

# Plan za Hrvatsku

**DALIJA**  
**OREŠKOVIĆ**  
**PREDSJEDNICA**  
**BEZ MASKE.**

---

Zagreb, kolovoz 2019.

## **Dalija Orešković – Predsjednica bez maske**

Predsjednik države može stvoriti ozračje u kojem pravednost postaje način življenja.

Samo promicanjem pravednog odnosa prema drugima, pa i prema različitim, mogu se u praksi u svakodnevnom životu ostvariti ona prava koja su zajamčena Ustavom i zakonima.

Predsjednik države ima položajni autoritet. Svojim stavom o dnevopolitičkim temama može biti bitan korektiv političkih i društvenih zbivanja i na njih utjecati te time doprinijeti izgradnji demokratskih vrijednosti u funkcioniranju institucija koje jamče pravednost i ravnopravnost.

U okviru ustavnih ovlasti Predsjednika Republike Hrvatske, ovim se programom predlaže uspostava pravila i izgradnja prakse kojom se jamči odgovornost i transparentnost državne vlasti.

### **Motivi kandidiranja**

Hrvatsko društvo već duže vrijeme prolazi kroz ekonomsku, demografsku i opću društvenu krizu, kojoj se barem za sada ne nazire kraj. Stručnjaci i međunarodni forumi ukazuju kako je za oporavak nužno provesti strukturne reforme, no one se ne provode, već se predlažu mjere kojima se parcijalno rješavaju pojedina pitanja bez sustavnog plana.

Istraživanje Eurobarometra za 2018.g., pokazuje da je Republika Hrvatska na posljednjem, 28. mjestu među svim državama članicama Europske unije po percepciji neovisnosti pravosuđa, a na 24. mjestu po povjerenju u institucije. Indeks slobode medija i indeks percepcije korupcije već su nekoliko godina u uzastopnom padu.

Statistički podaci o građanima koji su u posljednjih nekoliko godina napustili zemlju, ukazuju kako u razlozima odlaska, raširenost korupcije zauzima visoko mjesto. Kao preduvjet pokretanja i provođenja svih ostalih nužnih promjena, jačanje borbe protiv korupcije nužno se nameće kao prioritet. Jači zaokret u prijedlozima antikorupcijskih mjera nije moguć u uvjetima koji proizlaze iz postojećih odnosa snaga na političkoj sceni, u kojima dvije najveće stranke upravljaju velikim brojem javnopravnih tijela, stoga svako zadiranje u njihov broj, ustroj i način funkcioniranja nailazi na veliki otpor.

S druge strane, takvo stanje kod građana i u javnosti općenito nužno stvara ogorčenost i revolt na temelju kojeg niču populističke ili autoritarne anti-korupcijske platforme koje umjesto rješenja predstavljaju prijetnju za demokraciju i vladavinu prava.

U okviru postojećih Ustavnih ovlasti koje su ostale nakon izmjena iz 2000. godine, dužnost Predsjednika države nije se koristila na način na koji se to moglo. Ovim programom predlaže se kako se u odnosima između nositelja državne vlasti, a time i u ostalim političkim i društvenim odnosima, može uspostaviti nužno potrebna ravnoteža.

## **Ciljevi programa**

Mjere koje se predlažu ovim programom preduvjet su za uspostavu pravednosti u društvu, izgradnju odgovornosti svih nositelja državne i ostalih razina vlasti te provođenja transparentnog upravljanja javnim poslovima i javnom imovinom. Kako je u načinu funkcioniranja institucija, državnih, regionalnih, lokalnih i javnih tijela došlo do brojnih iskrivljenosti, predloženim se programom s uočenih devijacija skida maska.

## **Predgovor**

Vladavina prava jedna je od najviših ustavnih vrednota. Zbog visoke razine političke korupcije u Hrvatskoj danas te vladavine prava nema. Kad se vlast ne ponaša u skladu sa propisanim pravilima, počevši od najviših razina državne vlasti, pa naniže, stvara se ozračje bezakonja u kojem građani ne mogu ostvariti svoja prava te im se tako uskraćuje pravednost.

Pravila koja obvezuju dužnosnike i političare moraju biti jasna kako bi građani mogli provjeravati ponaša li se vlast onako kako se od nje i očekuje. Vlast mora imati jasno propisane obaveze i ograničenja, a u društvu se mora graditi politička kultura u kojoj postoji jasno izraženo očekivanje od građana i od javnosti da dužnosnici propisana pravila moraju poštivati. To je pravni minimum bez kojeg se pravednost ne može ostvariti.

Aktualni saziv Hrvatskog sabora pokazao je u nekoliko situacija nemar, ignoriranje i povredu svojih Ustavnih obveza, primjerice u nepoštivanju Ustavom propisanog roka za raspravu i glasovanje o povjerenju članu Vlade. Vlada je postupala suprotno odredbama Zakona o Vladi prilikom izvaninstitucionalnog pisanja nacрта Zakona o posebnoj upravi nad strateški važnim kompanijama u slučaju njihove insolventnosti. Aktualna predsjednica države nije poduzela radnje u skladu sa svojim Ustavnim ovlastima i obvezama kako bi spriječila nedemokratsko i koruptivno sastavljanje Vlade suprotno volji građana izraženoj na izborima.

U postojećem Ustavu, u dijelu u kojem se definira odnos između predsjednika države i Vlade, postoje nedorečenosti zbog kojih dolazi do situacija u kojima se bitni politički procesi odvijaju na način u kojem javnost nema mogućnost uvida i kontrole je li međusoban odnos takav da predstavlja jamstvo zaštite javnog interesa ili se privatni interesi predsjednika države ili potrebe političke stranke čiji je predsjednik države bio kandidat, stavljaju iznad javnih interesa.

Ovim se programom predlaže na koji način bi se sukladno postojećem Ustavu, trebale izvršavati ovlasti Predsjednika Republike Hrvatske, kroz razradu tri ključne točke.

1. Razrada načina na koji Predsjednik države brine za redovito i usklađeno djelovanje te za stabilnost državne vlasti u smislu članka 94. stavka 2. Ustava RH.
2. Zakonsko uređenje postupka sukreiranja vanjske politike te načina određivanja hoće li Predsjednik države ili predsjednik Vlade zastupati i

predstavljati Republiku Hrvatsku u Europskom vijeću u smislu članka 144. stavka 5. Ustava RH.

3. Predlaganje Vladi Republike Hrvatske da održi sjednicu i na njoj razmotri nacrt prijedloga nove Strategije suzbijanja korupcije za razdoblje 2020.g.-2025.g., u skladu s ovlastima Predsjednika države iz članka 102. Ustava RH.

## 1.

### **Razrada načina na koji Predsjednik države brine za redovito i usklađeno djelovanje države vlasti u smislu članka 94. stavka 2. Ustava**

Člankom 94. stavkom 2. Ustava Republike Hrvatske, propisano je da se Predsjednik Republike brine za redovito i usklađeno djelovanje te za stabilnost državne vlasti.

Iako je navedena odredba predviđena prvenstveno kao jamstvo obrane od uzurpiranja zakonitog i demokratskog funkcioniranja pojedinih grana državne vlasti, ne postoji zapreka da se ova ovlast shvati šire. Ustav ne razrađuje u kojim bi se to situacijama smatralo da je predsjednik države dužan posegnuti za ovom ustavnom ovlasti niti način na koji bi se ova ustavna ovlast trebala i mogla izvršavati. U praksi ova odredba nikada nije korištena.

Redovito i usklađeno djelovanje državne vlasti, između ostalog, podrazumijeva da državna tijela i institucije obavljaju svoje zadaće na Ustavom i zakonima predviđeni način, učinkovito i u skladu s javnim interesom te očekivanjima i potrebama javnosti. Stoga svaka situacija u kojoj iz bilo kojeg razloga pojedina institucija ne ispunjava ono što se u skladu s vladavinom prava i demokratskim standardima od te institucije očekuje, može biti povod za iskazivanje brige za redovito i usklađeno djelovanje državne vlasti.

Situacija u kojoj izvršna vlast ovisi o podršci parlamentarne većine koja je nastala na temelju izborne prijave birača i političke trgovine predstavlja ozbiljan povod u kojem postoji, ne samo mogućnost već i dužnost, obveza predsjednika države da na temelju ove ustavne odredbe upozori na nestabilnost državne vlasti koja iz ovih okolnosti proizlazi.

Ovlasti iz članka 94. stavka 2. Ustava mogu se razraditi posebnim zakonom. U područja i u načine na koji se položajni autoritet predsjednika države može konstruktivno koristiti u cilju brige o redovitom i usklađenom djelovanju i stabilnosti državne vlasti predlažem uvrstiti:

- Praćenje provedbe i ispunjavanja ciljeva iz nacionalnih strateških dokumenata
- Praćenje uvjeta u kojima institucije obavljaju svoje zadaće, reakcija na manjkavosti u institucionalnom i zakonodavnom okviru, ukazivanje na manjak materijalnih i kadrovskih, tehničkih te ostalih logističkih resursa s kojima pojedina tijela rade
- Promicanje neovisnosti i nepristranosti rada državnih tijela i njihova zaštita, osobito u situacijama u kojima se može smatrati da postoji politički ili drugi neprimjeren pritisak

## 2.

### **Zakonsko uređenje postupka sukreiranja vanjske politike te načina određivanja hoće li Predsjednik države ili predsjednik Vlade zastupati i predstavljati Republiku Hrvatsku u Europskom vijeću u smislu članka 144. stavka 5. Ustava**

Člankom 144. stavkom 5. Ustava Republike Hrvatske propisano je da Republiku Hrvatsku u Vijeću i Europskom vijeću zastupaju sukladno njihovim ovlastima Vlada i Predsjednik Republike Hrvatske.

Počevši od 1. siječnja 2020. godine, Republika Hrvatska će šest mjeseci predsjedati Europskom unijom. Definiranje prioriteta u zajedničkoj je i dijeljenoj ovlasti predsjednika države i Vlade. Kako se nedorečenosti i proturječja iz Ustava ne bi negativno odrazile na pozicioniranje vanjske politike Republike Hrvatske, zalažem se za jasno definiranje procesa donošenja odluka, obveza i odgovornosti Predsjednika države s jedne te Vlade s druge strane u sukreiranju vanjske politike.

Europsko vijeće utvrđuje ciljeve Europske unije i određuje tijek njihova ostvarivanja te se bavi aktualnim međunarodnim problemima kroz zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku, a čine ga šefovi država ili šefovi vlada svih država članica. S obzirom da u Ustavu Republike Hrvatske nije jasno propisano kada to državu u Europskom vijeću zastupa predsjednik države a kada predsjednik Vlade, pitanje donošenja odluke o tome tko će i na koji način predstavljati Republiku Hrvatsku tijekom predsjedavanja Europskom unijom predstavlja prioritet u jasnom određivanju prava, obveza i odgovornosti državne vlasti.

Nužnost definiranja ovih pitanja proizlazi iz činjenice da na temelju već uspostavljene prakse u Europskom vijeću Republiku Hrvatsku uvijek zastupa predsjednik Vlade. Takvo stanje ne proizlazi iz ustavnih odredbi, već iz odnosa političke snage između dvije glave izvršne vlasti i kontradiktornih odredbi samog Ustava, koje se stoga moraju razjasniti.

Sukladno članku 94. Ustava, upravo Predsjednik države predstavlja i zastupa Republiku Hrvatsku u zemlji i inozemstvu, a sukladno članku 99. stavku 1. Ustava, predsjednik države i Vlada surađuju u oblikovanju i provođenju vanjske politike. Dosadašnje predstavljanje države u Europskom vijeću na način da tu ovlast izvršava predsjednik Vlade temeljeno je na odredbi članka 113. Ustava, kojom je propisano da Vlada Republike Hrvatske vodi vanjsku politiku.

Pri tome postojeća praksa ignorira činjenicu da predsjednik Vlade i Vlada, sukladno Ustavu mogu voditi vanjsku politiku samo u okvirima koji je sukreiran s predsjednikom države. Način na koji se odvija proces sukreiranja vanjske politike nije poznat građanima te se odvija bez mogućnosti uvida i kontrole javnosti štiti li se u postupcima dogovaranja i sukreiranja javni interes ili se podilazi dnevopolitičkim potrebama pojedinih dužnosnika i njihovih političkih stranaka.

Iz dosadašnjeg iskustva u postupanju predsjednika države i predsjednika Vlade odnosno Vlade, ne može se zaključiti da postoji jedna jedinstvena vanjska politika, niti da se Predsjednik države i predsjednik Vlade odnosno Vlada pridržavaju zajedničkih, prethodno usuglašenih stavova i vrijednosti.

Iz navedenog slijedi zaključak kako se u političkoj stvarnosti vanjska politika ne provodi u skladu s onim što su predsjednik države i Vlada zajedno sukreirali, što samo po sebi predstavlja dokaz da se vlast u državi ne obavlja na način kako je to Ustavom zamišljeno.

Predlažem da se posebnim zakonom razraditi način i postupak sukreiranja vanjske politike te da se u njemu definira tko i kada zastupa Republiku Hrvatsku u Europskom vijeću, na sličan način kako je primjerice Zakonom o suradnji Hrvatskoga sabora i Vlade Republike Hrvatske u Europskim poslovima („Narodne novine“ 81/31.) uređena suradnja i ovlasti između Hrvatskog sabora i Vlade.

Bez jasnog definiranja ovih pitanja bilo u Ustavu ili u posebnom Zakonu, ne može se objektivno provoditi kontrola od strane nadležnih tijela i javnosti, ponašaju li se predsjednik države i Vlada u skladu sa svojim ustavnim dužnostima ili svoje ustavne obaveze ignoriraju i krše.

Na isti način na koji se to u demokratski uređenim sustavima utemeljenim na vladavini prava očekuje od svih drugih obnašatelja javnih dužnosti, ovlasti i odgovornosti Predsjednika države kao i odnos između Predsjednika države i Vlade nužno je definirati na način da za određene situacije postoje sasvim jasna pravila, procedure donošenja odluka i na kraju sustav prisile i mogućnost kontrole postupa li državna vlast sukladno propisanim očekivanjima.

