



ANTIKORUPCIJSKA POLITIKA ILI TEK REFLEKS PRISTUPNOG PROCESA?

Analiza sadržaja i provedbe antikorupcijske
politike u Hrvatskoj 2008.-2011.

Autor analize: Duje Prkut, istraživač, GONG Istraživački centar

Zagreb, svibanj 2012.

Zajedno protiv korupcije

ukratko o projektu

Period provedbe: 05.05.2011. – 04.05.2013.

Ukupan iznos projekta: 213,597.70 EUR, od čega 196,616.68 EU sredstava

Ovim projektom GONG, u suradnji s partnerima, nastavlja s praćenjem i zagovaranjem transparentnosti na svim razinama vlasti u Hrvatskoj. S tim ciljem provode se dva longitudinalna istraživanja koja obuhvaćaju sve jedinice lokalne i regionalne samouprave u Hrvatskoj (LOTUS - Lokalna odgovorna i transparentna uprava i samouprava), te institucije javne vlasti na nacionalnoj razini (DUH – Dobro upravljanje u Hrvatskoj). Osnaživanje uloge organizacija civilnog društva (OCD) u suzbijanju korupcije oslanja se na dva elementa – osnaživanje i intenziviranje suradničkih procesa unutar Zagovaračke mreže te na istraživanje o razini suradnje između tijela javne vlasti i OCD-a suzbijanju korupcije. Konačno, praćenjem provedbe politike suzbijanja korupcije, te plasiranjem nalaza analize u javnost, cilj je podići razinu informiranosti i osviještenosti javnosti o mehanizmima koji im stoje na raspolaganju za suradnju i djelovanje na području suzbijanju korupcije, te putem preporuka utjecati na daljnje unaprjeđenje pojedinih područja antikorupcijske politike.

Partneri na projektu:



Projekt sufinanciraju:



Europska unija



Ured za Udruge

Vlade Republike Hrvatske



Stavovi i mišljenja sadržana u ovom prilogu pripadaju isključivo autoru i ne predstavljaju mišljenja i stavove Europske unije, Ureda za udruge Vlade RH niti Nacionalne zaklade za razvoj civilnoga društva.

SADRŽAJ

1. SAŽETAK	4
2. UVOD	5
3. STRATEGIJA SUZBIJANJA KORUPCIJE.....	7
4. AKCIJSKI PLAN I VREDNOVANJE PROVEDBE MJERA.....	10
4.1. Akcijski plan	10
4.2. Provedba mjera i njihovo vrednovanje	11
4.3. Nacionalno vijeće	12
5. REVIDIRANI AKCIJSKI PLAN.....	13
5.1. Sadržaj i struktura Revidiranog akcijskog plana.....	13
5.2. Područje financiranja političkih stranaka	14
5.3. Područje prava na pristup informacijama	16
5.4. Područje sprječavanja sukoba interesa	18
5.5. Područje kaznenog progona i sankcioniranja korupcije	19
5.6. Područje pravosuđa	21
6. ZAKLJUČAK	24
7. PREPORUKE	25

1. SAŽETAK

Tijekom 2012. godine GONG je proveo analizu ključnih strateških i operativnih dokumenata koji su oblikovali hrvatsku politiku borbe protiv i suzbijanja korupcije. Analiza se bavi kvalitetom definiranja samog problema, primjerenosti definiranih ciljeva i mjera akcijskog plana, kao i ocjenama njihove provedbe i učinkovitosti. U sklopu analize Revidiranog akcijskog plana, razmatraju se sadržajne promjene u antikorupcijskoj politici u odabranim područjima, koje se stavljaju u kontekst pristupanja RH Europskoj uniji i utjecaju tog procesa na provedbu antikorupcijske politike. Analiza dokumenata ukazuje na odsustvo kvalitetne ocjene stanja u Strategiji suzbijanja korupcije, budući da se težilo navođenju pozitivno ocijenjenih i već provedenih mjera, umjesto usmjerenja na područja rizika i postojeće detektirane koruptivne aktivnosti. Time je onemogućeno usađivanje daljnjih aktivnosti u temeljni strateški dokument ove politike. Povezivanje mjera akcijskih planova s općim ciljevima Strategije onemogućuje kvalitetnu procjenu ostvarenja ciljeva kroz izvršenje mjera, dok analiza provedbe mjera ukazuje na neprimjerno preširoko tumačenje izvršenosti mjera. S druge strane, stvarna analiza učinaka izvršenih mjera gotovo u potpunosti izostaje.

