



Optužnice, procesi i presude (ne)smetaju (8): Zakonske i institucionalne pretpostavke za suzbijanje korupcije

 [Ivica Kruhoberec](#) | 28.12.2021. u 21:05h | Objavljeno u [Aktualno](#)



Ograničenje broja mandata smatra nužnim jer čelnici stvaraju razgranatu mrežu utjecaja u lokalnoj upravi, ustanovama, trgovačkim društvima i (lokalnim) medijima

Izlazak na izore osumnjičenih i optuženih, odnosno njihovo obnašanje vlasti, kao problem ili barem ne baš sretnu okolnost vidi (pre) mali broj naših političara, znanstvenika pa i građana, sudeći prema objavljenim radovima, dostupnim javnim istupima te posebice rezultatima izbora na lokalnoj razini u kojima takvi pobjeđuju. Među tom malobrojnom skupinom, kao što i pokazuje ovaj serijal, velika većina političara i znanstvenika drži da se to mora, može i mijenjat će se kada se kroz obrazovanje i tome slično promijeni poimanje političke odgovornosti, morala i poštenja, i to kako onih koji izlaze na izbore, tako i onih koji biraju osumnjičene i optužene. Međutim, zasada se u praksi to ne vidi ili vidi vrlo malo. Od izlaska na izbore optužene prije zna spriječiti viša sila, nego promjena njihove percepcije političke odgovornosti, odnosno percepcije javnosti, što najbolje dokazuju nove pobjede onih koji su pod istragama ili s optužnicama. Među malobrojnima koji drže da se mora i može nešto učini (i) u zakonodavnom smislu kako bi se povećala politička odgovornost, a posebice među onima koji nude za to i konkretne prijedloge, nalazi se prof. dr. Robert Podolnjak, profesor na Katedri za ustavno pravo zagrebačkog Pravnog fakulteta i bivši saborski zastupnik te potpredsjednik Hrvatskog sabora (Most).

Na znanstvenom skupu [Centra za demokraciju i pravo Miko Tripalo](#) „Politička (ne)odgovornost i korupcija – je li došlo vrijeme za postrožavanje uvjeta kandidiranja za političke funkcije?“,

Podolnjak je govorio o zakonskim i institucionalnim pretpostavkama u borbi protiv korupcije i sukoba interesa na lokalnoj samoupravi. Među najvažnijima je izdvojio lakši opoziv čelnika lokalne izvršne vlasti i ograničenje njihova broja mandata, zatim mogućnost suspenzije (grado)načelnika i župana u slučaju potvrđene optužnice za određena kaznena djela, kao i

propisivanje nespojivosti dužnosti (grado)načelnika s funkcijom zastupnika u Hrvatskom saboru te prijenos određenih ovlasti s lokalne izvršne vlasti na predstavničko tijelo, a na kraju i proširenje kruga dužnosnika u lokalnoj samoupravi u Zakonu o sprječavanju sukoba interesa te jačanje transparentnosti u lokalnoj samoupravi.

Lex šerif i smjena (gado)načelnika

U prosincu 2017. izglasan je Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, tada nazvan „Lex šerif“, kojim je, prema Podolnjaku, još više otežano smjenjivanje načelnika, gradonačelnika i župana u hrvatskoj lokalnoj samoupravi: ukinuta je mogućnost istovremena raspuštanja predstavničkog i izvršnog tijela zbog ne donošenja proračuna, koja je zamijenjena rješenjem prema kojem čelnik izvršnog tijela odlazi skupa s predstavničkim tijelom tek kad potomje dva puta odbija prihvatiti predloženi proračun. A osim mogućnosti opoziva referendumom koji je samo u teoriji, ne postoji više mogućnosti prestanka obnašanja vlasti lokalnog dužnosnika, ma što se dogodilo.

-Upravo u vrijeme kada je rađen Nacrt zakona o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi u jesen 2017., mediji su izvještavali o optužbi za obiteljsko zlostavljanje jednog čelnika županije i ukazali kako praktički nema mogućnosti da ga se smijeni, osim ako sam ne podnese ostavku, što on, naravno, nije učinio i nastavio je obnašati svoju dužnost do kraja mandata, ukazuje Podolnjak.

Shvativši da nešto valja učiniti, ove su godine donijete izmjene Zakona o lokalnoj samoupravi, kojima je zapriječeno kandidiranje na lokalnim izborima svima pravomoćno osuđenima na kazne veće od šest mjeseci, neovisno o kakim se kaznenim djelima radi.

„Građane zaštitilo od njih samih“

Međutim, ostalo je otvoreno pitanje što s onima koji izlaze na izbore s istragama ili optužnicama, odnosno kao osumnjičeni ili optuženi obnašaju izvršnu vlasti. Treba li tu što mijenjati ili ne, a ako treba, što to i kako. Podolnjak smatra da treba i za to daje objašnjenje.

