

Usvajanje: 22. ožujka 2024.  
Objava: 24. lipnja 2024.

Javno  
GrecoRC5(2024)4

# PETI EVALUACIJSKI KRUG

Sprječavanje korupcije i promicanje integriteta u središnjoj izvršnoj vlasti (najviše izvršne dužnosti) i tijelima nadležnim za provedbu zakona

## DRUGO IZVJEŠĆE O SUKLADNOSTI

# HRVATSKA



Usvojeno na 96. plenarnoj sjednici skupine GRECO  
(Strasbourg, 18. - 22. ožujka 2024.)



Group of States against Corruption  
Groupe d'États contre la corruption

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

## I. UVOD

1. Peti evaluacijski krug skupine GRECO bavi se „Sprječavanjem korupcije i promicanjem integriteta u središnjoj izvršnoj vlasti (najviše izvršne dužnosti) i tijelima nadležnim za provedbu zakona”.
2. U ovom se Drugom izvješću o sukladnosti ocjenjuju mjere koje su hrvatske vlasti poduzele radi provedbe preporuka iz Izvješća petog evaluacijskog kruga za Hrvatsku koje je usvojeno na 84. plenarnoj sjednici GRECO-a (2. - 6. prosinca 2019.) i objavljeno 24. ožujka 2020., nakon što ga je Hrvatska odobrila. Skupina GRECO usvojila je odgovarajuće Izvješće o sukladnosti na svojoj 89. plenarnoj sjednici (3. prosinca 2021.) te je Izvješće objavljeno 22. prosinca 2021., nakon što ga je Hrvatska odobrila.
3. U skladu s Pravilima postupanja GRECO-a,<sup>1</sup> hrvatska nadležna tijela dostavila su Situacijsko izvješće o mjerama poduzetim radi provedbe preporuka. Izvješće je zaprimljeno 29. rujna i 21. prosinca 2023. te je zajedno s dodatnim podacima poslužilo kao osnova za Drugo izvješće o sukladnosti.
4. GRECO je odabrao Cipar (u pogledu najviših dužnosti izvršne vlasti) i Gruziju (u pogledu tijela nadležnih za provedbu zakona) kao članice koje će imenovati izvjestitelje za postupak ocjenjivanja sukladnosti. Imenovani izvjestitelji bili su gđa Alexia Kalispera u ime Cipra i g. Giorgi Bagdavadze u ime Gruzije. U izradi Drugog izvješća o sukladnosti pomoglo im je Tajništvo GRECO-a.

## II. ANALIZA

5. U Evaluacijskom izvješću GRECO je naveo 17 preporuka za Hrvatsku. U Izvješću o sukladnosti GRECO je zaključio da su preporuke vi.-x., xii, xiii. i xiv. djelomično provedene te da preporuke iv., xi. i xv.-xvii. nisu provedene. Provedba preporuka koje nisu bile u potpunosti provedene ocjenjuje se u nastavku.

### *Sprječavanje korupcije i promicanje integriteta u središnjoj izvršnoj vlasti (najviše izvršne dužnosti)*

6. Kao općenite napomene, nadležna tijela navode da je u listopadu 2021. godine usvojena nova Strategija sprječavanja korupcije za razdoblje od 2021. do 2030. godine, a 2022. godine usvojen je prvi provedbeni Akcijski plan za razdoblje od 2022. do 2024. godine. U Akcijskom planu navode se konkretne aktivnosti u određenim sektorskim prioritetnim područjima, od upravljanja sukobima interesa, jačanja antikorupcijskih mehanizama u poduzećima u državnom vlasništvu, do smanjenja rizika od korupcije pri dodjeli sredstava Europske unije, javnoj nabavi te u drugim prioritetnim sektorima kao što su provedba zakona i promet. Hrvatska je od 1. srpnja 2022. godine prešla na bezgotovinsku naplatu novčanih kazni korištenjem digitalnih uređaja u policiji.

---

<sup>1</sup> Postupak sukladnosti Petog evaluacijskog kruga GRECO-a uređen je njegovim Pravilima postupanja, kako je izmijenjen: Pravilo 31. izmijenjeno *bis* i pravilo 32. izmijenjeno *bis*.

7. Što se tiče zakonskog okvira, novi Zakon o sprječavanju sukoba interesa, usvojen u prosincu 2021. godine, značajno je ojačao standarde u tom području. Nadalje, novi Zakon o zaštiti prijavitelja nepravilnosti stupio je na snagu u travnju 2022. godine. Izmjene i dopune Zakona o pravu na pristup informacijama stupile su na snagu u lipnju 2022. godine s ciljem poboljšanja i usklađivanja praksi u vezi sa zahtjevima za pristup informacijama. Izmjene i dopune Zakona o Vladi Republike Hrvatske usvojene su u srpnju 2022. godine, kojima se omogućuje vođenje kaznenog postupka protiv članova Vlade za koruptivna kaznena djela te kojima se zahtijeva da posebni savjetnici predsjednika Vlade i ministara daju izjavu o interesima i nepristranosti u vrijeme njihovog imenovanja. Nadalje, Sabor je prihvatio Prijedlog Zakona o lobiranju u prvom čitanju u veljači 2024. godine, a očekuje se da će doći do konačnog usvajanja<sup>2</sup>.

### **Preporuka i.**

8. *GRECO je preporučio da se regulira pravni status, zapošljavanje i obveze posebnih savjetnika i drugih koji rade u savjetodavnoj ulozi za Vladu, da se osigura provjera njihova integriteta po odabiru, da njihova imena, funkcije i moguće naknade (za zadaće koje obavljaju za Vladu) budu javni te da se na njih primjenjuju odgovarajući propisi o sukobu interesa i uporabi povjerljivih informacija.*
9. GRECO podsjeća da ova preporuka nije bila provedena. Nadležna tijela izrazila su namjeru da izmijene postojeće zakonodavstvo kako bi se uskladilo s ovom preporukom.
10. Hrvatske vlasti sada izvješćuju da, prema izmjenama i dopunama Zakona o Vladi Republike Hrvatske koje su stupile na snagu u srpnju 2022. godine<sup>3</sup>, pojedini član Vlade može, uz suglasnost predsjednika Vlade, imenovati i razriješiti posebnog savjetnika. Osobe koje rade u savjetodavnoj ulozi bit će imenovane iz reda znanstvenih, kulturnih i drugih javnih djelatnika, iz reda udruga civilnog društva, a u tom svojstvu mogu biti imenovani i gospodarstvenici te drugi stručnjaci koji su se istaknuli svojim radom. Podatci o posebnim savjetnicima i osobama koje rade u savjetodavnoj ulozi objavljeni su na mrežnoj stranici Vlade<sup>4</sup> ili na mrežnim stranicama nadležnih ministarstava<sup>5</sup>. Prema

---

<sup>2</sup> Neposredno prije usvajanja ovog izvješća, hrvatske su vlasti dostavile obavijest o konačnom usvajanju Zakona o lobiranju dana 14. ožujka 2024.

<sup>3</sup> [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2022\\_07\\_80\\_1168.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2022_07_80_1168.html)

<sup>4</sup> U pogledu Vlade Republike Hrvatske <https://vlada.gov.hr/o-vladi/predsjednik-vlade-65/podaci-o-posebnim-savjetnicima-i-clanovima-savjeta-predsjednika-vlade/36098>;

<sup>5</sup> Vidjeti, na primjer, u pogledu Ministarstva rada, mirovinskoga sustava, obitelji i socijalne politike <https://mrosp.gov.hr/o-ministarstvu/posebni-savjetnici/13299>; u pogledu Ministarstva mora, prometa i infrastrukture <https://mmpi.gov.hr/djelokrug-9/posebni-savjetnici/23509>; u pogledu Ministarstva poljoprivrede <https://poljoprivreda.gov.hr/o-ministarstvu/posebni-savjetnici/5744>; u pogledu Ministarstva regionalnoga razvoja i fondova Europske unije <https://razvoj.gov.hr/o-ministarstvu/posebni-savjetnici/5149>; u pogledu Ministarstva turizma i sporta <https://mint.gov.hr/o-ministarstvu/posebni-savjetnici/23224>; u pogledu Ministarstva unutarnjih poslova <https://mup.gov.hr/UserDocImages//DUZNOSNICI//Obrazac%20s%20podacima%20o%20posebnom%20savjetniku.pdf>; u pogledu Ministarstva pravosuđa i uprave <https://mpu.gov.hr/o-ministarstvu/posebni-savjetnici-ministra/26394>; u pogledu Ministarstva znanosti i obrazovanja <https://mzo.gov.hr/pristup-informacijama/posebni-savjetnici-ministra/5034>; u pogledu Ministarstva obrane <https://www.morh.hr/posebni-savjetnici-ministra/>; u pogledu Ministarstva prostornog uređenja, graditeljstva i državne imovine [https://mpgi.gov.hr/UserDocImages/OMinistarstvu/Onama/MPGI\\_osebni\\_savjetnik.pdf](https://mpgi.gov.hr/UserDocImages/OMinistarstvu/Onama/MPGI_osebni_savjetnik.pdf); u pogledu Ministarstva financija <https://mfin.gov.hr/pristup-informacijama/posebni-savjetnici/3478>; u pogledu

