

Gongove preporuke za jačanje otvorenosti i transparentnosti Vlade Republike Hrvatske



Sufinancira
Europska unija



VLADA REPUBLIKE HRVATSKE
Ured za udruge

U desetoj godini mandata premijera Andreja Plenkovića, i šestoj godini zatvorenog Markovog trga, otvorenost institucija umjesto da napreduje, konstantno nazaduje. Građani i dalje nemaju uvid u procese donošenja odluka, ključni dokumenti često nisu dostupni, ne postoje redovite konferencije za javnost, a uključivanje građana i struke u formiranje javnih politika drastično se smanjuje. Najnoviji [primjer](#) nacrtu Zakona o prostornom uređenju i Zakona o gradnji, na koji su građani i strukovna udruženja uložili gotovo tri tisuće primjedbi, dok je nacrt prijedloga zakona predstavljen na Vladi tjedan dana prije negoli je javno savjetovanje uopće dovršeno, pokazuje kako otvorenost vlasti prema građanima ostaje deklarativna, dok se u stvarnosti sve više zatvara u sebe i zanemaruje smisao donesenih propisa. Umjesto napretka prema standardima članica Europske unije čiji smo dio, Hrvatska i dalje stoji u mjestu – između obećanja o otvorenosti i zatvorenih vrata institucija.

Gong je kroz desetljeća u niz prilika izlagao preporuke za veću transparentnost i otvorenost različitih tijela i institucija, pa tako i Vlade Republike Hrvatske. Zadnji set preporuka za jačanje transparentnosti i otvorenosti Vlade objavile smo 2022. godine, povodom donošenja izmjena Zakona o Vladi, potičući izvršnu vlast na više transparentnosti i otvorenosti prema građanima. Gotovo tri godine kasnije, nažalost, dobar dio njih mogle bismo jednostavno prepisati – jer se u praksi gotovo ništa nije promijenilo.

1. OTVARANJE MARKOVOG TRGA GRAĐANIMA

Markov trg središte je političkog i društvenog života i kao takav mora se ponovno otvoriti građanima, uz poštivanje sigurnosnih mjera koje neće ograničavati političke slobode i ustavna prava.

Gong [opetovano](#) upozorava kako je Markov trg sjedište političke moći u Hrvatskoj te mora biti otvoren građanima. Trg na kojem se nalaze sjedišta Vlade, Ustavnog suda i Hrvatskog sabora, koji je zbog uređenja preseljen na drugu lokaciju, **punih pet godina zatvoren je za javnost** te služi za kao parking Vladinih automobila. Nedemokratska je i sama odluka Vlade kojom je Markov trg ograđen, zbog koje smo se obratile Ustavnom sudu i [zatražile da ispita ustavnost i zakonitost](#) Uredbe o zatvaranju trga, obzirom da se prema Ustavu slobode i prava mogu ograničiti samo zakonom i u mjeri u kojoj je to nužno. Ipak, Ustavni sud se odlučio proglasiti nenadležnim, međutim uz izdvojena mišljenja pet sudaca koji se nisu složili s režimom zatvaranja, čime je ovo pitanje ostalo bez pravne zaštite.

Uz fizičko opstruiranje kretanja građana trgov, kao i otežavanja održavanja prosvjeda kao legitimnog izraza političkog mišljenja, ograde na Markovom trgu imaju i simboličku dimenziju kompromitiranja osnovnih postulata demokratskog poretka, udaljavanja izabranih

predstavnik od građana i njihova zaštita od legitimne kritike javnosti i nenajavljenih upita medija. Sigurnosne mjere za zaštitu najviših državnih dužnosnika sigurno mogu biti sofisticiranije i više služiti svrsi od metalnih ograda visine jednoga metra te je nužno uspostaviti pravedniju ravnotežu između prava građana i zaštite dužnosnika.

2. ODRŽAVANJE REDOVITIH KONFERENCIJA ZA JAVNOST NAKON SJEDNICA VLADE U PROSTORIJAMA VLADE REPUBLIKE HRVATSKE

Informirana javnost nužan je preduvjet demokratskog mehanizma kontrole vlasti, stoga Vlada mora pravovremeno izvještavati javnost o svojem radu na unaprijed predviđenim konferencijama za javnost.

