



MONITORING PREPORUKA

IZVJEŠTAJA O VLADAVINI PRAVA ZA 2024. GODINU

U uvodu Izvještaja o vladavini prava za 2024. godinu Europska komisija je ocijenila napredak za šest preporuka za Republiku Hrvatsku koje je dala u Izvještaju iz 2023. godine te je Republici Hrvatskoj dala četiri nove preporuke (koje su zapravo ponovljene preporuke iz 2023. godine). U nastavku je analiza i osvrt na ocjenu napretka u provođenju preporuka Europske komisije.

- Znatn napredak u nastavku strukturnog rada na pitanju plaća sudaca, državnih odvjetnika i sudskog osoblja, uzimajući u obzir europske standarde o resursima i naknadama za pravosudni sustav.

U izvještaju Europske komisije u dijelu o pravosuđu pohvaljuje se znatan napredak u rastu plaća sudaca, državnih odvjetnika i sudskog osoblja. U Izvještaju za 2023. preporučeno je da se povećaju plaće zaposlenima u pravosudnom sektoru, uzimajući u obzir europske standarde. Zaposleni u sektoru pravosuđa nisu bili zadovoljni Vladinim povećanjem osnovica pa je pokrenut tzv. bijeli štrajk u siječnju 2024. Nakon dodatnih pregovora s Vladom dogovoreno je povećanje osnovice plaća sudaca i državnih odvjetnika za 11,5%. Osim povećanja, prilagođeni su i koeficijenti za suce i državne odvjetnike te su im pripisana dodatna materijalna prava. Ipak, predstavnici sudaca su izjavili da su očekivali temeljitije revidiranje zakona kako bi se uveli što objektivniji i dugoročniji kriteriji za određivanje plaća (kao što je indeksacija). Ono što Izvještaj nije spomenuo, a što suci i ostali zaposleni u sektoru često ističu, je i dalje vrlo zastarjela i nekvalitetna oprema mnogih sudova, uključujući i dotrajalost zgrada.

Sudačke plaće uistinu nisu bile visoke u usporedbi s plaćama sudaca u nekim drugim zemljama EU, ali Hrvatska je i bez povećanja plaća za pravosuđe izdvajala značajno veći postotak svog BDP-a od europskog medijana i prosjeka. Nadalje, veliko povećanje primanja sudaca nije potaknulo Vladu da preispita potrebu za boljom transparentnošću i uvođenju jasnijih

ograničenja komercijalnih aktivnosti sudaca (kao što je predložio Predsjednik Vrhovnog suda 2023. godine). Konačno, Hrvatska ima izrazito velik broj sudaca u odnosu na broj stanovnika što odražava nepotrebno kompliciranu strukturu sudova i njihovu brojnost. Sve to ukazuje na dublje sistemske neučinkovitosti i strukturalne probleme koje bi trebalo riješiti kako bi se stvorila osnova za učinkovit rad, te odgovarajuće naknade za rad pravosudnog osoblja.¹

- Znatan napredak u donošenju sveobuhvatnog zakonodavstva u području lobiranja, među ostalim prema osobama na najvišim izvršnim položajima, te u uspostavi javnog registra lobista.

Sukladno preporukama prošlogodišnjeg Izvještaja o vladavini prava, Zakon o lobiranju uvršten je u saborsku proceduru krajem 2023. godine, izglasan je u ožujku 2024., a na snagu je stupio 1. listopada 2024. Njime se uredilo lobiranje, ustroj, sadržaj i način vođenja registra lobista, kao i ograničenja aktivnosti lobiranja. Osim toga, utvrdila su se pravila o provjerama, mjere izvršavanja i sankcije zbog nepoštivanja odredbi Zakona. Registar privremeno vodi Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa. U Registar će se upisivati podaci lobista, ali se neće voditi evidencija o održanim sastancima, skupovima i sjednicama. Prema novom Zakonu, lobisti su dužni samo jednom godišnje podnijeti izvještaj Povjerenstvu o svojim aktivnostima i navesti s kime su se sastali.

