



Centar za demokraciju
i pravo Miko Tripalo
Ilica 5, Zagreb
Tel.: 4813 281
E-mail: centar@tripalo.hr
Web: www.tripalo.hr

Josip Kregar, Duško Sekulić, Željka Šporer

KORUPCIJA U HRVATSKOJ: BILANCA I PERSPEKTIVE

(nastalo na temelju publikacije *Korupcija i povjerenje*, 2010)

UVOD

Tri su pitanja presudna za ocjenu sposobnosti društva da se odupre korupciji. Prvo je postoji li korupcija i kako se na nju gleda? Ako je odgovor na prvi dio pitanja pozitivan, slijedi slijedeće pitanje: koja je raširenost korupcije i u kojim su područjima njezini efekti najopasniji? Treće pitanje postavlja se kada znamo odgovore na prethodna dva: što sada učiniti?

Razne metode i razna istraživanja u zaključcima upućuju na isto: korupcija je u Hrvatskoj stvaran i ozbiljan problem. Mjerenja u kojima se Hrvatska uspoređuje s drugim zemljama upozoravaju da je korupcija endemična pojava u tranzicijskim društvima. U posljednjih nekoliko godina dogodile su se neke pozitivne promjene, no one nisu bile uvijek vidljive i dovoljno brze. Percepcija korupcije znatno se mijenjala u posljednjih petnaest godina, ali poboljšanja su spora i mala. Percepcija korupcije značajan je barometar društvenih kretanja, a vezana je i za niz drugih fenomena kao što su povjerenje u institucije i glasovanje na izborima. U ovom dokumentu predlažemo neka poboljšanja i promjene, no općenito rečeno, izgradnja institucija zajednički je nazivnik glavnih preventivnih mjera protiv korupcije.

DEFINICIJA PROBLEMA

Raširenost korupcije u hrvatskom društvu

U Hrvatskoj se mogu razlikovati tri faze u definiranju i doživljaju karaktera korupcije. U **prvoj fazi, fazi prepoznavanja**, koja traje od osamostaljenja Hrvatske do kraja devedesetih godina, korupcija se smatrala moralno važnim, no ne i političkim problemom. Protiv korupcije, osim proklinjanja i osude, nije se puno poduzimalo. U tom razdoblju, korupcija se najprije negirala i svodila na pojedinačne slučajeve – skandale. Pitanje suzbijanja korupcije postavljalo se uz dvije suprotstavljene tvrdnje. Prva je bila da se radi o usputnom fenomenu koji treba objasniti ostatkom tradicije i kulture korupcije. Posljedica tog stava bilo je podcjenjivanje potrebe da se nešto posebno učini protiv korupcije. Dio te tvrdnje bio je i stav da je korupcija neizbježna jer ipak olakšava posao i

ispravlja birokratsku neefikasnost i bešćutnost. Govorilo se da je korupcija dio tradicije, dublja od prividnih oblika formalnih institucija i pravnih normi, prije izraz društvene solidarnosti prema državi negoli ponašanje štetno po sebi. S druge strane, bio je raširen osjećaj da je korupcija posljedica manjkavosti institucija nove demokracije i deficita demokracije. Institucije su bile nove i slabe, pravila nepotpuna i neodređena, vladavina autokratska, a posljedice rata i predatorske privatizacije stvorile su novu klasu. Privatizacija, iako zapravo nije bila ni brza ni radikalna, kao u nekim drugim tranzicijskim zemljama, razorila je gospodarstvo više od rata: isplatilo se smanjiti vrijednost poduzeća, isplatilo se dobiti vrijednu imovinu, ali ne i mijenjati tehnologije, isplatilo se, uz stabilan tečaj kune, uvoziti, a ne izvoziti. Sve je to stvaralo sliku razorenog pravnog poretka.

U oba navedena elementa, lijek protiv nedemokratske korupcijske devijacije bio je – više demokracije. Više bi demokracije, činilo se, vodilo većoj odgovornosti i smjenjivosti vrha politike. To je, međutim, bio optimistički san. Zlo korupcije nije se nalazilo u neodgovornosti malog broja ljudi, ili, objektivno: u nepostojanju društvene svijesti (kapitala) o lošim posljedicama korupcije.¹ To je bila naivna pretpostavka, kao i pravilo: *Bolji ljudi i više zakona, mislilo se, način su popravljanja situacije*. Borba protiv korupcije bila je u inicijativama civilnog društva. Građanske inicijative (*UDD, HPC, Transparency International*) nailazile su na podršku medija i javnosti, uzburkale su osjećaje koji prate masovne osjećaje nepravde. Inicijative su uspijevale zbog retorike za više pravde i više jednakosti, a ne zbog posebne efikasnosti prijedloga ili ideja o tome što treba mijenjati. Kazneni progoni davali su malo efekta.²

Druga faza traje od 2000. godine do danas, a započinje sazrijevanjem svijesti o opasnostima i sistematskom karakteru korupcije, strukturnim uzrocima³ i sustavnim vezama korupcije sa strukturnim modelima organizacije. Postao je vidljiv karakter tranzicijske “slabe“ i “pokvarene“ države. Nova otkrića i primjena raznih metodološki razrađenijih istraživanja potaknula su komparativne analize. Pojavljuju se ideje o potrebi sustavnog uvođenja preventivnih mjera protiv korupcije. Potkraj razdoblja dešava se promjena i u gledanju na korupciju kao politički, a ne tehnički ili kaznenopravni problem. To je faza jasnog priznanja problema, no slabih i nepodobnih pokušaja progona ili mjera za sprječavanje rizika korupcije. Proglašavani su planovi, usvajani su programi, prihvaćani su zakoni i potpisivane su međunarodne obveze te se vjerovalo da će, samim proglašenjem, te mjere postići učinak. No ipak, prevladavaju riječi i neispunjena obećanja, a ne djela. To je faza normativnog optimizma i institucionalnog inženjeringa.