Važnost informiranja građana o radu Vlade od iznimne je važnosti te bi redovite konferencije za javnost nakon sjednica Vlade pridonijele kako **povećanju informiranosti građana** o radu Vlade, tako i **povećanju povjerenja građana** u rad tijela javne vlasti i njihovo efikasno djelovanje. Povjerenje građana u legitimnost odluka izvršne vlasti ključno je za **povjerenje u demokratski politički sustav u cjelini**, dok je informirana javnost nužan preduvjet demokratskog mehanizma kontrole vlasti. Institucije u razvijenim demokracijama teže uključivanju građana u procese donošenja zakonodavnih akata, edukaciji javnosti i transparentnom informiranju o radu tijela, upravo kako bi se **osiguralo povjerenje u odluke koje vlast donosi** te građanima jasno komunicirali razlozi donošenja pojedinačnih odluka, čime se naposljetku osigurava njihova što uspješnija primjena.

Premijer konferencije za medije najčešće održava **nakon sjednica stranačkih tijela vladajuće stranke**, u prostorijama HDZ-a, ispred stranačke pozadine. To čini u svojstvu predsjednika stranke, dok na njima komentira odluke i događaje kao predsjednik Vlade. Posljedično, snimke konferencija se ne objavljuju na stranicama ni društvenim mrežama Vlade. **Takva praksa narušava osnovno demokratsko načelo odvajanja stranačkih i državničkih poslova**, odnosno izjednačava vladu i stranku, što je u razvijenim demokracijama nedopustivo. Vlada **ima obvezu izvještavati javnost o svome radu u svojstvu u kojem ga i čini**, koji nije stranački, već predstavlja i obvezuje sve građane. Za jačanje transparentnosti rada Vlade, kao i demokratskih normi u cjelini, bilo bi prikladno da se **nakon održavanja sjednica Vlade redovito održavaju konferencije za medije** u prostorima u kojima se donose odluke koje obvezuju sve građane, a to je sjedište Vlade na Markovom trgu.

Dodatan problem koji je donijelo zatvaranje Markovog trga za javnost jest **onemogućavanje novinara u traženju izjava ministara prilikom dolaska u zgradu Vlade**, čime se stvarao legitiman pritisak na najviše državne dužnosnike da javnost informiraju o svome radu te da

ministri odgovaraju na unaprijed nenajavljena pitanja. To stoji i u izdvojenom mišljenju [odluci](#) Ustavnog suda kojom se na Gongov zahtjev za ocjenu ustavnosti Uredbe kojom je Markov trg zatvoren proglasio nenadležnim. U njemu je izražena skepsa spram efikasnosti ograda u zaštiti dužnosnika, dok se ističe kako je njihov glavni uspjeh u tome što su onemogućile bliske susrete predstavnika medija i državnih dužnosnika pri njihovom ulasku i izlasku iz štićenih objekata.

3. PRAVOVREMENO OBAVJEŠTAVANJE JAVNOSTI O TEMAMA I TERMINIMA SJEDNICA VLADE

Novinari trebaju biti obaviješteni o terminima i temama sjednica dovoljno rano za kvalitetnu pripremu, kako bi građani dobili sve važne informacije o odlukama koje se na njima donose.

Dodatan način zatvaranja pred građanima i medijima je i to što se sjednice Vlade **redovito najavljaju neposredno prije njihovog početka**. Mediji koji prate rad Vlade budu obaviješteni o nadolazećim sjednicama dan, ili češće, **večer ranije**. Takav način obavještavanja medija onemogućuje kvalitetnu pripremu tekstova i pitanja o temama koje će biti raspravljene, a koje bi oni zatim trebali predložiti javnosti, zajedno sa kontekstom zašto je ta tema važna te ostalim detaljima koji ne mogu biti prikladno obrađeni u tako kratkom roku. Time **građani ostaju zaklinuti za kvalitetne informacije** o agendi izvršne vlasti.

Iako Poslovnik Vlade predviđa dostavu materijala za sjednice i samim članovima Vlade do 24 sata prije početka sjednice, držimo i da su takvi rokovi prekratki za ozbiljnu pripremu, te bi **novinari koji prate rad Vlade trebali biti obaviješteni o terminima i temama sjednica dovoljno rano za kvalitetnu pripremu**, kako bi građani dobili sve važne informacije o odlukama koje se na njima donose.

4. REDOVITA OBJAVA SVIH RELEVANTNIH DOKUMENATA NA STRANICAMA VLADE TE NJHOVO KORIŠTENJE ISKLJUČIVO ZA OBAVIJESTI O RADU VLADE

Nužna je pravovremena, sistematična i kompletna objava svih službenih dokumenata Vlade, što trenutno nije slučaj.

