

DEMOKRACIJA I LJUDSKA PRAVA

TIHO ZAROBLJAVANJE INSTITUCIJA I NEDEMOKRATSKI TRENDovi U HRVATSKOJ

Prof. dr. Vedran Đulabić
Prosinac 2024



Za razliku od drugih zemalja u kojima neliberalne vladajuće snage izravno napadaju institucije, u Hrvatskoj je na snazi „tihu zarobljavanje“ institucija, što potvrđuje analiza nekoliko slučajeva koji su se našli pod povećalom javnosti.



Negativne trendove institucionalnog razvoja u Hrvatskoj potvrđuju i međunarodni indeksi kojima se mjere demokratski razvoj, percepcija korupcije i vladavina prava.



Kako bi se preokrenuli negativni trendovi tihog zarobljavanja institucija, važno je sustavno provoditi politiku meritokracije, održavati politički pluralizam i jačati institucije društva, osobito civilnog društva, neovisnih medija te akademske zajednice.

Sadržaj

SAŽETAK	4
1. UVOD	5
2. MEĐUNARODNI INDEKSI KOJIMA SE MJERI INSTITUCIONALNI RAZVOJ	6
3. SPECIFIČNI SLUČAJEVI KOJI UPUĆUJU NA TIHO ZAROBLJAVANJE INSTITUCIJA	9
3.1. USTAVNA I DEMOKRATSKA VLADAVINA	9
3.1.1. Sumnjiva praksa razrješenja ministara bez izglasavanja u Saboru narušava vladavinu prava i dodatno jača premijerov položaj	9
3.1.2. Postupci Ustavnog suda u nekoliko slučajeva dovode u pitanje njegovu objektivnost i neutralnost i narušavaju vladavinu prava	10
3.1.3. Određivanje područja izbornih jedinica: ozbiljne sumnje na nedemokratsku praksu namještanja granica izbornih jedinica (<i>gerrymandering</i>)	10
3.2. LOKALNA SAMOUPRAVA I (DE)CENTRALIZACIJA	11
3.2.1. Trendovi centralizacije lokalne samouprave narušavaju ulogu lokalne i područne (regionalne) samouprave, čineći je ovisnijom o središnjoj vlasti	11
3.3. CIVILNO DRUŠTVO, MEDIJI I JAVNA SAVJETOVANJA	11
3.3.1. Politizacija savjeta mladih: alati u rukama glavnih političkih stranaka, a ne demokratskog sudjelovanja mladih	11
3.3.2. Sloboda medija i novinarstvo kontinuirano se napadaju strateškim tužbama protiv javnog sudjelovanja (SLAPP)	12
3.3.3. Formalistički i tehnički složen postupak javnog savjetovanja	12
3.4. NEOVISNE INSTITUCIJE, IMENOVANJA NA JAVNE DUŽNOSTI I NOVI SUSTAV PLAĆA U DRŽAVNOJ SLUŽBI I JAVNIM SLUŽBAMA	13
3.4.1. Novi zakon o sukobu interesa umanjuje ulogu Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa	13
3.4.2. Imenovanja na javne funkcije donedavno aktivnih političkih osoba, kao i kontroverznih, neiskusnih ili potpuno nepoznatih kandidata koji uživaju snažnu političku potporu bacaju sjenu na neovisne institucije	14
3.4.3. Novi sustav plaća u državnoj službi i javnim službama dovodi do mogućega političkog utjecaja i uplitanja u rad nekih važnih javnih službi (primjerice sustava visokog obrazovanja)	15
4. RASPRAVA I ZAKLJUČAK	16
5. PREPORUKE	17
LITERATURA I IZVORI	18

SAŽETAK

Ulaskom Hrvatske u punopravno članstvo Europske unije u srpnju 2013. oslabio je pritisak za provođenje institucionalnih reformi kojima bi se unaprijedile demokratske norme i procesi u zemlji. Hrvatska se na razini EU-a smatra stabilnom zemljom s demokratskim institucijama koje više-manje dobro funkcioniraju. S druge pak strane, povjerenje građana u državne i javne institucije općenito je vrlo nisko.

U zemlji dolazi do „tihog zarobljavanja“ institucija i upravo je to glavna teza i poruka ove analize. Za razliku od nekih drugih zemalja u kojima svjedočimo izravnom napadu na institucije i njihovu zarobljavanju od strane vladajućih političkih elita, u Hrvatskoj se na prvi pogled taj proces i ne primjećuje. Taj se proces može uočiti tek detaljnijom analizom određenih segmenata javne uprave i institucija.

Međunarodni indeksi i analiza slučajeva koji su se našli pod povećalom javnosti potvrđuju tezu „tihog zarobljavanja“ institucija u Hrvatskoj te upućuju na negativne trendove institucionalnog i demokratskog razvoja zemlje.

U izvješću se navode negativni trendovi u nekoliko područja, kao što su ustavna i demokratska vladavina (dio 3.1.), lokalna samouprava i (de)centralizacija (3.2.), civilno društvo, mediji i javna savjetovanja (3.3.) te neovisne institucije, imenovanja na javne dužnosti i nov sustav plaća u državnoj službi i javnim službama (3.4.). Analiza prikazuje deset studija slučaja koji pokazuju kako se suptilno i istodobno zahvaćaju sva ova područja.

Analizirani slučajevi upućuju na trend „tihog zarobljavanja“ u brojnim hrvatskim institucijama koji često ostaje nezamijećen u međunarodnim izvješćima, posebice onima koji se sastavljaju na temelju informacija koje iznosi državna uprava. Za razliku od drugih zemalja u kojima su neliberalne vladajuće snage (npr. Mađarska, Poljska, Rusija, Srbija, Turska ili Italija pod sadašnjom vladom), u Hrvatskoj je ovaj proces suptilniji i na prvi pogled neprimjetan. Jedino analiza slučajeva iz pojedinačnih sektora pokazuje da se u različitim sektorima odvijaju paralelni procesi, ali svi imaju isti cilj. Cilj im je popuniti institucije „pouzdanim“ ljudima povezanim s vladajućom strankom, što dovodi do svojevrsnog zarobljavanja tih institucija tako da, čak i bez izravnoga političkog uplitanja, donose odluke u korist vladajuće stranke.

Negativne trendove tihog zarobljavanja jedino je moguće preokrenuti dugotrajnim i sustavnim radom u nekoliko paralelnih područja. Nužno je sustavno provoditi politiku meritokracije, koja nalaže da javne dužnosti moraju obnašati isključivo najbolji i najstručniji kandidati te tako ojačati neovisnost i autonomiju navedenih institucija (npr. Ustavnog suda i sl.). Političari koji stupaju na javne dužnosti ne bi trebali biti politički aktivni barem dvije godine prije preuzimanja nove dužnosti (tzv. razbolje „hlađenja“).

Jednako je tako važno održavati politički pluralizam kad je god to izvedivo, i na razini središnjih državnih tijela i jedinica lokalne samouprave, osobito u većim gradskim središtima koja, prema doktrini političke decentralizacije, mogu djelovati kao svojevrsna demokratska protuteža središnjoj vlasti. Dominantan položaj jedne političke grupacije na svim razinama vlasti (središnja, regionalna, lokalna) i u svim državnim institucijama (parlament, vlada, predsjednik) nije dobar za demokratski razvoj društva.

Naposljetku, potrebno je ojačati institucije društva, osobito civilnog društva, neovisnih medija te akademske zajednice, kako bi se omogućila protuteža državnim institucijama i osigurao neometan razvoj kritičkog stava u društvu te tako stvorili uvjeti za ograničavanje političke moći i kako bi se ona uklopila u demokratske standarde razvijenog društva.

1

UVOD

Ulaskom Hrvatske u punopravno članstvo Europske unije u srpnju 2013. oslabio je pritisak za provođenje institucionalnih reformi kojima bi se unaprijedile demokratske norme i procesi u zemlji. Hrvatska se na razini EU-a smatra stabilnom zemljom s demokratskim institucijama koje više-manje dobro funkcioniraju. S druge pak strane, povjerenje građana u državne i javne institucije općenito je vrlo nisko.

Kako objasniti ove razlike u percepciji unutar i izvan zemlje? Upravo težom da u Hrvatskoj dolazi do „tihog zarobljavanja“ institucija, a to je glavno polazište i poruka ovog izvješća. Za razliku od nekih drugih zemalja u kojima vladajuće stranke naočigled preuzimaju institucije, u Hrvatskoj se na prvi pogled ovaj proces i ne primjećuje. Jedino detaljnija analiza određenih slučajeva upućuje na tiho zarobljavanje institucija i dalekosežne negativne posljedice za demokratski razvoj zemlje. Posljednjih godina u Hrvatskoj su uočljivi trendovi koji se mogu opisati kao demokratska regresija, a to je osobito izraženo posljednjih nekoliko godina u kontekstu usvajanja određenih zakona, politika i ponašanja istaknutih političkih aktera koji su narušili neovisnost nekih ključnih neovisnih institucija, ali i drugih institucija i aktera u različitim sferama javnog upravljanja.

U prvom dijelu izvješća daje se osvrt na međunarodni ugled Hrvatske prema relevantnim indeksima kojima se mjeri percepcija korupcije, stanje demokracije i vladavine prava na međunarodnoj i, često, globalnoj razini.

Potom će se ukratko prikazati nekoliko slučajeva kako bi se potkrijepila glavna teza ovog izvješća, odnosno da postoji pomalo skriven i na prvi pogled gotovo nevidljiv kontinuiran trend institucionalne regresije i zarobljavanja koji, dugoročno, potkopava demokratski razvoj Hrvatske i općenito njezin institucionalni razvoj.

Posljednji dio analize sadržava zaključak i nekoliko preporuka za unaprjeđenje budućeg razvoja institucija u RH.

2 MEĐUNARODNI INDEKSI KOJIMA SE MJERI INSTITUCIONALNI RAZVOJ

U pogledu provođenja reformi, Hrvatska se na razini EU-a smatra „solidnim učenikom“. Prema izvješću Europske komisije, analiza Nacionalnog plana reformi i Specifičnih preporuka Vijeća EU-a (CSR, prema engl. *Country Specific Recommendations*) za Hrvatsku pokazuje: „zabilježen je barem ‘neki napredak’ u 51 % specifičnih preporuka o strukturnim pitanjima u razdoblju 2019. – 2022., a u 47 % slučajeva zabilježen je ‘ograničen napredak’“ (EK, 2023., str. 23).