Nakon izbora i izmjene vlasti 2000. godine, politički uvjeti su se promijenili, te je 2001., u okvirima Ministarstva pravosuđa, uprave i lokalne samouprave formirano *Povjerenstvo za izradu nacionalne strategije borbe protiv korupcije i sprječavanje sukoba interesa*

¹ Štulhofer, A., Percepcija korupcije i erozija društvenog kapitala u Hrvatskoj 1995-2003., *Politička misao*, 41., (2004.), 3., 156.-169.

² Derenčinović, D., Mit(o) korupciji. NOCCI, Zagreb, 2001., 361.; Sačić, Ž., Organizirani kriminalitet u Hrvatskoj i sredstva borbe protiv njega, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, Zagreb, 2.,1996.; Sačić, Ž., Korupcija i njezino suzbijanje u svijetu i Hrvatskoj, *Policija i sigurnost*, 1-2, 1998.

³ Bozanić, J., Nije li došlo vrijeme povezivanja u duhu odgovornosti?, *Glas Koncila*, 52 (1592), BOŽIĆ, 21.12.2004.

koje je formalno izradilo prijedlog, usvojen u Saboru (1. travnja 2002, *Narodne novine*, 34/02). Dokument nije poštivao uobičajena pravila izrade strateškog dokumenta i strateškog upravljanja i tek je anticipirao iskustva stotinjak zemalja koje su od tih dana do danas usvojile slične dokumente. Opća je ocjena da je taj dokument ispunio svoj zadatak političkim priznanjem sistemskoga karaktera korupcije u Hrvatskoj i navođenjem inventara mjera. Međutim, politička volja, koja ga je pratila, bila je sasvim nedovoljna za realizaciju, ne samo u pogledu politički teških, sistemskih mjera decentralizacije (izmjena izbornog modela, teritorijalna racionalizacija), te formiranja USKOK-a, nego i zbog preuzetih, sasvim tehničkih obveza – specijalizirani policijski odred, osposobljavanje i specijalizacija sudaca, opremanje i kadrovska popunjenost službi, pojačanje upravnog nadzora i sl.

Nakon izbora 2003. godine pojavile dvije nove okolnosti: prva je **bila promjena Vlade i vladajuće koalicije u Saboru**, a druga, **značajan pritisak međunarodnih faktora i obveza koje je Hrvatska prihvatila ratifikacijom i objavljivanjem međunarodnih konvencija**. Bilo je potrebno napraviti novi programski akt koji je, nakon dugog rada, 10. ožujka 2006. godine prezentiran javnosti pod nazivom *Nacionalni program suzbijanja korupcije 2006–2008*. Taj je program predvidio osnivanje Nacionalnog vijeća za suzbijanje korupcije koje trebaju činiti zastupnici, predstavnici poslodavaca, predstavnici sindikata, nevladinih udruga, nezavisni stručnjaci i predstavnici medija. Vijeće je trebalo biti javni forum i mjesto otvaranja pitanja odgovornosti za provedbu, izvor novih ideja i kritičkih zaključaka, fokus u kojem se sučeljavaju stavovi Vlade, oporbe, javnosti i civilnog društva. Ta ideja međutim nije bila u potpunosti uspješna. Niti u prvom ciklusu evaluacije to tijelo nije spomenuto, niti se ono, premda formirano, ikada javno eksponiralo. Čak ni odredba koja je jamčila da će tijelo voditi predstavnik oporbe nije postigla učinak. Nakon izvjesnog vremena, pokazalo se, takvo ignoriranje nije više bilo moguće. Promjena javnog mnijenja natjerala je i političku elitu da promijeni svoj pasivan stav. Kasniji razvoj i aktivnosti, formiranje Nacionalnog vijeća, osobito dolaskom Željka Jovanovića za predsjednika, i unatoč opstrukcijama predstavnika HDZ-a, Vijeće je postalo značajan čimbenik javne borbe protiv korupcije.

Zadnji od sličnih dokumenata, *Strategiju suzbijanja korupcije*, donio je Sabor Republike Hrvatske 19. lipnja 2008. godine. Tom je strategijom provedena revizija *Nacionalnog programa suzbijanja korupcije 2006.–2008*. Na temelju stečenih iskustava u provođenju toga nacionalnog programa, cilj je strategije, a i akcijskog plana s jasno određenim mjerama, rokovima, odgovornim institucijama te potrebnim sredstvima, unaprijediti sve oblike borbe protiv korupcije. Ova je revizija uzela u obzir i preporuke iz izvješća o *screeningu* za 23. poglavlje, “Pravosuđe i temeljna prava”, preporuke iz godišnjeg izvješća Europske komisije o napretku Republike Hrvatske u procesu pristupanja EU za 2007. godinu, preporuke pristupnog partnerstva te preporuke drugog ocjenjivačkoga kruga GRECO Vijeća Europe. Strategija kao prioritete definira: jačanje pravnog i institucionalnog okvira za suzbijanje korupcije, jačanje svih oblika prevencije, unapređenje suradnje s civilnim društvom i međunarodnim institucijama. Formirana su i određena tijela koja su se trebala brinuti o provedbi strategije. Pokrenuta je i kampanja suzbijanja korupcije, a sve bi trebalo svjedočiti i o čvrstoj volji da se postignu ciljevi. Sugerira se da postoji jaka politička volja spriječiti korupciju, međutim, upravo se u tome, i bez dublje analize, vidi da u ključnim mjerama koje su se navodile, Hrvatska je