Unatoč tome što je Vlada obavezna javno objavljivati zapošljavanja, javne nabave, programe, strategije, planove i sl. na stranicama Vlade, u nekim [kategorijama obavijesti nisu ažurirane godinama](#). Najekstremniji primjer o tome koliko se ne objavljuju niti najosnovnije informacije jest činjenica da niti **sastavi prethodnih Vlada nisu bili objavljeni** na stranicama Vlade, nego

ih je Gong putem alata [Imamo pravo znati](#) morao zatražiti koristeći pravo na pristup informacijama. Učenicima, studentima, istraživačima, znanstvenicima, kao i **svim građanima**, osnovni službeni podaci o izvršnoj vlasti Republike Hrvatske nisu pravovremeno dostupni te se s takvom praksom u budućnosti neće moći stvarati službena arhiva sastava, tema, stavova i mijenjanja vladi, lako dostupna na službenim stranicama iste.

Službene stranice Vlade Republike Hrvatske, kao i predstavljanje Godišnjeg izvješća o radu Vlade u Saboru, **služe informiranju građana o radu izvršne vlasti**. Koristeći ih za političke obračune i neažuriranjem sadržaja, degradira se važnost najvišeg izvršnog tijela u državi te narušava demokratski diskurs. Jednako kako je **neprimjereno korištenje stranačkih prostorija za izjave u svojstvu predsjednika Vlade**, korištenje službenih kanala Vlade RH za [stranačke obračune](#) nije primjereno zreloom demokratskom društvu, niti sukladno svrsi radi kojih su uspostavljeni.

Nužno je da se službeni kanali kao i službeni prostori koriste u svojstvu u kojem su i zamišljeni, a to je za **predstavljanje rada izvršne vlasti koja odgovara svim svojim građanima, neovisno o političkom opredjeljenju**.

5. REGULIRANJE TELEFONSKIH SJEDNICA POSLOVNIKOM VLADE

Poslovnik Vlade mora imati propisanu proceduru, način vođenja evidencije te vrste odluka koje se mogu donositi putem telefonskih, ali i sjednica na daljinu.

Jedna preporuka koju bismo mogle samo prepisati iz 2022. godine jest ona koja upozorava na **nužnost reguliranja telefonskih sjednica Vlade**. Radi se o konceptu koji se u mandatima premijera Plenkovića sve više primjenjuje, te je tim putem donesen i **niz važnih odluka** za budućnost Hrvatske. Za razliku od drugih europskih država u kojima su jasno propisani uvjeti, procedura te teme o kojima se može glasati na telefonskim sjednicama, što najčešće obuhvaća samo hitna pitanja, telefonske sjednice Vlade RH nisu rezervirane za izvanredne situacije, već se na njima raspravlja o tekućim pitanjima.

Iako se telefonske sjednice održavaju još od 2005. godine, ova se praksa do danas nastavlja **bez primjerene regulacije**. Članak 9. Zakona o Vladi jasno kaže kako su **sjednice Vlade javne** te iako neke točke dnevnog reda mogu biti zatvorene za javnost, **koncept telefonske sjednice kao takve ne postoji u zakonodavnom poretku Republike Hrvatske**. Također je važno naglasiti kako se zapisnici sa sjednica Vlade prema Poslovniku trajno pohranjuju kako bi u budućnosti istraživači i javnost mogli pratiti način donošenja zakona i javnih politika u Republici Hrvatskoj, no za telefonske sjednice ne znamo kako se dokumentiraju i kako i koje

se odluke donose, ne postoji unaprijed objavljeni dnevni red, a na stranicama Vlade tek naknadno se objavljuje kratko priopćenje o održanoj sjednici.

Nužno je Poslovníkom Vlade **propisati proceduru, način vođenja evidencije te vrste odluka koje se mogu donositi putem telefonskih, ali i sjednica na daljinu**, kao što je slučaj u drugim članicama Europske unije, kako bi se izbjegli problemi netransparentnosti ovakvog oblika vođenja sjednica Vlade.

6. POSLOVNIKOM VLADE JASNO PROPISATI VRSTE ODLUKA O KOJIMA SE RASPRAVLJA NA ZATVORENOM DIJELU SJEDNICA

Potrebno je propisati koje se odluke, osim onih koje nose klasificirane oznake, mogu donositi na zatvorenom dijelu sjednica Vlade.

Pitanje **kriterija po kojima se neke točke dnevnog reda uvrštavaju u dio sjednica zatvoren za javnost do danas nije uređeno**, što izvršnoj vlasti ostavlja široke ovlasti da isključuje javnost od praćenja donošenja **odluka koje nisu ni na koji način klasificirane**.