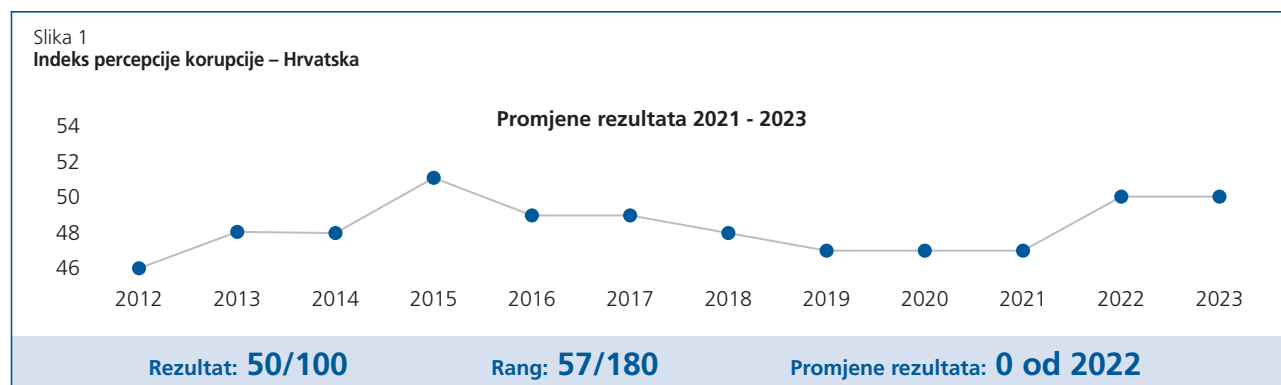
S druge strane, podaci o Hrvatskoj mogu se pronaći i u raznim međunarodnim indeksima u kojima se zemlje rangiraju prema različitim kriterijima. Analizom tih indeksa moguće je uočiti trendove koji se odnose na institucionalni razvoj u Hrvatskoj. U sljedećim će se odjeljcima ukratko predstaviti posljednje podatke nekoliko međunarodnih indeksa kao što su indeks percepcije korupcije (CPI), indeks demokracije (DI), indeks Freedom Housea, indeks vladavine prava te Izvješće o vladavini prava Europske komisije za 2024. (RLR, prema engl. *Rule of Law Report*, 2024.), kako bi se prikazali trendovi uočljivi u Hrvatskoj posljednjih godina.

Kao što prikazuje slika 1, u posljednjih pet godina nešto je porastao *indeks percepcije korupcije* (CPI, prema engl. *Corruption Perceptions Index*). Nakon što je 2019., 2020. i 2021. zabilježena vrijednost iznosila 47, u posljednje dvije godine, tj. 2022. i 2023., došlo je do porasta indeksa na 50, što je najviša vrijednost od 2015., kada je indeks iznosio 51. Posljednjih godina primjetan je, dakle, negativan trend u smislu percepcije korupcije u Hrvatskoj.

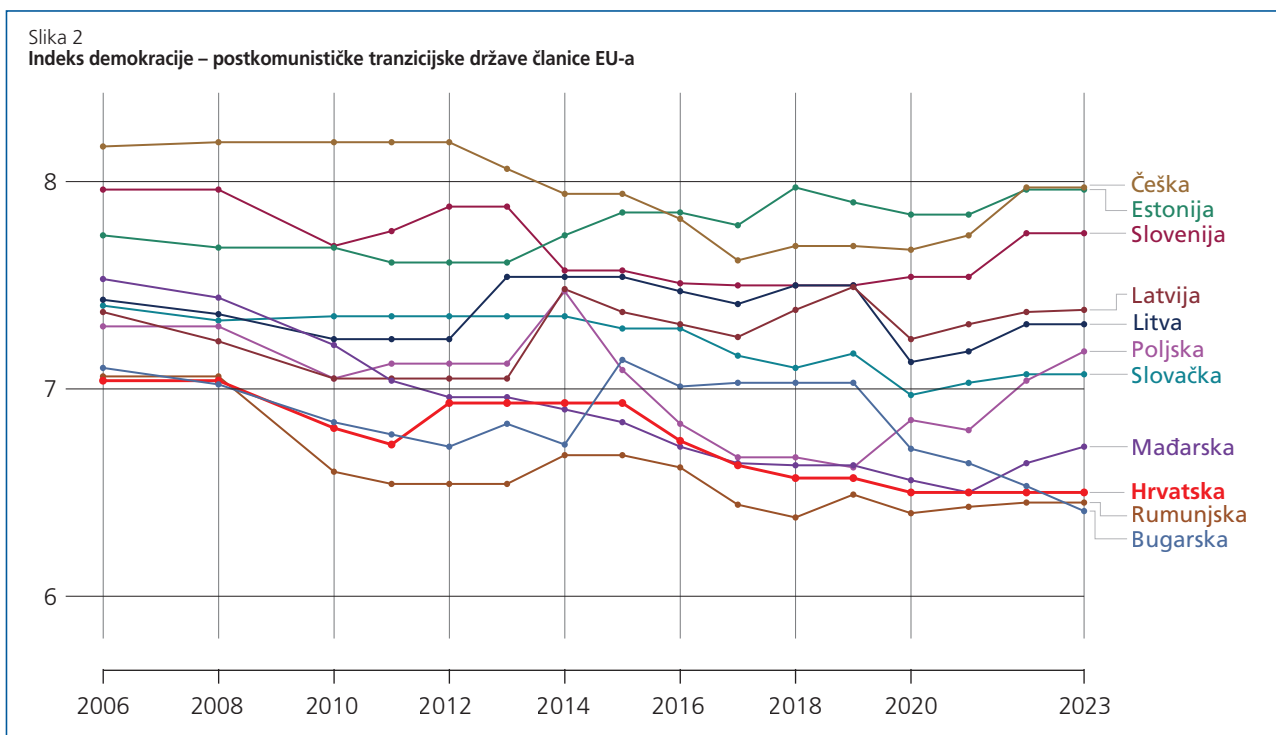
Osim toga, i Izvješće Europske komisije o vladavini prava za 2024. bavi se korupcijom u Hrvatskoj u drugom poglavlju pod nazivom *Okvir za borbu protiv korupcije* (RLR, 2024., str. 12–20). Iako se u izvješću navode brojni pravni izazovi kada je riječ o ovoj temi, percepcija korupcije i dalje je vrlo visoka, odnosno znatno je viša od prosjeka u državama članicama EU-a, i među građanima i među poslovnim subjektima. Izvješće tako navodi: „Prema rezultatima Posebnog istraživanja Eurobarometra o korupciji za 2024., 92 % ispitanika smatra da je korupcija u njihovoj zemlji raširena (prosjeak u EU-u: 68 %), a 60 % ispitanika smatra da korupcija utječe na njih osobno u svakodnevnom životu (prosjeak u EU-u: 27 %). Kad je riječ o poduzećima, njih 85 % korupciju smatra raširenom (prosjeak u EU-u: 65 %), a 61 % poduzeća smatra da korupcija predstavlja problem za poslovanje (prosjeak u EU-u: 36 %).“ (Izvješće o vladavini prava za 2024., str. 12).

Nadalje, podaci na kojima se temelji *indeks demokracije* (DI) isto tako upućuju na laganu regresiju u smislu općeg razvoja demokracije u Hrvatskoj. Shodno tome, u razdoblju od 2006. do 2023. zabilježen je primjetan pad u ukupnoj ocjeni sa 7 na 6,5 (indeks se izražava na ljestvici od 1 do 10), što predstavlja pad od 8 % u promatranom razdoblju. Kao što prikazuje slika 2, u usporedbi s 10 postkomunističkih država članica EU-a, Hrvatska je na dnu ljestvice, pri čemu samo Bugarska i Rumunjska imaju lošiji rezultat prema indeksu demokracije.

Također, i prema *indeksu Freedom Housea* za 2024. zabilježen je lagan pad u odnosu na prethodne godine.



Izvor: <https://www.transparency.org/en/countries/croatia>



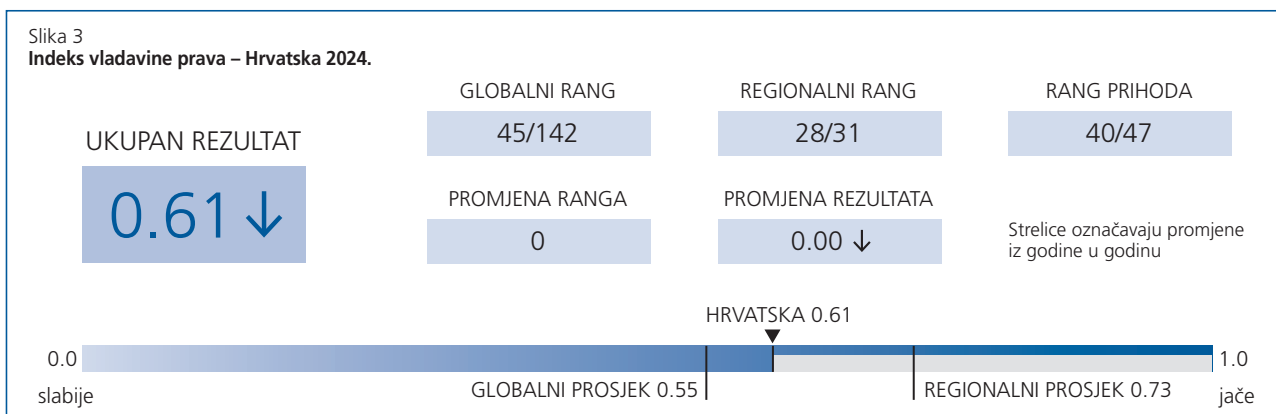
Izvor: <https://ourworldindata.org/grapher/democracy-index-eiu?tab=chart&country=HRV~BGR~CZE~EST~HUN~LVA~LTU~POL~ROU~SVK~SVN>

Primjerice, 2017. rezultat je iznosio 87/100, a od tada se bilježi stalan pad (2018. – 86/100, 2019. – 85/100, 2020. – 85/100, 2021. – 85/100, 2022. – 85/100, 2023. – 84/100). Za 2024. indeks iznosi 83/100, što je zapravo najlošiji rezultat od 2017. Loše ocjene osobito su izražene kada je riječ o dvama pokazateljima indeksa kojima se mjeri rad vlade: Jesu li jamstva protiv korupcije u javnom sektoru snažna i učinkovita? (2/4) i Djeluje li vlada na otvoren i transparentan način? (2/4).¹

Potom, podaci *indeksa vladavine prava* (RLI) također ukazuju na zaustavljanje pozitivnih trendova i zaokret prema negativnim tendencijama u razvoju u posljednjih pet godina. Iako je ukupan prosječan rezultat prema RLI-ju (0,61) ponešto bolji od globalnog prosjeka (0,55), znatno je lošiji od ukupnoga regionalnog prosjeka (0,73). Slika 3 pokazuje ukupne indikatore.