članku 22. Kodeksa ponašanja državnih dužnosnika u tijelima izvršne vlasti (vidjeti stavak 15. u nastavku), prilikom odabira savjetnika i članova savjetodavnih skupina, član Vlade treba uzeti u obzir zahtjeve dotičnog posla, stručnost i profesionalno iskustvo te integritet kandidata. Prema novom članku 23.a Zakona o Vladi, posebni savjetnici i osobe koje rade u savjetodavnoj ulozi dužne su svoje poslove obavljati zakonito i nepristrano, pazeći pri tome da svoj privatni interes ne stavljaju ispred javnog interesa. U tu su svrhu dužni u roku od osam dana od dana donošenja odluke o imenovanju potpisati Izjavu o interesima i nepristranosti, u kojoj navode svoje poslovne udjele i dionice u trgovačkim društvima i udjele u društvima osoba, poslovni interes ili poslovnu suradnju u pravnim osobama, udrugama i organizacijama, prijavljuju nastanak svih okolnosti koje predstavljaju moguće ili stvarno postojanje sukoba interesa te se obvezuju čuvati povjerljivost informacija i svih radnih dokumenata, uključujući suzdržavanje od neovlaštenog ustupanja istih trećim stranama. Prema mišljenju nadležnih tijela, svrha Izjave o interesima je osigurati integritet posebnih savjetnika.

11. GRECO prima na znanje Zakon o Vladi, s izmjenama i dopunama, koji pojedinom članu Vlade daje ovlast imenovanja ili razrješenja posebnog savjetnika. Potvrđuje se da se imenovanje provodi u skladu s određenim kriterijima odabira, kako je navedeno u Kodeksu ponašanja državnih dužnosnika u tijelima izvršne vlasti. S tim u vezi, GRECO pozdravlja činjenicu da su imena i prezimena posebnih savjetnika objavljena na internetu, u skladu sa zahtjevima izmijenjenog Zakona o Vladi, te očekuje da će se ta praksa nastaviti u budućnosti. Također se uvažava da posebni savjetnici prilikom imenovanja potpisuju Izjavu o interesima i nepristranosti, kojom su utvrđene određene obveze koje moraju ispunjavati. Međutim, kako bi se ova preporuka u potpunosti provela, GRECO smatra da, kako je propisano ovom preporukom, odabir posebnih savjetnika ne uključuje nikakve provjere integriteta. Podnošenje Izjave o interesima može poslužiti kao temelj za provedbu provjere integriteta, u odnosu na koju se čini da nisu poduzete nikakve mjere. Iz tog se razloga ne može smatrati da je ova preporuka provedena u potpunosti, već je provedena djelomično.
12. GRECO zaključuje da je preporuka i. djelomično provedena.

#### **Preporuka ii.**

13. *GRECO je preporučio i. donošenje kodeksa ponašanja za nositelje najviših dužnosti izvršne vlasti, uz jasne smjernice u pogledu sukoba interesa i drugih pitanja povezanih s integritetom (npr. darovi, vanjske aktivnosti, kontakti s trećim stranama, ograničenja nakon prestanka dužnosti, izvješća o imovinskom stanju, postupanje s povjerljivim informacijama itd.) i ii. da takav kodeks ponašanja bude popraćen mehanizmom nadzora provedbe.*
14. GRECO podsjeća da ova preporuka nije bila provedena. Osnovana je radna skupina za pripremu kodeksa ponašanja za nositelje najviših dužnosti izvršne vlasti (tzv. PTEF).

---

Ministarstva zdravstva <https://zdravlje.gov.hr/o-ministarstvu/ustrojstvo/posebni-savjetnici/5637>; u pogledu  
Ministarstva kulture i medija <https://min-kulture.gov.hr/UserDocImages/dokumenti/Javni%20poziv%202024/2024%20financiranje/Obrazac%20s%20po-dacima%20o%20posebnim%20savjetnicima.docx>.

15. Hrvatske vlasti izvijestile su da je Vlada donijela Kodeks ponašanja državnih dužnosnika u tijelima izvršne vlasti<sup>6</sup> (objavljen u Narodnim novinama br. 54/2022), koji se, između ostalih dužnosnika, odnosi na sve članove Vlade (tj. predsjednika Vlade, zamjenike ministara i ministre), državne tajnike i druge državne dužnosnike u tijelima izvršne vlasti koje imenuje Vlada. Kodeks ponašanja uključuje sljedeća etička načela kojih se državni dužnosnici moraju pridržavati: načelo zaštite javnog interesa i očuvanja povjerenja građana, načelo javnosti i transparentnosti, načelo uzornog ponašanja, načelo odgovornosti za rezultate i načelo racionalnog korištenja javnih resursa. PTEF pisanim putem potvrđuje u roku od 15 dana od stupanja na dužnost da je upoznat sa sadržajem Kodeksa, a Kodeks ujedno sadrži dodatne odredbe koje se odnose na sukob interesa, izjavu o interesima i imovinsku karticu, primanje darova, obnašanje drugih funkcija i ostalih poslova, ograničenja nakon prestanka dužnosti, kontakte s trećim osobama i postupanje s povjerljivim informacijama.
16. Osnovano je Vijeće za provedbu Kodeksa ponašanja državnih dužnosnika u tijelima izvršne vlasti (Vijeće za provedbu). Sastoji se od pet članova<sup>7</sup> koje je imenovala Vlada u siječnju 2023. godine (Narodne novine br. 10/2023). Vijeće za provedbu nadležno je, između ostalog, za sljedeće: davanje mišljenja o usklađenosti određenog postupanja dužnosnika s Kodeksom ponašanja na vlastiti zahtjev dužnosnika, njemu neposredno nadređene osobe ili zahtjev Ureda predsjednika Vlade; donošenje općih smjernica i pojedinačnih smjernica o pitanjima vezanim uz sadržaj i primjenu Kodeksa ponašanja; promicanje etičkih standarda u izvršnoj vlasti, praćenje primjene propisa iz područja suzbijanja korupcije i etičkog postupanja dužnosnika u tijelima izvršne vlasti, pružanje povjerljivih savjeta itd. Nadležna su tijela potvrdila da se svaki član Vijeća za provedbu izuzima iz odlučivanja u slučaju sukoba interesa ili sumnje na narušavanje nepristranosti.
17. GRECO pozdravlja usvajanje Kodeksa ponašanja u odnosu na nositelje najviših dužnosti izvršne vlasti, kao i uspostavu Vijeća za provedbu Kodeksa ponašanja državnih dužnosnika u tijelima vlasti radi nadzora usklađenosti i primjene istog (Vijeće za provedbu). U pogledu dijela i. preporuke, GRECO očekuje da će se uz Kodeks ponašanja pružiti jasne smjernice kako bi se isti smatrao potpuno provedenim. U pogledu dijela ii. preporuke, GRECO smatra da je prerano ocjenjivati učinkoviti nadzor Vijeća za provedbu, kao i provedbu tog dijela zahtjeva, s obzirom na nedavnu uspostavu i konstituiranje istog. U ovim okolnostima GRECO smatra da su oba dijela preporuke djelomično ispoštovana.
18. GRECO zaključuje da je preporuka ii. djelomično provedena.

---

<sup>6</sup> [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2022\\_05\\_54\\_701.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2022_05_54_701.html)

<sup>7</sup> Pet članova čine dvije osobe iz reda državnih dužnosnika izvršne vlasti (odnosno jedan potpredsjednik Vlade i jedan državni tajnik), jedna osoba iz reda rukovodećih državnih službenika u tijelima izvršne vlasti u čijoj je nadležnosti područje sprječavanja korupcije, etike u javnoj upravi ili upravljanja u tijelima izvršne vlasti te dvije vanjske osobe iz reda u javnosti priznatih stručnjaka u području sprječavanja korupcije i etike u javnom sektoru.

