane navodno je promijenio uvjete ugovora bez konzultacija s drugim dužnosnicima. Iz tog razloga, društvo iz Hrvatske navodno je dobilo oružje i streljivo veće vrijednosti od one koja je plaćena, čime je bosanska Vlada izgubila 9,7 milijuna KM (4,95 milijuna EUR). Ministar obrane optužen je za zlorabu položaja i ovlasti te korupciju u studenom 2021., a osuđen je u prosincu 2023. godine. Presuda je postala pravomoćna u listopadu 2024. godine.
- (b) Energetski projekt (Slovenija): U prosincu 2021. multilateralna razvojna banka postigla je nagodbu s društvom koje nije iz Hrvatske. Dio nagodbe odnosio se na nedolično ponašanje hrvatske podružnice društva u vezi s energetskim projektom u Sloveniji. Društvo je također postiglo nagodbu u građanskom sporu u Sloveniji. Isto je društvo 2022. godine dodatno priznalo krivnju u Sloveniji za pomaganje u zlouporabi položaja i platilo je kaznu od 23 milijuna EUR.
- (c) Plinsko postrojenje (Sirija): Prema medijskom izvješću iz 2016., društvo iz Monaka navodno je platilo mito u ime međunarodnih energetskih kompanija kako bi dobilo ugovore na globalnoj razini.

U jednoj takvoj transakciji društvo je navodno platilo 2,75 milijuna EUR čelniku sirijskog ogranka hrvatske naftne kompanije. Taj je pojedinac također bio počasni konzul Hrvatske u Damasku i imao je bliske veze sa sirijskom vladom. Zauzvrat, pojedinac je navodno osigurao ugovore za izgradnju plinskih postrojenja za klijenta društva iz Monaka 2008. godine.

- (d) Streljivo (Ukrajina): Prema medijskim izvješćima od najranije studenog 2023., ukrajinsko Ministarstvo obrane (MO) potpisalo je ugovor s ukrajinskim društvom u kolovozu 2022. o kupnji streljiva. Ukrajinsko društvo potom je trebalo nabaviti granate od društva iz Hrvatske za isporuku do veljače 2023. MORH je unaprijed platio gotovo cijelu nabavnu cijenu od 1,3 milijarde UAH (31 milijun EUR). Otprilike 12 milijuna EUR od iznosa za kupnju potom je iz ukrajinskog društva prebačeno u društva u Slovačkoj, Hrvatskoj te zatim i drugdje na području Balkana. Saldo je navodno ostao kod ukrajinskog društva u Ukrajini. MORH-u nije isporučeno streljivo. U siječnju 2024. mediji su objavili fakture plaćanja od strane ukrajinskog društva prema slovačkom društvu. Izvješće je također sugeriralo da je streljivo bilo preskupo i da su razni pojedinci primili mito. Ukrajinske vlasti započele su istragu u studenom 2023. i uhitile nekoliko osoba u siječnju 2024.

11. Hrvatska navodi da je ispitala te navode i zaključila da prva tri slučaja ne uključuju podmićivanje stranih javnih službenika. Međutim, ovaj se zaključak nije temeljio na iscrpnoj i temeljitoj procjeni dostupnih dokaza, kao što je objašnjeno u odjeljku C.1.c.ii na str. 32. S obzirom na ograničeni broj navoda o aktivnom podmićivanju stranih javnih službenika, ovo izvješće također razmatra slučajeve društava koja nisu iz Hrvatske, a koja su pružala mito hrvatskim javnim službenicima (tj. pasivno podmićivanje stranih javnih službenika) i neke značajne slučajeve društava iz Hrvatske koja su pružala mito hrvatskim javnim službenicima (podmićivanje domaćih javnih službenika).

B. **Prevenција, otkrivanje i podizanje svijesti o podmićivanju stranih javnih službenika**

B.1. **Opći napori za podizanje svijesti o podmićivanju stranih javnih službenika**

B.1.a. **Strategija za borbu protiv podmićivanja stranih javnih službenika**

12. Hrvatska usvaja nacionalne strateške dokumente u području borbe protiv korupcije od 2002. Sadašnja [Strategija sprječavanja korupcije za razdoblje od 2021. do 2030. godine](#) ima pet širokih ciljeva, uključujući „Jačanje institucionalnog i normativnog okvira za borbu protiv korupcije“ i „Podizanje javne svijesti o štetnosti korupcije i značaju prijavljivanja koruptivnog ponašanja te jačanje transparentnosti“. Za svaki cilj strategija definira mjere u različitim područjima, uključujući i privatni sektor. U trogodišnjim akcijskim planovima zatim se navode aktivnosti za provedbu tih mjera. Vlada je usvojila [Akcijski plan za razdoblje od 2022. do 2024. godine](#). U izradi je sljedeći plan za razdoblje od 2025. do 2027. godine.

13. Nacionalna strategija i akcijski plan spominju Konvenciju za borbu protiv podmićivanja, a mjera 4.1.12 odnosi se na „Unaprjeđenje okvira za borbu protiv podmićivanja u međunarodnim poslovnim transakcijama“. Za provedbu ovog cilja, Hrvatska je procijenila svoj zakonodavni i institucionalni okvir u razdoblju 2020. – 2022. kako bi ga uskladila s Konvencijom.⁸ Hrvatska je 2023. godine izmijenila svoje zakonodavstvo u svrhu pristupanja Konvenciji. Međutim, nisu identificirani sektori i subjekti kod kojih postoji rizik od podmićivanja stranih javnih službenika.

Komentar

Glavni ispitivači pohvaljuju Hrvatsku jer je uključila podmićivanje stranih javnih službenika i Konvenciju u svoju nacionalnu strategiju sprječavanja korupcije, te izmijenila svoje zakonodavstvo u skladu s Konvencijom. Preporučuju da Hrvatska (a) provede procjenu rizika kako bi identificirala sektore i subjekte koji su izloženi podmićivanju stranih javnih službenika i (b) razvije mjere usmjerene na ta rizična područja, uključujući podizanje svijesti, prevenciju, otkrivanje i provođenje mjera.

B.1.b. **Opće inicijative za podizanje svijesti o podmićivanju stranih javnih službenika**

14. Hrvatska je uložila napore u podizanje svijesti o podmićivanju stranih javnih službenika među javnim službenicima. U studenom 2021. održana je konferencija na temu „[Borba protiv transnacionalnog podmićivanja u Hrvatskoj: Utjecaj Konvencije OECD-a o borbi protiv podmićivanja i nove perspektive za javne i privatne dionike](#)“. Na tri [radionice](#) održane u svibnja 2022. odrađene su procjene hrvatskog zakonodavnog i institucionalnog okvira za podmićivanje stranih državljana, koje su uključivale prezentacije stručnjaka iz zemalja Radne skupine. U svibnju 2024. Ministarstvo pravosuđa i Veleposlanstvo SAD-a u Zagrebu organizirali su konferenciju „[Integritet bez granica: Strategije za sprječavanje i borbu protiv podmićivanja stranih javnih službenika](#)“. Taj je događaj dionicima iz vlade i službe za provođenje zakona ponudio praktične smjernice za provedbu Konvencije. Dodatne aktivnosti za podizanje svijesti za

dužnosnike u provedbi zakona, poreznoj upravi, kreditiranju i osiguranju izvoza, službenoj razvojnoj pomoći i diplomatskim predstavništvima opisane su u kasnijim odjeljcima ovog izvješća.

15. Također su provedeni određeni naponi za podizanje svijesti u privatnom sektoru. Poslovne udruge sudjelovale su na gore navedenim konferencijama u studenom 2021. i svibnju 2024. Hrvatska gospodarska komora obavijestila je svoje članove o pravnim pomacima, koji uključuju i Konvenciju. Odvjetnička komora uključila je Konvenciju u svoje radionice o kaznenom pravu za odvjetnike od 2023. godine. Tri konferencije u razdoblju 2022. – 2024. pokrivale su Smjernice OECD-a za multinacionalna poduzeća o odgovornom poslovanju. Konferencije su se bavile korupcijom, ali ne konkretno Konvencijom ili podmićivanjem stranih javnih službenika. HAMAG-BICRO je hrvatska agencija za mala i srednja poduzeća (MSP). Održala je radionice za izvoznike, prvenstveno male i srednje poduzetnike, koje su uključivale prezentaciju odgovornog poslovanja. Nedavne inicijative su u većoj mjeri usmjerene na Konvenciju protiv podmićivanja. U organizaciji Udruge korporativnih pravnika, Hrvatske udruge za usklađenost poslovanja i Ministarstva pravosuđa 1. listopada 2024. godine održan je okrugli stol pod nazivom „[Uloga OECD-a u jačanju antikorupcijskih politika u privatnom sektoru](#)“. Društva iz privatnog sektora ili poslovne organizacije činile su 23 od 28 sudionika. Još jedna konferencija na temu „[Sinergija poslovnog sektora i javne uprave u borbi protiv korupcije](#)“ održana je 6. prosinca 2024. u suradnji Ministarstva pravosuđa, Nacionalne kontaktne točke za odgovorno poslovno ponašanje i ICC-a Hrvatska.

16. Unatoč ovim naporima, svijest privatnog sektora o Konvenciji i podmićivanju stranih javnih službenika može se poboljšati. Većina velikih društava koja su sudjelovala u ovoj evaluaciji navode da imaju svijest o toj temi. Jedno društvo navodi da je to uglavnom zato što se moraju pridržavati propisa protiv podmićivanja iz drugih zemalja poput SAD-a. Drugo društvo napominje da je Vlada RH stavila naglasak na ovu temu, posebno nakon zakonskih izmjena iz 2023. S tim se slažu i odvjetnici koji dodaju da su društva tražila pravne savjete o ovoj temi. Ipak, jedan novinar navodi da većina poslovnih subjekata „ne pridaje važnost temi podmićivanja stranih javnih službenika“. Društva u razgovoru s njima priznaju da, u slučajevima kada je podmićivanje u stranoj zemlji „zahtjev tržišta“, hrvatska društva „će pristati na to“. Ministarstvo vanjskih i europskih poslova nije podiglo svijest o tome, unatoč kontaktu s privatnim sektorom. Ministarstvo financija koje je nadležno za trgovačka društva u državnom vlasništvu (SOE) ili Hrvatska agencija za nadzor financijskih usluga (Hanfa) koja regulira privatni sektor i uvrštena poduzeća nisu uložili dovoljne napore.

Komentar

Hrvatska je pohvalno podigla svijest o Konvenciji i podmićivanju stranih javnih službenika unatoč tome što je tek nedavno pristupila Konvenciji. Ipak, potrebni su daljnji naponi, posebice u privatnom sektoru. Glavni ispitivači stoga preporučuju da Hrvatska dodatno podigne svijest o podmićivanju stranih javnih službenika među hrvatskim društvima koja posluju u inozemstvu, uključujući trgovačka društva u državnom vlasništvu.

B.2. Prijavljivanje podmićivanja i prijavljivanje nepravilnosti

B.2.a. Prijave koje podnose javni službenici, privatne osobe i društva

17. Državni službenici i fizičke osobe dužne su prijaviti kaznena djela za koja se postupak pokreće po službenoj dužnosti (čl. 204. ZKP-a). To uključuje podmićivanje stranih javnih službenika i povezana kaznena djela. Javni službenici i „odgovorne osobe“ pravne osobe ili javnog tijela za neprijavljivanje mogu biti kažnjeni kaznom zatvora do tri godine (čl. 87. st. 6. i čl. 302. st. 2. KZ-a). Tri osuđujuće presude za ovo kazneno djelo zabilježene su u razdoblju od 2019. do 2023. godine. Privatne osobe koje ne prijave podmićivanje stranih javnih službenika ili povezana kaznena djela ne podliježu sankcijama.

18. Korupciju je moguće prijaviti (osobno, telefonom ili e-mailom) policiji ili Uredu za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta (USKOK). Ministarstvo pravosuđa prihvaća prijave upućene elektroničkom poštom i proslijeđuje ih nadležnim tijelima. Prijave mogu biti anonimne. Članak 17. Zakona o državnim

službenicima jamči anonimnost i određenu zaštitu državnim službenicima i namještenicima, ali ne i pojedincima iz privatnog sektora (čl. 2.). Zakonodavstvo o prijaviteljima nepravilnosti pruža dodatne kanale i zaštite, uključujući one za prijavitelje nepravilnosti iz privatnog sektora (vidi sljedeći odjeljak).

19. Prijave su u praksi uglavnom podnosile privatne osobe, a ne javni službenici. USKOK u razdoblju 2019. – 2023. nije zaprimio nijednu prijavu podmićivanja stranih javnih službenika ili prijavu slučajeva u kojima su strana društva podmićivala hrvatske javne službenike. Fizičke osobe podnijele su godišnje u prosjeku 48 prijava podmićivanja domaćih javnih službenika i 963 za ostale koruptivne radnje. USKOK je od policije zaprimio dodatne 83 prijave za pružanje mita i 80 za ostale koruptivne radnje (što uključuje prijave koje su pojedinci uputili policiji). No, prijave javnih službenika i tijela u prosjeku su iznosila samo 4 za pružanje mita i 25 za ostale koruptivne radnje.

20. Pojedinaac ili društvo mogu sami prijaviti kazneno djelo u zamjenu za izuzeće ili smanjenje kazne (vidi odjeljak C.2.d.ii. na str. 51, te stavke 245. i 249.).

Komentar

Glavni ispitivači napominju da hrvatski pojedinci i javni službenici nikada nisu otkrili niti prijavili optužbe za podmićivanje stranih javnih službenika. Prijave domaće korupcije uglavnom podnose privatne osobe. Konkretno preporuke kojima bi se relevantni hrvatski dužnosnici potakli da otkriju i prijave slučajeve podmićivanja stranih javnih službenika opisane su u odjeljcima u nastavku.

B.2.b. Prijavljivanje nepravilnosti i zaštita prijavitelja nepravilnosti

21. Hrvatska je 2022. usvojila Zakon o zaštiti prijavitelja nepravilnosti (ZZPN). ZZPN zamjenjuje zakon iz 2019. i prenosi EU Direktivu br. 2019/1937. Pučki pravobranitelj prati provedbu ZZPN-a.

B.2.b.i. Područje primjene

22. ZZPN pokriva širok raspon prijavitelja nepravilnosti. Primjenjuje se na prijavu podataka prikupljenih u kontekstu „profesionalnih aktivnosti u javnom ili privatnom sektoru“ (čl. 6. st. 5. ZZPN-a). To uključuje osobe u radnom odnosu, samozaposlene osobe, imatelje dionica i poslovnih udjela, izvođače, osobe koje na bilo koji način sudjeluju u djelatnostima te osobe čiji je radni odnos prestao ili je trebao započeti. (čl. 6. st. 2. i 5. točke (a)-(e)). Zaštita se proteže na „povezane osobe“ kao što su rođaci prijavitelja nepravilnosti, pomagači ili druge fizičke i pravne osobe povezane s prijaviteljem nepravilnosti u poslovnom kontekstu (čl. 6. st. 8. i čl. 11. st. 3.). Prijava se može odnositi na „stvarne ili moguće nepravilnosti koje su se dogodile ili su vrlo izgledne“ (čl. 6. st. 2.). Prijavitelj nepravilnosti mora imati opravdane razloge vjerovati da je prijavljena informacija o nepravilnosti istinita (čl. 12. st. 1.).

23. Što je još problematičnije, postoje značajne sumnje da ZZPN pokriva sve prijave podmićivanja stranih javnih službenika i povezanih kaznenih djela. Čl. 4. st. 1. ZZPN-a utvrđuje nepravilnosti kod kojih se primjenjuje taj zakon. Čl. 4. st. 1. točke (a)-(c) tiču se akata EU-a, financijskih interesa EU-a i unutarnjeg tržišta. Ove odredbe stoga bi primjenjivale ZZPN na podmićivanje javnih službenika EU-a, a moguće i podmićivanje javnih službenika stranih država ako je uključen projekt koji financira EU. Prema čl. 4. st. 1. točki (d), ZZPN se također primjenjuje na nepravilnosti koje se odnose na druge odredbe nacionalnog prava „ako se takvim kršenjem ugrožava i javni interes“. Prilikom posjeta, iz Ureda pučke pravobraniteljice objašnjeno je da pojam „javnog interesa“ isključuje prijave određenih kaznenih djela. Primjerice, ZZPN bi pokrивao pronevjeru u poduzeću koje je u državnom vlasništvu, ali ne i poduzeću u privatnom vlasništvu. Pretpostavlja se da to isključuje i slučajeve u kojima privatno društvo podmićuje javne službenike koji nisu javni službenici Hrvatske ili EU-a.

24. Ured pučke pravobraniteljice revidirao je svoje stajalište nakon pregleda nacрта ovog izvješća. Kao što je gore navedeno, prema čl. 4. st. 1. točki d) ZZPN se primjenjuje na sva kršenja nacionalnog prava kojima se ugrožava „javni interes“. Hrvatska tvrdi da je podmićivanje stranih javnih službenika kazneno djelo i da bi se zbog načela zakonitosti gonilo po službenoj dužnosti. Posljedično, „potrebno je angažirati

Državno odvjetništvo, potrošiti državna sredstva, može doći do utjecaja i na neka temeljna prava okrivljenika. Sve ovo, bez sumnje, ne bi bilo moguće da se kazneni progon koruptivnog ponašanja ne smatra javnim interesom." U srži stvari, Hrvatska navodi da ZZPN pokriva prijavu svih kaznenih djela.

25. Hrvatska nadalje tvrdi da bi se ovo pitanje moglo razjasniti kroz edukaciju i interne dokumente/upute, te da izmjena zakona nije potrebna. Hrvatski ZZPN uključuje opću referencu na „javni interes“, što stvara nesigurnost, posebno za potencijalne prijavitelje nepravilnosti. Ova nesigurnost potvrđena je tijekom posjeta Uredu pučke pravobraniteljice kada je iz istog jasno navedeno da pojam „javnog interesa“ isključuje prijave određenih kaznenih djela, kao što je gore rečeno.

Komentar

Glavni ispitivači pozdravljaju donošenje novog ZZPN-a u Hrvatskoj. Posebno napominju da zakon štiti širok raspon prijavitelja nepravilnosti.

Međutim, glavni ispitivači su ozbiljno zabrinuti što ZZPN ne pokriva jasno i nedvosmisleno sve prijave podmićivanja stranih javnih službenika i povezanih kaznenih djela. Hrvatska tvrdi da ZZPN pokriva prijavu svih kaznenih djela, ali to nije jasno navedeno u statutu. Umjesto toga, ZZPN navodi da se primjenjuje samo na slučajeve od „javnog interesa“, što je opći i nedefinirani pojam. Činjenica da je pučki pravobranitelj revidirao svoje stajalište o ovom pitanju pokazuje nedostatak jasnoće statuta.

Što je najvažnije, statut kao što je ZZPN mora jasno i nedvojbeno navesti da su prijavitelji nepravilnosti koji prijave podmićivanje stranih javnih službenika neupitno obuhvaćeni njime. Mnogi potencijalni prijavitelji nepravilnosti odlučit će ne istupiti ako smatraju da postoji bilo kakva mogućnost da ZZPN nije primjenjiv u određenom slučaju. Svaka dvosmislenost ili prostor za raspravu o području primjene ZZPN-a može dovesti do obeshrabrivanja prijavitelja nepravilnosti.

Iz tih razloga, glavni ispitivači preporučuju da Hrvatska izmijeni i dopuni ZZPN kako bi se izričito razjasnilo da Zakon pokriva prijave podmićivanja stranih javnih službenika i povezanih kaznenih djela.

B.2.b.ii. Kanali za prijavljivanje

26. ZZPN predviđa tri kanala za prijavljivanje. Unutarnje prijavljivanje provodi se izravno subjektu s kojim je prijavitelj nepravilnosti u profesionalnom odnosu (npr. poslodavac). Poslodavci koji zapošljavaju najmanje 50 radnika dužni su uspostaviti kanal za unutarnje prijavljivanje i imenovati „povjerljivu osobu“ za zaprimanje i pregled prijava (čl. 19. - 22.). Prijavitelj nepravilnosti može izvršiti i vanjsko prijavljivanje Uredu pučkog pravobranitelja, bilo izravno ili nakon unutarnjeg prijavljivanja (čl. 23. - 24.). Prijavitelj nepravilnosti može izvršiti javno razotkrivanje ako unutarnje ili vanjsko prijavljivanje nije dovelo do odgovarajućeg odgovora unutar određenih rokova; ako nepravilnost može predstavljati neposrednu ili očitu opasnost za javni interes; ili ako postoji rizik od osvete ili ako su izgledi za učinkovit odgovor niski (čl. 26.).

27. Međutim, ZZPN se ne primjenjuje ako osoba prijavi kazneno djelo samo državnim odvjetnicima (uključujući USKOK) ili policiji. Pojedinci su zakonski obvezni prijaviti kaznena djela nadležnim tijelima (čl. 204. ZKP-a; vidi stavak 17.). Članak 5. stavak 3. prijavitelju nepravilnosti dopušta da podnese takvu prijavu nadležnim tijelima. No, kako bi uživao zaštitu ZZPN-a, prijavitelj nepravilnosti također mora podnijeti prijavu putem jednog od tri gore spomenuta kanala koji su određeni prema ZZPN-u. Hrvatske vlasti navode da u praksi „povjerljive osobe“ i pučki pravobranitelj moraju prosljediti prijave o kaznenim djelima Državnom odvjetništvu (DORH) (čl. 22. st. 2. točka 4. i čl. 24. st. 2. točka 4. ZZPN-a) Međutim, to ne rješava pitanje prijavitelja nepravilnosti koji prijavu podnosi samo službi za provođenje zakona. Također nije jasno da prosljeđivanje prijave nužno oslobađa prijavitelja nepravilnosti zakonske obveze prijave kaznenog djela državnom odvjetništvu.

28. Osim toga, postoje nedoumice o tome što se događa ako se prijava prvo podnese službi za provođenje zakona, a zatim putem kanala predviđenog ZZPN-om. Hrvatska navodi da se „ZZPN i dalje primjenjuje ako prijavitelj nepravilnosti prijavu podnosi izravno policiji ili državnom odvjetništvu, ali da bi primio zaštitu prijavitelj nepravilnosti mora koristiti i jedan od tri kanala predviđena ZZPN-om". Hrvatska potom proturječi svom stavu navodeći da „ako se prijavitelj nepravilnosti izravno obrati državnom odvjetništvu i podnese kaznenu prijavu (koja nije anonimna, nego se prijavitelja nepravilnosti identificira), jasno je da se ne radi o vođenju postupka sukladno Zakonu o zaštiti prijavitelja nepravilnosti". U tom slučaju mogu se primijeniti samo odredbe kaznenog postupka o zaštiti svjedoka. Ovo sugerira da prijava koja je prvo podnesena službama za provođenje zakona ne ispunjava nužno uvjete za pružanje zaštite. Ne postoji valjan politički razlog zašto se zaštita može primijeniti ako se prijava prvo podnese putem kanala predviđenog ZZPN-om, a zatim službi za provođenje zakona, ali ne i ako je redoslijed obrnut ili ako je prijava podnesena samo službi za provođenje zakona. Hrvatska se također poziva na smjernice Državnog ureda za reviziju u kojima se navodi da tužitelj koji primi prijavu od prijavitelja nepravilnosti treba istu prosljediti pučkom pravobranitelju i obavijestiti prijavitelja da se „treba obratiti pučkom pravobranitelju u vezi s općim pravnim informacijama i uvjetima za zaštitu prijavitelja nepravilnosti u smislu Zakona”.⁹ No, ove smjernice ne govore da je prijavitelj nepravilnosti doista zaštićen.

Komentar

Glavni ispitivači preporučuju da Hrvatska izmijeni i dopuni ZZPN kako bi zaštitila prijavitelja nepravilnosti koji se javlja samo državnom odvjetništvu ili policiji umjesto da se koristi jednim od kanala predviđenih ZZPN-om za prijavljivanje, ili onog koji prvo podnosi prijavu državnom odvjetništvu ili policiji.

B.2.b.iii. Zaštita od osвете i pravni lijekovi u slučaju osвете

29. ZZPN osigurava povjerljivost i zabranjuje osvetu. Identitet prijavitelja nepravilnosti trebao bi ostati povjerljiv uz ograničene iznimke, primjerice otkrivanje koje je potrebno u istragama ili sudskim postupcima (čl. 14.). Anonimni prijavitelj nepravilnosti kojem je kasnije otkriven identitet ima pravo na zaštitu (čl. 12. st. 2.). ZZPN pruža široku definiciju osвете u sklopu poslovnog konteksta, što uključuje privremeno udaljšavanje; otkaz; degradiranje i uskraćivanje mogućnosti za napredovanje; smanjenje plaće; promjene dužnosti i uvjeta rada; stegovne mjere; negativne ocjene rada; nesklapanje uzastopnog ugovora o radu na određeno vrijeme ili prijevremeni raskid istog; negativno označavanje; prisilu, zastrašivanje, uznemiravanje ili izoliranje; diskriminaciju ili nepravedni tretman; prouzročenje štete ili gubitka prihoda; i upućivanje na psihijatrijske ili liječničke procjene (čl. 6. st. 9. i čl. 9.). Osoba koja je izrekla štetnu mjeru dužna je dokazati da je ista bila utemeljena na opravdanim razlozima (čl. 31.).

30. Pravni lijekovi protiv osвете uključuju sudsku zaštitu, naknadu štete, pravnu pomoć i emocionalnu podršku (čl. 11. ZZPN-a). Općinski sudovi i Općinski radni sud u Zagrebu provode sudsku zaštitu osim ako drugi trgovački ili upravni sud ima posebnu nadležnost. Sud može narediti prekid počinjenja osвете; otklanjanje posljedica iste (npr. naložiti povrat u prijašnje stanje); dosuditi naknadu štete; i objaviti presudu o trošku tuženika (čl. 28. - 29.). Sud također može odrediti privremenu mjeru za zabranu osвете i mora odlučiti o takvom zahtjevu u roku od osam dana (čl. 32. - 33.).

31. Postoje određene bojazni oko pravovremenosti pravnih lijekova. ZZPN naglašava potrebu za „hitnim rješavanjem” postupaka (čl. 28. st. 3). Međutim, pučka pravobraniteljica je izvijestila da se sudovi u nekim slučajevima nisu pridržavali ove odredbe. Neki su predmeti imali značajna zakašnjenja, primjerice više od godinu dana između podnošenja zahtjeva i prvog ročišta, i više od dvije godine do donošenja prvostupanjske presude.¹⁰ EU je uočio da zakašnjenja na građanskim i upravnim sudovima i dalje izazivaju ozbiljnu brigu.¹¹ Pučki pravobranitelj preporučio je da Ministarstvo pravosuđa i Pravosudna akademija obučavaju suce o odredbi ZZPN-a o hitnosti postupaka.¹² Ali, teško je vidjeti kako bi obuka za poboljšanje znanja sudaca o ZZPN-u mogla prevladati strukturni problem kašnjenja i zagušenja hrvatskih sudova.

32. Pučki pravobranitelj može navesti dodatne neobvezujuće pravne lijekove. Može izraditi izvještaj

kojim ocjenjuje jesu li kod prijavitelja nepravilnosti „ugrožena ili povrijeđena [...] ustavna ili zakonska prava“ (čl. 24. st. 2. ZZPN-a; Zakon o pučkom pravobranitelju (ZPP), čl. 24. – 26.). U praksi, pučki pravobranitelj od poslodavca traži obrazloženje njegovih postupaka. Ako pučki pravobranitelj utvrdi da je došlo do slučaja osvete, poslodavcu može dati preporuke, mišljenja, prijedloge i upozorenja (čl. 15. ZPP-a). U slučaju nepoštivanja izrečenih mjera, pučki pravobranitelj može uputiti predmet nadzornom tijelu poslodavca, Vladi, Saboru i javnosti (čl. 27. ZPP-a). Međutim, Hrvatska objašnjava kako nije izgledno da će se ova odredba primjenjivati na propust privatnog poslodavca u vezi provođenja korektivnih mjera. „Povjerljive osobe“ također moraju pratiti slučajeve unutarnjeg prijavljivanja i obavijestiti pučkog pravobranitelja o ishodima (čl. 22. st. 3. ZZPN-a). U razdoblju od 2019. do 2023. godine, pučki pravobranitelj je poslodavcima izdao 7 mišljenja, 2 upozorenja i 2 izvještaja. Hrvatska dodaje da sudovi mogu uzeti u obzir neobvezujuće mjere pučkog pravobranitelja kada razmatraju pružanje sudske zaštite prijavitelju nepravilnosti.

33. Čini se da su sankcije kod slučajeva osvete protiv prijavitelja nepravilnosti i druga kršenja ZZPN-a preniske da bi odvratile od takvih radnji. Pravna osoba može biti kažnjena novčanom kaznom od 4.000 do 6.000 EUR za osvetu ili propust da se prijavitelju nepravilnosti pruži zaštita. Kazna pada na 400-4.000 EUR za fizičke osobe, uključujući fizičke osobe obrtnike (čl. 36. ZZPN-a).

Ostala kršenja, poput propusta u stvaranju sustava za prijavljivanje ili zaštite povjerljivosti, kažnjavaju se kaznom od 1.300 do 4.000 EUR za pravne osobe i 130 do 1.300 EUR za fizičke osobe (čl. 35.). Od srpnja 2024. godine otvoreno je 14 prekršajnih postupaka, uglavnom zbog propuštanja usvajanja unutarnjih postupaka za prijavljivanje ili neimenovanja „povjerljive osobe“. Ne postoje informacije o ishodima ovih postupaka.

Komentar

Glavni ispitivači pozdravljaju činjenicu da ZZPN pokriva širok raspon mjera protiv osvete. Međutim, zabrinuti su zbog kašnjenja u pružanju pravnih lijekova prijaviteljima nepravilnosti nad kojima se vrši osvetu i nedovoljnih kazni za kršenje ZZPN-a. Sankcije u svrhu odvraćanja posebno su važne s obzirom na to da, kao što je objašnjeno u odjeljku u nastavku, dionici navode da u Hrvatskoj još uvijek postoji kultura koja nije naklonjena prijavljivanju i prisutan je strah od osvete.

Glavni ispitivači stoga preporučuju da Hrvatska (a) poduzme korake kako bi osigurala pravovremenost sudskih postupaka za zaštitu prijavitelja nepravilnosti i (b) osigura da novčane kazne za osvetu protiv prijavitelja nepravilnosti budu učinkovite, razmjerne i odvraćajuće.

B.2.b.iv. Podizanje svijesti i prijavljivanje nepravilnosti u praksi

34. Hrvatska je podigla svijest o prijavljivanju nepravilnosti. Aktivnosti koje su s time vezane uključuju publikacije, posebne događaje, prezentacije i radionice (uključujući poslovne udruge). Nacionalna kampanja za borbu protiv korupcije obradila je temu prijavljivanja. Pravosudna akademija održala je radionice za suce, tužitelje i sudske savjetnike. Ured pučkog pravobranitelja objavljuje informacije na svojim internetskim stranicama te provodi ili sudjeluje u edukacijama za „povjerljive osobe“, poslodavce, sindikalne predstavnike, pravosudne dužnosnike i druge zainteresirane strane. U rujnu 2024. pučka pravobraniteljica je objavila Vodič za prijavitelje nepravilnosti u kojem su navedena prava i obveze prijavitelja prema ZZPN-u.¹³ Hrvatska razvija „virtualnog pomoćnika“ za pružanje pravnih informacija o ZZPN-u javnosti i za elektroničko podnošenje prijava pučkom pravobraniteljici.

35. Međutim, potrebno je raditi na daljnjem podizanju svijesti. Stope prijavljivanja su niske, posebno u privatnom sektoru. U 2023. godini „povjerljive osobe“ izvijestile su pučku pravobraniteljicu o samo 38 slučajeva unutarnjeg prijavljivanja nepravilnosti, od kojih je 26 u državnim poduzećima ili javnopravnim tijelima. Unatoč stalnom porastu od 2019., pučka pravobraniteljica je 2023. zaprimila 57 slučajeva vanjskog prijavljivanja, od kojih je samo 8 bilo iz privatnog sektora.¹⁴ Civilno društvo i poslovne udruge navode da još uvijek postoji kultura koja nije naklonjena prijavljivanju i u kojoj je prisutan strah od osvete. Pučka

pravobraniteljica je također otkrila probleme kao što su prijavitelji nepravilnosti koji ne poznaju ili ne razumiju ZZPN; „povjerljive osobe“ s nesporazumima i izazovima pri postupanju s prijavama; i poslodavci koji ne štite prijavitelje nepravilnosti ili vrše osvetu nad „povjerljivim osobama”.¹⁵

36. Resursi pučke pravobraniteljice možda su nedostatni, prema mišljenju predstavnika civilnog društva u sklopu ove evaluacije. Njezin djelokrug daleko nadilazi predmet prijavljivanja nepravilnosti: samo u 2023. godini Ured je obradio 6.680 predmeta iz područja od radnih prava i socijalne skrbi do nediskriminacije itd. Dok se proračun Ureda povećavao svake godine od 2013., odjel nadležan za prijavljivanje nepravilnosti ima samo sedam zaposlenika (od kojih je pet zaposleno nakon usvajanja ZZPN-a) i nema zasebnog proračuna. Zaostaci u slučajevima prijavljivanja nepravilnosti povećali su se s 18 predmeta u 2022. na 42 u 2023., uglavnom zbog slučajeva s višestrukim prijavama, složenih nepravilnosti i kašnjenja nadležnih tijela u izvještavanju o ishodu postupaka.¹⁶ Hrvatska sugerira da bi zaostatak mogao biti i zato što novi ZZPN omogućuje izravno prijavljivanje pučkom pravobranitelju.

Komentar

Glavni ispitivači pozdravljaju inicijative Hrvatske za podizanje svijesti o ZZPN-u. Ipak, i dalje postoje mnogi izazovi u provedbi Zakona. Stoga preporučuju da Hrvatska

(a) dodatno radi na podizanju svijesti i pružanju smjernica poslodavcima i potencijalnim prijaviteljima nepravilnosti, te

(b) osigura da pučka pravobraniteljica ima dovoljno sredstava za funkcije vezane uz prijavljivanje nepravilnosti.

B.3. Otkrivanje putem medijskih izvješća

37. USKOK prati medije radi otkrivanja optužbi za podmićivanje stranih javnih službenika. Iz USKOK-a navode kako glasnogovornik njihovog Odjela za sprječavanje pojava korupcije i za odnose s javnošću „svakodnevno pregledava tiskane i virtualne medije te informativne emisije nacionalnih i lokalnih televizijskih postaja“. Svrha ovoga je praćenje informacija o predmetima USKOK-a i „mogućih počinjenja kaznenih djela unutar nadležnosti Ureda, uključujući i praćenje informacija o podmićivanju stranih javnih službenika“. Glasnogovornik svakodnevno prati „medije iz Hrvatske i susjednih zemalja“, a povremeno i „pojedine strane medije na engleskom jeziku“.

38. Ministarstvo vanjskih i europskih poslova (MVEP) također prati medije zbog otkrivanja optužbi za podmićivanje stranih javnih službenika. Iz MVEP-a navode kako je „politika praćenja medija od strane diplomatskih misija“ na snazi posljednjih 15 godina. Odjel Ministarstva vanjskih i europskih poslova koji je nadležan za odnose s javnošću provodi osposobljavanje diplomata prije imenovanja u inozemstvu, koje uključuje praćenje izvješća stranih medija. Svako veleposlanstvo ili diplomatska misija zadužuje diplomata ili konzularnog službenika za praćenje stranih medija i slanje sažetaka značajnih slučajeva MVEP-u. Ove zabilješke o predmetima također se proslijeđuju Ministarstvu pravosuđa i Ministarstvu unutarnjih poslova. Nejasno je šalju li se i kako se takve optužbe šalju hrvatskoj službi za provođenje zakona. Iz MVEP-a ne spominju obvezu svih javnih službenika o prijavljivanju kaznenih djela službi za provođenje zakona (čl. 204. ZKP-a; vidi st. 17). Također ne navode na koji su način takvi postupci praćenja i prijavljivanja navedeni u pisanoj politici. Dodaju kako je prema novim uputama potrebno MVEP-u prijavljivati „svaku stavku [...] u vezi s mogućim kriminalnim ili koruptivnim radnjama hrvatskih državljana u zemlji domaćinu“. Međutim, samo je 11 diplomata zaprimilo ovu uputu do srpnja 2024.

39. Potrebno je pojačati praćenje medijskih sadržaja vezanih uz optužbe o podmićivanju stranih javnih službenika. Od četiri poznata slučaja podmićivanja stranih javnih službenika u koja su uključena hrvatska društva, USKOK je za slučaj Streljivo (Ukrajina) doznao putem medija. Ali u slučajevima Vojna oprema (Bosna i Hercegovina) i Energetski projekt (Slovenija), mediji su o optužbama izvijestili 2021. USKOK je „izvide“ o tim optužbama započeo tek u prosincu 2023. ili siječnju 2024. godine. USKOK također nije bio svjestan činjenice da su mediji izvijestili o optužbi vezanoj uz Plinsko postrojenje (Sirija) 2016. godine. Za ovu optužbu navode da su saznali tijekom sastanka 2017. s dužnosnicima službi za provođenje zakona iz

drugih zemalja. Prema njima, diplomatske misije MVEP-a nisu prijavile nijednu od ove četiri optužbe za podmićivanje stranih javnih službenika, od kojih su o najmanje tri optužbe izvijestili mediji u zemljama u kojima Hrvatska ima diplomatsku prisutnost.

40. Izmjene i dopune zakonskih odredbi iz ožujka 2024. izazvale su kritike od strane medija iako je njihov utjecaj na otkrivanje zločina nejasan. Prema čl. 307.a KZ-a neovlašteno otkrivanje sadržaja izvidne ili dokazne radnje tijekom nejavnog kaznenog postupka kažnjivo je kaznom zatvora od tri godine. Svrha tog kaznenog djela navodno je spriječiti curenje informacija koje bi moglo utjecati na istrage, kao i na prava optuženika i svjedoka. Kazneno djelo se ne odnosi na novinare, kao ni na objave u svrhu zaštite žrtve nad kojom je počinjeno kazneno djelo, u interesu obrane ili „u drugom pretežito javnom interesu“. Budući da se odredba odnosi na otkrivanje informacija iz već postojećeg kaznenog postupka, malo je vjerojatno da će ograničiti prijavu kaznenog djela o kojem služba za provođenje zakona još nema nikakvih saznanja.

Komentar

Glavni ispitivači zabrinuti su da Hrvatska nije otkrila većinu navoda o podmićivanju stranih javnih službenika koji su objavljeni u hrvatskim i stranim medijima. Stoga preporučuju USKOK-u i MVEP-u pojačano praćenje domaćih i stranih medija zbog navoda o podmićivanju stranih javnih službenika koje su počinili hrvatski državljani ili društva. MVEP bi također trebao uspostaviti jasne procedure i kanale za prijavljivanje navoda o podmićivanju stranih javnih službenika hrvatskoj službi za provođenje zakona.

B.4. Kreditiranje i osiguranje izvoza od strane države

41. Kreditiranje i jamstva kod izvoza predstavljaju financiranje koje se daje izvozniku ili banci kako bi se olakšala međunarodna trgovinska transakcija. Izvozno-kreditne agencije (ECA) pregledavaju zahtjeve i upravljaju uslugom pružanja takvog kreditiranja i/ili osiguranja. Hrvatsko ECA tijelo je Hrvatska banka za obnovu i razvitak (HBOR). Budući da ECA posluje s društvima koja su aktivna u međunarodnom poslovanju, mogu spriječiti, otkriti i prijaviti potencijalne inozemne optužbe za podmićivanje koje uključuju takva društva. ECA također mogu sankcionirati društva koja su počinila podmićivanje stranih javnih službenika na način da im uskrate kreditiranje i/ili osiguranje. Preporuka o borbi protiv podmićivanja i [Preporuka Vijeća o sprječavanju podmićivanja kod kreditiranja i osiguranja izvoza od strane države](#) (Preporuka o kreditiranju i osiguranju izvoza) stoga zahtijevaju od ECA provođenje mjera za sprječavanje podmićivanja. HBOR je u tu svrhu donio [Pravilnik](#). Pravilnik je revidiran 15. studenog 2024. godine, neposredno prije donošenja ovog izvješća.

42. Za sprječavanje i otkrivanje podmićivanja stranih javnih službenika, čl. 7. st. 2. točka (b) Pravilnika zahtijeva da izvoznik izda izjavu u sklopu zahtjeva za kreditiranje i/ili osiguranje kako (a) on i druge osobe uključene u transakciju nisu i neće sudjelovati u podmićivanju stranih javnih službenika u predmetnoj transakciji; te kako su (b) provizije i naknade agentima plaćene za legitimne usluge. Izvoznik također mora objaviti presude za podmićivanje u prethodnih pet godina i trenutno otvorene istrage u vezi takvog kaznenog djela. Zahtjevi se provjeravaju zbog potencijalnih nepravilnosti povezanih s podmićivanjem, uključujući provjeru je li podnositelj zahtjeva stavljen na crnu listu multilateralnih razvojnih banaka (čl. 7. st. 1. i 2. točka (c)). Pojačano dubinsko snimanje provodi se za podnositelje zahtjeva s povećanim rizikom, poput onih koji su ranije osuđivani za podmićivanje (čl. 8.). U praksi nisu uočeni slučajevi podmićivanja stranih javnih službenika. Za podnositelja zahtjeva koji je nedavno osuđen za podmićivanje uvijek će se provesti pojačano dubinsko snimanje te mu se može uskratiti kreditiranje i/ili osiguranje (čl. 8. st. 2. točka (b)(i), čl. 9. st. 1. i čl. 9. st. 3.). U praksi, potpora po ovoj osnovi dosada nije odbijena.