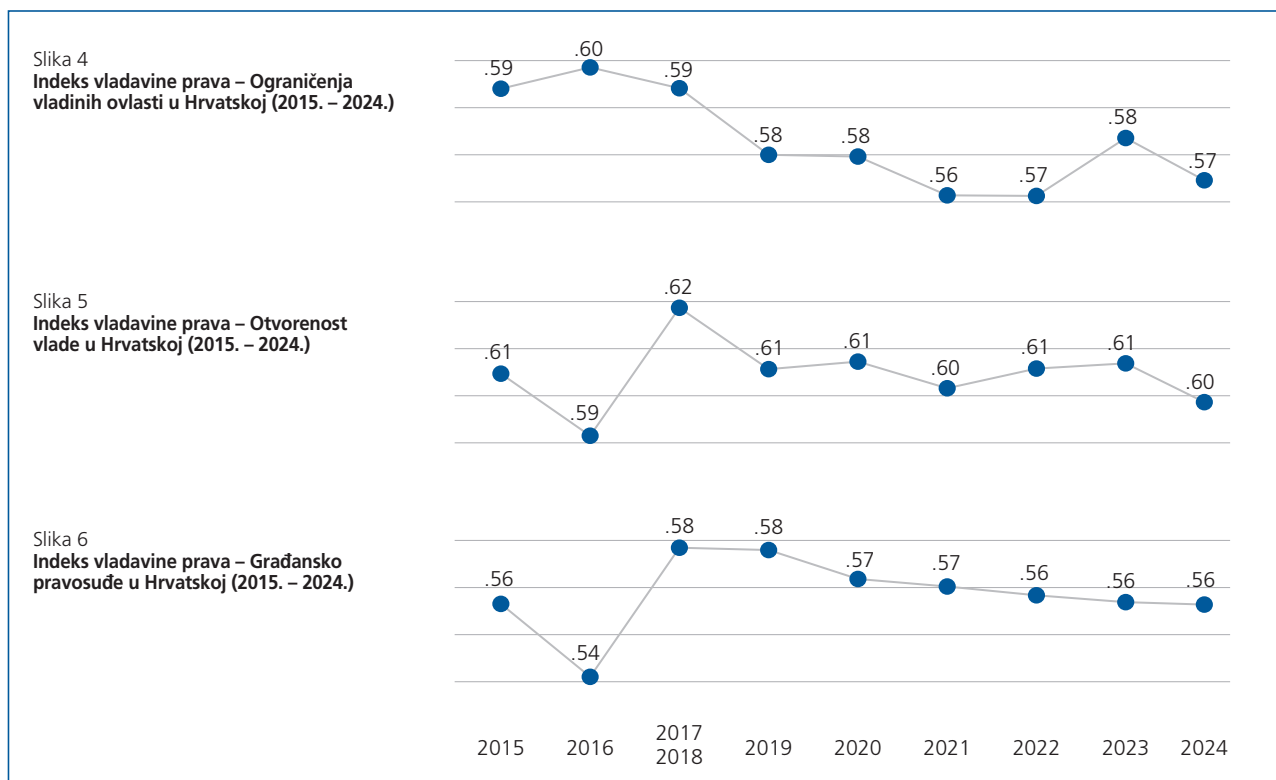
Osobito se negativni trendovi primjećuju u pojedinim pokazateljima RLI-ja, kao što su ograničenja vladinih ovlasti (slika 4), otvorenost vlade (slika 5) i građansko pravosuđe (slika 6). Ovi pojedinačni čimbenici RLI-ja opisuju se i ukratko analiziraju u nastavku teksta.

Pokazatelj RLI-ja koji se bavi ograničenjima vladinih ovlasti „mjeri u kojem su opsegu vladajući ograničeni zakonom. Uključuje sredstva, ustavna i institucionalna, kojima su ovlasti vlade i njenih dužnosnika ograničene i kojima se smatraju odgovornima po zakonu. Uključuje i provjere ovlasti vlade koje vrše nevladina tijela, kao što su slobodni i neovisni mediji.“ Kao što prikazuje slika 4, općenito, situacija u ovom području pogoršala se od 2016. do danas, a blago poboljšanje zabilježeno je jedino 2023., dok je pak 2024. nastavljen negativan trend.



Izvor: <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/country/2024/Croatia/>

1 Za detaljniju ocjenu Hrvatske vidi: <https://freedomhouse.org/country/croatia/freedom-world/2024>



Izvor: <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/country/2024/Croatia/Constraints%20on%20Government%20Powers/>

Izvor: <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/country/2024/Croatia/Open%20Government/>

Izvor: <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/country/2024/Croatia/Civil%20Justice/>

Pokazatelj otvorenosti vlade „mjeri otvorenost vlade koja se utvrđuje mjerom u kojoj vlada dijeli informacije, osnažuje ljude alatima kojima pozivaju vlade na odgovornost i potiče sudjelovanje građana u raspravama o javnim politikama. Ovaj pokazatelj mjeri jesu li objavljeni temeljni zakoni i informacije o pravima i ocjenjuje kvalitetu informacija koje objavljuje vlada.“ Godišnji podaci koje prikazuje slika 5 također ističu negativan trend u kontekstu ovog pokazatelja od 2017. do 2018., s tim da se situacija donekle pogoršala 2024.

Pokazatelj građanskog pravosuđa „mjeri mogu li obični ljudi svoje pritužbe riješiti na miran i učinkovit način uz pomoć građanskog pravosudnog sustava. Njime se mjeri jesu li građanski pravosudni sustavi dostupni i cjenovno prihvatljivi, kao i bez diskriminacije, korupcije i neprimjerenog utjecaja. Ispituje se vodi li se sudski postupak bez neopravdanih odgađanja i provode li se učinkovito odluke. Također mjeri dostupnost, nepristranost i učinkovitost mehanizama za alternativno rješavanje sporova.“ Nakon znatnog poboljšanja rezultata za ovaj pokazatelj u razdoblju od 2017. do 2018., od tada se bilježi stalan i blago negativan trend.

Naposljetku, Izvješće Europske komisije o vladavini prava za 2024., poglavlje za Hrvatsku (RLR, 2024.) navodi da je došlo do određenih poboljšanja, ali i rizika i nedostataka u pogledu ukupne vladavine prava. Izvješće obrađuje četiri glavne teme koje Europska komisija smatra važnima za vladavinu prava u Hrvatskoj. To su: neka pitanja povezana s razvojem pravosudnog sustava, okvir za borbu protiv korupcije, medijski pluralizam i druga institucijska pitanja povezana sa sustavom provjere i ravnoteže u Hrvatskoj.²

Iako je u brojnim područjima koja se analiziraju u ovom izvješću došlo do više zakonskih izmjena, i dalje postoje izraženi nedostaci u smislu glavnih načela vladavine prava u Hrvatskoj.

Većina navedenih međunarodnih indeksa i usporedbi upućuju na ponešto zabrinjavajući trend institucionalnog razvoja u Hrvatskoj kada je riječ o glavnim načelima važnima za ukupan demokratski razvitak zemlje. Osim toga, postoje i neki specifični slučajevi koji potvrđuju tezu institucionalnog nazadovanja posljednjih godina i koje će se predstaviti u nastavku rada. Sve to potkrjepljuje već predstavljene i razmatrane kritičke stavove³ o razvoju institucija u Hrvatskoj.

² Neke od tema koje se spominju u Izvješću Komisije o vladavini prava za 2024., osobito u odjeljku IV., koji se bavi drugim institucijskim pitanjima, i koja se odnose na sustav provjere i ravnoteže (trodiobe vlasti) obradit će se u pojedinačnim slučajevima u nastavku ovog izvješća.

³ „Demokratsko nazadovanje u Hrvatskoj temelji se na ovladavanju ključnim javnim medijskim servisom i korištenjem financijskih pritisaka kako bi se ušutkali ostali kritički mediji. U isto se vrijeme blokira ili usporava te administrativno opterećuje korištenje europskih fondova koji su bili namijenjeni neprofitnim medijima ili ih se preusmjerava u one medije koji iskazuju podršku vladi. Sudstvu, koje je već oslabljeno tijekom devedesetih godina, onemogućen je pravilan razvitak te je ono ostalo jedan od ključnih problema hrvatskog političkog sustava. Cjelokupan je proces demokratskog nazadovanja nastavljen marginaliziranjem, slabljenjem i zarobljavanjem cijelog niza javnih institucija, neovisnih tijela i organizacija izravno zaduženih za ograničavanje moći izvršne vlasti, kroz izmjene zakona ili postavljanjem lojalnih kadrova“ (Čepo, 2022., str. 4).

3

SPECIFIČNI SLUČAJEVI KOJI UPUĆUJU NA TIHO ZAROBLJAVANJE INSTITUCIJA

U sljedećim se odjeljcima ukratko predstavlja deset slučajeva koji oslikavaju nedemokratske trendove u različitim sektorima u RH. Neki od tih slučajeva prošli su nezamiječeno u spomenutim međunarodnim izvješćima i indeksima kojima se mjeri institucionalni razvoj. Unatoč tome, riječ je o slučajevima koji su, u većem ili manjem opsegu, dospjeli u hrvatske medije i bili predmet javne rasprave. Upravo su stoga i uključeni u ovo izvješće. Važni su u onoj mjeri u kojoj se odnose na daljnju politizaciju i tiho zarobljavanje institucija, odnosno sužavanje prostora slobode djelovanja u pojedinim segmentima zato što su znatno podložni političkim pritiscima, čije će se negativne posljedice tek osjetiti u bliskoj budućnosti. Postoje i drugi slučajevi koji su ukazivali na iste negativne trendove, ali nisu u istoj mjeri dospjeli u javni prostor, iako to ne znači da nisu važni i da se ne bi mogli spomenuti u ovoj analizi.

Sljedećih deset slučajeva grupirano je prema područjima u kojima su se javili, a svako se područje smatra važnim za razvoj demokracije i vladavine prava u Hrvatskoj. Riječ je o sljedećim područjima: ustavna i demokratska vladavina (3.1.), lokalna samouprava i (de)centralizacija (3.2.), civilno društvo, mediji i javna savjetovanja (3.3.) te neovisne institucije, imenovanja na javne dužnosti i novi sustav plaća u državnoj službi i javnim službama (3.4.).

3.1. USTAVNA I DEMOKRATSKA VLADAVINA

3.1.1. Sumnjiva praksa razrješenja ministara bez izglasavanja u Saboru narušava vladavinu prava i dodatno jača premijerov položaj

Već se dugi niz godina ukazuje na ustavno spornu i zakonski neutemeljenu situaciju u kojoj predsjednik Vlade Republike Hrvatske samostalno razrješuje ministre s dužnosti bez zahtjeva za glasanjem o nepovjerenju u Hrvatskom saboru (vidi Đulabić, 2017., 2023.). Najeklatantniji primjer navedene prakse seže u 2017., kada su četiri ministra iz koalicijske stranke (Most), koja je tada sudjelovala u uspostavi saborske većine, na taj način „razriješena“ s dužnosti. Prošla su čak 42 dana prije nego što je Hrvatski sabor izglasao nova imenovanja, kada je uspostavljena

nova saborska većina s jednom od dotadašnjih oporbenih stranaka (HNS), zahvaljujući čijoj je podršci formirana nova većina bez potrebe za raspisivanjem novih općih izbora. Usljedio je nekoliko sličnih razrješenja, no nisu pobudila zanimanje medija s obzirom na to da je bila riječ o ministrima iz redova vladajuće stranke. Uz to, u skladu s Poslovníkom Hrvatskog sabora, u slučaju izbora ili zamjene novog ministra tijekom mandata Vlade, rasprava o kandidatu za ministarski položaj ne održava se na plenarnoj sjednici, iako bi prema Ustavu tako trebalo biti (članak 112.), nego samo na sjednici saborskog odbora nadležnog za područje koje pokriva resorni ministar. Sve to umanjuje demokratske standarde i jača autoritarne tendencije u Saboru i Vladi.