S obzirom na obveze, a ujedno i prilike koje za Republiku Hrvatsku proizlaze iz nadolazećeg predsjedanja Europskom unijom, nameće se kao jedno od gorućih pitanja kako će, u kojem postupku i na koji način jasno odredi koje će teme i poruke biti naglasak Hrvatskog predsjedanja Europskom unijom.

### 3.

#### **Predlaganje Vladi Republike Hrvatske da održi sjednicu i na njoj razmotri pitanje nacrta prijedloga nove Strategije suzbijanja korupcije za razdoblje 2015.-2020. u skladu s ovlastima Predsjednika države iz članka 102. Ustava**

Člankom 102. Ustava propisano je da predsjednik Republike može predložiti Vladi da održi sjednicu i razmotri određena pitanja te da pri tome može biti nazočan sjednici Vlade i sudjelovati u raspravi.

Ovlast sazivanja sjednice daje mogućnost otvaranja tema i iznošenja prijedloga koje imaju osobitu nacionalnu važnost. Takvom tema je demografsko stanje te nastavak trendova iseljavanja kao i spoznaje koje proizlaze iz rezultata prvog znanstvenog istraživanja uzroka i posljedica te obilježja novijih iseljavanja, koje je proveo znanstvenih dr.sc. Tado Jurić, docent na Hrvatskome katoličkom sveučilištu u Zagrebu, a koji rezultati su objavljeni u knjizi *Iseljavanje Hrvata u Njemačku - Gubimo li Hrvatsku?* Među zaključcima se ističe percepcija ispitanika da se hrvatsko društvo moralno urušilo te da postoji jasna veza između političke etike, slabih institucija i iseljavanja. Na iseljavanje više utječe korupcija, pravna nesigurnost i nemoral političkih elita nego nezaposlenost ili nemogućnost pronalaženja odgovarajućeg posla odnosno mogućnost ostvarivanja bolje zarade i životnog standarda.

S obzirom da dramatična depopulacija ugrožava nacionalne interese jer se sa svakom iseljenom osobom gubi socijalni kapital zemlje te da je korupcija među glavnim razlozima koji potiču iseljavanje, na temelju ovlasti i odgovornosti koje proizlaze iz članka 102. Ustava, kao predsjednica države predložiti ću Vladi održavanje sjednice na kojoj će raspraviti prijedlog nacrta strategije suzbijanja korupcije kojeg ću uputiti u prilogu zahtjeva za sazivanjem sjednice Vlade.



## NACRT PRIJEDLOGA

### Strategije suzbijanja korupcije za razdoblje 2020. - 2025. godine

#### UVOD

Učinkovito suzbijanje korupcije uvjet je postojanja demokratskog državnog ustroja. Uz raširenu korupciju, građani ne mogu ostvariti svoja prava, u društvu ponestaje pravednosti, izostaje ekonomski rast i razvoj.

**Hrvatski sabor je 27. veljače 2015. godine, donio Strategiju suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020. godine**, u kojoj se navodi kako će uspjeh u borbi protiv korupcije reafirmirati politiku kao djelatnost za javno dobro, te da ona odražava bezuvjetnu političku opredijeljenost za borbu protiv korupcije i stvaranje sustavnih rješenja za učinkovito suzbijanje korupcije na svim razinama.

S obzirom na način na koji je napravljena rekonstrukcija parlamentarne većine u 9. sazivu Hrvatskog sabora, zatim na činjenicu da potom Vladi većinu u parlamentu održava klub čiji je broj narastao s jednog na čak trinaest zastupnika od kojih je većina izabrana u Hrvatski sabor na opozicijskim listama, a osobito s obzirom na broj korupcijskih afera, slučajeva sukoba interesa i povede etike i integriteta u samoj izvršnoj vlasti, nameće se zaključak kako **postojeća Strategija nije postila svoj cilj**.

Suprotno ciljevima postojeće Strategije, politička stvarnost pokazuje da je **korupcija postala nosivi stup svih grana državne vlasti** te da takvo stanje ugrožava stabilnost sustava, ostvarivanje temeljnih ljudskih prava i sloboda te ekonomski napredak. Postojeća Strategija nije dobro detektirala korupcijske rizike niti je uspostavila integritet odgovornost i transparentnost u radu državnih tijela i institucija, stoga se u nacrtu nove Strategije suzbijanja korupcije, predlažu mjere kojima se postiže značajniji iskorak.

Osim **loše detekcije korupcijskih rizika**, osnovni problem svih Strategija i pratećih Akcijskih planova do sada je taj što prilikom osmišljavanja institucija koje sudjeluju u borbi protiv korupcije **nedostaje strateško planiranje**.

Sveobuhvatan antikorupcijski sustav ima nekoliko komponenti.

Prije svega, ustavnom uređeni odnos između različitih grana i nositelja vlasti mora održavati sustav uzajamnih kočnica i ravnoteža kao i smislenu suradnju.

Korupciju je teško otkriti, a još teže uspješno procesuirati i sankcionirati te vratiti otuđena sredstva u javni proračun, stoga se ključ uspjeha sve više oslanja na prevenciju korupcije i na transparentnost. Dobro osmišljena prevencija korupcije podrazumijeva izgrađen institucionalan i zakonodavni okvir u kojem je mogućnost pojave korupcije svedena na najmanju moguću mjeru i u okviru kojeg se izgrađuje kultura odgovornosti, etike i integriteta kod osoba koje obavljaju javne dužnosti.

U okviru prevencije, utvrđuju se i **izriču javne osude i sankcije za one povrede koje predstavljaju povredu uspostavljenog sustava etičkih vrijednosti ili administrativnih pravila** čije je poštivanje osmišljeno kao dio sustava ranog upozorenja na mogućnost

pojave koruptivnih rizika ili na nepravilno postupanje u onim situacijama u kojima rizik od pojave korupcije postoji.

Prevenција je učinkovita ukoliko su **građani i mediji senzibilizirani na slučajeve povrede integriteta i etike**, odnosno na postupke nositelja javne vlasti koji nisu u skladu sa sustavom vrijednosti i standarda ponašanja koja se od očekuju od osoba koje obnašaju javne dužnosti. U sustavu u kojem prevenција dobro funkcionira, formirano javno mišljenje o pojedinim okolnostima i događajima, na nositelje vlasti djeluje kao oblik prisile na poštovanje izgrađenih standarda i obrazaca ponašanja, a time i kao oblik učinkovite prisile na ponašanje u skladu s javnim očekivanjima.

Neizostavan dio prevencije je **transparentnost** pod kojom se podrazumijeva **dostupnost i objava javnih podataka** kojom se omogućava građanima da sami neposredno provode kontrolu nad načinom na koji se upravlja s proračunskim sredstvima, javnim poslovima i javnom imovinom.

Protiv pojavnih oblika korupcije koji nisu spriječeni prevencijom, nužno je uspostaviti **učinkovitu represiju koja se temelji na neovisnom i nepristranom pravosuđu**, a pod kojom se podrazumijeva pravovremeno otkrivanje koruptivnih kaznenih djela, zakonit, pravedan, brz i ekonomičan postupak, politiku penalizacije koja djeluje odvraćajuće na eventualna počinjenja novih koruptivnih kaznenih djela te uspješan sustav povrata nezakonito stečenog i otuđenog novca u javni proračun.

Ne smije se smetnuti s uma da je za provođenje najbolje osmišljenih antikorupcijskih politika od presudne važnosti **promijeniti stavove i ponašanja svih dionika društva**, od državnih i lokalnih dužnosnika, javnih službenika, akademske zajednice, udruga civilnog društva, medija, ali i građana.

## TRANSPARENTNOST

Transparentnost vlasti i veća dostupnost javnih podataka, snažan su alat koji smanjuje korupcijske rizike, a ujedno omogućava nadležnim tijelima kao i javnosti veću preglednost i kontrolu načina na koji se upravlja javnim poslovima i javnom imovinom.

Mjere kojima se jača transparentnost služe očuvanju integriteta vlasti, očuvanju povjerenja u institucije i povećanja participacije građana u procesu donošenja odluka s kojim se mjeri stupanj demokratičnosti sustava u cjelini.

Republika Hrvatska je od siječnja 2012. godine članica međunarodne inicijative »Partnerstvo za otvorenu vlast« u sklopu koje se obvezala na bolje upravljanje javnim resursima mjerama **fiskalne transparentnosti, pristupa informacijama, korištenja informacijskih tehnologija te sudjelovanja građana u oblikovanju javnih politika**. U proteklom su razdoblju u ovim područjima ostvareni određeni pomaci, no još uvijek je u praksi razina podataka na koje građani imaju pravo ispod one razine koje postaju standard u demokratski zrelijim i naprednijim društvima.

**Mjere** kojima se ostvaruje transparentnost vlasti neizostavan su dio su sveobuhvatnog antikorupcijskog sustava koji prati trendove u napretku tehnologije. Javnom objavom relevantnih informacija u lako dostupnom i provjerljivom formatu, javnost putem građanskog aktivizma pomaže nadležnim tijelima i institucijama u

obavljanju njihovih zadaća i povećanju učinkovitosti. U cilju uspostavljanja transparentnosti djelovanja tijela javne vlasti ovom se strategijom postavljaju sljedeći **ciljevi** kojima se ispunjavanju obveze iz inicijative Partnerstvo za otvorenu vlast:

a) **FISKALNA TRANSPARENTNOST** – Potpuna otvorenost državnog proračuna te proračuna svih jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave kao i svih drugih javnopravnih tijela i korisnika koji se financiraju proračunskim sredstvima ili na temelju nameta propisanih posebnim zakonima

Pod ovom se mjerom podrazumijeva obvezivanje svih javnopravnih tijela, kao i svih korisnika koji se isključivo ili pretežno financiraju proračunskim sredstvima, da na svojim internetskim stranicama, a u slučaju da pojedino javnopravno tijelo ili korisnik proračunskih sredstava ne raspolaže s vlastitom internetskom stranicom, tada na internetskim stranicama državnog tijela koji će biti nositelj objedinjene baze podataka, prikaže u preglednom i strojno pretraživom formatu **prikaz svih uplata i isplata novčanih sredstava** (državna tijela, javne ustanove, jedinice LPRS, sva druga javnopravna tijela i tijela koja se financiraju na temelju nameta propisanih posebnim zakonima poput Hrvatske gospodarske komore, turističke zajednice i dr.)

Strategijom se Vlada obvezuje da će radi provedbe ove mjere formirati stručnu radnu skupinu u kojoj će biti predstavnici nadležnih institucija poput Povjerenika za informiranje, AZOP-a, ministarstva financija, ministarstva uprave te po potrebi i drugih državnih tijela, kao i neovisnih pravnih i informatičkih stručnjaka koji će pripremiti program nužnih zakonodavnih izmjena kako bi se provela ova mjera uz uvažavanje obveze zaštite nacionalne sigurnosti i zaštite osobnih podataka koji se ne bi smjeli objavljivati te drugih podataka kod kojih postoji opravdan javni interes da se ne objavljuju u cijelosti ili djelomično.

Republika Hrvatska se obvezuje da će ovu mjeru provoditi i u cijelosti implementirati do 1. siječnja 2021. godine.

b) **PRISTUP INFORMACIJAMA**

Kako bi se ojačao sustav prava na pristup informacijama, u mjerodavni zakon uvrstiti će se odredbe kojima se za povredu obveze objave svih uplata i isplata na način kako je to definirano mjerodavnim pravom, propisuju jasne i strože sankcije.

Ovom se Strategijom predlaže da se u sankcije uvrsti mogućnost **uskrate isplate dijela financijskih sredstava** iz državnog proračuna u sljedećem proračunskom razdoblju i **postupak pokretanja smjene odgovorne osobe**, čelnika tijela.

Vlada će radi osiguranja provedbe ove mjere od Povjerenika za informiranje zatražiti analizu i stručno mišljenje, a po potrebi će pribaviti i stručno mišljenje drugih nadležnih tijela i nezavisnih stručnjaka te će se mjera oblikovati u suradnji sa stručnom skupinom osnovanom radi provedbe mjere potpune otvorenosti državnog proračuna.

Republika Hrvatska se obvezuje da će ovu mjeru provoditi i u cijelosti implementirati do 1. siječnja 2021. godine.

#### c) **KORIŠTENJE INFORMACIJSKIH TEHNOLOGIJA**

U pripremi projekta pune otvorenosti proračuna i objave svih uplata i isplata po računima svih javnopravnih tijela Vlada će naručiti **izradu informatičkog programa** kojeg će ustupiti radi implementacije svim obveznicima te pripremiti plan provedbe edukacije djelatnika koji će obavljati zadaće vezane za objavu podataka o uplatama i isplatama, kao i **radionice** i **webinare** kojima se korisnicima pretraživanja baze podataka ukazuje na pravilan način korištenja aplikacije.

Vlada će radi provedbe ove mjere raspisati javni natječaj te na razini nadležnog ministarstva ustrojiti poseban odjel za pomoć javnopravnim tijelima u provedbi objave proračuna, sa edukativnom i savjetodavnom ulogom.

Republika Hrvatska se obvezuje da će za provedbu ove mjere osigurati sredstva prilikom prvog sljedećeg usvajanja ili izmjene proračuna te da će se sredstva povećavati sukladno mogućnostima i utvrđenim potrebama.

#### d) **SUDJELOVAJE GRAĐANA U OBLIKOVANJU JAVNIH POLITIKA**

Uz omogućavanje uvida u uplate i isplate po računu državnih i javnopravnih tijela, nužno je **povećati mogućnosti utjecaja javnosti na postupak donošenja odluka o načinu utroška proračunskih sredstava**. U tu svrhu će se prilikom najave rasprave o proračunu omogućiti savjetovanje sa javnošću, a osobito prilikom donošenja odluka o posebnim projektima, i to uz korištenje suvremenih informacijskih tehnologija koje na jednostavan i lako dostupan način omogućavanju građanima izjašnjavanje o slaganju ili protivljenju prijedlogu utroška sredstava po pojedinoj projektnoj stavci. Rezultat izjašnjavanja građana ne obvezuje nadležna tijela koja u okviru svog djelokruga rada i ovlasti snose političku, moralnu i profesionalnu odgovornost.