zakazivala. Akcije koje su najavljene (sprječavanje sukoba interesa) nisu završene, a problemi su postajali sve veći ulaskom brojnih poduzetnika u politiku. Kada se u obzir uzme i činjenica da su u 2009. i 2010. otkriveni korupcijski skandali i u samome vrhu vlasti, jasno je kako je i ova strategija, kao i ranije, više simulirala političku volju i organiziranu akciju, te kako su mjere čekale bolja vremena za stvarnu provedbu. To potvrđuju i uvjeti navedeni u odlukama *Desete ministarske konferencije* gdje se navodi da Hrvatska treba povećati učinkovitost pravosuđa, ustanoviti sustav praćenja rezultata u borbi protiv organiziranoga kriminala i korupcije na svim razinama, uključujući i korupciju na visokoj razini, te u području javnih nabava i, konačno, suzbijati sukob interesa.⁴

Gledajući cjelokupnu situaciju s korupcijom u Hrvatskoj, ona se s vremenom popravlja, no rijetko tko može pripisati napredak sustavnim mjerama i akcijskim planovima. Glavni akteri promjene nisu nadležna tijela – ma koliko njihovo djelovanje bilo pozitivno, potrebno i neizbježno – već otvoreni mediji, a manjim dijelom i nevladine udruge, udruga poslodavaca, sindikati ili Akademija.

Percepcija korupcije i povjerenje u institucije hrvatskih građana

Zaključci o percepciji korupcije i povjerenju u institucije temelje se na nalazima dvaju istraživanja javnog mnijenja, provedenih 2004. i 2010. godine, na reprezentativnom uzorku hrvatske populacije.

Istraživanja pokazuju da percepcija korupcije nije sasvim identična kod svih kategorija stanovništva, iako su trendovi prema percipiranju njezina povećanja univerzalni. Percepcija korupcije povezana je s povjerenjem u institucije, a povećanjem percepcije korupcije ta negativna korelacija postaje još izraženija. Moguće je utvrditi, protivno očekivanju, da povjerenje u institucije nije determinirano socijalnim položajem, ali je snažno određeno vrijednosnim orijentacijama. Visoko povjerenje u Europsku uniju dio je demokratsko-modernističkoga kompleksa, a povjerenje u domaće institucije znatno je više determinirano konzervativno-tradicionalističkim kompleksom. Ljudi više skloni tradicionalizmu i konzervativizmu imaju tendenciju iskazivanja većeg povjerenja u domaće institucije. Nasuprot tome, više modernistički orijentirani pojedinci iskazuju veći stupanj povjerenja u Europsku uniju. Povjerenje u (domaće) medije negdje je između tih ekstrema.

Percepcija korupcije

Percepcija građana značajno promijenila i to na „gore“. Dok je 2004. godine 21.9% građana mislilo da su skoro svi koji rade u državnim službama uključeni u korupciju, u 2010. tako misli 43.9%. Ako se spoje odgovori onih koji misle da su svi državni službenici uključeni u korupciju s onima koji misle da ih je „većina“ uključena, onda proporcija onih koji tako misle skače sa 71.8% na 81.3%. Prema tome, moguće je zaključiti da **velika većina građana, njih više od 80%, danas vidi korupciju u državnim službama kao jako raširenu.**

⁴ Council of the European Union, Tenth meeting of the Accession Conference at Ministerial level with Croatia, Brussels, 30 June 2010.

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/115569.pdf

Povjerenje u institucije

Što se tiče povjerenja u ključne društvene institucije, tu je također došlo do promjena. Nije moguće reći da je na djelu opći pad povjerenja u institucije jer je slika „šarena“. **U neke institucije povjerenje je znatno poraslo (pr. u tisak danas ima povjerenje 43% naspram 23.1% građana u 2004. godini, a u televiziju 45.2% naspram 30.6%)**. S druge strane, **povjerenje u crkvu danas izražava 53.1% građana naspram 67.5% u 2004.** Na taj se način može govoriti dakle o relativnim „gubitnicima“ tj. onim institucijama u koje je povjerenje danas manje nego što je to bilo u 2004. godini, a to su crkva, sabor, vlada i vojska. S druge su strane relativni „dobitnici“, one institucije u koje građani danas vjeruju više nego 2004. godine poput tiska, televizije, političkih stranaka, UN-a, pravosuđa, EU-a, sindikata i policije.

Moguće je zaključiti da je crkva najveći relativni gubitnik povjerenja građana u promatranom periodu, a tisak najveći relativni dobitnik. No tu je potrebno obratiti pažnju na pridjev relativni. Ako se obrati pozornost na rang listu povjerenja onda je jasno da najveći „relativni gubitnik“, crkva, pada sa prvog na treće mjesto ukupne rang liste, a relativno „najveći dobitnik“, tisak, se penje sa 10 na 7 mjesto rang liste.