43. HBOR procjenjuje programe usklađenosti s propisima za sprječavanje korupcije samo nekih, ali ne i svih podnositelja zahtjeva za kreditiranje i/ili osiguranje, a može također nedostajati stručnosti za provođenje takvih procjena. Ako je podnositelj zahtjeva osuđen za podmićivanje ili je arbitražno vijeće utvrdilo da je sudjelovao u podmićivanju u prethodnih pet godina, tada HBOR provjerava je li podnositelj zahtjeva poduzeo, proveo i dokumentirao „odgovarajuće interne korektivne i preventivne mjere“. Takve mjere mogu uključivati provedbu programa usklađenosti s propisima za sprječavanje korupcije; zamjenu

pojedinaца koji su sudjelovali u podmićivanju; te provođenje periodičnih revizija i objavljivanje njihovih rezultata (čl. 8. st. 2. (b)(i)). U slučajevima podnositelja zahtjeva koji nisu nedavno osuđivani za podmićivanje, HBOR ne vrši procjenu njihovih programa usklađenosti s propisima za sprječavanje korupcije. Članak XXIII. dio D stavak i. Preporuke o borbi protiv podmićivanja navodi da bi zemlje trebale „poticati svoje vladine agencije da razmotre, kada su u pitanju međunarodne poslovne transakcije i prema potrebi, programe unutarnje kontrole, etike i usklađenosti ili mjere u svrhu sprječavanja i otkrivanja podmićivanja stranih javnih službenika u svojim odlukama za dodjelu javnih prednosti, uključujući [...] kreditiranje i osiguranje izvoza od strane države“. Kako bi proveo ovu Preporuku, HBOR bi mogao izdati smjernice o dodatnim situacijama u kojima bi razmatrao program usklađenosti podnositelja zahtjeva, kao što su slučajevi kada postoje određeni znakovi upozorenja za podmićivanje stranih javnih službenika. Važeći pravilnik HBOR-a spominje određene znakove upozorenja za podmićivanje u čl. 8. st. 1., ali se ne odnose na čl. 8. st. 2. točku (b)(i) koji navodi da se program usklađenosti podnositelja zahtjeva mora ispitati ako je podnositelj zahtjeva osuđen za podmićivanje ili ako arbitražno vijeće utvrdi da je sudjelovao u podmićivanju. Na upit o mogućnosti procjene programa usklađenosti, iz HBOR-a navode kako do sada nisu imali potrebe to činiti. U budućim slučajevima mogu se angažirati vanjski konzultanti ili stručnjaci jer djelatnici HBOR-a možda nemaju odgovarajuće stručno znanje.

44. Prijavljivanje podmićivanja stranih javnih službenika može se poboljšati. Prema čl. 9. st. 2. Pravilnika, organizacijska jedinica koja utvrdi da je u izvozno-kreditnoj transakciji riječ o podmićivanju dužna je o tome obavijestiti nadležna tijela HBOR-a i Upravu. Ta tijela potom obavještavaju nadležna tijela sukladno zakonskim propisima i internim procedurama HBOR-a. Ova odredba postavlja dva pitanja. Prvo, ne spominje se obveza prijavljivanja podmićivanja i drugih kaznenih djela iz Zakona o kaznenom postupku (ZKP), čl. 204. (vidi st. 17.). U HBOR-u pojašnjavaju da se Pravilnik fokusira na Preporuku OECD-a o kreditiranju i osiguranju izvoza, a ne na sve ostale propise. Drugo, HBOR bi prijavio slučaj samo „ako već nije javno objavljen“. Pretpostavlja se kako to znači da stvar nije poznata javnosti. Međutim, čl. 204. ZKP-a ne izuzima prijavljivanje u takvim slučajevima. Prijavljivanje javnosti poznatih navoda o podmićivanju važno je jer HBOR može posjedovati relevantne dokaze s kojima tužitelji nisu upoznati. Nakon uvida u nacrt ovog izvješća, HBOR je 15. studenoga 2024. donio izmjene i dopune Pravilnika kako bi se prijavljivanje proširilo na stvari koje se „javno objave“.

45. HBOR je podigao svijest među izvozniciima, ali samo u ograničenoj mjeri među zaposlenicima. Radionice, prezentacije i obrazac zahtjeva za kreditiranje i/ili osiguranje informirali su izvoznike o problemu. Međutim, djelatnici HBOR-a „nisu prošli opće osposobljavanje o borbi protiv korupcije“. Samo Preporuka o kreditiranju i osiguranju izvoza je poslana e-poštom, objavljena na intranetu HBOR-a i obrađena na radionicama.

Komentar

Glavni ispitivači napominju da HBOR procjenjuje programe usklađenosti s propisima za sprječavanje korupcije samo onih podnositelja zahtjeva za kreditiranje i/ili osiguranje koji su prethodno osuđivani ili kod kojih je arbitražnim postupkom utvrđeno podmićivanje. Priznaju da detaljno ispitivanje programa usklađenosti svakog podnositelja zahtjeva možda neće biti izvedivo s obzirom na broj zahtjeva koje HBOR zaprima. Unatoč tome, HBOR bi mogao razviti smjernice o dodatnim okolnostima pod kojima bi razmatrao program usklađenosti podnositelja zahtjeva, npr. u slučajevima u kojima postoje znakovi upozorenja za podmićivanje stranih javnih službenika. Glavni ispitivači stoga preporučuju da bi Hrvatska trebala potaknuti HBOR da vrši procjenu programa usklađenosti s propisima za sprječavanje korupcije podnositelja zahtjeva kreditiranje i osiguranje izvoza, prema potrebi, te bi trebala osigurati da HBOR ima stručno znanje potrebno za takve radnje. Također preporučuju da Hrvatska provede osposobljavanje djelatnika HBOR-a o sprječavanju, otkrivanju i prijavljivanju podmićivanja stranih javnih službenika.

B.5. Službena razvojna pomoć

46. Mjere za sprječavanje, otkrivanje i prijavljivanje podmićivanja stranih javnih službenika počinjenog

tijekom projekata financiranih iz službene razvojne pomoći (ODA) propisane su u sklopu [OECD-ove Preporuke Vijeća za dionike razvojne suradnje o upravljanju rizikom od korupcije](#) (Preporuka za ODA-u). Radna skupina prati provedbu odjeljaka 6-10 Preporuke. Hrvatski ODA program je decentraliziran, a Ministarstvo vanjskih i europskih poslova (MVEP) koordinira procesom prijavljivanja. Veličina programa porasla je s 63,82 milijuna EUR u 2019. na 135,2 milijuna EUR u 2022. Najveći primatelji su zapadni Balkan; Ukrajina; Bliski istok; i Afrički rog. Bilateralnu pomoć pružaju nevladine organizacije (NVO), ali privatni sektor i dalje ne sudjeluje u tome.

47. Hrvatske mjere za sprječavanje i otkrivanje korupcije u projektima koji se financiraju iz ODA-e još uvijek su u postupku razvoja. Njihovi odgovori na upitnik iz ove evaluacije spominju postupak u tri faze za odobravanje financiranja nevladinih organizacija koji ne opisuje nikakve antikorupcijske mjere dubinske analize. Kasnije u ovom ocjenjivanju, Hrvatska opisuje tri nedavna projekta s nevladinim organizacijama u kojima su podnositelji zahtjeva morali dati izjave o kaznenoj odgovornosti i točnosti podataka. Nejasno je provjerava li MVEP i kako provjerava dostavljene informacije. Održane su radionice kako bi se nevladine organizacije informirale o uvjetima prihvatljivosti i postupcima prijavljivanja. Nakon što su vidjeli nacrt ovog izvješća, iz MVEP-a dodaju da podnositelj zahtjeva mora izjaviti da oni ili njihovo „ključno osoblje“ nisu pod istragom ili da su osuđeni za podmićivanje, prijevare ili pranje novca. MVEP surađuje s Ministarstvom financija na provedbi financijskih kontrola.

48. Ipak, ima prostora za napredak. Hrvatska nije procijenila rizik od podmićivanja i korupcije u svom ODA programu. MVEP navodi da u slučaju nepravilnosti ili prijave može obustaviti plaćanja ili zatražiti povrat sredstava. Također „ne surađuju s pružateljima usluga čija praksa nije u skladu s međunarodnim standardima“. Međutim, nema naznaka da su ove mjere sadržane u službenoj politici ili ugovorima s nevladinim organizacijama i privatnim subjektima koji provode ODA projekte. Statistike o isključenjima u praksi nema. MVEP također provodi terenske kontrole „kako bi se osiguralo da se prijavljene aktivnosti doista i provode“. Ali, to nije u skladu s ugovornim pravom revizije koje bi uključivalo praćenje potrošenih sredstava, primjerice. MVEP naglašava da od projektnog partnera zahtijeva dostavljanje računa o troškovima. Time se previđa činjenica da je podmićivanje često prikriveno kao izdatak potkrijepljen krivotvorenim fakturama. Ne postoji provjera o tome je li multilateralna razvojna banka isključila potencijalnog projektnog partnera. MVEP ne vrši procjenu programa usklađenosti s propisima za sprječavanje korupcije projektnog partnera prije nego što se odobri ugovor financiran iz ODA-e budući da se trenutni partneri sastoje samo od malih nevladinih organizacija.

49. Što se tiče prijavljivanja podmićivanja stranih javnih službenika, Hrvatska se poziva na ZZPN koji nije relevantan iz tri razloga. Prvo, ZZPN se ne primjenjuje na prijavljivanje svih slučajeva ovog kaznenog djela (vidi st. 23.). Drugo, ZZPN ne stvara obvezu prijavljivanja, za razliku od čl. 204. Zakona o kaznenom postupku (vidi st. 17.). Treće, ZZPN se obično odnosi na prijavljivanje nedjela počinjenog na radnom mjestu. Stoga je relevantnije za, primjerice, službenika MVEP-a koji otkrije podmićivanje koje je počinio kolega zaposlenik u Ministarstvu, a ne vanjski projektni partner. Hrvatska navodi da u praksi nije bilo prijava korupcije ili podmićivanja stranih javnih službenika.

50. Hrvatska nije podigla svijest o pitanjima podmićivanja stranih javnih službenika i korupcije među projektnim partnerima ili službenicima zaduženim za ODA-u. Navode se samo „sigurnosne provjere“ osoblja; opće osposobljavanje koje dužnosnici prođu kada se pridruže javnoj upravi; te naknadno osposobljavanje dužnosnika o „standardima za financiranje i ugovaranje programa i projekata od javnog interesa“. Hrvatska dodaje da je manje od deset dužnosnika uključeno u ODA-u i da će se u budućnosti osigurati veći broj osposobljavanja.

Komentar

Glavni ispitivači preporučuju Hrvatskoj da (a) procijeni rizik od podmićivanja i korupcije u svom ODA programu, u skladu s Preporukom za ODA-u 10, st. ii.; (b) osigura da ugovori o ODA-i sadrže dostatne odredbe za sprječavanje i otkrivanje podmićivanja stranih javnih službenika, prema Preporuci za ODA-u 8, st. i.; (c) provjeri je li multilateralna razvojna banka isključila potencijalnog projektnog partnera prije dodjele ugovora financiranog iz ODA-e; (d) uspostavi eksplicitnu

proceduru za dužnosnike zadužene za ODA-u za prijavu podmićivanja stranih javnih službenika službama za provođenje zakona; (e) usvoji pisanu politiku o ugovaranju s projektnim partnerima koji su osuđeni za podmićivanje stranih javnih službenika ili korupciju, u skladu s ODA preporukom 8; i (f) provede osposobljavanje dužnosnika zaduženih za ODA-u o sprječavanju, otkrivanju i prijavljivanju podmićivanja stranih javnih službenika.

B.6. Strana diplomatska predstavništva

51. U ovom dijelu razmatra se uloga hrvatskih diplomatskih misija u otkrivanju i prijavljivanju podmićivanja stranih javnih službenika, kao i u pružanju potpore društvima iz Hrvatske koja se suočavaju s traženjem mita u inozemstvu. Praćenje medija od strane diplomatskih misija u potrazi za optužbama vezanima uz podmićivanje stranih javnih službenika i prijavljivanje takvih optužbi službama za provođenje zakona obrađuje se u odjeljku B.3 na str. 15.

52. MVEP ima nekoliko nedavnih inicijativa za podizanje svijesti o podmićivanju stranih javnih službenika. Zakonodavstvo na tu temu uključeno je u intranetski sustav za diplomate. Sastanak održan 2024. za sve voditelje diplomatskih misija bavio se temom podmićivanja stranih javnih službenika. Međutim, diplomati nisu posebno obučeni o podmićivanju stranih javnih službenika i obvezama prijavljivanja. Hrvatska spominje osposobljavanje u vezi rizika od podmićivanja službenika MVEP-a – a ne stranih službenika. Dodatno osposobljavanje hrvatske Sigurnosno-obavještajne agencije provedeno je „u svrhu podizanja ukupne svijesti o mogućem podmićivanju na svim razinama tijekom boravka u inozemstvu“. Kao što je spomenuto u odjeljku B.1.b na str. 9, MVEP također nije podigao svijest o podmićivanju stranih javnih službenika među hrvatskim društvima u inozemstvu.

53. Odgovor MVEP-a na pitanja hrvatskih društava koje se suočavaju s podmićivanjem u inozemstvu je neadekvatan. Navodi se kako bi se društvo savjetovalo da obavijesti strana tijela ako se pokušaj podmićivanja dogodi u inozemstvu ili hrvatska pravosudna tijela i Ministarstvo unutarnjih poslova ako se pokušaj podmićivanja dogodi u Hrvatskoj. Međutim, diplomati MVEP-a nisu primili pisane upute za davanje takvog odgovora. Što je još važnije, postoji opasnost da se takav savjet protumači kao da će samo službenik koji je tražio mito biti kazneno gonjen. Bilo bi važno upozoriti hrvatska društva i pojedince da će i oni biti procesuirani u Hrvatskoj ako pristanu na zahtjev za podmićivanjem, bilo od strane hrvatskog ili stranog službenika.

Komentar

Glavni ispitivači preporučuju da MVEP (a) podigne svijest o podmićivanju stranih javnih službenika i osposobi dužnosnike u diplomatskim predstavništvima u inozemstvu, te (b) uputi takve dužnosnike kako pomoći hrvatskim poduzećima koja se suočavaju s podmićivanjem u inozemstvu.

B.7. Porezna tijela

54. Ovaj odjeljak bavi se poreznim odbitkom mita; otkrivanjem i prijavljivanjem podmićivanja stranih javnih službenika otkrivenog tijekom poreznih kontrola; i dijeljenjem poreznih informacija. Uloga poreznih vlasti u potpori kaznenopravnim istragama podmićivanja stranih javnih službenika opisana je u st. 103.

B.7.a. Nepriznavanje mita kao poreznog odbitka i financijske kazne

55. Hrvatska je 2023. donijela zakon kojim se izričito zabranjuje porezni odbitak mita (Izvjješće o 1. fazi, stavci 125. - 126.). Navodi se da mito još otprije nije moglo bilo porezno priznato. Čl. 7.a Zakona o porezu na dobit (ZPD) je zatim donesen kako bi se izričito zabranio porezni odbitak „svake neprimjerene nagrade, dara, materijalne ili nematerijalne koristi“ koja bi mogla biti sankcionirana prema kaznenom zakonu. Hrvatska navodi da takva zabrana nije ovisna o sudskom postupku ili kaznenoj istrazi. Teret dokazivanja zakonitosti osporenog rashoda snosi porezni obveznik (čl. 88. Općeg poreznog zakona (OPZ)). Donesene su izmjene i dopune Pravilnika o porezu na dobit kako bi se propisao primjenjivi postupak i donio obrazac za prijavu mita u poreznoj prijavi poreznog obveznika.¹⁷ Hrvatska priznaje da u većini slučajeva porezni obveznik neće prijaviti mito i optužiti samog sebe. Takve se prijave mogu pojaviti samo u rijetkim

slučajevima, kao primjerice kada dođe do promjene u korporativnoj upravi i novi upravitelji otkriju podmićivanje koje su počinili njihovi prethodnici.

56. Hrvatska navodi da novčane kazne i konfiskacije propisane kao sankcije za podmićivanje nisu porezno priznate. Čl. 7. st. 1. točka 7. Zakona o porezu na dobit zabranjuje odbitak „kazni koje je izreklo mjerodavno tijelo“. To uključuje sankcije koje je izrekao sud na račun podmićivanja stranih javnih službenika, navodi Hrvatska. Hrvatska se poziva i na čl. 11. st. 7. točku 2. Zakona o porezu na dohodak kojom se zabranjuje odbitak „izdataka za novčane kazne i prekršaje, izdataka za troškove sudskog ili upravnog postupka u osobnim predmetima i kamata na zakašnjela plaćanja osobnih izdataka“.

B.7.b. Provedba zabrane poreznog odbitka mita

57. Kaznene istrage podmićivanja nude priliku za provođenje zabrane poreznog odbitka mita. Tijekom takve istrage, službe za provođenje zakona mogu identificirati mito skriveno kao fiktivni trošak za koji je potencijalno zatražen porezni odbitak. Ako se kazneni predmet nastavi i porezni obveznik bude osuđen za podmićivanje, tada porezni obveznik ne može poreći da je traženi trošak mito; to će već biti dokazano na sudu.

58. Hrvatska nije provela zabranu poreznog odbitka mita, uključujući u slučajevima kada su pokrenuti kazneni postupci u slučajevima podmićivanja. Takvi porezni odbitci u praksi nisu odbijeni. U dva zaključena slučaja pasivnog podmićivanja stranih javnih službenika mito je davano putem konzultantskih ugovora i faktura za fiktivni rad. Plaćanja za rad su stoga mogla biti tražena kao legitimni poslovni troškovi. U trećem slučaju podmićivanja koji je u tijeku, podmićivanje u korist direktora društva prikriveno je u obliku troškova poslovanja poduzeća. Hrvatska porezna tijela nisu ispitala je li mito navedeno kao porezna olakšica u ova tri slučaja. Podmićivanje u tim slučajevima dogodilo se prije izmjena Zakona o porezu na dobit iz 2023., no mito je unatoč tome bilo porezno nepriznato prema hrvatskom zakonu u relevantno vrijeme (vidi stavak 55).

59. Objašnjenja Hrvatske u vezi nedostatka provedbe zakona u tim slučajevima ne umanjuju problematičnost takvih okolnosti. U objašnjenjima se navodi da su društva koja su počinila čino ve podmićivanja u nekim od ovih slučajeva inozemna, a ne hrvatska društva. No, time se zanemaruje činjenica da su društva i njihove hrvatske podružnice ili posrednici ipak mogli biti porezni obveznici u Hrvatskoj (doista, hrvatska podružnica jednog inozemnog društva bila je upletena u jedan od ovih slučajeva). Hrvatska također tvrdi da su ta društva pod istragom ili da su u kaznenom progonu zbog podmićivanja. No, kako je objašnjeno u st. 57., postojanje kaznenog postupka pojačava – a ne umanjuje – potrebu za ispitivanjem poreznih prijava. Hrvatska zatim tvrdi da kazneni postupci moraju biti tajni. Međutim, nema razloga zašto se porezne prijave ne mogu ispitati nakon što je meta istrage već saznala za istragu, ili kada je optužena ili osuđena. Na kraju, Hrvatska navodi da bi provjera poreznih prijava ugrozila kaznene postupke u kojima se koriste posebne istražne tehnike. Čak i ako je to točno, porezna kontrola može se provesti nakon što je istraga završena, primjerice kada je slučaj došao u fazu podizanja optužnice. Obrazloženje Hrvatske nije dostatno kao opravdanje za propuštanje postupanja u prva dva gore navedena slučaja u kojima su postupci okončani. Neovisno o slučaju, ne koriste se sve istrage podmićivanja stranih javnih službenika posebnim istražnim tehnikama.

60. Jedan slučaj pasivnog podmićivanja stranih javnih službenika koji uključuje inozemno društvo pokazuje da Hrvatska ne shvaća u potpunosti relevantna pitanja provedbe zakona. Hrvatska ističe da je inozemna država odbila pružiti uzajamnu pravnu pomoć Hrvatskoj u navedenom slučaju. No, Hrvatska je unatoč tome osudila izvršnog direktora društva za podmićivanje u tom slučaju, te bi stoga vjerojatno imala dovoljno dokaza za utvrđivanje je li mito zatraženo kao porezna olakšica. Hrvatska zatim tvrdi da „dovoljan broj dokaza o podmićivanju ne znači nužno da postoje dokazi o obvezi po neopravdanom odbitku poreza“. Međutim, dovoljan broj dokaza o podmićivanju omogućio bi poreznim vlastima da barem provjere je li isplata mita odbijena od poreza. Hrvatska dodaje da njezina porezna tijela „nisu nadležna utvrđivati eventualno neopravdano smanjenje porezne obveze u drugoj državi“. No, problem je u tome je li mito odbijeno od poreza plaćenog Hrvatskoj, a ne inozemnoj državi.

Komentar

Glavni ispitivači žale što Hrvatska nije iskoristila priliku za provedbu zabrane poreznog odbitka mita protiv poreznih obveznika protiv kojih se vodi istraga ili koji se kazneno gone radi podmićivanja. Čak i ako se porezna kontrola mora odgoditi kako bi se izbjeglo ugrožavanje kaznenog postupka, to opravdanje ne bi vrijedilo kada je porezni obveznik osuđen.

Glavni ispitivači stoga preporučuju da Hrvatska poduzme korake kako bi osigurala da (a) tužitelji u slučajevima podmićivanja rutinski obavještavaju porezna tijela o slučajevima u kojima bi mito moglo biti prikriveno kao fiktivni, porezno priznati trošak, te da (b) porezna tijela rutinski ispituju porezne prijave poreznih obveznika koji su pod istragom ili su osuđeni za podmićivanje kako bi se utvrdilo je li zatražen porezni odbitak mita.

B.7.c. Otkrivanje i prijavljivanje podmićivanja stranih javnih službenika

61. Rutinske provjere i revizije poreznih prijava također mogu dovesti do otkrivanja mita i uskraćivanja njihovog poreznog odbitka. Članak XXI. stavci iii. i iv. Preporuke o borbi protiv podmićivanja stoga traže od poreznih vlasti da proaktivno otkrivaju i prijavljuju sumnje na podmićivanje stranih javnih službenika.

62. Hrvatska nije uputila svoja porezna tijela da otkrivaju podmićivanje stranih javnih službenika. Navodi da porezni inspektor može otkriti podmićivanje u dva slučaja: (1) kada lokalni porezni službenik pregleda poreznu prijavu i (2) kada porezni inspektor obavlja porezni nadzor. Porezni obveznici se odabiru za provedbu nadzora na temelju kriterija rizika i porezne snage (čl. 119. Općeg poreznog zakona (OPZ)). Međutim, porezni inspektori nisu dobili upute za otkrivanje podmićivanja tijekom tih provjera kada je to prikladno.

63. Osposobljavanje na temu podmićivanja stranih javnih službenika također je nedostatno. Samostalni sektor za financijske istrage (SSFI) prisustvovao je seminaru u svibnju 2024. koji je pokrivao temu podmićivanja stranih javnih službenika (vidi st. 14.). Ali s druge strane, SSFI je odgovoran za potporu u provođenju zakona u kaznenim istragama, a ne za revizije poreznih prijava. Seminar je također bio usmjeren na pitanja provedbe kaznenog zakona, a ne na poreze. Porezni revizori su umjesto toga pohađali virtualni tečaj na temu „Etika i borba protiv korupcije“ koji je bio usmjeren na sprječavanje korupcije u poreznoj upravi, a ne na otkrivanje podmićivanja tijekom poreznih kontrola. Još jedan poludnevni virtualni tečaj na temu „Prevencija korupcije i antikorupcijski mehanizam u Hrvatskoj“ održan je 2024. godine. Tijekom tog tečaja, Konvencija je spomenuta uz ostale dodatne međunarodne antikorupcijske ugovore. Međutim, nije objašnjeno kako se podmićivanje može otkriti tijekom poreznih kontrola, kao što su indikatori znakova upozorenja koje bi revizori trebali tražiti. [Priručnik OECD-a za podizanje svijesti o podmićivanju i korupciji za porezne inspektore i porezne revizore](#) je preveden, ali još nije distribuiran revizorima niti je uključen u njihovo osposobljavanje. Hrvatska spominje šest drugih tečajeva koji se ne tiču korupcije ili podmićivanja, već pranja novca, prijevare i forenzičkog računovodstva. Nakon pregleda nacрта ovog izvješća, Hrvatska je izjavila da planira osposobiti porezne inspektore i lokalne službenike koji pregledavaju porezne prijave o temi otkrivanja podmićivanja. Ovo je pozitivna stvar. Međutim, pri procjeni provedbe Konvencije, Radna skupina uzima u obzir samo mjere koje su poduzete, a ne koju su samo u planu.

64. Hrvatska porezna tijela dužna su prijaviti sumnje na kaznena djela. Ako se tijekom poreznog nadzora pojavi sumnja da je porezni obveznik počinio prekršaj, porezna uprava mora o tome izvijestiti „nadležno tijelo“ (čl. 123. OPZ-a). Iako nisu spomenuti u ovoj evaluaciji, porezni službenici vjerojatno također podliježu općoj obvezi prijavljivanja zločina službama za provođenje zakona (vidi st. 17.). U razdoblju od 2019. do 2023. godine, podnesene su „kaznene prijave“ USKOK-u u četiri slučaja od kojih se ni u jednom ne radi o podmićivanju stranih javnih službenika.

Komentar

Glavni ispitivači smatraju da Hrvatska nije uložila dovoljno napora kako bi osigurala da njezina porezna tijela učinkovito otkrivaju i prijavljuju podmićivanje otkriveno tijekom poreznih kontrola. Stoga preporučuju da Hrvatska provede osposobljavanje poreznih inspektora posebno o tim

B.7.d. Rok zastare kod ponovnog otvaranja poreznih prijava

65. Rok zastare za reviziju porezne prijave može biti prekratak za otkrivanje podmićivanja ili odbijanje poreznih odbitaka mita. Hrvatska navodi da se porezni nadzor može obaviti „u roku od tri godine od nastupanja zastare prava na utvrđivanje porezne obveze“. Razdoblje je šest godina u slučajevima porezne prijevare, zlouporabe prava ili postupaka po nalogu drugih tijela (čl. 117. OPZ-a). Ova razdoblja mogu biti nedostatna, s obzirom na vrijeme potrebno za otkrivanje i istraživanje slučajeva podmićivanja. Usporedbe radi, rok zastare za kaznene postupke podmićivanja je 15 do 20 godina (vidi stavak 125.).

66. Nakon pregleda nacrtu ovog izvješća, Hrvatska je izjavila da je u procesu izmjene svog zakonodavstva kako bi se udvostručio rok zastare na šest godina. Razdoblje bi se također produžilo u slučajevima s prekograničnim elementom ili sumnjom na podmićivanje. Hrvatska se nada da će izmjene i dopune stupiti na snagu 1. siječnja 2025. To je pozitivna stvar. Međutim, Radna skupina procjenjuje samo već donesene zakone prilikom evaluacije provedbe Konvencije.¹⁸

Komentar

Glavni ispitivači preporučuju da Hrvatska poduzme korake kako bi osigurala da rok zastare za reviziju porezne prijave bude dovoljno dug za otkrivanje podmićivanja ili uskraćivanje odbitka poreza na mito, primjerice dopuštanjem odgode razdoblja dok traje istraga ili dok je kazneni progon protiv podmićivanja u tijeku.

B.7.e. Dijeljenje informacija s hrvatskim i stranim službama za provođenje zakona

67. Hrvatska porezna tijela mogu dati podatke u kaznenom ili sudskom postupku u Hrvatskoj. Obveza čuvanja porezne tajne se ne primjenjuje (čl. 8. st. 5. točka 3. OPZ-a). Porezni podaci mogu biti dostupni stranoj istrazi podmićivanja putem SSFI-ja (vidi stavak 140.).

68. Porezni podaci također se mogu dati stranim službama za korištenje u istragama podmićivanja stranih javnih službenika. Od 2014. Hrvatska je jedna od potpisnica [Konvencije o uzajamnoj administrativnoj pomoći u poreznim stvarima](#) (MAAC). Članak 22. stavak 4. MAAC-a dopušta jednoj stranki da koristi porezne informacije primljene od druge stranke u kaznenoj istrazi podmićivanja u inozemstvu ako (a) zakoni stranke koja informacije dostavlja dopuštaju takvu upotrebu izvan poreznih stvari, i ako (b) stranka koja dostavlja informacije odobri takvu upotrebu izvan poreznih stvari. Hrvatska navodi da ugovori kao što je MAAC imaju snagu zakona na domaćem području (vidi stavak 4.). Stoga je donošenje dodatnog zakonodavstva za olakšavanje razmjene informacija nepotrebno. Sporazumi o izbjegavanju dvostrukog oporezivanja s Andorom, Ciprom,¹⁹ Japanom i Vijetnamom na sličan način dopuštaju upotrebu poreznih podataka izvan poreznih stvari uključivanjem neobveznog paragrafa iz stavka 12.3. Komentara na članak 26. Ogladne porezne konvencije OECD-a.

B.8. Računovodstvo i revizija, te korporativna usklađenost, unutarnje kontrole i etički programi

B.8.a. Računovodstveni standardi

69. Izvješće o 1. fazi (stavci 93. - 96.) nije identificiralo probleme u vezi s hrvatskim računovodstvenim standardima. Računovodstveni zahtjevi uglavnom su navedeni u Zakonu o računovodstvu. Zakon se odnosi na „poduzetnike“, među kojima su i trgovačka društva i hrvatske podružnice inozemnih društava (čl. 4.). Velike poduzetnici i „subjekti od javnog interesa“ (SJI, koji uključuju kotirane tvrtke i financijske institucije) moraju pripremiti financijska izvješća u skladu s Međunarodnim standardima financijskog izvještavanja (MSFI). Ostali subjekti primjenjuju isto ako njihovo matično društvo ili podružnica također podliježu MSFI-ju; u protivnom primjenjuju Hrvatske standarde financijskog izvještavanja koje je donio Hrvatski odbor za standarde financijskog izvještavanja (čl. 3. st. 2, čl. 5., čl. 15. - 16.).

70. SJI-ovi koji su veliki poduzetnici (ili matična društva velike grupe) koji zapošljavaju prosječno više

od 500 radnika tijekom prethodne poslovne godine dužni su objaviti nefinancijske izvještaje u kojima se opisuju njihovi rizici od korupcije i podmićivanja, kao i politike ublažavanja (čl. 61. i 63.). Hrvatska je 2024. godine uvela obvezno „izvještavanje o održivosti“ kako bi prenijela EU Direktivu br. 2022/2464. Obveznici uključuju velike subjekte od javnog interesa, matična društva velike grupe, velika poduzeća, srednja i mala poduzeća koja kotiraju na uređenim tržištima EU-a, kao i društva izvan EU-a s neto prihodom većim od 150 milijuna EUR u EU i s podružnicom ili društvom kćeri na području Hrvatske (počevši od financijske godine 2024. do 2028., ovisno o vrsti i veličini; čl. 29. - 37. i 70. - 73.). Izvještaji o održivosti moraju biti pripremljeni u skladu s Europskim standardima izvještavanja o održivosti, koji uključuju informacije o sustavima subjekata namijenjenima za sprječavanje, otkrivanje i rješavanje navoda o korupciji i podmićivanju.

B.8.b. Vanjska revizija

B.8.b.i. Subjekti koji podliježu vanjskoj reviziji

71. Sljedeći subjekti podliježu godišnjoj vanjskoj reviziji: (a) SJI-ovi, (b) veliki i srednji poduzetnici; (c) matična društva velikih i srednjih grupa; (d) dionička društva, komanditna društva i društva s ograničenom odgovornošću čiji pojedinačni odnosno konsolidirani podaci u godini koja prethodi reviziji prelaze pokazatelje u najmanje dva od sljedeća tri kriterija: ukupna aktiva od 2,5 milijuna EUR, neto prihod od 5 milijuna EUR, te prosječan broj radnika iznosi najmanje 25; (e) poduzetnici koji su podnijeli zahtjev za uvrštavanje njihovih vrijednosnih papira na uređeno tržište; i (f) poduzetnici koji su kao stjecatelji sudjelovali u spajanju, pripajanju ili podjeli, te novoosnovana društva (čl. 20. Zakona o računovodstvu).

B.8.b.ii. Kvaliteta revizije i neovisnost revizora

72. Zakon o reviziji uređuje područje obavljanja revizorskih usluga od strane ovlaštenih revizora i revizorskih društava. Takve se usluge moraju obavljati neovisno, samostalno i objektivno (čl. 5. st. 9.). Revizori moraju djelovati u skladu s načelima profesionalne etike i s dozom skepticizma. Revizorska društva i ovlašteni revizori moraju biti neovisni o subjektu revizije i ne mogu biti u bilo kakvom postojećem ili potencijalnom sukobu interesa. Usluge revizije ne mogu se obavljati ako postoji bilo koji rizik od samoprovjere, osobnog interesa, zagovaranja, obiteljskih veza ili zastrašivanja koji proizlazi iz financijskog, osobnog, poslovnog, radnog ili drugog odnosa između subjekta revizije te društva i revizora, njegove mreže i bilo koje osobe koja bi mogla utjecati na postupak revizije. Revizori ne smiju zahtijevati ni primati nikakve darove ili usluge. Revizorska društva moraju osigurati neovisnost ovlaštenih revizora te uspostaviti odgovarajuće i učinkovite mehanizme za sprječavanje, prepoznavanje, otklanjanje ili upravljanje prijetnjama njihovoj neovisnosti (čl. 47. - 53.). U 2022. godini Hrvatska revizorska komora donijela je odluku o primjeni Međunarodnih standarda upravljanja kvalitetom (MSUK).

73. Ministarstvo financija (MF) izdaje ovlaštenja za rad revizora i revizorskih društava te nadzire usklađenost sa Zakonom o reviziji i povezanim EU zakonodavstvom. U slučaju neusklađenosti, Ministarstvo financija može izreći opomene, naloge za otklanjanje nepravilnosti, zabrane do tri godine i oduzimanje odobrenja za rad (čl. 16., 19., 68., 94. - 95. Zakona o reviziji). Revizorska društva koja krše princip neovisnosti mogu biti kažnjena kaznom do 26.540 EUR (106.170 EUR za revizore SJI-ova) (čl. 116. - 118.). Od 2019. godine, Ministarstvo financija pregledalo je 50 revizorskih društava, ali nije otkrilo nijednu instancu kršenja principa neovisnosti.

B.8.b.iii. Standardi vanjske revizije i otkrivanje podmićivanja stranih javnih službenika

74. Vanjske revizije provode se u skladu sa Zakonom o računovodstvu, Zakonom o reviziji i Međunarodnim revizijskim standardima (MRevS) (Zakon o računovodstvu čl. 20. st. 7.; Zakon o reviziji čl. 4. st. 24. i čl. 5. st. 9.). Dva su MRevS-a relevantna za otkrivanje podmićivanja stranih javnih službenika. MRevS 240 odnosi se na otkrivanje i izvještavanje o značajnim pogrešnim navodima u financijskim izvještajima poduzeća do kojih je došlo uslijed prijevare. Podmićivanje stranih javnih službenika često je povezano s prijevornim ponašanjem kao što je lažno računovodstvo kako bi se prikrilo podmićivanje. MRevS 250 odnosi se na otkrivanje neusklađenosti sa zakonima koje bi moglo imati značajan učinak na financijska izvješća. Takvi zakoni mogu uključivati one o podmićivanju stranih javnih službenika.

75. Potrebno je provesti dodatna usavršavanja kako bi se poboljšalo otkrivanje podmićivanja stranih javnih službenika u praksi. Nijedan od konkretnih slučajeva aktivnog i pasivnog podmićivanja stranih javnih službenika ili korupcije koji se razmatraju u sklopu ove evaluacije nije otkriven vanjskom revizijom. Hrvatska nema revizore koji su osposobljeni za otkrivanje podmićivanja stranih javnih službenika. Revizori su obvezni prolaziti kontinuirano stručno usavršavanje koje može organizirati MF, Hrvatska revizorska komora (HRK) i druga nadležna tijela (čl. 14. st. 1. i čl. 14.d Zakona o reviziji). Stručno usavršavanje HRK-a uključuje webinare o borbi protiv pranja novca, prijevarama i MRevS 240 te korporativnom upravljanju. Ovime se „neizravno/općenito“ podiže svijest o podmićivanju stranih javnih službenika, tvrdi Hrvatska. Jedan revizor navodi da se obvezno godišnje usavršavanje bavi prepoznavanjem prijevare i korupcije, kao i neobičnih transakcija. Međutim, nema naznaka da takvo usavršavanje pokriva znakove upozorenja na korupciju ili podiže svijest o rizicima od podmićivanja stranih javnih službenika. Ipak, predstavnici velikih revizorskih društava pokazuju određenu svijest o toj temi.

Komentar

Glavni ispitivači preporučuju da Hrvatska provede osposobljavanje revizora u svrhu daljnjeg podizanja svijesti o rizicima od podmićivanja stranih javnih službenika i povećanja njihove sposobnosti za otkrivanje znakova upozorenja kao indikatora podmićivanja stranih javnih službenika.

B.8.b.iv. Prijavljivanje podmićivanja stranih javnih službenika upravi društva i poticanje društava na odgovaranje na prijave

76. MRevS-ovi zahtijevaju od revizora da o prijavi i nepoštivanju zakona obavijeste „odgovarajuću razinu uprave društva“ revidiranog društva i, prema potrebi, „one koji su zaduženi za upravljanje društvom“ (MRevS 240 (40)-(42); MRevS 250 (20)-(24)). Ako revizori posumnjaju da su uprava društva ili oni koji su zaduženi za upravljanje društvom uključeni u predmet neusklađenosti, o tome će obavijestiti sljedeće više tijelo u subjektu, ako ono postoji, kao što je revizijski odbor ili nadzorni odbor (MRevS 250(25)). Pravila EU-a obvezuju revizore SJI-ova da obavijeste subjekt revizije o „nepravilnostima, uključujući prijevare u vezi s financijskim izvještajima subjekta revizije“. Revizor mora pozvati subjekt revizije da istraži predmet i poduzme odgovarajuće korektivne mjere (Uredba EU 537/2014, čl. 7. st. 1.). Revizori koji su sudjelovali u ovoj evaluaciji svjesni su takvih obveza. Međutim, nema poznatih izvješća o podmićivanju stranih javnih službenika.

77. Hrvatska nema posebne mjere za poticanje poduzeća da aktivno i učinkovito odgovore na sumnje o podmićivanju stranih javnih službenika koje su prijavili vanjski revizori, kako to zahtijeva članak XXIII. dio B stavak iv. Preporuke o borbi protiv podmićivanja. Hrvatska gospodarska komora prevela je Pravila Međunarodne trgovačke komore 2023. za borbu protiv korupcije. Međutim, Pravila samo spominju da bi društva trebala imati mjere za otkrivanje transakcija koje su u suprotnosti s Pravilima i poduzeti „odgovarajuće korektivne mjere“ u takvim slučajevima.

Komentar

Glavni ispitivači preporučuju da Hrvatska poduzme korake kako bi potaknula društva koja od vanjskog revizora prime prijave o sumnji na podmićivanje stranih javnih službenika da aktivno i učinkovito odgovaraju na takve prijave.

B.8.b.v. Prijavljivanje podmićivanja stranih javnih službenika nadležnim tijelima i zaštita od pravnog postupka

78. Članak XXIII. dio B stavak v. Preporuke o borbi protiv podmićivanja traži od zemalja da razmotre upućivanje zahtjeva vanjskim revizorima za prijavljivanje slučajeva podmićivanja stranih javnih službenika nadležnim tijelima koja su neovisna o društvu, kao što su službe za provođenje zakona ili regulatorna tijela. Zemlje koje dopuštaju takvo prijavljivanje trebale bi osigurati da su revizori koji sastavljaju takve prijave na razumnim osnovama zaštićeni od pravnog postupka.

79. Hrvatska netočno navodi da MRevS 240 i 250 zahtijevaju od revizora da nadležnim tijelima prijave

sumnju na prijevaru ili nepoštivanje zakona. Ovi standardi navode samo da će revizori odrediti imaju li obvezu podnošenja takvih prijava prema zakonu, propisima ili relevantnim etičkim zahtjevima (MRevS 240 (43) i 250 (29)).

80. Zapravo, samo neki revizori u Hrvatskoj dužni su nadležnima prijaviti sumnje na podmićivanje stranih javnih službenika. Ako revidirani SJJ ne istražuje nepravilnosti, tada revizor mora obavijestiti tijela koja su odgovorna za istraživanje takvih nepravilnosti; revizori SJJ-a također moraju prijaviti materijalna kršenja zakona koji uređuju taj subjekt (Uredba EU 537/2014, čl. 7. st. 2. i čl. 12. st. 1.). Međutim, mogu postojati neka pitanja o svjesnosti o ovoj obvezi. U odgovorima na upitnik u sklopu ove evaluacije, hrvatska se tijela ne pozivaju na te odredbe, iako su neki revizori svjesni istih i identificirali su nadležna tijela za primanje prijava (takva su tijela također navedena u članku 74. Zakona o reviziji). Revizori su općenito dužni prijaviti sumnjive transakcije Uredu za sprječavanje pranja novca.²⁰ Ali, to se odnosi na prijavu sumnje na pranje novca ili transakcija koje uključuju prihode od kriminala, a ne na podmićivanje stranih javnih službenika u općenitom smislu. U razdoblju od 2019. do 2023. godine, računovođe su uputile 15 prijava, a revizori nisu uputili nijednu. Državni ured za reviziju također kaznena djela prijavljuje Državnom odvjetništvu.²¹ Državni ured za reviziju, međutim, revidira samo poduzeća u javnom vlasništvu, a ne i poduzeća u privatnom vlasništvu.

