

PETI EVALUACIJSKI KRUG

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

DODATAK DRUGOM IZVJEŠĆU O SUKLADNOSTI

HRVATSKA



Usvojeno od strane GRECO-a
na 101. plenarnoj sjednici (Strasbourg, 18. - 21. studenoga 2025.)

I. UVOD

1. Peti evaluacijski krug GRECO-a bavi se „sprječavanjem korupcije i promicanjem integriteta u središnjoj izvršnoj vlasti (najviše izvršne dužnosti) i tijelima nadležnim za provedbu zakona”.
2. U ovome Dodatku drugom izvješću o sukladnosti ocjenjuju se 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 odobrila Republika Hrvatska. GRECO je na svojoj 89. plenarnoj sjednici (3. prosinca 2021.) usvojio odgovarajuće Izvješće o sukladnosti i objavio ga 22. prosinca 2021., nakon što ga je odobrila Republika Hrvatska. GRECO je usvojio Drugo izvješće o sukladnosti na svojoj 96. plenarnoj sjednici (22. ožujka 2024.) i objavio ga 24. lipnja 2024., nakon što ga je odobrila Republika Hrvatska.
3. U skladu s Pravilima postupanja GRECO-a¹ hrvatske su vlasti dostavile Situacijsko izvješće o mjerama poduzetim radi provedbe preporuka. Izvješće je zaprimljeno 24. lipnja 2025. i poslužilo je kao osnova za Dodatak drugom izvješću o sukladnosti.
4. GRECO je odabrao Cipar (za najviše dužnosti izvršne vlasti) i Gruziju (za tijela nadležna za provedbu zakona) kao članice koje će imenovati izvjestitelje za postupak ocjenjivanja sukladnosti. Imenovani izvjestitelji bili su Alexia Kalispera u ime Cipra i Giorgi Bagdavadze u ime Gruzije. U izradi Dodatka drugom izvješću o sukladnosti pomoglo im je Tajništvo GRECO-a.

II. ANALIZA

5. U Evaluacijskom izvješću GRECO je Hrvatskoj uputio 17 preporuka. U Drugom izvješću o sukladnosti GRECO je zaključio da su preporuke iv., vi., viii., ix., xi. i xv. provedene na zadovoljavajući način, a preporuke i., ii., iii., v., vii., x., xii., xiii., xiv., xvi. i xvii. djelomično provedene. U nastavku se ispituje sukladnost s preporukama koje nisu bile u potpunosti provedene.

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

Preporuka i.

6. *GRECO je preporučio da se reguliraju 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.*

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

7. GRECO podsjeća da je ova preporuka ocijenjena djelomično provedenom u Drugom izvješću o sukladnosti. GRECO je primio na znanje da su posebni savjetnici imenovani u skladu s navedenim kriterijima za odabir te da su nakon imenovanja morali potpisati izjavu o interesima i nepristranosti koja sadržava određene obveze. GRECO je također pozdravio objavu imena savjetnika na internetu. Međutim, kako bi se ova preporuka u potpunosti provela, GRECO je zaključio da nedostaju provjere integriteta.
8. Hrvatske vlasti navode da je svrha Izjave o interesima i nepristranosti, koju posebni savjetnici potpisuju kako bi otkrili pojedinosti relevantne za sprječavanje sukoba interesa, osigurati njihov integritet (vidjeti točku 10. Drugog izvješća o sukladnosti) te je stoga dovoljna za potrebe provjere integriteta. Nadležna tijela dodatno naglašavaju da posebni savjetnici nemaju izvršne ovlasti: nisu državni dužnosnici niti državni službenici zaposleni u Vladi ili ministarstvima. Oni nisu u mogućnosti donositi odluke, davati naloge ili upravljati bilo kojim dijelom državne uprave. Oni rade na temelju ugovora o pružanju usluga i nemaju fiksno radno vrijeme. Mnogi od njih rade bez naknade jer imaju druge poslove s punim radnim vremenom. Iz tih razloga provjere integriteta nisu ni potrebne ni izvedive. Osim toga, nije jasno kako bi se takve provjere trebale provoditi.
9. GRECO prima na znanje te argumente i podsjeća da su oni već razmotreni u fazi evaluacije i u ranijim fazama ocjenjivanja sukladnosti. Konkretno, GRECO je istaknuo mogućnost sukoba interesa među osobama koje rade u svojstvu neplaćenog savjetnika za Vladu (vidjeti točke 28.–29. Evaluacijskog izvješća i krajnju bilješku 23.). U drugom izvješću o sukladnosti (točka 11.) GRECO je napomenuo da podnošenje izjave o interesima može poslužiti kao temelj za provedbu provjere integriteta, u odnosu na koju nisu poduzete nikakve mjere, što je i dalje slučaj. Bez ikakvog novog razvoja u tom području preporuka se može smatrati samo djelomično provedenom.
10. GRECO zaključuje da je preporuka i. i dalje djelomično provedena.

Preporuka ii.