U 2004. godini rezultati istraživanja pokazali su da građani Hrvatske **najviše vjeruju „uniformama“**, odnosno crkvi, vojsci i policiji. Te tri institucije su i danas one u koje građani izražavaju najviše povjerenja. Ono što se promijenilo je to da je opći nivo povjerenja u crkvu i vojsku opao, iako je još uvijek izuzetno visok (postotak onih koji imaju dosta povjerenja i veliko povjerenje je u crkvu je pao sa 67.5% na 53.3%, a u vojsku sa 68.7% na 65.6%.) Kod policije je povjerenje naraslo sa 54% na 58%. Rang lista se time promijenila pa je crkva pala sa prvog na treće mjesto, a prvo mjesto sada zauzima vojska (makar vidimo da je i u nju povjerenje malo opalo). Na drugo se sa trećeg mjesta popela policija. Činjenica da prvo mjesto sada zauzima institucija u koje je povjerenje zapravo malo opalo govori o općem padu povjerenja građana. U sve institucije za koje postoji percepcija da su doprinijele borbi protiv korupcije (tisak, televizija, pravosuđe i policija) povjerenje je poraslo.

Percepcija korumpiranosti i povjerenje u institucije

Što su više državni službenici percipirani kao korumpirani, to građani imaju manje povjerenje u institucije, i to ne samo državne institucije, nego i ne-držane kao, sindikate ili crkvu. Jedino povjerenje u tisak nije korelirano sa percepcijom korumpiranosti. Interesantno je da je percepcija korumpiranosti korelirana s glasanjem na posljednjim predsjedničkim izborima. Bez obzira što je percepcija korumpiranosti jako raširena, građani koji su dali glas Ivi Josipoviću i oni koji nisu izašli na glasanje percipiraju korupciju kao nešto veći problem, nego oni koji su glasali za Milana Bandića. Drugim riječima, Josipovićevi glasači su bili nešto više senzibilizirani na problem korupcije nego glasači Milana Bandića.

CILJEVI

Ako se problem želi riješiti, prvo treba priznati da postoji, a ne birati riječi, optuživati okolnosti, prošlost ili druge. Izvrstan međunarodni odjek imale su mjere hrvatske Vlade,

ostavke i promjene koje su bile posljedica ozbiljnih optužbi, povlačenje spornih i sumnjivih odluka. Odlučnost koja je pritom pokazana, vrijedila je više no riječi. Naravno, političarima je teško priznati pogrešku, no odluke su bile hrabre i potrebne, što izaziva poštovanje i vraća ugled i povjerenje. Nasuprot tome vidjelo se da poricanje loših rezultata istraživanja vodi dugoročnoj političkoj šteti. Korupcija u Hrvatskoj ne postoji samo zbog metodoloških grešaka mjerenja, zlih namjera ocjenjivača. Zakonske izmjene financiranja stranaka i kampanja nisu donesene, a politički skandali pokazuju postojanje golemih sredstava kojima su raspolagali vrhovi stranaka. U poštivanju zakona o dostupnosti informacija, nezavisna istraživanja i monitoring pokazuju velike manjkavosti⁵. Ističe se i problem prevencije korupcije u javnim nabavama, no ono što je stvarno postignuto, cijeli je niz istraga i otkrivenih slučajeva (HAC, Hrvatske željeznice) koji su u dugotrajnoj fazi istrage. Pred Hrvatskom je nova faza u kojoj nije dovoljno zakone samo usvojiti, nego provesti, nije dovoljno nagađati, nego treba mjeriti i odvagnuti prioritete. Potrebno je kvalitetno odabrati sredstva, ljude i zadatke, kao i osnažiti institucije za buduće sprječavanje korupcije. Pretpostavka uspjeha je i jasna politička poruka o odlučnosti Vlade da suzbija korupciju.

POLICY PREPORUKE

Danas su ciljevi javnih politika u suzbijanju korupcije jasni – definirani su političkim odlukama, potvrđeni su istraživanjima mnijenja javnosti, predloženi su kao dijelovi ekonomskog programa. Mjere koje je potrebno provesti treba izabrati i akciju fokusirati na prioritete, raditi ono što daje izravne učinke, za što postoje znanje i ljudi, i ne raditi sve odjednom. Pitanje nije samo što želimo, nego možemo li ono što hoćemo?

Zato se predlaže usmjeriti se na tri važne skupine prijedloga:

- 1. sprječavanje sukoba interesa,**
- 2. financiranje političkih stranaka i**
- 3. pitanje dostupnosti informacija.**

Sredstva političke kontrole vlasti nisu samo klasična organizacijska (decentralizacija, dioba vlasti, kolektivnost), nisu to ni sami izbori ili neposredna demokracija, nego niz novih funkcionalnih metoda koje se smatraju standardnim sastojkom demokracije. One služe povećanju odgovornosti i javnog nadzora nad političkom vlasti. Zato potrebne reforme tih instrumenata nisu jednostavna tehnička promjena organizacije, ljudi ili visine materijalnih sredstava u proračunu. Ne radi se o promjenama propisa, varljivim mjerama perturbacija naziva tijela ili položaja, promjenama personalnog sastava, već o pravim političkim reformama. Na to nas upozoravaju i ton i sadržaj ocjena o stupnju razvoja demokracije, izvješća i uvjeti koje nam postavlja EU. Od nas se ne traži kozmetička promjena, nego dosizanje ciljeva (*benchmarks*) koji su nam zadani.