Odmah po donošenju Zakona, organizacije civilnog društva i neke međunarodne organizacije upozorile su da Zakon ne osigurava dovoljnu transparentnost lobiranja. Organizacije civilnog društva naglašavaju da bi transparentnost trebala uključivati ne samo identificiranje lobista, već i otkrivanje sastanaka i tema o kojima se raspravljalo jer u suprotnom Zakon neće omogućiti javnosti da zna tko, kada i koga lobira.² Upozoravaju i kako zakonsko uređenje lobiranja ne smije ostati na tome da se lobisti samo upišu u registar i jednom godišnje izvještavaju o tome koga su na koju temu lobirali, dok lobirane osobe nemaju nikakve obaveze prema ovom Zakonu te ističu kako bi izvješće lobista trebalo biti javno dostupno. Ovim se Zakonom civilno društvo također svrstava u lobiste, iako zastupa interese zajednice, a ne privatne interese. Iako je preporuka iz Izvještaja o uvođenju Zakona o lobiranju nominalno provedena, trenutačno rješenje je u suprotnosti s ciljem zakona koji bi trebao ograničiti nedopušten utjecaj lobista i de

¹ Na temelju inputa Centra Miko Tripalo u zajedničkom doprinosu Izvještaju o vladavini prava za 2025. godinu https://tripalo.hr/wp-content/uploads/2025/02/2025_Rule_of_Law_Report-CSO-submission-Croatia_HRHZCMT_final-draft.docx-1.pdf

² <https://gong.hr/2024/10/01/zakon-o-lobiranju-stupio-na-snagu-gong-ponovno-upozorava-na-netransparentnost-regulacije/>

facto je protivno preporukama OECD-a o raspoloživosti pravodobnih i javno dostupnih podataka o lobiranju.³

- Određen napredak u povećanju učinkovitosti istraga i kaznenog progona počinitelja u predmetima korupcije, ali ne i u reviziji Zakona o kaznenom postupku i Zakona o Uredu za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta kako je predviđeno u Strategiji sprječavanja korupcije.

Kada je riječ o Provedbi prvog akcijskog plana za razdoblje od 2022. do 2024. godine na temelju Strategije sprječavanja korupcije, izvještaj zaključuje kako provedba dobro napreduje u skladu s očekivanjima. U izvještaju za 2023. Hrvatskoj je preporučeno da revidira Zakon o kaznenom postupku i Zakon o Uredu za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta (USKOK) kako bi se povećala učinkovitost istraga i kaznenog progona počinitelja. Kada je riječ o preporukama iz 2024. godine, Europski izvještaj ponovno ponavlja i podsjeća na potrebu revizije Zakona o kaznenom postupku i Zakona o Uredu za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta kako bi se dodatno povećala učinkovitost istraga i kaznenog progona počinitelja u predmetima korupcije. Te izmjene su ključne kako bi se zajamčilo finaliziranje postupaka u razumnom roku, a na što je više puta do sada upozorilo i civilno društvo ističući kako se iz godine u godinu u ovom području ne vidi napredak ili je on vrlo slab. Međutim, iako su osnovane radne skupine za izmjene navedenih zakona, do trenutka pisanja ove analize to još uvijek nije učinjeno. Izvještaj za 2024. navodi kako se sudske postupke u slučaju korupcije i istrage koje je vodio USKOK u 2023. ipak uspjelo skratiti, iako zakon nije revidiran, ocjenjujući kako je u ovom području Hrvatska napravila određeni napredak. Nije jasno je li ova zadnja konstatacija iz Izvještaja čin pohvale ili čuđenja ili pak ublažavanje činjenice kako se po pitanju revizije Zakona nije ništa napravilo.

U 2024. godini Ured europskog javnog tužitelja (EPPO) je izrazio zabrinutost zbog kršenja vladavine prava u Hrvatskoj nakon odluke o sukobu nadležnosti u studenom 2024., kojom je EPPO u Zagrebu prebacio slučaj navodne korupcije i pranja novca povezan s fondovima EU-a i nacionalnim fondovima na USKOK. To je uslijedilo nakon odluke glavnog državnog odvjetnika, s kojom se EPPO nije složio, ali ju je poštovao. EPPO je izrazio zabrinutost zbog sistemskih problema vladavine prava u Hrvatskoj, ističući da uloga državnog odvjetnika u