Odluke o imenovanjima i razrješenjima, dodjeli sredstava, sklapanju nagodbi u ime Republike Hrvatske, zakonskim prijedlozima te još niz različitih pitanja redovito se nalaze na zatvorenom dijelu sjednice. Teško je utvrditi po kojim kriterijima je nužno da takve odluke budu dio zatvorenog dijela sjednice, kao i podaci o iskorištenosti EU sredstava, što je svakako tema od javnog interesa. Gong smatra da je **nužno propisati koje odluke, osim onih koje nose klasificirane oznake, se mogu donositi na zatvorenom dijelu sjednice**.

7. OTVARANJE RASPRAVA O EUROPSKIM POSLOVIMA JAVNOSTI

Objava prijedloga nacionalnih stajališta i politika EU omogućila bi bolji nadzor javnosti, ali i zastupnika i zastupnica nad europskim poslovima i utjecaju koji na donošenje zakona imaju veliki poslovni lobiji.

Još jedno pitanje u kojem je slaba transparentnost i otvorenost vlasti, ne samo prema građanima, već i prema Saboru, jesu europski poslovi. U Hrvatskoj je praksa da nadležna ministarstva pripremaju nacionalna stajališta, koji su početna pozicija s kojom države članice kreću u pregovore u tijelima Europske unije (Vijeću EU, Europskom vijeću, radnim skupinama i pregovorima o zakonodavstvu), zatim Vlada odobrava finalna stajališta o kojima se parlament samo naknadno obaviještava. Ovakav sustav donošenja nacionalnih stajališta

obilježava **slab demokratski nadzor** te činjenica da šira javnost ne razumije procese odlučivanja, čime se **potkopava povjerenje ne samo u nacionalne institucije, već i u proces donošenja zakonodavnih akata na razini Europske unije.**

Gong smatra da Vlada treba objavljivati prijedloge nacionalnih stajališta o novim zakonima i politikama EU prije rasprave na sastancima Vijeća ministara. **Time bi javnost, ali i saborske zastupnice i zastupnici imali bolji nadzor nad europskim poslovima te utjecaju koji na donošenje zakona imaju veliki poslovni lobiji.**

Transparentnost je ključni prvi korak u suzbijanju prekomjernog korporativnog utjecaja primjetnog u brojnim pregovorima zemalja članica o novim propisima i direktivama Europske unije te bi doprinijela i **formiranju nacionalnih stajališta koja imaju veću podršku javnosti i širu podršku parlamenta**, čime bi bolje predstavljali upravo ono što im ime kaže. U drugim članicama postoje različite prakse, od centraliziranih kao u RH, do država poput Njemačke, Austrije, Nizozemske, Švedske, Danske i Finske, u kojima Vlada mora predstaviti nacrt pozicije parlamentu, koji može staviti primjedbe, donijeti obvezujuće upute, a u Danskoj i staviti veto na stajalište vlade. Prednost ovakvih sustava zauzimanja nacionalnih stajališta **jest visoka razina demokratskog nadzora, ali i usklađenost stajališta s nacionalnim političkim konsenzusom.**

8. REGULIRANJE STATUSA POSEBNIH SAVJETNIKA PREMIJERA, MINISTRICA I MINISTARA

Posebni savjetnici trebali biti obveznici Zakona o sprječavanju sukoba interesa kako bi njihovo djelovanje u interesu javnosti moglo nadzirati Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa.

Gong godinama upozorava na nužnost **reguliranja statusa posebnih savjetnika** predsjednika vlade i ministara. Unatoč tome što utječu na krojenje državnih politika i što mnogi od njih primaju naknadu za svoj rad, koja je temeljena na diskrecijskoj ocjeni onoga koga savjetuju, posebni savjetnici nisu obveznici Zakona o sprječavanju sukoba interesa. Po sadašnjem uređenju, posebni savjetnici potpisuju "Izjavu o interesima i nepristranosti", potpisivanjem koje potvrđuju nepostojanje sukoba interesa, a čiji sadržaj utvrđuje sama vlada. Dodatno, osim imena, područja rada i iznosa naknade, ostatak informacija iz Izjave nije javno dostupan, pa nije jasno kako bi se uopće moglo utvrditi eventualno postojanje sukoba interesa. Smatramo kako bi **posebni savjetnici trebali biti obveznici Zakona o sprječavanju sukoba interesa** kako bi njihovo djelovanje u interesu javnosti moglo nadzirati Povjerenstvo za

odlučivanje o sukobu interesa, kao nezavisno tijelo uspostavljeno upravo sa ciljem transparentnosti u radu državnih tijela.