### **Preporuka iii.**

19. *GRECO je preporučio: i. da se osigura sustavno informiranje nositelja najviših dužnosti izvršne vlasti o pitanjima integriteta nakon preuzimanja dužnosti i u određenim vremenskim razmacima nakon toga te ii. da se za njih uspostavi povjerljivo savjetovanje o pitanjima integriteta.*
20. GRECO podsjeća da ova preporuka nije bila provedena. Poduzele bi se mjere za jačanje etike PTEF-ova.
21. Hrvatske vlasti izvijestile su da je 5. srpnja 2023. Vijeće za provedbu održalo prvi edukativni i informativni sastanak s predsjednikom Vlade i članovima Vlade. Tijekom informativnog sastanka, čija je video snimka dostupna na internetu<sup>8</sup>, članovi Vlade upoznati su sa svrhom i primjenom Kodeksa ponašanja, svojim obvezama kao i ulogom Vijeća za provedbu. Organizirana su dva dodatna informativna sastanka za državne tajnike i čelnike državnih upravnih organizacija, koje je Vlada imenovala u studenom 2023., a četvrti je sastanak održan 14. veljače 2024. Vijeće je također odgovorno za pružanje povjerljivih savjeta o pitanjima vezanim za očuvanje i jačanje integriteta i etičkog postupanja dužnosnika.
22. GRECO prima na znanje da su 2023. godine održana tri informativna sastanka s nositeljima najviših dužnosti izvršne vlasti, te jedan 2024. godine. GRECO potiče nadležna tijela da zadrže zamah i nastave s organiziranjem sustavnih informiranja o pitanjima integriteta u 2024. godini kako bi se dio i. preporuke mogao smatrati u potpunosti provedenim. U pogledu dijela ii. preporuke, GRECO prima na znanje da je Vijeće za provedbu ovlašteno pružati povjerljive savjete nositeljima najviših dužnosti izvršne vlasti. Međutim, GRECO smatra da spajanje uloga povjerenih Vijeću za provedbu, koje je, uz pružanje savjeta PTEF-ovima, odgovorno za nadzor i provedbu Kodeksa ponašanja, dovodi do sumnje u njegovu nepristranost te percepcije sukoba interesa kada se radi o istom pitanju u odnosu na istog PTEF-a. Iz tog razloga GRECO smatra da je zadatke i ulogu Vijeća za provedbu potrebno revidirati te da je dio ii. preporuke djelomično proveden.
23. GRECO zaključuje da je preporuka iii. djelomično provedena.

### **Preporuka iv.**

24. *GRECO je preporučio poduzimanje mjera za jačanje provedbe odluka koje donosi Povjerenik za informiranje u skladu sa Zakonom o pravu na pristup informacijama.*
25. GRECO podsjeća da ova preporuka nije bila provedena. Izmjene i dopune Zakona o pravu na pristup informacijama upućene su u saborsku proceduru.

---

<sup>8</sup> <https://mpu.gov.hr/ustrojstvo/uprava-za-ljudska-prava-nacionalne-manjine-i-etiku/etika-24739/vijece-za-provedbu-kodeksa-ponasanja-drzavnih-duznosnika-u-tijelima-izvrsne-vlasti/edukacije-vijeca-za-kodeks/27192>

26. Hrvatske vlasti izvijestile su da je izmjenama i dopunama Zakona o pravu na pristup informacijama<sup>9</sup>, koje su stupile na snagu u lipnju 2022., propisano da su odluke Povjerenika za informiranje, kojima se omogućuje pristup informacijama, i odluke kojima se tijelu javne vlasti nalaže rješavanje zahtjeva za informacijama, obvezujuće i provedive, bez pribjegavanja ikakvim pravnim lijekovima. Provedbu vodi Povjerenik za informiranje, koji je ovlašten izreći novčanu kaznu odgovornoj osobi tijela javne vlasti u slučaju nepoštivanja odluke. Novčana se kazna naplaćuje obustavom (isplate dijela) plaće odgovorne osobe.
27. GRECO pozdravlja činjenicu da je Povjereniku za informiranje dodijeljena ovlast da svoje odluke provodi izricanjem novčanih kazni odgovornoj osobi tijela javne vlasti koja ih ne poštuje. GRECO očekuje da će novčane kazne biti učinkovite, razmjerne i odvraćajuće te da će pridonijeti jačanju provedbe odluka Povjerenika za informiranje u praksi.
28. GRECO zaključuje da je preporuka iv. provedena na zadovoljavajući način.

#### **Preporuka v.**

29. *GRECO je preporučio da se i. uvedu pravila o načinu kontaktiranja nositelja najviših dužnosti izvršne vlasti s lobistima i trećim stranama koje žele utjecati na zakonodavne i druge Vladine aktivnosti; i ii. objavljuje dovoljno informacija o svrsi ovih kontakata, kao što su identitet osobe (ili više njih) s kojom je (ili u čije je ime) održan sastanak (ili više njih) i specifične teme razgovora.*
30. GRECO podsjeća da ova preporuka nije bila provedena. Osnovana je interdisciplinarna radna skupina zadužena za razvoj novog pravnog okvira za reguliranje lobiranja.
31. Hrvatske vlasti izvijestile su da je Zakon o lobiranju u Saboru prihvaćen u prvom čitanju 7. veljače 2024. godine, te se očekuje da će doći do konačnog usvajanja<sup>10</sup>. Prema zakonu, lobisti su dužni podnijeti zahtjev za upis u registar lobista koji će uspostaviti i voditi Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa (Povjerenstvo). Lobisti imaju pravo baviti se lobiranjem tek po primitku pozitivnog rješenja Povjerenstva o registraciji. Podatci iz registra lobista bit će javno dostupni. Prilikom najave lobiranja, lobisti su dužni predstaviti se lobiranim osobama, dokazati da su upisani u registar lobista, te navesti svrhu i cilj lobiranja, kao i korisnika lobiranja. U pogledu obveze izvještavanja, lobisti su dužni podnijeti izvješće o provedenim lobiranjima jednom godišnje, do 31. ožujka svake godine za prethodnu godinu. Povjerenstvo može na vlastitu inicijativu provjeriti istinitost podataka sadržanih u izvješćima lobista. Zakonom su predviđene sankcije, poput pisanog upozorenja, zabrane obavljanja lobiranja na određeno vrijeme, novčane sankcije i brisanja iz registra lobista, koje se mogu izreći u slučaju kršenja njegovih odredbi.
32. Prema članku 7. Zakona o lobiranju, koji propisuje obveze lobiranih osoba, uključujući i nositelje najviših dužnosti izvršne vlasti, lobirane osobe mogu pristati komunicirati s

---

<sup>9</sup> [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2022\\_06\\_69\\_1025.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2022_06_69_1025.html)

<sup>10</sup> Neposredno prije usvajanja ovog izvješća, hrvatske su vlasti dostavile obavijest o konačnom usvajanju Zakona o lobiranju dana 14. ožujka 2024.



lobistima samo nakon prethodne provjere upisa lobista u registar lobista. Lobirane osobe dužne su postupati s dužnom pažnjom u odnosu na podatke koji predstavljaju poslovnu tajnu ili druge povjerljive podatke, a koje su saznale tijekom lobiranja. Dužne su odbiti daljnju komunikaciju s lobistima ako procijene da se predmet lobiranja odnosi na interes koji je suprotan ustavnim načelima ili javnom interesu ili da se odnosi na protupravno postupanje ili propust, odnosno ako je postupanje lobista protupravno. Nadalje, prema članku 22. Zakona o lobiranju, lobiranim je osobama u razdoblju od 18 mjeseci nakon prestanka dužnosti ili službe zabranjeno lobirati u odnosu na tijelo zakonodavne ili izvršne vlasti, tijelo državne uprave odnosno tijelo jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave u kojem su obavljala dužnost ili službu. Članak 18. Kodeksa ponašanja državnih dužnosnika u tijelima izvršne vlasti navodi da su državni dužnosnici prilikom kontakata s trećim osobama dužni paziti da se ne dovedu u situaciju sukoba interesa te da ne dovedu druge u situaciju sukoba interesa. O važnim sastancima s trećim osobama javnost se obavještava na mrežnim stranicama tijela u kojem dužnosnici obnašaju dužnost odnosno putem društvenih mreža.

33. GRECO prima na znanje Zakon o lobiranju, čije se konačno usvajanje očekuje<sup>11</sup>, a koji primarno regulira djelatnost lobista. Osim toga, u kombinaciji s odredbama Kodeksa ponašanja, Zakon o lobiranju uvodi određene obveze u pogledu interakcije nositelja najviših dužnosti izvršne vlasti i lobista (npr. obvezu odbijanja daljnje komunikacije s lobistima o pitanjima koja su suprotna ustavnim načelima i javnom interesu, obvezu izbjegavanja nastanka bilo kakvog sukoba interesa te obvezu suzdržavanja od lobiranja u području u kojem su nositelji najviših dužnosti izvršne vlasti obnašali dužnost u razdoblju od 18 mjeseci nakon prestanka dužnosti). Ovo su pozitivni pomaci, na temelju čega će se dio i. preporuke smatrati usvojenim na zadovoljavajući način nakon stupanja na snagu Zakona o lobiranju. U pogledu dijela ii. preporuke, Kodeks ponašanja zahtijeva da se samo važni sastanci s trećim stranama objave javnosti. GRECO izražava zabrinutost s obzirom na činjenicu da takva odredba daje široku diskrecijsku slobodu PTEF-ovima da odlučuju o „važnim sastancima“ koji će biti objavljeni, te GRECO zagovara objavljivanje svih sastanaka između nositelja najviših dužnosti izvršne vlasti i lobista, odnosno drugih trećih strana. Osim toga, nadležna tijela tek trebaju doista započeti s javnim objavljivanjem predmetnih sastanaka, u skladu sa zahtjevima dijela ii. preporuke. Ne može se reći da je ova preporuka u potpunosti ispoštovana, ali djelomično jest.