-u Hrvatskoj ne postoji razvijena demokratska politička kultura i odgovornost koja bi nalagala nositeljima političkih dužnosti da se - u situaciji kada su optuženi za određena kaznena djela, kada se protiv njih vodi sudbeni postupak, odnosno kada već imaju prvostupanjsku presudu - ne natječu za dužnosti ili se povuku s dužnosti koju obnašaju. Čak i u situaciji kada su ti kazneno postupci u svezi s obnašanjem njihove izvršne dužnosti. Sve optužbe se negiraju, postupci se razvlače u beskonačnost i u pravilu nije realno očekivati da će se bilo koji započeti sudbeni postupak okončati za tako kratko vrijeme da to ima ikakvog smisla, ukazuje Podolnjak, koji kao drugi razlog navodi to da građani sami, u pravilu, neće sankcionirati one lokalne dužnosnike za koje postoji i više od opravdane sumnje za korupciju i sukob interesa.

To su dva ključna razloga zašto smatra da su nužne određene zakonske i institucionalne pretpostavke borbe protiv korupcije i sukoba interesa u lokalnoj samoupravi kako bi se „građane zaštitilo od njih samih“.

Opoziv, ograničenje mandata...

Kako moćno sredstvo nadzora (grado)načelnika izdvaja opoziv, odnosno referendum, koji u nas postoji, ali samo u teoriji.

- Jedan vijećnik zagrebačke Gradske skupštine je objavio 2019., kada se razmišljalo o pokretanju opoziva gradonačelnika Zagreba, da je raspisivanje referenduma potrebno prikupiti veći broj potpisa nego što je ikada neki Bandićev protukandidat dobio na izborima, a da bi opoziv na referendumu uspio, taj broj treba uvećati za dodatnih 100.000 glasova, ukazuje Podolnjak, koji predlaže da se s 20 na 10 posto smanji broj potpisa za referendum, ukoliko se želi da bude učinkovito sredstvo političkog nadzora rada čelnika izvršne vlasti.

Već duže vrijeme zalaže se i za zakonsko ograničenje od dva mandata za gradonačelnike, načelnike i župane.

-Koncept ograničenja broja mandata koje zaredom može obnašati jedna osoba (*term limits*) dobro je poznat i prihvaćen u brojnim jedinicama u američkoj lokalnoj samoupravi, ali nije rijetkost ni u Europi za izabrane gradonačelnike, ukazuje Podolnjak, dodajući da je koncept ograničenja broja mandata u Italiji pretežito opravdan kao „anti-klijentelistička mjera“, dok u SAD-u pospješuje proces uključivanja novih osoba u politički život, odnosno natjecanje za javne službe.

Ograničenje broja mandata smatra nužnim jer čelnici stvaraju razgranatu mrežu utjecaja u lokalnoj upravi, ustanovama, trgovačkim društvima i (lokalnim) medijima, što značajno doprinosi većoj vjerojatnosti njihova reizbora.



Suspenzija gradonačelnika

- Jedno od važnijih pitanja o kojem se raspravlja niz godina jest kako zapriječiti ili barem postrožiti kandidiranje za političke funkcije na državnoj i na lokalnoj razini. To je dijelom riješeno izmjenama Zakona o lokalnim izborima prvo 2016 i, kao što je ukazano, ove godine. No, ta zakonska odredba „pokriva“ samo one lokalne čelnike (i to ne za sva kaznena djela) koji su osuđeni pravomoćnom sudskom presudom. Oni protiv kojih se vodi sudski postupak ili čak i imaju prvostupanjsku osuđujuću presudu mogu se kandidirati i obnašati dužnost, dok sudski postupci protiv njih traju, upozorava.

Budući da to drži neprimjerenim, Podolnjak ukazuje da je u Saveznoj Republici Njemačkoj predviđeno da gradonačelnik može biti suspendiran i ne može obnašati svoju dužnost za trajanja sudskog postupka koji se vodi protiv njega radi određenih kaznenih djela.

-Suspenziju određuje nadležno pokrajinsko državno odvjetništvo. Gradonačelnik se može žaliti nadležnom upravnom sudu i ukoliko sud potvrdi odluku državnog odvjetništva gradonačelnik će biti suspendiran, poslove gradonačelnika obnašat će njegov zamjenik i to sve dok traje sudski postupak. Dakle, formalno gradonačelniku ne prestaje mandat, on se, kako je poznato u njemačkoj praksi, može čak i natjecati na lokalnim izborima za novi mandat gradonačelnika, iako je pod suspenzijom. No, u slučaju ponovnog izbora, državno odvjetništvo bi iznova donijelo odluku o njegovoj suspenziji, pojašnjava Podolnjak, navodeći primjer gradonačelnika Regensburga Joachima Wolbergsa.