U studenome 2024. Ustavni sud donio je kratak dopis o praksi razrješenja ministara samostalnim aktom predsjednika Vlade, a ne putem glasanja o nepovjerenju u Saboru, navodeći da je to „stabilna i ustaljena praksa“, a ne poremećaj u pravnom i političkom sustavu. Dopis je izazvao dodatne kontroverzije zato što je Ustavni sud izdao ovo mišljenje na samom isteku mandata desetero od ukupno trinaestero sudaca tog suda. Uz to, svoje tvrdnje nije potkrijepio nikakvim argumentima ili stručnim analizama. Odlomak dopisa u kojem se navodi objašnjenje i daje analiza sadržava samo tri rečenice.⁴

Ovim je stajalištem Ustavni sud zanemario načelo da odluke moraju biti čvrsto utemeljene, pravno obrazložene i zasnovane na jasnom i nedvojbenom tumačenju zakonskih propisa iz kojih se izvode. Riječ je o osnovnim preduvjetima za uspostavu vladavine prava u bilo kojem demokratskom društvu.

⁴ Vidi dodatnu analizu na portalu za provjeru činjenica (engl. *fact-checking*) *Faktograf* o nedostacima postupka u kojem je Ustavni sud izdao sporni dopis – Kristović, 2024.

3. 1. 2. Postupci Ustavnog suda u nekoliko slučajeva dovode u pitanje njegovu objektivnost i neutralnost i narušavaju vladavinu prava

Općenito govoreći, neke odluke Ustavnog suda posljednjih godina na meti su kritika zbog pristranosti i donošenja presuda isključivo u korist vladajuće stranke. Postupci Ustavnog suda u nekim politički osjetljivijim slučajevima pokazuju da, s jedne strane, taj sud sam sebi postavlja ograničenja i odbija donijeti odluke u politički osjetljivim pitanjima, a s druge strane jasno podržava vladajuću opciju. Ta praksa narušava njegovu objektivnost, pa i stručnost, kao i otpornost na dnevopolitičke pritiske.

U javnosti su najviše odjeknule odluke povezane sa zabranom javnog okupljanja na Markovu trgu, u kojima se Ustavni sud proglasio nenadležnim za donošenje odluke, ostavljajući tako jaz u smislu pravne zaštite kojom se jamče neka od temeljnih ljudskih prava kao što su pravo na slobodno kretanje.⁵

Javila se ozbiljna i stručno utemeljena bojazan da je Ustavni sud prešao granice svoje ovlasti kada je reagirao na objavu Predsjednika Republike Hrvatske da će biti kandidat za predsjednika Vlade nakon parlamentarnih izbora u slučaju pobjede oporbe. Promptna reakcija Ustavnog suda, kojom je zabranjeno i samo spominjanje Predsjednika u predizbornoj kampanji, protumačena je kao udarac na slobodu političkog djelovanja jedne političke stranke. Još ozbiljniji prigovori odnose se na formalno-pravna pitanja kao što su oblik i postupak u kojem je Ustavni sud izdao dva predmetna dopisa, umjesto službene odluke, što je zapravo zakonom propisan akt koji ima propisane i obvezne sastavne dijelove (uvod, izreka, obrazloženje – članci od 27. do 34. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu)⁶.

U tom je kontekstu osobito zanimljivo primijetiti da Ustavni sud redovito ukida odluke nižih sudova i upravnih tijela na temelju nedovoljno jasnih obrazloženja, što upućuje na proizvoljno donošenje odluka, što pak dovodi do kršenja ustavno zajamčenog prava građana na pošteno suđenje.⁷ No, kao što latinska poslovice kaže, *quod licet lovi, non licet bovi*.

Odlukom u slučajevima sprječavanja sukoba interesa (odluka Ustavnog suda U-III-673/2018 od 2. srpnja 2019.)

ukinuto je više odluka redovnih sudova i upravnih tijela i, iako to nije izriekom navedeno, otvorio se prostor za promjenu sudske prakse kojom se znatno umanjuje opseg djelovanja Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa (za više detalja vidi dio 3.4.1. u nastavku).⁸

3. 1. 3. Određivanje područja izbornih jedinica: ozbiljne sumnje na nedemokratsku praksu namještanja granica izbornih jedinica (*gerrymandering*)

Početak listopada 2023. na snagu je stupio novi Zakon o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Hrvatski sabor.⁹ Glavni razlog za izmjene prijašnjeg zakona bio je nastojanje da se postigne usklađenost s prijašnjim odlukama Ustavnog suda, prema kojima izborne jedinice moraju imati približno isti broj birača, što do tada nije bio slučaj.

Zakon je zadržao 10 postojećih izbornih jedinica koje su se već dugo smatrale neprikladnima, ali je promijenio njihove granice kako bi se ispunio zahtjev da svaka jedinica ima isti broj birača. Granice nekih izbornih jedinica izmijenjene su na način koji nesumnjivo podsjeća na praksu političkog namještanja granica jedinica, tzv. *gerrymandering*. U tom je slučaju postavljanje novih granica izvedeno kako bi vladajuća stranka maksimalizirala svoje izborne rezultate.¹⁰ Praksa je najočitija u slučaju zamjene broja stanovnika jedne jedinice istim brojem stanovnika druge jedinice, s tim da su neka mjesta u zamjeni između jedinica naklonjenija vladajućoj stranci, čime bi se povećali izgledi te stranke na izborima. Upravo se to dogodilo s mjestima oko Rijeke koja su naklonjenija oporbi i koja su spojena s drugom jedinicom kako bi se umanjio njihov kumulativni učinak. Isto vrijedi i za gradsku četvrt Trešnjevka – sjever u Zagrebu (jedna od zagrebačkih četvrti), koja je prebačena iz prve u šestu izbornu jedinicu, ali istodobno je Grad Velika Gorica (zaseban grad izvan Zagreba) s približno istim brojem stanovnika (u kojem je na vlasti bila vladajuća stranka) pripojen prvoj izbornoj jedinici kako bi se „popravio“ izborni sustav. Unatoč tome, pojavila se otvorena sumnja da je to učinjeno kako bi se poboljšali izborni rezultati vladajuće stranke u Zagrebu.

Novi zakon stupio je na snagu u zadnji čas prije isteka prethodnog zakona, koji je Ustavni sud proglasio

5 Vidi odluku Ustavnog suda Republike Hrvatske br. U-II-3503/2023 od 19. prosinca 2023.

6 Ustavni zakon o Ustavnom sudu, Narodne novine br. 99/99, 29/02, 49/02. Za više detalja vidi i Đulabić, 2024.

7 Nedavno je Ustavni sud utvrdio: „Ustavno pravo na pravično suđenje propisano člankom 29. stavkom 1. Ustava jamči zaštitu od arbitarnosti u odlučivanju sudova i drugih državnih tijela. Obrazloženja sudskih odluka, odnosno odluka drugih nadležnih tijela koja ne sadržavaju ozbiljne, relevantne i dostatne razloge za ocjenu kakva je odlukom dana, upućuju na zaključak o arbitarnosti u postupovnom i/ili materijalno-pravnom smislu.“ – vidi odluku Ustavnog suda U-III-759/2022 od 26. rujna 2024., odjeljak 7. Isto se objašnjenje navodi i u nekim ranijim odlukama toga suda, ali uz

dotatnu rečenicu: „U tom su smislu obrazloženja sudskih odluka iznimno važna jer je nedostatak relevantnih i dostatnih razloga za ocjene kakve su odlukom dane prvi i najvažniji znak koji upućuje na arbitrarno sudske odlučivanje.“ – vidi odluku Ustavnog suda U-III-673/2018 od 2. srpnja 2019.

8 Mogli bismo navesti još odluka Ustavnog suda, posebice onih koje su povezane s pandemijom bolesti COVID-19, no imajući u vidu prirodu ovog izvješća, ograničit ćemo se na one koje su izazvale najviše pozornosti u široj javnosti.

9 Narodne novine br. 114/2023.

10 Vidi analizu portala za provjeru činjenica (engl. *fact-checking*) *Faktograf* (Despot, 2023.).

neustavnim i ukinuo u veljači 2023.¹¹, ali koji je trebao biti stavljen izvan snage na kasniji datum (1. listopada 2023.). Istodobno, Sabor je trebao izglasati izmjene u novom zakonu koje bi bile u skladu sa stajalištem Ustavnog suda izraženom u odluci o ukidanju starog zakona iz veljače 2023. Osim toga, Sabor je trebao uzeti u obzir i mišljenje izraženo u posebnoj izvješću o ovom predmetu iz 2010.¹², kao i rješenje o ovom predmetu iz 2015.¹³

Glavne zamjerke na usvojene izmjene u novom zakonu odnose se na sam postupak pripreme izmjena koji nije bio transparentan i nije uključivao vodeće stručnjake (pravne stručnjake, politologe, stručnjake za javnu upravu). Druga vrsta prigovora odnosi se na sadržaj samih izmjena. Kao treće, propuštena je prilika za konačno uređenje pitanja izbornih jedinica na način na koje bi uistinu odražavalo pozitivan politički i demokratski razvoj zemlje.

3.2. LOKALNA SAMOUPRAVA I (DE)CENTRALIZACIJA

3.2.1. Trendovi centralizacije lokalne samouprave narušavaju ulogu lokalne i područne (regionalne) samouprave, čineći je ovisnijom o središnjoj vlasti

Posljednjih godina svjedočimo trendu centralizacije ovlasti lokalne samouprave koje su donedavno bile decentralizirane. To vrijedi za socijalnu skrb, zdravstvo i, odnedavno, upravljanje državnom imovinom. Glavni argument za uvođenje centralizacije u spomenutim područjima navodno je povećanje učinkovitosti, unaprjeđenje javne nabave i bolje upravljanje, što je osobito istaknuto za zdravstveni sektor.

Usvajanjem novog Zakona o socijalnoj skrbi koji je izglasan u veljači 2022.¹⁴ ukinuta je samostalnost u radu centara za socijalnu skrb te je uspostavljen središnji Zavod za socijalni rad u nadležnosti resornog ministarstva za socijalnu skrb. Ovaj potez predstavljao je zaokret od politike decentralizacije u tom sektoru koja se provodila još od 2000./2001. Centralizaciju sustava socijalne skrbi posebice su kritizirali stručnjaci i akademska zajednica. Glavni argumenti protiv centralizacije sustava pokazuju da se njome ne rješavaju ključni problemi u ovom području, odnosno potkapacitiranost sustava, loši radni uvjeti,

međuresorska nekoordiniranost, prekomjerne ovlasti i pretjerano administriranje, problemi napredovanja stručnih radnika te centralizirano vođenje sustava (Marković, 2021).

Potom, prije najavljujivana centralizacija zdravstva provedena je tako da su županijske bolnice i bolnice u vlasništvu Grada Zagreba postale državne, a imenovanje njihovih upravnih vijeća prešlo je u nadležnost resornog ministarstva. Ako uzmemo u obzir da su neke županije (Krapinsko-zagorska i Međimurska) te Grad Zagreb podnijeli zahtjev za ocjenu ustavnosti ovih zakonskih izmjena, vidimo da lokalna i područna uprava nije suglasna s trenutačnom situacijom u zdravstvu.¹⁵ Činjenica da je tadašnji ministar zdravstva uhićen u studenome 2024. pod sumnjom da je član zločinačke organizacije i zbog sumnje na počinjenje kaznenih djela mita i korupcije upravo nakon što je nabava medicinske opreme u bolnicama i zdravstvenim ustanovama centralizirana pokazuje da centralizacija zdravstva ima katastrofalne posljedice na stanje demokracije u Hrvatskoj.¹⁶

Navedeni primjeri pokazuju poražavajuće učinke centralizacije na lokalnu i područnu samoupravu, iako se ponekad tvrdi da centralizacija povećava učinkovitost. Inače, područna samouprava u RH ima relativno slab položaj u sustavu organizacije upravljanja u zemlji. Dodatna centralizacija ionako slabe lokalne i područne samouprave narušava njezinu ustavom propisanu ulogu da bude alat podjele vlasti i sredstvo kojim se ograničava moć središnje vlasti.