11. *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 i provedbe.*
12. GRECO podsjeća da je ova preporuka ocijenjena djelomično provedenom. GRECO je pozdravio donošenje Kodeksa ponašanja državnih dužnosnika u tijelima izvršne vlasti (PTEF), kao i osnivanje Vijeća za provedbu Kodeksa ponašanja državnih dužnosnika u tijelima izvršne vlasti radi nadzora njegova poštovanja i primjene (Vijeće za provedbu). Kako bi se prvi dio preporuke smatrao u potpunosti provedenim, GRECO je pozvao nadležna tijela da Kodeks ponašanja dopune jasnim smjernicama. Kad je riječ o drugom dijelu preporuke, s obzirom na nedavnu uspostavu i konstituiranje Vijeća za provedbu, GRECO je odlučio ocijeniti njegove aktivnosti nadzora i provedbe u kasnijoj fazi.

13. Hrvatske vlasti izvijestile su GRECO da je u razdoblju od 2023. do 2025. Vijeće za provedbu održalo deset sjednica. Sjednice su obuhvaćale donošenje Poslovnika Vijeća, koordinaciju i raspravu o edukativnim aktivnostima te ispitivanje pojedinačnih predmeta, kao što su pritužbe državnih službenika protiv državnih dužnosnika i istrage o tome je li postupanje državnih dužnosnika u skladu s odredbama Kodeksa.² Vijeće je također objavilo dva priopćenja za medije povodom Međunarodnog dana borbe protiv korupcije, naglašavajući načela sadržana u Kodeksu ponašanja.³ Osim toga, provelo je nekoliko edukacija (vidjeti točku 20. u nastavku).
14. Kad je riječ o drugom dijelu preporuke, nadležna tijela navode da Kodeksom ponašanja nisu predviđene sankcije u slučaju povrede njegovih odredaba. Međutim, člankom 29. Kodeksa ponašanja predviđa se mogućnost da se od Vijeća za provedbu zatraži mišljenje o tome predstavlja li određeno postupanje povredu odredaba Kodeksa. To mišljenje mogu zatražiti sami dužnosnici, njima neposredno nadređene osobe ili Ured predsjednika Vlade Republike Hrvatske. U mišljenju se daje pregled primjenjivih odredbi, opis situacije i ocjenu je li došlo do povrede. Ako se utvrdi povreda, mišljenje će sadržavati i preporuku za usklađivanje s Kodeksom. U takvim se slučajevima mišljenje Vijeća za provedbu, zajedno sa svim izdvojenim mišljenjima, dostavlja tijelu izvršne vlasti dotičnog dužnosnika i Vladi. Vijeće za provedbu dosad je utvrdilo povredu Kodeksa ponašanja u tri slučaja. U dvama od tih slučajeva nisu poduzete daljnje mjere protiv dotičnih dužnosnika jer se povrede nisu smatrale teškima. Treći predmet, koji se odnosio na situaciju za koju se moglo smatrati da predstavlja rizik od sukoba interesa, upućen je Povjerenstvu za odlučivanje o sukobu interesa. Nadležna tijela pojašnjavaju da je Vijeće za provedbu preventivno i savjetodavno tijelo koje ne izriče sankcije. Njegova mišljenja imaju za cilj omogućiti dotičnom dužnosniku da ubuduće izbjegne povrede Kodeksa. Istodobno, Vijeće za provedbu blisko surađuje s Povjerenstvom za odlučivanje o sukobu interesa, koje ima ovlast izricanja sankcija. Ostali poslovi Vijeća za provedbu uključuju pružanje povjerljivih savjeta, potporu kroz informiranje i edukaciju; donošenje općih smjernica o primjeni Kodeksa ponašanja; promicanje etičkih standarda; i praćenje primjene propisa u području suzbijanja korupcije i etike.
15. GRECO prima na znanje ove informacije. Kad je riječ o prvom dijelu preporuke, GRECO prima na znanje razne edukativne aktivnosti koje provodi Vijeće za provedbu (ocjenjivat će se u skladu s preporukom iii. u nastavku). Međutim, ne čini se da je izrađen potreban dokument s praktičnim smjernicama o navedenom Kodeksu ponašanja. Naime, u Evaluacijskom izvješću naglašava se potreba za „detaljnim smjernicama koje sadržavaju konkretne primjere vezane za rad Vlade” (točka 41.).
16. Kad je riječ o drugom dijelu preporuke, GRECO primjećuje da Kodeksom ponašanja za PTEF-ove nije predviđen mehanizam sankcioniranja. Mišljenja Vijeća za provedbu da je došlo do povrede Kodeksa ponašanja dostavljaju se tijelu izvršne vlasti dotičnog dužnosnika i Vladi. Bilo kakva mjera poduzeta kao odgovor na ta mišljenja stoga je diskrecijsko pravo navedenih tijela. Postoji potpuni nedostatak jasnoće i transparentnosti u pogledu bilo kakvih sankcija ili korektivnih mjera koje se primjenjuju

² [Ministarstvo pravosuđa i uprave Republike Hrvatske - Sjednice Vijeća za Kodeks](#)