Vlada će radi osiguranja provedbe ove mjere formirati stručnu radnu skupinu u kojoj će biti predstavnici nadležnih tijela kao i neovisnih pravnih i informatičkih stručnjaka. Pravnici će analizirati potrebne izmjene zakona kako bi se u postupku predlaganja i usvajanja proračuna omogućila veća uloga i participacija građana. Informatičari će pripremiti podlogu za javni natječaj za izradu informatičkog programa / aplikacije kojeg će ustupiti radi implementacije svim obveznicima i pripremiti plan provedbe edukacije djelatnika koji će biti zaduženi za rad na navedenoj aplikaciji.

Republika Hrvatska se obvezuje da će za provedbu ove mjere osigurati sredstva prilikom prvog sljedećeg usvajanja ili izmjene proračuna te da će se sredstva povećavati sukladno mogućnostima i utvrđenim potrebama.

## Obrazloženje

Člankom 38. stavkom 4. Ustava jamči se pravo na pristup informacijama koje posjeduju tijela javne vlasti.

Ograničenja prava na pristup informacijama moraju biti razmjerna naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju te nužna u slobodnom i demokratskom društvu, a propisuju se zakonom. Navedeno jamstvo razrađeno je Zakonom o pravu na pristup informacijama („Narodne novine“ broj 25/13. i 85/15.).

Tim se Zakonom, između ostalog, u članku 10. stavku 1. točki propisuje da su tijela javne vlasti obvezna na internetskim stranicama na lako pretraživ način i u strojno čitljivom obliku objavljivati podatke o izvoru financiranja, proračun, financijski plan ili drugi odgovarajući dokument kojim se utvrđuju prihodi i rashodi te podatke i izvješća o izvršenju proračuna, financijskog plana ili drugog odgovarajućeg dokumenta. Kao primjer dobre prakse može se istaknuti sustav prikaza utroška sredstava kojeg je primijenio Grad Bjelovar. Ovom se Strategijom preuzima obveza objave podataka o svim uplatama i isplatama za sve razine državne vlasti i za sva tijela javne uprave te za sve korisnike koji se pretežito financiraju proračunskim novcem.

Osim navedenog primjera, razina transparentnosti proračuna javnih tijela svodi se na zadovoljavanje minimuma forme propisane zakonom, no objavljeni podaci ne predstavljaju učinkovit sustav nadzora i prevencije. Postojeća Strategija s jedne strane se ističe da se od javnosti, civilnog društva i medija očekuje da se uključe u detekciju korupcije, no s druge, dostupnost javnih informacija je i nadalje iznimno niska. Kako bi transparentnost uistinu postala učinkovit antikorupcijski alat, nužno je da se u novoj Strategiji preuzmu obveze da se na državnoj razini i na svim ostalim razinama objave podaci o svim uplatama i isplatama po računima državnog proračuna i svih ostalih javnih proračuna. Od građana bi bilo opravdano očekivati da odgovorno koriste dostupne informacije tek kada se javno objave potpuni i smisleni podaci. Pri tome je objava svih uplata i isplata je tek prvi korak.

Jačanje participativne demokracije ne postoji ukoliko ne postoji mogućnost sudjelovanja i utjecaja na procese donošenja odluka. Od objave podataka, primjerice o namjeri utroška, a još manje od objave podataka o već utrošenim sredstvima za svrhu za koju javnost smatra da nije opravdana, neće biti puno koristi ukoliko građani ne mogu iskazati svoje mišljenje i na taj način pravovremeno utjecati na odluku koja se planira donijeti.

Informatičkim aplikacijama mogu se motivirati građani na veću upućenost u svrhe i u iznose za koje se koriste proračunska sredstva.

U postojećoj je Strategiji bilo predviđeno da će se kroz provedbu inicijative Partnerstvo za otvorenu vlast uspostaviti jedinstven interaktivni internetski sustav za savjetovanje s javnošću u postupcima donošenja novih zakona, drugih propisa i akata kojeg bi trebala koristiti sva tijela državne uprave. Također, u svrhu informiranja građana tom sustavu bilo je predviđeno provesti i aktivnosti promocije sustava te motiviranja građana na uključivanje i proaktivan pristup. Ovom se Strategijom ide korak dalje te se novim aplikacijama predviđa uključivanje građana u procese donošenja odluka o svrsi, načinu i iznosima korištenja proračunskih sredstava.

## PREVENCIJA KORUPCIJE

Prevenција korupcije je ključ uspjeha svih antikorupcijskih strategija.

Prevenција se temelji na implementaciji etičkih kodeksa i izgradnji integriteta, na pravovremenom upravljanju situacijama sukoba interesa te na sustavu administrativnih pravila čijim se poštivanjem mogućnost pojave korupcije svodi na najmanju moguću mjeru.

Sva pravila u sferi prevencije, u tzv. predvorju korupcije u kojem korupcija u smislu kaznenopravne odgovornosti još uvijek ne postoji, trebala bi oblikovati standarde ponašanja u obnašanju javnih dužnosti. U onoj mjeri u kojoj su ti standardi uspostavljeni i utječu odnosno mogu utjecati na ostanak na javnoj funkciji ili na gubitak javne dužnosti, može se reći da postoji funkcionalna demokracija.

### a) OSNIVANJE UREDA ZA PREVENCIJU KORUPCIJE

Postojeća Strategija suzbijanja korupcije, kao jedan od svojih ciljeva ističe **uspostavljanje prakse analize rizika**. Međutim, kvalitetna analiza rizika ne provodi se na razini bilo kojeg javnopravnog tijela pojedinačno, niti postoji jedno centralno tijelo koje će na temelju praćenja iskustava u provedbi pojedinog zakona utvrditi da u određenim situacijama postoji pravna praznina, nedorečenost ili da se u praksi pojavljuju koruptivni obrasci ponašanja.

Puno koruptivnih modela proizlazi iz postojećeg zakonodavnog okvira sukladno kojem **osobe koje donose odluke ili provode neki propis, ili imaju bitnu ulogu u određenim procedurama i postupcima nisu obuhvaćene nadležnošću bilo kojeg tijela** koje bi provjeravalo jesu li u sukobu interesa odnosno jesu li na donesenu odluku utjecali privatni interesi koji su u suprotnosti s javnim. Na tragu iskustava Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa u predmetima u kojima su podnesene prijave odbačene zbog nenadležnosti, kao i iskustava drugih tijela koja nisu postupala u određenim slučajevima zbog nedostataka u normativnom okviru, pokazuje se nužnost **uspostave jednog profesionalnog tijela – Ureda za prevenciju korupcije**. U odnosu na postojeće Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa, novi Ured za prevenciju korupcije imao bi značajno širi djelokrug rada i nadležnosti, u smislu osoba koje su obuhvaćene ovlastima tog tijela, kao i nove zadaće koje u postojećem institucionalnom i normativnom okviru nitko ne provodi.

#### - Sustavna analiza korupcijskih rizika

Kao jednu od novih zadaća Ureda za prevenciju korupcije predlaže se **analiza korupcijskih rizika** koji proizlaze iz postojećih zakona ili zakona koji su u postupku usvajanja, kao i korupcijskih rizika koji proizlaze iz prakse u postupanju pojedinog tijela ili iz potpunog izostanka potrebne regulacije. U analizi korupcijskih rizika koristili bi se izvještaji samih tijela, pritužbe građana, savjetovanja za udrugama civilnog društva i predstavnicima medija kao i drugi dostupni podatci i dokumentacija, s ciljem **ocjene postojećeg stanja, utvrđivanja korupcijskih rizika, i predlaganja konkretnih mjera za otklanjanje uopćenih nedostataka**. Takvo tijelo nužno mora raspolagati sa

specijaliziranim stručnim znanjima te mora imati ovlast, a time i obvezu izravne suradnje s drugim tijelima koja sudjeluju u otkrivanju, represiji i prevenciji korupcije.

Za pripremu formiranja takvog tijela potrebno je vrijeme. Njegove se ovlasti naslanjaju i nadograđuju na postojeće ovlasti Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa. Optimalno je planirati njegovu uspostavu nakon isteka mandata aktualnog saziva postojećeg Povjerenstva kako bi se zaštitio postojeći saziv od političkih pritisaka koje najava novog zakona nužno nosi, te kako bi se iskoristilo postojeće institucionalno znanje i iskustvo u uspostavi novog, ojačanog antikorupcijskog tijela.

U odnosu na one nadležnosti koje postojeće Povjerenstvo nema, ovom Strategijom se predlaže da se u okviru Ministarstva pravosuđa formiraju posebne ekspertne skupine za analizu koruptivnih rizika kao pilot projekt, sastavljene od sudaca, državnih odvjetnika, odvjetnika, inspektora, predstavnika civilnog društva i medija, s ciljem stvaranja početnog znanja i iskustva kao pripreme za budući formalni početak djelovanja u okviru novog Ureda za prevenciju korupcije.

Naziv tijela može biti i drugačije osmišljen, bitno je odmaknuti prizvuk „Povjerenstva“ s obzirom da Povjerenstva u pravilu imaju *ad hoc* karakter, a tijelo koje je zaduženo za prevenciju korupcije mora biti ustrojeno kao stalno, samostalno i neovisno državno tijelo.

- **Povećanje opsega obnašatelja javnih dužnosti koji su dužni postupati sukladno pravilima o sprječavanju sukoba interesa i obuhvaćeni su nadležnošću Ureda za prevenciju korupcije na sve čelnike i nositelje upravljačkih funkcija u državnim i svim drugim javnopravnim tijelima kao i na članove uprava svih trgovačkih društava i njihovih tvrtki kćeri te svih drugih pravnih osoba osnovanih od strane države ili jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave**

Aktualni Zakon o sprječavanju sukoba interesa **ne obuhvaća pretežit broj funkcija koje postavlja državna ili lokalna, područna (regionalna) vlast.** U nadležnosti postojećeg Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa, manje je od 2000 dužnosnika. Na taj se način pravila o sprječavanju sukoba interesa i prevencije korupcije vješto izbjegavaju, a javni se resursi koriste na način kojim se pogoduje privatnim interesima na štetu javnih, bez mogućnosti provođenja provjera i kontrola od strane nezavisnog državnog tijela. Upravo time što pretežit broj javnih dužnosti i funkcija nije obuhvaćen obvezom poštivanja pravila o sprječavanju sukoba interesa niti nadzoru, omogućeno je da se klijentelizam i korupcija duboko ukorijenjene u samu strukturu sustava. Razgranatost mreže u kojoj se na velik broj javnih dužnosti postavljaju politički podobne osobe i način na koji potom te osobe koriste svoju funkciju za daljnje pogodovanje privatnim i klijentelističkim interesima, urušava vrijednosni sustav. Zbog toga ujedno pada i kvaliteta javnog servisa koji bi trebao prije svega štiti i promicati interese građana, a ne biti sam sebi svrha.

Postojećom Strategijom i pratećim Akcijskim planom predviđeno je proširenje kruga dužnosnika, no u zanemarivom opsegu u odnosu na stvarne potrebe. Prioritet su članovi uprava trgovačkih društava tvrtki kćeri, kada je riječ o tvrtkama u većinskom državnom vlasništvu, te članovi uprava trgovačkih društava u većinskom vlasništvu jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i njihovih tvrtki kćeri, no krug

dužnosnika nužno je proširiti i na sve druge nositelje upravljačkih funkcija u svim drugim pravnim osobama koje je osnovala država ili jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave ili nad njima obavlja upravljačka prava, putem imenovanja čelnik osoba ili na drugi način. Proširenje kruga dužnosnika mora obuhvatiti zastupnike u Europskom parlamentu, veleposlanike i konzule, ravnatelje i članove uprava ustanova (zdravstvenih ustanova, obrazovanih i znanstvenih ustanova, ustanova u kulturi i umjetnosti) te sve osobe na rukovodećim funkcijama koje sudjeluju u postupcima javne ili jednostavne nabave, dodjeli koncesija ili odobrenja, dodjeli javnopravnih ovlasti, provođenju postupka sklapanja ugovora o zakupu ili najmu, direktore glavnih ureda turističkih zajednica, članove uprava svih javnopravnih tvrtki, odnosno članove tvrtki kćeri trgovačkih društava u većinskom državnom vlasništvu te članove uprava trgovačkih društava u vlasništvu jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, sektorske direktore ali i direktore odnosno ravnatelje podružnica, članove upravnih vijeća svih agencija i drugih tijela te ostale osobe za koje se sukladno Analizama procjene rizika utvrdi da bi trebale biti obuhvaćene pravilima o prevenciji korupcije.

**- Izgradnja etike, integriteta i odgovornosti osoba na javnim funkcijama - Obvezivanje svih javnopravnih tijela na usvajanje internih etičkih normi i planova integriteta, uz savjetodavnu i nadzornu ulogu Ureda za prevenciju**

Postojeća Strategija naglasak u borbi protiv korupcije stavlja na prevenciju, i to na prevenciju koja se temelji na integritetu unutar političkog sustava i uprave.

Postojeća Strategija je predviđala da se na jedinstven način propišu **osnovni standardi ponašanja i etička načela u obavljanju službene dužnosti** u svim državnim tijelima, javnim ustanovama i službama i drugim pravnim osobama koje je osnovala Republika Hrvatska. U postojećoj Strategiji se izričito navodi da etičko postupanje treba obuhvatiti i sve državne dužnosnike, saborske zastupnike, Vladu, predsjednika odnosno Predsjednicu Republike Hrvatske te sve ostale dužnosnike.

U tu svrhu Strategijom se preuzima **obveza usvajanja Etičkih kodeksa** i pravila ponašanja kojima bi se izgradila kultura integriteta, a sve s ciljem povećanja povjerenja javnosti u politički sustav. Pravila o rješavanju sukoba interesa trebaju osigurati da osobe na javnim dužnostima postupaju nepristrano i jednako prema svim građanima i u javnom interesu, bez tih pravila nema demokracije, političke odgovornosti niti profesionalizma javne uprave.

Unatoč tome što je usvajanje Etičkog kodeksa saborskih zastupnika bila jedna od preporuka iz izvješća Grupe država protiv korupcije Vijeća Europe (GRECO) u IV. evaluacijskom krugu za Republiku Hrvatsku od 25. lipnja 2014. godine, čak tri saziva Hrvatskog sabora, 7. 8. i aktualni 9. nisu uspjela u implementiranju ove preporuke.