34. GRECO zaključuje da je preporuka v. djelomično provedena.

#### **Preporuka vi.**

35. *GRECO je preporučio uvođenje obveze „ad hoc“ prijavljivanja sukoba između privatnih interesa i službenih dužnosti za nositelje najviših dužnosti izvršne vlasti, kada do takvih situacija dođe.*

36. GRECO podsjeća da je ova preporuka djelomično provedena na temelju novog Prijedloga Zakona o sprječavanju sukoba interesa, čije će se odredbe ocijeniti nakon što ga Sabor usvoji.

---

<sup>11</sup> Do stupanja na snagu Zakona o lobiranju, koji je usvojen 14. ožujka 2024., a njegov konačni sadržaj ocijenit će se u sljedećem Izvješću o sukladnosti.



37. Hrvatske vlasti izvijestile su da se Zakon o sprječavanju sukoba interesa<sup>12</sup>, koji je stupio na snagu u prosincu 2021. godine, između ostalih javnih dužnosnika odnosi i na nositelje najviših dužnosti izvršne vlasti. Prema članku 2., sukob interesa postoji kada su privatni interesi javnog dužnosnika u suprotnosti s javnim interesom, i to u sljedećim slučajevima: (i) kada privatni interes javnog dužnosnika može utjecati na njegovu nepristranost u obavljanju javne dužnosti (potencijalni sukob interesa) i (ii) kada je privatni interes javnog dužnosnika utjecao ili se osnovano može smatrati da je utjecao na njegovu nepristranost u obavljanju javne dužnosti (stvarni sukob interesa). Člankom 9. nadalje je propisano da ako se pojave okolnosti koje se mogu definirati kao sukob interesa, javni dužnosnik dužan je deklarirati ga na odgovarajući način i razriješiti tako da zaštiti javni interes. Ako nije drukčije propisano zakonom, javni dužnosnici će se izuzeti od donošenja odluka odnosno sudjelovanja u donošenju odluka i sklapanju ugovora koji utječu na njihov vlastiti poslovni interes ili poslovni interes a) s njima povezanih osoba, ili b) poslodavaca kod kojih su bili u radnom odnosu u posljednje dvije godine prije stupanja na dužnost.
38. GRECO pozdravlja stupanje na snagu Zakona o sprječavanju sukoba interesa, čiji je članak 9. uveo obvezu *ad hoc* prijavljivanja sukoba interesa od strane javnih dužnosnika, uključujući nositelje najviših dužnosti izvršne vlasti.
39. GRECO zaključuje da je preporuka vi. provedena na zadovoljavajući način.

#### **Preporuka vii.**

40. *GRECO je preporučio da se prošire ograničenja nakon prestanka dužnosti u odnosu na nositelje najviših dužnosti izvršne vlasti.*
41. GRECO podsjeća da je ova preporuka djelomično provedena na temelju novog Prijedloga Zakona o sprječavanju sukoba interesa, čije će se odredbe ocijeniti nakon što ga Sabor usvoji.
42. Hrvatske vlasti izvijestile su da članak 23. Zakona o sprječavanju sukoba interesa propisuje da javni dužnosnik ne smije prihvatiti imenovanje na upravljačke funkcije u pravnoj osobi s kojom je tijelo javne vlasti u kojem je javni dužnosnik obnašao dužnost za vrijeme obnašanja dužnosti bilo u poslovnom odnosu ili je nad njom obavljao nadzorne funkcije, a nije drukčije propisano posebnim zakonom. Ovo ograničenje vrijedit će 18 mjeseci nakon prestanka dužnosti. Osim toga, pravna osoba ne smije u predmetnom vremenskom razdoblju imenovati, niti zaposliti javnog dužnosnika. Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa dat će suglasnost javnom dužnosniku za imenovanje, izbor i sklapanje ugovora ako iz konkretnih okolnosti određenog slučaja proizlazi da ne postoji sukob interesa. Nadalje, Zakonom o lobiranju propisano je da nositelji najviših dužnosti izvršne vlasti u razdoblju od 18 mjeseci nakon prestanka dužnosti ili službe ne smiju lobirati u odnosu na tijelo zakonodavne ili izvršne vlasti, tijelo državne uprave odnosno tijelo jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave u kojem su obavljali dužnost ili službu (vidjeti stavak 32.).

---

<sup>12</sup> [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2021\\_12\\_143\\_2435.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2021_12_143_2435.html)

43. GRECO pozdravlja činjenicu da je Zakonom o sprječavanju sukoba interesa i novim Zakonom o lobiranju razdoblje mirovanja (*cooling off*) prije nego što nositelji najviših dužnosti izvršne vlasti zasnuju radni odnos u privatnom sektoru produženo na 18 mjeseci. Međutim, činjenica je da je takvo ograničenje nakon prestanka dužnosti ograničeno samo na upravljačke funkcije te da nije prošireno na radni odnos na drugim funkcijama (npr. savjetodavnim). Osim navedenog, opseg ograničenja ostao je istovjetan onom koji je opisan u stavku 78. Evaluacijskog izvješća, odnosno zasnivanje radnog odnosa se ograničava na pravne osobe s kojima je tijelo javne vlasti u kojem su javni dužnosnici obnašali dužnost za vrijeme obnašanja dužnosti bilo u poslovnom odnosu ili je nad njima obavljalo nadzorne funkcije. U tim se okolnostima ne može zaključiti da je ova preporuka ispoštovana u potpunosti, već samo djelomično.

44. GRECO zaključuje da je preporuka vii. djelomično provedena.

#### **Preporuka viii.**

45. *GRECO je preporučio obvezivanje nositelja najviših dužnosti izvršne vlasti na podnošenje izvješća o imovinskom stanju Povjerenstvu za odlučivanje o sukobu interesa na godišnjoj razini.*

46. GRECO podsjeća da je ova preporuka djelomično provedena na temelju novog Prijedloga Zakona o sprječavanju sukoba interesa, čije će se odredbe ocijeniti nakon što ga Sabor usvoji.

47. Hrvatske vlasti izvijestile su da su, sukladno članku 10. Zakona o sprječavanju sukoba interesa, javni dužnosnici obvezni podnijeti Povjerenstvu za odlučivanje o sukobu interesa imovinsku karticu u roku od 30 dana od dana stupanja na dužnost te u roku od 30 dana po prestanku obnašanja dužnosti. Javni dužnosnici koji su ponovno izabrani ili imenovani na istu dužnost obvezni su u roku od 30 dana od dana stupanja na istu dužnost podnijeti imovinsku karticu. Javni dužnosnici koji nastavljaju obnašati dužnost obvezni su do 31. siječnja tekuće godine podnositi imovinske kartice za prethodnu godinu. Naposljetku, javni dužnosnici su, u roku od 15 dana od dana proteka 12 mjeseci od prestanka obnašanja dužnosti, obvezni podnijeti imovinsku karticu.

48. GRECO pozdravlja činjenicu da je Zakonom o sprječavanju sukoba interesa uvedena zakonska obveza podnošenja imovinskih kartica Povjerenstvu za odlučivanje o sukobu interesa od strane nositelja najviših dužnosti izvršne vlasti.

49. GRECO zaključuje da je preporuka viii. provedena na zadovoljavajući način.

#### **Preporuka ix.**

50. *GRECO je preporučio daljnje poboljšanje mogućnosti Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa za dobivanje informacija potrebnih za provjeru podataka iz izvješća o imovinskom stanju (uključujući i davanje ovlasti Povjerenstvu da obveže dužnosnika na dostavljanje traženih podataka).*

51. GRECO podsjeća da je ova preporuka djelomično provedena na temelju novog Prijedloga Zakona o sprječavanju sukoba interesa, čije će se odredbe ocijeniti nakon što ga Sabor usvoji.
52. Hrvatske vlasti izvijestile su da su na traženje Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa (Povjerenstvo) dužnosnici dužni dostaviti dopune, objašnjenja i dokaze o navodima iz podnesene imovinske kartice, u skladu s člankom 12. stavkom 3. i člankom 28. stavkom 1. Zakona o sprječavanju sukoba interesa. Dužnosnici su dužni dostaviti očitovanje na traženje Povjerenstva te potrebne dokaze u određenom roku. Člankom 14. stavkom 1. i člankom 29. stavkom 1. navedenog Zakona propisano je da će Povjerenstvo pokrenuti postupak zbog povrede odredbi o podnošenju imovinske kartice protiv dužnosnika koji ne postupe po njegovu zahtjevu za dostavu dodatnih dokumenata, objašnjenja ili dokaza. Nadalje, člankom 12. stavkom 4. navedenog Zakona propisano je da su na zahtjev Povjerenstva nadležna tijela dužna bez odgode dostaviti zatražene obavijesti i dokaze.
53. GRECO pozdravlja činjenicu da je Zakon o sprječavanju sukoba interesa ovlastio Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa da od dužnosnika zatraži dostavu dokumenata u prilog imovinskim karticama, a u suprotnom će Povjerenstvo pokrenuti postupak zbog kršenja važećih zakonskih odredbi. Osim toga, navedenim je Zakonom Povjerenstvo ovlašteno od nadležnih tijela zatražiti da bez odgode dostave sve obavijesti ili dokaze. U ovim okolnostima, GRECO smatra da je ova preporuka ispoštovana te očekuje da će predmetne ovlasti, zajedno s jačanjem kapaciteta Povjerenstva, omogućiti učinkovito provođenje provjere imovinskih kartica.
54. GRECO zaključuje da je preporuka ix. provedena na zadovoljavajući način.