³ Ova priopćenja za medije dostupna su na sljedećim poveznicama: [Izjava za 2023.](#), [izjava za 2024.](#)

u slučaju povreda. GRECO smatra da je ta situacija nezadovoljavajuća sa stajališta dotičnog dužnosnika i učinkovite provedbe pravila ponašanja. GRECO je u točki 41. Evaluacijskog izvješća naglasio da je „važno pozvati PTEF-ove na odgovornost u slučaju povrede tih standarda kako bi se osigurala njihova učinkovitost. Takav bi kodeks stoga trebalo popratiti nekim oblikom provedbe, u skladu sa standardnom praksom GRECO-a.” Nadležna tijela stoga mogu razmotriti navođenje korektivnih mjera koje se mogu primijeniti na dužnosnika koji je povrijedio Kodeks ponašanja, u samom Kodeksu ili u povezanim praktičnim smjernicama. GRECO nadalje prima na znanje da se neka mišljenja Vijeća za provedbu mogu uputiti Povjerenstvu za odlučivanje o sukobu interesa, koje će prema potrebi izreći sankciju. Međutim, GRECO podsjeća da je prethodno kritizirao mehanizam sankcioniranja u skladu sa Zakonom o sprječavanju sukoba interesa (vidjeti točke 92.-94. Evaluacijskog izvješća). Ti nedostaci i dalje nisu otklonjeni (vidjeti preporuku x. u nastavku). GRECO stoga može samo zaključiti da je drugi dio ove preporuke i dalje djelomično proveden.

17. GRECO zaključuje da je preporuka ii. i dalje djelomično provedena.

Preporuka iii.

18. *GRECO je preporučio: (i) da se osigura sustavno 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.*
19. GRECO podsjeća da je ova preporuka ocijenjena djelomično provedenom. GRECO je primio na znanje održavanje nekoliko informativnih sastanaka s najvišim dužnosnicima. Kako bi se prvi dio preporuke smatrao u potpunosti provedenim, takve informativne sastanke trebalo je organizirati sustavno. Kad je riječ o drugom dijelu preporuke, GRECO je izrazio sumnje u vezi s kombinacijom uloga povjerenih Vijeću za provedbu, koje je, uz povjerljivo savjetovanje PTEF-ova, odgovorno za nadzor i provedbu Kodeksa ponašanja. GRECO smatra da je trebalo revidirati poslove i ulogu Vijeća za provedbu.
20. Kad je riječ o prvom dijelu preporuke, hrvatske vlasti obavijestile su GRECO da je u razdoblju od 2023. do 2025. Vijeće za provedbu provelo sedam edukacija posvećenih Kodeksu ponašanja, namijenjenih svim državnim dužnosnicima u tijelima izvršne vlasti. Sudjelovalo je ukupno 103 dužnosnika. Daljnje planirane aktivnosti uključuju zajedničku edukaciju s Vijećem i Povjerenstvom za odlučivanje o sukobu interesa na kojoj će se predstaviti Zakon o lobiranju, kao i tematske edukacije. Vijeće za provedbu namjerava zadržati trenutačnu dinamiku od najmanje dva ciklusa edukacije godišnje. Program edukacije obuhvaća sljedeće teme: etika i integritet državnih službenika; politika prevencije korupcije; sprječavanje sukoba interesa; transparentnost i pristup informacijama; fiskalna odgovornost; koruptivna kaznena djela; lobiranje; zaštita zviždača; javna nabava; mediji i odnosi s građanima. Vijeće za provedbu vodi evidenciju novoimenovanih dužnosnika i u skladu s time organizira informativne sastanke i edukacije. Trenutačno se provodi upitnik kako bi se utvrdile preferencije državnih dužnosnika u pogledu edukacija koje smatraju primarnima za svoj posao. Nakon toga će biti organizirane takve edukacije.

21. Kad je riječ o drugom dijelu preporuke, nadležna tijela naglašavaju da se članovi Vijeća za provedbu imenuju na temelju njihovih vještina, iskustva, stručnih kvaliteta i besprijekornog profesionalnog ponašanja. Osim toga, od članova Vijeća zahtijeva se da se izuzmu iz odlučivanja u situacijama u kojima se smatraju pristranima. Konkretno, člankom 28. stavkom 2. Kodeksa ponašanja propisano je sljedeće: „U slučaju kada Vijeće razmatra predmet koji se odnosi na člana Vijeća iz reda dužnosnika, dužnosnik će se izuzeti iz vijećanja i odlučivanja u svojstvu člana Vijeća.”
22. GRECO prima na znanje ove podneske. GRECO je zadovoljan opsegom i redovitošću edukacija koje provodi Vijeće za provedbu te smatra da je prvi dio preporuke u potpunosti proveden. Kad je riječ o drugom dijelu preporuke, GRECO ponavlja svoje dosljedno stajalište da nije primjereno dodijeliti funkciju savjetovanja tijelu odgovornom za istragu povrede dužnosti i provedbu pravila ponašanja jer to može imati odvrćajući učinak. S obzirom na nadzorne funkcije Vijeća za provedbu, PTEF-ovi bi mogli izbjegavati traženje savjeta od njega kada su suočeni s etičkom dilemom zbog straha od naknadnog postupanja protiv njih. GRECO ističe da je element povjerenja ključan za savjetodavni mehanizam.
23. GRECO zaključuje da je preporuka iii. i dalje djelomično provedena.