Činjenica da Hrvatski sabor u pet godina unatoč svim načelnim riječima o bezuvjetnoj političkoj opredijeljenosti u borbi protiv korupcije i pozivanju na izgradnju etike i integriteta i obvezama koje proizlaze iz Izvješća GRECO-a, nije bio u stanju usvojiti Etički kodeks, pokazuje pravu narav i karakter političke svijesti u Republici Hrvatskoj. Aktualan saziv Hrvatskog sabora obilježen je političkom trgovinom i koruptivnim načinom na koji je formirana parlamentarna većina. Istovremeno, izvršna vlast provodi politički pritisak i opstrukciju Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa zbog velikog



broja predmeta koji se vode protiv predsjednika i članova Vlade, upravo zbog povrede etičkih vrijednosti i normi.

Postojeća Strategija navodi kao poseban problem to što na razini lokalne i područne (regionalne) samouprave ne postoje etički kodeksi koji bi obvezivali dužnosnike, te netočno tvrdi da postojećim zakonodavnim okvirom nisu propisani osnovni standardi ponašanja i etička načela koja određuju prihvatljivo ponašanje prilikom obavljanja javne dužnosti na lokalnoj razini, pa da je stoga nužno donijeti etički kodeks kojim bi se jačao integritet i povjerenje građana u lokalnu vlast. Ističe se da je osim donošenja etičkog kodeksa nužno uspostaviti i adekvatan institucionalan okvir za njegovu provedbu.

Aktualnim Zakonom o sprječavanju sukoba interesa propisana su načela djelovanja koja obvezuju sve dužnosnike obuhvaćene odredbama tog Zakona, pa tako i predsjednicu države, saborske zastupnike, članove Vlade i lokalne dužnosnike. Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa razvilo je opsežnu praksu kojom se etička načela djelovanja razrađuju na konkretnim primjerima, a nadležni upravni sudovi u pravilu su potvrđivali odluke povjerenstva kojima se deklarativno utvrđuje da određeno postupanje ili propust nije bio u skladu s načelima djelovanja propisanim odredbama tog Zakona. Osim u zakonu kojim se propisuju obveze dužnosnika, etička načela propisana su u Zakonu o državnim službenicima, u Etičkom kodeksu državnih službenika, a pored navedenog postoje i Posebni kodeksi pojedinih državnih tijela.

Osnovni problem proizlazi iz činjenice da političke elite ne dopuštaju provedbu postojećeg zakonodavstva u nadležnosti Povjerenstva koje se pokazalo kao uspješna i učinkovita institucija, osobito u slučaju kada se povreda etike odnosi na visokopozicionirane dužnosnike, a tek potom iz činjenice da pravilima o sprječavanju sukoba interesa, pretežit dio javnopravnih tijela uopće nije obuhvaćen.

S obzirom da je **izgradnja integriteta i odgovornosti osoba na javnim funkcijama** kroz uspostavu specifičnih sustava upravljanja sukobom interesa i kroz implementaciju etičkih kodeksa osnovni korak uspješne antikorupcijske politike, **u nadležnost novog Ureda za prevenciju korupcije stavlja se obveza provjere jesu li sva javnopravna tijela usvojila interne akte kojima se propisuju specifična pravila o etici kao i jesu li unutar samog tijela izrađeni planovi provjere integriteta samog sustava (godišnji plan internih revizija, provođenja edukacija i sl.)** te provode li se u praksi.

Ujedno se Uredu za prevenciju korupcije daje nadležnost da se **za propuste u ispunjavanju ovih obveza može pokrenuti postupak protiv odgovornih osoba** odnosno protiv čelnika tijela te o utvrđenoj povredi donijeti odluku i izreći sankciju te naložiti ispunjavanje obveze uz prijetnju izricanja strože sankcije.

- **Utvrđivanje etičkih povreda i izricanje novčanih i drugih sankcija, uz obavezu pokretanja postupka radi utvrđivanja da je svaki pravni posao do kojeg je došlo u situaciji u kojoj je postojao sukob interesa ili povreda administrativnih pravila ništetan.**

Ured za prevenciju korupcije dužno je u svojoj odluci utvrditi da je nastupila jedna od okolnosti za koju je zakonom propisano da je njezina posljedica ništetnost te je ovlašteno uputiti dužnosnika da poduzme radnje kojima se ispravlja povreda.

**Dužnosnici koji su skrivili povredu smatraju se osobno odgovornima za svu štetu koju je nastala državnom ili drugom javnopravnom tijelu zbog ništetnosti pravnog akta ili pravnog posla sklopljenog u situaciji u kojoj je postojao sukob interesa.**

**Ured za prevenciju korupcije nadležan je naložiti pokretanje postupka protiv dužnosnika radi naknade nastale štete, pri čemu se propust pokretanja takvog postupka samo po sebi smatra težom povredom obveza koje proizlaze iz obnašanja javne dužnosti**

Praksa pokazuje da u većini slučajeva u kojima je utvrđen sukob interesa, oni koji su pri tome ostvarili korist ne trpe nikakve posljedice.

Malo je koristi od utvrđivanja da se nekome pogodovalo ili da je bilo pristranosti pri imenovanju ili zapošljavanju, ako osoba koja je bila privilegirana zadrži funkciju ili radno mjesto, ili ako se u slučaju isplate neosnovanih naknada ne pokrene postupak radi povrata neosnovano isplaćenih sredstava, s obzirom da je o pokretanju takvog postupka nadležna odlučivati upravo osoba koja je sredstva nezakonito i neosnovano stekla ili druge osobe koje su s njom interesno ili politički povezane. Stoga se predlaže da se u zakonu značajno proširi krug situacija za koje će se izričito i jasno propisati da je njihova posljedica ništavost. Ured za prevenciju korupcije u svojoj će odluci utvrditi da je nastupila okolnost za koju zakon propisuje da je njezina posljedica ništavost no ujedno će naložiti dužnosniku primjerene radnje kojima se otklanjaju posljedice do kojih je došlo zbog sukoba interesa ili povrede administrativnih pravila. Ujedno će Ured za prevenciju korupcije imati ovlast, a time i dužnost davanja naloga i provođenja kontrole jesu li pokrenuti postupci za naknadu štete.

Postojeći Zakon o sprječavanju sukoba interesa predviđa mogućnost utvrđivanja ništetnosti samo u slučaju dvije, tri situacije u kojima je došlo do povrede administrativnih pravila, ali čak i tada Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa ne može samo utvrditi ništetnost već je dužno predmet uputiti na državno odvjetništvo koje potom pred sudom pokreće postupak radi utvrđivanja ništetnosti. Iskustvo pokazuje kako su takvi postupci dugotrajni se za sada nije razvila opsežna praksa čiji bi se učinak mogao analizirati, unatoč tome što je Zakon u primjeni već duže od šest godina.

Značajnim povećanjem kruga obnašatelja javnih dužnosti koji su obuhvaćeni nadležnošću novog Ureda za prevenciju korupcije, zajedno sa značajnim povećanjem kataloga situacija za koje zakon izričito propisuje da je njihova posljedica ništavost pravnog akta, posla ili ugovora, broj postupaka u kojima bi se utvrđivala ništavost, kao i broj postupaka radi naknade štete, značajno će porasti te time opteretiti rad i samog Ureda za prevenciju korupcije, državnog odvjetništva kao i pravosuđa u cjelini, o čemu se pravovremeno mora voditi računa prilikom planiranja potrebnih kadrovskih kapaciteta.

#### **- Proširivanje kataloga zabrana stupanja u poslovne odnose**

Postojeći sustav zabrana i ograničenja ostavlja širok prostor bujanju klijentelizma i korupcije. U novom normativnom uređenju, nužno je zabraniti sklapanje poslova između tvrtki koje su povezane sa osobom koja obnaša javnu dužnost, sa tijelom vlasti ili tvrtkama i drugim pravnim osobama u odnosu na koje osoba koja obnaša javnu dužnosti ima mogućnost utjecaja. Primjerice, tvrtka povezana sa ministrom ne može

sklapati poslove sa trgovačkim društvima koja su u državnom vlasništvu, a u nadležnosti su tog ministra kao čelnika resornog ministarstva.

Za članove uprava i nadzornih odbora trgovačkih društava u javnopravnom vlasništvu, nužno je propisati zabranu stupanja u poslovne odnose njihovih privatnih tvrtki ili tvrtki njihovih obitelji sa svim povezanim trgovačkim društvima. Na razini jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave nužno je propisati zabranu stupanja u poslovne odnose između tvrtki u vlasništvu članova uprava i nadzornih odbora sa svim ostalim drugim pravnim osobama u vlasništvu iste jedinice lokalne ili područne (regionalne) samouprave, kako ne bi dolazilo do uvjetovanja donošenja određenih odluka sa dobivanjem poslova u drugim pravnim osobama.

U odnosu na članove predstavničkih tijela u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave (članovi općinskih i gradskih vijeća, članovi županijskih skupština) propisat će se posebna pravila na razini Etičkih kodeksa i Planova integriteta kojima se ograničava i stavlja pod poseban nadzor mogućnost da tvrtke u njihovom vlasništvu stupaju u poslovne odnose sa jedinicom u kojoj obavljaju javnu dužnost ili s trgovačkim društvima i drugim pravnim osobama u vlasništvu općine, grada ili županije u kojoj obnašaju javnu dužnost.

U odnosu na osobe na vodećim mjestima u sustavu javne uprave te za osobe koje sudjeluju u postupcima javne najave, dodjele javnopravnih ovlasti, koncesija, odobrenja, postupcima davanja imovine u zakup ili najam, propisat će se posebna pravila na razini Etičkih kodeksa i Planova integriteta kojima se sprječavaju situacije sukoba interesa te se čuva objektivnost i nepristranost u obavljanju javnih zadaća, uz propisivanje mogućnosti izricanja sankcija za utvrđene nepravilnosti ili gubitak funkcije odnosno radnog mjesta.

#### **- Registar sklopljenih ugovora i poslovnih odnosa**

U nadležnost novog Ureda za prevenciju korupcije potrebno je uvodi se i ustrojavanje te vođenje Registra svih poslovnih odnosa sa državom, jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave kao i svih drugih državnih i javnopravnih tijela.

Navedeni je Registar komplementaran sustavu objava svih uplata i isplata po računima državnog proračuna i svih ostalih javnopravnih proračuna, odnosno financijskog poslovanja svih javnopravnih tijela, a svrha mu je da se u njemu navedu podaci o načinu sklapanja ugovora, o predmetu, vrijednosti ugovora i rokovima izvršenja. Putem Registra je moguće dohvatiti i sam Ugovor, s time da će se od javne objave izuzeti oni ugovori kod kojih se javni interes štiti upravo zaštitom tajnosti samog ugovora ili nekog njegovog dijela.

Sustavan pregled svih poslovnih odnosa razotkrio bi mrežu klijentelističkih veza između određene političke opcije na vlasti koji stvara kroz poslovne odnose određenih tvrtki i onih javnopravnih tijela u kojima politička opcija s kojom su ta trgovačka društva povezana nosi vlast. Ujedno će se objektivizirati i uskladiti sa tržišnim uvjetima sam sadržaj, u smislu predmeta ugovora i uvjeta ispunjavanja ugovora te će se ojačati mehanizmi kontrole načina njegova izvršavanja i korisnosti, racionalnosti utrošenih

sredstava. Registar jača sustav odgovornosti u upravljanju javnim sredstvima i javnom imovinom.

- **Prevenција klijentelizma i korupcije na razini pravnih osoba u kojima država i jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave imaju udjele u vlasništvu ili upravljačka prava (trgovačka društva, ustanove, druge pravne osobe) u odnosu na imenovanja i zasnivanja radnog odnosa.**

Postojeća strategija prepoznaje raširenost klijentelizma i korupcije na državnoj i lokalnoj razini u odnosu na trgovačka društva i druge pravne osobe, ali ne predviđa dovoljne mehanizme za rješavanje postojećih problema. Nad njihovim radom i poslovanjem nema odgovarajućeg nadzora. Uočeni problemi djelomično se rješavaju stavljanjem osoba koje obavljaju upravljačke funkcije pod nadležnost novog Ureda za prevenciju korupcije, širim opsegom zabrana poslovanja te objavom Registra svih poslovnih odnosa. Međutim, preostali izvori korupcijskih rizika proizlaze iz nepostojanja nadzora nad imenovanjima članova uprava i nadzornih odbora te nad zasnivanjem drugih radnih odnosa u takvim pravnim osobama.

U postupku imenovanja članova uprava i nadzornih odbora preuzima se obveza **provođenja javnih natječaja u kojima se definiraju uvjeti sukladno potrebnim profesionalnim referencama te mogućnost uvida javnosti u životopise i razloge odabira pojedinog kandidata.**

U odnosu na ostale zaposlene, internim aktima, sistematizaciji radnih mjesta, planovima zapošljavanja i ostalim poslovnim planovima, etičkim kodeksima i ostalim propisanim pravilima definira se postupak donošenja odluke o primanju u radni odnos u kojem se štiti javni interes i objektivnosti pri odabiru kandidata. Svako imenovanje ili zasnivanje radnog odnosa koje ne proizlazi iz objektivno utvrđene potrebe za provođenjem takvog postupka te izvan propisanog selekcijskog postupka odabira kandidata mora se tretirati kao povreda pravila o očuvanju integriteta i sprječavanja sukoba interesa.

- **Registar svih donacija, sponzorstava i plaćenih oglasa u medijima**

Donacije, sponzorstva i oglašavanje u medijima, osobito na lokalnoj i područnoj (regionalnoj) razini, često su osnovna poluga zarobljavanja javnih interesa u korist privatnih. Ovaj Registar podrazumijeva obvezivanje svih javnopravnih tijela i trgovačkih društava u kojima država ili jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave imaju udjele u vlasništvu ili upravljačka prava da Uredu za prevenciju korupcije dostave podatke o svim donacijama, sponzorstvima te podatke o iznosima koji su plaćeni za oglašavanje u medijima, na temelju kojih Ured za prevenciju korupcije ustrojava i vodi objedinjeni, odnosno jedinstveni javni registar.