3.3. CIVILNO DRUŠTVO, MEDIJI I JAVNA SAVJETOVANJA

3.3.1. Politizacija savjeta mladih: alati u rukama glavnih političkih stranaka, a ne demokratskog sudjelovanja mladih

Krajem srpnja 2023. u Hrvatskoj je na snagu stupio Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o savjetima mladih¹⁷, kojim se znatno mijenja rad savjeta mladih koji su obvezna savjetodavna tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u RH. Budući da članove savjeta mladih na lokalnoj (općine i gradovi) i regionalnoj (županije) razini imenuje predstavničko tijelo svake jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, kao krovno tijelo

11 Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske br. U-I-4089/2020 od 7. veljače 2023.

12 Izvješće Ustavnog suda Republike Hrvatske br. U-X-6472/2010 od 8. prosinca 2010.

13 Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske br. U-I-4780/2014 od 24. rujna 2015.

14 *Narodne novine* br. 18/22, 46/22, 119/22, 71/23, 156/23.

15 Budući da je riječ o tzv. komunalnoj ustavnoj tužbi koja se podnosi zbog kršenja prava na lokalnu samoupravu, Ustavni sud trebao bi reagirati unutar 30 dana, ali spor još uvijek nije riješen.

16 Za detaljnu analizu u zdravstvu vidi Đulabić, 2023c, a za glavne značajke i probleme lokalne i područne (regionalne) samouprave vidi Đulabić, 2022.

17 *Narodne novine* br. 83/2023.

mladih, Mreža mladih Hrvatske (MMH)¹⁸ ispravno je upozorila da će savjet mladih na nacionalnoj razini tako biti ispolitiziran i posve pod kontrolom vladajuće stranke, koja ima većinu u županijskim skupštinama u gotovo svim županijama (MMH, 2024a, 2024b). Iako je u demokratskoj vladavini politički utjecaj savjeta mladih ograničen, dodatno zabrinjava njihova politizacija i podređivanje stranačkim interesima zato što ovaj i ostali slični forumi (npr. studentske organizacije, stranačke mladeži itd.) često stvaraju novu političku klasu u RH, čime se internaliziraju nedemokratske prakse koje će se vjerojatno samo ponavljati u budućnosti.

Posebice su sporne odredbe koje se odnose na osnivanje Savjeta mladih Republike Hrvatske koji predstavlja krovno tijelo mladih i „djeluje kao koordinativno tijelo savjeta mladih u Republici Hrvatskoj“ (članak 25.d spomenutog zakona). Nadalje, članovi svakog uspostavljenog županijskog savjeta mladih među sobom izabiru svoje predstavnike u nacionalnom Savjetu mladih (članak 25.a/3), koji surađuje s tijelom državne uprave nadležnim za mlade u pripremi mjera koje se odnose na mlade i praćenju njihova provođenja (članak 25.d).

Iz navedenih razloga, organizacije mladih i 44 oporbena zastupnika početkom veljače 2024. pokrenuli su postupak za ocjenu ustavnosti spomenutog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o savjetima mladih (IUS-INFO, 2024.). Ustavni sud do danas nije donio odluku u ovom predmetu, tako da su sporne izmjene dalje na snazi, dovodeći savjete mladih u položaj u kojem su znatno podložni stranačkom, i općenito političkom, utjecaju na lokalnoj i regionalnoj razini.

3. 3. 2. Sloboda medija i novinarstvo kontinuirano se napadaju strateškim tužbama protiv javnog sudjelovanja (SLAPP)

Strateške tužbe protiv javnog sudjelovanja (SLAPP) i dalje su velik problem na koji stalno upozoravaju Hrvatsko novinarsko društvo (HND) i ostale udruge civilnog društva. Prema nedavnim podacima (CMT, 2024.), ove tužbe još uvijek predstavljaju vrlo velik problem hrvatskim medijima i novinarima. Istraživanje provedeno u pogledu 1333 pravomoćne presude u razdoblju od 2016. do 2023. pokazuje da velik broj promatranih predmeta (40 %) ima jednu ili više značajki SLAPP tužbi, tj. smatraju se SLAPP indikatorima (CMT, 2024., str. 26).¹⁹ Nadalje, kontinuirano je visok broj postupaka u tijeku koji se vode protiv novinara. Do sada je 2024. u tijeku bilo 752 ovakva postupka (podaci samo za prvu polovicu godine), a u prethodnih je nekoliko godina broj bio nešto veći (945 u 2023., 951 u 2022. i 905 u 2020.) (Izvešće o vladavini prava za 2024., str. 26).

Osim broja postupaka protiv novinara u tijeku, postoje i neki drugi tzv. SLAPP indikatori koje valja razmotriti kako bi se dobila ukupna slika ovog fenomena. To su: dugo trajanje postupka (obično više od četiri godine), vrlo visoki odštetni zahtjevi za pretrpljenu „duševnu bol“ u ovim predmetima (prosječno, više od 9.000,00 EUR po predmetu, pri čemu treba dodati i zatezne kamate), velik broj sudaca i političara u svojstvu tužitelja te obveza objavljivanja teksta cijele presude u slučaju gubitka spora, što nameće dodatne troškove za tužene novinare itd. (CMT, 2024.).

Izvešće o vladavini prava Europske komisije za 2024., poglavlje za Hrvatsku, navodi i probleme u radu medija, osobito javnoga medijskog servisa (Hrvatska radiotelevizija – HRT). Iako je pravni okvir kojim se uređuje sloboda medija, medijski pluralizam i pravo na pristup informacijama iz javnog sektora relativno dobar, u svakodnevnom radu u praksi javljaju se određeni problemi. Izvešće tako navodi: „Politička neovisnost Vijeća za elektroničke medije i javne radiotelevizije, HRT-a, ostaje otvoreno pitanje. HRT je na udaru kritika zbog navodnih sukoba interesa. ... Informacije o vlasništvu nad medijima jesu dostupne javnosti, ali nije postignuta potpuna transparentnost vlasništva. S okvirom za pravednu i transparentnu raspodjelu sredstava za državno oglašavanje postoje problemi i na nacionalnoj i na lokalnoj razini, a nisu poduzeti nikakvi koraci kako bi ga se ojačalo.“ (Izvešće o vladavini prava za 2024., str. 1).

3. 3. 3. Formalistički i tehnički složen postupak javnog savjetovanja

Savjetovanje s javnošću u postupku usvajanja zakona, podzakonskih akata i ostalih dokumenata (npr. strategija i sl.) predstavlja važan instrument u demokratskom društvu. Daje dodatan legitimitet javnim politikama, stvara preduvjete za bolju izradu i provedbu propisa, uklanja nedostatke koji nisu uočeni u postupku izrade propisa i, općenito, čini cijeli postupak usvajanja propisa i ostalih javnih dokumenata demokratičnijim. Upravo je zato važno uspostaviti sustav javnog savjetovanja koji je jednostavan i omogućava sudjelovanje niza zainteresiranih strana u procesu.

Unatoč stupanju na snagu novog zakonodavstva početkom 2024.,²⁰ čini se da je interes javnosti za sudjelovanje u postupcima savjetovanja znatno oslabio. Novi zakonodavni okvir produžio je obvezno razdoblje javnog savjetovanja na najmanje 30 dana, uveo postupak procjene u jednom koraku, umjesto u dva, te uveo dodatna zakonodavna poboljšanja (vidi: Izvešće o vladavini prava za 2024., str. 27).

¹⁸ Mreža mladih Hrvatske – <https://mmh.hr/>

¹⁹ Za SLAPP indikatore, tj. značajke koje čine neki predmet tzv. SLAPP predmetom, vidi CMT, 2024., str. 7–8.

²⁰ Novi Zakon o instrumentima politike boljih propisa usvojen je krajem 2023. i stupio je na snagu u siječnju 2024., *Narodne novine* br. 155/2023.

Najveći se broj postupaka javnog savjetovanja u Hrvatskoj odvija putem portala *e-Savjetovanja*.²¹ Donedavno je pristup portalu bio relativno jednostavan i omogućavao je gotovo svakome sudjelovanje u javnom savjetovanju. Međutim, nakon što je pripojen postojećem sustavu *e-Građanin*, postao je prilično složen, što je tehnološki otežalo mogućnosti uključivanja u savjetovanja. Tehnička složenost sustava zasigurno će dodatno smanjiti broj i umanjiti važnost komentara javnosti o zakonima, podzakonskim aktima i ostalim javnim dokumentima, kao što su strategije, dokumenti o politikama i sl.

Podaci upućuju na smanjenje interesa za sudjelovanje u javnim savjetovanjima. Tako je 2023. ukupno 6445 fizičkih i pravnih osoba s 19 991 komentara sudjelovalo u postupcima preko platforme *e-Savjetovanja*, dajući svoje prijedloge i komentare, a 2022. u savjetovanju je sudjelovalo 6552 fizičke i pravne osobe s 23 069 komentara.²² S druge strane, osim navedenih brojeva podnositelja komentara, važniji su brojevi prihvaćenih komentara jer je, zapravo, prihvaćeno svega 9 % pristiglih komentara, a dodatnih 7 % djelomično je prihvaćeno. Zasigurno najveći broj komentara (84 %) pripada jednoj od tri sljedeće kategorije: 40 % – nije prihvaćeno, 23 % – „primljeno na znanje“ i 21 % – neodgovoreno (Ured za zakonodavstvo, 2024., str. 16). Pučka pravobraniteljica u svojim je izvješćima već dvije godine zaredom (2022. i 2023.) uputila tijelima vlasti preporuku da povećaju broj obrazloženih odgovora na pristigle komentare, a organizacije civilnog društva ističu da se „savjetovanja s javnošću i dalje održavaju *pro forma*, tj. da se primjedbe javnosti samo primaju na znanje“ (Izvješće o vladavini prava za 2024., str. 28).²³

Ako se uzmu u obzir dva spomenuta čimbenika, s jedne strane, smanjen interes građana zbog neprihvatanja većine komentara i formalistički karakter cijelog postupka te, s druge strane, sve veća tehnološka zahtjevnost postupka, može se reći da je znatno smanjen pozitivan učinak javnog savjetovanja.