³ Na temelju inputa Gongu u zajedničkom doprinosu Izvještaju o vladavini prava za 2025. godinu https://tripalo.hr/wp-content/uploads/2025/02/2025_Rule_of_Law_Report-CSO-submission-Croatia_HRHZCMT_final-draft.docx-1.pdf

rješavanju takvih sukoba nadležnosti krši pravo EU-a te da USKOK nije prijavio svoju istragu o projektu financiranom iz EU-a, čime je prekršio obveze iz Uredbe o EPPO-u.⁴

- Nikakav napredak u jačanju okvira za pravednu i transparentnu raspodjelu sredstava za državno oglašavanje utvrđivanjem jasnih mjerila, dobrih praksi i mjera nadzora kako bi se zajamčilo djelotvorno funkcioniranje postupka javnog natječaja za lokalne i regionalne medije.

U izvještaju za 2024. godinu ponovljena je i preporuke usmjerene na jačanje okvira i mehanizma nadzora kako bi se osigurala pravedna i transparentna raspodjela sredstava za državno oglašavanje na regionalnoj i lokalnoj razini, uključujući postupke javne nabave. Ova je preporuka naslijeđena iz prošlih izvještaja. Ponovno valja podsjetiti kako su organizacije civilnog društva više puta upozorile na utjecaj lokalnih vlasti na lokalne i regionalne medije. Naglašavaju da je većina regionalnih i lokalnih medija pretvorena u PR alate lokalnih vlasti o kojima financijski ovise. Istraživanje novinarkе Ivanke Tome pokazalo je da su za najveći broj elektroničkih medija najvažniji izvor prihoda jedinice lokalne samouprave, s udjelom od 40 do više od 80 posto u proračunu medija.⁵

Kako navodi Izvještaj za 2024., samo je 41 javno tijelo, institucije i pravne osobe koje su u pretežitom vlasništvu RH, dostavilo u Upisnik Agencije za elektroničke medije informacije o sredstvima potrošenima u tom okviru u 2022. Izvještaj dodaje da iako je zakonom propisano da se ta sredstva dodjeljuju na temelju javnog poziva u kojem se moraju navesti relevantni kriteriji, nisu propisani ni kriteriji ni bilo kakve postupovne zaštitne mjere. Organizacije civilnog društva i strukovne udruge, pogotovo Hrvatsko novinarsko društvo (HND) upozoravaju na isprepletenost lokalnih vlasti s lokalnim i regionalnim medijima. Što se oglašavanja tiče, civilni sektor kritizira opću netransparentnost i tajnovitost odluka o oglašavanju. Kao primjer se navodi afera iz prosinca 2023. koja je dovela do smjene ministra gospodarstva Davora Filipovića.⁶ Ističe se da se ovime pokazalo kako su mediji često „taoci državnih fondova“. Ipak, HND spominje i to, da su neke općine na prijedlog predstavnika novinara uvele dobru praksu za

⁴ European Public Prosecutor's Office, EPPO raises concerns over rule of law violations in Croatia following conflict of competence decision <https://www.eppo.europa.eu/en/media/news/eppo-raises-concerns-over-rule-law-violations-croatia-following-conflict-competence>

⁵ Na temelju inputa HND-a u zajedničkom doprinosu Izvještaju o vladavini prava za 2025. godinu https://tripalo.hr/wp-content/uploads/2025/02/2025_Rule_of_Law_Report-CSO-submission-Croatia_HRHZCMT_final-draft.docx-1.pdf

⁶ <https://faktograf.hr/2023/12/21/kako-je-sukob-u-pevexu-doveo-do-afere-mreza-i-smjene-ministra-davora-filipovica/>

zaštitu objektivnosti i transparentnosti postupaka javne nabave, ali Vlada po istom pitanju nije poduzela nikakve mjere.⁷

Članak 38. Zakona o elektroničkim medijima propisuje da su državna tijela i pravne osobe u vlasništvu Republike Hrvatske obvezne izdvojiti 15% svog godišnjeg proračuna za promicanje svojih usluga ili aktivnosti putem oglašavanja u regionalnim i lokalnim audiovizualnim i/ili elektroničkim medijima. Tijela državne uprave i pravne osobe u pretežitom vlasništvu Republike Hrvatske dužne su ispuniti svoje zakonske obveze dostavljanjem podataka Vijeću za elektroničke medije. Međutim, mnogi to ne prijavljuju, a ne postoje jasne smjernice za raspodjelu državnog oglašavanja medijima. HND prema modelima financiranja koje je već predložilo za lokalne medije, zagovara osnivanje nacionalnog fonda za novinarstvo, koji bi javno i transparentno financirao medije prema pravilima struke. Dosad su HND-ovi modeli prihvaćeni u Zagrebu, Splitu, Pazinu i Makarskoj.⁸