Preporuka v.

24. *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 konkretne teme razgovora.*
25. GRECO podsjeća da je ova preporuka ocijenjena djelomično provedenom. Zakon o lobiranju donesen je 14. ožujka 2024. Uvažavajući taj pozitivan razvoj događaja, GRECO je zaključio da će se prvi dio preporuke smatrati provedenim na zadovoljavajući način nakon stupanja na snagu ovog zakona. Kad je riječ o drugom dijelu preporuke, GRECO je izrazio zabrinutost da Kodeks ponašanja za PTEF-ove ostavlja PTEF-ovima široku diskrecijsku ovlast, tražeći od njih da javnosti objave samo „važne” sastanke s trećim stranama. GRECO se stoga zalagao za otkrivanje *svih* sastanaka PTEF-ova i lobista, pozivajući nadležna tijela da dokažu da su takvi sastanci učinkovito objavljeni javnosti.
26. Hrvatske vlasti navode da je Zakon o lobiranju stupio na snagu 1. listopada 2024. Zakonom se prvenstveno uređuje djelatnost lobista i uspostavlja javni registar lobista. Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa (Povjerenstvo) imenovano je nadležnim tijelom za provedbu zakona, nadzor aktivnosti lobiranja i vođenje Registra lobista (udomljenog na posebnoj elektroničkoj platformi). Uz odredbe Kodeksa ponašanja za PTEF-ove, Zakonom se uvode određene obveze u pogledu načina na koji bi osobe na najvišim izvršnim dužnostima trebale surađivati s lobistima. Među njima su obveza odbijanja daljnje komunikacije s lobistima o pitanjima koja su u suprotnosti s ustavnim načelima ili javnim interesima, obveza izbjegavanja sukoba interesa, zabrana lobiranja

tijekom obnašanja dužnosti i obveza nesudjelovanja u aktivnostima lobiranja u istom području 18 mjeseci nakon prestanka dužnosti.

27. Kad je riječ o objavljivanju kontakata s lobistima, nadležna tijela navode da se člankom 18. Kodeksa ponašanja za PTEF-ove zahtijeva da javnost bude obaviještena o važnim sastancima na mrežnim stranicama tijela u kojem dužnosnik obnaša dužnost odnosno putem društvenih mreža. Člankom 19. Kodeksa zahtijeva se objava informacija o službenim putovanjima. Nadležna tijela upućuju i na odredbe Zakona o pravu na pristup informacijama kojima se od tijela javne vlasti zahtijeva da informacije o svojim aktivnostima objavljuju na svojim službenim mrežnim stranicama te da imenuju posebnog službenika za rješavanje zahtjeva za pristup informacijama.
28. Kad je riječ o podizanju svijesti u ovom području, Ministarstvo pravosuđa, uprave i digitalne transformacije izradilo je Vodič za lobiranje⁴ i na svojim službenim mrežnim stranicama izradilo poseban odjeljak o lobiranju.⁵ Predviđene su posebne edukacije za potencijalne lobirane osobe i potencijalne lobiste. Održana su četiri okrugla stola za nositelje izvršne i zakonodavne vlasti na lokalnoj i područnoj (regionalnoj) razini.
29. GRECO prima na znanje ove informacije i pozdravlja stupanje na snagu Zakona o lobiranju. Uzimajući u obzir obveze nametnute PTEF-ovima u tom području na temelju navedenog Zakona i Kodeksa ponašanja, GRECO smatra da je prvi dio preporuke ispunjen. Međutim, kad je riječ o drugom dijelu preporuke, GRECO napominje da se primjenjivim pravilima i povezanim materijalima ne pružaju smjernice o opsegu informacija koje bi PTEF-ovi trebali objaviti o svojim sastancima s lobistima. Njima se ne predviđaju ni kriteriji za utvrđivanje koji su sastanci dovoljno važni za objavu. Međutim, GRECO ponovno ističe važnost objavljivanja svih sastanaka radi veće transparentnosti⁶, posebno s obzirom na to da registar sadržava podatke o lobistima, a ne o sastancima koji su se održali. Nadalje, iako lobisti moraju svake godine izvješćivati Povjerenstvo o svojim aktivnostima, uključujući o osobama s kojima se sastaju, ta se izvješća neće objavljivati. Naposljetku, nadležna tijela ne navode nikakve primjere objave takvih informacija na službenim mrežnim stranicama odgovarajućih tijela ili drugdje. Stoga se taj dio preporuke smatra djelomično provedenim.
30. GRECO zaključuje da je preporuka v. i dalje djelomično provedena.

Preporuka vii.