81. Čini se da dvije odredbe štite revizore koji prijavljuju nepravilnosti od pravnih postupaka. Prijave revizora Uredu za sprječavanje pranja novca ili tijelima koja nadziru SJJ-ove ne smatraju se kršenjem obveze povjerljivosti (čl. 57. st. 4. točka 5. - 7. Zakona o reviziji). Prijave u dobroj vjeri koje se odnose na SJJ-ove također „ne predstavljaju k kršenje ograničenja o objavljivanju podataka koje je definirano ugovorom ili zakonima” (Uredba EU 537/2014, čl. 7. st. 3. i čl. 12. st. 3.). Revizor dodaje da revizori mogu podnositi i anonimne prijave Državnom odvjetništvu. Međutim, ne postoji jasna pravna osnova za takva razotkrivanja osim gore navedenih. Hrvatska navodi da „revizori ili revizorska društva imaju obvezu svaku sumnju na kazneno djelo prijaviti nadležnim tijelima”, ali isto tako ne navodi konkretnu pravnu osnovu. Hrvatska dodaje da Revizorska komora planira izraditi smjernice za revizore koji prijavljuju nepravilnosti, uključujući i kaznena djela.

Komentar

Glavni ispitivači preporučuju Hrvatskoj da omogući provedbu osposobljavanja i razmotri izradu smjernica za revizore kako bi se razjasnilo koji su revizori dužni prijaviti sumnju na kaznena djela nadležnim tijelima te kako bi se podigla svijest o odredbama koje štite revizore koji prijavljuju od pravnih postupaka.

B.8.c. Korporativna usklađenost, unutarnje kontrole i etički programi

82. Hrvatska nije dovoljno promovirala korporativne antikorupcijske programe. Kodeks korporativnog upravljanja navodi da bi društva koja kotiraju na burzi trebala imati antikorupcijske politike i prilagođene sustave upravljanja rizicima. No, društva koja se ne pridržavaju toga moraju samo objasniti iz kojeg je to razloga.²² Kodeks također ne daje smjernice o tome kako provesti programe usklađenosti s propisima za sprječavanje korupcije. Državna tijela, uključujući Hanfu, ne pružaju informacije kao ni osposobljavanje o usklađenosti s propisima za sprječavanje korupcije. Hrvatski Institut za Compliance, nevladino tijelo, objavio je 2021. [Hrvatske Compliance smjernice](#) koje su izradili predstavnici privatnog sektora, a sponzorirala vlada.

83. Rasprostranjenost programa usklađenosti s propisima za sprječavanje korupcije u društvima iz Hrvatske je raznolika. Predstavnici privatnog sektora navode da takve programe ima većina velikih društava, posebice onih koja podliježu zakonodavstvu o sprječavanju podmićivanja izvan Hrvatske. Srednja poduzeća zaostaju u tome. Mala i srednja poduzeća imaju poteškoća s razvijanjem mjera usklađenosti zbog nedostatka svijesti i resursa, unatoč tome što dobivaju određenu potporu od poslovnih udruga. Hrvatska Strategija sprječavanja korupcije za razdoblje od 2021. do 2030. godine potvrđuje da „postoji još mnogo prostora za unaprjeđenja” te sadrži mjeru pod nazivom „Daljnji razvoj sustava i politika usklađenosti (compliance) u poslovnom sektoru”. Hrvatska gospodarska komora u okviru Akcijskog plana

za razdoblje od 2022. do 2024. godine namjerava održati seminar o provedbi politika usklađenosti. Hrvatska udruga poslodavaca također bi trebala uspostaviti platformu za poduzeća (uključujući mala i srednja poduzeća), poslovne udruge, civilno društvo i akademsku zajednicu u svrhu učenja i razmjene iskustava.

84. Programe usklađenosti u trgovačkim društvima u državnom vlasništvu (SOE) također treba ojačati i proširiti kako bi uključivali podmićivanje stranih javnih službenika. Odlukom Vlade iz 2019. godine trgovačka društva u državnom vlasništvu obvezana su uvesti funkciju usklađenosti. U lipnju 2024. Ministarstvo financija (MF) objavilo je smjernice o ovoj temi, koje se također bave uspostavom antikorupcijskih programa i mjera.²³ U praksi većina trgovačkih društava u državnom vlasništvu ima neadekvatne sustave usklađenosti i njihovi službenici za usklađenost nisu dovoljno neovisni, prema poslovnim udrugama. „Antikorupcijski program za trgovačka društva u većinskom državnom vlasništvu za razdoblje 2019. - 2020.“ zahtijevao je od trgovačkih društava u državnom vlasništvu da usvoje i objave akcijske planove za sprječavanje korupcije. Ministarstvo financija navodi da su se gotovo sva društva pridržavala ovih obveza, ali jedna poslovna udruga vjeruje da su neka trgovačka društva u državnom vlasništvu u međuvremenu odustala od provedbe svojih mjera. Čini se da većina mjera u antikorupcijskom programu promiče integritet unutar trgovačkih društava u državnom vlasništvu, umjesto da sprječava podmićivanje koje mogu počinuti takva trgovačka društva u državnom vlasništvu. Hrvatska navodi da će novi Antikorupcijski program za trgovačka društva u državnom vlasništvu u okviru Akcijskog plana Strategije sprječavanja korupcije za razdoblje od 2025. do 2027. godine biti dodatno usmjeren na sprječavanje podmićivanja koje mogu počinuti trgovačka društva u državnom vlasništvu.

Komentar

Glavni ispitivači preporučuju Hrvatskoj da surađuje s poslovnim organizacijama i profesionalnim udruženjima kako bi potaknula poduzeća koja posluju u inozemstvu, uključujući trgovačka društva u državnom vlasništvu te mala i srednja poduzeća, na provedbu učinkovitih unutarnjih kontrola, etike i programa ili mjera usklađenosti u svrhu sprječavanja i otkrivanja podmićivanja stranih javnih službenika. Društva bi trebala dobiti konkretne smjernice koje odražavaju OECD-ove Smjernice dobre prakse o unutarnjim kontrolama, etici i usklađenosti.

B.9. Prevencija i otkrivanje uz pomoć mjera za sprječavanje pranja novca

85. Općenita procjena hrvatskog sustava za sprječavanje pranja novca (SPN) izvan je opsega ove evaluacije. Ova evaluacija se umjesto toga usredotočuje na aspekte SPN režima koji se odnose na podmićivanje stranih javnih službenika i Konvenciju. To uključuje hrvatsku nacionalnu procjenu rizika od pranja novca i mjere za sprječavanje i otkrivanje pranja novca koje se temelji na podmićivanju stranih javnih službenika. Kazneno djelo pranja novca i njegovo provođenje razmatraju se u sklopa odjeljka C.5 na str. 57. Zakon o sprječavanju pranja novca i financiranja terorizma (ZSPNFT) utvrđuje hrvatski SPN režim. Ured za sprječavanje pranja novca (USPN) pri Ministarstvu financija predstavlja hrvatsku financijsko-obavještajnu jedinicu.

B.9.a. Nacionalna procjena rizika od pranja novca

86. Hrvatska nije analizirala rizik od pranja novca temeljen na podmićivanju stranih javnih službenika. Čl. 5. ZSPNFT-a zahtijeva ažuriranje hrvatske nacionalne procjene rizika od pranja novca i financiranja terorizma najmanje jednom svake četiri godine. Posljednje ažuriranje u studenom 2023. „uključilo je analizu u vezi s kaznenim djelima povezanim s korupcijom“, ali „nije uključilo posebno poglavlje“ o podmićivanju stranih javnih službenika, tvrdi Hrvatska.

Komentar

Glavni ispitivači preporučuju da Hrvatska uključi podmićivanje stranih javnih službenika kao posebnu prijetnju u svoju sljedeću nacionalnu procjenu rizika od pranja novca.

B.9.b. Dubinska analiza stranke i politički izloženih osoba (PIO)

87. Mjere za sprječavanje pranja novca, uključujući dubinsku analizu stranke (DAS) od strane financijskih institucija, mogu ublažiti rizike od pranja novca i drugih kaznenih djela, uključujući podmićivanje stranih javnih službenika. Regulirani subjekti u Hrvatskoj moraju provesti DAS prije uspostavljanja odnosa sa strankama, što uključuje identifikaciju i provjeru identiteta stranke i stvarnog vlasnika, kao i svrhe i prirode poslovnog odnosa ili transakcije. Zatim se poslovni odnos mora nadzirati kako bi se osigurala usklađenost sa znanjem o stranci, poslovnim profilom i profilom rizika te izvorom sredstava (čl. 15. ZSPNFT-a).

88. Pojačana dubinska analiza stranke (PDAS) dodatno je potrebna za odnose i transakcije koje se smatraju visokorizičnim, uključujući one s politički izloženim osobama (PIO). PIO je osoba koja ima ili je u proteklih 12 mjeseci obnašala „istaknutu javnu dužnost u [EU] državi članici ili trećoj zemlji“ (čl. 46. st. 2. ZSPNFT-a). To uključuje predsjednike država, premijere, ministre i njihove zamjenike, zakonodavce, suce itd. (čl. 46. st. 3.). Nakon što PIO više od 12 mjeseci prestane obnašati svoju istaknutu javnu funkciju, obveznik mora provesti procjenu rizika kako bi utvrdio jesu li potrebne dodatne mjere (čl. 47. st. 3.). Jedan obveznik koji je sudjelovao u ovoj evaluaciji dodatno navodi da smatra da će osoba koja je bila PIO uvijek biti PIO.

89. Članak 47. ZSPNFT-a propisuje vrste PDAS-a koje se moraju primijeniti na visokorizične odnose i transakcije. To uključuje dobivanje odobrenja višeg rukovodstva za uspostavljanje poslovnog odnosa; utvrđivanje izvora bogatstva i financijskih sredstava u poslovnom odnosu ili transakciji; te provođenje pojačanog kontinuiranog praćenja poslovnog odnosa.

B.9.c. Prijavljivanje sumnjivih transakcija

90. Čl. 56. ZSPNFT-a zahtijeva od reguliranih subjekata da obavijeste USPN o sumnji na transakciju pranja novca bez odgode ili do sljedećeg radnog dana uz obrazloženje odgode. Subjekti se također moraju suzdržati od provođenja sumnjive transakcije.

B.9.c.i. Osposobljavanje, smjernice, tipologije i povratne informacije za obveznike

91. Članak 56. stavak 6. ZSPNFT-a navodi četiri znaka sumnje, premda samo općenite prirode. Primjerice, transakcija se smatra sumnjivom ako „odgovara tipologiji ili trendovima pranja novca ili financiranja terorizma“. Odredba razumljivo ne razrađuje koji su to trendovi, budući da se *modus operandi* pranja novca razvija kroz vrijeme. Trendovima i tipologijama stoga je prikladnije baviti se kroz smjernice koje izdaju i redovito ažuriraju odgovarajuća službena tijela.

92. Međutim, trebalo bi poboljšati pisane smjernice i tipologije za obveznike u slučaju sumnje, uključujući rješavanje pitanja podmićivanja stranih javnih službenika. Hrvatska navodi da je izdala dodatne tipologije, indikatore znakova upozorenja i trendove pranja novca. Međutim, nijedna od ovih informacija ne referira se posebno na podmićivanje stranih javnih službenika. Štoviše, pisane smjernice sadržane su u uzastopnim godišnjim izvješćima USPN-a.²⁴ Stoga ne postoje konsolidirane stalne pisane smjernice, odnosno službene smjernice koje se ažuriraju i ostaju na snazi do daljnjega. Obveznik koji traži pisane smjernice stoga bi morao nepraktično pregledavati godišnja izvješća za više godina. Također nema naznaka jesu li informacije u prethodnom godišnjem izvješću postale zastarjele. Dva obveznika koji sudjeluju u ovoj evaluaciji navode da vlasti „pokušavaju [osigurati tipologije], ali ima prostora za poboljšanje“.

93. Hrvatska se slaže da su potrebne dodatne pisane smjernice i tipologije. Navodi se da su USPN i Hrvatska narodna banka proveli brojna osposobljavanja za obveznike od srpnja 2021. godine. No osposobljavanje ne može zamijeniti konsolidirane, ažurne i pisane smjernice koje služe kao lako dostupni referentni materijali za obveznike. To se posebno odnosi na stručnjake za sprječavanje pranja novca koji nisu ili ne mogu pohađati osposobljavanje. Radna skupina stoga već dugo preporučuje da zemlje daju pisane smjernice i tipologije obveznicima koji se posebno bave podmićivanjem stranih javnih službenika.²⁵

94. U svakom slučaju, osposobljavanje koje je osigurala Hrvatska nije dovoljno pažnje pridalo temi pranja novca povezanog s podmićivanjem stranih javnih službenika. Hrvatska navodi 17 provedenih osposobljavanja od srpnja 2021. do prosinca 2023. godine. Teme su se kretale od relevantnog

zakonodavnog okvira, Nacionalne i nadnacionalne procjene rizika, zahtjeva za prijavljivanje sumnjivih i gotovinskih transakcija, indikatora znakova upozorenja, tipologija i trendova pranja novca, zahtjeva za provjeru stvarnog vlasništva. Nijedno od osposobljavanja nije posebno obradilo temu podmićivanja stranih javnih službenika, prema navodima Hrvatske.

95. Povratne informacije prema obveznicima su također neadekvatne. U evaluacijama koje su provedene u drugim zemljama, Radna skupina je više puta preporučila da se obveznicima dostave odgovarajuće povratne informacije, uključujući i ishode STR-ova (*Obavijest o sumnjivim transakcijama*).²⁶ Hrvatska navodi da bankama koje su dostavile STR-ove dostavlja podatke o broju STR-ova zaprimljenih, analiziranih i prosljeđenih službama za provođenje zakona, kao i broj USPN postupaka koji proizlaze iz STR-ova. Međutim, jedan obveznik koji je sudjelovao u ovoj evaluaciji navodi da je jedina povratna informacija koju je primio agregirana statistika o svim obveznicima u godišnjim izvješćima USPN-a. Druga dva obveznika pretpostavljaju da je STR doveo do istrage ako je račun njihovog klijenta naknadno zamrznut ili je o slučaju izviješteno u medijima. Četvrti obveznik složio se s ovim komentarima koji tvrde da su povratne informacije nedostatne. Moneyval potvrđuje ova stajališta, otkrivajući da su povratne informacije „često ograničene na godišnja izvješća USPN-a i konferencije. [...] Ograničene povratne informacije i smjernice USPN-a prema obveznicima ograničavaju pružanje odgovarajućeg odgovora privatnog sektora na sumnjiva ponašanja”. Preporučeno je da USPN reguliranim obveznicima pruža češće povratne informacije koje su specifične za svaki slučaj i koje informiraju o ishodima i kvaliteti STR-ova.²⁷

Komentar

Glavni ispitivači preporučuju da Hrvatska (a) osigura konsolidirane i stalne pisane smjernice i tipologije subjektima koji prijavljuju STR-ove, te osigura da se takav materijal posebno bavi pranjem novca koje je temeljeno na podmićivanju stranih javnih službenika, (b) provodi osposobljavanje subjekata koji prijavljuju otkrivanje pranja novca temeljenog na podmićivanju stranih javnih službenika, i (c) pruža češće povratne informacije obveznicima o ishodima i kvaliteti njihovih STR-ova.

B.9.c.ii. Obavješćavanje o sumnjivim transakcijama u praksi

96. Hrvatska ima nepotpune podatke o obavješćavanju o sumnjivim transakcijama. U evaluacijama koje su provedene u drugim zemljama, Radna skupina je preporučila da zemlje vode statistiku o STR-ovima koji rezultiraju ili podupiru istrage i kazneni progon na temelju podmićivanja.²⁸ U ovoj evaluaciji, Hrvatska navodi samo broj STR-ova zaprimljenih i korištenih za distribuciju, kao i broj distribucija. Navodi se ujedno da nije moguće naznačiti odnose li se STR-ovi na kaznena djela korupcije ili podmićivanja. Postoje podaci o broju STR-ova koji su doveli do kaznenih istraga pranja novca i financiranja terorizma, ali ne i podmićivanja i korupcije. Hrvatska ipak tvrdi da njezin sustav zadovoljava međunarodne standarde. Bez obzira na to, nepostojanje relevantnih podataka znači da se ne može sa sigurnošću reći da hrvatski STR sustav učinkovito razotkriva pranje novca i korupciju.

97. Ograničene dostupne informacije ipak upućuju na to da STR-ovi nisu učinkoviti u otkrivanju pranja novca ili korupcije. USPN je zaprimio 923 STR-a u 2019. godini, ali je zatim u prosjeku imao više od 3.200 obavijesti godišnje u razdoblju od 2020. do 2023. U razdoblju od 2019. do 2022., prilično visok udio STR-ova (1.151 godišnje ili 38 %) bio je „upotrijebljen za distribuciju” službama za provođenje zakona. Godišnji prosjek ukupne distribucije bio je 230. Međutim, nekoliko STR-ova je dovelo do istraga o pranju novca, s obzirom na nedovoljno provođenje zakona za ovo kazneno djelo (vidi odjeljak C.5 na str. 57). Vjerojatno je nizak i broj STR-ova koji su doveli do istraga korupcije. Kao što je spomenuto u odjeljku A.2.c na str. 7, ova evaluacija razmatra poznate hrvatske optužbe za aktivno i pasivno podmićivanje stranih javnih službenika, kao i neke značajne slučajeve podmićivanja domaćih javnih službenika. Nijedan od ovih slučajeva nije otkriven putem STR-ova.

98. Hrvatska tvrdi da je Moneyval došao do drugačijeg zaključka. Moneyval je 2021. izvijestio da su „službe za provođenje zakona izrazile zadovoljstvo financijskim obavještajnim podacima koje je pružio USPN. Unatoč tome, čini se da navedeni statistički podaci [...] ne potvrđuju ovu izjavu.” Zapravo, „mali

broj USPN-ovih otkrića pokrenuo je istrage/progone po osnovi pranja novca²⁹. Hrvatska navodi kako je 2023. Moneyval smatrao da je USPN „u velikoj mjeri riješio“ to pitanje. No ovaj se zaključak odnosi na broj „slučajeva koje je USPN proslijedio službi za provođenje zakona“. To nije isto što i broj istraga o pranju novca i korupciji koje su pokrenute zbog STR-ova, kao što je objašnjeno u st. 97. Također nema naznaka da je Moneyval uzeo u obzir podatke opisane u istom stavku koji pokazuju da je nekoliko STR-ova dovelo do istraga o pranju novca i korupciji.

Komentar

Glavni ispitivači preporučuju da Hrvatska (a) vodi detaljnu statistiku o STR-ovima, uključujući broj zaprimljenih STR-ova, korištenih za distribuciju i onih koji su doveli do kaznenih istraga u slučajevima podmićivanja stranih javnih službenika, kao i dotičnim predikatnim kaznenim djelima; i (b) poduzima korake za poboljšanje otkrivanja kaznenih djela korupcije (uključujući podmićivanje stranih javnih službenika) putem STR-ova.

B.9.c.iii. USPN-ovi resursi i osposobljavanje

99. USPN navodi da posjeduje dovoljno resursa za obradu STR-ova. Njihovo osoblje je prilično stabilno, povećalo se s 19 u 2019. na 23 u 2023. Međutim, broj STR-ova porastao je za 318 % u istom razdoblju. S 11 STR analitičara u USPN-u 2023., svaki bi analitičar bio odgovoran za analizu prosječno 351 STR-ova te godine. Moneyval je otkrio kako je, nakon porasta broja STR-ova, svaki analitičar u 2020. imao otprilike 1,5 dan za obradu STR-a. Zaključeno je kako su ljudski resursi USPN-a nedostatni.³⁰ Kao odgovor, USPN navodi da je od tada zaposleno 11 novih službenika, a daljnja povećanja očekuju se 2025. i 2026. godine.

100. Osoblje USPN-a prošlo je osposobljavanje o podmićivanju stranih javnih službenika samo jednom. Sudjelovali su na konferenciji „[Integritet bez granica: Strategije za sprječavanje i borbu protiv podmićivanja stranih javnih službenika](#)“ koju su organizirali Ministarstvo pravosuđa i Veleposlanstvo SAD-a u Zagrebu u svibnju 2024. (vidi st. 14). Međutim, svrha događaja bila je podizanje svijesti o podmićivanju stranih javnih službenika kod niza relevantnih hrvatskih javnih dužnosnika. Nisu obrađena tehnička pitanja u vezi s pranjem novca u vezi prihoda stečenih podmićivanjem stranih javnih službenika.

Komentar

Glavni ispitivači preporučuju da Hrvatska podigne svijest službenika USPN-a o podmićivanju stranih javnih službenika, uključujući tehnička pitanja koja se tiču pranja novca u vezi prihoda stečenih podmićivanjem stranih javnih službenika.

C. Istraga, kazneni progon i sankcioniranje podmićivanja stranih javnih službenika i povezanih kaznenih djela

C.1. Istraga i kazneni progon po osnovi podmićivanja stranih javnih službenika

C.1.a. Relevantne službe za provođenje zakona

101. Ured za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta (USKOK) nadležan je za istraživanje i procesuiranje slučajeva korupcije, uključujući i podmićivanje stranih javnih službenika. USKOK je specijalizirana jedinica u sklopu Državnog odvjetništva (DORH) koje vrši funkciju hrvatskog tužiteljstva. Zakon o Uredu za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta (ZUSKOK) daje USKOK-u isključivu nadležnost za kaznena djela podmićivanja (domaćih i stranih) javnih službenika i predstavnika (odnosno zakonodavaca), trgovine utjecajem i zlouporabe ovlasti (čl. 21. st. 2. točka 1.). USKOK je također nadležan za slučajeve pranja novca i porezne utaje povezane s korupcijom (čl. 21. st. 2. točka 4.) kao i za slučajeve podmićivanja trgovačkih društava (čl. 2. Zakona o odgovornosti pravnih osoba za kaznena djela). USKOK navodi da je nadležan i za lažno knjigovodstvo vezano uz podmićivanje, iako to u Zakonu o Uredu za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta nije izrijekom navedeno. Nadležnost USKOK-a proteže se i na predmete organiziranog kriminala (čl. 21. st. 2. točke 2. i 3. ZUSKOK-a).

102. USKOK je nadležan za korupcijska kaznena djela na području cijele Hrvatske (čl. 2. st. 1. ZUSKOK-a). Sjedište mu je u Zagrebu. Sve njihove operacije i osoblje nalaze se u Zagrebu osim Odjela tužitelja koje ima urede u četiri županije: Zagrebu, Splitu, Rijeci i Osijeku.³¹ USKOK navodi da se svaki predmet putem elektroničkih registara dodjeljuje jednom od njihovih ureda. Dodjeljivanje USKOK-ovih predmeta stoga ne podliježe općim pravilima čl. 20. – 24. Zakona o kaznenom postupku (ZKP).

103. Dodatna tijela pružaju policijsku podršku predmetima USKOK-a. Policijski nacionalni ured za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta (PNUSKOK) primarna je policijska jedinica u istragama korupcije (Izvrješće o 1. fazi, st. 75.). PNUSKOK je osnovan 2008. godine i danas je ustrojstvena jedinica unutar Uprave kriminalističke policije Ravnateljstva policije Ministarstva unutarnjih poslova.³² Službe gospodarskog kriminaliteta i korupcije u svakoj od 20 policijskih oblasti također su dostupne u slučajevima

podmićivanja stranih javnih službenika. Samostalni sektor za financijske istrage (SSFI) u Ministarstvu financija pruža stručnu pomoć i podršku tijelima za kazneni progon „u svrhu otkrivanja i suzbijanja svih oblika poreznih prijevара, utaja poreza, poreznih kaznenih djela, utvrđivanja imovinske koristi značajne vrijednosti stečene protuzakonito, sve oblike utaje poreza, doprinosa i drugih javnih davanja i drugih kaznenih djela s tim u vezi, podnošenje optužnica i kaznenih prijava“ (čl. 9. st. 1. točka 11. i čl. 9. st. 2. Zakona o poreznoj upravi). SSFI ovu suradnju opisuje kao „izvrsnu“.

C.1.b. Vođenje slučajeva podmićivanja stranih javnih službenika

104. Državni odvjetnik (odnosno tužitelj) dužan je po primitku prijave unijeti istu u upisnik kaznenih prijava (odnosno elektronički sustav za praćenje predmeta) i izvršiti procjenu u roku od šest mjeseci.³³ Ako je za procjenu potrebno više podataka, onda tužitelj i policija mogu provesti „izvid“ (čl. 206. st. 4. i čl. 206.h ZKP-a). Tužitelj odbacuje prijavu ako predmetno ponašanje nije kazneno djelo koje se može goniti po službenoj dužnosti; ako je nastupila zastara; ako okolnosti isključuju prisutnost krivnje; ako ne postoji osnovana sumnja da je osumnjičenik počinio kazneno djelo; ili ako prijava nije vjerodostojna (čl. 206. st. 1. ZKP-a). Dodatna osnova za odbijanje pritužbe na temelju „svrsishodnosti“ ne primjenjuje se na slučajeve podmićivanja stranih javnih službenika.³⁴ Podnositelj prijave može uložiti žalbu protiv odbijanja pokretanja istrage najprije kolegiju USKOK-a, a zatim Odsjeku za unutarnji nadzor Državnog odvjetništva (čl. 28.a - 28.e. ZUSKOK-a).

105. Nakon što zaprimi prijavu (i po potrebi provede izvid) tužitelj otvara istražni postupak ako (a) postoji „osnovana sumnja“ da je počinjeno kazneno djelo koje se može goniti po službenoj dužnosti i (b) ne postoje zakonske zapreke za kazneni progon (čl. 2. st. 3. i čl. 217. ZKP-a). Tužitelj vodi istragu, ali može neke od zadataka povjeriti istražitelju (čl. 219. ZKP-a; čl. 16. st. 1. točka 1. ZUSKOK-a). Istražni sudac za preliminarni postupak saslušava zahtjeve, primjerice za istražne mjere za koje je potrebno sudsko odobrenje. Vremenska ograničenja za istragu razmatraju se u odjeljku C.1.d.i. na str. 36.

106. U roku od mjesec dana od zaključenja istrage, tužitelj mora obustaviti ili prekinuti predmet ako ponašanje ne predstavlja kazneno djelo koje se može goniti po službenoj dužnosti; ako postoje okolnosti koje isključuju krivnju okrivljenika; ako je nastupila zastara; ili ako nema dovoljno dokaza da je okrivljenik počinio kazneno djelo (čl. 224. ZKP-a). U suprotnom, tužitelj je dužan podići optužnicu (čl. 230. i čl. 341.). Ako tročlano sudsko vijeće potvrdi optužnicu, rasprava se nastavlja u sklopu sudskog postupka (čl. 354. i 367.). Županijski sudovi u Osijeku, Rijeci, Splitu i Zagrebu uglavnom sude u predmetima USKOK-a u sklopu prvostupanjskog suda (čl. 31. ZUSKOK-a).

C.1.c. Provođenje zakona u stvarnim slučajevima podmićivanja

107. U ovom odjeljku razmatra se provođenje zakona u slučaju podmićivanja fizičkih i pravnih osoba u Hrvatskoj. Suzbijanje pranja novca i lažnog računovodstva povezanog s podmićivanjem obrađuje se u odjeljcima C.5 na str. 57 i C.6 na str. 59.

C.1.c.i. Provedba kaznenog postupka protiv fizičkih osoba u zemlji

108. Hrvatska vodi evidenciju o provođenju zakona u slučajevima podmićivanja hrvatskih dužnosnika (podmićivanje domaćih javnih službenika). U razdoblju od 2019. do 2023. Hrvatska je u prosjeku godišnje imala 68 istraga, 70 kaznenih progona i 33 presude za davanje mita u zemlji, odnosno za aktivno podmićivanje (čl. 294. KZ-a). Međutim, ove brojke su iskrivljene zbog iznimnog broja istraga u 2022. godini (255) i kaznenih progona u 2023. godini (253) u vezi s nabavom potvrda o cijepljenju protiv COVID-19. Isključujući godine s vanjskim podacima, godišnji prosjek je otprilike 21 istraga i 24 kaznena progona. Brojke za primanje mita u zemlji (odnosno za pasivno podmićivanje prema čl. 293. Kaznenog zakona) u istom razdoblju iznose 12 istraga, 12 kaznenih progona i 19 osuđujućih presuda. Dodatno, postojali su i

slučajevi ograničenog provođenja zakona u vezi s podmićivanjem zastupnika (odnosno zakonodavaca) (čl. 339. Kaznenog zakona): 2 istrage pasivnog podmićivanja, 1 kazneni progon za aktivno podmićivanje i nijedna osuda (vidi Dodatak 4. na str. 77 za statističke podatke).

109. Ovo provođenje zakona uključivalo je značajne slučajeve protiv visokih hrvatskih dužnosnika. Bivši premijer je bio predmet kaznenog progona zbog podmićivanja i korupcije u najmanje pet odvojenih postupaka počevši od 2011. Godine 2023. Vrhovni sud izrekao je globalnu kaznu od 18 godina i 8 mjeseci za njegove tri presude. Tijekom ove evaluacije, Hrvatska spominje tekuće istrage za podmićivanje i korupciju protiv najmanje četiri ministra, tri suca županijskog suda, tri državna tajnika i višeg vladinog savjetnika.

110. Međutim, jedan nedavni slučaj protiv visokih hrvatskih dužnosnika izazvao je značajnu zabrinutost. U medijskim izvješćima 2019. godine navodi se kako je jedna hrvatska softverska kompanija napravila minimalne izmjene u računalnom programu prije nego što ga je ponudila Vladi po četiri puta većoj cijeni od izvorne. Nadležni ministar prihvatio je ponudu i kupio softverski paket. USKOK je navodno dobio vještačenja koja potvrđuju preplatu, ali je unatoč tome odbio pokrenuti postupak 2021. U sklopu ovog ocjenjivanja, USKOK ponavlja da nije imao osnovanu sumnju na kazneno djelo zbog kojeg bi se pokrenuo istražni postupak. Međutim, nakon toga je Ured europskog javnog tužitelja (EPPO) pokrenuo vlastiti postupak i optužio ministricu u prosincu 2022. godine. Na medijskoj konferenciji koja je uslijedila, tadašnja ravnateljica USKOK-a priznala je da njezin ured nije na vrijeme obavijestio EPPO o slučaju, ali je zaniimala zataškavanje tog predmeta. U sklopu ovog ocjenjivanja, Hrvatska navodi da se „snažno protivi bilo kakvoj pretpostavci o zataškavanju predmeta. Odluka u predmetu donesena je u skladu s utvrđenim okolnostima i činjenicama u tom trenutku. Takva se odluka mogla preinačiti u slučaju prikupljanja dodatnih dokaza.”

C.1.c.ii. Provođenje zakona kod podmićivanja stranih javnih službenika

111. Manje je hvaljevano hrvatsko provođenje zakona kod aktivnog podmićivanja stranih javnih službenika, odnosno kod slučajeva u kojima hrvatski pojedinci ili društva podmićuju strane javne službenike. Hrvatska nema nikakvih istraga, procesuiranja niti osuda za ovo kazneno djelo. Sažeci četiriju poznatih optužbi za aktivno podmićivanje stranih javnih službenika nalaze se u st. 10. Hrvatska je pokrenula izvide u dvije optužbe (Streljivo (Ukrajina) i Vojna oprema (Bosna i Hercegovina)) u prosincu 2023. ili siječnju 2024. godine, odnosno nedugo nakon početka ove 2. faze evaluacije. Gotovo godinu dana kasnije, još uvijek nije odlučeno hoće li se pokrenuti preliminarne istrage u ovim slučajevima. Za slučaj Energetski projekt (Slovenija), Hrvatska je započela „izvid” u isto vrijeme, ali je u međuvremenu okončala slučaj. Četvrti slučaj (Plinska postrojenje (Sirija)) okončan je čak i bez provedbe izvida. Kao što je objašnjeno u nastavku, postoji bojazan da Hrvatska nije temeljito istražila sve potencijalne izvore dokaznih materijala i nadležnosti prilikom ispitivanja ovih navoda. Prijevremeni prekidi slučajeva vidljivi su i u nekoliko slučajeva pasivnog podmićivanja stranih javnih službenika (odnosno slučajeva u kojima strana društva podmićuju hrvatske dužnosnike).

112. Slučaj Energetski projekt (Slovenija) okončan je nakon provedbe kratkog izvida. Prema medijskim izvješćima, u prosincu 2021. godine multilateralna razvojna banka postigla je nagodbu s jednim društvom koje nije iz Hrvatske. Dio nagodbe odnosio se na nedolično ponašanje hrvatske podružnice društva u vezi s energetskim projektom u Sloveniji. Nehrvatsko matično društvo također je priznalo krivnju za zlouporabu položaja i postiglo je nagodbu u sklopu drugog parničnog postupka u zemlji. Nedugo nakon početka ove evaluacije, USKOK je pokrenuo izvid. Hrvatska je prvotno izjavila da je USKOK zatvorio slučaj nakon što je dobio informaciju od slovenskih vlasti da hrvatska podružnica nije optužena u toj zemlji. Međutim, nepostojanje optužbe činilo bi se nevažnim. Nadalje, Hrvatska ne navodi je li se odluka Slovenije da ne podigne optužnicu temeljila na meritumu slučaja. Odluka da Slovenija ne podigne optužnicu također ne sprječava nužno Hrvatsku da to učini, budući da bi zakoni dviju zemalja o materijalnoj odgovornosti i

nadležnosti mogli biti različiti. Kasnije, Hrvatska je navela kako je optužnica u Sloveniji protiv navedenog matičnog društva obuhvatila i poslovanje hrvatske podružnice. To bi značilo da je podružnica bila uključena u kriminalne aktivnosti, ali unatoč tome nije optužena u Sloveniji. Nadalje, podružnica je pravna osoba odvojena od svoje matice i stoga princip *ne bis in idem* nije primjenjiv. USKOK dodaje da je drugi razlog zatvaranja slučaja taj što hrvatska podružnica nije ostvarila korist od „inkriminiranih aktivnosti”. Ustanovljivanje odgovornosti fizičke osobe nije bilo predmet razmatranja. Hrvatska navodi da od Slovenije nije dobila informacije koje bi upućivale na umiješanost hrvatskih pojedinaca. Kao što je objašnjeno u nastavku, Hrvatska je također zatvorila slučaj bez traženja relevantnih informacija u Hrvatskoj i inozemstvu.

113. Slučaj Vojna opreme (Bosna i Hercegovina) na sličan je način pokazao nedostatak proaktivnosti. Prema medijskim izvješćima, jedno društvo iz Hrvatske navodno je s Ministarstvom obrane BiH sklopilo ugovor o otkupu starog naoružanja i vojne opreme. Ministar obrane kasnije je navodno promijenio uvjete ugovora koji su tom društvu iz Hrvatske omogućili da dobije robu veće vrijednosti od one koju je za nju platilo. Ministar obrane optužen je za zlouporabu položaja i ovlasti te korupciju u studenom 2021., a osuđen je u prosincu 2023. godine. Gotovo godinu dana od pokretanja izvida, jedini korak USKOK-a bilo je čitanje prvostupanjske i drugostupanjske presude kojom je bosanskohercegovački ministar osuđen. Iz USKOK-a navode da su u presudama detaljno opisani „izvedeni dokazi”. Dodaju da od svojih bosanskohercegovačkih kolega nisu dobili dodatne dokaze koji bi mogli implicirati društvo i pojedince iz Hrvatske. Kao i u slučaju Energetski projekt (Slovenija), Hrvatska je ponovno odlučila ne nastaviti djelomično iz razloga što Bosna i Hercegovina nije procesuirala društvo ili pojedince iz Hrvatske. USKOK također potvrđuje da nema daljnjih zahtjeva za informacijama od bosanskohercegovačkih vlasti. Kao što je dalje objašnjeno, u Hrvatskoj nisu poduzete nikakve istražne radnje.

114. Za razliku od prethodna dva slučaja, Hrvatska nije uopće ni pokrenula izvid u slučaju Plinsko postrojenje (Sirija). Prema medijskom izvješću, društvo iz Monaka navodno je platilo mito u ime međunarodnih energetske kompanije kako bi dobilo ugovore na globalnoj razini. U jednoj takvoj transakciji društvo je navodno platilo 2,75 milijuna EUR čelniku sirijskog ogranka hrvatske naftne kompanije. Taj je pojedinac također bio počasni konzul Hrvatske u Damasku i imao je bliske veze sa sirijskom vladom. Zauzvrat je ta osoba navodno 2008. godine osigurala ugovore za gradnju plinskih postrojenja za klijenta tog društva iz Monaka. USKOK je nakon saznanja za te informacije na sastanku Eurojusta zaključio da se „nijedna radnja, prema novinskom tekstu, ne odnosi na Republiku Hrvatsku, pogotovo ne u odnosu na nacionalnu naftnu kompaniju”. Nisu poduzeti nikakvi koraci da se provjere druge medijske informacije koje su te navode povezivale s Hrvatskom. Najvažnije je da su vlasti u nekoliko drugih zemalja Radne skupine istražile i izvršile kazneni progon društva iz Monaka koje je bilo umiješano u slučaj. USKOK nije uputio nikakve upite tim službenim tijelima o tome posjeduju li informacije koje bi mogle biti relevantne za eventualni postupak u Hrvatskoj.

115. Druga dva slučaja također pokazuju nedostatak inicijative da se istraže svi izvori informacija u inozemstvu. Kao što je gore spomenuto u slučaju Energetski projekt (Slovenija), društvo je postiglo nagodbu s multilateralnom razvojnom bankom (MDB) koja se djelomično odnosila na loše ponašanje hrvatske podružnice društva. USKOK je obustavio postupak bez da je ispitano mogu li dokazi u posjedu MDB-a implicirati hrvatsku podružnicu. Sličan nedostatak proaktivnosti uočen je u zasebnom slučaju pasivnog podmićivanja stranih javnih službenika. Društvo iz Švedske ispitalo je mogućnost podmićivanja u brojnim zemljama uključujući i Hrvatsku te je kasnije postiglo nagodbu s američkim vlastima. USKOK je tražio podatke od Švedske jer se tamo nalazi sjedište društva, te se pretpostavlja da bi suradnja s nekom zemljom EU-a bila lakša. Zaključeno je da „nije bilo potrebe i ... nikakve osnove za traženje pravne pomoći od SAD-a” unatoč činjenici da su američke vlasti postigle nagodbu i stoga vjerojatno posjeduju značajnu količinu dokaza. Dokazi u njihovom posjedu nisu nužno isti kao oni u rukama švedskih vlasti. SAD je također jedna od stranaka potpisnica Konvencije, pa bi stoga Radna skupina bila dostupna kao forum za olakšavanje pružanja pomoći. USKOK također tvrdi da dostupni podaci nisu opravdali slanje zahtjeva za

međunarodnu pravnu pomoć SAD-u. Međutim, bilo je potrebno uputiti upite američkim vlastima putem neslužbenih kanala. Hrvatska je sada zatvorila svoj slučaj bez upućivanja takvih upita.

116. Nedostatak proaktivnosti vidljiv je ne samo u traženju dokaza iz inozemstva nego i u zemlji. U predmetu Vojna oprema (Bosna i Hercegovina), USKOK je preispitao samo osuđujuću presudu u Bosni i Hercegovini (vidi gore). Nisu učinjeni naponi da se pronađu dokazi koji potvrđuju slučaj u Hrvatskoj. Iz USKOK-a pojašnjavaju da bi obraćanje dotičnom društvu ili pojedincu u Hrvatskoj narušilo tajnost istražnog procesa. Čak i ako je to točno, USKOK je mogao zatražiti i druge informacije poput korporativnih, financijskih i putnih podataka drugih hrvatskih službenih tijela. USKOK tvrdi kako „na temelju prikupljenih podataka” prikupljanje domaćih dokaza „ne bi imalo utjecaja na utvrđivanje kaznene odgovornosti”. Osnova za ovaj zaključak nije jasna. USKOK dodaje da neki podaci više nisu dostupni, no do tog zaključka nije došlo nakon neuspješnog pokušaja dohvaćanja tih podataka. USKOK također nije prikupljao dokaze u Hrvatskoj prije zatvaranja slučajeva Energetski projekt (Slovenija) i Plinsko postrojenje (Sirija). USKOK tvrdi da u tim slučajevima nije bilo razloga za prikupljanje domaćih dokaza.

117. Konačno, moglo se uložiti više napora u još jednom značajnom slučaju pasivnog podmićivanja stranih javnih službenika. Jedno društvo iz Finske navodno je platilo 1,6 milijuna EUR mita hrvatskim dužnosnicima kako bi dobilo ugovor vrijedan 112 milijuna EUR. Finska je otvorila istragu 2010. godine i formirala zajednički istražni tim s Hrvatskom i Austrijom. Na temelju ovoga, fizičke i pravne osobe osuđene su za primanje mita u veljači 2015. godine. USKOK za to vrijeme nije otvorio istragu. Tvrdi da ponovno nije bilo „dovoljno dokaza”, pa stoga ni razumne sumnje u postojanje zločina kojom bi se opravdalo pokretanje službene istrage u Hrvatskoj. Presude donesene u Finskoj na kraju su poništene u žalbenom postupku 2016. godine. Hrvatska tako tvrdi da konačne oslobađajuće presude u Finskoj „ni na koji način ne dovode u pitanje postupke i zaključak hrvatskih tužitelja o nepokretanju kaznenog postupka”. Ali takve tvrdnje promašuju bit problema: Finske vlasti imale su dovoljno dokaza za pokretanje postupka, no Hrvatska je ipak zaključila da nema dovoljno dokaza ni za pokretanje istrage. Iz USKOK-a tvrde da su sudjelovanjem u zajedničkom istražnom timu pokazali dovoljnu proaktivnost. USKOK također inzistira kako bi „bilo pogrešno zaključiti da [finska optužnica] implicira da su hrvatske vlasti mogle ili trebale postupiti na isti način”.

Komentar

Glavni ispitivači uvažavaju da Hrvatska vodi evidenciju o provođenju zakona u vezi podmićivanja domaćih javnih službenika. Međutim, stvarno provođenje zakona u vezi podmićivanja stranih javnih službenika tek treba dokazati. Službene istrage nisu otvorene ni u jednoj od četiri poznate optužbe za aktivno podmićivanje stranih javnih službenika. Odluke o tome treba li to učiniti u nekoliko predmeta i dalje čekaju na odgovor. Još veći problem predstavlja to što je Hrvatska trebala poduzeti dodatne korake kako bi istražila sve potencijalne izvore dokaza i nadležnosti, uključujući upućivanje upita o relevantnim dokazima u inozemstvu i u Hrvatskoj.