Sprječavanje sukoba interesa

⁵ GONG. Godišnji izvještaj o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama u razdoblju od studenog 2009. do rujna 2010. godine., <http://www.gong.hr/page.aspx?PageID=69>

Sukob interesa je neizbježna i normalna situacija, no situacija koja zahtijeva regulaciju i rješenje. Sukob interesa je situacija u kojoj su u suprotnosti interes nositelja javne službe i njegov privatni interes, koji može neprikladno utjecati na vođenje njegove javne dužnosti i odgovornosti. Samo po sebi nije krivo biti u takvoj situaciji, no tada treba napraviti izbor i urediti odnose. Situacije sumnje u etičku ispravnost i interesne motive dužnosnika ne smiju trajati i narušiti povjerenje. To je bio razlog donošenja *Zakona o sprječavanju sukoba interesa u obavljanju javnih dužnosti*, 2003. godine. Razlozi nisu prestali, no potrebno je razmotriti promijenjene okolnosti njegove primjene. Više je razloga potrebnih promjena u postojećem uređenju sukoba interesa. Prvo je iskustvo primjene, drugo je izostanak propisa koji su trebali slijediti, a koji bi dogradili strukturu zaštite javnog interesa, a treće je nastanak novih međunarodnih obveza Republike Hrvatske.

U primjeni nije pronađen pravi fokus djelovanja. Djelovanje Povjerenstva u praksi nije bilo dovoljno proaktivno niti preventivno. Nisu pronađeni pravi oblici komuniciranja s javnošću. Uz kolebanja i otpore, javnosti su u ograničenoj mjeri dostupni podaci imovinskih kartica. Dužnosnicima su načela djelovanja ostala nepoznata (članak 3.), a nitko ih na to nije podsjećao. Odluke se ne objavljuju široj javnosti na trošak dužnosnika. Zakon je ostao nedorečen u pojedinim člancima: članak 6. (zabranjena djelovanja dužnosnika), članak 8. (primanje darova), članak 10. (obavljanje drugih poslova dužnosnika), članak 12. (registracija naknada na koje dužnosnici imaju pravo), članak 13. (drugi prihodi dužnosnika). Nejasnoće i nesigurnosti propisa nisu popravljane tumačenjima. Međutim, izborna je kampanja potpuno pokazala opravdanost zabrane članstva dužnosnika u trgovačkim društvima, upravama i nadzornim odborima trgovačkih društava (članak 11.). Tada su to svi priznali ili zastupali, no tek ostaje vidjeti kako će se to ostvariti. Pokazalo se da namjera o proširenju kruga dužnosnika na gotovo 2.000 dužnosnika nema puno smisla (rektori i prorektori, vojni zapovjednici, pravobranitelj za djecu /sic!/, pravobranitelj za ravnopravnost spolova). Iako je bilo predviđeno da će se u posebne propise uvesti specifične odredbe o sprječavanju sukoba interesa, to nije učinjeno. Naime, citirani zakon trebao je utvrditi načela ponašanja, osnovna pravila o zabranjenim ponašanjima dužnosnika, načelna pitanja darova i slično, a u posebnim zakonima, prema raznim područjima, trebalo je razraditi posebna pravila (zdravstvo, obrazovanje, građevinarstvo). Nešto je učinjeno u pogledu sudaca (imovinske kartice), ali praktički ništa na području regionalne i lokalne vlasti. Nesretna okolnost da su gradonačelnici i načelnici poslužili da bi se umanjila usmjerenost zakona na visoku sferu politike dovela je do izostanka takve aktivnosti. Podatak da se Povjerenstvo bavi baš tim slučajevima, ali uz neodgovarajuće postupovne obzire, govori za sebe. Donošenje pravila o sprječavanju sukoba interesa na lokalnoj razini danas je nužnost.

U međuvremenu dolazi i do novog vala međunarodne aktivnosti u donošenju novih pravila sprječavanja sukoba interesa. Osnovna pravila koja kod nas uvodimo u etičnost ponašanja u obavljanju javnih dužnosti dobila su podlogu i u UN konvenciji o sprječavanju korupcije. Istodobno i u regiji, praktično su sve zemlje donijele zakone kojima se regulira sukob interesa. Napredak je postupan, no zamjetan. Jedina iznimka je Republika Slovenija u kojoj su razne vlade opstruirale provedbu mjera sprječavanja sukoba interesa i zapravo, na štetu narušene međunarodne uvjerljivosti, ukinule djelovanje odgovarajućeg povjerenstva. Osobito je aktivno djelovanje OECD i Svjetske

banke u pitanjima sprječavanja sukoba interesa. Sljedeći ranije aktivnosti i upute (*guidance*), koje su potaknule prvu seriju zakonskih odredbi u tranzicijskim zemljama, donesena su i nova pravila koja se odnose na sukob interesa.⁶ Za našu svrhu posebno je relevantan dokument koji daje smjernice u potrebnom usavršavanju postojeće prakse.⁷ Smjernice polaze od navođenja koraka u kojima se identificiraju i utvrđuju prioriteti promjena (*identification of specific occurrences of unacceptable conflict of interest situations*), a zatim se inzistira na jasnoj potvrdi političke volje (*leadership and commitment*). Zahtijeva se podrška primjeni strogih pravila i utvrđenje područja rizika (*awareness and anticipation of at-risk areas for prevention*). Sljedeći korak je otvorenost informacija (*appropriate disclosure*) i reguliranje akutnih slučajeva (*effective management of conflicts*), te konačno prilagodba postojećih pravila novim situacijama.