31. *GRECO je preporučio da se prošire ograničenja nakon prestanka dužnosti u odnosu na nositelje najviših dužnosti izvršne vlasti.*

⁴https://mpudt.gov.hr/UserDocsImages//slike/Istaknute%20teme/Lobiranje//Lobiranje%20-%20vodi%C4%8D_eng.pdf

⁵ <https://mpudt.gov.hr/lobbying/28246>

⁶ U Smjernicama OECD-a o lobiranju, kako su revidirane 2024., preporučuje se da se pravodobne, sveobuhvatne i detaljne informacije o svim aktivnostima lobiranja učine javno dostupnima na internetu i lako dostupnima, u formatu otvorenih podataka koji se može ponovno upotrijebiti za javni nadzor. Vidjeti i [Izješće EK-a o vladavini prava \(2024.\)](#), str. 18., bilješku 114. i [Izješće EK-a o vladavini prava \(2025.\)](#), str. 10.

32. GRECO podsjeća da je ova preporuka ocijenjena djelomično provedenom. Zakonom o sprječavanju sukoba interesa i novim Zakonom o lobiranju razdoblje ograničenja zapošljavanja u privatnom sektoru za nositelje najviših dužnosti izvršne vlasti produljeno je na 18 mjeseci.⁷ Iako pozdravlja taj razvoj događaja, GRECO je primijetio da je takvo ograničenje nakon prestanka dužnosti ograničeno samo na upravljačke funkcije, a nije prošireno na zapošljavanje na drugim funkcijama (npr. savjetodavne prirode). Osim toga, opseg ograničenja ostao je isti kao što je opisano u točki 78. Evaluacijskog izvješća, odnosno ograničeno je zapošljavanje u pravnim osobama s kojima je tijelo javne vlasti u kojem je obveznik obnašao dužnost za vrijeme obnašanja dužnosti bilo u poslovnom odnosu ili je nad njima obavljalo nadzorne funkcije.
33. Hrvatske vlasti izvijestile su da nisu donesene daljnje zakonodavne izmjene. Međutim, uloženi su dodatni napor kako bi se podigla svijest obveznika Zakona o sprječavanju sukoba interesa. Konkretno, Povjerenstvo je izradilo Vodič koji je nedavno ažuriran kako bi uključivao primjere iz prakse Povjerenstva. U razdoblju od 2022. do 2024. održano je ukupno 40 edukacija za sve kategorije dužnosnika; za razdoblje od 2025. do 2027. planirane su 42 edukacije.
34. GRECO prima na znanje ove informacije i pozdravlja izradu dodatnih smjernica o ograničenjima nakon prestanka dužnosti, među ostalim na temelju prakse Povjerenstva. GRECO, međutim, napominje da je opseg ograničenja nakon prestanka dužnosti i dalje jednak onome koji je prethodno ocijenjen. GRECO izražava žaljenje zbog toga što njegova zabrinutost izražena u Evaluacijskom izvješću i Drugom izvješću o sukladnosti (vidjeti prethodnu točku 32.) nije adresirana.
35. GRECO zaključuje da je preporuka vii. i dalje djelomično provedena.

Preporuka x.

36. *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.*
37. GRECO podsjeća da je ta preporuka ocijenjena djelomično provedenom. GRECO je smatrao da je prvi dio preporuke ispunjen utoliko što su uvedene sankcije za povrede svih bitnih odredbi Zakona o sprječavanju sukoba interesa. Međutim, GRECO je utvrdio da drugi dio preporuke nije proveden jer je potrebno pojasniti razmjernost sankcija predviđenih Zakonom. Kao prvo, zakonom nije utvrđen odgovarajući/odgovarajući raspon sankcija za povrede njegovih zakonskih odredbi (osim opomene i novčane kazne, kako je predviđeno prethodnim zakonom, koji je ispitan u Evaluacijskom izvješću). Drugo, zakonom niti bilo kojim smjernicama ili praksom koje je donijelo Povjerenstvo nisu predviđeni kriteriji za „lakše” ili „teške” povrede na temelju kojih bi se utvrdilo koju

⁷ Člankom 23. Zakona o sprječavanju sukoba interesa propisano je da nositelj javne dužnosti ne smije prihvatiti imenovanje na upravljačke funkcije u pravnoj osobi s kojom je tijelo javne vlasti u kojem je obnašao dužnost za vrijeme obnašanja dužnosti bilo u poslovnom odnosu ili nad njom obavljalo nadzorne funkcije, a nije drukčije propisano posebnim zakonom. Navedeno ograničenje primjenjuje se 18 mjeseci nakon prestanka obavljanja dužnosti. Osim toga, pravnoj osobi nije dopušteno imenovati ili zaposliti javnog dužnosnika u istom razdoblju.

sankciju treba izreći. Treće, GRECO je smatrao da minimalna novčana kazna koja se izriče čelniku tijela javne vlasti zbog nesuradnje s Povjerenstvom (oko 265 eura) nije dovoljna.

38. Hrvatske vlasti izvijestile su da nisu uvedene daljnje zakonodavne izmjene. Međutim, poduzeti su dodatni napor u pogledu podizanja svijesti obveznika Zakona o sprječavanju sukoba interesa (vidjeti prethodnu točku 33.).
39. GRECO prima na znanje ove informacije i izražava žaljenje zbog toga što njegova zabrinutost u pogledu razmjernosti sankcija izražena u Evaluacijskom izvješću i Drugom izvješću o sukladnosti (vidjeti prethodnu točku 37.) nije adresirana.
40. GRECO zaključuje da je preporuka x. i dalje djelomično provedena.