Iz tih razloga glavni ispitivači preporučuju Hrvatskoj da poduzme korake kako bi osigurala da USKOK (a) djeluje brzo i proaktivno kako bi se ozbiljno istražile pritužbe o podmićivanju stranih javnih službenika i procijenila vjerodostojnost takvih tvrdnji, i (b) proaktivno prikuplja informacije iz različitih izvora kako bi se unaprijedile istrage podmićivanja stranih javnih službenika, uključujući pribavljanje dokaza u Hrvatskoj i upućivanje upita inozemnim službenim tijelima kad god je to prikladno.

C.1.c.iii. Provođenje zakona u vezi korporativnog podmićivanja

118. Provođenje zakona u vezi podmićivanja javnih službenika nad pravnim osobama u Hrvatskoj gotovo da i ne postoji. Nisu poduzete nikakve zakonske radnje u vezi podmićivanja stranih javnih službenika. Što

se tiče podmićivanja domaćih javnih službenika, statistički podaci koje je Hrvatska dostavila pokazuju da je u razdoblju od 2019. do 2023. godine provedena samo jedna istraga o davanju mita (2023. godine), a nije bilo kaznenog progona kao ni osuđujuće presude. Otkako je 2003. godine donesen Zakon o odgovornosti pravnih osoba za kaznena djela, izrečena je samo jedna osuda za korporativno podmićivanje. Jedno farmaceutsko društvo osuđeno je 2015. godine nakon što su njihovi čelnici i zaposlenici podmitili liječnike u Hrvatskoj kako bi propisivali lijekove tog društva. Hrvatska opisuje tri druga slučaja korporativnog podmićivanja u kojima nisu donesene presude, ali se još nalaze u fazi istrage. U jednom od slučajeva je nedavno podignuta optužnica.

119. Hrvatska objašnjava zašto društva u nekim slučajevima nisu bila optužena za podmićivanje. U jednom slučaju, društvo je osuđeno za poticanje na zlouporabu položaja i ovlasti, a ne za podmićivanje, iz razloga objašnjenih u odjeljku C.2.b. U drugom slučaju, društvo iz Austrije nije procesuirano jer je Austrija oslobodila izvršne direktore društva po pitanju podmićivanja hrvatskih dužnosnika. Odluka je tako donesena iako glavni razlog oslobađajućih presuda nije bio meritum, već zastara.³⁵ Hrvatska je ipak nastavila i procesuirala svoje dužnosnike za zlouporabu položaja i ovlasti. Društvo nije procesuirano za poticanje ovog kaznenog djela, za razliku od prvog slučaja. Posljednji slučaj odnosio se na društva koja nisu provodila podmićivanje već su služila kao fondovi za prikupljanje sredstava i političku stranku koja je imala koristi od nezakonitog političkog financiranja.

120. Nedostatak kaznenog progona u vezi korporativnog podmićivanja u oštrom je kontrastu s osudama za druga kaznena djela, uključujući gospodarski kriminal. Prema jednom akademskom radu,³⁶ bilo je prosječno 40,2 korporativnih osuda za sva kaznena djela godišnje u razdoblju od 2016. do 2020. godine. Gospodarski kriminal činio je veliku većinu slučajeva, primjerice 58 % korporativnih sudskih postupaka i 67 % osuđujućih presuda u 2020. godini. Rad je tako zaključio da „punih dvadeset godina nakon donošenja početne verzije [Zakona o odgovornosti pravnih osoba za kaznena djela], kazneni postupci protiv pravnih osoba više nisu iznimka.“ Tijekom ove evaluacije, autor rada se slaže da je broj korporativnih osuda za podmićivanje izrazito nizak u usporedbi s drugim kaznenim djelima. Također je vrijedno pažnje da bi ih, budući da se u ovim slučajevima poduzimanja pravnih radnji protiv korporacija nije radilo o korupciji ili organiziranom kriminalu, procesuiralo uobičajeno tužiteljstvo, a ne USKOK.

121. Hrvatska predlaže da se izmjenama i dopunama Zakona o odgovornosti pravnih osoba za kaznena djela (ZOPO) iz 2023. godine proširi opseg korporativne odgovornosti te navodi da bi se time povećao opseg provođenja zakona. To je diskutabilno, budući da nema naznaka da društva nisu bila procesuirana prije 2023. godine iz razloga koji su obuhvaćeni tim izmjenama i dopunama. Nadalje, bilo je brojnih korporativnih osuda prije 2023. godine za druga kaznena djela, premda se one nisu odnosile na podmićivanje (vidi stavak 120.). Nedostatak presuda za korporativno podmićivanje stoga je više problem u kontekstu provođenja zakona, a ne zakonodavstva.

Komentar

Glavni ispitivači primjećuju da su dva društva pod istragom, a drugo društvo je nedavno optuženo za podmićivanje domaćih javnih službenika. Ovo je pozitivan razvoj događaja. Ipak, ozbiljno su zabrinuti da je provođenje zakona kod korporativnog podmićivanja iznimno rijetko u Hrvatskoj. Hrvatska ima samo jednu osuđujuću presudu za podmićivanje javnih službenika otprilike 21 godinu nakon stupanja na snagu Zakona o odgovornosti pravnih osoba za kaznena djela, iako je provođenje zakona za druga kaznena djela postalo uobičajeno.

Iz tih razloga, glavni ispitivači preporučuju da Hrvatska poduzme korake, poput osposobljavanja i podizanja svijesti, kako bi osigurala da USKOK istražuje i procesuirá pravne osobe za podmićivanje kad god je to prikladno.

C.1.d. Zastara i kašnjenje

122. Ovaj odjeljak razmatra dva roka zastare primjenjiva na slučajeve podmićivanja stranih javnih službenika: (1) vremenski rok za istražni postupak i (2) zastaru za kazneno djelo podmićivanja stranih javnih službenika. Također razmatra pitanje odgode u korupcijskim postupcima koje više zabrinjava.

C.1.d.i. Vremensko ograničenje za istražne postupke

123. Na prvi pogled, rokovi za istražne mogu biti prekratki za slučajeve podmićivanja stranih javnih službenika. Prema čl. 229. ZKP-a, istraga mora biti dovršena u roku od šest mjeseci. Tužitelj to može produžiti za dodatnih šest mjeseci dajući razloge višem tužitelju. Glavni državni odvjetnik može iznimno produžiti rok za još šest mjeseci. Ako se istraga ne dovrši unutar tih 18 mjeseci, okrivljenik ili žrtva mogu se žaliti istražnom sucu. Sudac tada može odrediti rok za dovršetak istrage.

124. Hrvatske vlasti navode da su ova vremenska ograničenja samo indikativna. ZKP ne propisuje posljedice za propuštanje rokova. Od slučajeva podmićivanja stranih javnih službenika i domaće korupcije koji su razmatrani u ovoj evaluaciji, istrage u šest slučajeva su zaključene. Vrijeme od pokretanja istrage do podizanja optužnice u tri je slučaja bilo duže od 18 mjeseci. Kazneni progon u svim tim slučajevima ipak je uspješno okončan. Tužitelji koji sudjeluju u ovoj evaluaciji navode da nikada nisu imali odbačen predmet zbog prekoračenja istražnih rokova. Dodaju da su na suđenju prihvatljivi dokazi prikupljeni nakon isteka roka.

C.1.d.ii. Razdoblje zastare za kazneno djelo podmićivanja stranih javnih službenika

125. Izvješće o 1. fazi (st. 84.-85.) nije identificiralo probleme sa zastarom za podmićivanje stranih javnih službenika u Hrvatskoj. Razdoblje je 20 godina za podmićivanje radi obavljanja zabranjene radnje (čl. 294. st. 1. KZ-a) i podmićivanje zastupnika (čl. 339. KZ-a). Za podmićivanje za izvršenje tražene radnje potrebno je 15 godina (čl. 294. st. 2. Kaznenog zakona). Isti rokovi vrijede i za pravne osobe (čl. 21.a ZOPO-a). Rok se produljuje za dvije godine ako je prvostupanjska presuda donesena prije isteka roka. Zastara ne teče kada se „kazneni progon ne može poduzeti ili se ne može nastaviti” (čl. 82. st. 2. ZKP-a) ili ako je u tijeku donošenje prethodne odluke Suda Europske unije (čl. 18.a ZKP-a). Neriješeni zahtjevi za uzajamnu pravnu pomoć ne odgađaju rok zastare.

126. Statistika koju je dostavila Hrvatska pokazuje da je u razdoblju 2019. – 2023. nastupila zastara u pet predmeta pasivnog podmićivanja, a ni u jednom slučaju aktivnog podmićivanja ili podmićivanja zastupnika.

C.1.d.iii. Kašnjenja u korupcijskim postupcima

127. Kašnjenja u korupcijskim postupcima i drugim složenim kaznenim djelima dugogodišnji je problem u Hrvatskoj. Prema odvjetnicima, akademikima, sucima, tužiteljima, predstavnicima civilnog društva i novinarima koji su sudjelovali u ovoj evaluaciji, to je jedan od najznačajnijih izazova za provođenje zakona. Kašnjenja u slučajevima korupcije također doprinose vrlo negativnoj percepciji neovisnosti pravosuđa u Hrvatskoj (vidi st. 157.).

128. Podaci koje je Hrvatska dostavila u ovoj evaluaciji ukazuju na kašnjenja u kaznenim istragama i kaznenim progonima. Hrvatska nema aktivnih slučajeva podmićivanja stranih javnih službenika. Međutim, pasivno podmićivanje stranih javnih službenika i složeni domaći slučajevi korupcije razumna su zamjena za ispitivanje ovog pitanja s obzirom na njihovu sličnu složenost i transnacionalnu prirodu. Od šest zaključenih predmeta koji su razmatrani u ovoj evaluaciji, prosječno vrijeme od otvaranja istrage do osuđujuće presude u prvom stupnju bilo je 5,8 godina. Ali, ova brojka je iskrivljena dvjema osudama za koje je trebalo samo 1,4 i 1,7 godina. Za ostale slučajeve prosjek se penje na 7,5 godina.³⁷ Hrvatska također daje podatke o duljini slučajeva korupcije i drugih gospodarskih kaznenih djela (vidi Dodatak 5. na str. 78). Ovi podaci uključuju mnogo manje složenih slučajeva s kraćim kašnjenjima (budući da skup podataka pokriva sve slučajeve). Ipak, ove statistike pokazuju da su kašnjenja u slučajevima korupcije znatno veća nego u drugim predmetima gospodarskog kriminala.

129. Glavni izvor odgode može biti prvostupanjsko suđenje. Za potrebe ovog pitanja, kazneni postupak može se podijeliti u četiri faze: istraga, optužnica, suđenje i žalba. Za šest okončanih slučajeva pasivnog podmićivanja stranih javnih službenika i složene domaće korupcije razmatranih u ovoj evaluaciji, suđenje je trajalo u prosjeku 5,8 godina. To je dugo, ali brojka se penje na 7,5 godina kada se zanemare dva izvanredna slučaja. Izvješće Europske komisije (EK) pokazalo je da je prosječna duljina kaznenih postupaka na županijskim sudovima u 2023. bila 808 dana. Brojka za slučajeve podmićivanja pred prvostupanjskim sudovima iznosila je 532 dana u 2022.³⁸ Moneyval je izrazio sličnu zabrinutost i primijetio da slučajevi traju više od 10 godine do osude.³⁹ Studija iz 2023. koju je naručilo Ministarstvo pravosuđa ispitala je kašnjenja u slučajevima kaznenih djela u kojima je stečena imovinska korist (uključujući pasivno, ali ne i aktivno podmićivanje domaćih javnih službenika). Utvrđeno je da su suđenja u takvim predmetima u prosjeku trajala 452 dana (1,2 godine), više od dva puta duže nego za sva kaznena djela (209 dana). Suđenja u odabranoj skupini složenih slučajeva bila su čak i duža (769,5 dana).⁴⁰

130. Također je izražena zabrinutost oko faze istrage. Istrage u tri od šest slučajeva razmatranih u ovoj evaluaciji trajale su u prosjeku 3,8 mjeseci, ali u preostala tri su trajale 32,8 mjeseci. EK (str. 15) navodi da je 27 % USKOK-ovih istraga u 2022. trajalo dulje od godinu dana. No, USKOK je uporan da odugovlačenje istraga nije problem. Izrađuje vlastitu statistiku koja pokazuje da je prosječno godišnje trajanje istrage o aktivnom podmićivanju u razdoblju 2019. – 2023. bilo u rasponu od 7,5 do 10,5 mjeseci, a za pasivno podmićivanje od 6,0 do 16,1 mjesec. Međutim, ove su brojke u suprotnosti s ostalima koje je dostavila Hrvatska (vidi Tablicu 5.1 u Dodatku 5. na str. 78). USKOK također inzistira na nalazu Europske komisije da je „došlo do određenog pomaka u poboljšanju učinkovitosti istrage i procesuiranja slučajeva korupcije”.⁴¹ USKOK ipak priznaje da istrage traju dulje „u iznimnim slučajevima kada je potrebno složeno vještačenje ili kada se traži uzajamna pravna pomoć”.

131. Faza podizanja optužnice također je navedena kao uzrok kašnjenja. Nakon što je istraga završena, tužitelj podnosi zahtjev tročlanom sudskom vijeću za podizanje optužnice (vidi stavak 106.). Studija iz 2023. (str. 24) utvrdila je da je ova faza u prosjeku iznosila 452 dana za slučajeve kaznenih djela u kojima je ostvarena imovinska korist, a 593,9 dana u odabranim složenim slučajevima. Moneyval (st. 264.) je uputio sličnu primjedb i naveo jedan slučaj koji je trajao više od dvije godine. Faza podizanja optužnice u šest slučajeva razmatranih u ovoj evaluaciji u prosjeku je trajala samo 2,6 mjeseci, ali je veličina uzorka premala da bi se mogli donijeti konačni zaključci. Odvjetnici koji sudjeluju u ovoj evaluaciji i izvješću Ministarstva pravosuđa za 2023. žale se da tužitelji sastavljaju preduge optužnice. Iz USKOK-a odgovaraju da je to zbog složenosti predmeta. Neki su tvrdili da je do kašnjenja došlo zbog prigovora optuženog na optužnicu i prihvatljivosti dokaza. Optužnica se ne može potvrditi dok se ne riješe ovi prigovori (uključujući i žalbe). Ali, odvjetnik u ovoj evaluaciji uzvraća da se obrana samo koristi dostupnim pravnim alatima.

132. Utjecaj žalbene faze je manje jasan. O žalbama Vrhovnog suda u pet slučajeva razmatranih u ovoj evaluaciji odlučeno je nakon prosječno 1,7 godina. Odluke u dva predmeta postale su pravomoćne 8,6 i 9,9 godina nakon prvostupanjske presude zbog daljnjih žalbi i ponovljenih suđenja. Studija iz 2023. (str. 24) utvrdila je da su žalbe u slučajevima kaznenih djela koja ostvaruju prihod bile tri puta dulje nego za druga kaznena djela. Ali praktičari koji su sudjelovali u studiji nisu naveli razloge za neopravdano kašnjenje (str. 25). Kašnjenje je također smanjeno nakon što je Visoki kazneni sud počeo razmatrati žalbe 2021. Izmjena zakona sljedeće godine imala je za cilj smanjiti broj ponovnih suđenja.

133. Često navođen uzrok kašnjenja je neuspjeh određivanja prioriteta složenim predmetima na sudovima. Prema studiji iz 2023. (str. 20 i 25-26), to dovodi do preopterećenja sudaca i potiče ih da prvo zaključe jednostavnije predmete. Složeni slučajevi često se dijele, često s jednim ili dva ročišta mjesečno prije nego što se odgode za sljedeći mjesec ili više. Odvjetnici i akademici u ovoj se evaluaciji slažu. Ističu i da vijeće od tri suca Županijskog suda sudi čak i za slučajeve korupcije poput davanja sitnog mita prometnom policajcu. Dodjeljivanje takvih predmeta jednom sucu i/ili općinskim sudovima oslobodilo bi suce županijskih sudova za suđenje složenijih predmeta.

134. Studija iz 2023. i sudionici u ovoj evaluaciji spominju nekoliko drugih uzroka kašnjenja i rješenja za koja se čini da Vlada nije dovoljno prijemčiva. Pravosuđe je izrazilo zabrinutost zbog nedostatka sudaca, ali Vlada navodi da Hrvatska već ima jedan od najvećih brojeva sudaca po glavi stanovnika u Europi. Također je naveden nedostatak sudske infrastrukture, radnog prostora i informatičke opreme. Vlada tvrdi da je nedavno značajno uložila u ovo područje. Još jedan navodno glavni uzrok kašnjenja su zahtjevi obrane za isključivanje nezakonitih dokaza. Opet, Vlada odgovara da je 2019. donijela zakon kako bi ograničila uzastopne primjene ove prirode.

135. Naprotiv, Vlada nije prihvatila te ideje i čini se da preferira potpuno drugačiji pristup. Osim poduzimanja gore opisanih mjera, to se odnosi na nedavno uvođenje elektroničkog podnošenja sudskih dokumenata i korištenje audio (umjesto ručnog) snimanja postupaka počevši od svibnja 2025. Iako korisne, ove mjere vjerojatno neće značajno smanjiti kašnjenja, s obzirom na veličinu problema (Vlada se ne slaže s ovom konstatacijom). Vlada računa i na radnu skupinu za reformu Zakona o kaznenom postupku (ZKP). No, skupina nije izradila nikakav Nacrt prijedloga zakona od svog osnivanja 2022. i od tada je postala neoperativna nakon što su neki članovi promijenili funkcije. Nakon uvida u nacrt ovog izvješća, Vlada je 14. listopada 2024. donijela odluku o formiranju nove radne skupine za reformu ZKP-a te još jedne radne skupine za izradu zakona za poboljšanje učinkovitosti USKOK-a. Ali, ne postoji krajnji rok za bilo koju radnu skupinu da završi svoj posao ili za donošenje zakona. U svakom slučaju, odvjetnici i akademici koji su sudjelovali u ovoj evaluaciji smatraju da bolji put naprijed nije više zakonodavstva, već praktična rješenja kao što je bolje određivanje prioriteta u vezi sa slučajevima.

Komentar

Glavni ispitivači zabrinuti su zbog kašnjenja u postupcima za korupciju i druga složena kaznena djela u Hrvatskoj. Bilo bi pretjerano da glavni ispitivači navode koji bi od bezbroj prijedloga dionika Hrvatska trebala usvojiti. Međutim, ono što je jasno jest da Hrvatska mora pokazati veći osjećaj hitnosti i brzo primijeniti značajnije mjere za rješavanje kašnjenja nego što je to činila dosad. Glavni ispitivači stoga preporučuju da Hrvatska, kao prioritet, poduzme daljnje mjere za smanjenje kašnjenja u postupcima za podmićivanje stranih javnih službenika i povezana kaznena djela.

C.1.e. Resursi, stručnost i osposobljavanje

136. Nedavno su povećani resursi i osoblje u pravosuđu i tužiteljstvu. Hrvatska izvješćuje o povećanju proračuna USKOK-a za 2023. godinu od 11 % u odnosu na 2022., te povećanje od 35 % u odnosu na 2019. Također smatra da ima dovoljno sudaca (vidi st. 134.). Jedna se nevladina organizacija u ovoj evaluaciji slaže da su sudski proračuni visoki, ali tvrdi da su sudačke plaće niske. Akcija zapošljavanja početkom 2024. u konačnici je dovela do znatnih povećanja plaća i sudaca i tužitelja. Međutim, suci i dalje zahtijevaju da se buduća povećanja plaća indeksiraju s inflacijom. Hrvatska navodi da je njezina Vlada formirala još jednu radnu skupinu za rješavanje ovog pitanja.

137. Podaci koje je dostavila Hrvatska ukazuju na veliki broj predmeta za tužitelje. U razdoblju 2019. – 2023. svaki je tužitelj godišnje u prosjeku primio 9,3 novih istraga i 7,7 optužnica. No, krajem 2023. godine 30 USKOK-ovih tužitelja imalo je 3345 neriješenih predmeta, odnosno 111,5 predmeta po tužitelju. Velik broj predmeta, ali mali broj novih predmeta također ukazuje na značajan broj neriješenih predmeta i u skladu je sa značajnim kašnjenjem u pravosudnom sustavu (vidi prethodni odjeljak). Što se tiče policije, PNUKOK ima 39 službenika u svoje četiri službe za korupciju i organizirani kriminalitet te 12 dodatnih

dodatnih službenika u svom „strateškom krilu“. Još 205 službenika nalazi se u službama za gospodarski kriminalitet i korupciju regionalnih policijskih okruga.

138. U vezi sa stručnošću, USKOK i PNUSKOK očito su specijalizirani za slučajeve korupcije, ali možda nedostaju znanja o korporativnim istragama. Kao što je spomenuto u odjeljku C.1.c.iii na str. 34, provođenje zakona za korporativno podmićivanje u Hrvatskoj praktički ne postoji. USKOK i PNUSKOK stoga vjerojatno nemaju iskustva u takvim slučajevima. Ta tijela dodaju da su samo vanjski stručnjaci dostupni za forenzičko računovodstvo i elektroničke dokaze. Izvješće EK-a navodi da „PNUSKOK ima samo ograničene kapacitete za prikupljanje dokaza, ali očekuje nabavku tehničke opreme za pomoć u digitalnoj forenzici 2023. godine.“⁴²

139. Također nedostaje osposobljavanje o podmićivanju stranih javnih službenika i korporativnim istragama. Tijekom protekle tri godine Pravosudna akademija održavala je samo osposobljavanje o prevenciji korupcije, vladavini prava, kibernetičkom kriminalu, pranju novca, međunarodnoj suradnji te osnovama računovodstva i knjigovodstva. PNUSKOK opisuje sveučilišni tečaj o „istraživanju gospodarskog kriminaliteta“ i drugi o „Kriminalističkoj metodici istraživanja složenog gospodarskog kriminaliteta i korupcije“. Predmeti su samo za 50 studenata godišnje i samo na jednom sveučilištu. Policijska akademija nudi osposobljavanje sadašnjim službenicima. Jedan modul pokrivao je „transnacionalno kriminalističko istraživanje korupcije u postupcima javne nabave i općenito u poslovanju“. Nije jasno koliko je službenika PNUSKOK-a prošlo te tečajeve. Ostali tečajevi bave se korupcijom u policiji.

Komentar

Glavni ispitivači preporučuju da Hrvatska (a) osigura da USKOK i sudovi imaju dostatne resurse i (b) obučava USKOK, PNUSKOK i relevantne suce o podmićivanju stranih javnih službenika i korporativnim istragama.

C.1.f. Istražni alati i tehnike

140. ZKP utvrđuje istražne tehnike koje su dostupne tužiteljima. Iste istražne tehnike primjenjuju se na istrage fizičkih i pravnih osoba (čl. 2. ZOPO-a). Državna tijela, organizacije, banke i druge pravne osobe, među ostalim, dužne su dostaviti podatke na zahtjev državnog odvjetnika (osim zakonom zaštićenih tajnih podataka) (čl. 206.g st. 2. ZKP-a). Ostala istražna sredstva uključuju pretragu i oduzimanje (čl. 240.-260.); „privremeno oduzimanje“ predmeta koji su bili namijenjeni ili upotrijebljeni za počinjenje kaznenog djela ili su nastali njegovim počinjenjem (čl. 556.a); ispitivanje okrivljenika (čl. 272.-282.); saslušanje svjedoka (čl. 283.-300.) i vještaka (čl. 308.-328.). Za zamrzavanje bankovnih računa potreban je sudski nalog (čl. 557.a-e ZKP-a). USKOK navodi da nije naišao na poteškoće u zamrzavanju imovine u slučajevima korupcije. Porezne informacije dostupne su putem Samostalnog sektora za financijske istrage Porezne uprave.

141. USKOK može zahtijevati podatke koji podliježu bankovnoj tajni i bez prethodnog sudskog odobrenja (čl. 49. ZUSKOK-a; čl. 157. st. 3. t. 11. Zakona o kreditnim institucijama). Ako banka ne dostavi podatke u određenom roku, predmet se upućuje istražnom sucu. Ako sudac potvrdi zahtjev, a nepoštivanje se nastavi, banka i njezina odgovorna osoba mogu biti sankcionirane. Sudac također može naložiti banci da prati i ažurira račun. Dodatne financijske podatke USKOK može dobiti od Ureda za sprječavanje pranja novca (vidi st. 97.). USKOK navodi da u praksi nije nailazio na poteškoće u dobivanju bankovnih podataka.

142. Registar stvarnih vlasnika postao je operativan u siječnju 2020. Subjekti moraju pravovremeno dostaviti podatke o stvarnim vlasnicima i ažurirane podatke. Kršenje takvih obveza može rezultirati sankcijama protiv pravnih osoba i njihovih zastupnika fizičkih osoba. Hrvatska navodi da je registar dovršen otprilike 96 %. Tužitelji USKOK-a imaju izravan pristup registru.

143. Posebne istražne tehnike nisu dostupne u nekim slučajevima podmićivanja. Članci 332.-339. ZKP-a predviđaju „posebne dokazne radnje“ ako se istraga „ne bi mogla provesti na drugi način ili bi bila moguća samo uz nerazmjerne teškoće“. Dostupne radnje uključuju prisluškivanje; presretanje i prikupljanje

računalnih podataka; tajno praćenje i snimanje; tajne operatere; i kontrolirane isporuke. Međutim, odredbe ZKP-a primjenjuju se samo u istragama nabrojanih kaznenih djela (čl. 334. ZKP-a). To uključuje aktivno podmićivanje prema čl. 294., ali ne i podmićivanje zastupnika (tj. zakonodavca) iz čl. 339.

Komentar

Glavni ispitivači preporučuju da Hrvatska izmijeni ZKP kako bi posebne istražne tehnike učinila dostupnima u svim istragama podmićivanja stranih javnih službenika.

C.1.g. Izvanraspravna rješenja

C.1.g.i. Sporazumi o priznanju krivnje

144. Sporazumi o priznanju krivnje jedini su oblik izvanraspravnog rješenja koji se primjenjuje na slučajeve podmićivanja stranih javnih službenika (Izvješće o 1. fazi, stavak 80.). Kao što je navedeno u stavku 106., tročlano sudsko vijeće ispituje optužnicu kako bi odlučilo treba li predmet krenuti na suđenje. Na ovom ročištu tužitelj i okrivljenik mogu sklopiti sporazum o priznanju krivnje (čl. 360.-363. ZKP-a). Sporazum između ostalog mora sadržavati opis djela, izjavu okrivljenika o priznanju krivnje, te vrstu i visinu kazne. Sud može odbiti sporazum samo ako nije u skladu sa zakonom propisanom kaznom ili je sporazum inače nezakonit. Sporazum se ne može odbiti na temelju toga što je kazna preblaga.⁴³ Sporazumi o priznanju krivnje dostupni su i pravnim osobama.

145. Sporazumi o priznanju krivnje uobičajeni su u slučajevima podmićivanja. U razdoblju 2019. – 2023. oni su činili 78 % osuđujućih presuda za aktivno podmićivanje domaćih javnih službenika i 34 % za pasivno podmićivanje domaćih javnih službenika (vidi Dodatak 4. na stranici 77).

C.1.g.ii. Smjernice za sporazume o priznanju krivnje

146. Državno odvjetništvo Republike Hrvatske izdalo je Naputak O-2/09 tužiteljima o korištenju sporazuma o priznanju krivnje. Dokument je detaljan (engleski prijevod ima 15 stranica). Njime se utvrđuju uvjeti i način pregovora o priznanju krivnje. Tužitelj mora bilježiti svaki korak pregovaračkog procesa i izvijestiti svog nadređenog o pregovorima u složenim predmetima. Ugovor bi trebao biti u pisanom obliku „kad god je to moguće“. U Naputku su opisane i situacije u kojima treba izbjegavati sklapanje sporazuma o priznanju krivnje. To uključuje slučajeve „korupcije na najvišoj razini“ u kojima postoji javni interes za sudsku odluku i sporazum o priznanju krivnje „mogao bi biti protumačen kao pogodovanje okrivljeniku“. Naputak je javnosti priopćen 2010. godine, a u listopadu 2024. ponovno je dodan na [internetske stranice](#) Državnog odvjetništva.

147. Naputak nadalje daje smjernice o stupnju smanjenja kazne. Tužitelj je dužan razmotriti sve okolnosti i dokaze u predmetu, kao i posljedice sporazuma o priznanju krivnje. Ugovorena kazna trebala bi biti „u razmjeru s politikom kažnjavanja za određeno kazneno djelo te sa svim subjektivnim i objektivnim elementima pojedinog kaznenog djela“. Općenito bi trebala iznositi najmanje dvije trećine kazne koja bi bila izrečena da je optuženik osuđen nakon suđenja, a najmanje jednu polovicu ako bi suđenje bilo složeno. Smanjenje kazne također mora uzeti u obzir kaznena djela u čijem otkrivanju okrivljenik pomaže vlastima, ako ih ima.

148. Glavna briga u vezi s Naputkom je da je krajnje zastario. Izdan je 2010. godine kada su prvi put donesene odredbe ZKP-a o sporazumu o priznanju krivnje. Primjenjivost nekih dijelova Naputka je nejasna jer su jako zastarjeli. Primjerice, prilikom odlučivanja o primjeni sporazuma o priznanju krivnje ili o visini kazne, Naputak zahtijeva od tužitelja da uzmu u obzir šest čimbenika navedenih u Zakonu o državnom odvjetništvu, čl. 74. st. 1., no ta je odredba ukinuta 2018. Stoga je nejasno trebaju li tužitelji nastaviti razmatrati te čimbenike, a ako ne, što bi trebali uzeti u obzir umjesto toga. Nekoliko drugih referenci na Kazneni zakon i Zakon o kaznenom postupku također su zastarjele. Hrvatska navodi da razmatra novi Naputak.

Komentar

Članak XVIII. stavak i. te ii. Preporuke o borbi protiv podmićivanja predviđaju da izvanraspravna rješenja „slijede načela propisanog postupka, transparentnosti i odgovornosti“. Države bi posebno trebale usvojiti jasan i transparentan okvir i kriterije za korištenje izvanraspravnog rješenja. Glavni ispitivači stoga preporučuju da Hrvatska (a) izda ažurirane smjernice tužiteljima o korištenju sporazuma o priznanju krivnje i (b) pruži jasne i javno dostupne informacije o okviru sporazuma o priznanju krivnje, kriterijima u vezi s njihovom uporabom i prednostima koje navodni počinitelj može steći sklapanjem sporazuma o priznanju krivnje.

C.1.g.iii. Transparentnost sporazuma o priznanju krivnje

149. Hrvatska ne objavljuje sve ključne elemente sporazuma o priznanju krivnje. Hrvatska anonimizira presude prije nego što ih učini dostupnima na internetu do siječnja 2025. Međutim, objava presuda u predmetima riješenim sporazumima o priznanju krivnje ne osigurava dovoljnu transparentnost. Kada se predmet rješava sporazumom o priznanju krivnje, u presudi često nedostaju detaljni podaci o predmetu i njegovom rješenju. Doista, prvostupanjski sud nije nužno svjestan i stoga nije dužan opisati sve okolnosti koje opravdavaju kaznu dogovorenu između stranaka (to je bio jedan od razloga zašto je Vrhovni sud odlučio da prvostupanjski sud ne može odbiti sporazum o priznanju krivnje čak i ako se ne slaže s dogovorenom kaznom).⁴⁴ Nadalje, presuda ne opisuje pitanja kao što su razmatranja korištenja izvanraspravnih rješenja.

Komentar

Članak XVIII. stavak iv. Preporuke o borbi protiv podmićivanja traži od država da objave elemente izvanraspravnih rješenja, uključujući glavne činjenice i dotične fizičke i/ili pravne osobe; relevantna razmatranja korištenja izvanraspravnih rješenja; prirodu i obrazloženje nametnutih sankcija; te mjere sanacije koje je poduzeo tuženik. Objava ovih informacija omogućuje javnosti procjenu primjerenosti rješenja što povećava povjerenje u sudski proces.

Iz tog razloga, glavni ispitivači preporučuju da Hrvatska objavi elemente izvanraspravnih rješenja slučajeva podmićivanja stranih javnih službenika, u skladu s čl. XVIII. st. iv. Preporuke o borbi protiv podmićivanja, a ne dovodeći u pitanje pravila Kaznenog zakona o javnom objavljivanju presuda.

C.1.h. Neovisnost sudaca i tužitelja

C.1.h.i. Opće odredbe

150. Hrvatsko zakonodavstvo osigurava neovisnost sudaca i tužitelja. Sudstvo i Državno odvjetništvo su samostalni i neovisni (čl. 115. i 121.a Ustava; čl. 3. Zakona o državnom odvjetništvu (ZDO); čl. 6. Zakona o sudovima). Zabranjen je svaki oblik utjecaja ili prisile na suca ili tužitelja, uključujući i korištenjem medija ili javnim istupom (čl. 6. ZDO-a; čl. 6. Zakona o sudovima). Zamjenik državnog odvjetnika je samostalan u radu na predmetima koji su mu dodijeljeni, osim ako Zakonom o državnom odvjetništvu nije drukčije određeno (čl. 5. st. 2. ZDO-a). Sprječavanje suca ili tužitelja u poduzimanju radnje ili odluke silom ili prijetnjom je kazneno djelo (čl. 312. KZ-a).

C.1.h.ii. Imenovanje, disciplinski postupak i razrješenje tužitelja

151. Državnoodvjetničko vijeće (DOV) je samoupravno tijelo tužitelja (čl. 41. st. 1. Zakona o DOV-u (ZDOV)). DOV čini 11 članova te 7 zamjenika državnih odvjetnika, 2 zastupnika Hrvatskog sabora, od kojih jedan iz oporbe, te dva sveučilišna profesora prava (čl. 5. st. 1. ZDOV-a). Članovi se biraju na razdoblje od četiri godine s mogućnošću ponovnog izbora (čl. 6.). Sedam članova koji su zamjenici državnog odvjetnika biraju drugi državni odvjetnici i zamjenici (čl. 16.).

152. U vezi s imenovanjem, DOV imenuje sve državne odvjetnike i zamjenike osim Glavnog državnog odvjetnika. Glavnog državnog odvjetnika imenuje Hrvatski sabor na mandat od četiri godine s mogućnošću

ponovnog izbora na prijedlog Vlade uz prethodno mišljenje nadležnog odbora Hrvatskog sabora (čl. 23. Zakona o državnom odvjetništvu). Ravnatelja USKOK-a imenuje Glavni državni odvjetnik na razdoblje od 4 godine bez ograničenja mandata uz mišljenje ministra pravosuđa i kolegija Državnog odvjetništva (čl. 3. st. 2. i čl. 4. st. 1. ZUSKOK-a). Zamjenike ravnatelja USKOK-a na mandat od četiri godine imenuje Glavni državni odvjetnik na prijedlog ravnatelja (čl. 9. st. 2. ZUSKOK-a).

153. Glede stegovne odgovornosti i razrješenja, stegovni postupak može zatražiti Glavni državni odvjetnik; ministar pravosuđa; neposredno viši državni odvjetnik; odnosno državni odvjetnik ureda u kojem zamjenik radi (čl. 90. st. 1. – 2. ZDOV-a). Ako DOV utvrdi „osnovanu sumnju“ stegovnog djela, tada pokreće postupak (čl. 91.). Ako se djelo dokaže, kazne su ukor, novčana kazna i razrješenje od dužnosti (čl. 86.). Na prijedlog ravnatelja USKOK-a, Glavni državni odvjetnik može razriješiti zamjenika ravnatelja USKOK-a (čl. 10. ZUSKOK-a). Ravnatelja USKOK-a može razriješiti DOV na prijedlog Glavnog državnog odvjetnika (čl. 81. st. 1. ZDPD-a). Glavnog državnog odvjetnika razrješava Hrvatski sabor na prijedlog Vlade nakon mišljenja nadležnog odbora Hrvatskog sabora (čl. 28. ZDO-a).

154. U travnju 2023. ravnateljica USKOK-a podnijela je ostavku nakon šest mjeseci drugog četverogodišnjeg mandata. Ravnateljica je, navodi Hrvatska, izjavila da je ostavku podnijela „iz osobnih razloga“. U tisku se nagađalo da je ostavka povezana s USKOK-ovim neprocesuiranjem ministra u Vladi (vidi st. 110.) ili prometnom nesrećom u kojoj su sudjelovali ravnateljičin službeni vozač i državno vozilo. Međutim, ni tisak ni sudionici ove evaluacije nisu se pozvali na dokaze koji bi potkrijepili te navode.

C.1.h.iii. Imenovanje, disciplinski postupak i razrješenje sudaca

155. Državno sudbeno vijeće (DSV) samoupravno je sudbeno tijelo (čl. 41. st. 1. Zakona o DSV-u (ZDSV)). DSV ima 11 članova koji se sastoje od 7 sudaca, 2 saborska zastupnika, uključujući jednog iz oporbe, i dva sveučilišna profesora prava (Članak 4. st. 1. ZDSV-a). Zastupljene su sve razine sudova (čl. 4. st. 2.). Članovi služe najviše dva četverogodišnja mandata (čl. 5.). Članove koji su suci biraju drugi suci (čl. 17. st. 2.).

156. DSV je odgovoran za imenovanje, premještanje, disciplinske mjere i razrješenje sudaca. Članak 51. ZDSV-a utvrđuje kriterije za imenovanja. DSV objavljuje natječaje. Kandidati se ocjenjuju na temelju razgovora, ocjene dosadašnjeg rada i rezultata ispita Državne škole za pravosudne dužnosnike (čl. 52.-57.). Stegovni postupak može zahtijevati predsjednik suda; osoba ovlaštena za obavljanje poslova sudske uprave; predsjednik neposredno višeg suda; predsjednik Vrhovnog suda; odnosno ministar pravosuđa (čl. 67.). Stegovne kazne su opomena, novčana kazna i razrješenje od dužnosti (čl. 63.). Razrješenje od dužnosti se može temeljiti i na drugim osnovama kao što je osuda za kazneno djelo (čl. 73. i 76.-77.). Sličan je postupak i za imenovanje i razrješenje predsjednika sudova (čl. 80.-86.).

157. Percepcija neovisnosti pravosuđa u Hrvatskoj vrlo je loša. Prema EU,⁴⁵ samo 23 % opće populacije i 28 % poduzeća u 2024. neovisnost smatra „dobrom ili vrlo dobrom“. To je očito zbog percepcije Vladinog i političkog uplitanja ili pritiska, odnosno uplitanja ili pritiska gospodarskih ili drugih specifičnih interesa. Međutim, izvješće također napominje da nisu provedena detaljnija istraživanja za utvrđivanje razloga koji leže u pozadini te percepcije. U ovoj evaluaciji pitanje neovisnosti pravosuđa posebno je postavljeno civilnom društvu, novinarima, tužiteljima, sucima, istraživačima, odvjetnicima, akademikima, društvima i poslovnim udruženjima. Niti jedan sudionik ne identificira stvarni primjer političkog ili državnog uplitanja u određenom sudskom postupku. Većina je mišljenja da loša percepcija neovisnosti pravosuđa proizlazi iz ogromnog broja kašnjenja u slučajevima korupcije (vidi odjeljak C.1.d.iii na str. 36). Predmetno kašnjenje redom potiče uvjerenje da je korupcija nekažnjiva.

C.1.i. Uzajamna pravna pomoć

158. Članak 9. Konvencije zahtijeva od stranaka da surađuju jedna s drugom u najvećoj mogućoj mjeri u pružanju „brze i djelotvorne pravne pomoći“ za svrhu kaznenih istraga i postupaka za kaznena djela te za nekaznene postupke koje stranka pokreće protiv pravne osobe u okviru primjene Konvencije. Članak XIX. Preporuke o borbi protiv podmićivanja postavlja dodatne zahtjeve o međunarodnoj suradnji.

C.1.i.i. Pravni okvir i dostupne vrste pomoći

159. Hrvatska je potpisnica nekoliko multilateralnih i bilateralnih ugovora koji se mogu koristiti kao pravni temelj za uzajamnu pravnu pomoć (UPP) u slučajevima podmićivanja stranih javnih službenika. Multilateralni ugovori uključuju Konvenciju OECD-a o borbi protiv podmićivanja, Europsku konvenciju o uzajamnoj sudskoj pomoći u kaznenim stvarima, Kaznenopravnu konvenciju Vijeća Europe o korupciji, Konvenciju Ujedinjenih naroda protiv korupcije (UNCAC) i Konvenciju Ujedinjenih naroda protiv transnacionalnog organiziranog kriminaliteta (UNTOC). Odgovarajući bilateralni ugovori na snazi su s Bosnom i Hercegovinom, Kosovom, Crnom Gorom, Sjevernom Makedonijom, Srbijom i Sjedinjenim Američkim Državama.

160. Zakon o međunarodnoj pravnoj pomoći u kaznenim stvarima (ZMPPKS) uređuje uzajamnu pravnu pomoć kada međunarodni ugovor nije primjenjiv. Pružanje pomoći prema Zakonu zahtijeva uzajamnost, osim dostave pismena (čl. 17. ZMPPKS-a). Zakonom o pravosudnoj suradnji u kaznenim stvarima s državama članicama Europske unije (ZPSKS-EU) provodi se Europski istražni nalog (EIN). U 1. fazi (st. 107.) Hrvatska je izjavila da će primijeniti čl. 9. st. 1. Konvencije za pružanje uzajamne pravne pomoći za korištenje u stranim nekaznenim postupcima protiv pravne osobe za podmićivanje stranih javnih službenika. Konvencija je dio unutarnjeg pravnog poretka Republike Hrvatske i ima primat nad domaćim pravom (čl. 134. Ustava).