- Određen napredak u provedbi preporuke da poduzme daljnje korake u rješavanju pitanja strateških tužbi protiv javnog sudjelovanja usmjerenih na novinare, među ostalim tako da revidira pravne odredbe o kleveti i potiče širu primjenu postupovnih pravila kojima se dopušta odbacivanje neutemeljenih tužbi, uzimajući u obzir europske standarde o zaštiti novinara.

Izvještaj za 2024. navodi da je napravljen određeni pomak u rješavanju pitanja strateških tužbi protiv javnog sudjelovanja usmjerenih na novinare i senzibilizaciji javnosti za to pitanje, ali ujedno ponavlja i preporuku da se nastavi raditi na rješavanju pitanja strateških tužbi protiv javnog sudjelovanja usmjerenih na novinare, među ostalim tako da revidira pravne odredbe o kleveti i potiče širu primjenu postupovnih pravila kojima se dopušta odbacivanje neutemeljenih tužbi. Ministarstvo kulture i medija osnovalo je radnu skupinu koja se bavi problemom SLAPP-a još 2021. godine, međutim kako ističu organizacije civilnog društva u svom zajedničkom podnesku, u Hrvatskoj i dalje ne postoji službena definicija SLAPP-a, a sudovi ne razdvajaju niti klasificiraju takve tužbe. Izvještaj navodi kako stručna radna skupina u javnosti nastavlja podizati svijest o temi SLAPP-a, ali treba jasno naglasiti kako se u praktičnom smislu malo

⁷ Na temelju inputa HND u zajedničkom doprinosu Izvještaju o vladavini prava za 2025. godinu https://tripalo.hr/wp-content/uploads/2025/02/2025_Rule_of_Law_Report-CSO-submission-Croatia_HRHZCMT_final-draft.docx-1.pdf

⁸ Ibid

toga napravilo. Izvještaj o vladavini prava zaključuje da je u ovom području postignut samo ograničen napredak u provedbi preporuke iz Izvještaja o vladavini prava za 2023.

Istraživanje koje su proveli Centar Miko Tripalo i Hrvatsko novinarsko društvo utvrdilo je značajnu prisutnost SLAPP tužbi protiv medija u Hrvatskoj te činjenicu da pravosudni sustav nije učinkovit u sprječavanju takve prakse.⁹ Od analizirane 1.333 sudske presude protiv medija i novinara u razdoblju od 2016. do 2023. godine, istraživanje je utvrdilo da najmanje 40% njih ima obilježja SLAPP tužbi. Ministarstvo kulture značajno podcjenjuje ove brojke, što ukazuje na potrebu za boljim nadzorom putem službenog prikupljanja kvalitativnih i kvantitativnih podataka. Rezultati istraživanja pokazuju da su tipični tužitelji političari i poduzetnici, ali i suci, koji se često pojavljuju kao tužitelji, tražeći i dobivajući znatno veće odštete od ostalih tužitelja, što utječe na sudsku praksu u drugim slučajevima. Neki suci također povremeno podnose niz tužbi protiv medija, koje kasnije povlače. Privatne tužbe sudaca protiv medija i novinara čine se specifičnima za Hrvatsku, budući da takva praksa u velikoj mjeri ne postoji u drugim državama članicama EU-a. Nalazi projekta zaključuju da je sudska praksa u slučajevima protiv medija nedosljedna, da postoji prisutnost serijskih tužitelja te da tužitelji često podnose više tužbi vezanih uz isti predmet, istodobno zahtijevajući kumulaciju odštetnih zahtjeva.¹⁰