Analiza ključnih sadržajnih promjena, kao i ritam uvođenja ovih promjena, ukazuju da one ne proizlaze iz temeljnih dokumenata antikorupcijske politike, već iz koordiniranog i strateškog djelovanja na ispunjenju kriterija za zatvaranje Poglavlja 23 – Pravosuđe i temeljna prava. Upravo se politički kontekst pristupanja RH Europskoj uniji pokazao ključnim, nudeći snažan eksplanatorni okvir kojim se u potpunosti daju obuhvatiti najsnažniji pomoci u antikorupcijskoj politici.

Nova vladajuća garnitura ima mogućnost temeljite revizije pristupa suzbijanju i borbi protiv korupcije koji će biti temeljen na iskrenom i internaliziranom prihvaćanju vrijednosnog okvira kojeg ovakva politika neizostavno podrazumijeva, umjesto na uvjetovanosti glavnih iskoraka koji se dešavaju uslijed izvanjskog pritiska EU. Novi pristup takvoj politici znači izradu kvalitetne analize stanja i definiranja problema, kao i osmišljavanje jasnih i mjerljivih ciljeva i mjera, čiji će se učinci odraziti kako na kvalitetu hrvatske demokracije, tako i na kvalitetu života hrvatskih građana i građanki.

2. UVOD

Ključni dokument politike borbe protiv i suzbijanja korupcije (dalje u tekstu: antikorupcijske politike) Republike Hrvatske od kojeg je potrebno krenuti u analizi jest Strategija suzbijanja korupcije¹ (dalje u tekstu: Strategija) koju je Hrvatski sabor donio u lipnju 2008. godine, i kojom se uspostavlja još uvijek važeći institucionalni okvir za provedbu ove politike. Strategijom se zamjenjuje praksa donošenja periodičnih Nacionalnih programa za borbu protiv korupcije koji su sadržavali i prateće akcijske planove, te Strategija postaje ključan dokument temeljem kojeg se na periodičnoj osnovi izrađuju akcijski planovi. Usporedo s donošenjem Strategije donesen je i prvi Akcijski plan uz Strategiju suzbijanja korupcije (dalje u tekstu: Akcijski plan).

Nekoliko mjeseci prije donošenja same Strategije, doduše u skladu s njenim ciljevima, Vlada je osnovala Povjerenstvo za praćenje provedbe mjera suzbijanja korupcije² (dalje u tekstu: Povjerenstvo). Povjerenstvu je dodijeljena ključna uloga u provedbi Akcijskih planova, budući da ima obvezu predlaganja novih mjera, procjene učinaka provedenih mjera, te koordinaciju provedbe mjera Akcijskih planova³. Nadalje, Nacionalno vijeće za praćenje provedbe Nacionalnog programa suzbijanja korupcije je preimenovano u Nacionalno vijeće za praćenje provedbe Strategije suzbijanja korupcije⁴ (dalje u tekstu: Nacionalno vijeće). Za razliku od Povjerenstva koje je tijelo Vlade RH, Nacionalno vijeće je saborsko tijelo koje prati provedbu Strategije i važećeg Akcijskog plana (između ostalog i putem analize izvješća nadležnih tijela o provedbi antikorupcijskih aktivnosti)⁵, te predlaže mjere koje doprinose njihovoj učinkovitosti. Jednom i drugom tijelu osigurava se administrativna i stručna podrška, tako da su stručni i administrativni poslovi Povjerenstva dodijeljeni zasebnom sektoru⁶ unutar Ministarstva pravosuđa, koji ujedno ima i ulogu tajništva Povjerenstva.

Ovakav institucionalni okvir za provedbu antikorupcijske politike možemo ocijeniti adekvatnim s obzirom na usmjerenost na koordinaciju (kako unutar Nacionalnog vijeća i Povjerenstva, tako i između njih, no i među tijelima zaduženima za provedbu mjera i aktivnosti), ulogu Povjerenstva kao koordinacijskog tijela izvršne vlasti (u prvom redu zaduženom za operativno koordiniranje aktivnosti), ulogu Nacionalnog vijeća pod predsjedanjem opozicijskog zastupnika kao dodatnog kontrolnog mehanizma provedenih aktivnosti i kao tijela koje može *skretati* postojeće i predlagati nove mjere, adekvatnu administrativnu i stručnu podršku dvaju ključnih tijela (podrška Nacionalnom vijeću, zaseban sektor unutar Ministarstva pravosuđa kao podrška Povjerenstvu), te usađenost djelovanja svih aktera u okvir Strategije. No, osim ocjene institucionalnog okvira, za adekvatnu ocjenu provedbe antikorupcijske politike u RH potrebno je analizirati i do koje mjere su tijela ispunila očekivanja i obaveze, koristeći ovlasti koja su im na raspolaganju, daje li Strategija