161. Ministarstvo pravosuđa, uprave i digitalne transformacije (MP) središnje je tijelo za slanje i primanje zahtjeva za uzajamnu pravnu pomoć (čl. 6. ZMPPKS-a). Ako to dopušta ZMPPKS ili ugovor, hrvatska pravosudna tijela mogu slati zahtjeve izravno stranim tijelima uz dostavu preslike Ministarstvu pravosuđa (čl. 6. stavci 4. do 5.). Hitni zahtjevi mogu se dostaviti putem Interpolu (čl. 6. st. 6.). Hrvatske vlasti objašnjavaju da pristigle zahtjeve za uzajamnu pravnu pomoć izvršavaju sudovi, a europske istražne naloge županijska državna odvjetništva (DORH). Dodjela se vrši prema mjesnoj nadležnosti, prema prebivalištu pojedinca ili sjedištu dotičnog društva. USKOK ima Odjel za međunarodnu suradnju i zajedničke istrage koji je nadležan za suradnju sa stranim tijelima i međunarodnim organizacijama. Odjel može rukovoditi i sudjelovati u zajedničkim istražnim timovima u predmetima korupcije (čl. 17. ZUSKOK-a).

162. Dostupna pomoć uključuje pretragu i pljenidbu, zamrzavanje i oduzimanje, prikupljanje dokaza, pribavljanje podataka i dokumentacije, ustupanje postupka i izvršenje presude. Hrvatska može sudjelovati u zajedničkim istražnim timovima kada to dopušta međunarodni instrument. Hrvatske vlasti također mogu spontano razmjenjivati informacije putem Ministarstva pravosuđa (čl. 6. i 18. ZMPPKS-a).

163. Izvješće o 1. fazi (st. 113.) zaključuje da treba pratiti pružanje bankovnih podataka kao uzajamnu pravnu pomoć. Bankovna tajna nije razlog za odbijanje. Primjenjuje se postupak traženja bankovnih podataka prema Zakonu o kaznenom postupku. Državni odvjetnik mora podnijeti sucu obrazloženi prijedlog koji se može zamijeniti zahtjevom za uzajamnu pravnu pomoć. Zahtjev mora sadržavati nalog nadležnog pravosudnog tijela u državi moliteljici, odnosno suda ili tužiteljstva ovlaštenog za izdavanje takvih naloga u državi. Hrvatska navodi da u tom području nije bilo značajnijih prepreka, iako države moliteljice povremeno izostave odgovarajuću odluku nadležnog pravosudnog tijela. Kašnjenje u pružanju bankovnih podataka i druge vrste uzajamne pravne pomoći razmatraju se u st. 171. u nastavku.

C.1.i.ii. Razlozi za odbijanje UPP-a

164. Hrvatska zahtijeva dvostruku kažnjivost za uzajamnu pravnu pomoć iako ZMPPKS to izričito ne propisuje. Hrvatska objašnjava da pruža pomoć ako „obje zemlje kriminaliziraju ponašanje koje je u osnovi

kaznenog djela, bez obzira na to svrstavaju li obje države kazneno djelo u istu kategoriju kaznenog djela ili ga nazivaju istom terminologijom“ (Izvešće o 1. fazi, stavak 109.). U skladu s čl. 9. st. 2. Konvencije, smatra se da postoji dvostruka kažnjivost za kaznena djela koja spadaju u područje primjene Konvencije. Također nije potrebna za određene zahtjeve iz država EU (čl. 10. ZPSKS-EU-a). Hrvatska navodi da u razdoblju od 2019. do 2023. nije odbila nijedan zahtjev za uzajamnu pravnu pomoć zbog nepostojanja dvostruke kažnjivosti.

165. Članci 12.-13. ZMPPKS-a navode druge osnove za odbijanje. UPP se može uskratiti zbog političkog prijestupa, fiskalnog prijestupa ili beznačajnog kaznenog djela. Također se može odbiti ako bi zahtjev štetio suverenitetu, sigurnosti, pravnom poretku ili drugim bitnim interesima Hrvatske. Zahtjevi se moraju odbiti ako nastupi apsolutna zastara ili ako se u Hrvatskoj vodi kazneni postupak protiv procesuirane osoba za isto kazneno djelo (čl. 13. st. 1. t. 2.). Potonje obrazloženje za odbijanje prouzročilo je određena kašnjenja u slučaju podmićivanja. Zahtjev za uzajamnu pravnu pomoć zaprimljen u rujnu 2023. još uvijek nije riješen do srpnja 2024. Hrvatska navodi da su dijelovi zahtjeva uključivali hrvatske državljane i kaznena djela počinjena na teritoriju Hrvatske. DO je stoga „odlučio temeljito provjeriti sve okolnosti slučaja kako bi odlučio u kojim dijelovima se zahtjev može izvršiti“.

166. Daljnji razlog za odbijanje koji se temelji na *ne bis in idem* je preširok. Prema čl. 13. st. 1. t. 1. ZMPPKS-a, zahtjev se mora odbiti ako je optuženi u Hrvatskoj za isto kazneno djelo oslobođen na temelju materijalnopravne osnove; ako je oslobođen kazne; ili ako je sankcija izvršena (uključujući i na temelju izvanraspravnih rješenja) ili se ne može izvršiti u skladu sa zakonom države moliteljice. Zabrinjavajuća je, međutim, činjenica da ova odredba ide dalje i zahtijeva da se uzajamna pravna pomoć također odbije „ako je postupak protiv [optuženika] obustavljen“. To se odnosi na obustavu postupka iz drugih razloga osim merituma, primjerice kada tužitelj odustane od optužbe ili postoje „druge okolnosti koje isključuju kazneni progon“ (čl. 380. ZKP-a).

167. Hrvatsko obrazloženje za prekoračenje ove odredbe ne rješava ove nedoumice. Tvrdi se da se odredba oslanja na „relevantne međunarodne instrumente“ poput Konvencije o provedbi Schengenskog sporazuma (CISA) i Povelje EU-a o temeljnim pravima. Međutim, definicija *ne bis in idem* u ovim instrumentima ne obuhvaća obustavu postupka iz drugih razloga osim merituma. Hrvatske vlasti također naglašavaju da ZMPPKS ima samo supsidijarnu primjenu (kada se međunarodni ugovori ili drugo zakonodavstvo ne primjenjuju) i da se nekoliko zahtjeva u praksi odbija zbog *ne bis in idem*. Ipak, primjena ove odredbe u slučaju podmićivanja stranih javnih službenika nije isključena.

168. Pokušaj hrvatskih vlasti da suze ovu odredbu je pohvalan, ali unatoč tome ne uspijeva. U travnju 2024., Ministarstvo pravosuđa izdalo je preporuke tužiteljima i sucima Vrhovnog i Visokog kaznenog suda o čl. 13(1)(1) ZMPPKS-a. U njima se navodi da načelo *ne bis in idem* treba tumačiti u skladu s CISA-om i sudskom praksom Europskog suda pravde. Nažalost, preporuke Ministarstva pravosuđa ne mogu nadjačati zakonsku odredbu niti obvezivati tužitelje i suce.

169. Hrvatska kasnije tvrdi da bi engleski prijevod čl. 13(1)(1) ZMPPKS-a koji je ranije dostavljen Radnoj skupini „mogao navesti na pogrešan zaključak“. „Vjerniji prijevod“ bi bio da se izraz „materijalnopravna osnova“ odnosi i na oslobađajuće presude i na obustavu. Radna skupina i hrvatske vlasti opširno su raspravljale o pitanju odbijanja uzajamne pravne pomoći, uključujući tijekom 1. faze evaluacije u 2023. godini, odgovora na upitnik iz 2. faze u svibnju 2024., terenskog posjeta u srpnju 2024. i hrvatskih komentara na prvi nacrt izvješća o evaluaciji u listopadu 2024. Sve te razmjene odvijale su se na temelju toga da bi Hrvatska mogla uskratiti uzajamnu pravnu pomoć jer su postupci obustavljeni iz drugih razloga osim merituma. Nadalje, to što je Ministarstvo pravosuđa izdalo preporuke – na hrvatskom jeziku – u o čl. 13(1)(1) ZMPPKS-a u travnju 2024., sugerira da je problem puno više od prijevoda. Hrvatska također potvrđuje da se obustava postupka odnosi na čl. 380, koji također pokriva obustavu postupka iz drugih razloga osim merituma.

Komentar

Vodeći ispitivači preporučuju da radna skupina prati može li se prema čl. 13(1)(1) ZMPPKS-a UPP odbiti samo zato što je kazneni postupak protiv okrivljenika u Hrvatskoj obustavljen iz drugih razloga osim merituma.

C.1.i.iii. UPP u praksi

170. Hrvatska nema sveobuhvatne i točne podatke o uzajamnoj pravnoj pomoći. Pruža tri odvojena skupa statistike, a svi pokrivaju korupciju, pranje novca i druga odabrana kaznena djela. Jedan od skupova sadrži podatke samo za razdoblje 2013.-2020. Druga dva pokrivaju novije godine, ali sadrže odstupanja. Dio statistike donosi Ministarstvo pravosuđa i USKOK, dok Državni ured daje dodatne informacije „opisnog karaktera“. Hrvatska priznaje da su podaci o uzajamnoj pravnoj pomoći samo „djelomično dostupni“. „Jedinstvena statistika“ o pravosudnoj suradnji s državama članicama EU-a nije dostupna.

171. Ove ograničene statistike ne izazivaju zabrinutost zbog kašnjenja u pružanju uzajamne pravne pomoći u slučajevima korupcije i pranja novca, iako je uzorak premalen. U razdoblju 2019. – 2023. Hrvatska je izvršila 3 zahtjeva za međunarodnu pravnu pomoć za kaznena djela davanja ili primanja mita. Prema hrvatskim vlastima, to se nije odnosilo na podmićivanje stranih javnih službenika. Prosječno vrijeme izvršenja bilo je 55 dana (1,8 mjeseci). Četvrti zahtjev zaprimljen u rujnu 2023. još je bio neriješen u srpnju 2024. (vidi st. 165.). Hrvatska je izvršila i 16 zahtjeva koji se odnose na pranje novca, što je u prosjeku trajalo 5 mjeseci. U tri od ovih zahtjeva traženi su bankovni podaci i izvršeni su u približno 5 mjeseci. No za jedan zahtjev iz Indije i drugi iz Bosne i Hercegovine trebalo je 210, odnosno 300 dana. Hrvatska objašnjava da se radilo o velikom broju dokumenata od više tijela. U razdoblju 2019. – 2023., 31 europski nalog za istragu i nalog za osiguranje imovine u slučajevima korupcije izvršen je u roku od 2 do 3,5 mjeseca.

172. Dostupni podaci o odlaznim zahtjevima također ne uzrokuju probleme. U razdoblju 2019. – 2023., Hrvatska je poslala 7 zahtjeva za uzajamnu pravnu pomoć koji se odnose na slučajeve podmićivanja. Svi su u prosjeku izvršeni u roku od 6,5 mjeseci. Čini se da Hrvatska nije naišla na poteškoće u traženju uzajamne pravne pomoći u slučajevima podmićivanja koji su analizirani za potrebe ovog izvješća. Jedina iznimka je jedan slučaj pasivnog podmićivanja stranih javnih službenika s mađarskim optuženikom. Mađarska je opetovano odbijala hrvatske zahtjeve za pomoć navodno radi zaštite „mađarskih nacionalnih interesa“. Istraživanje članova Radne skupine iz 2023. o dolaznoj i odlaznoj uzajamnoj pravnoj pomoći s Hrvatskom, provedeno tijekom pristupanja Hrvatske Konvenciji, nije izazvalo značajnu zabrinutost.

173. Što se tiče resursa, i predstavnici Ministarstva pravosuđa i USKOK-a izvješćuju o manjku osoblja i navode da bi neka zapošljavanja bila vrlo korisna. Ipak, čini se da to nije značajno utjecalo na vrijeme odaziva UPP-a (vidi gore). Što se tiče osposobljavanja, Pravosudna akademija je tijekom 2023. godine organizirala devet radionica o uzajamnoj pravnoj pomoći za 40 sudaca i 57 državnih odvjetnika.

Komentar

Glavni ispitivači snažno preporučuju da Hrvatska vodi sveobuhvatnu statistiku o dolaznim i odlaznim zahtjevima za UPP.

C.1.j. Izručenje

174. Konvencija u čl. 10. propisuje da se podmićivanje stranog javnog službenika smatra kaznenim djelom s mogućnosti izručenja prema zakonima stranaka i ugovorima o izručenju između njih.

C.1.j.i. Pravni temelj za izručenje

175. Hrvatska je stranka bilateralnih i multilateralnih ugovora koji predviđaju izručenje u slučajevima podmićivanja stranih javnih službenika. Relevantni multilateralni ugovori su Konvencija o borbi protiv podmićivanja, Europska konvencija o izručenju i njezina prva tri dodatna protokola, Kaznenopravna konvencija Vijeća Europe o korupciji, UNCAC i UNTOC. Hrvatska je provela Europski uhiđbeni nalog. Primjenjivi bilateralni ugovori su s Bosnom i Hercegovinom, Crnom Gorom, Sjevernom Makedonijom, Srbijom i Sjedinjenim Američkim Državama. Izručenje nehrvatskog državljanina može se dopustiti i bez ugovora o uzajamnosti (čl. 34. st. 5. ZMPPKS-a). Kaznena djela za koja postoji mogućnost izručenja su ona koja su kažnjiva kaznom zatvora od najmanje godinu dana ili strožom kaznom (čl. 34. st. 2.), pa tako i podmićivanje stranih javnih službenika.

176. Ministarstvo pravosuđa i uprave središnje je tijelo za izručenje (čl. 6. st. 2. i čl. 40. ZMPPKS-a). Ako sud utvrdi da su ispunjene zakonske pretpostavke za izručenje (čl. 47.), ministar odlučuje hoće li predati traženu osobu (čl. 57.).

C.1.j.ii. Razlozi za odbijanje izručenja

177. Članak 35. ZMPPKS-a navodi osnove za odbijanje izručenja. Potrebna je dvostruka kažnjivost. Hrvatska navodi da će preduvjet dvostruke kažnjivosti „biti ispunjen ako je djelo za koje se traži izručenje u okviru” čl. 1. Konvencije (Izvešće o 1. fazi, st. 121.). Izručenje se također odbija ako je kazneno djelo počinjeno u Hrvatskoj, ili protiv Hrvatske ili njezinih državljana; nastupila je zastara; „domaći sud” osudio je ili oslobodio traženu osobu za isto kazneno djelo; ako je Hrvatska pokrenula postupak protiv tražene osobe zbog istog kaznenog djela; ako identitet tražene osobe nije utvrđen; a dokazi su nedostatni za utvrđivanje osnovane sumnje da je osoba za kojom se traga počinila kazneno djelo. Izručenje se također može odbiti ako Hrvatska može preuzeti kazneni progon, a ako bi to odgovaralo „društvenoj rehabilitaciji” tražene osobe.

C.1.j.iii. Izručenje državljana

178. Članak 10. stavak 3. Konvencije zahtijeva od stranaka da osiguraju mogućnost izručenja ili kaznenog progona svojih državljana za podmićivanje stranih javnih službenika. Stranka koja odbije izručiti osobu za podmićivanje stranih javnih službenika samo na temelju državljanstva dostavit će slučaj svojim nadležnim tijelima u svrhu kaznenog progona.

179. Hrvatska izručuje svoje državljane samo prema Europskom uhidbenom nalogu ili ako to zahtijeva ugovor.⁴⁶ Ako Hrvatska kazneno goni državljanina umjesto izručenja, smatra se da je kazneno djelo počinjeno u inozemstvu počinjeno u Hrvatskoj. Strano pravo primjenjuje se ako je blaže za optuženika nego hrvatsko pravo (čl. 64. ZMPPKS-a). Smatra se da su istražne radnje koje su poduzele strane vlasti preuzele hrvatske (čl. 68. ZMPPKS-a).

180. Problematičniji je dodatni uvjet da Hrvatska kazneno goni svoje državljane samo na zahtjev strane države koja traži izručenje (čl. 62. ZMPPKS-a). Hrvatska navodi da je ovaj zahtjev u skladu s čl. 6. st. 2. [Europske konvencije o izručenju](#), čl. 10. st. 3. Konvencije o borbi protiv podmićivanja, međutim, izričito navodi da ako država odbije izručenje u slučaju podmićivanja stranih javnih službenika isključivo na temelju državljanstva, tada će „predati” slučaj svojim nadležnim tijelima u svrhu kaznenog progona. Sukladno tome, u evaluacijama drugih država, Radna skupina smatra da zahtjev strane države ne bi trebao biti preduvjet za kazneni progon državljanina umjesto izručenja.⁴⁷

181. Štoviše, nema razloga zašto bi odgovornost djelovanja bila na stranoj državi, a ne na Hrvatskoj. Prema hrvatskom zakonu, istražni postupak se mora pokrenuti ako postoji „osnovana sumnja” da je počinjeno kazneno djelo (vidi st. 105.). To je isti dokazni prag za odobrenje izručenja (čl. 43. st. 1. t. 3. ZMPPKS-a). Zahtjev za izručenje stoga nužno mora sadržavati dovoljno dokaza da Hrvatska može pokrenuti domaću istragu. U protivnom bi zahtjev za izručenje bio odbijen zbog nedostatka dokaza, a ne samo zbog državljanstva.

182. Hrvatski odgovor na ovaj argument ne rješava te nedoumice. Tvrdi da ne može pokrenuti kazneni postupak na temelju zahtjeva za privremenim uhićenjem osobe za koju se traži izručenje. Takav zahtjev mora sadržavati samo „kratak činjenični i pravni opis kaznenog djela” (čl. 8. st.3. t. 4. i čl. 44). Ali to implicira da je za uhićenje pojedinca i lišavanje slobode potrebno manje dokaza nego za obično pokretanje istrage. Nadalje, čak i ako dokazi nisu dovoljni za „osnovanu sumnju” za otvaranje istražnog postupka, tužitelj i policija mogu i trebaju provesti „izvid” kako bi prikupili više podataka (čl. 206. st. 4. i čl. 206.h ZKP-a; vidi st. 104.). Nakon pregleda nacrtu ovog izvješća, Hrvatska potvrđuje da tužitelj doista može pokrenuti istragu na temelju informacija sadržanih u pristiglom zahtjevu za privremeno uhićenje. U svakom slučaju, ne započinju svi slučajevi izručenja privremenim uhićenjem. Mnogi počinju potpunim zahtjevom za izručenje koji bi trebao sadržavati dokaze o osnovanoj sumnji.

183. Konačni uvjet za kazneni progon umjesto izručenja također je problematičan. Hrvatska navodi da kazneni progon ovisi o „spremnosti države moliteljice da pokrene ustupanje postupka i osigura sve dokaze potrebne za vođenje kaznenog postupka“ (Izvešće o 1. fazi st. 119.). Opet, nema razloga zašto bi odgovornost djelovanja bila na stranoj državi, a ne na Hrvatskoj. Kao što je gore spomenuto, hrvatski tužitelji mogu provesti „izvid“ kako bi prikupili više podataka, uključujući i u Hrvatskoj. Ako se istražni postupak eventualno otvori, hrvatske vlasti mogu koristiti sporazume o uzajamnoj pravnoj pomoći kako bi zatražile dokaze od stranih država, uključujući, ali ne isključivo državu koja je tražila izručenje hrvatskog državljanina. Hrvatska također može od države zatražiti da svoje kaznene postupke ustupi Hrvatskoj, umjesto da pasivno čeka da država pokrene ustupanje.

184. Preporuke MP-a od travnja 2024. (vidi st. 168.) također se odnose na izručenje državljanina, ali ne rješavaju to pitanje. U takvim će slučajevima Ministarstvo pravosuđa „započeti savjetovanje u smislu članka 4. stavka 3. Konvencije te ustupiti ili pokrenuti kazneni postupak“. Međutim, preporuke MP-a ne mogu nadjačati zakon niti obvezivati tužitelje. Samo državni odvjetnici, a ne MP, mogu pokrenuti kazneni postupak u predmetnom slučaju. Štoviše, čl. 4 st. 3. Konvencije odnosi se samo na savjetovanje između stranaka Konvencije, ali slučajevi podmićivanja stranih javnih službenika mogu uključivati i druge države. Hrvatska navodi da njezine vlasti inače mogu surađivati s tim državama prema važećem ugovoru o izručenju ili načelu uzajamnosti. Međutim, to se ne spominje u preporukama MP-a. Što je još važnije, to ne jamči da će nadležna hrvatska tijela preuzeti inicijativu u konkretnom slučaju u kojem je izručenje odbijeno isključivo zbog državljanstva.

185. U razdoblju 2019. – 2023. Hrvatska je odbila jedan zahtjev za izručenje zaprimljen 2019. na temelju državljanstva. Država moliteljica potom je zatražila da Hrvatska preuzme postupak te je Hrvatskoj poslala svoj kazneni spis. U lipnju 2024. još se čekala odluka Državnog ureda za reviziju o tome treba li pokrenuti postupak. Hrvatska objašnjava da su njezina tijela tražila i čekaju dodatne dokaze od strane države.

Komentar

Glavni ispitivači preporučuju da Hrvatska poduzme korake kako bi osigurala da se, kada odbije zahtjev za izručenje u slučaju podmićivanja stranih javnih službenika samo na temelju državljanstva, predmet podnese njezinim nadležnim tijelima na razmatranje kaznenog progona bez obzira je li to zatražila država moliteljica ili je država moliteljica pokrenula ustupanje svog kaznenog postupka i dokaza protiv hrvatskog državljanina Hrvatskoj.

C.1.j.iv. Izručenje u praksi

186. Hrvatska je dostavila statističke podatke o zahtjevima za izručenje koji su podneseni i primljeni u razdoblju 2019. – 2023., uključujući vrstu kaznenog djela, stranu državu, vrijeme izvršenja i razloge za odbijanje. Hrvatska je zaprimila 145 zahtjeva za izručenje, od kojih je 95 izvršeno, 31 odbijeno, 14 je u tijeku, a 5 je povukla država moliteljica. Tri zahtjeva odnosila su se na kazneno djelo davanja ili primanja mita. Vlasti nisu mogle potvrditi radi li se o podmićivanju stranih javnih službenika. Vrijeme za predaju tražene osobe kretalo se od 22 dana do 4 godine. Kao i za uzajamnu pravnu pomoć, statistika o europskim uhiđenim nalogima (EUN) je ograničena. Hrvatska je u 2019. godini izvršila 95 europskih uhiđenih naloga s prosječnim vremenom izvršenja od 66 dana, a u 2020. godini 61 europski uhiđeni nalog s prosječnim trajanjem od 41 dana.

187. O jednom postupku izručenja u Hrvatskoj u vezi sa podmićivanjem stranih javnih službenika naširoko se izvještavalo u inozemstvu. Monako je u slučaju podmićivanja stranih javnih službenika tražio (nehrvatskog) prijavitelja nepravilnosti koji je tvrdio da je kaznena prijava protiv njega neutemeljena i osvetnička. Hrvatske vlasti uhitile su osobu 2020. nakon što su od Monaka primile zahtjev za njegovo izručenje. MP je na kraju odbio izručenje u srpnju 2021. jer je Monako zatražio izručenje radi ispitivanja osobe, dok je primjenjiva pravna osnova dopuštala izručenje samo radi kaznenog progona ili izvršenja kazne. Ministarstvo pravosuđa navodi da pri odlučivanju o izručenju može uzeti u obzir tvrdnju da je strani kazneni postupak osveta za prijavljivanje nepravilnosti. Međutim, u ovom slučaju to nije bilo potrebno učiniti.

188. Što se tiče odlaznih zahtjeva, Hrvatska nije tražila izručenje u slučajevima podmićivanja stranih javnih službenika s obzirom na izostanak provođenja zakona za ovo kazneno djelo. Poslala je dva zahtjeva za podmićivanje domaćih javnih službenika u razdoblju 2019.-2023. Prvi je neriješen od 2021. godine, drugi je odbijen zbog zastare. Bivši je premijer ranije, u 2011. godini, izručen iz Austrije u Hrvatsku kako bi radi kaznenog progona. U predmetu pasivnog podmićivanja stranih javnih službenika navedenom u st. 172., Mađarska je u više navrata odbila predati jednog svog državljanina radi suđenja za podmićivanje hrvatskog premijera. Hrvatska je na kraju osudila mađarskog državljanina u odsutnosti.

Komentar

Glavni ispitivači primjećuju da su statistike o europskom uhidbenom nalogu (EUN) ograničene, poput onih o uzajamnoj pravnoj pomoći. Stoga snažno preporučuju da Hrvatska vodi sveobuhvatnu statistiku o dolaznim i odlaznim zahtjevima za izručenje i europskim uhidbenim nalogima.

C.2. Kazneno djelo podmićivanja stranih javnih službenika

189. Hrvatska uglavnom kriminalizira podmićivanje stranih javnih službenika kroz Kazneni zakon (KZ), čl. 294. Podmićivanje za radnje ili propuste koje službena osoba ne bi smjela činiti obuhvaćeno je čl. 294. st. 1., a one koje dužnosnik treba obavljati čl. 294. st. 2. Članak 294. stavak 3. proširuje ove odredbe na podmićivanje „stranog javnog službenika“. Drugo kazneno djelo u čl. 339. se posebno bavi podmićivanjem „zastupnika“, odnosno zakonodavaca. Potpuni tekst ovih odredbi nalazi se u Dodatku 3. na str. 72.

190. Izvješće o 1. fazi (st. 127.-128.) zaključuje da su kaznena djela podmićivanja stranih javnih službenika u Hrvatskoj u velikoj mjeri u skladu s Konvencijom. Ovo Izvješće o 2. fazi usredotočeno je na daljnja pitanja identificirana u 1. fazi i dva nova pitanja u vezi s podmićivanjem izvan službene nadležnosti i podmićivanjem zastupnika.

C.2.a. Elementi kaznenog djela podmićivanja stranih javnih službenika

191. U 1. fazi (st. 7.), Hrvatska je izjavila da kaznena djela, uključujući kaznena djela podmićivanja stranih javnih službenika u čl. 294. i 339., može biti počinjeno s izravnom ili neizravnom namjerom (čl. 28. KZ-a). Pojedinaac ima izravnu namjeru kada je svjestan obilježja kaznenog djela i hoće ili je siguran u njihovo ostvarenje. Neizravna namjera postoji kada je pojedinac svjestan da može ostvariti obilježja kaznenog djela pa na to pristaje. Kod neizravne namjere, počiniteljevo prihvaćanje kaznenog djela može imati različite oblike, poput „mirenja s posljedicama“ i „neprotivljenja posljedicama“. Neizravna namjera je u biti *dolus eventualis*, što je slično „nemaru“ ili „svjesnom nehaju“ u određenim državama.

192. U 2. fazi, Hrvatska tvrdi da se ta kaznena djela odnose na tipične slučajeve podmićivanja stranih javnih službenika počinjenog preko posrednika.⁴⁸ Razmotrimo hipotezu u kojoj pojedinac („nalogodavac“) traži državni ugovor vrijedan 10 milijuna eura u stranoj državi s gospodarskim sektorom sklonom korupciji. Nalogodavac plaća „naknadu“ od milijun eura savjetniku da „napravi sve što je potrebno“ za stjecanje ugovora. Savjetnik nema tehničku stručnost u predmetu ugovora i ne pruža nikakav konkretan radni proizvod koji bi opravdao naknadu. Nalogodavac ne pita što je savjetnik radio ili kako se novac potrošio. Savjetnik zatim podmićuje stranog javnog službenika bez obavješćavanja nalogodavca i uspješno isporučuje ugovor. Hrvatski dužnosnici navode da nalogodavac ima neizravnu namjeru podmićivanja i da će odgovarati. Hrvatski suci zauzeli su drugačiji stav. Nalogodavac ima neizravnu namjeru podmićivanja jer on/ona opskrbljuje savjetniku novac za mito. U suprotnom, nalogodavac bi bio odgovoran za poticanje savjetnika na podmićivanje. Za ove pozicije nije pruženo uporište u sudskoj praksi.

193. Jasnije je obuhvaćanje mita plaćenog trećim stranama. Izvješće o 1. fazi (st. 21.) primijetilo je da čl. 294. i 339. KZ-a obuhvaća mito namijenjeno službenoj osobi „ili za treću osobu“. Kaznena djela stoga *prima facie* obuhvaćaju korisnike treće strane. U 2. fazi, Hrvatska opisuje slučaj u kojem je sudac pristao osigurati povoljan ishod parnice koja uključuje primatelja mita. Zauzvrat je primatelj mita organizirao premještaj sučevog sina i osigurao posao sinovoj supruzi.

194. Hrvatska definicija „stranog javnog službenika” u čl. 294. st. 3. KZ-a sadržajno je slična Konvenciji. Izvješće o 1. fazi (st. 14.-20.) nije utvrdilo nikakva odstupanja. Hrvatska je dodala da je definicija „autonomna“, odnosno ne zahtijeva dokaz o zakonu države stranog javnog službenika. Umjesto toga, definicija je funkcionalna: dovoljno je da dotična osoba obavlja jednu od funkcija navedenih u čl. 294. st. 3. Hrvatska ponavlja ovo stajalište u 2. fazi. Ne postoji sudska praksa koja tumači ovu odredbu koja je stupila na snagu tek u listopadu 2023.

Komentar

Glavni ispitivači preporučuju da Radna skupina nastavi pratiti (a) primjenu neizravne namjere u slučajevima podmićivanja stranih javnih službenika i (b) zahtijeva li definicija stranog javnog službenika dokaz stranog zakona.

C.2.b. Podmićivanje za radnje izvan službene nadležnosti

195. Konvencija obuhvaća podmićivanje u slučaju da strani službenik postupi izvan svoje nadležnosti. Članak 1. stavak 1. kaže da bi se trebalo smatrati kaznenim djelom da pojedinac podmiti stranog javnog službenika kako bi službena osoba postupila ili se suzdržala od postupanja „tijekom obavljanja službenih dužnosti“. Ovaj izraz „uključuje svako korištenje položaja javnog dužnosnika, bez obzira je li ono u okviru ovlasti službenika ili ne” (čl. 1. st. 4. t. c.). Primjer je „gdje izvršni direktor društva daje mito višem dužnosniku Vlade, kako bi taj dužnosnik iskoristio svoju dužnost - iako djeluje izvan svoje nadležnosti - kako bi drugi dužnosnik dodijelio ugovor tom društvu” (Komentar 19).

196. Ministarstvo pravosuđa navodi da hrvatska kaznena djela podmićivanja pokrivaju ovu situaciju. Članci 293.-294. KZ-a izričito zabranjuju nuđenje, davanje ili obećanje mita službenoj osobi za radnju ili nečinjenje „unutar ili izvan granica ovlasti“.

197. U praksi, međutim, u slučajevima primanja mita za radnje izvan službene nadležnosti, tužitelji i suci posežu za posebnim kaznenim djelom zloporabe položaja i ovlasti iz čl. 291. KZ-a. U jednom slučaju pasivnog podmićivanja stranih javnih službenika, zamjenik hrvatskog ministra vanjskih poslova vodio je vladine pregovore za dobivanje bankovnih kredita za kupnju zgrada za hrvatska veleposlanstva u inozemstvu. Nehravska banka podmitila je zamjenika ministra za dobivanje ugovora o kreditu. Konačna odluka o tome koja će banka dati zajam bila je na vladi. Zamjenik ministra je, međutim, imao utjecaj na odluku. Tužitelji objašnjavaju da se u radnjama zamjenika ministra „nisu stekla sva zakonska obilježja kaznenog djela primanja mita“. To je zato što kazneno djelo podmićivanja u čl. 293.-294. KZ-a pokriva samo plaćanje službenoj osobi za obavljanje radnje koju dužnosnik mora ili ne smije učiniti. Davanje mita za obavljanje diskrecijske radnje je umjesto toga obuhvaćeno kaznenim djelom zloporabe ovlasti iz čl. 291. Ovo usko tumačenje kaznenog djela primanja mita proizlazi iz sudske prakse. Stav da čl. 293.-294. ne pokrivaju podmićivanje za diskrecijske radnje također je razlog zašto ova kaznena djela ne pokrivaju podmićivanje zakonodavaca, kao što je objašnjeno u odjeljku C.2.c, str. 50. Isti pristup primijenjen je u drugom slučaju pasivnog podmićivanja stranih javnih službenika u kojem je direktor društva podmitio premijera i ministra. Zauzvrat, dužnosnici su utjecali na odluku vlade da društvu proda nekretnine po prekomjernim cijenama. Dužnosnici su osuđeni za zloporabu položaja i ovlasti, a ne za podmićivanje.

198. Zabrinjavajuće je to što se kazneno djelo zloporabe položaja i ovlasti odnosi samo na hrvatske, a ne strane dužnosnike. Prema čl. 293. st. 4. i čl. 294. st. 3. KZ-a, kazneno djelo podmićivanja proširuje se i na strane javne službenike. Ne postoji ekvivalentna odredba za kazneno djelo zloporabe položaja i ovlasti.

Komentar

Glavni ispitivači ozbiljno su zabrinuti da prema hrvatskim zakonima neprimjereno plaćanje službenoj osobi za rad izvan svoje nadležnosti predstavlja kazneno djelo zloporabe položaja i ovlasti, a ne smatra se podmićivanjem. Međutim, kazneno djelo zloporabe položaja i ovlasti nije prošireno na strane dužnosnike. Kao što je gore navedeno, čl. 293.-294. KZ-a izričito zabranjuju nuđenje, davanje ili obećanje mita službenoj osobi za radnju ili nečinjenje „unutar ili izvan granica ovlasti“. Glavni ispitivači stoga preporučuju da Hrvatska obučava suce i tužitelje kako bi osigurala

da kazneno djelo podmićivanja stranih javnih službenika pokriva podmićivanje stranog službenika da djeluje izvan svoje nadležnosti.

C.2.c. Podmićivanje zastupnika

199. Kazneni zakon sadrži zasebno kazneno djelo podmićivanje zastupnika, odnosno zakonodavca. Hrvatska objašnjava da glavno kazneno djelo podmićivanja u čl. 294. KZ-a pokriva samo podmićivanje službene osobe da izvrši „službenu radnju“ koja ne uključuje zakonodavnu radnju glasovanja (Izvešće o 1. fazi, stavak 14.). Zasebno kazneno djelo u čl. 339. KZ-a stoga je doneseno 2011. Kazneno djelo je 2023. prošireno na zakonodavne dužnosnike strane države i javne međunarodne organizacije:

Članak 339. Podmićivanje zastupnika

(1) Tko kao zastupnik u Hrvatskom saboru, Europskom parlamentu, zakonodavnom tijelu ili predstavničkom tijelu strane države ili međunarodne javne organizacije ili kao vijećnik u predstavničkom tijelu jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave zahtijeva ili primi mito ili prihvati ponudu ili obećanje mita za sebe ili drugoga kako bi u zakonodavnom ili predstavničkom tijelu glasovao na određeni način, kaznit će se kaznom zatvora od jedne do osam godina.

(2) Kaznom iz stavka 1. ovoga članka kaznit će se tko zastupniku u Hrvatskom saboru, Europskom parlamentu, u zakonodavnom tijelu ili predstavničkom tijelu strane države ili međunarodne javne organizacije ili vijećniku u predstavničkom tijelu jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave ponudi, obeća ili dade mito namijenjeno toj ili drugoj osobi kako bi u zakonodavnom ili predstavničkom tijelu glasovao na određeni način ili tko posreduje pri takvom podmićivanju.

(3) Strana država u stavcima 1. i 2. ovoga članka uključuje sve razine vlasti te države ili organiziranog stranog područja.

200. Zabrinjavajuće je da kazneno djelo iz čl. 339. KZ-a ne obuhvaća sve službene radnje zakonodavca. Odredba izričito zabranjuje podmićivanje zastupnika da „glasuje na određeni način“. Na prvi pogled, ne odnosi se na druge radnje kao što je suzdržavanje ili odsustvo s glasovanja (iako MP tvrdi da je prvo implicitno obuhvaćeno). Također ne pokriva davanje određenih izjava ili zauzimanje određenih stavova u zakonodavnim raspravama, ili suzdržavanje od toga. Jedina sudska praksa o čl. 339 koju je Hrvatska ustupila tiče se glasovanja, a ne drugih radnji zakonodavca.⁴⁹

201. Hrvatski sudionici u ovoj evaluaciji daju proturječna tumačenja o tome pokriva li čl. 339. KZ-a radnje bez glasanja, od kojih nijedan nije podržan sudskom praksom. Jedan parlamentarac tvrdi da odredba pokriva sve glasačke i neglasačke radnje zakonodavca. Službenik Ministarstva pravosuđa se ne slaže i navodi da čl. 339. obuhvaća samo glasovanje. Drugi dužnosnik Ministarstva pravosuđa i još jedan saborski zastupnik navode da čl. 339. obuhvaća glasovanje i suzdržanost, ali ne i izostanak s glasovanja niti radnje ili propuste tijekom zakonodavnih rasprava.

202. MP također tvrdi da se nedostaci kaznenog djela u čl. 339. otklanjaju glavnim kaznenim djelom davanja mita iz čl. 294. Članak 294. obuhvaća podmićivanje radi obavljanja radnji protiv dužnosti službenika. MP navodi da radnja glasovanja „ne ispunjava uvjet da se radi o službenoj ili drugoj radnji poduzetoj u javnoj službi, pa se takve radnje ne bi mogle klasificirati kao kaznena djela protiv službene dužnosti“. Zasebno kazneno djelo iz čl. 339. je stoga moralo biti doneseno 2013. kako bi se pokrilo podmićivanje za glasovanje. Međutim, prema mišljenju zakonodavca i obrazloženjima Kaznenog zakona osim glasovanja nije utvrđeno da bi radnje bile izvan djelokruga čl. 294. Ovo, tvrdi MP, implicira da bi druga djela kao što je izostanak s glasovanja ili sudjelovanja u parlamentarnim raspravama spadala pod čl. 294.

203. Stajalište MP-a je dvojbeno. Glasovanje, sudjelovanje u zakonodavnim raspravama i prisustvovanje (ili odsustvo) zakonodavnim sjednicama su radnje koje zakonodavci rutinski obavljaju. Nema načelnog razloga zašto samo neke, a ne sve ove radnje, predstavljaju „službenu ili drugu radnju poduzetu u javnoj službi“. Mišljenje zakonodavca i obrazloženja Kaznenog zakona nisu posebno razmatrala spadaju li radnje osim glasovanja u čl. 294. Ovaj izostanak razmatranja vjerojatniji je jer zakonodavci jednostavno nisu

uopće razmatrali pitanje radnji bez glasanja. Nadalje, posebne istražne radnje dostupne su za istraživanje kaznenih djela iz čl. 294. ali ne i čl. 339. (vidi st. 143.). Ako se prihvati stav MP-a, onda se, na primjer, prisluškivanjem može istražiti podmićivanje zastupnika da izostane s glasovanja, ali ne i podmićivanje da glasa. To dovodi do vrlo fragmentarnog i nedosljednog rezultata koji bi sudovi mogli odbaciti.

204. U usporedbi s MP-om, tužitelj koji je sudjelovao u ovoj evaluaciji predlaže puno dosljednije tumačenje čl. 294. i 339. Prema njegovom mišljenju, čl. 294. odnosi se na podmićivanje službene osobe radi obavljanja ili povrede službene dužnosti. Ali ne postoji dužnost zakonodavca da glasa jer je takav čin diskrecijski. Članak 294. se stoga ne može primijeniti na podmićivanje zastupnika da glasuje na određeni način. Slijedom istog obrazloženja, odredba se također ne bi primjenjivala na druge diskrecijske radnje poput suzdržavanja i izostanka s glasovanja ili sudjelovanja u parlamentarnim raspravama. Ukratko, podmićivanje zastupnika spada pod čl. 339., a eventualni nedostaci ove odredbe ne mogu se otkloniti čl. 294. Također je vrijedno pažnje da je stav da čl. 294 ne pokriva diskrecijske radnje također razlog zašto suci i tužitelji ne primjenjuju ovu odredbu na podmićivanje za radnje izvan službene nadležnosti (vidi odjeljak C.2.b na str. 49).

Komentar

Glavni ispitivači zabrinuti su što Hrvatska ne kriminalizira u potpunosti podmićivanje stranih zakonodavaca. Očigledno čl. 339. KZ-a pod kaznenim djelom obuhvaća samo podmićivanje zakonodavca da glasuje na određeni način. Ne zabranjuje podmićivanje za obavljanje drugih radnji kao što je odsustvo s glasovanja; davanje određenih izjava ili zauzimanje određenih stavova u zakonodavnim raspravama; ili suzdržavanje od toga. Pojašnjenje Ministarstva pravosuđa da su dopunske radnje obuhvaćene čl. 294. nije uvjerljivo, a protivi mu se i tužitelj. Nijedno od ovih stajališta nije potkrijepljeno sudskom praksom. Ministarstvo pravosuđa također tvrdi da čl. 339. KZ-a implicitno pokriva suzdržanost od glasovanja na temelju pravila koja vrijede za Hrvatski sabor, no tužitelj je tome također proturječio. Nadalje, takva se pravila ne moraju primjenjivati na stranog zakonodavca.

Glavni ispitivači također napominju da je poznato da društva dobivaju međunarodne poslove podmićivanjem stranih zakonodavaca da izvrše radnje osim glasovanja. Stoga je ključno da hrvatsko zakonodavstvo nedvojbeno zabrani takvo ponašanje. Glavni ispitivači stoga preporučuju da Hrvatska izmijeni Kazneni zakon kako bi osigurala obuhvaćanje podmićivanja stranog zakonodavnog dužnosnika za obavljanje radnji koje nisu glasovanje, uključujući suzdržavanje i odsustvo s glasovanja, kao i davanje i suzdržavanje od davanja određenih izjava u zakonodavnim raspravama.