3.4. NEOVISNE INSTITUCIJE, IMENOVANJA NA JAVNE DUŽNOSTI I NOVI SUSTAV PLAĆA U DRŽAVNOJ SLUŽBI I JAVNIM SLUŽBAMA

3.4.1. Novi zakon o sukobu interesa umanjuje ulogu Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa

Krajem 2021., na snagu je stupio novi Zakon o sprječavanju sukoba interesa.²⁴ Usvajanju Zakona prethodila je intenzivna javna rasprava u kojoj je istaknuto da će usvajanje ovog Zakona imati negativne posljedice na cijeli sustav borbe protiv korupcije i sukoba interesa. Čula su se upozorenja da bi novi zakonski okvir imao osobito negativan učinak na ulogu neovisnog Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa (dalje u tekstu: Povjerenstvo). Jasno je navedeno da Povjerenstvo „neće moći obavljati svoje primarne funkcije – sprečavanje sukoba interesa i osiguranje poštivanja načela časnog, poštenog, savjesnog, odgovornog i nepristranog djelovanja državnih i javnih dužnosnika iz čl. 5. sadašnjeg Zakona o sprječavanju sukoba interesa. U novi Zakon nisu ugrađene odredbe koje bi osnažile Povjerenstvo te osigurale i razradile provedbu načela u obnašanju dužnosti...“ (Gong, 2021.).

Glavne zamjerke na novi zakonski okvir odnose se na sužavanje manevarskog prostora Povjerenstva u borbi protiv sukoba interesa iz nekoliko razloga. Prvi je povezan s promjenom u sudskoj praksi zbog sudske kontrole odluka Povjerenstva. Novo je zakonodavstvo usvojeno nakon što je Povjerenstvo pokrenulo predmet protiv trenutnog predsjednika Vlade i nekolicine ministara iz njegovog tadašnjeg kabineta. Tome je prethodila iznenada i neočekivana promjena u sudskoj praksi Visokoga upravnog suda, koji je u prilično netransparentnom postupku promijenio svoje prethodno pravno tumačenje i znatno ograničio ovlasti Povjerenstva da djeluje preventivno u slučajevima mogućeg sukoba interesa političkih dužnosnika.²⁵ Povjerenstvo više nema ovlasti izdavati upozorenja aktivnim političarima koji su povrijedili etičke norme u svojem radu, pa čak i ako možda nisu službeno počinili kazneno djelo, što je prethodno bilo u ovlasti Povjerenstva (npr. u slučajevima kupovine skupoga uredskog namještaja, putovanja na stranački skup službenim zrakoplovom Vlade, provođenja godišnjih odmora aktualnih ministara na jahtama

21 Portal *e-Savjetovanja* uspostavljen je 2015., ima oko 60 000 korisnika i dostupan je na sljedećoj poveznici: <https://savjetovanja.gov.hr/>

22 U razdoblju od 2012. do 2023. najveći broj podnositelja komentara zabilježen je 2021., kada je 8459 fizičkih i pravnih osoba sudjelovalo u postupcima savjetovanja (Ured za zakonodavstvo, 2024., str. 13.).

23 Za dodatnu analizu vidi: Grozdanić, 2024. i Izvješće o vladavini prava za 2024., str. 27–28.

24 *Narodne novine* br. 143/2021.

25 Dakako, valjda napomenuti da je sam Visoki upravni sud tvrdio (Priopćenje Visokog upravnog suda, 2024.) da je promjena u njegovu pravnom tumačenju rezultat usklađivanja sa stajalištem Ustavnog suda izraženom u predmetu U-III-673-2018, iako bi se o tome dalo detaljno raspravljati, ali priroda ovog izvješća to ne dopušta. Naime, Ustavni je sud u odluci u spomenutom predmetu utvrdio: „Ustavni sud ističe da se ovom odlukom ne dovode u pitanje ovlasti Povjerenstva da odlučuje o sukobu interesa, povredi načela djelovanja dužnosnika, kao i o kršenju ostalih odredaba ZoSSI-ja“ – vidi odluku Ustavnog suda U-III-673/2018 od 2. srpnja 2019.

kontroverznih poduzetnika, njihova financiranja troškova ministarskih putovanja na nogometne utakmice itd.).²⁶

Na istom je tragu i davanje novih zadataka u nadležnost Povjerenstva te širenje broja obveznika primjene novog zakona, bez ikakvog jačanja administrativnih i stručnih kapaciteta Povjerenstva kako bi ono moglo obnašati te dodatne funkcije. Opterećenje Povjerenstva obradom znatno većeg broja imovinskih kartica i širenje broja obveznika primjene novog zakona onemogućuju Povjerenstvu da ima aktivniju ulogu u istaknutim slučajevima sukoba interesa.

Bojazan da će nakon usvajanja novog zakona Povjerenstvo „postati puko administrativno tijelo koje će u najvećoj mjeri administrirati imovinske kartice“ (Gong, 2021.) pokazala se opravdanom zato što je uloga Povjerenstva danas nevidljiva u javnosti, što nije bio slučaj u prošlim sazivima Povjerenstva.

3. 4. 2. Imenovanja na javne funkcije donedavno aktivnih političkih osoba, kao i kontroverznih, neiskusnih ili potpuno nepoznatih kandidata koji uživaju snažnu političku potporu bacaju sjenu na neovisne institucije

Nekoliko nedavnih imenovanja na javne funkcije pobudilo je sumnje na političko sponzorstvo. Riječ je o imenovanjima rukovodećeg kadra u nekim institucijama koje bi trebale biti politički neovisne, koja su bila upitna zbog mogućeg postojanja neprimjerenoga političkog utjecaja. Navedene funkcije važne su za provođenje kontrole i donošenje odluka, a osobito su povezane s izvršnom vlašću.

Stvara se dojam tihog zarobljavanja tih neovisnih institucija i njihova stavljanja u službu uskih stranačkih interesa s obzirom na to da su na čelna mjesta imenovani političari netom nakon što su podnijeli ostavku u stranci ili bez obzira na to što nemaju potreban javni i stručni profil za obnašanje nove dužnosti. Bilo bi potrebno uvesti razdoblje „hlađenja“ od barem dvije godine kako bi se djelomično uklonila sumnja da je riječ o političkim imenovanjima.

Možda je najkontroverzniji primjer toga nedavno imenovanje glavnoga državnog odvjetnika u veljači 2024. Iako je riječ o osobi koja ima bogato sudačko iskustvo, istodobno, to je i prilično kontroverzna osoba jer je svojedobno obnašala i političke dužnosti (pomoćnik ministra) u HDZ-ovoj vladi. Nedvojbeno, ta činjenica znači da zauzima stranu vodeće

stranke, što narušava pretpostavljenu nepristranost koju podrazumijeva njegov položaj. Nadalje, bio je meta kritika zbog svojih poznanstava s nekolicinom visokorangiranih pojedinaca iz političkih i poslovnih krugova protiv kojih se trenutačno vode postupci zbog počinjenja kaznenih djela korupcije i sličnih djela. Uz to, javnosti je poznat po činjenici da je javno kritizirao potrebu za uspostavom Ureda europskoga javnog tužitelja (EPPO) u Hrvatskoj, što se protumačilo kao stajalište da bi sve predmete trebao voditi nacionalni ured javnog tužitelja (državno odvjetništvo), a ne europski javni tužitelj. Imajući u vidu percepciju o visokom stupnju politizacije sudstva, to se može iščitati u kontekstu pridobivanja odlučujućeg utjecaja, ponajprije u kaznenim postupcima protiv visokopozicioniranih političkih dužnosnika.²⁷

Povrh toga, političari su imenovani i na javne dužnosti u neovisnim institucijama. Potpredsjednik Državnoga izbornog povjerenstva imenovan je na tu dužnost nedugo nakon obnašanja mandata državnog tajnika u Ministarstvu pravosuđa i uprave. Prethodno je dugi niz godina bio saborski zastupnik. Isti se obrazac trenutačno pojavljuje i u postupku imenovanja desetero sudaca Ustavnog suda, od kojih je jedan dugogodišnji saborski zastupnik HDZ-a i bivši ministar pravosuđa. Prije nekoliko mjeseci iznenada se povukao iz politike, uz obrazloženje da želi otići u mirovinu, tako da se činio prihvatljivim kandidatom za suca Ustavnog suda. Isto se dogodilo i 2016. tijekom izbora sudaca za prethodni saziv suda.

Osim toga, osobe prethodno nepoznate široj javnosti i koje se nisu osobito isticale u javnom ili profesionalnom životu imenovane su na vodeće funkcije u nekim važnim regulatornim agencijama, kao što su Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa ili Službenik za informiranje. Sve navedeno umanjuje važnosti tih neovisnih institucija koje su nužne za demokratski razvoj i u kojima, kao što istraživanje pokazuje, „ideje moralnosti, samostalnosti, hrabrosti i neutralnosti, davane su kao ključni čimbenici uspjeha neovisne institucije“ (Čepo, 2021., str. 42).²⁸

Tome valja nadodati činjenicu da je hrvatska javna uprava općenito prilično ispolitizirana i, osim službenih političkih dužnosti (ministri, državni tajnici), velik broj ravnatelja u ministarstvima – što bi trebalo predstavljati najviši profesionalni i politički neutralan položaj u državnoj upravi – zapravo su bivši pomoćnici ministara, inače politički imenovani, koji su izabrani u postupku javnog natječaja u kojem je presudan kriterij odabira razgovor s ministrom te

26 Temeljilo se na članku 5. prijašnjeg Zakona koji je uređivao načela etičkog ponašanja političkih dužnosnika.

27 Javnost je u listopadu 2024. saznala da su dva člana vodeće stranke (HDZ) podnijela ostavku u stranci, svega nekoliko dana prije nego što su uhićeni. Jedan od njih bio je čelnik javne kompanije (Hrvatske ceste), drugi gradonačelnik (Grada Otoka), a obojica su bili saborski zastupnici HDZ-a. U javnosti je istaknuto da su imali informacije o nadolazećim uhićenjima te da su podnijeli ostavke s dužnosti kako ne bi nanijeli štetu političkom ugledu vladajuće stranke. Vidi Jakelić, 2024.

28 S druge strane, „od političarki i političara se očekuje da nominiraju i biraju kandidatkinje i kandidate neupitne etičnosti, odnosno pojedince neprikosnovena morala, bez obzira na to je li riječ o njima ideološki bliskim ljudima ili ne. Postupak kandidiranja i izbora treba biti skrojen na takav način da već na samom početku odvrti loše kandidate od kandidature, a potakne prijavu najboljih kadrova.“ (Čepo, 2021., str. 43).

potom samo službeno premješteni na ravnateljske funkcije u tijelima državne uprave. Osim ovih osoba, tu je i velik broj političkih savjetnika koji su, uz navedene političke položaje, imenovani i na vodeće položaje u tijelima državne uprave izvan hijerarhijskog sustava upravljanja, ali s velikim političkim utjecajem.²⁹

3. 4. 3. Novi sustav plaća u državnoj službi i javnim službama dovodi do mogućega političkog utjecaja i uplitanja u rad nekih važnih javnih službi (primjerice sustava visokog obrazovanja)

Novo uređenje plaća u javnom sektoru primjenjuje se od početka 2024.³⁰ Novi je sustav pravno nejasan i nedovoljno uređen te uključuje primjenu alata koji su neprimjereni za javne službe, a sve bi to moglo dovesti do daljnje politizacije i pasivizacije znanosti i sustava visokog obrazovanja.