Kao dio zajedničkog inputa organizacija civilnog društva Izvještaju o vladavini prava za 2025. godine, civilni sektor predlaže niz preporuka koje bi smanjile incidenciju pojavljivanja SLAPP-a i umanjila njihov negativan utjecaj. Preporuke su sljedeće: osigurati sustavno praćenje postupaka protiv medija i SLAPP-a te objaviti sve presude protiv medija na internetskim stranicama sudova; uvesti zakonsku definiciju SLAPP-a; predvidjeti uvođenje tri ključna pravna lijeka u sudskom postupku za predmete za koje se sumnja da su SLAPP (osiguranje od strane tužitelja za pokriće parničnih troškova, zahtjev tuženika za prijevremeno odbacivanje u posebnom ubrzanom postupku, mogućnost izricanja preventivnih sankcija stranci koja je pokrenula zlonamjerni sudski postupak); dekriminalizirati kazneno djelo uvrede.¹¹

- Određen daljnji napredak u poboljšavanju provedbe preporuka i sustavnijeg odgovaranja na zahtjeve pučke pravobraniteljice za informacije.

⁹ https://tripalo.hr/wp-content/uploads/2024/11/SLAPP_Report_final_eng-3.pdf

¹⁰ Ibid

¹¹ <https://tripalo.hr/doprinos-neformalne-koalicije-organizacija-civilnog-drustva-izvjescu-o-vladavini-prava-za-2025-godinu/>

Kao posljednju preporuku, Hrvatskoj se preporuča da, kao i u Izvještaju za 2023. godinu Hrvatskoj, „dodatno poboljša provedbu preporuka i sustavnije odgovara na zahtjeve pučke pravobraniteljice za informacije“. Kako pokazuju podaci Vlade za 2023. godinu, 61% preporuka danih od strane pučke pravobraniteljice u 2022. godini su ili provedene ili je njihova provedba u tijeku ili u planu. Izvještaj ističe da se Ured pučke pravobraniteljice i dalje suočava s poteškoćama kad zatraži izravan pristup relevantnim podacima u zaštićenom informacijskom sustavu MUP-a. Izvještaj ocjenjuje da je ostvaren određen napredak u provedbi preporuke iz 2023. i ističu da će od 2024. Ured dobiti još dva zaposlenika.

Međutim problem koji je dugotrajan i oko kojeg je pučka pravobraniteljica izrazila svoju zabrinutost je sustavno opstruiranje rada Ureda pučke pravobraniteljice od strane Vlade i Sabora. U 2025. godini, Vlada još uvijek nije dala mišljenje o Izvješću pučke pravobraniteljice za 2023. godinu, čime onemogućuje raspravu i glasovanje u Saboru. Izvješće za 2022. također još nije razmotreno, što znači da bez rasprave ne dolazi do provedbe korisnih smjernica i preporuka usmjerenih na poboljšanje ljudskih prava. Također, potrebno je poduzeti potrebne zakonske korake kako bi se specijaliziranim institucijama pravobranitelja zajamčila ista razina neovisnosti kakvu ima pravobraniteljstvo Republike Hrvatske, odnosno izmijeniti odredbe zakona kojima se propisuje da se pravobraniteljica za djecu i pravobraniteljica za ravnopravnost spolova mogu razriješiti dužnosti ako Sabor ne prihvati njihova godišnja izvješća. Stoga, organizacije civilnog društva u zajedničkom doprinosu Izvještaju o vladavini prava za 2025. godine predlažu preporuku koja se tiče poduzimanje potrebnih zakonskih koraka kako bi se specijaliziranim institucijama pravobranitelja zajamčila ista razina neovisnosti kakvu ima Pučka pravobraniteljica Republike Hrvatske.¹²

¹² <https://tripalo.hr/doprinos-neformalne-koalicije-organizacija-civilnog-drustva-izvjescu-o-vladavini-prava-za-2025-godinu/>



Sufinancira Europska unija

Financirano sredstvima Europske unije. Izneseni stavovi i mišljenja su stavovi i mišljenja autora i ne moraju se podudarati sa stavovima i mišljenjima Europske unije ili Europske izvršne agencije za obrazovanje i kulturu (EACEA). Ni Europska unija ni EACEA ne mogu se smatrati odgovornima za njih.



VLADA REPUBLIKE HRVATSKE
Ured za udruge

Stajališta izražena u ovoj publikaciji isključiva su odgovornost Centra za demokraciju i pravo Miko Tripalo i ne odražavaju stajalište Ureda za udruge Vlade Republike Hrvatske.

Program Impact4Values sufinancira Ured za udruge Vlade Republike Hrvatske.