- **Registar lobističkih aktivnosti**

Lobiranje može doprinijeti boljem definiranju interesa i boljoj informiranosti vlasti, time i kvalitetnijim odlukama i propisima te efikasnijoj javnoj politici. Neregulirano

lobiranje može dovesti do neprimjerenog utjecaja na donošenje odluka te ostvarenju posebnog i/ili privatnog interesa na štetu javnog interesa. Ovaj Registar podrazumijeva bazu svih podataka o sastancima koje su održali predstavnici javnih tijela sa lobistima ili drugim osobama koje zagovaraju donošenja određenih odluka. Informatički sustav na kojem se Registar lobističkih aktivnosti temelji, može osmisliti da bazu podataka pune izravno obnašatelji javnih dužnosti i lobisti.

Posljedice nereguliranog odnosno neprimjerenog lobiranja u pravilu imaju značaj povrede integriteta, etike, sukoba interesa ili u najtežem slučaju, počinjenja nekog koruptivnog kaznenog djela, stoga je kao dio sveobuhvatne politike opravdano nadležnost pokretanja postupaka i utvrđivanja povrede pravila kojima se regulira lobistička djelatnost, staviti u nadležnost Ureda za prevenciju korupcije.

#### **- Zaštita zviždača – Fond za financijsku pomoć zviždačima (sredstva od naplaćenih sankcija dužnosnicima za povredu etičkih i drugih administrativnih pravila iz nadležnosti Ureda za prevenciju korupcije)**

Ured za prevenciju korupcije ima nadležnost izricanja sankcija za povrede zakona čija je provedba u nadležnosti tog tijela. Sankcije se naplaćuju u korist državnog proračuna na posebnoj stavci. Neovisno o tome hoće li se donijeti poseban Zakon o zaštiti zviždača ili će zaštita zviždača ostati definirana kroz različite zakone (Kaznenim zakonom, Zakonom o državnim službenicima, Zakonom o radu), činjenica je da u praksi zviždači nemaju onu pravnu sigurnost koju im pravni sustav načelno jamči.

Učestalo se pojavljuju situacije u kojima je sud naložio vraćanje zviždača na radno mjesto, no poslodavci ne postupaju u skladu s odlukom suda. Za takve slučajeve i druge u kojima je zviždačima potrebna pravodobna pomoć u prevladavanju neposrednih egzistencijalnih problema uzrokovanjem otkrivanjem korupcije ili drugih nepravilnosti, predviđa se nadležnost Ureda za prevenciju korupcije da pod propisanim uvjetima, kriterijima i u skladu s postupkom dodijeli financijsku pomoć, iz sredstava od naplaćenih sankcija koja će se smatrati posebnim Fondom za financijsku pomoć zviždačima.

#### **- Planovi integriteta**

Dužnost je svih javnopravnih tijela u nadležnosti novog Ureda za prevenciju korupcije da kao svoj interni akt za razdoblje od jedne do tri godine pripreme Plan integriteta.

U tim Planovima integriteta se analiziraju interni korupcijski rizici i predlažu se mjere njihovog pravovremenog otklanjanja.

Primjerice, na razini gradova i općina to podrazumijeva provođenje provjera imaju li **djelatnici i zaposlenici tog tijela** u svom vlasništvu tvrtke koje posluju s tim tijelom ili s trgovačkim društvima i drugim pravnim osobama s kojima to upravlja, provođenje provjera jesu li članovi obitelji i druge povezane osobe korisnici sredstava koje dodjeljuje tijelo, postoje li primjerene procedure upravljanja sukobom interesa u postupcima javne ili jednostavne nabave ili drugim natječajnim postupcima, obavljaju li djelatnici i zaposlenici druge poslove koji mogu utjecati na obavljanje njihovih javnih poslova i zadaća, primjerice u zdravstvu i obrazovnom sustavu. Planovi integriteta obuhvaćaju i

pitanje nepotizma koji se u pojedinim područjima i djelatnostima učestalo primjećuje. Kod **trgovačkih društava** Plan integriteta obuhvaća provjeru načina na koji se **direktori na nižim razinama i druge osobe na upravljačkim funkcijama** pridržavaju internih pravila o sukobu interesa.

U jedinicama lokalne odnosno područne (regionalne) samouprave važno je propisati etička pravila koja obvezuju **članove predstavničkih tijela** (općinske i gradske vijećnike, članove županijskih skupština), tim više što ova skupina obnašatelja javnih dužnosti trenutno nije obuhvaćena Zakonom o sprječavanju sukoba interesa niti nadležnošću Povjerenstva te ne podliježe preventivnom nadzoru iako je u nadležnosti predstavničkih tijela donošenje brojnih važnih javnopravnih odluka, kao što je to primjerice usvajanje prostornih planova uređenja.

Iskustvo pokazuje da članovi predstavničkih tijela u županijama, gradovima i općinama učestalo odlučuju o pitanjima s kojima su izravno interesno povezani, primjerice, kod donošenja prostornih planova uređenja u odnosu na nekretninu u njihovom vlasništvu ili vlasništvu povezanih osoba, prilikom usvajanja proračuna ili odobravanja stupanja u poslovne odnose u okolnostima u kojima su njihove tvrtke stjecatelji sredstava, pri dodjeli zakupa ili najma, koncesija, provođenja različitih izbora ili imenovanja, dodjele donacija, sponzorstava ili sredstva udrugama u kojima su vijećnici članovi ili u tim udrugama obavljaju izvršne ili neke druge funkcije. Mogućnost iskorištavanja obavljanja dužnosti člana predstavničkog tijela u jedinici lokalne odnosno područne (regionalne) samouprave, tim je veća, što je broj jedinica veći. Razmrvljenost lokalne i područne (regionalne) samouprave značajno utječe na bliskost i isprepletenost veza koje negativno mogu utjecati na objektivnost i nepristranost u obnašanju javne dužnosti. Članovi predstavničkih tijela ne moraju nužno imati sve obaveze kao i ostali dužnosnici iz nadležnosti Ureda za prevenciju korupcije, ali moraju biti obuhvaćeni jasnim pravilima, ograničenjima i zabranama koje trenutno ne postoje i mogućnosti da im Ured za prevenciju korupcije za utvrđene povrede izriče sankciju, utvrđuje ništetnost određenih pravnih poslova i nalaže pokretanje postupka naknade štete za javnopravno tijelo.

Usvajanje i provođenje planova integriteta obveza je čelnika tijela. Obvezatan dio Plana integriteta je provjera učinkovitosti i opravdanosti utroška proračunskih sredstava. Za povredu ove obveze Ured za prevenciju korupcije može čelniku tijela izreći sankciju i naložiti ispunjenje obveze pod prijetnjom izricanja teže sankcije.

#### - **Javna i jednostavna nabava**

Javna nabava je područje u kojem je potrebno konstantno raditi na uvođenju, primjeni i podizanju preventivnih politika i standarda u suzbijanju klijentelizma i korupcije koji je posebno izražen u jednostavnoj nabavi zbog činjenice da nije obuhvaćena sustavom učinkovitog nadzora.

Veliki iskorak predstavlja ustrojavanje **jedinstvenog Registra svih poslovnih odnosa** na temelju kojeg **Ured za prevenciju korupcije**, u suradnji s drugim državnim tijelima i udrugama civilnog društva može provoditi **sustavne analize obrazaca i poveznica stupanja u poslovne odnose** iz kojih može proizlaziti zaključak o pogodovanjima unaprijed odabranom ponuditelju ili pružatelju usluga. U procedure

provođenja javne ili jednostavne nabave nužno je ugraditi pravila o **obvezivanju svih osoba koje sudjeluju u donošenju odluka o odabiru potpisivanje izjava o nepostojanju sukoba interesa u odnosu na predmet nabave i ponuditelje, uz mogućnost sankcija i utvrđivanja povreda iz radnog odnosa u slučaju propusta u radu.**

- **Jačanje sustava izricanja sankcija za povrede etičkih kodeksa, načela djelovanja te propisanih administrativnih pravila kojima se sprječava sukob interesa**

Strategija i mjere koje iz nje proizlaze biti će uspješne samo u onoj mjeri u kojoj Ured za prevenciju korupcije dosljedno provodi postupke iz svoje nadležnosti i povodom otkrivenih nepravilnosti izriče sankcije. Pravovremena detekcija, učinkovit postupak i izrečena sankcija Ureda za prevenciju korupcije imaju razmjerno veći značaj što je viša razina dužnosti osobe koja je počinila povredu propisanih pravila. U javnom mnijenju mora se sustavno graditi očekivanje da će se upravo postupci koji se odnose na najviše razine države vlasti provoditi odlučnije i brže. U protivnom sam Ured za prevenciju korupcije, gubi vlastiti integritet i značaj. U okviru ove mjere predlaže se da se **Zakonom izričito definira ovlast donošenja odluka u kojima se utvrđuje povreda etičkih pravila i izriče osuda za neprimjereno postupanje, bez da se nužno uz takvu odluku izrekne i sankcija, ali sa mogućnošću istovremenog izricanja novčane i administrativne sankcije.** Ova ovlast je osobito važna imajući na umu stajališta Ustavnog suda Republike Hrvatske izražena u odlukama u kojima se preispitivala dosadašnja praksa u radu Povjerenstva i upravnih sudova u ovim pitanjima.

Vlada će radi ostvarivanja mjere osnivanja Ureda za prevenciju korupcije sa svim predloženim nadležnostima formirati stručnu radnu skupinu kojom će koordinirati Ministarstvo pravosuđa, s ciljem pripreme potrebnih zakonodavnih izmjena te posebnu radnu skupinu sastavljenu od informatičara radi pripreme ustrojavanja svih predviđenih registara kao pilot projekata koji će se razraditi i dovršiti prije formalnog početka djelovanja Ureda za prevenciju korupcije. U razdoblju prije formalnog početka rada novog Ureda za prevenciju korupcije, u sklopu pilot projekta razvijat će sve predložene pojedinačne mjere.

Republika Hrvatska se obvezuje da će predložene mjere u području prevencije provesti i u cijelosti implementirati najkasnije do 1. siječnja 2023. godine.

**b) UPRAVLJANJE DRŽAVNOM IMOVINOM I IMOVINOM U VLASNIŠTVU JEDINICA LOKALNE I PODRUČNE (REGIONALNE) SAMOUPRAVE**

- **Registri državne imovine te imovine županija, gradova i općina s podacima o načinu korištenja nekretnina, Planovi upravljanja nekretninama i Planovi upravljanja drugom imovinom (udjeli i dobit od trgovačkih društava, namjere daljnjeg razvoja poslovanja)**

Postojeći način upravljanja i raspolaganja javnom imovinom kojeg provode državna te lokalna i područna (regionalna) tijela javne vlasti, više služi održavanju uspostavljenih klijentelističkih i koruptivnih veza, prvenstveno putem podjele upravljačkih i nadzornih uloga između članova političke stranke ili koalicije koja je osvojila vlast nego što služi razvoju te potrebama i interesima građana.

U proteklih se tridesetak godina umjesto sustava upravljanja, razvijao model korištenja, i to uglavnom sukladno potrebama političkih elita. Takvo stanje manjim dijelom proizlazi iz postojećih propisa, a većim iz uspostavljenog sustava vrijednosti i načina na koji se odvija politički život. Građani koji nisu povezani sa političkim strukturama isključeni su iz korištenja njihovih potencijala. Način na koji se to može promijeniti je prije svega osvještavanje o tome što sve predstavlja javnu imovinu i načinu na koji vlast s njome upravlja i kako ju koristi za one svrhe kojoj je ta imovina namijenjena ili bi joj mogla služiti. Strategijom se obvezuju država, županije, gradovi i općine na ustroj Registra imovine s kojom raspolažu.

U odnosu na nekretnine, uočava se da na razini države, odnosno jedinica lokalne samouprave koje s nekretninama u pravilu upravljaju, ne postoje sistematizirani i javno dostupni podaci o nekretninama u smislu preglednog popisa u obliku Registra u kojem bi bilo prikazano stanje vlasništva, posjeda i način korištenja, primjerice, ne postoji evidencija nekretnina danih u zakup ili najam niti kako se provodi kontrola naplate zakupnina i najamnina, još manje su poznate namjere ili planovi korištenja i načina upravljanja u budućem razdoblju.

Registar mora sadržavati zemljišno knjižne i katastarske podatke o nekretnini, njezin opis u naravi, podatke koristi li se nekretnina na temelju ugovora ili po nekoj drugoj pravnoj osnovi, podatke o korisniku, podatke o datumu sklapanja ugovora, podatke o njegovom trajanju. Ujedno se država, županije, gradovi i općine obvezuju na pripremu i javno objavljivanje Planova upravljanja s nekretninama u buduću.

Strategijom se obvezuju država, županije, gradovi i općine da pored objave podataka o vlasništvu trgovačkih društava i o vlasništvu nad drugim pravnim osobama, objave podatke u jedinstvenom i preglednom formatu, podatke o ostvarenim prihodima, planovima i odlukama o načinu njihova korištenja, daljnjim planovima poslovanja, poslovnim i razvojnim strategijama.

#### c) **MEĐUINSTITUCIONALNA SURADNJA**

U postojećem sustavu dužnosnici izvješće o imovinskom stanju podnose Povjerenstvu za odlučivanje o sukobu interesa (budućem Uredu za prevenciju korupcije), suci Državnom sudbenom vijeću, a državni odvjetnici Državnoodvjetničkom vijeću. Sve tri vrste imovinskih kartica služe provjeri potpunosti podataka o imovini, transparentnosti, očuvanju integriteta i povjerenja. Na temelju podataka iz imovinskih kartica mogu se otkriti povrede propisanih administrativnih pravila koja se na određenu dužnost odnose, no imovinske kartice, u sustavu kakav imamo danas, same po sebi ne služe otkrivanju korupcije ili nesklada / nerazmjera u imovinskom stanju, niti se na temelju imovinskih kartica utvrđuje porijeklo ili zakonitost stjecanja imovine. Tijela koja provode provjere imovinskih kartica ne surađuju međusobno u razmjeni znanja i iskustava u cilju eventualnog otkrivanja korupcije, niti postoji sustav suradnje s između različitih državnih tijela s ciljem povezivanja nadležnosti u radu na konkretnom predmetu. Strategijom se preuzima obveza provođenja zakonodavnih izmjena kojima se povezuju nadležnosti tijela koja sudjeluju u preventivnoj i u represivnoj borbi protiv korupcije u smislenu cjelinu.