9. JAVNA SAVJETOVANJA KOJA NISU TEK FORMALNOST ZAKONODAVNE PROCEDURE I OBVEZA OSNIVANJA RADNIH SKUPINA ZA IZRADU ZAKONA

Javna savjetovanja ne smiju biti tek formalna pretpostavka zakonodavnog procesa, već omogućiti da se zakonski prijedlozi zainteresirane javnosti doista čuju i uvažavaju. Stručne radne skupine nužne su kako bi se osiguralo da zakone doista donosi struka, a ne stranački kabineti.

Zakonodavni proces, koji započinje prijedlozima zakona od strane vlade, odnosno nadležnih ministarstava, formalno sadrži procedure za uključivanje stručne i zainteresirane javnosti. One uključuju mogućnost osnivanja **stručnih radnih skupina** pri pisanju samih prijedloga te **javna savjetovanja** prije nego prijedlozi budu poslani u Sabor na izglasavanje. No, u praksi se te procedure ili zanemaruju ili fokusiraju na zadovoljavanje formalnih okvira, dok se konkretni prijedlozi za poboljšanje zakonskih prijedloga u pravilu odbacuju, čime se pobija smisao njihova postojanja, a posebno zanemaruje njihova funkcija u poboljšanju otvorenosti vlasti.

Javna savjetovanja služe prikupljanju mišljenja, prijedloga, komentara i stavova javnosti na nacrt zakona, propisa, strateških dokumenata i drugih akata. Glavni cilj je osigurati transparentnost i **participaciju građana u procesu donošenja politika**. Nažalost, unatoč dobrom zakonodavnom okviru uređenom u svrhu transparentnosti i otvorenosti vlasti, **uključivanje građana, strukovnih udruženja i organizacija civilnog društva u procesu javnih savjetovanja otežano je, a prijedlozi redovito odbačeni**, uz iznimku gramatičkih ispravaka zakonodavnih prijedloga. Svakodnevni su primjeri kako se stručna i zainteresirana javnost ignorira, čime se smanjuje i transparentnost i otvorenost institucija, ali i pobija smisao samih javnih savjetovanja, o čemu je Gong i ranije [pisao](#). Najnoviji [primjer](#) je onaj nacrt Zakona o prostornom uređenju i Zakona o gradnji, na koji su **građani i strukovna udruženja uložili gotovo tri tisuće primjedbi** koje nisu uvažene, zbog čega je krovno strukovno udruženje hrvatskih arhitekata i javno [reagiralo](#), kao i prema institucijama Povjerenice za informiranje i Sabora. Ukazuju kako je nacrt prijedloga zakona **predstavljen na Vladi tjedan dana prije nego li je javno savjetovanje uopće dovršeno**, što pokazuje kako otvorenost vlasti prema građanima ostaje deklarativna, dok se u stvarnosti sve više zatvara u sebe i zanemaruje smisao donesenih propisa.

Također ne postoji obveza osnivanja stručnih **radnih skupina** za izradu zakona, u kojima bi sudjelovali i nezavisni stručnjaci u području koje je predmet zakona. Na problem

netransparentne izrade zakona Gong je [upozorio](#) još 2023. kada je donesen novi zakon o izbornim jedinicama kojim su izborne jedinice prekrojene na način da su spajani nepovezani dijelovi države, a **Ministarstvo pravosuđa je mjesecima izbjegavalo odgovoriti Gongu na pitanje tko su autori tog zakona.**

Gong predlaže **obvezu uključivanja predstavnika civilnog društva i stručnjaka iz reda predstavnika zainteresirane javnosti u postupak izrade nacrtu svih zakona Republike Hrvatske.** Na ovaj način, osigurala bi se zastupljenost interesnih skupina te fizičkih i pravnih osoba na koje neposredno može utjecati zakon ili drugi propis koji se donosi, odnosno koje će biti uključene u njegovu provedbu, kako i nalaže Kodeks savjetovanja sa zainteresiranom javnošću.

Nužna je stvarna uključenost stručnjaka i javnosti u fazi pripreme zakona, kako bi zakonodavni prijedlozi bili što bolji, imali što širu podršku, a institut javnih savjetovanja ispunjavao svrhu za koju je donesen, a to je transparentnost i otvorenost vlasti.