#### **Preporuka x.**

55. *GRECO je preporučio da se i. postojeće raspoložive sankcije za povrede Zakona o sprječavanju sukoba interesa preispitaju kako bi se osiguralo da za sve povrede Zakona postoje odgovarajuće posljedice i ii. da se razjasni razmjernost sankcija u smislu Zakona.*
56. GRECO podsjeća da je ova preporuka djelomično provedena na temelju novog Prijedloga Zakona o sprječavanju sukoba interesa, čije će se odredbe ocijeniti nakon što ga Sabor usvoji.
57. Hrvatske vlasti izvijestile su da Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa može, uzimajući u obzir načelo razmjernosti, izreći opomenu ili novčanu sankciju za povredu zakonskih odredbi, sukladno članku 48. Zakona o sprječavanju sukoba interesa. Prema članku 49., opomena se može izreći ako je počinjen laki oblik kršenja odredbi Zakona. Ako je to primjereno s obzirom na prirodu povrede, Povjerenstvo može dužnosniku naložiti da u određenom roku otkloni uzroke koji su doveli do situacije sukoba interesa, a ako dužnosnik to učini, može obustaviti ili zatvoriti postupak, te Povjerenstvo uzima u obzir izvršenje naloga prilikom izricanja sankcije. Povjerenstvo može izreći novčanu kaznu u iznosu od 4.000 do 40.000 kuna (otprilike 533 do 5.333 eura) vodeći računa o težini i posljedicama povrede. Novčana sankcija izvršit će se obustavom isplate dijela

neto mjesečne plaće dužnosnika ili obustavom na svim primanjima, uz uvjet da navedeno ne može trajati dulje od dvanaest mjeseci, a iznos obuhvaćen obustavom ne smije prelaziti jednu polovinu neto mjesečne plaće dužnosnika. Nadalje, u skladu s člankom 53. Povjerenstvo može izreći novčanu kaznu u iznosu od 2.000 do 10.000 kuna (otprilike 266,5 do 1.332,25 eura) čelniku tijela javne vlasti koji ne dostavi bilo koju informaciju koju je Povjerenstvo zatražilo sukladno članku 42. stavku 5.

58. GRECO napominje da je Zakon o sprječavanju sukoba interesa uveo određene nove prakse: sankcije (tj. opomena i novčana sankcija) se izriču za sve bitne odredbe zakona; novčana sankcija može se izvršiti obustavom isplate ne samo plaće dužnosnika, već i obustavom na svim primanjima; udvostručen je minimalni obvezni iznos novčane sankcije koja se izriče dužnosniku (s 2.000 na 4.000 kuna – s otprilike 265 na 533 eura); sada se može izreći novčana sankcija čelniku tijela javne vlasti koji ne surađuje s Povjerenstvom. Ovo su koraci koji potvrđuju provedbu dijela i. predmetne preporuke.
59. Što se tiče dijela ii. predmetne preporuke, Zakon o sprječavanju sukoba interesa iz 2021. predviđa izricanje samo dviju sankcija (tj. opomena i novčana sankcija), poštujući načelo razmjernosti. Činjenica je da, prije svega, zakon ne propisuje odgovarajuću/adekvatnu ljestvicu sankcija za kršenje njegovih zakonskih odredbi (osim opomene i novčane kazne, što je bio slučaj s prethodnim zakonom koji je ocijenjen u Evaluacijskom izvješću). Kao drugo, Zakon, ili bilo koje smjernice ili praksa koju je usvojilo Povjerenstvo, ne karakterizira niti klasificira, ali niti ne daje kriterije za „laki oblik” kršenja ili „ozbiljna” kršenja kojima bi se odredilo izricanje bilo koje od sankcija. Kao treće, dok je minimalna novčana sankcija koja se može izreći dužnosniku udvostručena (na 4.000 kuna, otprilike 533 eura), GRECO smatra da je minimalna novčana sankcija koja se može izreći čelniku tijela javne vlasti za nesuradnju s Povjerenstvom (tj. 2.000 kuna, otprilike 265 eura) neadekvatna. Iz navedenih razloga GRECO smatra da je potrebno razjasniti razmjernost sankcija na temelju Zakona, te da ovaj dio preporuke nije ispoštovan, čak ni djelomično.
60. GRECO zaključuje da je preporuka x. djelomično provedena.

#### **Preporuka xi.**

61. *GRECO je preporučio donošenje izmjena i dopuna Zakona o Vladi RH kako bi se ograničio postupovni imunitet članova Vlade tako da se isključe kaznena djela povezana s korupcijom za koja se progon poduzima po službenoj dužnosti.*
62. GRECO podsjeća da ova preporuka nije bila provedena, a nadležna su tijela izrazila namjeru da izmijene postojeće zakonodavstvo kako bi se uskladilo s ovom preporukom.
63. Hrvatske vlasti izvijestile su da, u skladu sa zakonskim izmjenama i dopunama Zakona o Vladi (vidjeti stavak 10.), novi članak 34. stavak 2. navodi da se „protiv člana Vlade može voditi kazneni postupak, bez prethodnog odobrenja Vlade, za koruptivna kaznena djela za koja se progon poduzima po službenoj dužnosti”.
64. GRECO pozdravlja izmjene i dopune Zakona o Vladi Republike Hrvatske, prema kojima članovi Vlade više ne uživaju imunitet protiv kaznenog progona koji se poduzima po službenoj dužnosti za koruptivna kaznena djela.

65. GRECO zaključuje da je preporuka xi. provedena na zadovoljavajući način.

*U pogledu tijela nadležnih za provedbu zakona (policija i granična policija)*

**Preporuka xii.**

66. *GRECO je preporučio i. napuštanje prakse izravnog gotovinskog plaćanja novčanih kazni policijskim službenicima i ii. provedbu sveobuhvatne procjene rizika u policiji za područja i aktivnosti podložne korupciji, kako bi se utvrdili problemi i novi trendovi, te upotrebu dobivenih podataka za proaktivnu izradu strategije integriteta i suzbijanja korupcije u policiji.*
67. GRECO podsjeća da je ova preporuka bila djelomično provedena. Dio i. preporuke ocijenjen je djelomično provedenim jer su policijska tijela odlučila u potpunosti odustati od naplate novčanih kazni u gotovini te je u tijeku provedba mjere za nabavu uređaja koji su potrebni za provedbu te odluke. Dio ii. preporuke nije proveden budući da nije provedena sveobuhvatna procjena rizika u policiji za područja podložna korupciji, a nadležna tijela nisu dostavila nikakve dokazne materijale.
68. Hrvatske vlasti izvijestile su da je, što se tiče dijela i. preporuke, nabavljeno 600 POS uređaja za elektroničko (bezgotovinsko) plaćanje policiji. Ovi uređaji, zajedno s postojećih 116 POS uređaja u policijskoj upravi, omogućili su da se od 1. srpnja 2022. potpuno napusti praksa izravnog plaćanja novčanih kazni u gotovini. Ovaj je pristup doveo do bolje kontrole i nadzora nad sustavom plaćanja novčanih kazni, te je posljedično tome smanjio rizike zlouporabe i potencijalnih koruptivnih radnji policijskih službenika.
69. U vezi s dijelom ii. preporuke, hrvatske se vlasti ponovno pozivaju na plan provedbe antikorupcijskih mjera u policiji koji je usvojen 1. lipnja 2021. godine (vidjeti stavak 40. prethodnog Izvješća o sukladnosti). Nadalje se navodi da je otkrivanje i suzbijanje koruptivnih kaznenih djela jedan od prioriteta sadržanih u Strateškoj procjeni Ravnateljstva policije, koja je temeljni strateški dokument kojim se određuju prioriteti u radu policije. Pokrenut je proces provedbe cjelovite procjene rizika čiji će se rezultati uključiti u Strategiju integriteta i suzbijanja korupcije u policiji do 2024. godine koju će provoditi Služba za unutarnju kontrolu Ministarstva unutarnjih poslova i nadležne jedinice Ravnateljstva policije. Što se tiče utvrđivanja prijetnji, rizika i trendova u određenim područjima podložnim korupciji, nadležna su tijela: (i) provela više kriminalističkih istraga u području korupcije u policiji, koje su rezultirale kaznenim progonom policijskih službenika i rukovoditelja, od zamjenika načelnika policijskih uprava, načelnika odjela, načelnika policijskih postaja, do policijskih inspektora i državnih službenika. U 2023. godini istragom je otkriveno da su policijski službenici odavali povjerljive informacije za financijsku naknadu pojedincima iz kriminalnih krugova; (ii) zaprimila 1.783 pritužbe i anonimne prijave na postupanje policije od 2019. do 2023. godine, koje su istražene kako bi se utvrdile nepravilnosti u radu policijskih službenika; (iii) pokrenula ukupno 2.573 disciplinska postupka protiv policijskih službenika zbog lakših i težih povreda službene dužnosti, te su podnijela kaznene prijave