Prioritet je sprječavanje sukoba interesa na najvišoj razini dužnosnika. Treba smanjiti broj dužnosnika prema postojećem zakonu. Treba donijeti posebna pravila za lokalnu samoupravu. Treba ugraditi pravila u sistemske zakone koji reguliraju zdravstvo, visoko školstvo i znanost, javne medije. Treba donijeti pravila koja reguliraju utjecaj gospodarskih subjekata i interesnih grupa na dužnosnike (pravila o lobiranju). Političku volju treba potvrditi jasnom izjavom tijela na koje se zakon odnosi (Sabor, Vlada) i potpisom osobnih izjava čiji sadržaj treba utvrditi (članak 19. Zakona). Za javnost treba otvoriti rasprave u tijelima koja odlučuju o sukobu interesa, osim dijela postupka u kojem se utvrđuju i provjeravaju činjenice. Treba odgovarajuće opremiti informatičku podršku tim tijelima. Treba osigurati ovrhu nad odlukama Povjerenstva o objavljivanju svojih odluka u kojima se odlučilo o postojanju sukoba interesa. Treba osigurati sustav edukacije dužnosnika, medija i javnosti o načelima, zakonskim rješenjima, pojedinostima postupka i djelovanju na lokalnoj razini. Treba promijeniti pravila i odredbe postojećeg zakona glede: kruga dužnosnika (članak 2.), zabranjenih djelovanja dužnosnika (članak 6.), deklaracije imovine i prihoda (članak 7., članak 12.), donošenja provedbenih akata detaljnijim reguliranjem odredbe o darovima i postupku njihovoga prijavljivanja. Dužnosnici osim plaće ne smiju – bez izuzetka – primati druge naknade (osim iz članka 10. stavak 2. i 3.). Treba potpuno zabraniti članstvo dužnosnika u trgovačkim društvima, upravnim i nadzornim odborima. *Blind trust* ugovore (članak 11. stavak 1.) treba podvrgnuti provjeri povjerenstva. Konačno, u Povjerenstvu trebaju biti samo osobe koje nisu dužnosnici, ni stranački, niti državni ili javni.

Financiranje političkih stranaka

Zakon o financiranju političkih stranaka, nezavisnih lista i kandidata je zakon kojim je uređen način i uvjeti stjecanja sredstava za djelovanje političkih stranaka, a i nadzor te transparentnost stjecanja i trošenja sredstava političkih stranaka, nezavisnih lista i kandidata. Ovaj zakon, čije je donošenje povezano i s preventivnom mjerom 4.1.⁸ u vezi

⁶ Recommendation Of The OECD Council on Guidelines For Managing Conflict of Interest in the Public Service, 5-6 May 2004; Rio De Janeiro, Brazil; www.oecd.org/dataoecd/0/56/31772731

⁷ "Implementation Focus" As the Way Forward to Manage Conflict of Interest; Brazil; www.oecd.org/dataoecd/0/56/31772731

⁸ "4.1. Političke stranke – Nejasno i neprecizno utvrđene obveze u kontroli financiranja političkih stranaka mogu biti jedan od načina moguće korupcije u politici. Pitanje anonimnih donacija i donatora treba regulirati sukladno s europskom praksom. To treba regulirati donošenjem posebnog zakona o financiranju političkih stranaka, kojim će se propisati mogući izvori financiranja političkih stranaka i pobliže odrediti dopuštena sredstva. Zakon će se koncipirati na taj način da će se u njega ugraditi najbolja praksa zemalja

uređenja političkih stranaka u okviru šireg uređenja društvenog prostora politike i javne uprave iz *Nacionalnog programa suzbijanja korupcije 2006.–2008.*, a kojem se ustavna osnova nalazi u odredbi članka 6. Ustava Republike Hrvatske, iako može biti doživljen kao napredak u odnosu na prethodno nedovoljno uopće uređeno rješenje iz Zakona o političkim strankama, još uvijek ne jamči financiranje i financijsko djelovanje stranaka sukladno europskim standardima i globalno prihvaćenoj dobroj praksi pa ga je, kao takvog, potrebno izmijeniti odnosno dopuniti.

Uređenje sredstava za rad političkih stranaka koje uključuje zabranu anonimnih priloga (članak 5.) te uređenje ključnih pojmova, članarina, dobrovoljnih priloga te načina financiranja iz sredstava državnog proračuna te proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, naprosto nije dovoljno za državu koja želi razvijati svoju demokratsku praksu. Gornje granice iznosa dobrovoljnih priloga fizičkih (HRK 90.000,00) i pravnih osoba (HRK 1.000.000,00) tijekom kalendarske godine previsoko su postavljene (ovo osobito u kontekstu četverogodišnjeg izbornog ciklusa, dakle potencijalnog učeterostručenja iznosa) i otvaraju mogućnost “izloženosti” pojedinim izvorima. Ta je pretjeranost razvidna već promatrajući samo relativno relevantne (naime uvjetno i upitno točne) “nevelike” iznose koje su političke stranke prikazale kao angažirane za izbore za Hrvatski Sabor 2007. godine. Tu se, tako, otvara prostor ne samo za “trgovinu” političkim stavovima, mandatima i pozicijama na izbornim listama, već se i potiče stranke da raspolažu sve većim i neumjerenim sredstvima.