Primjerice, u Zakonu o sprječavanju sukoba interesa nije propisana obveza podnošenja kaznene prijave ukoliko iz postupka provjere imovinskih kartica proizlazi osnovana sumnja da se radi o imovini koja nije stečena zakonito, tim više što iz podataka do kojih Povjerenstvo može doći u postupku provjere ne proizlaze sva relevantna saznanja o mogućem počinjenju kaznenog djela koja bi bila potrebna za podnošenje kaznene prijave.

Stoga je nužno u slučaju sumnje o izvorima i načinu stjecanja imovine popisati obvezu upućivanja predmeta na Poreznu upravu radi provođenja posebnog poreznog nadzora, kao i obvezu Porezne uprave da nadzor provede u propisanom roku te o tome obavijesti tijelo koje je zaduženo za provjeru imovinskih kartica.

Boljim normativnim uređenjem postupka provjere imovinskih kartica dužnosnika, državnih odvjetnika i sudaca, jasnim definiranjem koje okolnosti mogu pobudi sumnju na nezakonito stjecanje imovine te povezivanjem nadležnosti Ureda za prevenciju korupcije, Državnoodvjetničkog vijeća i Državnog sudbenog vijeća sa već postojećim nadležnostima Porezne uprave, može se izbjeći potreba donošenja posebnog Zakona o utvrđivanju porijekla imovine, a da se ujedno postignu isti ciljevi koji su se tim zakonom namjeravali postići. Naime, Porezna uprava ima mogućnost provođenja poreznog nadzora, no upitno ima li dostatne kadrovske kapacitete da sustavno provjerava sve osobe koje su dužne podnositi izvješća o imovinskom stanju, stoga je za potrebe jačanja sustava integriteta i prevencije nužno jačati kadrovski, tehnički i na svaki drugi način uvjete rada Porezne uprave i drugih tijela.

Informatičkim povezivanjem baza podataka s kojima raspolažu različita državna tijela stvoreni su uvjeti za izravnu provjeru sadržaja imovinskih kartica i neposredno dohvaćanje potrebnih dokaza no i nadalje izostaje proaktivno dojavljivanje saznanja i informacija od strane drugih državnih tijela, onim tijelima koja provjeravaju imovinske kartice, a koje bi mogle predstavljati povod za provođenje postupka protiv dužnosnika. U zakone treba uvesti obvezu svih državnih tijela, primjerice Ureda za sprječavanje pranja novca, PNUSKOK-a, USKOK-a i DORH-a, Porezne uprave i drugih tijela koja provode istrage ili nadzor, da tijelima koja provode provjere imovinskih kartica samoinicijativno dostavljaju saznanja, podatke i dokumentaciju stečenu u provođenju postupka iz njihove nadležnosti, a koje bi mogle biti od interesa i utjecaja na postupke iz nadležnosti tijela koja provode kontrolu imovinskih kartica, kao i održavanje periodičnih sastanaka na kojima se raspravlja o mogućnostima i planovima konkretne međuinstitucionalne suradnje. U praksi suradnja postoji u prema represivnim tijelima, no sustav proaktivnog dojavljivanja informacije nije u dovoljnoj mjeri razvijen sa tijelima koja djeluju u preventivnoj sferi, stoga su u tom dijelu potrebne jače zakonodavne intervencije.

Nadalje, iskustvo pokazuje da se kod obnašatelja javnih dužnosti često pojavljuju situacije koje su obuhvaćene nadležnošću nekoliko različitih državnih tijela. Strategijom se jača međusobna potpora i suradnja u provođenju postupaka protiv iste osobe obuhvaćene djelokrugom rada različitih nadležnih tijela. U mjerodavne zakone nužno je uvrstiti odredbe kojima se tijela upućuju na obaveznu razmjenu informacija, podataka i dokumentacije koja može biti od značaja za tijek i uspjeh u rješavanju predmeta.

S obzirom da je Ured za prevenciju korupcije zamišljen kao profesionalno tijelo, zaduženo, između ostalog za analizu korupcijskih rizika, koje pri tome ima i savjetodavnu

i nadzornu ulogu prilikom definiranja sadržaja i provedbe etičkih kodeksa i planova integriteta, u tom dijelu upućuju se Državnoodvjetničko vijeće i Državnosudbeno vijeće na suradnju i razmjenu iskustava i najbolje prakse u izgradnji vrijednosnih standarda i provođenja edukacije u ovom području.

#### d) **MEĐUNARODNA SURADNJA**

Imovina obnašatelja javnih dužnosti ne nalazi se samo unutar granica jedne države, stoga je za potrebe učinkovitog provođenja anti-korupcijskih programa potrebno uspostavljati i trajno jačati izravnu suradnju kontrolnih i nadzornih tijela različitih država.

Strategijom se preuzima obveza **pridruživanju međudržavnom sporazumu** čiji je nacrt pripremljen u okviru projekta kojeg je provodila regionalna međunarodna organizacija **Regional Anticorruption Initiative**, koji predviđa mogućnost razmjene podataka o imovini koja se nalazi u inozemstvu za osobe koje podliježu provjeri imovinskog stanja, i to izravno između nacionalnih tijela koja provode provjere imovinskih kartica za svoje državljane. S obzirom na to da je većina država unutar ove inicijative i drugih partnerskih zemalja razvila sustav u kojem su podaci različitih baza državnih tijela unutar jedne države međusobno umreženi, uspostavljanjem pravne osnove za izravnu razmjenu podatka između samih tijela, na način da se umjesto putem nadležnih ministarstva, zahtjevi za dostavljanjem podataka o imovini dužnosnika izravno upute nadzornom tijelu druge države, značajno bi se unaprijedila brzina i učinkovitost provođenja postupka, jer bi se zaobišla postojeća procedura koja u pravilu obuhvaća nekoliko stepenica. Predloženi međudržavni sporazum omogućio bi da se podaci o imovini dužnosnika koja se nalazi u inozemstvu dohvate u realnom vremenu i razmjene između nadležnih tijela neposredno.

#### e) **NADZOR NAD NAMJENSKIM TROŠENJEM DODIJELJENIH SREDSTAVA**

U odnosu na dodjelu sponzorstava, donacija te u odnosu na sredstava koja se iz javnih proračuna dodjeljuju udrugama civilnog društva, ne postoji odgovarajući sustav provjere namjenskog utroška dodijeljenih sredstava. Strategijom se radi jačanja sustava fiskalne odgovornosti predviđa **usvajanje jačih kontrolnih mehanizama na način da se tijela koja dodjeljuju sredstva obvezuju izvršiti provjeru o tome jesu li sredstva namjenski utrošena te o tome objaviti izvještaj na svojim internetskim stranicama**. U planovima integriteta nužno je uvrstiti pravila o **zabrani dodjela sredstava onim pravnim ili fizičkim osobama s kojima je čelnik tijela putem članstva ili na neki drugi način interesno povezan**.

#### f) **NADZOR NAD OGLAŠAVANJEM NA INTERNETSKIM PLATFORMAMA**

U području transparentnosti i nadzora financiranja političkog djelovanja ostvaren je napredak no korištenje društvenih mreža u svrhe političke promidžbe nameće nove izazove zbog gotovo neograničenih manipulativnih načina utjecaja na stavove i preferencije birača na način kojim se suštinski potkopavaju temelji demokratskih procesa i sama vladavina prava. U svrhu provedbe ove mjere formirat će se radna skupina sastavljena od predstavnika Državnog izbornog povjerenstva i vanjskih stručnjaka za oglašavanje putem interneta sa ciljem definiranja i oblikovanja mjera

kojima se može provoditi učinkovit nadzor nad ovim oblikom političkog marketinga i izvorima njegovog financiranja.

## SUZBIJANJE (REPRESIJA) KORUPCIJE

### NEOVISNO I UČINKOVITO PRAVOSUĐE

Po povjerenju u pravosuđe Republika Hrvatska je na posljednjem, 28. mjestu među svim ostalim državama članicama Europske unije, što nalaže da se u svim područjima koja su obuhvaćena postojećom Strategijom predloži značajniji iskorak, kroz tri osnovne mjere.

#### a) **Jačanje etičkih standarda u pravosuđu**

Jačanju etike u pravosuđu i etičkim kodeksima sudaca i državnih odvjetnika posvećen je značajan dio važeće Strategije. Kodeks sudačke etike kao pravni akt dugo postoji u pravnom sustavu.

Pored navedenog, Vijeće predsjednika svih Sudačkih vijeća Vrhovnog suda Republike Hrvatske donijelo je na svojoj sjednici 4. veljače 2016. godine, Smjernice za tumačenje i primjenu kodeksa sudačke etike. Istovjetna situacija postoji i u odnosu na državne odvjetnike, s time da je 1. ožujka usvojen novi Etički kodeks državnih odvjetnika i zamjenika državnih odvjetnika.

Važnost i uloga etičkih kodeksa ne očituje se u njihovom postojanju, već u njihovoj provedbi kao i u **javnoj vidljivosti** te provedbe. Upravo ta javna vidljivost, u smislu javne objave donesenih akata i sadržaja odluka i razmatranja Etičkih povjerenstava sudaca i Etičkih povjerenstava državnih odvjetnika i nadalje izostaje. Ovom Strategijom pozivaju se nadležan tijela, prije svega Etičko povjerenstvo sudaca i Etičko povjerenstvo državnih odvjetnika na **izradu pregleda donesenih odluka, kao i prikaz relevantnih razmatranja u provedenim postupcima**, kako bi se proaktivnom javnom objavom **upoznala javnost sa vrijednosnim i profesionalnim standardima sudaca i državnih odvjetnika**. Time se ujedno šalje poruka da se provode interne provjere i da struka, unutar vlastitih redova gradi i čuva svoj integritet. Stav o neprimjerenim postupcima, mora biti jasno iskazan.

S obzirom na važnost povjerenja u pravosuđe s jedne strane, i izrazito negativnu percepciju o njegovoj neovisnosti, Strategijom se predlaže da se provede **sveobuhvatni savjetodavni postupak sa samim sucima i državnim odvjetnicima na svim razinama** s ciljem stjecanja uvida kako sami suci i državni odvjetnici vide probleme u pravosuđu, percepciju korupcije i loše percepcije o neovisnosti, a ujedno i dobivanja povratnih reakcija i informacija o tome koliko su zadovoljni s radnim mjestom, uvjetima rada, objektivnosti i ispravnosti ocjenjivanja njihovog rada, mogućnosti napredovanja, mogućnost stručnog usavršavanja i dodatne edukacije, u kojoj mjeri su zainteresirani ukazivati na probleme u zakonodavstvu na koje nailaze u praksi te predlagati izmjene. Dobivene informacije mogu poslužiti kao podloga **nadogradnje sudačke mreže** kao interaktivnog dvosmjernog web komunikacijskog kanala u kojem suci i državni odvjetnici po sistemu odozdo prema gore ukazuju na manjkavosti sudačke uprave i menagementa, predlažu mjere i rješenja koja smatraju korisnima, a pored navedenog kroz dvosmjernu komunikaciju u sudačkoj mreži grade sustav uzajamne potpore i razmjene iskustava i znanja u predmetima istovjetnog sadržaja.

Dio nepovjerenja u pravosuđe proizlazi iz iskustava u postupcima imenovanja sudaca i državnih odvjetnika koja provodi Državno sudbeno vijeće i Državnoodvjetničko vijeće. Posebnu pozornost trebalo bi posvetiti pojavama koje se u javnosti mogu protumačiti kao slučajevi **nepotizma te u provođenje natječaja i odabira ugraditi pravila kojima se pruža veće jamstvo nepristranosti i objektivnosti**. Među pravila čiji je cilj uklanjanje nepotizma pri imenovanjima na sudačke i državnoodvjetničke funkcije je obveza deklariranja odnosno isticanja postojećih povezanosti sa osobama koje već jesu dio pravosudnog sustava ili politike.

Prilikom **provođenja izbora samih članova Državnog sudbenog vijeća** iz radova sudaca te **članova Državnoodvjetničkog vijeća** iz redova državnih odvjetnika potrebno je ugraditi **veću razinu transparentnosti i informiranosti sudaca i državnih odvjetnika koji biraju članove ovih tijela, o samim kandidatima, njihovim životopisima, motivaciji za isticanje kandidature, kao i o drugim bitnim informacijama** koje mogu biti bitne za donošenje odluke za davanje glasa na izborima za sastav Državnog sudbenog vijeća i Državnoodvjetničkog vijeća. Naime, u praksi, suci i državni odvjetnici prilikom odabira članova Državnog sudbenog vijeća i Državnoodvjetničkog vijeća ne poznaju osobno suce i državne odvjetnike koji su istaknuli svoju kandidaturu za imenovanje u navedena tijela, stoga se odabir i izbor članova provodi nasumično, a na odabir često utječe svojevrsno „lobiranje“ za određenog kandidata unutar određenog tijela, što umanjuje objektivnost i legitimitet izbora te mogućnost odabira najboljih kandidata.

#### b) **Predvidivost i transparentnost, ujednačavanje i pregled prakse**

Jedan od osnovnih problema hrvatskog pravosuđa je raširena percepcija da se u predmetima koji se mogu smatrati činjenično i pravno istovjetni, na različitim sudovima može donijeti bitno drugačija presuda. Neujednačenost sudske prakse potkopava povjerenje u pravosuđe, ujedno građanima negira ustavna načela jednakosti, ravnopravnosti i pravednosti.