protiv 400 policijskih službenika i 24 državna službenika (ostali službenici) za ukupno 1.256 kaznenih djela; (iv) ustrojila Odjel za koordinaciju, integritet i prevenciju u sklopu Unutarnje kontrole Ministarstva, koji analizira i utvrđuje stanje profesionalne odgovornosti policijskih službenika i drugih državnih službenika i namještenika Ministarstva, utvrđuje uzroke protupravnog, neprofesionalnog i neetičkog postupanja i radnji te predlaže preventivne mjere čelnicima ustrojstvenih jedinica; te su (v) provela *online* istraživanje u studenom 2023. godine čiji će se podatci koristiti u preventivne svrhe. Neke od poduzetih mjera uključuju pojačani nadzor nad policijskim službenicima na početku, tijekom i na kraju smjene, kao i nadzor nad radom nadzornika; praćenje pojava vezanih uz neuobičajene promjene u ponašanju zaposlenika tijekom rada te antisocijalnog ili neprimjerenog ponašanja izvan posla; povremeno praćenje opravdanosti korištenja podataka iz informacijskog sustava MUP-a, edukacije policijskih službenika.

70. GRECO pozdravlja činjenicu da je od 1. srpnja 2022. prekinuta praksa izravnog plaćanja novčanih kazni policijskim službenicima u gotovini nakon kupnje POS uređaja koji omogućuju elektroničko plaćanje kazni, te smatra da je dio i. preporuke u potpunosti proveden. Što se tiče dijela ii. preporuke, GRECO prima na znanje da nadležna tijela poduzimaju sveobuhvatnu procjenu rizika korištenjem različitih izvora i drugih mjera kako bi se utvrdili rizici i područja podložna korupciji u policiji. To predstavlja korake u dobrom smjeru, koji će se u praksi očitovati kroz izradu Strategije integriteta i suzbijanja korupcije u policiji 2024. godine. U razdoblju prije donošenja predmetnog dokumenta, može se reći da je ovaj dio preporuka djelomično ispoštovan.
71. GRECO zaključuje da je preporuka xii. djelomično provedena.

#### **Preporuka xiii.**

72. *GRECO je preporučio i. da se Etički kodeks policijskih službenika ažurira i da se njime detaljno obuhvate sva relevantna pitanja integriteta (kao što su sukob interesa, darovi, kontakti s trećim stranama, vanjske aktivnosti, postupanje s povjerljivim informacijama), te da bude popraćen priručnikom u kojem se sva pitanja i rizična područja ilustriraju konkretnim primjerima; ii. da se Etički kodeks učini dostupnim javnosti.*
73. GRECO podsjeća da je ova preporuka bila djelomično provedena na temelju izrade nacрта Etičkog kodeksa policijskih službenika. Nacrt je predstavljao prilično općenitu izjavu o načelima koja nisu bila prikladna za usmjeravanje ponašanja policijskih službenika u praksi, a definicije, smjernice i primjeri nisu navedeni u istom.
74. Hrvatske vlasti izvijestile su da je 1. prosinca 2023. usvojen novi Etički kodeks policijskih službenika koji je nakon toga objavljen u Narodnim novinama<sup>13</sup> te na mrežnim stranicama Ministarstva unutarnjih poslova<sup>14</sup> i policije.<sup>15</sup> Svaki policijski službenik dobio je e-poštom obavijest o stupanju na snagu novog Kodeksa i poveznicu za pristup istom.

---

<sup>13</sup> [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2023\\_12\\_145\\_2005.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2023_12_145_2005.html)

<sup>14</sup> <https://mup.gov.hr/gradjani-281562/prituzbe/eticki-kodeks-policijskih-sluzbenika-290138/290138>

<sup>15</sup> <https://policija.gov.hr/o-ravnateljstvu/policijski-propisi/92>

75. Kodeks sadrži definicije pojedinih pojmova (kao što su diskriminacija, sukob interesa, nepotizam, integritet, korupcija i treće strane) i skup etičkih načela (kao što su načela zakonitosti, savjesnosti, profesionalnosti, stručnosti, zaštite ugleda, neovisnosti, povjerljivosti i tajnosti te poštivanje dostojanstva i integriteta građana i drugih službenika). Također utvrđuje pravila ponašanja koja se odnose na primanje darova, beneficija ili prednosti, sukobe interesa (uključujući obvezu prijavljivanja sukoba interesa neposredno nadređenoj osobi), kontakte s trećim stranama, korištenje interneta i društvenih mreža, suzdržavanje od iznošenja podataka koji bi mogli naštetiti ugledu policije ili narušiti povjerenje građana. Kodeks također priznaje policijskom službeniku pravo na zaštitu od uznemiravanja te pravo na savjetodavnu, psihološku prvu pomoć i druge oblike pomoći. Prema članku 3., svaki policijski službenik, pa tako i polaznik Policijske akademije, dužan je poštivati i primjenjivati odredbe Kodeksa u svakodnevnom radu, međusobnim odnosima i odnosima prema građanima.
76. Ured ravnatelja policije, Služba unutarnje kontrole i Policijska akademija trenutno surađuju na izradi priručnika (brošure) koji će konkretnim primjerima ilustrirati sva pitanja iz Etičkog kodeksa i područja podložnih riziku. Priručnik će biti dostavljen svim policijskim službenicima te će se koristiti u svim oblicima stručnog usavršavanja policijskih službenika<sup>16</sup>.
77. GRECO pozdravlja činjenicu da novi Etički kodeks policijskih službenike pokriva određena relevantna pitanja vezana uz integritet, ali druga pitanja nisu obrađena (primjerice, ugošćivanje ili male usluge u naravi, zlouporaba informacija i neovlašteni pristup određenim informacijama, zlouporaba javnih resursa i vanjske aktivnosti, kako je također navedeno u stavcima 144., 145., 147. Evaluacijskog izvješća). Kako bi se dio i. predmetne preporuke smatrao u potpunosti provedenim, GRECO očekuje da će priručnik (brošura) koji se trenutno izrađuje sadržavati objašnjenja načela i pravila navedenih u Kodeksu, kao i praktične primjere iz iskustva policijskih službenika u Hrvatskoj. Nadalje, druga područja ili pitanja podložna korupciji koja bi možda trebala biti obrađena u Etičkom kodeksu utvrdit će se i razjasniti procjenom rizika koja je u tijeku u policiji (vidjeti preporuku xii.). U pogledu dijela ii. predmetne preporuke, GRECO smatra da je u potpunosti proveden zahvaljujući objavi Kodeksa u Narodnim novinama te na relevantnim mrežnim stranicama.
78. GRECO zaključuje da je preporuka xiii. djelomično provedena.

#### **Preporuka xiv.**

79. *GRECO je preporučio da se znatno poboljša temeljno obrazovanje i stručno osposobljavanje i usavršavanje policijskih službenika o pitanjima etike i integriteta, uzimajući u obzir specifičnost njihovih dužnosti i aspekata ranjivosti, kako će se predvidjeti budućim kodeksom ponašanja ili etičkim kodeksom.*

---

<sup>16</sup> Neposredno prije donošenja ovog izvješća, hrvatske su vlasti osigurale da se na mrežnoj stranici Ministarstva unutarnjih poslova objavi Priručnik etičkog ponašanja policijskih službenika (<https://mup.gov.hr/gradjani-281562/prituzbe/eticki-kodeks-policijnija-sluzbenika-290138/290138>), čiji će se sadržaj ocijeniti u sljedećem Izvješću o sukladnosti.