U odnosu na tijela nadležna za provedbu zakona (policija i granična policija)

Preporuka xii.

41. *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.*
42. GRECO podsjeća da je ova preporuka ocijenjena djelomično provedenom. GRECO je smatrao da je prvi dio preporuke ispunjen jer je prekinuta praksa izravne naplate novčanih kazni policijskim službenicima u gotovini. Smatralo se da je drugi dio preporuke djelomično proveden jer su nadležna tijela još uvijek bila u postupku provedbe sveobuhvatne procjene rizika s pomoću različitih izvora i drugih mjera za utvrđivanje rizika i područja podložnih korupciji u policiji.
43. Hrvatske vlasti izvijestile su da je u ožujku 2025. i u skladu s Akcijskim planom za razdoblje 2025.–2027. uz Strategiju sprječavanja korupcije za razdoblje 2021.–2030. Ravnateljstvo policije dovršilo i donijelo procjenu rizika u policiji za područja i aktivnosti podložne korupciji te Plan mjera za jačanje integriteta policije, prevenciju i suzbijanje korupcije u policiji. Dokument sadrži, između ostalog, analizu statističkih i analitičkih podataka o kaznenim prijavama protiv policijskog osoblja. Zaključuje se da su radna mjesta s najvećim rizikom za koruptivna kaznena djela tijekom promatranog razdoblja bila ona najmanje plaćena i radna mjesta koja su uključivala izravan ili neizravan kontakt s financijskim sredstvima. U dokumentu se utvrđuju i sljedeći rizici: zlouporaba položaja i ovlasti; podmićivanje; trgovanje utjecajem; zlouporabu službenih podataka i informacija; i zločinačko udruženje u kontekstu policijske korupcije. Njime se utvrđuju i konkretne mjere za otklanjanje tih rizika, uključujući periodične procjene rizika u područjima podložnim korupciji, nove edukacije, provedbu internog mehanizma izvješćivanja, izmjenju pravnih normi koji se odnose na obvezno izvješćivanje, provedbu sustava ulaska/izlaska za registraciju državljana trećih zemalja, obvezno nošenje kamera

ugrađenih u službene odore i provjere integriteta prije zapošljavanja. Navode se i provedbeni subjekti, načini provedbe i rokovi.

44. GRECO pozdravlja donošenje navedenog Plana mjera za jačanje integriteta policije, prevenciju i suzbijanje korupcije u policiji. Plan se temelji na temeljitoj i sveobuhvatnoj procjeni rizika, a mjere koje se u njemu predlažu relevantne su i konkretne. U njima se odražavaju i mnoge od dugogodišnjih preporuka GRECO-a.
45. GRECO zaključuje da je preporuka xii. provedena na zadovoljavajući način.

Preporuka xiii.

46. *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.*
47. GRECO podsjeća da je ova preporuka ocijenjena djelomično provedenom. Iako je donesen Etički kodeks policijskih službenika, u njemu nisu postojale praktične smjernice s konkretnim primjerima. Stoga se prvi dio preporuke smatrao djelomično provedenim. Budući da je navedeni Etički kodeks objavljen u Narodnim novinama i na institucionalnim mrežnim stranicama, ocijenjeno je da je drugi dio preporuke proveden u potpunosti.
48. Hrvatske vlasti izvijestile su da je Ministarstvo unutarnjih poslova na svojim internetskim stranicama objavilo Priručnik etičkog ponašanja policijskih službenika.⁸ Priručnikom su obuhvaćena područja kao što su primanje darova i usluga, odnos s trećim stranama i sukob interesa. Također skreće pozornost na povjerljivost i tajnost podataka dostupnih policijskim službenicima te neprimjerenost pozivanja na službeni položaj i upotrebe sredstava za rad u privatne svrhe. Svi policijski službenici primili su priručnik putem e-pošte. Koristi se u svim oblicima stručnog osposobljavanja i usavršavanja policijskih službenika. Nadalje, novim Planom mjera (vidjeti prethodnu Preporuku xii.) predviđeno je uključivanje Priručnika u temeljno obrazovanje i prosljeđivanje svim policijskim službenicima dvaput godišnje.
49. GRECO pozdravlja objavu navedenog priručnika uz Etički kodeks policijskih službenika, kao i predanost nadležnih tijela njegovoj redovitoj diseminaciji putem obrazovanja, stručnog osposobljavanja i drugih aktivnosti. GRECO potiče nadležna tijela da priručnik obogate dodatnim, konkretnijim primjerima iz stvarnog života kako se provedbena praksa bude razvijala.
50. GRECO zaključuje da je preporuka xiii. provedena na zadovoljavajući način.

⁸ <https://mup.gov.hr/gradjani-281562/prituzbe/eticki-kodeks-policijnja-sluzbenika-290138/290138>

Preporuka xiv.