C.2.d. Obrane za podmićivanje stranih javnih službenika

205. Izvješće o 1. fazi identificiralo je dva pitanja koja treba pratiti: sitno mito i djelotvorno kajanje.

C.2.d.i. Sitno mito

206. Sitno mito se ne dovodi u pitanje. Članak 87. stavak 24. KZ-a definira mito kao svaku neprikladnu nagradu, dar ili korist „bez obzira na vrijednost”. Ovo nadilazi obranu od „beznačajnog kaznenog djela” u čl. 33. KZ-a. U 2. fazi, Hrvatska se pozvala na dva domaća slučaja podmićivanja u kojima su policijski službenici osuđeni za uzimanje mita od 50 EUR i 60 EUR u zamjenu za neprovođenje postupka za prometne prekršaje.⁵⁰

C.2.d.ii. Djelotvorno kajanje

207. Prema čl. 294. st. 4. KZ-a, davatelj mita može biti oslobođen kazne ako on/ona prijavi kazneno djelo prije nego ga otkriju pravosudna tijela ili prije nego nadležna tijela saznaju da je djelo otkriveno:

Čl. 294. st. 4. Počinitelj kaznenog djela iz stavka 1. ili 2. ovoga članka koji je dao mito na zahtjev službene ili odgovorne osobe i prijavio kazneno djelo prije njegova otkrivanja ili prije saznanja da je djelo otkriveno, može biti oslobođen kazne.

208. Članak 294. st. 4. ne omogućava „obranu” u strogom smislu. Odredba je diskrecijska i ako su uvjeti

iz čl. 294. st. 4. ispunjeni (Izješće o 1. fazi st. 28.). Štoviše, počinitelj izbjegne kaznu, ali je unatoč tome kazneno progonjen i osuđen. Oduzimanje se također izriče kada je to primjenjivo (čl. 5. i 77.-78. ZK-a). Hrvatska je u 1. fazi navela da, primjenom ovih odredbi, sud uzima u obzir okolnosti i učinak kaznenog djela te osobne okolnosti počinitelja. Dužnosnici i suci ponavljaju ovo stajalište u 2. fazi i pozivaju se na dodatne čimbenike kao što su prethodne osude i motiv za prijavu zločina. Hrvatska navodi da se odredba rijetko koristi i pronašla je samo dva primjera primjene.⁵¹ Djelotvorno kajanje također može biti olakotna okolnost pri izricanju kazne umjesto potpunog oslobađanja od kazne (vidi stavak 245.). Oba su dostupna i pravnim osobama (vidi st. 249.).

C.3. Odgovornost pravnih osoba

209. U Hrvatskoj je odgovornost pravnih osoba za kaznena djela propisana Zakonom o odgovornosti pravnih osoba za kaznena djela (Zakon o odgovornosti pravnih osoba, ZOPO). Tekst odabranih odredbi ZOPO-a dostupan je u Dodatku 3. na str. 75. Ovo se poglavlje usredotočuje na zakonodavne probleme u vezi sa ZOPO-om. Nedostatak izvršenja predmetnog prava u praksi istražuje se u poglavlju C.1.c.iii na str. 34.

C.3.a. Standard odgovornosti

210. Prema ZOPO-u, odgovornost pravnih osoba temelji se na „krivnji“ „odgovorne osobe“ (čl. 5.). „Odgovorna osoba“ je „fizička osoba koja vodi poslove pravne osobe ili joj je na bilo kojoj razini povjereno obavljanje poslova iz područja djelovanja pravne osobe“ (čl. 4.). Članak 3. opisuje tri kategorije „krivnje“. Prema čl. 3. st. 1. odgovornost trgovačkog društva nastaje ako odgovorna osoba počini kazneno djelo (a) kojim je povrijeđena dužnost pravne osobe ili (b) kojim je pravna osoba sebi ili drugome pribavila ili trebala pribaviti korist. Prema čl. 3. st. 2. odgovornost nastaje i za kazneno djelo koje je omogućeno propuštanjem nadzora ili kontrole odgovorne osobe koja vodi poslove pravne osobe.

211. Izješće o 1. fazi (st. 37.-38.) zaključuje da ZOPO na prvi pogled ispunjava zahtjeve iz dijela B čl. 3. Priloga I. Preporuke o borbi protiv podmićivanja. Pod „odgovornom osobom“ podrazumijeva se fizička osoba „koja upravlja poslovima pravne osobe“. To odgovara osobi s najvišim upravljačkim ovlastima u pravnoj osobi. Rukovodeća osoba koja podmiti stranog dužnosnika čini kazneno djelo iz čl. 294. Viši korporativni službenik koji ovlašćuje ili upravlja osobom niže razine za podmićivanje stranog službenika kriv je za suučesništvo ili poticanje prema čl. 36. ili 37. KZ-a. Oba slučaja bi pokrenula korporativnu odgovornost prema čl. 3. st. 1. ZOPO-a (pod pretpostavkom da su ispunjeni drugi uvjeti za odgovornost). „Odgovorna osoba“ također uključuje pojedinca kojemu je „na bilo kojoj razini“ povjereno obavljanje djelatnosti pravne osobe. Osoba niže razine koja počini podmićivanje strane osobe stoga može dovesti do korporativne odgovornosti prema čl. 3. st. 1. Nadalje, ako je podmićivanje niže razine rezultat propuštanja nadzora ili kontrole od strane osobe koja vodi poslove društva, tada nastaje i odgovornost društva prema čl. 3 st. 2.

212. Radna skupina je odlučila pratiti može li se nedostatak nadzora ili kontrole kod višeg korporativnog službenika utvrditi neuspjehom u provedbi odgovarajućih internih kontrola, etike i programa ili mjera usklađenosti (Izješće o 1. fazi, st. 38. i 129.). U 2. fazi Hrvatska na to pitanje odgovara potvrdno. Međutim, sudska praksa o ovom pitanju ne postoji. To je i razumljivo jer je odredba donesena tek 2023. godine.

213. Postoji zabrinutost da je *mens rea* (tj. mentalno stanje) potrebno za odgovornost zbog neuspjeha nadzora ili kontrole prema čl. 3. st. 2. ZOPO-a nejasno i otegotno. ZOPO ne utvrđuje ništa o potrebnom mentalnom stanju. Ipak, izostanak nadzora ili kontrole mora biti namjeran, kaže jedan hrvatski dužnosnik. Ali drugi dužnosnik tvrdi da je nemar dovoljan. Nakon duge interne rasprave, dužnosnici su se odlučili na strogu odgovornost (tj. dokaz psihičkog stanja uopće nije potreban) s obzirom na to da se korporativna odgovornost pokreće kaznenim djelom osobe niže razine. Međutim, jedan tužitelj smatra da je potreban dokaz namjere. Odvjetnici i akademici su podijeljeni između namjere i nemara. Suci se odlučuju za objektivnu odgovornost, ali priznaju da nema prakse po tom pitanju. U Ministarstvu pravosuđa dodaju da hrvatsko kazneno pravo kao uvjet odgovornosti zahtijeva dokazivanje „krivnje“. Članak 23. KZ-a prepoznaje i namjeru i nehaj kao dovoljne oblike „krivnje“.⁵²

Komentar

Glavni ispitivači zabrinuti su zbog standarda dokaza koji je potreban za korporativnu odgovornost za podmićivanje koje proizlazi iz propusta uprave društva u nadzoru ili kontroli. ZOPO ne propisuje mens rea potrebnu za takvu odgovornost. Neki hrvatski praktičari smatraju da takav propust mora biti namjeran kako bi se povukla odgovornost. To bi bilo preteško i zanemaruje inherentnu odgovornost uprave da nadzire i kontrolira svoje zaposlenike unutar područja poslovanja društva. Drugi praktičari vjeruju da bi se odgovornost mogla temeljiti na nemaru ili na strogoj odgovornosti što bi bilo prihvatljivije.

Glavni ispitivači stoga preporučuju da Radna skupina prati zahtijeva li odgovornost društva za podmićivanje stranih javnih službenika koje je bilo moguće propustom nadzora ili kontrole od strane uprave društva dokaz da je propust bio namjeran. Također preporučuju da Radna skupina nastavi pratiti može li se nedostatak nadzora ili kontrole kod višeg korporativnog službenika utvrditi neuspjehom u provedbi odgovarajućih programa ili mjera interne kontrole, etike i usklađenosti.

C.3.b. Odgovornost za podmićivanje koje je počinila povezana osoba ili pravni sljednik

214. U 1. fazi (st. 41., 44. i 129. t. b.), Radna skupina je odlučila pratiti korporativnu odgovornost za podmićivanje koje je počinila povezana pravna osoba. Ovo uključuje slučajeve u kojima podmićivanje koje je počinila podružnica u korist matičnog društva i obrnuto. U 2. fazi Hrvatska objašnjava da matično društvo postaje odgovorno ako odgovorna osoba u društvu prekrši obvezu nadzora ili kontrole podružnice što dovodi do podmićivanja. Primjer je kada odgovorna osoba odobri lažnu fakturu izdanu od strane podružnice koja skriva plaćanje mita. Odgovorna osoba je, dakle, supočinitelj u davanju mita, a ovo kazneno djelo je osnova za odgovornost matičnog društva. Podmićivanjem se također mora postići ili se trebala postići korist za matično društvo, kako zahtijeva čl. 3. st. 1. ZOPO-a. Međutim, ne postoji sudska praksa koja podupire ovo stajalište.

215. Članak 7. ZOPO-a predviđa odgovornost pravnog sljednika. Ako pravna osoba prestane postojati „prije nego je okončan kazneni postupak” ili „nakon pravomoćno dovršenog kaznenog postupka”, sankcije ili druge mjere mogu biti nametnute „sveopćem pravnom sljedniku” subjekta. U 1. fazi (st. 48.) Hrvatska je objasnila da je „sveopći pravni sljednik” subjekt koji proizlazi iz oblika korporativne reorganizacije uređenih Zakonom o trgovačkim društvima. U 2. fazi je dodano da će se pravna osoba nad kojom se vodi stečajni postupak kazniti za prekršaje počinjene prije ili tijekom postupka. Ova odredba stoga nije relevantna jer se bavi odgovornošću pravne osobe, a ne njezinog sljednika.

Komentar

Glavni ispitivači preporučuju da Radna skupina nastavi pratiti korporativnu odgovornost u Hrvatskoj za podmićivanje koje je počinila povezana pravna osoba.

C.3.c. Postupci protiv pravnih i fizičkih osoba

216. Na prvi pogled, ZOPO ne ograničava korporativnu odgovornost na slučajeve u kojima je fizička osoba koja je počinila kazneno djelo kazneno gonjena ili osuđena. U 1. fazi (st. 46.) Hrvatska je navela da čl. 5. st. 1. ZOPO-a propisuje da se korporativna odgovornost „temelji na krivnji odgovorne osobe”. Članak 5. stavak 2. ZOPO-a dodaje da odgovornost nastaje čak „i u slučaju kad se utvrdi postojanje pravnih ili stvarnih zapreka za utvrđivanje odgovornosti odgovorne osobe”. „Pravne zapreke” određene su zakonskim odredbama i uključuju imunitet, amnestiju i *ne bis in idem*. „Stvarne prepreke” su one koje postoje u stvarnosti, kao kada je fizička osoba pobjegla ili je u inozemstvu, mrtva, nesposobna ili ju je nemoguće identificirati. U takvim slučajevima postupak se vodi samo protiv pravne osobe (čl. 23. ZOPO-a). Unatoč tome, sud još mora „utvrditi nezakonito djelo”, objasnila je Hrvatska.

217. U 2. fazi, Hrvatska je dostavila jednu sudsku odluku koja pokazuje da pravna osoba može biti odgovorna u nedostatku osude fizičke osobe.⁵³ Društvo je optuženo za prekršaj protiv javne sigurnosti zbog nepropisno održavane zgrade. Optužba protiv okrivljene fizičke osobe je odbačena jer nije bila zadužena za održavanje zgrade. Osoba koja je inače bila odgovorna za održavanje nije se mogla smatrati odgovornom jer je u vrijeme počinjenja kaznenog djela bila na dugotrajnom bolovanju. Dokazi nisu bili

dovoljni da se utvrdi tko je njegova zamjena. Stoga nije utvrđena odgovorna fizička osoba. Unatoč tome, društvo se smatralo odgovornim jer je bilo vlasnikom zgrade i stoga je bilo odgovorno za održavanje zgrade. Braniteljica koja je sudjelovala u ovoj evaluaciji dodaje da je imala slučajeve u kojima je direktor društva umro, ali je postupak protiv društva ipak nastavljen.

218. Međutim, druga sudska odluka ponovno dovodi navedeno u pitanje. U akademskom članku stoji da je korporativni postupak u jednom predmetu „obustavljen zbog smrti odgovorne osobe tijekom suđenja.”⁵⁴ Od Hrvatske se zatražilo, ali nije mogla pružiti dodatne informacije o ovom slučaju. Autor članka navodi da ne može pronaći pravu odluku, ali podsjeća da je o slučaju odlučivao niži sud. Smatra da je odluka bila „loš slučaj“.

Komentar

Glavni ispitivači preporučuju da Radna skupina prati je li korporativna odgovornost u Hrvatskoj ograničena na slučajeve u kojima je fizička osoba koja je počinila kazneno djelo kazneno gonjena ili osuđena.

C.4. Nadležnost

C.4.a. Nadležnost nad fizičkim osobama

C.4.a.i. Mjesna nadležnost nad fizičkim osobama

219. Kazneno zakonodavstvo Republike Hrvatske odnosi se na svakoga tko počini kazneno djelo na njezinom području (čl. 10. KZ-a). Kazneno djelo je počinjeno na mjestu gdje je počinitelj ili pomagač djelovao ili bio dužan djelovati (čl. 9. st. 1. i 2. KZ-a). U slučaju podmićivanja stranih javnih službenika, Hrvatska je u 1. fazi (st. 65.) tvrdila da je „mjesto gdje je kazneno djelo počinjeno mjesto gdje je počinitelj obećao ili ponudio mito”. Hrvatska tvrdi da „nije nužno da je cijelo kazneno djelo ili čak njegov veći dio počinjen u Republici Hrvatskoj da uspostavi nadležnost; dovoljan bi bio i najmanji dio kaznenog djela”. Međutim, ne smatra se da je davanje mita dovršeno na mjestu gdje je posljedica kaznenog djela nastupila, s obzirom da sama posljedica nije obilježje kaznenog djela (Izvješće o 1. fazi st. 66.).

220. Primjena ovih pravila na posebne situacije podmićivanja može pokazati da je opseg mjesne nadležnosti prilično uzak. MP navodi da nema mjesne nadležnosti ako davatelj mita pošalje poruku e-pošte stranom javnom službeniku dok je u Hrvatskoj da dogovori sastanak, a kasnije ode u inozemstvo kako bi se sastao sa službenikom i platio mito. Isto vrijedi i ako davatelj mita podigne gotovinu dok je u Hrvatskoj, a kasnije ode u inozemstvo kako bi se sastao sa stranim državnim službenikom i isporučio gotovinu kao mito. U oba slučaja u Hrvatskoj se provode samo „pripremne radnje”. Mjesna nadležnost zahtijeva da poruka e-pošte poslana iz Hrvatske, na primjer, konkretno nudi ili obećava mito. Pravnici i akademici koji su sudjelovali u ovoj evaluaciji jednoglasno su se složili sa stavovima MP-a. Suci su smatrali da bi u nekim od ovih scenarija mogla postojati nadležnost ako je namjera podmićivanja nastala u Hrvatskoj. Ali ne postoji sudska praksa koja bi poduprla ovo stajalište.

221. To što mjesna nadležnost zahtijeva da se ponuda, obećanje ili davanje mita dogodi u Hrvatskoj postavlja dva pitanja. Prvo, pristup može biti u suprotnosti s čl. 4. st. 1. Konvencije, koji zahtijeva da država ima nadležnost nad podmićivanjem stranih javnih službenika počinjenim ne samo „u cijelosti” već i „djelomično” na njezinom državnom području. Komentar 25 dodaje da „mjesnu osnovu za nadležnost treba tumačiti široko tako da se ne zahtijeva opsežna fizička povezanost s činom podmićivanja”. Ako hrvatski zakon zahtijeva da se ponuda, obećanje ili davanje mita (tj. radnja podmićivanja) dogodi na hrvatskom tlu, onda bi to vjerojatno izazvalo nekoliko pitanja. Na primjer, postojala bi mjesna nadležnost ako davatelj mita porukom e-pošte pošalje ponudu mita iz Hrvatske, ali ne učini ništa drugo u državi kako bi počinio zločin. Ali ne bi bilo nadležnosti ako davatelj mita čini gotovo sve kako bi omogućio kriminal u Hrvatskoj osim ponude mita, npr. kontaktira stranog dužnosnika radi dogovora o sastanku, organizira putovanje, podiže gotovinu za isplatu mita i sastavlja lažne ugovore i računovodstvene dokumente kako bi sakrili podmićivanje.

222. Nakon pregleda nacрта ovog izvješća, Hrvatska uvelike ponavlja svoje ranije stajalište. U njemu se

navodi da je Hrvatska nadležna za „svakog tko počini kazneno djelo na njezinu području” (čl. 10. KZ-a). Kazneno djelo primanja mita počinjeno je „kada počinitelj davatelj mita ponudi, da ili obeća mito službenoj osobi” (čl. 294. KZ-a). Dakle, „ako je kazneno djelo primanja mita počinjeno nuđenjem, davanjem ili čak obećanjem mita, u Republici Hrvatskoj, prema tome je nadležna. [...] Vjerujemo da je to u skladu s člankom 4. stavkom 1. Konvencije.” Radnje poput podizanja mita s bankovnog računa su „izvan zakonskog opisa kaznenog djela davanja mita”. Stoga nisu relevantne za određivanje mjesne nadležnosti.

223. Članak 16. KZ-a predviđa univerzalnu nadležnost, ali Hrvatska navodi da se to ne odnosi na kaznena djela počinjena na hrvatskom području. Odredba stoga ne rješava pitanja uskog opsega mjesne nadležnosti.

Komentar

Glavni ispitivači smatraju da hrvatska pravila o mjesnoj nadležnosti možda nisu u skladu s čl. 4. st. 1. Konvencije i Komentarom 25. Stoga preporučuju da Radna skupina prati razvoj sudske prakse i provođenje postupaka te je li Hrvatska nadležna za podmićivanje stranih javnih službenika počinjeno u cijelosti ili djelomično na njezinom državnom području, a mjesna nadležnost ne zahtijeva široku fizičku vezu s djelom podmićivanja.

C.4.a.ii. Državna nadležnost nad fizičkim osobama

224. Članak 4. stavak 2. Konvencije određuje da, ako stranka ima nadležnost za kazneni progon svojih državljana za kaznena djela počinjena u inozemstvu, ona će „poduzeti one mjere koje su potrebne radi uspostave svoje nadležnosti i u pogledu podmićivanja stranog javnog službenika, prema istim načelima”. Komentar 26 navodi da se dvostruka kažnjivost smatra ispunjenom ako je djelo protuzakonito tamo gdje se dogodilo, makar i po drugom kaznenom zakonu.

225. Članak 14. stavak 1. KZ-a propisuje nadležnost nad izvanteritorijalnim kaznenim djelima (uključujući podmićivanje stranih javnih službenika) počinjenim od strane hrvatskih državljana i osoba koje imaju prebivalište u Republici Hrvatskoj. Odredba se primjenjuje i ako počinitelj stekne hrvatsko državljanstvo nakon počinjenja kaznenog djela (čl. 14. st. 2.). Uvjet je dvostruka kažnjivost. Hrvatska navodi da je ovaj zahtjev ispunjen ako je „kazneno djelo, koje se smatra istim činjeničnim supstratom, također kažnjivo u zemlji u kojoj je je počinjeno”. (Izvešće o 1. fazi st. 68.). Hrvatski državljanin se također mora nalaziti na hrvatskom području kada se vrši nadležnost (čl. 18. st. 7.). Hrvatska ne može tražiti izručenje državljanina koji je počinio izvanteritorijalno podmićivanje stranih javnih službenika osim ako postupak nije pokrenut ranije dok je državljanin boravio u državi, objašnjavaju hrvatske vlasti.

C.4.a.iii. Univerzalna nadležnost nad fizičkim osobama

226. Konvencija ne zahtijeva univerzalnu nadležnost za kazneni progon podmićivanja stranih javnih službenika. Ipak, hrvatske vlasti, praktičari i suci tvrde da Hrvatska ima univerzalnu nadležnost za kazneni progon bilo koga u Hrvatskoj za podmićivanje stranih javnih službenika počinjeno bilo gdje u svijetu. Članak 16. ZK-a predviđa takvu nadležnost za navedena kaznena djela i kaznena djela koja je Hrvatska dužna kažnjavati prema međunarodnom ugovoru:

Članak 16. Kazneno zakonodavstvo Republike Hrvatske primjenjuje se prema svakome tko izvan njezina područja počini kazneno djelo iz članka 88., članka 90., članka 91., članka 97., članka 104., članka 105. i članka 106. ovoga Zakona, kao i kazneno djelo koje je Republika Hrvatska prema međunarodnom ugovoru obvezna kažnjavati i kada je počinjeno izvan područja Republike Hrvatske.

227. Članak 18. stavak 7. KZ-a dodaje da se postupak na temelju čl. 16 može se pokrenuti samo ako se počinitelj nalazi u Hrvatskoj. Hrvatska navodi da ne može tražiti izručenje počinitelja od strane države jer je za izručenje prethodno potrebno pokrenuti kazneni postupak protiv počinitelja.

228. Ministarstvo pravosuđa dodaje dvije kvalifikacije. Prvo, navodi se da je univerzalna nadležnost „načelo supsidijarnosti” i da bi se stoga zastupalo samo „ako je kazneno djelo počinjeno izvan nadležnosti bilo koje države”. Drugo, univerzalna nadležnost prema čl. 16. primjenjuje se na podmićivanje stranih javnih službenika zbog „načela opće klauzule”. Članak 16. propisuje nadležnost „za kazneno djelo koje je

Republika Hrvatska dužna kazniti prema međunarodnom ugovoru". Ova „opća klauzula“ ne pokriva sva kaznena djela iz međunarodnih ugovora, već samo ona „jednake težine“ kao jedno od kaznenih djela navedenih u čl. 16. Podmićivanje stranih javnih službenika je kvalificirano jer je kažnjivo kaznom zatvora od šest mjeseci do pet godina, što je isto kao i jedno od navedenih kaznenih djela i to kazneno djelo iz čl. 105. st. 2. KZ-a.

229. Dok se to ne dokaže sudskom praksom, može postojati dvojba ima li Hrvatska doista univerzalnu nadležnost nad podmićivanjem stranih javnih službenika. Osim Konvencije o borbi protiv podmićivanja, Hrvatska je stranka brojnih drugih kaznenopravnih ugovora.⁵⁵ Hrvatsko tumačenje čl. 16. bi stoga od Hrvatske zahtijevalo da procesuiraju sve vrste kaznenih djela od ulične trgovine narkoticima do podmićivanja prometne policije sitnim mitom i internetske prijevare, bez obzira na to gdje su se ta kaznena djela dogodila ili državljanstvo počinitelja. S obzirom na teret provođenja zakona koji iz toga proizlazi, hrvatski državni odvjetnici i sudovi mogli bi tumačiti čl. 16. restriktivnije. Oni bi mogli tvrditi univerzalnu nadležnost samo za zločine *jus cogens*, tj. imperativne norme prema međunarodnom pravu koje prihvaća međunarodna zajednica država od kojih nije dopušteno odstupanje. Primjeri takvih zločina uključuju genocid, zločine protiv čovječnosti i mučenje. Mnoge druge države imaju ovaj pristup univerzalnoj nadležnosti. Ovo tumačenje pojačava to da su navedena kaznena djela iz čl. 16. sva *jus cogens* kaznena djela.⁵⁶

C.4.b. Nadležnost nad pravnim osobama

230. Zakon o odgovornosti pravnih osoba za kaznena djela (ZOPO) propisuje da se primjenjuje na sve subjekte koji imaju pravnu osobnost prema hrvatskom pravu (čl. 1.). Jedina iznimka su Republika Hrvatska, te jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave kada djeluju u okviru svojih javnih ovlasti (čl. 6. ZOPO). Ova se iznimka ne odnosi na društva u državnom vlasništvu.⁵⁷ ZOPO također izričito obuhvaća „strane osobe koje se prema hrvatskom pravu smatraju pravnim osobama“ (čl. 1. st. 2. ZOPO-a). Ovo se odnosi na strano društvo valjano registrirano prema zakonu države njezinog registriranog sjedišta (čl. 611. Zakona o trgovačkim društvima; st. 33. Izvješća o 1. fazi).

231. Mnogo su manje jasne radnje koji podliježu nadležnosti ZOPO-a. MP tvrdi da nadležnost nad pravnom osobom nastaje kad god Hrvatska ima kaznenu nadležnost i za djelo počinitelja fizičke osobe (Izvješće o 1. fazi, st. 70). Hrvatska objašnjava da je to zato što se odgovornost pravne osobe temelji na krivnji odgovorne osobe u pravnoj osobi (čl. 5. ZOPO-a; vidi i st. 210.). ZOPO „ne propisuje posebne odredbe o primjeni kaznenog zakonodavstva (pravila o nadležnosti)“. Dakle, „opća načela propisana Kaznenim zakonom (uključujući pravila o mjesnoj nadležnosti) primjenjuju se na pravne osobe (prema čl. 2. ZOPO-a)“.⁵⁸

232. Ovo izaziva zabrinutost u pogledu nadležnosti nad hrvatskim društvom za podmićivanje stranih javnih službenika koje je u inozemstvu počinio zaposlenik koji nije Hrvat. U tom slučaju Hrvatska ne bi imala mjesnu ili nacionalnu nadležnost nad zaposlenikom. MP tvrdi da bi se primjenjivala univerzalna nadležnost prema čl. 16., ali to vrijedi samo ako je zaposlenik u Hrvatskoj (vidi st. 227.), što često nije slučaj.

Također je upitno odnosi li se ova odredba uopće na podmićivanje stranih javnih službenika (st. 228.). Nadalje, MP tvrdi da bi ono imalo nadležnost nad zaposlenikom prema čl. 17. st. 1. Ovom odredbom nadležnost se dodjeljuje pojedincu nehrvatskog državljanstva koji počinio djelo za koje je u Hrvatskoj propisana kazna zatvora u trajanju od najmanje pet godina. Ali nekoliko uvjeta također može isključiti nadležnost prema ovoj odredbi u određenom slučaju: (a) fizička osoba mora ponovno biti u Hrvatskoj (čl. 18. st. 7. KZ-a); (b) djelo mora biti zločin tamo gdje se dogodilo, tj. dvostruka kažnjivost; i (c) osoba mora biti izručena Hrvatskoj, ali nije stvarno izručena. MP dodatno pridonosi nejasnoćama navodeći da hrvatsko društvo može biti odgovorno čak i ako se nehrvatski zaposlenik ne može kazneno goniti (čl. 5. st. 2. ZOPO-a) i čl. 23. st. 2.; vidi odjeljak C.3.c na str. 53). Nadležnost nad društvom tada bi se temeljila na nacionalnoj nadležnosti prema čl. 14. st. 1., valjda zato što je društvo hrvatsko. Ali oslanjanje na nacionalnu nadležnost u potpunosti je u suprotnosti s početnim stajalištem MP-a da nadležnost nad pravnom osobom proizlazi iz nadležnosti nad odgovornom fizičkom osobom. Ne postoji sudska praksa koja bi poduprla bilo koje stajalište MP-a.

233. Ideja da nadležnost nad fizičkom osobom određuje korporativnu nadležnost otvara dva dodatna pitanja. Prvo, nejasno je može li se i kako utvrditi nadležnost nad društvom ako je odgovorna fizička osoba nepoznata. Hrvatska navodi da prema čl. 5. st. 2. ZOPO-a, korporativna odgovornost ne ovisi o kaznenom progonu ili osudi fizičke osobe (vidi odjeljak C.3.c na str. 53). Ali ova se odredba odnosi na materijalnu odgovornost, a ne na nadležnost. Drugo, društvo može biti odgovorno ako propust odgovorne osobe u nadzoru ili kontroli rezultira kaznenim djelom koje je počinila druga odgovorna osoba (čl. 3. st. 2. ZOPO-a; vidi st. 210.). Nejasna je nadležnost nad kojom bi se odgovornom osobom (ili objema) određivala korporativnu nadležnost. Članak 5. ZOPO-a kaže da se odgovornost društva temelji na krivnji „odgovorne osobe“; nije izražena preferencija za koju. Oslanjanje na nadležnost nad odgovornom osobom koja ne provodi nadzor ili kontrolu moglo bi biti problematično jer takav propust nije kazneno djelo. Kazneni zakon i njegova pravila o nadležnosti stoga nisu primjenjivi.

234. Za još veće nejasnoće, hrvatski nevladini predstavnici koji su sudjelovali u ovoj evaluaciji iznijeli su teorije o nadležnostima koje su potpuno drugačije od onih MP-a. Tužitelji i jedan odvjetnik navode da postoji nadležnost ako je hrvatska pravna osoba kaznenim djelom stekla korist. Suci pak smatraju da je pitanje postoji li „povezanost fizičke i pravne osobe“. Akademik tvrdi da se primjenjuje načelo „aktivne osobnosti“, ali je odvjetnik doveo u pitanje to stajalište. Akademik također priznaje da je to njegovo osobno tumačenje zakona te da bi „bilo bolje da zakon propisuje kako se te odredbe koriste“. Doista, niti jedno od stajališta izraženih u ovoj evaluaciji nije eksplicitno prikazano u ZOPO-u.

Komentar

Glavni ispitivači su ozbiljno zabrinuti što ZOPO jasno ne propisuje nad kojim je radnjama Hrvatska nadležna. Posljedično, Vlada, odvjetnici, tužitelji i akademici imaju vrlo različita stajališta o primjenjivim pravilima. MP sa svoje strane smatra da nadležnost nad pravnim osobama ovisi o nadležnosti nad fizičkom osobom počiniteljem. Ako je to točno, ovo bi stajalište izravno proturječilo dijelu B članku 4. stavku c. Priloga I. Preporuke o borbi protiv podmićivanja koja zahtijeva od država da imaju „odgovarajuću nadležnost nad pravnim osobama bez obzira na to imaju li nadležnost nad fizičkom osobom koja je počinila podmićivanje stranih javnih službenika javnog službenika.“

Iz tih razloga glavni ispitivači preporučuju da Hrvatska izmijeni i dopuni ZOPO kako bi izričito odredila djela koja podliježu hrvatskoj nadležnosti, te osigurala da je ta nadležnost dovoljno široka za borbu protiv podmićivanja stranih javnih službenika, posebno izvanteritorijalnog podmićivanja stranih javnih službenika koje je počinio zaposlenik pravne osobe koji nije hrvatski državljanin.

C.5. Kazneno djelo pranja novca

235. Kazneno djelo pranja novca u Hrvatskoj je određeno čl. 265. KZ-a (Izvešće o 1. fazi, st. 87.-92.). Sva kaznena djela kvalificiraju se kao predikatna djela. Odredba definira četiri oblika kaznenog djela: pretvaranje, prijenos, razmjena itd. imovinske koristi stečene kaznenim djelom; prikrivanje ili krivo predstavljanje prirode, podrijetla, mjesta itd. prihoda; pribavljanje, posjedovanje ili korištenje imovinske

koristi stečene kaznenim djelom koje je počinila druga osoba; i davanje uputa, savjetovanje, uklanjanje prepreka itd. drugoj osobi u pranju imovinske koristi. Za fizičke osobe propisana je kazna zatvora od šest mjeseci do pet godina, koja se u težim slučajevima povećava na jednu do osam godina. Najveća novčana kazna od 2,5 milijuna eura može se izreći za prekršaj „počinjen iz koristoljublja” (čl. 40. st. 2. i 5. KZ-a). Pravne osobe podliježu istim maksimalnim kaznama kao i one za podmićivanje stranih javnih službenika, tj. novčana kazna od 10.000 do 15 milijuna eura koja se može povećati do 10 % prihoda pravne osobe u poslovnoj godini koja prethodi izricanju presude (vidi odjeljak C.7.b na str. 60).

236. Hrvatska je provela preporuku iz Izvješća o 1. fazi (stavci 90. i 132.) da ukloni zahtjev dvostruke kažnjivosti za kazneno djelo pranja novca. Ranije se u Hrvatskoj kazneno djelo pranja novca primjenjivalo samo ako je prethodno djelo bilo „kazneno djelo prema pravu države u kojoj se odvijalo” (čl. 265. st. 7.). U travnju 2024. ova je odredba izmijenjena kako bi se kazneno djelo pranja novca proširilo na pranje prihoda stečenih stranim predikatnim kaznenim djelima koja „nisu kažnjiva prema zakonu države u kojoj su počinjena”.

237. Veću zabrinutost izaziva stvarno provođenje zakona za pranje novca povezano s podmićivanjem. Prema statistikama koje je dostavila Hrvatska, u razdoblju 2019. – 2023. nije bilo istraga, kaznenih progona ili osuda za pranje novca temeljenog na podmićivanju stranog ili domaćeg javnog službenika (aktivno podmićivanje). Provođenje zakona za pranje novca temeljeno na primanju mita (pasivno podmićivanje domaćih javnih službenika) također je izuzetno nisko, sa samo 4 istrage, 2 kaznena progona i 3 osuđujuće presude fizičkih osoba, a niti jedne pravne osobe, u usporedbi sa 165 odnosno 96 presuda za aktivno i pasivno podmićivanje u istom razdoblju.

238. Nedovoljno provođenje zakona može se zapravo proširiti na pranje novca koje je povezano s drugim kaznenim djelima. U razdoblju 2019. – 2023. Hrvatska je imala približan godišnji prosjek od samo 18 istraga, 19 optužnica i 9 osuđujućih presuda za pranje novca (za bilo koje kazneno djelo). Godine 2021. Monveyval je razmotrio podatke od 2015. do 2020. i otkrio da su gotovo sve presude za pranje novca temeljene na računalnoj prijevarami, a ne na području velikog rizika kao što je korupcija. Stoga je zaključeno da su „stvarni rezultati (istrage, kazneni progoni i osude za kazneno djelo [pranja novca]) postignuti u zanemarivoj mjeri budući da je fokus na utvrđivanju predikatnih kaznenih djela.” Pranje novca koje je povezano s kaznenim djelima kao što je korupcija također se „ne provodi na sustavnoj osnovi”.⁵⁹

239. Na pitanje o nedostatku provođenja zakona, hrvatski tužitelji navode da ne bi sva djela podmićivanja rezultirala pranjem imovinske koristi. To je svakako točno, ali gotovo potpuni nedostatak provedbe mjera protiv pranja novca u vezi s podmićivanjem sugerira da ne dolazi do sustavnog provođenja zakona za ovo kazneno djelo. I hrvatski tužitelji u više navrata navode da se imovinska korist stečena podmićivanjem oduzima čak i ako se ne podigne optužnica za pranje novca. Čak i ako je to točno, oduzimanje se izriče samo protiv podmićenih službenika, a gotovo nikad protiv davatelja mita (vidi odjeljak C.7.c na str. 61). Nakon pregleda nacrtu ovog izvješća, Hrvatska se ne slaže s nedostatkom provođenja zakona pozivajući se na dvije presude iz 2022. i 2023.⁶⁰ Međutim, oba se slučaja tiču pranja novca temeljenog na pasivnom, a ne aktivnom podmićivanju. Što je još važnije, dva primjera jedva da su dovoljna da opovrgnu jasan zaključak koji se vidi iz statističkih podataka u st. 237 gore. Hrvatska također tvrdi da je Radna skupina za financijsku akciju priznala da je „Hrvatska poboljšala svoje mjere za borbu protiv pranja novca”.⁶¹

Komentar

Glavni ispitivači pohvaljuju Hrvatsku za ukidanje zahtjeva dvostruke kažnjivosti za kazneno djelo pranja novca. Međutim, ozbiljno su zabrinuti zbog izostanka provođenja zakona za pranje imovinske koristi od podmićivanja. Preporučuju da Hrvatska poduzme korake kako bi osigurala istragu i kazneni progon pranja novca povezanog s podmićivanjem stranih javnih službenika kad god je to potrebno.

C.6. Kazneno djelo lažnog računovodstva

240. Izvješće o 1. fazi (st. 97.-98.) nije izrazilo zabrinutost zbog kaznenih djela lažnog računovodstva u Hrvatskoj. Primjenjuju se dvije odredbe Kaznenog zakona (KZ):

- (a) Članak 248. KZ-a pokriva (i) propust vođenja komercijalne ili poslovne evidencije propisane zakonom; (ii) vođenje takve evidencije na način koji otežava prikazivanje transparentnosti poslovanja ili financijske situacija; i (iii) uništavanje, skrivanje ili oštećivanje takvih zapisa ili dokumenata, ili činjenje da postanu neupotrebljivi.
- (b) Članak 279. st. 1. KZ-a obuhvaća javnog službenika ili odgovornu osobu koja unese lažne podatke ili ne unese važne podatke u službenu ili poslovnu ispravu, zapisnik ili spis ili (ii) ovjerava ili omogućuje ovjeru službenog ili poslovnog dokumenta itd. s takvim podacima. Članak 279. st. 2. KZ-a pokriva korištenje takvog dokumenta itd. od strane bilo koga kao da je istinit. „Odgovorna osoba” je osoba koja vodi poslove pravne osobe, odnosno kojoj je povjereno obavljanje djelatnosti pravne osobe (čl. 87. st. 6. KZ-a).

241. Kazneno djelo kažnjivo je kaznom zatvora do tri godine prema čl. 248. KZ-a, a od šest mjeseci do pet godina prema čl. 279. KZ-a. Može se izreći novčana kazna do 2,5 milijuna EUR za kaznena djela „počinjena iz koristoljublja” (čl. 40. st. 2. i 5. i čl. 42. KZ-a). Pravne osobe mogu biti kažnjene do 10 milijuna EUR, odnosno 15 milijuna EUR ili novčanom kaznom do 10 % svog prihoda u poslovnoj godini koja je prethodila izricanju presude (čl. 10. ZOPO-a). Dostupno je i raspuštanje društva i upravne sankcije (vidi odjeljak C.7.b na str. 60).

242. U 1. fazi (st. 98.), Hrvatska se poziva na dodatne odredbe primjenjive na lažno računovodstvo koje su manje važne. Predmetno uključuje čl. 42. st. 1. t. 1. i 2. Zakona o računovodstvu koji nameće maksimalnu kaznu od 13.270 EUR za poduzetnika i 2.650 EUR za njegovu odgovornu osobu.

243. Problem je, međutim, ponovno nedostatak provođenja zakona. U razdoblju 2019. – 2023. Hrvatska je u prosjeku imala približno 55 kaznenih progona i 14 osuđujućih presuda za prekršaje u vezi s kaznenim djelima računovodstva prema KZ-u, te 2.098 kaznenih progona i 1.955 osuđujućih presuda za prekršaje iz Zakona o računovodstvu. Niti jedan od ovih slučajeva nije bio povezan s podmićivanjem stranih ili domaćih javnih službenika. Hrvatska je dala dva primjera lažnog računovodstva u slučajevima davanja mita. Prvi slučaj odnosio se na podmićivanje u privatnom sektoru, a ne javnih službenika. Slučaj je također u tijeku. Drugi slučaj vodi Ured europskog javnog tužitelja, a ne USKOK. Ostali slučajevi koje spominje Hrvatska su irelevantni jer se tiču krivotvorenja službenih dokumenata (ne računovodstvenih evidencija) koje su počinili hrvatski dužnosnici koji su primali mito (a ne davatelji mita).

244. Posebno je zabrinjavajuće to što se činilo da je lažno računovodstvo bilo uključeno, ali nije podignuta optužnica u najmanje dva slučaja pasivnog podmićivanja stranih javnih službenika. U prvom slučaju mito je isplaćivano putem faktura za fiktivni rad. Hrvatska tvrdi da je to društvo bilo strano. No, pritom se previđa činjenica da su hrvatske podružnice ili posrednici društva ipak mogli krivotvoriti knjigovodstvene isprave u Hrvatskoj. U drugom slučaju, društvo je platilo 5 milijuna eura mita hrvatskom dužnosniku putem lažnih konzultantskih ugovora sklopljenih preko društava u *offshore* centrima. Hrvatska tvrdi da je strana država odbila pružiti uzajamnu pravnu pomoć Hrvatskoj. No, Hrvatska je ipak imala dovoljno dokaza za osudu pojedinca za davanje mita.

Komentar

Glavni ispitivači ozbiljno su zabrinuti da Hrvatska ne provodi zakon za lažno računovodstvo povezano s podmićivanjem u Hrvatskoj. Preporučuju da Hrvatska poduzme korake kako bi osigurala da se lažno računovodstvo povezano sa podmićivanjem stranih javnih službenika istraži i kazneno goni kad god je to potrebno.

C.7. Sankcije za podmićivanje stranih javnih službenika

C.7.a. Sankcije protiv fizičkih osoba za podmićivanje stranih javnih službenika

245. Izvješće o 1. fazi (st. 51.-53.) nije izrazilo zabrinutost o zakonskim odredbama o sankcijama za fizičke osobe za podmićivanje stranih javnih službenika. Za podmićivanje za radnje ili propuste koje strana službena osoba ne bi smjela učiniti propisana je kazna zatvora od jedne do osam godina, a za radnje ili propuste koje bi službena osoba trebala učiniti propisana je kazna od šest mjeseci do pet godina. Za

podmićivanje zastupnika (čl. 339. KZ-a) propisana je i kazna zatvora od jedne do osam godina. Članak 47. KZ-a predviđa otegotne i olakotne okolnosti za odmjerenje kazne. Kazna se također može ublažiti „djelotvornim kajanjem“, tj. kada davatelj mita prijavi kazneno djelo prije nego što je otkriveno ili prije saznanja za njegovo otkriće (čl. 50. st. 2. i čl. 294. st. 4. KZ-a; vidi također odjeljak C.2.d.ii na str. 51)

246. U 2. fazi, Hrvatska osigurava statističke podatke o sankcijama izrečenim u praksi u razdoblju 2019. – 2023. protiv fizičkih osoba za aktivno i pasivno podmićivanje domaćih javnih službenika (vidi Dodatak 4. na str. 77.). Treba napomenuti da je kazna zatvora prilično neuobičajena. Izrečena je u samo 8 % osuđujućih presuda za aktivno podmićivanje i 30 % za pasivno podmićivanje. Mnoge kazne su umjesto toga uvjetne (63 % za aktivno podmićivanje i 46 % za pasivno podmićivanje). Jedan slučaj pasivnog podmićivanja stranih javnih službenika može biti iznimka, a ne pravilo. Izvršni direktor stranog društva obećao je 10 milijuna eura mita hrvatskom premijeru za preuzimanje kontrolnog udjela u hrvatskom državnom poduzeću. Polovica iznosa je na kraju isplaćena. Premijeru i izvršnom direktoru društva izrečene su zatvorske kazne od šest odnosno dvije godine.