Rješenje koje je bolje, i postoji u praksi nekih zemalja, je navesti ograničenja pojedinih iznosa, te smanjenje gornjih ograničenja radi većeg sudjelovanja građana, da se onemogući istodobna financijska potpora većem broju stranaka (čime se smanjuje rizik od neuspjeha potpore pobjedničkoj stranci), a da se u pogledu priloga pravnih osoba rješenje doradi na način da se navedene pravne osobe detaljnije definiraju, nadopune, te da se još šire ograniči, odnosno zabrani njihovo davanje političkih financijskih priloga.

Zagovaramo i ideju institucionalizacije nadzora, proširenjem ovlasti Državnog izbornog povjerenstva što, osim što jest globalni i regionalni trend, može predstavljati znatno vjerodostojniju instancu nadzora. Državna revizija i Ministarstvo financija su tijela političko-izvršne vlasti! Nadzor nad provođenjem tog zakona trebao bi biti redovit, povremen i pravovremen; ne bi se trebao svoditi samo na računovodstvenu provjeru i administrativno bilježenje, već bi se sustavnim uvidom i smislenom provjerom prihoda i objektivno utvrđenih rashoda uistinu trebalo utvrditi djeluje li stranka na zakonit način, i to ne samo u svezi konkretnih izbora, već općenito, i kada funkcionalno djeluje u izbornom razdoblju, bez obzira je li u poziciji ili opoziciji. Jačanjem Državnog izbornog povjerenstva, promišljanjem praktične reorganizacije njegovih trajnih ovlasti, ove bi se zamjerke mogle ispraviti.

Sustav sankcija trebao bi biti jednostavniji, sankcije bi svojom strogošću trebale djelovati generalno preventivno, a valjalo bi promisliti i sustav objave kršenja zakonskih pravila financiranja političkih stranaka na način koji neće samo *ex post facto* obavješćivati

EU. Kad je financiranje političkih stranaka precizno uređeno te financijski izvještaji dostupni javnosti, smanjuje se mogućnost korupcije.” Nositeljem ove mjere označen je Središnji državni ured za upravu Vlade Republike Hrvatske, s rokom do 30. rujna 2006. godine.

glasača o tome kako je neka stranka (kojoj je on prethodno možda već dao glas) prekršila zakon, već će informativna vrijednost podataka o kršenju pravila o financiranju u vezi s aktualnim ili nekim prethodnim izborima biti povezana s aktualnim izborima na način da se isti podaci o konkretnim kršenjima pojedine stranke objave tijekom predizborne kampanje, pa i na dan izbora! Sve naravno na teret prekršitelja, kako bi sankcija bila financijski opterećujuća, javno obznanjena prije donošenja političkih odluka i djelovala poput društveno-prihvatljivog ostracizma, kad već ponekad moral ne nalazi svoje primjene u političkoj areni.

U prijedlozima se držimo preporuka Vijeća Europe (tako i Preporuka Parlamentarne skupštine /2001./ 1516 od 22. svibnja 2001. godine, Preporuka Vijeća ministara /2003./ 4E od 8. travnja 2003. godine), Venecijanske komisije, OECD-a i dr., koje se tiču razvijanja sustava financiranja političkih stranaka, ali i nastojanja sprječavanja korupcije ili promoviranja sustava dobrog vladanja (*good governance*). Od petnaestak standardnih mjera koje se odnose na reguliranje financiranja političkih stranaka naši zakoni prihvatili su otprilike polovicu. Na primjer, postavljen je gornjeg limita troškova izbornih utakmica uređeno je previsoko, do mnogostruko više no u drugim zemljama (deset puta više za individualne donacije od SAD-a, tri puta više od Francuske i sl.). Limit od 1.000.000,00 kuna za tvrtke nije nikakav limit, već legalizacija bezobrazno visokih poklona. Koliko je to različito od potrebnih standarda svjedoče i odredbe koje vrijede za izbore za Europski parlament. Politička stranka koja se iskazuje kao stranka za Europski parlament dužna je godišnje objaviti puno izvješće o imovini i obvezama, objaviti izvore financiranja, s punim popisom svih donatora i donacija (osim onih koje su manje od 500 €). Zabranjeno je primanje anonimnih donacija, ali još uvijek ne znamo sva imena većih donatora!!! Zabranjeni su načini kojim bi se na indirektnan način dvostruko pomagalo političkim strankama iz europskog proračuna, kao i to da se dobivena sredstva koriste za pomoć drugim strankama. Zabranjeni su prihodi od poslovanja i tvrtki kod kojih bi se pomoću političkog utjecaja ili vlasništva, stranka našla u položaju da njima upravlja, što je odredba analogna zabrani primanja donacija od kompanija u državnom vlasništvu u nacionalnim zakonodavstvima. Zabranjeno je primanje donacija kompanija (pravnih osoba) u iznosu većem od 12.000 €.