Predvidivost sudskih odluka, na temelju ranijih presuda u istovjetnim predmetima, mogla bi značajno utjecati na smanjivanje broja predmeta koji se rješavaju na sudu, u korist nagodbi ili drugih načina mirnog rješavanja sporova. Strategijom se predviđa **izrada pregledne baze podataka sa komparativnim prikazom sudske prakse u kojoj se po vrsti spora i sadržaju odluke gradi ogledni prikaz što se može očekivati u određenoj vrsti postupka**. Primjerice, u kaznenim predmetima takav prikaz dao bi okvirne odgovore na pitanja o vrsti i visini izrečenih kazni za određena kaznena djela, duljini trajanja postupka, katalog olakotnih i otegotnih okolnosti te druge podatke koji mogu objektivizirati donesenu odluku i ujedno dati okvirno očekivanje postupanja suda u budućim sličnim slučajevima. Izgradnja sustava u kojem se može s većom pouzdanošću predvidjeti ishod nekog budućeg postupka ili postupka koji je u tijeku, preduvjet je za uspostavu povjerenja u pravosuđe, no njime se ujedno smanjuju korupcijski rizici utoliko što će se nužno, po prirodi stvari, većina odluka morati kretati unutar logično uspostavljenog raspona jer bi svako odstupanje za koje je postoje objektivno opravdani razlozi, moglo upućivati na to da je odluka donesena zbog postojanja neprimjerenog utjecaja na suca ili zbog nekih drugih koruptivnih razloga.

### c) **Jačanje kapaciteta represivnih tijela**

Šteta koja nastaje za javni interes kao posljedica neučinkovite i neuspješne borbe protiv korupcija neusporedivo je veća od troškova koji su potrebni da se nadležnim represivnim tijelima osiguranju primjerena sredstva i uvjeti za rad. Iz godine u godinu državno odvjetništvo u svojim izvješćima ukazuje na neprimjeren smještaj državnih odvjetništava u pojedinim gradovima, kao i na loše ostale radne uvjete povodom kojih država nije poduzela dovoljno napora da se problemi riješe. Bez primjerenih materijalnih uvjeta rada, rezultat će sigurno izostati.

Strategijom se preuzima obveza da će se **osigurati odgovarajući smještaj za sva državna odvjetništva i jačanje njihovog voznog parka**, s obzirom da iz izvješća glavnog državnog odvjetnika proizlazi da veliki problem za organizaciju rada predstavljaju ročišta koja u određenim vrstama sporova državni odvjetnici moraju obaviti izvan svog sjedišta, što podrazumijeva i značajna izbivanja iz ureda, jer se zbog nedostatka službenih vozila mora koristiti javni prijevoz. Nije prihvatljivo da za potrebe obavljanja ovakvih zadaća postoji nedostatak službenih vozila. Uvažavajući stručna znanja i važnost pitanja o kojima se odlučuje u sudskim postupcima, utrošak vremena državnih odvjetnika na javni prijevoz, predstavlja neracionalno korištenje resursa, što samo po sebi ukazuje da se tako javni interes ne štiti na adekvatan način

Ključ uspjeha svih politika, a osobito antikorupcijske politike su ljudi. Pri tome je, pored dobrog organiziranja i upravljanja radnim procesima, njihova stručnost, profesionalnost, etičnost, ali ujedno i zadovoljstvo te motiviranost od presudne važnosti. U cilju uspješnosti i ostvarivanja onih rezultata koji se očekuju od svih tijela koja sudjeluju u borbi protiv korupcije, posebnu pažnju treba posvetiti formiranju posebnih odjela ili jedinica sa ekspertnim znanjima koja mogu uspješno obavljati sve složenije i kompleksnije zadaće istraživanja korupcije i pribavljanja potrebnih dokaza.

Primjerice, sukladno Zakonu o kaznenom postupku, u županijskim državnim odvjetništvima u Osijeku, u Rijeci, u Splitu i u Zagrebu, osnovani su odjeli za istraživanje imovinske koristi stečene kaznenim djelom u kojima bi trebali raditi financijski istražitelji, no ovi se odjeli ne uspijevaju popuniti s odgovarajućim kadrovima, između ostalog i zbog visine koeficijenta i s tim povezane visine plaće koja nije konkurentna plaći koju osobe sa potrebnim specijalističkim znanjem mogu ostvariti na tržištu rada. Strategijom se preuzima obveza izmjene svih potrebnih akata kako bi se omogućilo formiranje posebnih timova koji će po uvjetima rada i visini plaće biti atraktivni najboljim kandidatima sa potrebnim stručnim znanjima.

Državno odvjetništvo može na temelju posebne punomoći zastupati u građanskim i upravnim predmetima pravne osobe u vlasništvu ili pretežitom vlasništvu Republike Hrvatske, kada je to s obzirom na predmet postupka opravdano. Iz izvješća glavnog državnog odvjetnika proizlazi da interesi i zahtjevi javnopravnih tijela da ih državno odvjetništvo zastupa po punomoći u sudskim predmetima i upravnim sporovima znatno premašuju kadrovske mogućnosti državnog odvjetništva. Strategijom se predviđa **jačanje kadrovskih kapaciteta državnog odvjetništva, kako u broju tako i u stručnim kvalifikacijama i dodatnom usavršavanju građanskopravnog odjela kako bi se unutar istog razvili jači kapaciteti za zastupanje državnih tijela i vrhunska ekspertna znanja kojima se javni interesi štite na najbolji mogući način.**

d) **Rješavanje problema na koja ukazuju nadležna državna tijela u svojim izvješćima koja podnose izvršnoj ili zakonodavnoj vlasti u cilju putem usvajanja potrebnih izmjena zakona ili poduzimanja drugih mjera**

Izvješća o radu za proteklu godinu kojeg podnose različita državna tijela, uglavnom Hrvatskom saboru, važan su dio informacija i saznanja o tome kakav je učinak pojedinih zakonodavnih rješenja koje Hrvatski sabor kao zakonodavno tijelo donosi i kakvi se problemi, trendovi i tendencije pojavljuju u praksi. Prije raspravljanja njima u Hrvatskom saboru, ista se upućuju Vladi na dostavljanje mišljenja. Na žalost, glavina rasprava o tim izvješćima usmjerena je na ocjenu rada samog tijela koje je izvješće podnijelo, a ne na analizu koja bi mogla poslužiti kao povod za daljnje zakonodavne intervencije ili kao povod za poduzimanje drugih mjera kako bi se adresirali oni problemi na koje podnesena izvješća često ukazuju.

Primjerice, u svom izvješću glavni državni odvjetnik je ukazao na **manjkavost rješenja kojim je propisan prekluzivan rok za podizanje optužnice**. Naime, u slučaju da unutar propisanog roka nije uspješno dovršena istraga presumira se da je glavni državni odvjetnik odustao od kaznenog progona, čak i kad su za nemogućnost dovršetka istrage u roku postojali objektivni razlozi, a često se odnose na nepostojanje procesne discipline drugih tijela koja sudjeluju u postupku istrage, jer za njih ti isti rokovi nisu propisani, što upućuje na postojanje dvostrukih standarda. Obaveza državnog odvjetništva da u tom slučaju donese rješenje o odbačaju kaznene prijave ili rješenje o obustavi istrage, ne ide u prilog uspješne borbe protiv korupcije. U tom smislu, bilo bi uputno da Hrvatski sabor razmotri argumentaciju iz izvješća kojom se ukazuje da bi se neaktivnost državnog odvjetnika u poštivanju zakonskih rokova trebala sankcionirati samo eventualnom stegovnom odgovornošću pravosudnog dužnosnika zaduženog za spis, a ne uz ovo postupanje vezati i negativne posljedice koje se odražavaju na kazneni postupak u cjelini.

Izvješća jednog tijela se često nadovezuju na rad drugih, na što je prilikom njihovog razmatranja nužno obratiti posebnu pažnju.

Primjerice, u izvješću glavnog državnog odvjetnika ukazuje da se sudovi prilikom vraćanja optužnica državnom odvjetništvu radi „boljeg razjašnjenja stvari“, često upuštaju u ocjenu vjerodostojnosti dokaza koje je tijekom istrage pribavio državni odvjetnik ili dovode u pitanje izvjesnost utvrđivanja krivnje okrivljenika tijekom postupka pred sudom, što nije uloga optužnog vijeća, koje bi trebalo utvrđivati jedino je li optužnica osnovana i postoji li na temelju dokaza iz istrage osnovana sumnja da je okrivljenik počinio inkriminirano kazneno djelo. Ovakvi navodi upućuju na **nužnost detaljnijeg ispitivanja konkretnih slučajeva u kojima se pojavila ovakva praksa te ispitati radi li se neprimjerenom radu sudova i pravosuđa u cjelini**, imajući na umu da korupcija nije apstraktan pojam, već da uvijek ima svoje ime i prezime, te da su najveće devijacije ispravnog funkcioniranja pravosuđa prisutne upravo u najvećim korupcijskim slučajevima visokopozicioniranih dužnosnika.

Kada bi se uvažavali argumenti na koje različita državna tijela kao podnositelji izvješća ukazuju, na vrijeme bi se otklonile zapreke uspješnoj borbi protiv korupcije. Primjerice, uvažavanjem tema na koje upućuju izvješća primijetilo bi se da je **nužno produžiti rok trajanja privremenih mjera osiguranja u cilju oduzimanja nezakonito**

**stečene imovinske koristi.** Naime, u izvješću glavnog državnog odvjetnika ukazuje se da trenutno privremene mjere osiguranja do potvrđivanja optužnice mogu trajati najdulje dvije godine. Istrage u složenim predmetima mogu trajati i do 18 mjeseci, a u vrlo malom broju predmeta optužnica se potvrdi u preostalim šest. Pri tome sudovi rijetko ponovno određuju istu mjeru osiguranja što dovodi do njihovog ukidanja. Bez dobrog zakonskog uređenja privremenih mjera osiguranja, imajući u vidu dugotrajnost sudskih postupaka, osobito u složenim predmetima korupcije ne može se očekivati uspješno oduzimanje nezakonito stečene imovine po okončanju kaznenog postupka. Stoga, kako bi Republika Hrvatska pokazala da je uistinu posvećena jačanju i kvalitetnom provođenju antikorupcijskih politika, Hrvatski sabor mora na primjeren i odgovarajući način reagirati na sve probleme i otkloniti sve zapreke uspješnog suzbijanja korupcije, pogotovo one na koje im u svojim izvješćima ukazuju nadležna državna tijela.

**e) Jačanje neovisnosti pravosuđa – provođenje javnih rasprava i konzultacija o mogućnosti izmjene ustavne odredbe o trajanju mandata glavnog državnog odvjetnika, izmjene postupka izbora, imenovanja, reizbora i opravdanih razloga za razrješenje glavnog državnog odvjetnika i predsjednika Vrhovnog suda Republike Hrvatske**

U svom Izvješću u četvrtom evaluacijskom krugu za Hrvatsku, GRECO je dao preporuku Republici Hrvatskoj da razmotri opravdanost postojećih zakonskih rješenja kojim je uređen postupak imenovanja predsjednika Vrhovnog suda i glavnog državnog odvjetnika. Posebno je ukazano na potrebu jačanja transparentnosti i sprječavanja rizika od neprimjerenog utjecaja politike kao i na važnost da se načinom izbora, imenovanja i obnove mandata glavnog državnog odvjetnika stekne povjerenje javnosti i poštovanje prema pravosuđu i pravnoj struci. Prilikom razmatranja mogućnost da se mandat glavnog državnog odvjetnika produži s četiri godine na sedam do devet godina uz onemogućavanje obnove mandata, uočeno je da bi se takva promjena mogla pokazati iznimno teškom jer je trajanje mandata glavnog državnog odvjetnika izričito propisano u članku 125. Ustava na način da isti traje četiri godine uz mogućnost reizbora. Ovom Strategijom, nakon već poduzetih koraka u ovim pitanjima, preuzima se obveza **razmatranja potrebe za izmjenama Ustava u dijelu u kojem je definiran mandat glavnog državnog odvjetnika, kao i sagledavanja ostalih zakonodavnih izmjena u odnosu na postupak izbora, imenovanja i razrješenja kako glavnog državnog odvjetnika tako i predsjednika Vrhovnog suda**, na temelju iskustva koje proizlazi iz konkretnih primjera u praksi, a sve u cilju osiguranja njihove neovisnosti i otklanjanja odnosno smanjivanja utjecaja politike u postupcima njihova izbora, imenovanja, reizbora ili razrješenja s dužnosti.

Naime glavni državni odvjetnik pred izvješća kojeg podnosi Hrvatskom saboru dužan je podnijeti izviješće na zahtjev ministra nadležnog za poslove pravosuđa u pojedinim vrstama kaznenih postupaka, te Vladi o predmetima od posebnog državnog interesa u kojima je državno odvjetništvo ovlašteno i dužno poduzimati pravne radnje radi zaštite imovine Republike Hrvatske te o pravnim sredstvima za zaštitu Ustava i zakona u predmetima u kojima je Republika Hrvatska stranka.

Praksa će pokazati je li uistinu u dovoljnoj mjeri osiguran neovisan položaj državnog odvjetništva, osobito prilikom podnošenja i rasprave o podnesenim izvješćima, u okolnostima kad se u postupanju glavnog državnog odvjetništva nalazi veći broj



dužnosnika parlamentarne većine i nositelja izvršne vlasti koju Hrvatski sabor bira. Strategijom se predlaže da se jača **kontrolna i zaštitna uloga u odnosu na rad pravosuđa pa tako i u odnosu na podnesena izvješća pravosudnih tijela povjeri Nacionalnom vijeću za praćenje provedbe Strategije suzbijanja korupcije.**

## **REFORME S POZITIVNIM UČINKOM NA SMANJIVANJE KORUPTIVNIH RIZIKA**

U dosadašnjem pristupu, antikorupcijske politike promatrale su se prije svega kao dio reformi u području pravosuđa koje su se provodile putem izmjena institucionalnog i zakonodavnog okvira u kojem djeluju nadležna tijela koja sudjeluju u preventivnom i represivnom dijelu borbe protiv korupcije. Do sada se nije na razini i u okviru nacionalnih Strategija suzbijanja korupcije **sagledavalo na koji način postojeći državni ustroj, prije svega teritorijalna organizacija, a potom i izborni sustav te broj izbornih jedinica, utječu ili mogu utjecati na pojavljivanje i raširenost korupcije**. Ova Strategija uvažava zaključke relevantnih znanstvenih istraživanja kao i zaključke relevantnih stručnih i međunarodnih zajednica iz kojih proizlazi kako preveliki broj i razmrvljenost jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave s jedne strane, te postojeće izborni zakonodavstvo s druge, stvaraju plodno tlo i utječu na kapilarnu raširenost korupcije na svim razinama, stoga se po prvi put upravo u Strategiji suzbijanja korupcije preuzimaju obveze rješavanja ove problematike, s ciljem smanjivanja koruptivnih rizika.