247. Statistika također pokazuje da su kazne za pasivno podmićivanje znatno teže od onih za aktivno podmićivanje. Kao što je gore spomenuto, presude za pasivno podmićivanje imaju gotovo četiri puta veću vjerojatnost da će dovesti do izdržavanja kazne zatvora nego za aktivno podmićivanje, a tri četvrtine manje je vjerojatno da će biti obustavljene. U jednom primjeru,⁶² pojedinac je pristao platiti 50.000 EUR mita u zamjenu za ugovor vrijedan 13 milijuna EUR. Službeniku je zapravo isplaćeno najmanje 10.000 EUR. Službenik je osuđen na 20 mjeseci zatvora. Davatelj mita dobio je samo 12 mjeseci uvjetne kazne, što se čini relativno lakim. Počiniteljeva dob i neosuđivanost uzete su kao olakotne okolnosti.

248. Konačno, zabrinjava i to da su novčane kazne dostupne u teoriji, ali se rijetko izriču u praksi. Članak 40. stavci 2. i 5. KZ-a predviđaju novčanu kaznu do 2,5 milijuna eura kao „sporednu“ kaznu. Takve novčane kazne mogu se izreći samo za „prijestupe počinjene iz koristoljublja“, što je čest slučaj za kaznena djela podmićivanja, prema iskazu Hrvatske u 1. fazi (st. 52.). Zapravo, novčana kazna izrečena je u samo 11 od 165 presuda za aktivno podmićivanje u razdoblju 2019. – 2023. U gore spomenutom slučaju pasivnog podmićivanja stranih javnih službenika, izvršni direktor društva koji je podmitio premijera osuđen je na zatvorsku kaznu, ali ne i novčanu.

Komentar

Sankcije protiv podmićenog službenika u Hrvatskoj su dosljedno i značajno veće od onih protiv davatelja mita. Nadalje, novčane kazne se rijetko izriču davatelju mita u slučajevima podmićivanja domaćih javnih službenika, te je stoga malo vjerojatno da će biti izrečene u budućim slučajevima podmićivanja stranih javnih službenika. Glavni ispitivači stoga preporučuju da Hrvatska poduzme korake kako bi osigurala (a) da su sankcije protiv fizičkih osoba koje su počinile podmićivanje stranih javnih službenika učinkovite, razmjerne i odvraćajuće, i (b) da se novčane kazne kao „sporedna“ kazna rutinski izriču protiv fizičkih osoba koje su počinile podmićivanje stranih javnih službenika gdje je to prikladno.

C.7.b. Sankcije protiv pravnih osoba za podmićivanje stranih javnih službenika

249. Izvješće o 1. fazi (st. 54.-55.) nije izrazilo zabrinutost o sankcijama za pravne osobe za podmićivanje stranih javnih službenika. Za pravne osobe dostupna je novčana kazna od 10.000 do 15 milijuna EUR (čl. 10. st. 2. ZOPO-a). Ako takva kazna ne bi postigla „svrhu kažnjavanja“, umjesto toga pravna osoba može biti kažnjena novčanom kaznom do 10 % svog prihoda u poslovnoj godini koja je prethodila izricanju presude (čl. 10. st. 5.). Kazna od manje od 20.000 EUR može se preinačiti u uvjetnu kaznu na jednu do tri godine i poništiti ako pravna osoba ne ponovi kazneno djelo tijekom tog razdoblja (čl. 13.). Pravna osoba također može biti raspuštena ako je svrha njezina osnivanja ili njezine pretežne djelatnosti činjenje kaznenih djela (čl. 12.). Dodatne upravne sankcije razmatrane su u odjeljku C.7.d na str. 62. Hrvatska tvrdi da se odredbe o „djelotvornom kajanju“ za ublažavanje kazne protiv fizičke osobe (vidi st. 245.) također primjenjuju na pravne osobe zbog čl. 2. ZOPO-a.

250. Hrvatska navodi da programi usklađenosti igraju ulogu u korporativnim sankcijama. Članak XXIII. dio D stavak iii. Preporuke o borbi protiv podmićivanja potiče države da razmotre program usklađenosti koji provodi

društvo nakon kaznenog djela kao olakotni čimbenik za izricanje kazne. Hrvatska navodi da bi sud koji izriče kaznu „mogao uzeti u obzir“ program usklađenosti jer „će procijeniti sve okolnosti“. Također navodi da se od društva može zahtijevati provedba programa usklađenosti kao uvjet kazne. Članak 62. stavak 2. točka 12. KZ-a dopušta sudu da odredi „druge obveze koje su primjerene s obzirom na počinjeno kazneno djelo“, a koje su „korisne za otklanjanje okolnosti koje pogoduju ili poticajno djeluju na počinjenje novog kaznenog djela“. Ne postoji sudska praksa koja bi potkrijepila ova stajališta.

251. Primjena sankcija u praksi ne može se ocijeniti s obzirom na gotovo potpuni izostanak provođenja zakona za korporativno podmićivanje (vidi odjeljak C.1.c.iii na str. 34). U jedinoj presudi iz 2015., društvo je sklopilo sporazum o priznanju krivnje te je kažnjeno s 2,5 milijuna kuna (330.000 eura).

C.7.c. Oduzimanje

252. Izvješće o 1. fazi (st. 60.) nije izrazilo zabrinutost zbog zakonskih odredbi o oduzimanju. Članak 5. Kaznenog zakona utvrđuje da „nitko ne može zadržati imovinsku korist ostvarenu protupravnom radnjom“. Prema čl. 77. KZ-a, „imovinska korist“ mora se oduzeti po odluci suda da je počinjena protupravna radnja. Takva „imovinska korist“ uključuje izravne i neizravne imovinske koristi od kaznenog djela (čl. 87. st. 22. KZ-a). Ako se korist ne može oduzeti, tada sud nalaže počinitelju da plati istovjetni novčani iznos. Članak 79. KZ-a dopušta oduzimanje predmeta i sredstava proisteklih počinjenjem kaznenog djela, ili koji su namijenjeni ili korišteni za počinjenje kaznenog djela. Ove se odredbe odnose i na pravne osobe (članak 19. ZOPO-a).

253. Međutim, sudska tumačenja ovih odredaba je u praksi strogo ograničilo oduzimanje imovinske koristi od davatelja mita. U predmetu Vrhovnog suda [Kzz-172018](#), okrivljenik je podmitio dužnosnika kako bi stekao udjele u društvu. Prvostupanjski sud je djelomično odbio sporazum o priznanju krivnje jer sporazumom nije bilo predviđeno oduzimanje udjela. Nakon žalbe, Vrhovni sud je poništio odluku prvostupanjskog suda djelomično zato što oduzimanje nije moglo biti zakonito izrečeno. Sud se složio s žalbenim tužiteljem da se kazneno djelo davanja mita sastoji od davanja mita radi pribavljanja radnje ili nečinjenja službene osobe. Kazneno djelo je dovršeno kada je mito dano. Naknadno stjecanje koristi od strane davatelja mita nije element kaznenog djela. Oduzimanje ove koristi stoga se ne može temeljiti na djelu podmićivanja. Umjesto toga, naveo je Sud, mora postojati dokaz o daljnjim nezakonitim radnjama koje je dužnosnik počinio nakon što je primio mito i koje su dovele do koristi za davatelja mita:

Naime, kazneno djelo davanja mita u svome opisu ne uključuje pribavljanje bilo kakve imovinske koristi, kao što je to slučaj kod kaznenog djela primanja mita. Ono je dovršeno već samim obećanjem dara, a u konkretnom primjeru taj dar je na traženje primatelja mita je stvarno i predan i time je kazneno djelo optuženog Ž. Ž. dovršeno. [...]

Ima li se u vidu odredba čl. 87. st. 22. KZ/11 kojom je definiran pojam imovinske koristi, u pravu je državni odvjetnik da ona nije sadržana kao element kaznenog djela davanja mita. Eventualna korist davatelju mita koja bi bila ostvarena radnjama osobe koja je mito primila i nakon toga poduzela radnje koje nije smjela poduzeti u cilju pribavljanja imovinske koristi davatelju mita može biti oduzeta tek nakon utvrđenog počinjenja kaznenog djela od strane primatelja mita počinjenog s ciljem pribavljanja protupravne imovinske koristi davatelju mita.

[...]

Takva korist može biti predmet oduzimanja tek ako je rezultat dokazanog kaznenog djela primatelja mita kod koga se njegova kriminalna aktivnost nastavljala u poduzimanju radnji s ciljem pribavljanja imovinske koristi drugoj osobi tj. davatelju mita.

254. Podaci o stvarnim slučajevima podmićivanja podupiru zaključak da je oduzimanje protiv davatelja mita iznimno rijetko. U razdoblju 2019. – 2023. oduzimanje je izrečeno u 81 % osuda javnih službenika za pasivno podmićivanje, ali u samo 5 % za aktivno podmićivanje protiv davatelja mita (vidi Dodatak 4. na str. 77). U ovoj evaluaciji, Hrvatska se poziva na najmanje sedam slučajeva podmićivanja u kojima poslovna prednost koju je davatelj mita stekao nije oduzeta.⁶³ Kada je protiv davatelja mita naloženo oduzimanje, oduzeta imovina nije bila poslovna prednost.

U jednom slučaju,⁶⁴ oduzet je novac od mita koji je trebao biti isplaćen službenoj osobi. U drugom,⁶⁵ sud je političkoj stranci oduzeo sredstva koja su nepropisno prikupljena kao donacije za kampanju. Oduzeta imovina je stoga bila kvalitativno drugačija od imovinske koristi od ugovora koju je društvo steklo podmićivanjem. Suci koji su sudjelovali u ovoj evaluaciji upućivali su na primjere oduzimanja, ali za kaznena djela trgovine narkoticima i utaje poreza, a ne aktivnog podmićivanja.⁶⁶ Dva tužitelja priznaju da se oduzimanje dobiti od ugovora koji je povezan s podmićivanjem „u praksi nikada nije dogodilo na sudu“. MP tvrdi da se takva imovinska korist uvijek oduzima, ali priznaje da nije upoznato s predmetom Vrhovnog suda Kzz-17/2018.

255. Restriktivan pristup Hrvatske prema oduzimanju postavlja dva pitanja. Prvo, to je u suprotnosti s Konvencijom, koja zahtijeva da se imovinska korist od podmićivanja stranih javnih službenika oduzme osobi koja je podmićivala nakon što se podmićivanje dokaže. Ne treba tražiti dokaze o daljnjim kaznenim djelima od strane podmićenog službenika. Drugo, podmićeni službenik u slučaju podmićivanja stranog javnog službenika gotovo se uvijek nalazi u stranoj državi i malo je vjerojatno da će biti procesuiran u Hrvatskoj. Zahtjev od hrvatskog tužitelja da dokaže da je dužnosnik počinio dodatne nezakonite radnje nakon primanja mita bit će izuzetno težak.

256. Nakon pregleda nacrtu ovog izvješća, Hrvatska tvrdi da primarni fokus Vrhovnog suda u predmetu [Kzz-17/2018](#) nije bio oduzimanje, već opseg sudskog preispitivanja sporazuma o priznanju krivnje. Ali kako citat u st. 253. navodi, Sud se jasno, detaljno i promišljeno izjasnio o zakonu o oduzimanju u slučajevima aktivnog podmićivanja. Nadalje, pristup Suda je u skladu s gotovo potpunim izostankom oduzimanja u slučajevima aktivnog podmićivanja. Hrvatska također nudi dodatne primjere oduzimanja, no svi se slučajevi bave trgovinom narkoticima, a ne mitom. Konačno, Hrvatska tvrdi da je čl. 77. „već usklađen s Konvencijom OECD-a“, ali nepostojanje oduzimanja u praksi dovodi do drugačijeg zaključka.

Komentar

Glavni ispitivači ozbiljno su zabrinuti zbog toga što je oduzimanje imovinske koristi od podmićivanja izrazito ograničeno. Stoga preporučuju da Hrvatska osigura da se oduzimanje izravne i neizravne imovinske koristi stečene aktivnim podmićivanjem stranih javnih službenika primjenjuje nakon dokaza o podmićivanju i bez traženja dokaza o daljnjim nezakonitim radnjama koje se nakon toga počine.

C.7.d. Upravne sankcije, uključujući isključenje iz javne nabave

257. Zakon o javnoj nabavi (ZJN) predviđa obvezno isključenje za podmićivanje stranih javnih službenika, prema čl. 294. KZ-a, ali ne i za podmićivanje zastupnika (tj. zakonodavaca) prema čl. 339. KZ-a (Izvješće o 1. fazi st. 62.). Isključenje se odnosi na subjekt u Republici Hrvatskoj ili njegove zastupnike za osude u Hrvatskoj, a na strani subjekt ili njegovog nehrvatskog zastupnik za osude u Hrvatskoj ili inozemstvu (čl. 251. st. 1. ZJN-a). Kako bi dokazao svoju prihvatljivost, subjekt mora dostaviti „potvrdu o nepostojanju osnova za isključenje“ koja se sastoji od izvoda iz kaznene evidencije ili ekvivalenta (čl. 265. st. 1. t. 1. – 2.).

258. Subjekt koji ispunjava kriterije za isključenje ipak može izbjeći taj ishod dokazivanjem svoje „pouzdanosti“ (čl. 255. st. 1.-4. ZJN-a; Izvješće o 1. fazi st. 63.). Pouzdanost se može dokazati: (a) nadoknadom štete uzrokovane kaznenim djelom; (b) suradnjom s nadležnim tijelima u istrazi; (c) usvajanjem odgovarajućih tehničkih, organizacijskih i kadrovskih mjera za sprječavanje daljnjih kaznenih djela. Uzimaju se u obzir i okolnosti kaznenog djela. Naručitelji se obraćaju pravosudnim tijelima kako bi utvrdili jesu li zadovoljeni preduvjeti za iznimku, navodi Ministarstvo gospodarstva koje je nadležno za politiku javne nabave u Hrvatskoj.

259. Zakon o odgovornosti pravnih osoba za kaznena djela (ZOPO) također dopušta upravne sankcije protiv pravne osobe uključujući isključenje (Izvješće o 1. fazi, st. 55.). Članci 16.-18. ZOPO-a predviđaju dodatne „mjere sigurnosti“ koje uključuju zabranu obavljanja određenih poslova od jedne do tri godine; dobivanja dozvola, subvencija itd. koje izdaju državne, regionalne i lokalne samouprave; i poslovanja sa subjektima koji se financiraju iz javnih izvora.

Međutim, zabrana se može izreći samo ako bi dopuštenje, ovlaštenje itd. moglo biti „poticaj na [počinjenje] kaznenog djela” (čl. 17. st. 1. i čl. 18. st. 1. ZOPO-a). Hrvatska navodi da se to događa samo ako postoji opasnost da pravna osoba ponovi prekršaj. Iznimka „pouzdanosti” prema ZJN-u ne primjenjuje se na isključenje koje je izrekao sud (čl. 255. st. 5. ZJN-a).

260. Dva određena pitanja ne uzimaju se u obzir pri odlučivanju treba li se odobriti ugovor o nabavi. Prvo, tijela za nabavu ne ispituju korporativni antikorupcijski program usklađenosti budućeg izvođača. Drugo, tijela za nabavu ne provjeravaju je li multilateralna razvojna banka (MDB) isključila potencijalnog izvođača. Hrvatska navodi da je to zato što isključenje MDB-a nije razlog za isključenje u Hrvatskoj. Ali time se previđa da isključenje MDB-a može biti relevantno za procjenu gore opisane iznimke „pouzdanosti”. Činjenica da je društvo isključeno iz MDB-a također može opravdati pojačanu dubinsku analizu, kao što je pomnije ispitivanje vjerodostojnosti potvrde društva o nepostojanju osnova za isključenje.

261. Statistika i osposobljavanje također se mogu poboljšati. Hrvatska nema statističke podatke o isključenju, pa stoga ne može potvrditi da se isključenje za podmićivanje primjenjuje u praksi. Navodi se da je „osposobljavanje u javnoj nabavi u Hrvatskoj prepoznato u EU i šire kao jedan od najboljih primjera u tom području”. Međutim, Hrvatska je samo osposobila tijela za javnu nabavu o sprječavanju korupcije u hrvatskoj nabavi, a ne o isključenju za podmićivanje stranih javnih službenika.

Komentar

Glavni ispitivači preporučuju da Hrvatska (a) potakne tijela za javnu nabavu da razmotre antikorupcijski program usklađenosti potencijalnog izvođača, prema potrebi, i da razmotre je li multilateralna razvojna banka isključila subjekt iz odlučivanja je li daljnja dubinska analiza opravdana, prije odobravanja ugovora o javnoj nabavi; (b) vodi statistiku o isključenju iz javne nabave koje je nametnuto u praksi, i (c) uključi u svoje relevantne tečajeve osposobljavanja za tijela za nabavu isključenje zbog podmićivanja stranih javnih službenika, uključujući razmatranje olakotnih okolnosti, u skladu s čl. XXIV. Preporuke o borbi protiv podmićivanja.

D. Preporuke i pitanja za praćenje

262. Na temelju svojih nalaza u vezi s provedbom Konvencije i srodnih pravnih instrumenata u Hrvatskoj, Radna skupina u Dijelu 1. u nastavku daje sljedeće preporuke Hrvatskoj i nastaviti će s pitanjima u Dijelu 2. kada bude bilo dovoljno prakse. Hrvatska će u roku od dvije godine, tj. do prosinca 2026., izvijestiti u pisanom obliku o provedbi svih preporuka, mjerama o borbi protiv podmićivanja stranih javnih službenika i razvoju događaja u vezi s pitanjima za praćenje.

1. Preporuke

Preporuke za osiguravanje učinkovite prevencije i otkrivanja podmićivanja stranih javnih službenika

1. S obzirom na prevenciju i podizanje svijesti, Radna skupina preporučuje da Hrvatska:
 - (a) (i) provede procjenu rizika kako bi identificirala sektore i subjekte koji su izloženi podmićivanju stranih javnih službenika, i (ii) razvije mjere ciljanja rizičnih područja kroz podizanje svijesti, prevenciju, otkrivanje i provođenje zakona [čl. III. i IV. Preporuke o borbi protiv podmićivanja]; i
 - (b) nastavi podizati svijest o podmićivanju stranih javnih službenika unutar hrvatskih društava koja posluju u inozemstvu, uključujući poduzeća u državnom vlasništvu [čl. IV. st. ii. Preporuke o borbi protiv podmićivanja].
2. U vezi s prijavom nepravilnosti, Radna skupina preporučuje da Hrvatska:
 - (a) dopuni ZZPN kako bi izričito pojašnjavao da Zakon obuhvaća prijavljivanje podmićivanja stranih javnih službenika i povezana kaznena djela [čl. XXII. Preporuke o borbi protiv podmićivanja];
 - (b) dopuni ZZPN kako bi zaštitio prijavitelja nepravilnosti koji će prijaviti izravno tužitelju ili policiji umjesto putem jednog od kanala za prijavljivanje predviđenih ZZPN-om, ili koji će prvo prijaviti tužitelju ili policiji [čl. XXI. st. ii. i čl. XXII. Preporuke o borbi protiv podmićivanja];
 - (c) (i) poduzeti mjere kako bi se osigurala pravovremenost sudskih postupaka kako bi se zaštitili prijavitelji nepravilnosti i (ii) osigurati da su kazne za osvetu protiv prijavitelja nepravilnosti učinkovite, proporcionalne i odvraćajuće [čl. XXII. st. vii. i viii. Preporuke o borbi protiv podmićivanja]; i
 - (d) (i) dodatno podići svijest i osigurati vodstvo poslodavcima i mogućim prijaviteljima nepravilnosti, i (ii) osigurati da Pučki pravobranitelj ima dovoljno resursa za svoju poziciju prijavitelja nepravilnosti [čl. XXII. st. i. te xii. Preporuke o borbi protiv podmićivanja].
3. U vezi s otkrivanjem putem medijskih izvješća, Radna skupina preporučuje da:
 - (a) USKOK i MVEP ojačaju svoje praćenje domaćih i stranih medija u vezi s tvrdnjama o počinjenju kaznenog djela podmićivanja stranih javnih službenika kojeg je počinio hrvatski državljanin ili društvo [čl. VIII i čl. XXI. st. iv. Preporuke o borbi protiv podmićivanja]; i
 - (b) MVEP postavi jasne postupke i kanale za prijavu navoda o podmićivanju stranih javnih službenika hrvatskim pravosudnim tijelima [čl. XXI. st. i. te iii. Preporuke o borbi protiv podmićivanja].

4. U vezi s kreditiranjem i osiguranje izvoza, Radna skupina preporučuje da Hrvatska:
 - (a) osposobi osoblje HBOR-a za prevenciju, otkrivanje i prijavljivanje podmićivanja stranih javnih službenika [čl. XXI. st. iii. i vi. Preporuke o borbi protiv podmićivanja; čl. IV. st. 6., čl. VII. st. 1. i čl. VIII. st. 1. Preporuke o kreditiranju i osiguranju izvoza]; i
 - (b) potaknu HBOR da razmotri antikorupcijske programe usklađenosti za podnositelje zahtjeva za kreditiranje i osiguranje izvoza, gdje je primjenjivo, i da osigura da HBOR ima stručnost da to čini [čl. XXIII. dio D st. i. Preporuke o borbi protiv podmićivanja].
5. U vezi sa službenom razvojnom pomoći, Radna skupina preporučuje da Hrvatska:
 - (a) Procjeni rizik od podmićivanja i korupcije u svojim ODA programima [Preporuka za ODA-u 10, st. ii.];
 - (b) Osigura da ODA ugovori sadrže dostatne odredbe kako bi se spriječilo i otkrilo podmićivanje stranih javnih službenika [Preporuka za ODA-u 6 i 8 st. i.];
 - (c) Prije odobravanja ugovora financiranog putem ODA-e, potvrdi je li potencijalnog partnera u projektu isključila multilateralna razvojna banka [čl. 3. Konvencije; čl. IV. st. ix. i čl. XXIV. st. i. Preporuke o borbi protiv podmićivanja; Preporuka za ODA-u 6 st. iv.];
 - (d) Uspostavi izričit postupak za službenike zadužene za ODA-u kako bi prijavili podmićivanje stranih javnih službenika pravosudnim tijelima [čl. XXI. st. iii. Preporuke o borbi protiv podmićivanja; Preporuka za ODA-u iz 2016. 7, st. ii.];
 - (e) Usvoji pisanu politiku o ugovaranju s projektnim partnerima koji su bili osuđeni za podmićivanje stranih javnih službenika i korupciju, u skladu s Preporukom za ODA-u 8 [čl. XXIV. Preporuke o borbi protiv podmićivanja XXIV; Preporuke za ODA-u 6 i 8]; i
 - (f) Osposobi službenike zadužene za ODA-u o prevenciji, otkrivanju i prijavljivanju podmićivanja stranih javnih službenika [čl. IV. st. i. te čl. XXI. st. vi. Preporuke o borbi protiv podmićivanja].
6. Što se tiče stranih diplomatskih predstavništava, Radna skupina preporučuje da MVEP (i) podigne svijest o podmićivanju stranih javnih službenika i osposobljava službenike u diplomatskim predstavništvima u inozemstvu; i (ii) daje upute ovim službenicima o tome kako pomoći hrvatskim društvima suočenima s traženjem mita u inozemstvu [čl. XII. st. ii., čl. XXI. st. vi. Preporuke o borbi protiv podmićivanja i dio A čl. 3. Priloga I. Preporuke o borbi protiv podmićivanja].
7. U vezi s oporezivanjem, Radna skupina preporučuje da Hrvatska:
 - (a) Poduzme mjere kako bi se osiguralo da (i) tužitelji u slučajevima podmićivanja rutinski obavještavaju porezna tijela o slučajevima u kojima bi mito moglo biti skriveno kao fiktivni trošak koji se odbija od poreza, i (ii) porezna tijela rutinski provjeravaju porezne prijave poreznih obveznika koji su pod istragom ili su osuđeni za podmićivanje kako bi se utvrdilo je li zatražen porezni odbitak mita [čl. XX. st. i. Preporuke o borbi protiv podmićivanja; čl. I. Preporuke o poreznim mjerama za daljnju borbu protiv podmićivanja stranih javnih službenika I];
 - (b) osposobi porezne inspektore posebno za otkrivanje i prijavljivanje podmićivanja otkrivenog tijekom poreznih revizija [čl. XXI. st. iii. te iv. Preporuke o borbi protiv podmićivanja; čl. II. Preporuke o poreznim mjerama za daljnju borbu protiv podmićivanja stranih javnih službenika]; i
 - (c) poduzme mjere kako bi se osiguralo da rok zastare za reviziju porezne prijave bude dovoljno dug za otkrivanje podmićivanja ili uskraćivanje poreznog odbitka mita, kao što je dopuštanje da se razdoblje obustavi dok je istraga ili kazneni progon zbog podmićivanja u tijeku [čl. XX. st. i. Preporuke o borbi protiv podmićivanja; čl. I. Preporuke o poreznim mjerama za daljnju borbu protiv podmićivanja stranih javnih službenika I].
8. U vezi sa zahtjevima računovodstva, vanjske revizije i unutarnjih kontrola društva, Radna skupina preporučuje da Hrvatska
 - (a) (i) osposobi revizore za daljnje podizanje svijesti o rizicima podmićivanja stranih javnih službenika i poboljša njihovu sposobnost otkrivanja znakova upozorenja na podmićivanje stranih javnih službenika; (ii) učini dostupnim osposobljavanje i razmotri razvoj smjernica za revizore kako bi se razjasnilo koji su revizori dužni prijaviti sumnju na kaznena djela nadležnim tijelima te podigne svijest o odredbama koje štite revizore izvjestitelje od pravnog postupka

[čl. 8. Konvencije; čl. IV. st. ii i čl. XXIII. dio B st. v. Preporuke o borbi protiv podmićivanja];

- (b) poduzme mjere za poticanje društava koje od vanjskog revizora primaju izvješća o sumnji na podmićivanje stranih javnih službenika da aktivno i učinkovito reagiraju na takva izvješća [čl. XXIII. dio B st. iv. Preporuke o borbi protiv podmićivanja]; i
- (c) surađuje s poslovnim organizacijama i profesionalnim udruženjima radi poticanja društava koje posluju u inozemstvu, uključujući poduzeća u državnom vlasništvu te mala i srednja poduzeća, na provedbu učinkovitih internih kontrola, etike i programa ili mjera usklađenosti u svrhu sprječavanja i otkrivanja podmićivanja stranih javnih službenika. Društva bi trebala dobiti konkretne smjernice koje odražavaju OECD-ove Smjernice dobre prakse o unutarnjim kontrolama, etici i usklađenosti [čl. XXIII. dio C. st. i. te ii. Preporuke o borbi protiv podmićivanja].

9. U vezi s pranjem novca, Radna skupina preporučuje da Hrvatska:

- (a) uključi podmićivanje stranih javnih službenika kao zasebnu prijetnju u svojoj sljedećoj nacionalnoj procjeni rizika od pranja novca [čl. 7. Konvencije; čl. VIII. Preporuke o borbi protiv podmićivanja];
- (b) (i) osigura konsolidirane i stalne pisane smjernice i tipologije obveznicima podnošenja STR-a i osigura da se takav materijal posebno bavi pranjem novca temeljenim na podmićivanju stranih javnih službenika; i (ii) osposobi obveznike o otkrivanju pranja novca temeljenog na podmićivanju stranih javnih službenika [čl. IV. st. ii. te čl. VIII. Preporuke o borbi protiv podmićivanja];
- (c) osigura obveznicima češće povratne informacije o rezultatima i kvaliteti STR-a [čl. IV. st. ii. te čl. VIII. Preporuke o borbi protiv podmićivanja];
- (d) (i) održava detaljnu statistiku o STR-ovima, uključujući broj primljenih STR-ova, korištenih u širenju i onih koji su doveli do kaznenih istraga u slučajevima podmićivanja stranih javnih službenika, kao i dotičnih predikatnih kaznenih djela; i (ii) poduzme korake za poboljšanje otkrivanja korupcijskih kaznenih djela (uključujući podmićivanje stranih javnih službenika) putem STR-ova [čl. VIII. Preporuke o borbi protiv podmićivanja]; i
- (e) podigne svijest o podmićivanju stranih javnih službenika među službenicima USPN-a, uključujući tehničke probleme u vezi s pranjem imovinske koristi od podmićivanja stranih javnih službenika [čl. IV. st. i. Preporuke o borbi protiv podmićivanja].

Preporuke za osiguravanje učinkovite istrage, kaznenog progona i sankcioniranja podmićivanja stranih javnih službenika i povezanih kaznenih djela

10. U vezi s istragom i kaznenim progonom podmićivanja stranih javnih službenika i povezanih kaznenih djela, Radna skupina preporučuje da Hrvatska:

- (a) poduzme mjere kako bi se osiguralo da USKOK (i) djeluje brzo i proaktivno kako bi se ozbiljno istražile pritužbe o podmićivanju stranih javnih službenika te kako bi se procijenili vjerodostojni navodi, i (ii) proaktivno prikuplja informacije iz različitih izvora kako bi se poboljšale istrage podmićivanja stranih javnih službenika, uključujući dobivanje dokaza u Hrvatskoj i raspitivanje kod stranih tijela kad god je to prikladno [čl. VI. st. ii. i čl. VIII. Preporuke o borbi protiv podmićivanja];
- (b) poduzme mjere, kao što su osposobljavanje i podizanje svijesti, da osigura da će USKOK istražiti i kazneno goniti pravne osobe za podmićivanje kada je primjenjivo [čl. 2. Konvencije; čl. VI. st. iii. Preporuke o borbi protiv podmićivanja];
- (c) smatrajući to prioritetom, poduzme daljnje mjere kako bi se smanjile odgode u postupcima podmićivanja stranih javnih službenika i povezanih kaznenih djela [čl. IX. Preporuke o borbi protiv podmićivanja];
- (d) osigura da USKOK i sudovi imaju dovoljno resursa [čl. VII. Preporuke o borbi protiv podmićivanja; Komentar 27 Konvencije]; i

- (e) osposobi USKOK, PNUSKOK i relevantne suce o podmićivanju stranih javnih službenika i korporativnim istragama [čl. 1. i 2. Konvencije; čl. VI. st. iii. Preporuke o borbi protiv podmićivanja].
11. U vezi s istražnim alatima i tehnikama, Radna skupina preporučuje da Hrvatska izmijeni i dopuni ZKP kako bi se posebne istražne tehnike učinile dostupnima u svim istragama podmićivanja stranih javnih službenika [čl. X. st. i. Preporuke o borbi protiv podmićivanja].
12. U vezi s izvanraspravnim rješenjima, Radna skupina preporučuje da Hrvatska:
- (a) izda ažurirane smjernice tužiteljima za korištenje sporazuma o priznanju krivnje [čl. XVIII. st. i. te ii. Preporuke o borbi protiv podmićivanja];
 - (b) osigura jasne i javno dostupne informacije o okviru sporazuma o priznanju krivnje, kriterije u vezi s korištenjem i prednosti koje navodni počinitelj može steći sklapanjem sporazuma o priznanju krivnje [čl. XVIII. st. i. te iii. Preporuke o borbi protiv podmićivanja]; i
 - (c) učini elemente izvanraspravnih rješenja slučajeva podmićivanja stranih javnih službenika javno dostupnima, u skladu s čl. XVIII. st. iv. Preporuke o borbi protiv podmićivanja, ne dovodeći u pitanje pravila o objavljivanju presuda koje propisuje Kazneni zakon [čl. XVIII. st. iv. Preporuke o borbi protiv podmićivanja].
13. U vezi s UPP-om i izručivanjem, Radna skupina preporučuje da Hrvatska:
- (a) poduzme mjere kako bi osigurala da, kada odbije zahtjev za izručenje u slučaju podmićivanja stranih javnih službenika samo na temelju državljanstva, predmet bude dostavljen njezinim nadležnim tijelima na razmatranje kaznenog progona bez obzira na to je li od Hrvatske to zatražila država moliteljica, odnosno je li država moliteljica pokrenula ustupanje svog kaznenog postupka i dokaza protiv hrvatskog državljanina u Hrvatsku [čl. 10. st. 3. Konvencije]; i
 - (b) održava sveobuhvatnu statistiku o (i) dolaznim i odlaznim zahtjevima za uzajamnu pravnu pomoć i (ii) dolaznim i odlaznim zahtjevima za izručenje i europskim uhiđenim nalogima [čl. 9. i 10. Konvencije; čl. XIX. dio A st. ix. Preporuke o borbi protiv podmićivanja].
14. U vezi s kaznenim djelom podmićivanja stranih javnih službenika, Radna skupina preporučuje da Hrvatska:
- (a) osposobi suce i tužitelje kako bi osigurali da kazneno djelo podmićivanja stranih javnih službenika obuhvaća podmićivanje stranog službenika koji djeluje izvan svoje nadležnosti [čl. 1. st. 4. t. c Konvencije i Komentar 19]; i
 - (b) izmijeni Kazneni zakon kako bi osigurao obuhvaćanje podmićivanja stranog zakonodavnog dužnosnika za obavljanje radnji osim glasovanja, uključujući suzdržavanje i odsustvo s glasovanja, kao i davanje i suzdržavanje od davanja određenih izjava u zakonodavnim raspravama [čl. 1. Konvencije].
15. U vezi s odgovornošću pravnih osoba, Radna skupina preporučuje da Hrvatska izmijeni i dopuni ZOPO kako bi izričito odredila kaznena djela koja su pod hrvatskom nadležnošću i osigurala da je ta nadležnost dovoljno široka za borbu protiv podmićivanja stranih javnih službenika, posebno izvanteritorijalnog podmićivanja stranih javnih službenika počinjenog od strane radnika pravne osobe koji nije hrvatski državljanin [čl. 2. i 4. Konvencije; dio B čl. 4. Priloga I. Preporuke o borbi protiv podmićivanja].
16. U vezi s kaznenim djelom pranja novca, Radna skupina preporučuje da Hrvatska poduzme mjere kako bi osigurala da se pranje novca povezano s podmićivanjem stranih javnih službenika istražuje i kazneno goni kad god je to prikladno [čl. 7. Konvencije].
17. U vezi s kaznenim djelom lažnog računovodstva, Radna skupina preporučuje da Hrvatska poduzme mjere kako bi osigurala da se lažno računovodstvo povezano s podmićivanjem stranih javnih službenika istraži i kazneno goni kad god je to potrebno [čl. 8. Konvencije; čl. XXIII. dio A st. iv. Preporuke o borbi protiv podmićivanja].

18. U vezi sa sankcijama i oduzimanjem, Radna skupina preporučuje da Hrvatska:

- (a) poduzme mjere kako bi se osiguralo da su (i) sankcije protiv fizičkih osoba koje su počinile podmićivanje stranih javnih službenika učinkovite, razmjerne i odvraćajuće, i (ii) da se novčane kazne kao „sporedna” kazna rutinski izriču protiv fizičkih osoba koje su počinile podmićivanje stranih javnih službenika, gdje je to prikladno [čl. 3. st. 1. Konvencije; čl. XV. st. i. Preporuke o borbi protiv podmićivanja]; i
- (b) osigura da se oduzimanje izravne i neizravne imovinske koristi stečene aktivnim podmićivanjem stranih javnih službenika primjenjuje nakon dokazivanja podmićivanja i bez traženja dokaza o daljnjim nezakonitim radnjama koje se dogode nakon toga [čl. 3. st. 3. Konvencije].

19. U vezi s javnom nabavom, Radna skupina preporučuje da Hrvatska:

- (a) potakne tijela za javnu nabavu da razmotre antikorupcijski program potencijalnog izvođača, prema potrebi, i da razmotre je li multilateralna razvojna banka isključila subjekt u odlučivanju o tome je li daljnja dubinska analiza opravdana, prije dodjele ugovora o javnoj nabavi [čl. XXIV. st. i. te ii. i čl. XXIII. dio D st. i. Preporuke o borbi protiv podmićivanja];
- (b) održava statistike o isključenju iz javne nabave koje je nametnuto u praksi [čl. XXIV. st. i. Preporuke o borbi protiv podmićivanja]; i
- (c) uključi u svoje relevantne tečajeve osposobljavanja za tijela za javnu nabavu isključenje zbog podmićivanja stranih javnih službenika, uključujući razmatranje olakotnih okolnosti, u skladu s čl. XXIV. Preporuke o borbi protiv podmićivanja [čl. IV. st. i. te čl. XXIV. st. iv. Preporuke o borbi protiv podmićivanja].

2. Pitanja za praćenje

20. Radna skupina će pratiti pitanja navedena u nastavku kako se sudska praksa, postupanje u predmetima i zakonodavstvo razvijaju:

- (a) može li se prema čl. 13. st. 1. t. 1. ZMPPKS-a UPP u potpunosti odbiti jer je kazneni postupak protiv optuženika u Hrvatskoj obustavljen na drugoj osnovi osim merituma. [čl. 9. st. 1. Konvencije]
- (b) primjena neizravne namjere u slučajevima podmićivanja stranih javnih službenika [čl. 1. Konvencije];
- (c) zahtijeva li definicija stranog javnog službenika dokaz stranog zakona [čl. 1. st. 4. t. a. Konvencije i Komentar 3];
- (d) zahtijeva li korporativna odgovornost za podmićivanje stranih javnih službenika koje je bilo omogućeno neuspjehom nadzora ili kontrole od strane uprave društva dokaz da je propust bio namjeran [čl. 2. Konvencije; dio B čl. 3. Priloga I. Preporuke o borbi protiv podmićivanja];
- (e) može li se nedostatak nadzora ili kontrole kod višeg korporativnog službenika utvrditi neuspjehom u provedbi odgovarajućih programa ili mjera interne kontrole, etike i usklađenosti [čl. 2. Konvencije; dio B čl. 3. Priloga I. Preporuke o borbi protiv podmićivanja];
- (f) korporativna odgovornost za podmićivanje koje je počinila povezana pravna osoba [čl. 2. Konvencije; dio C čl. 1. Priloga I. Preporuke o borbi protiv podmićivanja];
- (g) je li korporativna odgovornost u Hrvatskoj ograničena na slučajeve u kojima je fizička osoba koja je počinila kazneno djelo kazneno progonjena ili osuđena [čl. 2. Konvencije; dio B čl. 2. Priloga I. Preporuke o borbi protiv podmićivanja]; i
- (h) ima li Hrvatska nadležnost za podmićivanje stranih javnih službenika počinjeno u cijelosti ili djelomično na njezinom području, a teritorijalna nadležnost ne zahtijeva opsežnu fizičku povezanost s djelom podmićivanja [čl. 4. st. 1. Konvencije i Komentar 25].

Dodatak 1. Sudionici posjeta na licu mjesta

Javni sektor

Ministarstvo pravosuđa, uprave i digitalne transformacije

- Uprava za kazneno pravo
- Kabinet ministra
- Glavno tajništvo
- Uprava za organizaciju pravosuđa
- Uprava za europske poslove, međunarodnu i pravosudnu suradnju
- Sektor za sprječavanje korupcije

Ministarstvo vanjskih i europskih poslova

- Sektor za razvojnu suradnju i humanitarnu pomoć

Ministarstvo gospodarstva

- Sektor za investicije
- Uprava za trgovinu i politiku javne nabave

Ministarstvo financija

- Ured za sprječavanje pranja novca
- Sektor za korporativno upravljanje
- Sektor za bankarstvo
- Sektor za Europsku uniju i međunarodne financijske odnose
- Sektor za koncesije i državne potpore

Porezna uprava

Hrvatska narodna banka

Hrvatska agencija za nadzor financijskih usluga

Hrvatska agencija za malo gospodarstvo, inovacije i investicije

FINA

Ured pučke pravobraniteljice

Hrvatska banka za obnovu i razvitak

Pravosuđe

Županijski sudovi u
Osijeku, Rijeci i Zagrebu

Državno sudbeno vijeće
Pravosudna akademija

Udruga sudaca
Državnoodvjetničko vijeće

Tužitelji i agencije za provedbu zakona

Ured za suzbijanje
korupcije i organiziranog
kriminaliteta

Ured državnog
odvjetnika

Policijski nacionalni ured
za suzbijanje korupcije i
organiziranog kriminaliteta

Samostalni sektor za
financijske istrage

Saborski zastupnici

Dr.sc. Ivan Malenica
Mirela Ahmetović

Nacionalno vijeće za
praćenje provedbe
Strategije suzbijanja
korupcije

Ured za
međunarodne i
europske poslove

Privatni sektor: Privatna poduzeća

Adris Grupa

Hrvatski izvoznici

INA

Podravka

Boost LLC

Erste banka

JANAF

Privredna banka Zagreb

Croatia osiguranje

HEP Grupa

KONČAR Grupa

Prvo plinarsko društvo

Croatia Airlines

Hrvatska poštanska banka

Pliva

Zagrebačka banka

Privatni sektor: Poslovna udruženja

Hrvatska udruga
poslodavaca

Hrvatska
gospodarska komora

Hrvatska udruga
banaka

Pravnici i fakulteti pravnih znanosti

Hrvatska odvjetnička
komora

Sveučilište u Osijeku

Čogurić & Matak

Sveučilište u Zagrebu

Računovodstvena i revizorska struka

BDO Croatia d.o.o.