80. GRECO podsjeća da je ova preporuka bila djelomično provedena. Usprkos tome što su pitanja etike i integriteta bila uključena kao obvezni predmet u različitim fazama temeljnog obrazovanja i stručnog osposobljavanja i usavršavanja koje provodi Policijska akademija, potpuna provedba ove preporuke ovisila je o reviziji Etičkog kodeksa policijskih službenika.
81. Hrvatske vlasti izvijestile su da će Policijska akademija uključiti sadržaje iz novog Etičkog kodeksa policijskih službenika i budućeg priručnika u nastavne planove i programe za temeljno obrazovanje, obrazovanje na sveučilišnoj razini, kontinuirano stručno usavršavanje, stručno osposobljavanje i usavršavanje policijskih službenika. Služba za cjeloživotno obrazovanje Policijske akademije upoznavat će policijske službenike s Etičkim kodeksom te im pritom dati primjere situacija u kojima se policijski službenici mogu naći tijekom obavljanja svojih dužnosti. Nadležna tijela nadalje predviđaju da će sadržaj programa osposobljavanja odražavati informacije prikupljene u okviru sveobuhvatne procjene rizika koja je u tijeku.
82. GRECO prima na znanje da nadležna tijela namjeravaju koristiti novi Etički kodeks, dopunjen priručnikom koji će sadržavati praktične smjernice, u temeljnom obrazovanju te stručnom osposobljavanju i usavršavanju policijskih službenika u budućnosti. GRECO očekuje da će se, kako su navela nadležna tijela, predmetno obrazovanje te osposobljavanje i usavršavanje također temeljiti na rizicima koji će biti utvrđeni kao rezultat sveobuhvatne procjene rizika područja i aktivnosti podložnih korupciji u policiji.
83. GRECO zaključuje da je preporuka xiv. djelomično provedena.

**Preporuka xv.**

84. *GRECO je preporučio da se istraže mogućnosti za daljnje poboljšanje postojećih postupaka imenovanja i napredovanja u policiji, s ciljem poboljšanja objektivnosti i transparentnosti odluka, posvećujući posebnu pozornost zastupljenosti žena u policiji na svim razinama.*
85. GRECO podsjeća da ova preporuka nije bila provedena. Nisu poduzete nikakve mjere za rješavanje problema u vezi s nedostatkom objektivnosti i transparentnosti, uključujući u pogledu imenovanja glavnog ravnatelja te zamjenika i pomoćnika glavnog ravnatelja. Usprkos tome što je broj žena polako rastao, nije provedena nikakva revizija kako bi se sagledale mogućnosti za poboljšanje zastupljenosti žena u policiji na svim razinama.
86. Hrvatske vlasti dostavile su izvješće s tekstem na jednoj i pol stranici koje uključuje kratku analizu postupka imenovanja i odabira policijskih službenika na upravljačkim funkcijama u Sloveniji, Njemačkoj i Austriji, na kraju kojeg se zaključuje da se postupak izbora policijskih službenika na upravljačkim funkcijama u Hrvatskoj ne razlikuje u značajnoj mjeri od sličnih postupaka koji se provode u drugim državama članicama Europske unije. Osim toga, hrvatske vlasti navode da su postupci imenovanja i napredovanja policijskih službenika dovoljno standardizirani te da su u tom smislu poduzete sve potrebne radnje. Tako je u ovom izvještajnom razdoblju proveden javni natječaj za imenovanje ravnatelja policije, dva interna natječaja za imenovanje zamjenika glavnog ravnatelja, interni natječaj za imenovanje pomoćnika glavnog

ravnatelja – načelnika Uprave za javni red i sigurnost, 20 internih natječaja za imenovanje načelnika policijskih uprava, te 69 internih natječaja za imenovanje načelnika policijskih postaja. Sukladno Zakonu o policiji, osnovana su peteročlana povjerenstva za odabir koja čine predstavnici policijskih službenika na upravljačkoj razini te na višoj i nižoj razini, predstavnici ustrojstvene jedinice nadležne za ljudske potencijale te predstavnici sindikata. Povjerenstva za odabir obavila su testiranje i razgovore s kandidatima prijavljenima na natječaje. Svaki član povjerenstava za odabir samostalno je ocjenjivao svakog kandidata. Na temelju prosječne ocjene svih članova povjerenstva dodijeljena je ocjena svakom pojedinom kandidatu, te je prema broju bodova za svakog kandidata sastavljena rang lista. Za svaku upravljačku funkciju odabrani su kandidati koji su ostvarili najveći broj bodova. Dok se na zakonitost odluka Ministarstva unutarnjih poslova u postupcima imenovanja policijskih službenika na upravljačke funkcije može uložiti žalba Odboru za državnu službu, nijedan od policijskih službenika koji nisu odabrani nije uložio žalbu na provedbu postupka, odabir i imenovanje kandidata (za razliku od prethodnih natječaja i žalbi koje su podnesene u sklopu istih).

87. U pogledu zastupljenosti žena, nadležna tijela ističu da je Ministarstvo unutarnjih poslova donijelo „Akcijski plan za provedbu Nacionalnog plana za ravnopravnost spolova za razdoblje od 2023. do 2027. godine”. Ciljevi Akcijskog plana su rješavanje postojećih spolnih neravnopravnosti među policijskim službenicima, postizanje uravnoteženog sudjelovanja žena i muškaraca u procesima donošenja odluka, promicanje ravnopravnosti spolova, uklanjanje rodnih stereotipa na radnim mjestima te podizanje svijesti policijskih službenika o potrebi uklanjanja svih oblike nasilja. Akcijski plan uključuje mjere koje se trebaju poduzeti<sup>17</sup>, osobe/subjekte odgovorne za njih te ključne pokazatelje uspješnosti. Akcijski je plan objavljen na mrežnoj stranici Ministarstva unutarnjih poslova, a Koordinator za ravnopravnost spolova Ministarstva unutarnjih poslova priprema godišnje izvješće o provedbi. Nadležna tijela osiguravaju da sva radna mjesta budu jednako dostupna i policajcima i policajkama. Ravnopravnost spolova promiče se i u pozivima za upis u programe na raznim razinama obrazovanja. Tablica u nastavku prikazuje strukturu osoblja po spolu u policiji od 2021. do 2023. godine.

	2021.		2022.		2023.	
	Muško	Žensko	Muško	Žensko	Muško	Žensko
Radna snaga u policiji						
Policijski službenici na upravljačkim funkcijama	3.955	560 (12 %)	3.564	577 (13,93 %)	3.403	561 (14,15 %)
Viši policijski službenici	2.878	1.065 (27 %)	3.215	1.182 (26,88 %)	3.320	1.309 (28,27 %)
Niži policijski službenici	9.660	2.613 (21,29 %)	9.591	2.581 (21,20 %)	9.169	2.571 (21,89 %)
Ukupno	16.493	4.238 (20,44 %)	16.370	4.340 (20,95%)	15.892	4.441 (21,84%)

<sup>17</sup> Neke od predloženih mjera odnose se na: davanje prednosti podzastupljenom spolu u slučaju da postoji više prijavljenih kandidata koji ispunjavaju uvjete za određena radna mjesta, provođenje javne kampanje za poticanje zapošljavanja žena u policiji, provođenje analize o omjeru žena u odnosu na muškarce na upravljačkim funkcijama u policiji jednom u dvije godine, osiguravanje spolne ravnopravnosti pri osnivanju radnih skupina i stručnih povjerenstava, organiziranje seminara za osoblje na upravljačkim funkcijama u Ministarstvu unutarnjih poslova za provedbu politike ravnopravnosti spolova, osiguranje promicanja ravnopravnosti spolova tijekom donošenja zakonskih akata, uvažavanje dobre prakse u području ravnopravnosti spolova itd.

88. GRECO prima na znanje da su nadležna tijela ocijenila i usporedila pravni okvir pojedinih zemalja u odnosu na procese imenovanja i napredovanja u policiji, ali bilo bi poželjno da su nadležna tijela također uzela u obzir nalaze i preporuke GRECO-a u vezi s dotičnim zemljama. Napominje da se imenovanja i napredovanja temelje na natječajnim postupcima, što je rezultiralo time da je kandidat s najvišom ocjenom imenovan/promaknut na upražnjeno radno mjesto. GRECO također pozdravlja činjenicu da je Ministarstvo unutarnjih poslova donijelo akcijski plan za promicanje ravnopravnosti spolova, koji se odnosi i na policiju, te pozdravlja mjere koje su u njemu predložene. GRECO očekuje da će provedba tih mjera dovesti do veće zastupljenosti žena u policiji na svim razinama. U tim okolnostima, smatra se da je ova preporuka provedena na zadovoljavajući način.