Glavne zamjerke na novo zakonsko uređenje sustava plaća mogu se podijeliti u tri osnovne skupine (Đulabić, 2023b). Prva se odnosi na parcijalna rješenja i nedovoljno uređenje brojnih pitanja koja nisu uređena zakonom, nego podzakonskim aktima. Novi zakon uređuje vrlo složenu temu uređenja plaća u golemom dijelu javnog sektora koji obuhvaća državnu službu i javne službe sa svega 32 članka, a većina glavnih pitanja uređivat će se u desetak podzakonskih propisa koji još nisu ni izrađeni ili su usuglašeni netom nakon usvajanja Zakona. Zbog toga je nastala velika pravna nesigurnost i stvorio se prostor za političko manevriranje u postupku usvajanja spomenutih podzakonskih propisa. Novi zakon predviđa „vrlo kompleksan ... sustav plaća u državnoj službi i javnim službama u kojem su glavni dijelovi tog sustava u trenutku donošenja zakona ostali potpuna nepoznanica. Takav način regulacije stvara ogromnu pravnu nesigurnost i otvara mogućnosti probijanja sustava, stvaranja nepotrebnih izuzetaka u uredbama, parcijalnim rješenjima i sličnim stvarima koja su suprotna proklamiranom cilju donošenja zakona, a koji je bio ... na jedinstven način urediti sustav plaća u državnoj službi i javnim službama.“ (Đulabić, 2023b).

Druga skupina zamjerki odnosi se na pravne institute koji nisu do kraja domišljeni i koji su potpuno neprimjereni za određene javne službe, kao što je sustav visokog obrazovanja. Primjerice, bespotrebne su, pa čak i opasne odredbe o ocjenjivanju znanstveno-nastavnog osoblja (npr. sveučilišni profesori, nastavnici u osnovnim i srednjim

školama) jer stvaraju paralelan sustav ocjenjivanja, s obzirom na to da metode ocjenjivanja i vrednovanja u znanstvenom i obrazovnom sustavu već postoje i uređene su postojećim propisima. Isto vrijedi i za ograničenje na ukupno 5 % osoba koje godišnje mogu biti ocijenjene ocjenom izvrstan.

Konačno, treća skupina zamjerki odnosi se na rješenja koja otvaraju mogućnosti dodatne politizacije i zlouporabe koje se mogu javiti u određenim sustavima javnih službi (npr. u srednjoškolskom i visokom obrazovanju) i koja su rezultat neprimjerenosti određenih pravnih instituta za određene javne službe. Cijeli je sustav ispolitiziran kroz Vijeće za praćenje i unaprjeđenje sustava plaća u državnoj službi i javnim službama čiji su članovi uglavnom predstavnici Vlade. Malobrojni su predstavnici sindikata, a kamoli ostalih vanjskih dionika (npr. akademske zajednice, korisnika usluga i sl.). Naposljetku, propisani sustav ocjenjivanja u nekim javnim službama dovest će do potpunog ublažavanja ikakvih kritika i pasivizacije zaposlenika.

Navedeno je potaknulo dva sindikata koji predstavljaju zaposlenike u srednjoškolskom obrazovanju te sustavu znanosti i visokog obrazovanja da u listopadu 2024. Ustavnom sudu podnesu zahtjev za ocjenu ustavnosti dijelova Zakona koji se odnose na raskid ugovora o radu u javnim službama.³¹

29 Trenutačno (studenj 2024.) je zaposleno 40 posebnih savjetnika u središnjim tijelima državne uprave koji primaju naknadu za svoje usluge (Dimitrijević, 2024.). Za analizu različitih statusa savjetnika i ostalih političkih funkcija vidi Đulabić, 2023a.

30 Zakon o plaćama u državnoj službi i javnim službama, *Narodne novine* br. 155/2023., usvojen 15. prosinca 2023. i stupio na snagu 1. siječnja 2024.

31 Za detalje vidi NSZVO, 2024.

4

RASPRAVA I ZAKLJUČAK

Kao što pokazuju navedeni međunarodni indeksi, trendovi institucionalnog razvoja u Hrvatskoj posljednjih godina kreću se u negativnom smjeru. Politizacija je zahvatila brojne dijelove hrvatskog društva i institucija, posebice javnih institucija.

Analizirani slučajevi upućuju na trend „tihog zarobljavanja“ u brojnim hrvatskim institucijama koji često ostaje nezamijećen u međunarodnim izvješćima, posebice onima koji se sastavljaju na temelju informacija koje iznosi državna uprava. Za razliku od drugih zemljama u kojima su neliberalne vladajuće snage (npr. Mađarska, Poljska, Rusija, Srbija, Turska ili Italija pod sadašnjom vladom), u Hrvatskoj je ovaj proces suptilniji i naizgled nije očit. Jedino analiza slučajeva iz pojedinačnih sektora pokazuje da se u različitim sektorima odvijaju paralelni procesi, ali svi imaju isti cilj. Cilj im je popuniti institucije „pouzdanim“ ljudima, što dovodi do njihova zarobljavanja u korist vladajuće stranke. Povrh toga, čini se da je izbor ustavnih sudaca došao do mrtve točke³², s obzirom na to da se očito ne može postići sporazum o tome tko će osigurati neovisnost dotične institucije i obvezu da štiti vladavinu prava, a ne vladajuću elitu.

Ovdje bismo mogli navesti nekoliko dodatnih primjera iz različitih područja, ali ti slučajevi nisu dospjeli u javnost i privukli pozornost medija, tako da javnost nije doznala za njih. Ipak, predstavljeni slučajevi dovoljni su da ukažu na trend koji je u tijeku posljednjih nekoliko godina i koji je djelomično ocrtan u nekoliko međunarodnih indeksa (npr. CPI, DI, RLR), koji su – unatoč metodološkim i svim drugim ograničenjima – ipak uspjeli zabilježiti slične trendove u posljednjih nekoliko godina.

Na navedeni se način uštkavaju kritički glasovi koji ukazuju na negativne pojave i trendove nedemokratskog razvoja u javnosti. Civilno društvo, iscrpljeno od borbe za financiranje svojeg rada, nema više energije da se bavi općim pitanjima demokratskog i društvenog razvoja. Akademaska zajednica, koja je ionako uglavnom tiha, još će se dodatno uštkati

zbog novouvedenog sustava plaća u javnim službama i administrativno složenog sustava ocjenjivanja koji nije primjeren za visoko obrazovanje. Izmjene nekih zakona već su uštkale neke od prethodno neovisnih institucija, kao što je Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa, a dosadašnji saziv Ustavnog suda pokazao je da je prvenstveno na strani politike, a ne na strani Ustava, demokracije i vladavine prava. Jačanjem centralizacije, već ionako oslabjela lokalna samouprava postala je još ovisnijom o središnjoj vlasti i ne može biti dodatna poluga u diobi vlasti i ograničenju ovlasti središnje države, što je njezina Ustavom propisana uloga (članak 4./1).

Kako bi se preokrenuli postojeći negativni trendovi, za početak je važno osvijestiti situaciju u smislu institucionalnog i demokratskog razvoja zemlje. Potom je potrebno sustavno i paralelno raditi u više različitih područja kako bi se postigao sinergijski učinak, uz glavne aktere koji mogu zaustaviti i preokrenuti negativne trendove institucionalnog razvoja.

U tom je kontekstu potrebno održavati politički pluralizam kad je god to izvedivo, i na razini središnjih državnih tijela i jedinica lokalne samouprave, osobito u većim gradskim središtima koja, prema doktrini političke decentralizacije, mogu djelovati kao svojevrsna demokratska protuteža središnjoj vlasti. Dominantan položaj jedne političke grupacije na svim razinama javne vlasti (središnja, regionalna, lokalna) i u svim državnim institucijama (parlament, vlada, predsjednik) nije dobar za demokratski razvoj društva, osobito tranzicijskog, u kojem je razina povjerenja u institucije i dalje niska, u kojem postoji visoka stopa politizacije javne uprave i neovisnih institucija, kao i korupcijske afere u svijetu visoke politike koje redovito isplivaju na površinu i kao posljedicu imaju samo smjernu ministara i ostalih dužnosnika optuženih za korupciju i slične afere.

Za zdravi demokratski institucionalni i društveni razvoj potrebno je imati razvijene važne segmente građanskog društva poput aktivizma, institucija civilnog društva, objektivnih i kritičkih medija, kao i ostalih društvenih institucija koje će pomoći „okovati Levijatana“ (Acemoglu i Robinson, 2019.) i koje će osigurati taj uski prostor slobode između, s jedne strane, stalne opasnosti klizanja u autokratsku vladavinu obilježenu pristranošću i politizacijom društva i, s druge strane, slabih i nemoćnih institucija koje su zarobile određene moćne grupacije u društvu.

³² Mandat desetero sudaca koji je već produžen za šest mjeseci istječe 7. prosinca, a krajem studenoga još uvijek nije bio postignut dogovor o izboru novih sudaca. Valja napomenuti da je vladajuća stranka (HDZ) jasno javno istaknula da želi zadržati kontrolu nad Ustavnim sudom (za dodatne informacije vidi Ciglenički, 2024.).

5

PREPORUKE

Negativne trendove istaknute u međunarodnim indeksima jedino je moguće preokrenuti dugotrajnim i sustavnim radom na svim pokazateljima od kojih se ti indeksi sastoje. Povrh toga, moguće je izraditi preporuke kojima bi se uklonili navedeni nedostaci u svim slučajevima koji su analizirani u ovom izvješću. Uočene negativne tendencije svojevrsne su preporuke da je u budućnosti potrebno provoditi sve suprotno od njih.

U pogledu smanjenja politizacije u imenovanjima na javne dužnosti, osobito ako je riječ o javnim položajima i položajima u neovisnim regulatornim institucijama, važno je sustavno provoditi politiku meritokracije, koja nalaže da javne dužnosti moraju obnašati isključivo najbolji i najstručniji kandidati, a ne politički najpodobniji. U tom su procesu iznimno važne organizacije civilnog društva i mediji, s obzirom na to da mogu istaknuti prednosti i slabosti pojedinačnih kandidata i otkriti njihove eventualne skandalozne afere iz prošlosti.

Kao konkretan korak, moguće je uvesti obvezno vrijeme „hlađenja“ za političare koji stupaju na javne dužnosti. Da bi netko bio imenovan na dužnost, potrebno je zakonski propisati da nije dovoljno da kandidat nije član neke političke stranke, nego da najmanje dvije godine prije preuzimanja dužnosti osoba nije član neke stranke. Tako će poznatim aktivnim političarima biti onemogućeno da jednostavno istupe iz stranke i ubrzo nakon toga budu imenovani „stručnjacima“ na istaknutim javnim funkcijama.

Važno je održati autonomiju neovisnih institucija, osobito njihovih članova čiji mandat istječe u bliskoj budućnosti i koji će trebati biti zamijenjeni. U slučaju tih imenovanja, bitno je poštovati načelo *merit* (imenovanje najboljih i najprofesionalnijih kandidata), a ne političke podobnosti.

Jednako je tako važno održavati politički pluralizam kad je god to izvedivo, i na razini središnjih državnih tijela i jedinica lokalne samouprave, osobito u većim gradskim središtima koja, prema doktrini političke decentralizacije, mogu djelovati kao svojevrsna demokratska protuteža središnjoj vlasti.