Deloitte

EY

KPMG

Kulić & Sperk d.o.o.

PKF Fact revizija d.o.o.

PwC

Hrvatska revizorska
komoraHrvatska zajednica
računovođa i
financijskih djelatnika**Civilno društvo i mediji**

Gong

Centar za demokraciju i
pravo Miko Tripalo

Udruga POMAK

Matica hrvatskih
sindikataSindikat novinara
HrvatskeHrvatsko novinarsko
društvoHrvatska
radiotelevizija

Globus Jutarnji List

HINA

Novi List

Poslovni dnevnik

Telegram

Dodatak 2. Popis kratica i pokrata

ZSPNFT	Zakon o sprječavanju pranja novca i financiranja terorizma	MP	Ministarstvo pravosuđa, uprave i digitalne transformacije
USPN	Ured za sprječavanje pranja novca	NVO	Nevladina organizacija
Čl.	članak	ZPP	Zakon o pučkom pravobranitelju
KZ	Kazneni zakon	ODA	Službena razvojna pomoć
ZOPO	Zakon o odgovornosti pravnih osoba za kaznena djela	SJI	Subjekt od javnog interesa (Zakon o računovodstvu)
ZKP	Zakon o kaznenom postupku	PNUSKOK	Policijski nacionalni ured za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta
EUN	Europski uhidbeni nalog	ZJN	Zakon o javnoj nabavi
EK	Europska komisija	ZPD	Zakon o porezu na dobit
ECA	Izvozno-kreditna agencija	DOV	Državnoodvjetničko vijeće
EIN	Europski istražni nalog	ZDOV	Zakon o državnoodvjetničkom vijeću
EU	Europska unija	DO	Državno odvjetništvo
EUR	euro	ZDO	Zakon o državnom odvjetništvu
OPZ	Opći porezni zakon	PDO	Poslovnik državnog odvjetništva
Hanfa	Hrvatska agencija za nadzor financijskih usluga	DSV	Državno sudbeno vijeće
HBOR	Hrvatska banka za obnovu i razvitak	ZDSV	Zakon o državnom sudbenom vijeću
HSFI	Hrvatski standardi financijskog izvještavanja	MSP	mikro, mala ili srednja poduzeća
MSFI	Međunarodni standardi financijskog izvještavanja	SOE	Poduzeće u državnom vlasništvu ili pod državnom kontrolom
MRevS	Međunarodni revizijski standardi	UNCAC	Konvencija Ujedinjenih naroda protiv korupcije
ZPD	Zakon o porezu na dohodak	UNTOC	Konvencija Ujedinjenih naroda protiv transnacionalnog organiziranog kriminaliteta
ZPSKS-EU	Zakon o pravosudnoj suradnji u kaznenim stvarima s državama članicama Europske unije	USKOK	Ured za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta (Ured za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta)
MVEP	Ministarstvo vanjskih i europskih poslova	ZUSKOK	Zakon o Uredu za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta
UPP	uzajamna pravna pomoć	ZZPN	Zakon o zaštiti prijavitelja nepravilnosti
ZMPPKS	Zakon o međunarodnoj pravnoj pomoći u kaznenim stvarima		

Dodatak 3. Ulomci relevantnog zakona

Kazneni zakon: Kazneno djelo podmićivanja

Članak 87. Glava osma (VIII.) Značenje izraza u ovom zakonu

[...]

(3) Službena osoba je državni dužnosnik ili službenik, dužnosnik ili službenik u jedinici lokalne i područne (regionalne) samouprave, nositelj pravosudne dužnosti, sudac porotnik, član Državnog sudbenog vijeća ili Državnoodvjetničkog vijeća, arbitar, javni bilježnik i stručni radnik koji obavlja poslove iz djelatnosti socijalne skrbi, odgoja i obrazovanja. Službenom osobom smatra se i osoba koja u Europskoj uniji, stranoj državi, međunarodnoj organizaciji koje je Republika Hrvatska član, međunarodnom sudu ili arbitraži čiju sudbenost Republika Hrvatska prihvaća, obavlja dužnosti povjerene osobama iz prethodne rečenice

[...]

(6) Odgovorna osoba je fizička osoba koja vodi poslove pravne osobe ili joj je izričito ili stvarno povjereno obavljanje poslova iz područja djelovanja pravne osobe ili državnih tijela ili tijela jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Članak 291. Zlouporaba položaja i ovlasti

(1) Službena ili odgovorna osoba koja iskoristi svoj položaj ili ovlast, prekorači granice svoje ovlasti ili ne obavi dužnost pa time sebi ili drugoj osobi pribavi korist ili drugome prouzroči štetu, kaznit će se kaznom zatvora od šest mjeseci do pet godina.

(2) Ako je kaznenim djelom iz stavka 1. ovoga članka pribavljena znatna imovinska korist ili je prouzročena znatna šteta, počinitelj će se kazniti kaznom zatvora od jedne do dvanaest godina.

Članak 293. – Primanje mita

(1) Službena ili odgovorna osoba koja zahtijeva ili primi mito, ili koja prihvati ponudu ili obećanje mita za sebe ili drugoga da unutar ili izvan granica svoje ovlasti obavi službenu ili drugu radnju koja se ne bi smjela obaviti, ili da ne obavi službenu ili drugu radnju koja bi se morala obaviti, kaznit će se kaznom zatvora od jedne do deset godina.

(2) Službena ili odgovorna osoba koja zahtijeva ili primi mito, ili koja prihvati ponudu ili obećanje mita za sebe ili za drugoga da unutar ili izvan granica svoje ovlasti obavi službenu ili drugu radnju koja bi se morala obaviti, ili da ne obavi službenu ili drugu radnju koja se ne bi smjela obaviti, kaznit će se kaznom zatvora od jedne do osam godina.

(3) Službena ili odgovorna osoba koja nakon obavljanja, odnosno neobavljanja službene ili druge radnje navedene u stavku 1. i 2. ovoga članka, a u vezi s njom, zahtijeva ili primi mito, kaznit će se kaznom zatvora do jedne godine.

(4) U slučajevima počinjenja kaznenog djela iz stavka 1., 2. ili 3. ovoga članka, kada službena osoba zahtijeva ili primi mito, ili prihvati ponudu ili obećanje mita, službenom osobom smatra se i strani javni službenik. Strani javni službenik je imenovani ili izabrani nositelj zakonodavne, izvršne, upravne ili pravosudne dužnosti ili službe Europske unije ili strane države, kao i osoba koja obavlja ili joj je izričito ili stvarno povjereno obavljanje poslova javne službe za Europsku uniju ili stranu državu, uključujući i za pravnu osobu koja je osnovana na temelju javnog prava s ciljem obavljanja poslova od javnog interesa ili za poslovni subjekt u kojem strana država ima izravni ili neizravni prevladavajući utjecaj, te dužnosnik ili službenik međunarodne javne organizacije ili bilo koja osoba koja je ovlaštena od strane takve organizacije postupati u ime i za račun te organizacije. Strana država uključuje sve razine vlasti te države ili organiziranog stranog područja.

Članak 294. – Davanje mita

(1) Tko službenoj ili odgovornoj osobi ponudi, dade ili obeća mito namijenjeno toj ili drugoj osobi da unutar ili izvan granica svoje ovlasti obavi službenu ili drugu radnju koju ne bi smjela obaviti ili da ne obavi službenu ili drugu radnju koju bi morala obaviti, ili tko posreduje pri takvom podmićivanju službene ili odgovorne osobe, kaznit će se kaznom zatvora od jedne do osam godina.

(2) Tko službenoj ili odgovornoj osobi ponudi, dade ili obeća mito namijenjeno toj ili drugoj osobi da unutar ili izvan granica svoje ovlasti obavi službenu ili drugu radnju koju bi morala obaviti, ili da ne obavi službenu ili drugu radnju koju ne bi smjela obaviti, ili tko posreduje pri takvom podmićivanju službene ili odgovorne osobe, kaznit će se kaznom zatvora od šest mjeseci do pet godina.

(3) U slučajevima počinjenja kaznenog djela iz stavka 1. ili 2. ovoga članka, kada se mito ponudi, dade ili obeća službenoj osobi, službenom osobom smatra se i strani javni službenik. Strani javni službenik je imenovani ili izabrani nositelj zakonodavne, izvršne, upravne ili pravosudne dužnosti ili službe Europske unije ili strane države, kao i osoba koja obavlja ili joj je izričito ili stvarno povjereno obavljanje poslova javne službe za Europsku uniju ili stranu državu, uključujući i za pravnu osobu koja je osnovana na temelju javnog prava s ciljem obavljanja poslova od javnog interesa ili za poslovni subjekt u kojem strana država ima izravni ili neizravni prevladavajući utjecaj, te dužnosnik ili službenik međunarodne javne organizacije ili bilo koja osoba koja je ovlaštena od strane takve organizacije postupati u ime i za račun te organizacije. Strana država uključuje sve razine vlasti te države ili organiziranog stranog područja.

(4) Počinitelj kaznenog djela iz stavka 1. i 2. ovoga članka koji je dao mito na zahtjev službene ili odgovorne osobe i prijavio djelo prije njegova otkrivanja ili prije saznanja da je djelo otkriveno, može se osloboditi kazne.

Članak 339. Podmićivanje zastupnika

(1) Tko kao zastupnik u Hrvatskom saboru, Europskom parlamentu, zakonodavnom tijelu ili predstavničkom tijelu strane države ili međunarodne javne organizacije ili kao vijećnik u predstavničkom tijelu jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave zahtijeva ili primi mito ili prihvati ponudu ili obećanje mita za sebe ili drugoga kako bi u zakonodavnom ili predstavničkom tijelu glasovao na određen način, kaznit će se kaznom zatvora od jedne do osam godina.

(2) Kaznom iz stavka 1. ovoga članka kaznit će se tko zastupniku u Hrvatskom saboru, Europskom parlamentu, u zakonodavnom tijelu ili predstavničkom tijelu strane države ili međunarodne javne organizacije ili vijećniku u predstavničkom tijelu jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave ponudi, obeća ili dade mito namijenjeno toj ili drugoj osobi kako bi u zakonodavnom ili predstavničkom tijelu glasovao na određen način ili tko posreduje pri takvom podmićivanju.

(3) Strana država u stavcima 1. i 2. ovoga članka uključuje sve razine vlasti te države ili organiziranog stranog područja.

Kazneni zakon: Nadležnost

Članak 9. Mjesto počinjenja kaznenog djela

(1) Kazneno djelo počinjeno je u mjestu gdje je počinitelj radio ili bio dužan raditi i u mjestu gdje je u cijelosti ili djelomično nastupila posljedica iz zakonskog opisa kaznenog djela ili je prema njegovoj zamisli trebala nastupiti.

(2) U slučajevima sudioništva kazneno je djelo počinjeno u mjestu određenom u stavku 1. ovoga članka i u mjestu gdje je bilo koji od sudionika radio ili bio dužan raditi ili gdje je prema njegovoj zamisli posljedica iz zakonskog opisa kaznenog djela trebala nastupiti.

Članak 10. Primjena kaznenog zakonodavstva za kaznena djela počinjena na području Republike Hrvatske

Kazneno zakonodavstvo Republike Hrvatske primjenjuje se na svakoga tko počini kazneno djelo na njezinu području.

Članak 11. Primjena kaznenog zakonodavstva za kaznena djela počinjena na brodu ili zrakoplovu Republike Hrvatske

Kazneno zakonodavstvo Republike Hrvatske primjenjuje se i na svakoga tko počini kazneno djelo na domaćem brodu ili zrakoplovu, bez obzira na to gdje se brod ili zrakoplov nalazi u vrijeme počinjenja kaznenog djela.

Članak 12. Posebnosti glede pokretanja kaznenog postupka za kaznena djela počinjena na području Republike Hrvatske, njezinom brodu ili zrakoplovu

Kad je u slučaju primjene kaznenog zakonodavstva Republike Hrvatske prema odredbama članka 10. i članka 11. ovoga Zakona kazneni postupak pravomoćno dovršen u stranoj državi, kazneni postupak u Republici Hrvatskoj pokrenut će se po odobrenju glavnog državnog odvjetnika.

Članak 13. Primjena kaznenog zakonodavstva za kaznena djela počinjena izvan Republike Hrvatske protiv njezinog pravnog interesa

Kazneno zakonodavstvo Republike Hrvatske primjenjuje se prema svakome tko izvan njezina područja počini:

1. kazneno djelo protiv Republike Hrvatske iz Glave XXXII. ovoga Zakona,
2. kazneno djelo krivotvorenja novca, vrijednosnih papira i znakova za vrijednost Republike Hrvatske iz članka 274., članka 275. i članka 276. ovoga Zakona,
3. kazneno djelo protiv hrvatskog državnog dužnosnika ili službenika u vezi s njegovom službom,
4. kazneno djelo davanja lažnog iskaza iz članka 305. ovoga Zakona, ako je lažni iskaz dan u postupku pred hrvatskim nadležnim tijelima,
5. kaznena djela protiv biračkog prava iz Glave XXXI. ovoga Zakona,
6. kazneno djelo iz članka 193., članka 194., članka 196., članka 197. i članka 198. ovoga Zakona kad je počinjeno u zaštićenom ekološko-ribolovnom pojasu, epikontinentalnom pojasu ili na otvorenom moru.

Članak 14. Primjena kaznenog zakonodavstva za kaznena djela koja izvan područja Republike Hrvatske počine njezini državljani

(1) Kazneno zakonodavstvo Republike Hrvatske primjenjuje se prema hrvatskom državljaninu i osobi koja ima prebivalište u Republici Hrvatskoj, koja izvan područja Republike Hrvatske počini bilo koje drugo kazneno djelo osim onih koja su obuhvaćena odredbama iz članka 13. i članka 16. ovoga Zakona, ako je to kazneno djelo kažnjivo i prema zakonu države u kojoj je počinjeno.

(2) Odredba stavka 1. ovoga članka primijenit će se i kad počinitelj stekne hrvatsko državljanstvo nakon počinjenja kaznenog djela.

(3) U slučajevima iz stavka 1. i 2. ovoga članka kod kaznenih djela iz članka 115. stavka 3. i 4., članka 116., članka 153., članka 154., članka 158., članka 159., članka 161., članka 162., članka 163., članka 164., članka 166. i članka 169. ovoga Zakona te drugih kaznenih djela kod kojih je to predviđeno međunarodnim ugovorom kojeg je Republika Hrvatska stranka, kazneno zakonodavstvo Republike Hrvatske primijenit će se i kad kazneno djelo nije kažnjivo prema zakonu države u kojoj je počinjeno.

(4) Kad hrvatski državljani sudjeluju u mirovnim operacijama ili drugim međunarodnim aktivnostima izvan područja Republike Hrvatske i u takvim operacijama ili aktivnostima počine kazneno djelo, primjena zakonodavstva Republike Hrvatske ravnat će se prema odredbama ovog Zakona, ako međunarodnim ugovorom kojeg je Republika Hrvatska stranka nije predviđeno drugačije.

Članak 15. Primjena kaznenog zakonodavstva za kaznena djela počinjena protiv državljanina Republike Hrvatske izvan njezina područja

(1) Kazneno zakonodavstvo Republike Hrvatske primjenjuje se prema strancu koji izvan područja Republike Hrvatske prema državljaninu Republike Hrvatske, osobi koja ima prebivalište u Republici Hrvatskoj ili pravnoj osobi registriranoj u Republici Hrvatskoj počini bilo koje kazneno djelo koje nije obuhvaćeno odredbom iz članka 13. i članka 16. ovoga Zakona, ako je to kazneno djelo kažnjivo i prema zakonu države u kojoj je počinjeno.

(2) U slučaju iz stavka 1. ovoga članka sud ne može izreći težu kaznu od one koja je propisana zakonom zemlje u kojoj je kazneno djelo počinjeno.

Članak 16. Primjena kaznenog zakonodavstva za kaznena djela protiv vrijednosti zaštićenih međunarodnim pravom počinjena izvan područja Republike Hrvatske

Kazneno zakonodavstvo Republike Hrvatske primjenjuje se prema svakome tko izvan njezina područja počini kazneno djelo iz članka 88., članka 90., članka 91., članka 97., članka 104., članka 105. i članka 106. ovoga Zakona, kao i kazneno djelo koje je Republika Hrvatska prema međunarodnom ugovoru obvezna kažnjavati i kada je počinjeno izvan područja Republike Hrvatske.

Članak 17. Primjena kaznenog zakonodavstva za ostala kaznena djela počinjena izvan područja Republike Hrvatske

(1) Kazneno zakonodavstvo Republike Hrvatske primjenjuje se prema strancu koji izvan područja Republike Hrvatske počini kazneno djelo za koje se po hrvatskom zakonodavstvu može izreći kazna zatvora od pet godina ili teža kazna, a ne radi se o slučajevima iz članka 13. do 16. ovoga Zakona, ako je to kazneno djelo kažnjivo i prema zakonu države u kojoj je počinjeno i ako je izručenje počinitelja zakonom ili međunarodnim ugovorom dopušteno, ali do njega nije došlo.

(2) U slučaju iz stavka 1. ovoga članka sud ne može izreći težu kaznu od one koja je propisana zakonom zemlje u kojoj je kazneno djelo počinjeno.

Članak 18. Primjena kaznenog zakonodavstva za kaznena djela počinjena na području Republike Hrvatske a kaznena djela počinjena izvan područja Republike Hrvatske

(1) Kad je u slučaju primjene kaznenog zakonodavstva Republike Hrvatske prema odredbama članka 13. ovoga Zakona kazneni postupak pravomoćno dovršen u stranoj državi, glavni državni odvjetnik može odustati od kaznenog progona.

(2) U slučajevima iz članka 14. ovoga Zakona kazneni postupak radi primjene kaznenog zakonodavstva Republike Hrvatske neće se pokrenuti:

1. ako je pravomoćnom presudom izrečena kazna izvršena ili je u postupku izvršenja ili više ne može biti izvršena prema zakonu države u kojoj je osoba osuđena,
2. ako je počinitelj u stranoj državi pravomoćnom presudom oslobođen ili mu je kazna po zakonu države u kojoj je kazneno djelo počinio oproštena,
3. ako je nastupila zastara kaznenog progona.

(3) U slučajevima iz članka 14. stavka 1. i 2. ovoga Zakona kazneni postupak radi primjene kaznenog zakonodavstva Republike Hrvatske neće se pokrenuti ako se kazneno djelo po zakonu države u kojoj je počinjeno progoni po prijedlogu ili privatnoj tužbi, a takav prijedlog ili tužba nisu podneseni.

(4) U slučajevima iz članka 14. stavka 3. ovoga Zakona kazneni postupak radi primjene kaznenog zakonodavstva Republike Hrvatske pokrenut će se i ako se kazneno djelo po zakonu države u kojoj je počinjeno progoni po prijedlogu ili privatnoj tužbi, a takav prijedlog ili tužba nisu podneseni.

(5) U slučajevima iz članka 15. i članka 17. ovoga Zakona kazneni postupak radi primjene kaznenog zakonodavstva Republike Hrvatske neće se pokrenuti:

1. ako je pravomoćnom presudom izrečena kazna izvršena ili je u postupku izvršenja ili više ne može biti izvršena prema zakonu države u kojoj je osoba osuđena,
2. ako je počinitelj u stranoj državi pravomoćnom presudom oslobođen ili mu je kazna po zakonu države u kojoj je kazneno djelo počinio oproštena,
3. ako se kazneno djelo po zakonu države u kojoj je počinjeno progoni po prijedlogu ili privatnoj tužbi, a takav prijedlog ili tužba nisu podneseni, ili je nastupila zastara kaznenog progona.

(6) U slučaju iz članka 16. ovoga Zakona kazneni postupak radi primjene kaznenog zakonodavstva Republike Hrvatske može se pokrenuti ako kazneni progon nije pokrenut pred Međunarodnim kaznenim sudom ili sudom druge države ili ako se ne može očekivati provođenje pravičnog postupka pred sudom države u kojoj je kazneno djelo počinjeno, sudom države čiji je počinitelj državljanin ili drugim sudom koji je nadležan za suđenje. Ako je kazneni postupak proveden u drugoj državi suprotno međunarodno priznatim standardima pravičnog suđenja, kazneni postupak može se pokrenuti samo uz odobrenje glavnog državnog odvjetnika.

(7) U slučaju iz članka 14., članka 15., članka 16. i članka 17. ovoga Zakona kazneni postupak će se pokrenuti samo ako se počinitelj nalazi na području Republike Hrvatske.

Zakon o odgovornosti pravnih osoba za kaznena djela (Zakon o odgovornosti pravnih osoba)

I. OSNOVNE ODREDBE

Članak 1.

- (1) Ovim se Zakonom određuju pretpostavke kažnjivosti, kazne, sigurnosne mjere, oduzimanje imovinske koristi, oduzimanje predmeta, javno objavljivanje presude, zastara i kazneni postupak za kaznena djela pravnih osoba.
 - (2) Pravne osobe u smislu ovoga Zakona su i strane osobe koje se po hrvatskom pravu smatraju pravnim osobama.
- [...]

Članak 2. – Primjena kaznenog zakonodavstva

Ako ovim Zakonom nije drukčije propisano, na pravne se osobe primjenjuju odredbe Kaznenog zakona, Zakona o kaznenom postupku i Zakona o Uredu za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta.

II. PRETPOSTAVKE KAŽNJIVOSTI

Članak 3. - Temelj odgovornosti pravnih osoba

(1) Pravna osoba kaznit će se za kazneno djelo odgovorne osobe ako se njime povređuje neka dužnost pravne osobe ili je njime pravna osoba ostvarila ili trebala ostvariti korist za sebe ili drugoga.

(2) Pod uvjetima iz stavka 1. ovoga članka pravna osoba kaznit će se za kazneno djelo odgovorne osobe kojoj je povjereno obavljanje poslova iz područja djelovanja pravne osobe i ako je do počinjenja kaznenog djela došlo zbog propuštanja nadzora ili kontrole od strane odgovorne osobe koja vodi poslove pravne osobe.

(3) Pod uvjetima iz stavaka 1. i 2. ovoga članka pravna osoba kaznit će se za kaznena djela propisana Kaznenim zakonom i drugim zakonima u kojima su propisana kaznena djela.

Članak 4. - Odgovorna osoba

Odgovorna osoba u smislu ovoga Zakona je fizička osoba koja vodi poslove pravne osobe ili joj je na bilo kojoj razini povjereno obavljanje poslova iz područja djelovanja pravne osobe.

Članak 5. - Uračunavanje krivnje odgovorne osobe pravnoj osobi

(1) Odgovornost pravne osobe temelji se na krivnji odgovorne osobe.

(2) Pravna osoba kaznit će se za kazneno djelo odgovorne osobe i u slučaju kad se utvrdi postojanje pravnih ili stvarnih zapreka za utvrđivanje odgovornosti odgovorne osobe.

Članak 6. - Isključenje i ograničenje odgovornosti pravnih osoba

(1) Republika Hrvatska kao pravna osoba ne može se kazniti za kazneno djelo.

(2) Jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave mogu se kazniti samo za kaznena djela koja nisu počinjena u izvršavanju javnih ovlasti.

Članak 7. - Odgovornost u slučaju promjene statusa pravne osobe

(1) Prestane li pravna osoba postojati prije nego je okončan kazneni postupak, novčana kazna, sigurnosne mjere, javno objavljivanje presude, oduzimanje imovinske koristi i oduzimanje predmeta mogu se izreći pravnoj osobi koja je njezin sveopći pravni sljednik.

(2) Prestane li pravna osoba postojati nakon pravomoćno okončanoga kaznenog postupka, novčana kazna, sigurnosne mjere, javno objavljivanje presude, oduzimanje imovinske koristi i oduzimanje predmeta izvršavaju se u skladu s odredbama stavka 1. ovoga članka.

(3) Pravna osoba u stečaju kaznit će se za kaznena djela počinjena prije pokretanja ili tijekom postupka stečaja.

III. KAZNE

Članak 8. - Vrste kazni

Kazne su novčana kazna i ukidanje pravne osobe.

Članak 9.

Brisan.

Članak 10. - Visina novčane kazne

(1) Ako je za kazneno djelo propisana novčana kazna ili kazna zatvora s posebnom najvećom mjerom od jedne godine zatvora, pravna se osoba može kazniti novčanom kaznom od 5000,00 do 10.000.000,00 eura.

(2) Ako je za kazneno djelo propisana kazna zatvora s posebnom najvećom mjerom od pet godina zatvora, pravna se osoba može kazniti novčanom kaznom od 10.000,00 do 15.000.000,00 eura.

(3) Ako je za kazneno djelo propisana kazna zatvora s posebnom najvećom mjerom od deset godina zatvora, pravna se osoba može kazniti novčanom kaznom od 15.000,00 do 20.000.000,00 eura.

(4) Ako je za kazneno djelo propisana kazna zatvora s posebnom najvećom mjerom od petnaest godina zatvora ili teža kazna, pravna se osoba može kazniti novčanom kaznom od 20.000,00 do 25.000.000,00 eura.

(5) Ako se kaznama iz stavaka 1. do 4. ovoga članka svrha kažnjavanja ne bi ostvarila, pravna osoba može se kazniti novčanom kaznom u iznosu do 10 % ukupnoga godišnjeg prihoda pravne osobe ostvarenog u poslovnoj godini koja prethodi godini donošenja presude.

[...]

Dodatak 4. Statistika o provođenju zakona za podmićivanje protiv fizičkih osoba

Omogućila Republika Hrvatska

Aktivno podmićivanje čl. 294. KZ-a	Istraga	Kazneni progon	Osude - ukupno	Izvanraspravna rješenja (Uključeno u ukupne osude)	Kazna zatvora	Rad za opće dobro	Novčana kazna	Uvjetna osuda	Oduzimanje imovinske koristi stečene kaznenim djelom		Zabrana obavljanja zanimanja, djelatnosti ili dužnosti	Gubitak
									Broj	Iznos (EUR)		
2019.	23	43	38	32	3	23	0	10	2	692,98		16
2020.	14	10	37	31	3	6	1	28	1	199,08		1
2021.	28	17	16	10	1	4	0	8	1	354,37		6
2022.	255	27	36	24	4	5	3	27				4
2023.	20	253	38	31	2	5	7	31	2	9.029,48	1	7

Pasivno podmićivanje čl. 293. KZ-a	Istraga	Kazneni progon	Osude - Ukupno	Izvanraspravna rješenja (Uključeno u ukupne osude)	Kazna zatvora	Rad za opće dobro	Novčana kazna	Uvjetna osuda	Oduzimanje imovinske koristi stečene kaznenim djelom		Zabrana obavljanja zanimanja, djelatnosti ili dužnosti	Gubitak
									Broj	Iznos (EUR)		
2019.	10	12	16	11	4	7	9	5	12	799.646,82		
2020.	16	8	14	4	7	4	4	3	8	5.038.737,24		
2021.	10	8	8	4	3	4	3	1	7	52.000,79		
2022.	14	17	39	8	9	6	28	24	34	233.895,02	4	
2023.	10	19	19	6	6	2	10	11	17	157.786,74		

Dodatak 5. Statistika kašnjenja u slučajevima korupcije i ostalog gospodarskog kriminaliteta

Omogućile hrvatske vlasti. Podaci o trajanju istrage, podnošenju optužnice i žalbenom postupku u predmetima (a) kaznenih djela korupcije koje vodi USKOK (čl. 293.-295. i 339. KZ-a), i (b) drugog gospodarskog kriminaliteta koje vode drugi državni odvjetnici (čl. 246. -247., 256., 258. i 265. KZ-a). Trajanje je naznačeno u danima.

5.1 Od istrage do podnošenja optužnice

		<u>2019.</u>	<u>2020.</u>	<u>2021.</u>	<u>2022.</u>	<u>2023.</u>
Korupcija	Čl. 293. Primanje mita	527	585	748	1386	228
	Čl. 294. Davanje mita	148	123	226	101	143
	Čl. 295. Trgovanje utjecajem	322	113	217	66	137
	Čl. 339. Podmićivanje zastupnika		386			
Ostali gospodarski kriminalitet	Čl. 246. Zloupotreba povjerenja u gospodarskom poslovanju	159	148	130	136	127
	Čl. 247. Prijevara u gospodarskom poslovanju	165	166	165	244	197
	Čl. 256. Utaja poreza ili carine	130	212	201	149	182
	Čl. 258. Subvencijska prijevara	210	81	260	53	163
	Čl. 265. Pranje novca	322	278	211	261	151

5.2 Od podnošenja optužnice do završetka suđenja

		<u>2019.</u>	<u>2020.</u>	<u>2021.</u>	<u>2022.</u>	<u>2023.</u>
Korupcija	Čl. 293. Primanje mita	1457	1731	1865	2226	2142
	Čl. 294. Davanje mita	726	413	802	837	695
	Čl. 295. Trgovanje utjecajem		768	56	740	878
	Čl. 339. Podmićivanje zastupnika	2247	1707	2686		1295
Ostali gospodarski kriminalitet	Čl. 246. Zloupotreba povjerenja u gospodarskom poslovanju	530	646	727	801	815
	Čl. 247. Prijevara u gospodarskom poslovanju	732	874	971	857	1137
	Čl. 256. Utaja poreza ili carine	715	818	861	758	1016
	Čl. 258. Subvencijska prijevara	347	587	936	569	530
	Čl. 265. Pranje novca	390	743		597	771

5.3 Žalba

		<u>2019.</u>	<u>2020.</u>	<u>2021.</u>	<u>2022.</u>	<u>2023.</u>
Korupcija	Čl. 293. Primanje mita	159	225	236	255	221
	Čl. 294. Davanje mita	284	466	371	236	120
	Čl. 295. Trgovanje utjecajem	60	1020	88	322	97
	Čl. 339. Podmićivanje zastupnika	139	9	124		113

Ostali gospodarski kriminalitet	Čl. 246. Zloupotreba povjerenja u gospodarskom poslovanju	368	326	398	354	289
	Čl. 247. Prijevara u gospodarskom poslovanju	135	136	168	187	240
	Čl. 256. Utaja poreza ili carine	130	168	193	141	156
	Čl. 258. Subvencijska prijevara	225	62	566	283	258
	Čl. 265. Pranje novca	24	45	173	233	55

Bilješke

¹ Grčku su predstavljali g. Dimosthenis Stigas, Sudac žalbenog vijeća; i gđa. Georgia Kaoura, Stručnjak za strateško planiranje i međunarodne odnose, Nacionalno tijelo za transparentnost. Poljsku su predstavljali g. Rafał Kierzynka, Glavni stručnjak - sudac, Ministarstvo pravosuđa; i g. Jacek Łazarowicz, Tužitelj, Ministarstvo pravosuđa. Tajništvo OECD-a predstavljali su g. William Loo, gđa. Lucia Ondoli i gđa. Rusudan Mikhelidze, Odjel za borbu protiv korupcije.

² OECD (2023.), [Economic Survey: Croatia](#), str. 25, 31 i 47; [Državni zavod za statistiku](#); [IMF World Economic Outlook Database](#); [Economist Intelligence Unit](#).

³ [WTO Stats](#); [UN Comtrade Data](#); [UNCTADStat](#).

⁴ [Hrvatska narodna banka](#); UNCTADStat (2022), [Foreign Direct Investment: Outward Stock](#).

⁵ Transparency International, [Corruption Perception Index 2023](#).

⁶ OECD (2023.), [Economic Survey: Croatia](#), str. 89; OECD (2021), [Review of the Corporate Governance of State-Owned Enterprises: Croatia](#), str. 21-22.

⁷ Europska komisija (2023), [SME Performance Review 2022/2023: Croatia Country Sheet](#).

⁸ OECD (2022), [Borba protiv transnacionalnog podmićivanja u Hrvatskoj: Procjena pravnog i političkog okvira](#).

⁹ Državno odvjetništvo (1. veljače 2024.), Smjernice br. A-244/2022, str. 5.

¹⁰ Pučka pravobraniteljica (29. ožujka 2024.), [Izvešće za 2023. godinu](#), str. 240.

¹¹ Europska komisija (24. srpnja 2024.), [Izvešće o vladavini prava: Hrvatska](#), str. 10-11.

¹² Pučka pravobraniteljica (29. ožujka 2024.), [Izvešće za 2023. godinu](#), str. 240.

¹³ Pučka pravobraniteljica (20. rujna 2024.), [Vodič za prijavitelje nepravilnosti](#), str. 6.

¹⁴ Pučka pravobraniteljica (29. ožujka 2024.), [Izvešće za 2023. godinu](#), str. 231-234.

¹⁵ Pučka pravobraniteljica (29. ožujka 2024.), [Izvešće za 2023. godinu](#), str. 232-237.

¹⁶ Pučka pravobraniteljica (29. ožujka 2024.), [Izvešće za 2023. godinu](#), str. 2 i 235.

¹⁷ [Narodne novine 156/23](#).

¹⁸ Na primjer, vidi [Chile: Follow-up to the Phase 3 Report and Recommendations](#) (Čile: Praćenje za Izvješće o 3. fazi i preporuke), st. 5.

¹⁹ Bilješka Republike Turske: Podaci u ovom dokumentu koji se odnose na „Cipar“ odnose se na južni dio otoka. Ne postoji jedinstvena vlast koja predstavlja i turske i grčke stanovnike Cipra. Turska priznaje Tursku Republiku Sjeverni Cipar (TRSK). Sve dok se ne pronađe trajno i pravedno rješenje u kontekstu Ujedinjenih naroda, Turska će zadržati svoj stav u vezi s „ciparskim pitanjem“.

Bilješka svih država članica Europske unije koje su članice OECD-a i Europske unije: Republiku Cipar priznaju sve članice Ujedinjenih naroda s iznimkom Turske. Podaci u ovom dokumentu odnose se na područje pod stvarnom kontrolom Vlade Republike Cipa.

²⁰ Članak 57. st. 4. i 5. Zakona o reviziji; čl. 57. st. 2. ZSPNFT-a; vidi također odjeljak B.9.c na str. 24.

²¹ Članak 9. i 21. st. 6. Zakona o Državnom uredu za reviziju.

²² Hanfa i Zagrebačka burza (2019), [Kodeks korporativnog upravljanja](#), str. 9, i odredbe br. 61, 66 i 83.

²³ Ministarstvo financija (lipanj 2024.), [Smjernice za funkciju praćenja usklađenosti poslovanja u pravnim osobama u većinskom vlasništvu Republike Hrvatske](#).

²⁴ Izvješće za 2022. dostupno je [ovdje](#).

²⁵ Na primjer, vidi [4. faza Australija](#), preporuke 1(a)(i), i [4. faza Japan](#), preporuka 2(c), između ostalog.

²⁶ Na primjer, vidjeti [Faza 3bis Argentina](#), preporuka 8(c); [3. faza Izrael](#), preporuka 6(c); [3. faza Portugal](#), preporuka 8(c); [3. faza Južna Afrika](#), preporuka 8(c); [4. faza Norveška](#), preporuka 1(d); [3. faza Španjolska](#), preporuka 12)(iii); [2. faza Češka](#), st. 240(a); [2. faza Poljska](#), preporuka 2(f); i [2. faza Turska](#), preporuka 10(b). Vidi također [3. faza Austrija](#), preporuka 6; i [3. faza Švedska](#), preporuka 5(c).

²⁷ Moneyval (2021.), [Mutual Evaluation Report: Croatia](#), st. 198. i 232. i st. 63.

²⁸ Na primjer, vidjeti 2. faza Češka, st. 240(c); 2. faza Irska, preporuke 13(d)(ii); 3. faza Irska, preporuke 6(b)(ii) i (iii); 3. faza Italija, preporuke 8(c); i 4. faza Italija, preporuka 5(d).

²⁹ Moneyval (2021.), [Mutual Evaluation Report: Croatia](#), st. 176. i 239. Vidjeti također str. 5, 10 i 60.

³⁰ Moneyval (2021.), [Mutual Evaluation Report: Croatia](#), st. 205. i 207.

³¹ [Internetska stranica](#) USKOK-a; čl. 16. st. 2. ZUSKOK-a.

³² Uredba o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva unutarnjih poslova čl. 36. i 53.

³³ Članak 205 stavak 5. i članak 206.b stavak 1. ZKP-a; Poslovnik Državnog odvjetništva čl. 4 st. 22. i 120.-121.

³⁴ Članak 206.c ZKP-a; čl. 29. st. 2. ZUSKOK-a; Izvješće o 1. fazi st. 77.

³⁵ [4. faza Austrija](#), st. 118.

³⁶ Vuletic, I. (2023), [Corporate Criminal Liability: An Overview of the Croatian Model after 20 Years of Practice](#), str. 2 i 6-7.

³⁷ USKOK se ne slaže s odbacivanjem dva netipična slučaja.

³⁸ Europska komisija (24. srpnja 2024.), [Izvješće o vladavini prava: Hrvatska](#), str. 11.

³⁹ Moneyval (2021.), [Fifth Round Mutual Evaluation Report: Croatia](#) st. 117.

⁴⁰ Bonačić M., Vojvoda, N. i Željko, D. (2023.), [Analiza razloga koji uzrokuju neopravdana odugovlačenja u sudskim postupcima u složenim kaznenim predmetima](#), str. 24.

⁴¹ Europska komisija (24. srpnja 2024.), [Izvješće o vladavini prava: Hrvatska](#), str. 14.

⁴² Europska komisija (5. srpnja 2023.), [Izvješće o vladavini prava: Hrvatska](#), str. 15.

⁴³ Vrhovni sud (24. siječnja 2018.) [Kzz-2/2018-3](#) i (5. svibnja 2018.) [Kzz-17/2018-5](#).

⁴⁴ Vrhovni sud (24. siječnja 2018.) [Kzz-2/2018-3](#).

⁴⁵ Europska komisija (24. srpnja 2024.), [Izvješće o vladavini prava: Hrvatska](#), str. 3-4.

⁴⁶ Zakon o međunarodnoj pravnoj pomoći u kaznenim stvarima, čl. 32. i 35. st. 1. t. 1. i čl. 9. Ustava Republike Hrvatske navodi da njezini državljani prema bilateralnim ugovorima mogu biti izručeni samo u četiri države: Bosnu i Hercegovinu, Crnu Goru, Sjevernu Makedoniju i Srbiju.

⁴⁷ Na primjer, vidi [2. faza Kostarika](#) st. 192-194 i preporuka 11(f).

⁴⁸ Vidi OECD (2009.), [Typologies on the Role of Intermediaries in International Business Transactions](#), par. 48-51.

⁴⁹ Vrhovni sud (7. veljače 2014.) [Kž-Us-6/14-4](#).

⁵⁰ Županijski sud u Zagrebu (30. studenog 2023.) Kov-Us-58/2023 i (20. listopada 2023.) Kov-Us-80/2023.

⁵¹ Županijski sud u Zagrebu (4. ožujka 2021.) K-Us-13/19; Županijski sud u Splitu (29. listopada 2019.) Kov-Us-13/2019.

⁵² Članak 23. KZ-a glasi „Sastojci krivnje: Kriv je za kazneno djelo počinitelj koji je u vrijeme počinjenja kaznenog djela bio ubrojav, koji je postupao s namjerom ili iz nehaja, koji je bio svjestan ili je bio dužan i mogao biti svjestan da je njegovo djelo zabranjeno, a ne postoji nijedan ispričavajući razlog.“

⁵³ Općinski sud u Zadru (16. studenog 2018.) K-158/2017; potvrdio Županijski sud u Varaždinu (26. studenog 2019.) Kž- 401/2019.

⁵⁴ Vuletic, I. (2023.), [Corporate Criminal Liability: An Overview of the Croatian Model after 20 Years of Practice](#), str. 8.

⁵⁵ Na primjer, Hrvatska je stranka Konvencija UN-a protiv [nezakonitog prometa opojnih droga i psihotropnih supstancija \(Bečka konvencija o opojnim drogama\)](#) korupcije, transnacionalnog organiziranog kriminaliteta, kao i Konvencija Vijeća Europe o kibernetičkom kriminalu i pranju novca.

⁵⁶ Kaznena djela navedena u čl. 16. KZ-a su genocid (KZ čl. 88.), zločin protiv čovječnosti (čl. 90.), ratni zločin (čl. 91.), terorizam (čl. 97.), mučenje (čl. 104.), ropstvo (čl. 105.) i trgovanje ljudima (čl. 106.).

⁵⁷ Vidi npr. Općinski sud u Čakovcu (3. studenog 2021.) K-218/2021-2 (osuda hrvatskog dobavljača električne energije u državnom vlasništvu prema ZOPO-u).

⁵⁸ ZOPO čl. 2. navodi sljedeće „Ako nije drugačije propisano [ovim Zakonom], odredbe [...] Kaznenog zakona primjenjuju se na pravne osobe.“

⁵⁹ Moneyval (2021.), [Mutual Evaluation Report: Croatia](#), stavak 262. i 284. Vidjeti također stranice 23 i 61.

⁶⁰ Županijski sud u Zagrebu (4. rujna 2023.) K-Us-8/2018 i Visoki kazneni sud (3. listopada 2023.) KŽ-Us-139/2022.

⁶¹ FATF (2024.), “[Croatia's progress in strengthening measures to tackle money laundering and terrorist financing](#)”.

⁶² Županijski sud u Zagrebu (25. ožujka 2019.) 12 K-Us-13/17.

⁶³ Županijski sud u Zagrebu (25. ožujka 2019.) 12 K-Us-13/17; Vrhovni sud (9. svibnja 2018.) [Kzz-17/2018](#) i (27. veljače 2018.) [KŽ-Us 76/2016](#); Županijski sud u Zagrebu K-Us-8/2018 i Kov-Us-121/2023; osuda društva za podmićivanje iz 2015.; i slučaj pasivnog podmićivanja stranih javnih službenika u kojem je rukovoditelj stranog društva podmitio predsjednika Vlade Hrvatske.

⁶⁴ Županijski sud u Zagrebu Kov-Us-39/23.

⁶⁵ Vrhovni sud (24. studenog 2021.) [I KŽ-Us 21/2021](#).

⁶⁶ Županijski sud u Zagrebu Kov-Us-3/22 i Kov-Us-84/24.