51. *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.*
52. GRECO podsjeća da je ova preporuka ocijenjena djelomično provedenom. GRECO je primio na znanje namjeru nadležnih tijela da buduće temeljno obrazovanje policijskih službenika i stručno osposobljavanje i usavršavanje policijskih službenika temelje na novom Etičkom kodeksu i praktičnom priručniku koji tek treba izraditi, kao i na planiranoj procjeni rizika za područja i aktivnosti u policiji podložne korupciji (vidjeti prethodno navedene preporuke xii. i xiii.).
53. Hrvatske vlasti sada izvješćuju da je izrađen praktični priručnik uz Etički kodeks te da je uključen u programe stručnog osposobljavanja i usavršavanja i u kurikulum Policijske akademije. Nadalje, temeljno obrazovanje i stručno osposobljavanje i usavršavanje prilagođeni su kako bi se uzeli u obzir rezultati i zaključci sveobuhvatne procjene rizika.
54. GRECO je zadovoljan što je temeljno obrazovanje i stručno osposobljavanje o integritetu sada usmjereno na praksu i prilagođeno utvrđenim koruptivnim rizicima.
55. GRECO zaključuje da je preporuka xiv. provedena na zadovoljavajući način.

Preporuka xvi.

56. *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.*
57. GRECO podsjeća da je ova preporuka ocijenjena djelomično provedenom. GRECO je primio na znanje da je Veleučilište kriminalistike i javne sigurnosti, u suradnji s Upravom za ljudske potencijale i Ravnateljstvom policije, provodilo studiju o djelatnostima policijskih službenika nakon napuštanja policijske službe.
58. Hrvatske vlasti sada su dostavile tekst studije naslovljene „Djelatnosti policijskih službenika nakon napuštanja policijske službe“, koja je dovršena u studenome 2024. Objavit će se 2025. u časopisu Policija i sigurnost koji izdaje Ministarstvo unutarnjih poslova. U studiji se ispituje udio policijskih službenika zaposlenih kod drugih poslodavaca nakon napuštanja policijske službe u razdoblju od 2021. do 2024., kao i zapošljavanje bivših policijskih službenika u trgovačkim društvima koja su u tom razdoblju najveći dobavljači Ministarstva unutarnjih poslova i drugim poslovnim subjektima. Sadržava i analizu prijava nepravilnosti u radu policijskih službenika nakon što su napustili službu, kao i pregled kaznenih djela koja su policijski službenici počinili u korist vanjskih poslovnih subjekata. Nisu uočene sustavne tendencije koje bi upućivale na zapošljavanje bivših policijskih službenika radi iskorištavanja podataka koje su prikupili tijekom policijske službe u korist novog poslodavca koji posluje s Ministarstvom

unutarnjih poslova. Nisu pronađeni podaci koji bi upućivali na povećani rizik od sukoba interesa koji bi zahtijevao sustavno uređenje ovog područja ili uvođenje praćenja ili suglasnosti za buduće zapošljavanje svih bivših policijskih službenika. Općenito, rezultati analize pokazuju da bi bilo dovoljno skrenuti pozornost na potencijalne rizike u kontekstu prestanka policijske službe tijekom odgovarajućih edukacija te da su daljnja istraživanja u tom području korisna.

59. GRECO prima na znanje da je studija o djelatnostima policijskih službenika nakon napuštanja policijske službe dovršena i da bi trebala biti objavljena 2025. GRECO napominje da se u studiji preporučuje podizanje svijesti, a ne uvođenje propisa u tom području. GRECO također prima na znanje da je program osposobljavanja i usavršavanja policijskih službenika nedavno ažuriran kako bi se uključio novi praktični priručnik koji je priložen Etičkom kodeksu, kao i rezultati nedavne sveobuhvatne analize rizika (vidjeti prethodnu preporuku xiv.). GRECO vjeruje da će pitanja zapošljavanja nakon prestanka policijske službe biti uključena u odgovarajuće osposobljavanje svih policijskih službenika.
60. GRECO zaključuje da je preporuka xvi. provedena na zadovoljavajući način.

Preporuka xvii

61. *GRECO je preporučio da se uspostavi obveza policijskog osoblja da prijavljuju povrede integriteta koje uoče pri obavljanju dužnosti.*
62. GRECO podsjeća da je ova preporuka ocijenjena djelomično provedenom. GRECO je prepoznao napore koje su nadležna tijela uložila u provedbu ove preporuke. Prije svega, novim Zakonom o državnim službenicima uvedena je obveza za državne službenike da prijave povredu dužnosti povezanu s integritetom, koja se primjenjivala i na policijske službenike. Nadalje, uspostavljeni su planovi za izmjenu Zakona o policiji kako bi se od policijskih službenika izričito zahtijevalo da prijave ponašanje kojim se krši integritet. GRECO je iščekivao daljnji razvoj događaja u tom području.
63. Hrvatske vlasti izvijestile su da se u novom praktičnom priručniku priloženom Etičkom kodeksu naglašava obveza policijskih službenika, propisana Zakonom o državnim službenicima, da prijave sve povrede integriteta koja otkriju pri obavljanju svojih dužnosti. Nadalje, ministar unutarnjih poslova osnovao je 28. listopada 2024. radnu skupinu za pripremu nacrtu izmjena i dopuna Zakona o policiji. Jedan je od prijedloga izmjena i dopuna članka 93. Zakona o policiji kako bi se uzela u obzir posebna obveza prijave povrede integriteta iz Zakona o državnim službenicima dodavanjem sljedeće odredbe: „Policijski službenik koji prilikom obavljanja službe dođe do saznanja o mogućoj povredi službene dužnosti koju je počinio drugi policijski službenik dužan ih je prijaviti nadležnom rukovoditelju”. Radna skupina trenutačno dovršava nacrt prijedloga svih izmjena i dopuna Zakona o policiji. Nacrt će zatim biti upućen u daljnju proceduru u skladu s propisanim zakonodavnim postupkom. Osim toga, nadležna tijela upućuju na mehanizam za podnošenje pritužbi koji se odnosi na zaštitu dostojanstva državnih službenika na temelju Kolektivnog ugovora za državne službenike i namještenike iz 2022. Ukazuju i na zakonsku obvezu policijskih službenika da prijavljuju kaznena djela i prekršaje, kao i da prikupljaju informacije o štetnim pojavama, što može uključivati