### **a) TERITORIJALAN PREUSTROJ – SMANJIVANJE BROJA JEDINICA LOKALNE I PODRUČNE (REGIONALNE) SAMOUPRAVE**

Relevantna istraživanja pokazuju da prevelik broj jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave doprinosi stvaranju i održavanju systemske korupcije. Mogućnost nadzora i poticanja kvalitetnog upravljanja javnim novcem i javnim resursima značajno je otežana u uvjetima neopravdane rascjepkanosti i zakonodavnog okvira koji izvršnoj vlasti na lokalnoj razini daje veliki prostor za korištenje javnih dobara za promicanje i ostvarivanje privatnih interesa, osobito u postupcima imenovanja pri čemu prednost imaju stranački i politički podobni kandidati te u postupcima dodjele poslova, koncesija, odobrenja ili ostvarivanja drugih prava i interesa.

Neovisno o jačanju preventivnih i nadzornih mehanizama za suzbijanje korupcije na lokalnoj i područnoj (regionalnoj) razini, ostaje činjenica da je njihov broj stvorio kapilarno razgranat sustav nad kojim politika ima presudan utjecaj.

Takvo stanje onemogućava značajniji iskorak i uspjeh antrikorupcijskih mjera, upravo iz razloga što je mreža interesnih povezanosti najrasprostranjenija upravo na ovoj razini. O teritorijalnom preustroju u pravcu smanjenja broja županija, gradova i općina, provedeno je nekoliko stručnih studija te je od strane različitih političkih stranaka bilo pokušaja da se pitanje teritorijalne reorganizacije nametne kao tema javnih politika, no za takav iskorak nikada nije postojala ozbiljna politička volja.

Osim pozitivnog učinka na smanjenje koruptivnih rizika, ova se mjera predlaže i radi jačanja učinkovitosti i racionalnosti javne uprave. Poticaj za ustrajnost u provedbi ove mjere su i preporuke koje je Europska komisija utvrdila u okviru Europskog semestra u svibnju 2019.g., među kojima se ističe i smanjivanje teritorijalne fragmentacije javne uprave i pojednostavljenje funkcionalne distribucije nadležnosti.

Ovom se Strategijom Republika Hrvatska obvezuje na pokretanje procesa smanjivanja broja jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Radi provođena

ove mjere, Vlada Republike Hrvatske će formirati stručnu radnu skupinu sa zadatkom da do 1. siječnja 2021.g. pripremi sveobuhvatan i razrađen plan teritorijalnog preustroja.

**b) IZMJENA IZBORNOG ZAKONODAVSVA – Izmjena izbornog zakonodavstva, izmjena granica izbornih jedinica ili broja zastupnika s obzirom na broj birača te uvođenje elektronskog glasovanja i elektronskih referenduma**

Demografske promjene nastale velikim valom iseljavanja u posljednjih nekoliko godina nužno su utjecale na broj i strukturu stanovništva, osobito u najnerazvijenijim područjima, što se nužno moralo odraziti i na sastav i stanje u pojedinim izbornim jedinicama.

Cilj intervencija u izbornu zakonodavstvo kao i u broj izbornih jedinica je zaštita i ostvarivanje jednog od temeljnih ustavnih načela, a to je jednakost biračkoga prava te sprječavanje da glasovi birača kojih ima manje u nekoj izbornoj jedinici, po učinku vrijede više od glasova birača kojih ima više u nekoj izbornoj jedinici jer se i iz jedne i druge bira jednak broj zastupnika. Ovom se Strategijom uvažavaju stajališta Ustavnog suda Republike Hrvatske izražena u Izvješću broj U-X-6472/2010 iz 2010.g., u kojem se upozorava da o **ravnomjernoj raspodjeli broja birača po izbornim jedinicama** izravno ovisi jednakost težine biračkog glasa, a time i zakonitost i opći demokratski karakter cjelokupnih izbora. Unatoč tome što je Ustavni sud još 2010.g., upozorio na nužnost da se bez odgode izmijeni Zakon o izbornim jedinicama, do danas nikakve izmjene nisu donesene. Postojeći Zakon upućuje na to da bi izborne jedinice u većoj mjeri trebale uvažiti granice administrativno-teritorijalnih jedinica, unatoč tome 8 od 10 izbornih jedinica odstupa od ovog pravila.

Strategijom se preuzima obveza **izmjene područja i granica deset općih izbornih jedinica s ciljem ujednačavanja broja birača unutar tih jedinica u okviru raspona od plus/minus pet posto**, uz napomenu da izmjena granica općih izbornih jedinica nije jednokratna poduhvat već se treba periodično usklađivati, i to na način da se postupak objektivizira pravnom normom i pravilima struke kako bi se na najmanju moguću mjeru svelo podilaženje interesima i potrebama političkih stranaka bez čije se privole ove reforme ne mogu provesti. Podredno se predlaže izmjena izbornog zakonodavstva na način da se umjesto promjene područja i granica izbornih jedinica, uskladi broj mandata s brojem birača u pojedinoj (fiksnoj) izbornoj jedinici.

Izmjenama izbornog zakonodavstva ujedno će se omogućiti **veći broj preferencijalnih glasova** čime će se stvoriti relacija i povezanost, a time i odgovornosti između izabranog zastupnika i njegove biračke baze na terenu, a ujedno će se oslabiti veza između predsjednika političke stranke koji ima ovlast slaganja izbornih lista stranke i izabranih zastupnika.

Omogućavanjem, primjerice, tri preferencijalna glasa bez cenzusa od deset posto glasova liste, smanjit će se moć predsjednika stranaka koji sastavljanjem izbornih lista, na način na visoka mjesta u pravilu postavljaju sebi lojalne ljude, što u kasnijem djelovanju Hrvatskog sabora potkopava sposobnost parlamenta da vrši svoju ustavnu ulogu kontrole izvršne vlasti.

Imajući u vidu da su velike demografske promjene i iseljavanje u praktičnom smislu otežale velikom broju hrvatskih građana i birača mogućnost konzumiranja biračkih prava, a time i njihovu participaciju u političkim procesima, ovom se Strategijom preuzima obveza izmjene izbornog zakonodavstva u pravcu omogućavanja **elektronskog glasovanja**. **Uvođenje elektronskih referenduma** povećalo bi izlaznost i participaciju građana u izjašnjavanju stava u odnosu na postavljeno referendumsko pitanje.

Radi provedbe ovih mjera Vlada Republike Hrvatske će oformiti stručnu radnu skupinu koja će potrebne zakonodavne izmjene pripremiti u prvoj polovici 2020.g. Republika Hrvatska se obvezuje provesti reformu izbornog zakonodavstva do kraja 2020.g.

### **DODATNE MJERE U POJEDINIM SEKTORIMA**

Postojeća Strategija suzbijanja korupcije prepoznaje specifičnost pojedinih područja i posebne korupcijske rizike koji se unutar pojedinog sektora pojavljuju. Ovom se Strategijom ne napušta važnost dubinske analize rizičnih područja i predlaganja konkretnih dodatnih mjera za svaki pojedini sektor, primjerice za sektor zdravstva, obrazovanja i znanosti, energetike, prometne povezanosti i infrastrukture, upravljanja nacionalnim resursima i poljoprivrede.

Ovom se Strategijom predlaže da se za svako od navedenih područja, a po potrebi i za neka druga područja za koja se ocijeni da su u njemu potrebni dodatni naponi za učinkovito preveniranje i suzbijanje korupcije, posebne mjere razrađuju u Akcijskim planovima uz ovu Strategiju ili u drugim pratećim provedbenim aktima, koji će biti izrađeni na temelju detaljnijih revizija postojećeg stanja, dubinskog ispitivanja djelovanja pojedinog sektora, izvještaja i provedenih konzultacija sa svim relevantnim dionicima određenih procesa.

#### **Primjer sektora Poljoprivrede**

Provođenje mjera koje se predlažu ovom Strategijom značajno će umanjiti korupcijske rizike u djelovanju svih javnopravnih tijela. Međutim, postoje javnopravna tijela kod kojih je zbog specifičnosti njihovih zadaća i zbog uspostavljene prakse potreban dodatan angažman. Primjer takvog tijela u sektoru poljoprivrede je Agencija za plaćanja u poljoprivredi, ribarstvu i ruralnom razvoju.

Korupcijski rizici u toj Agenciji proizlaze iz netransparentnog načina donošenja odluka koje nisu položne mogućnosti preispitivanja od stane suda ili dugog vanjskog nadzornog tijela. Na odluke Agencije o dodjeli ili uskrati poljoprivrednih poticaja i subvencija, ne postoji mogućnost podnošenja učinkovitog pravnog lijeka.

Naime, prigovor se podnosi Komisiji za prigovore koja je ustrojena unutar same Agencije, te u pravilu odluku o dodjeli ili uskrati poljoprivrednog poticaja, kao i odluku povodom podnesenog prigovora, potpisuje ravnatelj agencije. Nadalje, odluke se objavljuju u informatičkom sustavu, no u pravilu odluke ne sadrže obrazloženja razloga

i kriterija na kojima su utemeljene stoga korisnici nisu u mogućnosti kontrolirati njihovu zakonitost i ispravnost izvršenog obračuna isplata.

U praksi se učestalo pojavljuju situacije u kojima se korisnicima uskraćuju isplate pripadajućih sredstva. S obzirom da zbog prethodno opisanih razloga, korisnici ne mogu utvrditi zbog kojih razloga i na temelju kojih kriterija im je uskraćena isplata određenog iznosa poljoprivrednih poticaja za koje su na temelju njihove prijave u sustav iz fondova Europske unije točno određena novčana sredstva pristigla u proračun Republike Hrvatske i Agencije, u svakom zadržavanju odnosno uskrati dijela iznosa poljoprivrednih poticaja i subvencija pojedinom korisniku krije se visok korupcijski rizik da su ta sredstva neosnovano zadržana od strane Republike Hrvatske i same Agencije i upotrijebljena u neke druge svrhe.

Pri tome poljoprivrednici koji nemaju potrebna znanja i vještine ili odgovarajuću stručnu pomoć, u pravilu ne reagiraju niti postavljaju pitanje obrazloženja iznosa isplaćenih sredstava. Sve i kada imaju dokaze za utvrđivanje da im je Agencija nezakonito i neosnovano uskratila isplatu pripadajućih iznosa poljoprivrednih poticaja, sustav je tako podešen da korisnici nemaju mogućnost podnošenja pravnog lijeka niti mogućnost pokretanja interne kontrole zakonitosti rada same Agencije. S obzirom da se u pravilu ustezanja isplate obrazlažu izrečenom sankcijom poljoprivredniku zbog nepridržavanja propisanih uvjeta, visok korupcijski rizik krije se i u načinu na koji nadležne inspekcije provjeravaju i utvrđuju postoje li kršenja uvjeta i nepravilnost kod korisnika poljoprivrednih poticaja i subvencija. Nad radom navedene Agencije nije predviđen adekvatan nadzor, stoga su korupcijski rizici iznimno snažni.

U odnosu na ovu Agenciju predlaže se izmjena zakona na način da se predvidi mogućnost vanjske kontrole zakonitosti akata same Agencije, provođenje internih i vanjskih revizija poslovanja, te strukturirana i sveobuhvatna objava podataka o podnesenim zahtjevima, o odobrenim iznosima, izrečenim sankcijama i ostvarenim isplatama.

## **PRAĆENJE PROVEDBE STRATEGIJE SUZBIJANJA KORUPCIJE**

Sukladno postojećem sustavu za provedbu ostvarivanja strateških ciljeva koji se definiraju u Strategijama suzbijanja korupcije, **Nacionalno vijeće za praćenje provedbe Strategije suzbijanja korupcije** obavlja **parlamentarni nadzor** nad provedbom Strategije. Na čelu tog vijeća je predstavnik oporbene stranke u Hrvatskom saboru, a članovi su pojedini zastupnici te predstavnici civilnog društva koji se bave korupcijskim pitanjima. Vijeće organizira tematske sjednice vezane uz borbu protiv korupcije, a zamišljeno je kao tijelo koje bi trebalo imati **proaktivnu ulogu u nadzoru provođenja Strategije**.

Pored navedenog, postoji i **Povjerenstvo za praćenje provedbe mjera suzbijanja korupcije** Vlade Republike Hrvatske – osnovano Odlukom Vlade Republike Hrvatske od 2. kolovoza 2012. godine, kojim predsjedava ministar pravosuđa. Uloga Povjerenstva je **strateško praćenje provedbe** nacionalnih dokumenata koji se odnose na suzbijanje korupcije.

Sukladno postojećim propisima, izradu Strategije priprema i koordinira Ministarstvo pravosuđa, predlaže je Vlada, a usvaja Hrvatski sabor. U pripremi Strategije sudjeluju koordinacijska radna skupina i sektorske radne skupne.

Ovom Strategijom preuzima se obveza **jačanja uloge navedenih tijela putem jačanja njihovih ovlasti i kapaciteta, a ujedno i njihovih obveza i odgovornosti**. U budućim definiranjima njihovih zadaća predvidjet će se čvršće povezivanje s tijelima koja sudjeluju u prevenciji i represiji korupcije, veća koordinacija i razmjena informacija, sustavno praćenje pojedinih područja i trendova koji se mogu zamijetiti u praksi, pogotovo na razini političke korupcije. Navedena tijela moraju imati ulogu i moć snažnog zagovaratelja provođenja usvojenih ciljeva i mjera te jaču ulogu prilikom provođenja postupka izbora ili imenovanja čelnih osoba na dužnosti u tijelima koja sudjeluju u borbi protiv korupcije te dužnost očitovanja na izvješća nadležnih tijela ili na druge informacije koje su od značaja za sustav borbe protiv korupcije. Za uspješno obavljanje navedenih zadaća, navedena je tijela potrebno kadrovski ojačati te trajno nadograđivati stečena znanja putem dodatnih usavršavanja ili razmjene iskustava i najbolje prakse s drugim tijelima u zemlji i inozemstvu.