Predlažemo smanjivanje gornjih limita individualnih donacija i izražavanje tog limita u relativnim vrijednostima; smanjivanje limita za donacije tvrtki; efikasni monitoring nezavisnog tijela, a ne samo Državne revizije i Ministarstva financija; uspostavljanje jedne nezavisne institucije s istražnim ovlastima, odgovorne za nadzor nad stranačkim računima, predizbornim troškovima, te ojačane mogućnošću da izriče sankcije; potpunost izvješća uz navođenje imena donatora; poštivanje europskih standarda prema preporukama Vijeća Europe, izbornog zakonodavstva za Europski parlament i Venecijanske komisije; kriminalizaciju ilegalnog financiranja političkih stranaka, možda i uz mogućnost kriminalizacije osobnog bogaćenja izabраниh zastupnika za vrijeme mandata, ako ne postoji opravdanje u porijeklu imovine. Treba obvezati financijske institucije da prijave sumnjive financijske transakcije.

Dostupnost informacija

Dostupnost informacija u posjedu javne vlasti je pravo građana. Tijela javne vlasti obvezna su objavljivati i osiguravati dostupnost informacija kojima raspolažu, moraju

omogućiti javnost svojega rada. Europski standardi javne uprave podrazumijevaju otvorenost vlasti i pravo na dostupnost informacija u posjedu tijela vlasti.⁹ Pri obavljanju javne vlasti tajnost je iznimka, a otvorenost je načelo i obveza javne vlasti, vlast postoji zbog građana, a ne obratno. U slučaju sukoba između javnog interesa i zapriječene tajnosti prednost ima javni interes. Ti su stavovi bili polazišta zalaganja za donošenje zakonske regulacije, za donošenje Zakona o pravu na pristup informacijama.

Zakon o pravu na pristup informacijama u Republici Hrvatskoj je na snazi nešto više od pet godina. Dosadašnji podaci o njegovoj primjeni pokazuju kako je riječ o aktu kojim se građani vrlo često koriste, a istovremeno se bilježi i vrlo intenzivan razvoj prakse upravnih tijela te Upravnog suda Republike Hrvatske u njegovu tumačenju i primjeni. U ovom trenutku čini se, međutim, potrebnim napomenuti kako Zakon i dalje ima određene nedostatke i neusklađenosti, kako s međunarodnim tako i s hrvatskim propisima, te ga je potrebno izmijeniti i dopuniti u nekoliko segmenata.

Osnovni preduvjet usklađivanja ovog Zakona s najboljim standardima zakonodavstva koje uređuje dostupnost informacijama kojima raspolaže javna vlast jest uvođenje tzv. "testa javnog interesa". Naime, hrvatski zakon predviđa da su tijela javne vlasti (državna tijela, tijela jedinica lokalne i područne /regionalne/ samouprave, pravne osobe s javnim ovlastima i druge osobe na koje su prenesene javne ovlasti) obvezna dati na uvid sve zatražene informacije, **osim** onih koje su zaštićene kao određene kategorije posebnih podataka.

Osim toga, javnosti se ne moraju dati ni informacije koje se odnose na sprječavanje i otkrivanje kažnjivih djela te na kazneni progon; učinkovito, neovisno i nepristrano vođenje sudskog, upravnog ili drugog pravno uređenog postupka, izvršenje sudske odluke ili kazne; rad tijela koja vrše upravni nadzor, odnosno nadzor zakonitosti; mogućnost ozbiljne štete za život, zdravlje, sigurnost ljudi ili za okoliš; onemogućavanje provođenja gospodarske ili monetarne politike; te eventualno ugrožavanje prava intelektualnog vlasništva.

U međunarodnopravnim smjernicama (npr., Preporuka /2002/2 Vijeća Europe te Regulativa 1049/2004 Europske unije) predviđen je jedan korektivni izuzetak, poznat kao test javnog interesa. Ukratko, taj test služi kao pravna osnova da se čak i spomenute zaštićene informacije daju na uvid javnosti, ako se procijeni da bi njihovo objavljivanje više promicalo javni interes transparentnosti vlasti nego interes zaštite određenih informacija. Naravno, odluku o tome hoće li se u konačnici zaštićena informacija objaviti ili ne, donose sama tijela vlasti od kojih se informacija traži, ali i nadzorna sudbena instance koja služi kao forum kojem se nezadovoljni građani mogu obratiti za pravnu zaštitu.

Uvjereni smo da se praksa davanja informacija od strane javne vlasti u Hrvatskoj razvija u dobrom smjeru, no bez pravih aktivnosti i dobrih primjera usmjerenih na poboljšanje stanja. Bez obzira na niz nedostataka, u protekle četiri i pol godine doneseno je nekoliko

⁹ European Principles For Public Administration; Sigma Papers: No. 27; Ccnm/Sigma/Puma(99)44/Rev1, OECD; 22-Nov-1999. Str.27.

kvalitetnih odluka Upravnog suda, ali i samih tijela javne vlasti. Daljnja obveza edukacije službenika za informiranje nesumnjivo je važan preduvjet razvoja. U tome bi morala pomoći i praksa Europskog suda za ljudska prava, koji na ovome području ima nekoliko vrlo važnih presuda. Druga okolnost važna za razvoj hrvatskih prilika je i skoro donošenje Europske konvencije o pristupu službenim dokumentima, koja se priprema u Vijeću Europe. Sličan dokument postoji i na razni Europske unije, a i jedno i drugo od neposrednog je interesa za Republiku Hrvatsku.

Predlažemo promjene u smislu poštivanja preporuka Vijeća Europe i EU glede testa javnog interesa i proporcionalnosti, strogo poštivanje utvrđene sudske prakse (i sudskih odluka što bi u pravno uređenoj državi bile obveza koja povlači političku odgovornost – u najmanju ruku), te proširenje kruga obveznika.