89. GRECO zaključuje da je preporuka xv. provedena na zadovoljavajući način.

#### **Preporuka xvi.**

90. *GRECO je preporučio da se provede studija o djelatnostima policijskih službenika nakon napuštanja policijske službe te da se, ako je potrebno s obzirom na rezultate te studije, donesu pravila kako bi se osigurala transparentnost i ograničili rizici za sukob interesa.*

91. GRECO podsjeća da ova preporuka nije bila provedena. Poduzeti su početni koraci za provođenje studije o djelatnostima policijskih službenika nakon napuštanja policijske službe.

92. Hrvatske vlasti izvijestile su da Veleučilište kriminalistike i javne sigurnosti, u suradnji s Upravom za ljudske potencijale i Ravnateljstvom policije, provodi studiju o djelatnostima policijskih službenika nakon napuštanja policijske službe. Do danas je definirana metodologija istraživanja i ciljna skupina, a u tijeku je izrada upitnika i razrada specifičnih aspekata istraživanja.

93. GRECO prima na znanje pozitivne korake koje su nadležna tijela poduzela u provođenju studije o djelatnostima policijskih službenika nakon napuštanja policijske službe. GRECO priželjkuje da će studija biti dovršena u budućnosti i da će nadležna tijela koristiti otkrića ostvarena u okviru iste u odnosu na pitanje trebaju li se razviti određena ograničenja u pogledu djelatnosti nakon napuštanja policijske službe.

94. GRECO zaključuje da je preporuka xvi. djelomično provedena.

#### **Preporuka xvii.**

95. *GRECO je preporučio da se uspostavi obveza policijskog osoblja da prijavljuju povrede integriteta koje uoče pri obavljanju dužnosti.*

96. GRECO podsjeća da ova preporuka nije bila provedena.

97. Hrvatske vlasti navode da se člancima 111. i 112. novog Zakona o državnim službenicima, objavljenog u Narodnim novinama br. 155/23<sup>18</sup>, propisuje više oblika lakih i teških povreda službene dužnosti, uključujući ponašanje državnog službenika protivno Etičkom kodeksu državnih službenika. Prema članku 111. stavku 11. Zakona o državnim službenicima, „nepodnošenje pisanog prijedloga za pokretanje postupka zbog lake povrede službene dužnosti odnosno neobavješćavanje čelnika tijela o teškoj povredi službene dužnosti podređenog državnog službenika” smatra se lakom povredom službene dužnosti. Člankom 1. stavkom 3. Zakona o policiji propisano je da se na pitanja koja nisu uređena tim Zakonom te koja se odnose na policijske službenike primjenjuju propisi o državnim službenicima. Nadležna tijela tako navode da je obveza državnih službenika da prijave povrede integriteta primjenjiva i na policijske službenike. Osim toga, hrvatske vlasti izvijestile su da će budućim izmjenama i dopunama Zakona o policiji, koje se planiraju za razdoblje od 2024. do 2025. godine, biti izričito propisana obveza policijskih službenika da prijavljuju neprimjereno ponašanje kojim se narušava integritet.
98. GRECO uvažava napore koje nadležna tijela ulažu u provedbu ove preporuke. GRECO očekuje da će buduće izmjene i dopune Zakona o policiji omogućiti izričiti zahtjev prema kojem će policijsko osoblje biti dužno prijaviti povrede integriteta koje uoče kako bi se ova preporuka smatrala potpuno provedenom.
99. GRECO zaključuje da je preporuka xvii. djelomično provedena.

### III. ZAKLJUČCI

100. **S obzirom na navedeno, GRECO zaključuje da je Hrvatska na zadovoljavajući način provela ili na zadovoljavajući način riješila pitanja iz šest od sedamnaest preporuka sadržanih u Izvješću petog evaluacijskog kruga.** Preostalih jedanaest preporuka djelomično je provedeno.
101. Točnije, preporuke iv., vi., viii., ix., xi. i xv. provedene su na zadovoljavajući način, a preporuke i., ii., iii., v., vii., x., xii., xiii., xiv., xvi. i xvii. djelomično su provedene.
102. Što se tiče najviših dužnosti izvršne vlasti, vidljivi su pozitivni pomaci u raznim područjima. Donesen je kodeks ponašanja nositelja najviših dužnosti izvršne vlasti, a Vijeće za provedbu Kodeksa ponašanja državnih dužnosnika u tijelima izvršne vlasti zaduženo je za nadzor nad poštivanjem istog. Uvest će se određene obveze o interakciji nositelja najviših dužnosti izvršne vlasti s lobistima i trećim stranama koje žele utjecati na Vladine zakonodavne i druge aktivnosti. Nositelji najviših dužnosti izvršne vlasti informirani su o pitanjima integriteta u 2023. godini. Posebni savjetnici i osobe koje rade u savjetodavnoj ulozi, čiji su osobni podatci objavljeni na internetu, dužne su potpisati izjavu o interesima i nepristranosti prilikom imenovanja, čime preuzimaju određene obveze u vezi sa sukobom interesa i korištenjem povjerljivih informacija. Proširen je djelokrug ovlasti Povjerenika za informiranje kako bi se osiguralo izvršavanje Povjerenikovih odluka. Zakonom o sprječavanju sukoba interesa uvedena je obveza *ad*

---

<sup>18</sup> [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2023\\_12\\_155\\_2358.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2023_12_155_2358.html)

*hoc* prijavljivanja sukoba interesa za nositelje najviših dužnosti izvršne vlasti, koji su također obvezni podnijeti imovinsku karticu jednom godišnje. S druge strane, Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa ovlašteno je da od dužnosnika zatraži dokaze potrebne za provjeru podataka iz imovinske kartice. Članovi Vlade više ne uživaju imunitet protiv kaznenog progona koji se poduzima po službenoj dužnosti za koruptivna kaznena djela. S tim u vezi, potrebno je uložiti više napora u provedbi određenih preporuka koje nisu bile u potpunosti provedene, a posebice u odnosu na: provođenje provjera integriteta posebnih savjetnika; objavljivanja dovoljno informacija o sastancima nositelja najviših dužnosti izvršne vlasti s lobistima i trećim osobama; proširenje opsega ograničenja nakon prestanka dužnosti koja se primjenjuju na nositelje najviših dužnosti izvršne vlasti; razjašnjavanje razmjernosti sankcija za povrede prema Zakonu o sprječavanju sukoba interesa; te osiguravanje da nedavno usvojeni Kodeks ponašanja bude popraćen odgovarajućim alatima/mehanizmima za usmjeravanje i savjetovanje.

103. Što se tiče tijela nadležnih za provedbu zakona, ostvaren je primjetan napredak u provedbi preporuka koje nisu bile u potpunosti provedene. Pozdravlja se činjenicu da je od srpnja 2022. godine obustavljena praksa izravnog plaćanja novčanih kazni policijskim službenicima u gotovini zahvaljujući uvođenju mogućnosti elektroničkog plaćanja istih. U tijeku je provedba cjelovite procjene rizika područja i aktivnosti podložnih riziku u policiji, što će rezultirati usvajanjem Strategije integriteta i suzbijanja korupcije u policiji. U prosincu 2023. godine na snagu je stupio novi Etički kodeks policijskih službenika koji je javno objavljen. U tijeku je izrada priručnika koji će sadržavati praktične primjere i ilustracije, a koji će se kasnije koristiti u organizaciji temeljnog obrazovanja te stručnog osposobljavanja i usavršavanja policijskih službenika o pitanjima etike i integriteta. Započela je provedba studije o djelatnostima policijskih službenika nakon napuštanja policijske službe, a nadležna tijela namjeravaju u Zakon o policiji uvesti izričit zahtjev da policijski službenici prijavljuju povrede integriteta koje uoče pri obavljanju dužnosti.
104. S obzirom na gore navedeno, GRECO zaključuje da Hrvatska nije u dovoljnoj mjeri pokazala sukladnost s preporukama iz Izvješća petog evaluacijskog kruga, u smislu izmijenjenog pravila 31. *bis*, stavka 10. Pravila postupanja GRECO-a. GRECO stoga odlučuje primijeniti izmijenjeno Pravilo 32. stavak 2. točku i. te poziva voditelja delegacije Republike Hrvatske da podnese izvješće o napretku u provedbi preostalih preporuka (odnosno preporuka i.-iii., v., vii., x. te xii.-xvii.) do 31. ožujka 2025. godine.
105. Nadalje, u skladu s izmijenjenim Pravilom 32. stavkom 2. točkom ii.b, GRECO poziva Predsjednika Statutarnog odbora da pošalje dopis, uz jedan primjerak za voditelja delegacije Republike Hrvatske, stalnom predstavniku Republike Hrvatske pri Vijeću Europe, skrećući pozornost na nesukladnost s relevantnim preporukama i potrebu poduzimanja odlučnih radnji u svrhu što skorijeg postizanja daljnjeg primjetnog napretka.
106. Naposljetku, GRECO poziva hrvatska nadležna tijela da što prije odobre objavu izvješća, da ga prevedu na nacionalni jezik i učine prijevod javno dostupnim.