Naposljetku, za demokratski je razvoj potrebno dodatno ojačati institucije društva, osobito civilnog društva, neovisnih medija te akademske zajednice, kako bi se

omogućila protuteža državnim institucijama i omogućio neometan razvoj kritičkog stava kod društva te tako stvorili uvjeti kako bi se politička moć ograničila i uklopila u demokratske standarde razvijenog društva.

LITERATURA I IZVORI

- Acemoglu, D & Robinson JA** (2019) *The Narrow Corridor: States, Societies, and the Fate of Liberty*. New York: Penguin Press.
- Ciglenički, D** (2024) *Malenica: želimo imati većinu u Ustavnom sudu*, Dostupno na: <https://www.glas-slavonije.hr/novosti/2024/10/26/malenica-zelimo-imati-vecinu-u-ustavnom-sudu-651451/>, [26. 10. 2024.]
- CMT** (2024) *Strateške tužbe protiv javne participacije (SLAPP) u Republici Hrvatskoj*. Centar za demokraciju i pravo Miko Tripalo, Zagreb.
- Čepo, D.** (2022) *Kako ojačati demokraciju? Uloga i budućnost neovisnih institucija u Hrvatskom društvu*. Zagreb: Friedrich Eber Stiftung i Centar za demokraciju i pravo Miko Tripalo.
- Čepo, D.** (2021) *Neovisne institucije u političkom sustavu Hrvatske: pogled iznutra*. Zagreb: Gong.
- Dimitijević, A** (2024) *Vlada i ministarstva imaju čak 36 posebnih savjetnika. Istražili smo tko su oni i koliko ih plaćamo*. Retrieved from <https://faktograf.hr/2024/08/19/vlada-i-ministarstva-imaju-cak-36-posebnih-savjetnika-istrazili-smo-tko-su-oni-i-koliko-ih-placam/>, [19. 8. 2024.]
- Đulabić, V** (2017) *Iznad Hrvatskog sabora je samo Bog. Dobro, i premijer*. Dostupno na: <https://administratiopublica.wordpress.com/2017/05/02/iznad-hrvatskog-sabora-je-samo-bog/>, [2. 5. 2017.]
- Đulabić, V** (2022) *Teritorijalna samouprava i politika regionalnog razvoja u Hrvatskoj: nužna kohabitacija ili poželjna sinergija*. U: *Prilika ili prijetnja? Reforma lokalne i regionalne samouprave u Hrvatskoj* (str. 43-62). Zagreb: Hanns Seidel Stiftung & Ekonomski institut.
- Đulabić, V** (2023) *Non sub homine, sed sub lege*. Dostupno na: <https://www.iusinfo.hr/aktualno/kolumne/non-sub-homine-sed-sub-lege-57576>, [22. 11. 2023.]
- Đulabić, V** (2023a) *Politizacija i nepotizam su otvorene rane hrvatske javne uprave*. Dostupno na: <https://www.iusinfo.hr/aktualno/kolumne/politizacija-i-nepotizam-su-otvorene-rane-hrvatske-javne-uprave-56637>, [28. 9. 2023.]
- Đulabić, V** (2023b) *Što (ne) uređuje Zakon o plaćama u državnoj službi i javnim službama*. Dostupno na: <https://www.iusinfo.hr/aktualno/kolumne/sto-ne-ure%C4%91uje-zakon-o-placama-u-drzavnoj-sluzbi-i-javnim-sluzbama-58054>, [21. 12. 2023.]
- Đulabić, V** (2023c) *Zdravstvo kao javne služba: aktualnosti i prijepori*. U: J Barbić (ur) *Europska zdravstvena unija* (str. 135-152). Zagreb. HAZU.
- Đulabić, V** (2024) *Što ćemo kad Ustavni sud prijeđe granice svojih ovlasti?* Dostupno na: <https://www.iusinfo.hr/aktualno/kolumne/sto-emo-kad-ustavni-sud-pre%C4%91e-granice-svojih-ovlasti-59322>, [22. 3. 2024.]
- Despot, S** (2023) *Ustav ne propisuje kako bi trebao izgledati izborni sustav, već traži jednaku težinu biračkog glasa*. Dostupno na: <https://faktograf.hr/2023/05/29/ustav-ne-propisuje-kako-bi-trebao-izgledati-izborni-sustav-vec-trazi-jednaku-tezinu-birackog-glasa/>, [29. 5. 2023.]
- Gong** (2021) *Novim zakonom Povjerenstvo će postati beznačajno*. Dostupno na: <https://gong.hr/2021/10/11/novim-zakonom-povjerenstvo-ce-postati-beznacajno/>, [11. 10. 2021.]
- Grozdanić, D** (2024) *Savjetovanje, ludom radovanje*. Dostupno na: <https://www.portalnovosti.com/savjetovanje-ludom-radovanje-1>, [11. 11. 2024.]
- HAC Communication** (2024) *Communication of the High Administrative Court*, No. Su-164/2024-4 od 13. ožujka, 2024.
- IUS-INFO** (2024) *Mreža mladih: Zakon o savjetima mladih je neustavan*. Dostupno na: <https://www.iusinfo.hr/aktualno/dnevne-novosti/mreza-mladih-zakon-o-savjetima-mladih-je-neustavan-58681-58688>, [7. 2. 2024.]
- Izješće o vladavini prava za 2024. (RLR)** Izješće o vladavini prava za 2024. Stanje vladavine prava u Europskoj uniji, poglavlje o Hrvatskoj. Europska komisija, Bruxelles, 24. srpnja 2024., SWD(2024) 811, konačna verzija.
- Jakelić, I** (2024) *Prije uhićenja ostavke, da nema štete za HDZ*. Dostupno na: <https://www.vecernji.hr/vijesti/prije-uhicenja-ostavke-da-nema-stete-za-hdz-1804087>, [1. 10. 2024.]
- Kristović, I** (2024) *Kojom procedurom je Ustavni sud zaključio da Andrej Plenković može samostalno smjenjivati ministre?* Dostupno na: <https://faktograf.hr/2024/11/11/kojom-procedurom-je-ustavni-sud-zakljucio-da-andrej-plenkovic-moze-samostalno-smjenjivati-ministre?s=08>, [12. 11. 2024.]
- Marković, D** (2021) *Imamo pismo koje su socijalni radnici poslali predsjedniku i premijeru. Traže hitne promjene...*, Dostupno na: <https://www.mojportal.hr/aktualno/socijalni-radnici-poslali-pismo-predsjedniku-rh-premijeru-i-ministrima-u-kojem-traze-hitne-promjene/>, [20.4.2021.]
- MMH** (2023) *Mladi u 2023. – godini za pamćenje ili zaborav?* Dostupno na: <https://mmh.hr/vijesti/mladi-u-2023-godini-za-pamcenje-ili-zaborav>, [12. 8. 2023.]
- MMH** (2024) *Nametanje izmjena Zakona o savjetima mladih*. Dostupno na: <https://www.mmh.hr/vijesti/nametanje-izmjena-zakona-o-savjetima-mladih>, [24. 1. 2024.]
- NSZVO** (2024) *Sindikati predali zahtjev za provjeru ustavnosti Zakona o plaćama*. Dostupno na: <https://www.nsz.hr/novosti-i-obavijesti/sindikalne-vijesti-i-socijalno-partnerstvo/sindikati-predali-zahtjev-za-provjeru-ustavnosti-zakona-o-placama/>, [24. 10. 2024.]
- Priopćenje Visokog Upravnog suda** (2024), br. Su-164/2024-4 od 13. ožujka 2024.
- Ured za zakonodavstvo** (2024) *Godišnje izvješće o provedbi savjetovanja s javnošću u postupcima donošenja zakona i drugih propisa za 2023. Godinu*. Vlada RH: Ured za zakonodavstvo.

O AUTORU

Dr. Vedran Đulabić, redoviti je profesor na Katedri za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu. Izvodi nastavu i objavljuje radove o javnoj upravi i pravu, osobito modernizaciji javne uprave, institucionalnom razvoju na razini središnje vlasti, lokalne i područne (regionalne) samouprave u kontekstu višerazinskog upravljanja, upravnim aspektima javnih politika Europske unije, kao što su kohezijska politika i javne službe (službe od općeg interesa) te ostalim temama koje su povezane s javnom upravom. Sudjelovao u brojnim međunarodnim znanstvenim i tzv. policy projektima namijenjenima reformi javne uprave (EU, OECD/Sigma, Svjetska banka, program COST, bilateralni projekti s drugim zemljama, projekti organizacija civilnog društva itd.). Glavni je urednik međunarodnoga znanstvenostručnog časopisa za teoriju i praksu javne uprave *Hrvatska i komparativna javna uprava*.

IMPRESUM

Izdavač:
Friedrich-Ebert-Stiftung,
Regionalni ured za Hrvatsku i Sloveniju,
Praška 8 | HR 10000 Zagreb | Croatia

Za izdavača:
Sonja Schirmbeck,
sonja.schirmbeck@fes.de
www.croatia.fes.de

Komercijalna upotreba svih medija koje izdaje Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) nije dopuštena bez prethodne suglasnosti FES-a.

TIHO ZAROBLJAVANJE INSTITUCIJA I NEDEMOKRATSKI TRENDOVI U HRVATSKOJ



S ulaskom Hrvatske u punopravno članstvo Europske unije 2013. godine, popustio je pritisak na primjenu institucionalnih reformi s namjerom poboljšanja demokratskih standarda zemlje. Na razini EU-a, Hrvatska se smatra stabilnom državom s demokratskim institucijama koje funkcioniraju više-manje uredno. S druge strane, hrvatski građani općenito imaju malo povjerenja u državnu i javne institucije. Postoji trend tihog zarobljavanja institucija u Hrvatskoj, što je temeljna teza i poruka ove analize. Za razliku od zemalja gdje političke elite izravno napadaju i zarobljavaju institucije, ovaj proces u Hrvatskoj nije vidljiv na prvi



pogled. Njegovo postojanje može se otkriti jedino dubljom analizom određenih područja javne uprave i institucija. Glavni je cilj instaliranje 'pouzdanih' ljudi odanih vladajućoj stranci u institucije, čime se postiže zarobljavanje tih institucija kako bi donosili odluke koje idu na ruku vladajućoj stranci, čak i bez izravnog političkog uplitanja. Međunarodni indeksi i analize slučajeva koji su bili izloženi javnosti potvrđuju tezu o 'tihom zarobljavanju' institucija u Hrvatskoj, kao i negativne tendencije u institucionalnom i demokratskom razvoju Hrvatske. Izvješće utvrđuje negativne trendove u nekoliko područja, uključujući ustavnu i demokratsku



vladavinu, lokalnu samoupravu i (de) centralizaciju, civilno društvo, medije, javna savjetovanja, neovisne institucije, imenovanja i novi sustav plaća u javnom sektoru. Predstavlja se deset studija slučaja koje otkrivaju kako se zarobljavanje događa tiho i simultano u navedenim područjima. Kako bi se preokrenulo negativne trendove tihog zarobljavanja institucija, potrebno je sustavno primijeniti politiku meritokracije, održati politički pluralizam gdje god je to moguće i ojačati institucije društva, osobito civilno društvo, neovisne medije i akademsku zajednicu.

Daljnje informacije o ovoj temi možete dobiti na:
www.croatia.fes.de