informacije o korumpiranom ili na drugi način neprimjerenom ponašanju kolega službenika.

64. GRECO pozdravlja činjenicu da se u novom praktičnom priručniku uz Etički kodeks skreće pozornost na obvezu policijskih službenika da prijavljuju povrede integriteta u skladu sa Zakonom o državnim službenicima. GRECO također prima na znanje da nadležna tijela razmatraju uvođenje posebne odredbe u buduće izmjene i dopune Zakona o policiji kako bi se ta obveza dodatno potvrdila. Nadležna tijela možda će htjeti obavijestiti GRECO o svakom novom razvoju događaja u tom pogledu.
65. GRECO zaključuje da je preporuka xvii. provedena na zadovoljavajući način.

III. ZAKLJUČCI

66. **S obzirom na navedeno GRECO zaključuje da je Hrvatska na zadovoljavajući način provela ili riješila jedanaest od sedamnaest preporuka iz sadržanih u Izvješću petog evaluacijskog kruga.** Preostalih šest preporuka djelomično je provedeno.
67. Točnije, preporuke iv., vi., viii., ix., xi-xvii. provedene su na zadovoljavajući način, a preporuke i., ii., iii., v., vii. i x. djelomično su provedene.
68. Kad je riječ o najvišim dužnostima izvršne vlasti, GRECO cijeni edukacije koje provodi Vijeće za provedbu i pozdravlja stupanje na snagu Zakona o lobiranju. Potonjim zakonom i novim Kodeksom ponašanja državnih dužnosnika u tijelima izvršne vlasti uvode se određena pravila o suradnji nositelja najviših dužnosti izvršne vlasti s lobistima i trećim stranama koje žele utjecati na zakonodavne i druge Vladine aktivnosti. Međutim, potrebni su odlučniji naponi kako bi se provele određene neriješene preporuke, koje se posebno odnose na potrebu za: provođenjem provjere integriteta posebnih savjetnika; objavljivanjem dovoljno informacija o sastancima nositelja najviših dužnosti izvršne vlasti s lobistima i trećim stranama; proširenjem opsega ograničenja nakon prestanka dužnosti za nositelje najviših dužnosti izvršne vlasti; razjašnjenjem razmjernosti sankcija za povrede na temelju Zakona o sprječavanju sukoba interesa; te osiguravanjem da nedavno doneseni Kodeks ponašanja bude popraćen odgovarajućim smjernicama i provedbom te da mehanizmi savjetovanja nemaju odvrćajući učinak.
69. Kad je riječ o provedbi zakona, postignut je znatan napredak u većini neriješenih pitanja. Provedena je sveobuhvatna procjena rizika za područja i aktivnosti u policiji sklone korupciji te je donesen Plan mjera za jačanje integriteta policije te za sprječavanje i suzbijanje korupcije. Objavljen je Priručnik etičkog ponašanja policijskih službenika koji je priložen odgovarajućem Etičkom kodeksu. Temeljno obrazovanje i stručno osposobljavanje o integritetu razvijeni su kako bi bili usmjereniji na praksu i prilagođeni utvrđenim koruptivnim rizicima. Završena je studija o djelatnostima policijskih službenika nakon napuštanja policijske službe. Policijski službenici, kao i drugi državni službenici, dužni su prijaviti povredu dužnosti povezanu s integritetom.

70. S obzirom na navedeno GRECO zaključuje da Hrvatska nije u dovoljnoj mjeri ostvarila 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., ii., iii., v., vii. i x.) do 30. studenoga 2026.
71. Nadalje, u skladu s izmijenjenim pravilom 32. stavkom 2. točkom ii.c, GRECO poziva glavnog tajnika Vijeća Europe da pošalje dopis ministru vanjskih poslova Republike Hrvatske, uz jedan primjerak za voditelja delegacije Republike Hrvatske, skrećući pozornost na nesukladnost s relevantnim preporukama i potrebu poduzimanja odlučnih mjera u svrhu što skorijeg postizanja daljnjeg primjetnog napretka.
72. Naposljetku, GRECO poziva hrvatske vlasti da što prije odobre objavu izvješća, prevedu ga na nacionalni jezik i učine prijevod javno dostupnim.