Međutim, kako naglašava, kada bismo razmišljali o normiranju sličnog rješenja u Hrvatskoj, ne bi bio sklon predlagati zakonsko rješenje prema kojem bi Državno odvjetništvo moglo donijeti odluku o suspenziji čelnika izvršne vlasti, ali valjalo bi razmisliti o zakonskom normiranju suspenzije čelnika lokalne izvršne vlasti o slučaju potvrđene optužnice od nadležnog suda u slučaju počinjenja određenih kaznenih djela.

Kumuliranja mandata

-Od uvođenja neposrednog izbora čelnika lokalne izvršne vlasti u Hrvatskoj zalažem se za zakonsko onemogućivanje kumuliranja mandata u smislu istovremenog obnašanja gradonačelničke i zastupničke dužnosti, ili kombinacije dužnosti na gradskoj i županijskoj razini, budući da kumuliranje mandata, dokazano u slučaju francuskog lokalnog sustava, pospješuje lokalni prezidencijalizam, navodi Podolnjak, napominjući da se, uz ostalo, može ustvrditi da postoji sukob interesa s obzirom da zastupnici koji su istovremeno gradonačelnici ili načelnici odlučuju o državnom proračunu, a jednako tako odlučuju o zakonima koje će potom morati izvršavati na razini lokalne samouprave.

Važno je, kako dodaje, i određene ovlasti čelnika lokalne izvršne vlasti prenijeti na predstavničko tijelo.

-Tu naročito mislim na ovlasti izbora i imenovanja u upravna vijeća ustanova i nadzorne odbore tvrtki u vlasništvu lokalne/ županijske samouprave. U komparativnoj literaturi o lokalnoj izvršnoj vlasti smatra se da je jedna od bitnih značajki „jakog“ gradonačelnika i ovlast imenovanja svih izvršnih dužnosnika, odnosno integracija svih upravnih odjela i pravnih osoba kojima je jedinica osnivač ili vlasnik pod nadzorom gradonačelnika. U tom smislu jasno je da je pitanje nadležnosti imenovanja osoba u ustanova nad kojima lokalna samouprava ima osnivačka prava ili trgovačkim društvima u vlasništvu lokalne samouprave upravo pitanje koje u značajnoj mjeri definira hoćemo li imati „jakog“ ili „slabog“ čelnika lokalne izvršne vlasti, naglašava Podolnjak, napominjući da tu nisu posrijedi samo imenovanja, već i davanje suglasnosti na cijenu komunalnih usluga, raspolaganje imovinom u vlasništvu lokalne samouprave i sl.

Transparentnost

Na kraju, zaleže se za proširenje kruga dužnosnika u lokalnoj samoupravi u Zakonu o sprječavanju sukoba interesa te jačanje transparentnosti u lokalnoj samoupravi.

- Jedini lokalni dužnosnici koji podliježu obvezama iz Zakona o sprječavanju sukoba interesa su općinski načelnici, gradonačelnici i župani te njihovi zamjenici. Međutim, zakonske odredbe o sprječavanju sukoba interesa ne odnose se na članove predstavničkih tijela, pročelnike upravnih tijela, ravnatelje ustanova, članove uprava trgovačkih društava u vlasništvu ili djelomičnom vlasništvu lokalne samouprave ili županije, upozorava Podolnjak, koji je svjestan opterećenosti nadležnog povjerenstva, ali za to nudi rješenja.

U vezi transparentnosti naglašava da je pravo na pristup informacijama iznimno važno.

- Međutim, u praksi čelnici izvršne vlasti često ne žele dostaviti traženu informaciju, koriste dostupna pravna sredstva kako bi što duže odgodili dostavu informacija ili jednostavno odbijaju naloge povjerenika za informiranje.

-Stoga sam prije nekoliko godina kao zastupnik predložio izmjene Zakona o pravu na pristup informacijama prema kojima bi povjerenik za informiranje mogao izreći upravnu novčanu kaznu, kako za tijelo javne vlasti tako i za čelnike tijela javne vlasti, u slučaju neizvršavanja naloga povjerenika. Postojeći zakon predviđa mogućnost prekršajnih sankcija, ali one nisu djelotvorne, a često dolazi i do zastare. Na žalost, predloženo zakonsko rješenje nije prihvaćeno, veli Podolnjak, koji zaključuje da u hrvatskom zakonodavnom okviru izvršno tijelo ima značajne ovlasti koje bi trebale pripadati predstavničkom tijelu, odnosno da ne postoji „dovoljno ugrađenih kočnica i ravnoteža (*checks and balances*) da uravnotežuju izvršnu vlast i skupštinska tijela“.



Serijal tekstova "Optužnice, procesi i presude (ne)smetaju" napisan je uz potporu Agencije za elektroničke medije temeljem Javnog poziva za ugovaranje novinarskih radova u elektroničkim publikacijama