¹ Strategija suzbijanja korupcije (NN 75/2008)

² Odluka o osnivanju Povjerenstva za praćenje provedbe mjera za suzbijanje korupcije (NN 44/2008)

³ Odluka o osnivanju Povjerenstva za praćenje provedbe mjera za suzbijanje korupcije (NN 44/2008), čl.II

⁴ Odluka o izmjenama i dopunama Odluke o Nacionalnom vijeću za praćenje provedbe Nacionalnog programa suzbijanja korupcije (NN 35/2009)

⁵ Odluka o Nacionalnom vijeću za praćenje provedbe Nacionalnog programa suzbijanja korupcije (NN 82/2006), čl.2.

⁶ Odjel za nadzor mjera za provođenje Strategije suzbijanja korupcije, odnosno kasnije samostalni Sektor sa suzbijanje korupcije

kao temeljni i ključni dokument podlogu za ciljano i usmjereno djelovanje, koliko je kvalitetna evaluacija provedenih mjera akcijskih planova, a samim time i kreiranje novih mjera.

Dodatno, analizu antikorupcijske politike u razdoblju 2008-2011 potrebno je staviti u hrvatski društveno-politički kontekst u kojem je korupcija identificirana kao jedan od temeljnih problema društvenog i političkog sustava i kao takva prepoznata kao jedna od ključnih prepreka u procesu pristupanja RH Europskoj uniji. Kako će daljnja analiza pokazati, antikorupcijska politika u Republici Hrvatskoj u manjoj je mjeri osmišljena kao dio reforme društvenog i političkog sustava koja polazi od potrebe eliminiranja korupcije kao jednog od najvećih društvenih i političkih problema, a većim dijelom je rezultat strateškog koordiniranog djelovanja na ispunjavanju uvjeta za zatvaranje pregovora u Poglavlju 23. Stoga je politički kontekst pristupanja RH Europskoj uniji ne samo neizostavan element u adekvatnoj analizi antikorupcijske politike, već upravo ključan.

Budući da nova vlast još uvijek nije donijela novi Akcijski plan za provedbu Strategije suzbijanja korupcije u nadolazećem razdoblju, svrha ove analize jest ukazati na manjkavosti i izazove u provedbi u proteklom razdoblju, s ciljem doprinosa izradi novih planova koji će se fokusirati na što efikasniju i učinkovitiju eliminaciju jednog od najvećih problema s kojima se Hrvatska kao društvo suočava. Nadamo se kako će analiza biti od koristi i novom Nacionalnim vijeću za praćenje provedbe Strategije suzbijanja korupcije, koje je upravo u fazi imenovanja⁷.

Struktura izvještaja kroz tri glavna poglavlja prati glavne dokumente hrvatske antikorupcijske politike: Strategija suzbijanja korupcije, Akcijski plan, te Revidirani akcijski plan.

Analiza će obuhvatiti Strategiju suzbijanja korupcije u kojoj se posebna pažnja posvećuje ponuđenim analizama stanja te općim i specifičnim ciljevima. Kvaliteta definiranja mjera, adekvatnost njihova povezivanja s odgovarajućim ciljevima, te valjanost provedene analize ostvarenosti mjera i njenih učinaka će biti obuhvaćene kroz analizu prvotnog Akcijskog plana i Analizu provedbe mjera. Analiza Revidiranog akcijskog plana uzima u obzir rad Nacionalnog vijeća, izvješća EK o napretku Hrvatske, te četiri izvješća o spremnosti Hrvatske da zaključi pregovore u Poglavlju 23 – dva od strane Vlade RH, te dva od strane hrvatskih organizacija civilnog društva. Ističemo kako analizom nisu obuhvaćeni zasebni specifični antikorupcijski programi (poput npr. antikorupcijskog programa za Carinsku upravu ili državne tvrtke⁸). Nadalje, u sklopu analize Revidiranog akcijskog plana razmatra se utjecaj EU na sadržaj i dinamiku unaprjeđenja antikorupcijske politike, prolaskom kroz promjene i analizu stanja u nekima od područja koji su u fokusu GONG-ovog interesa: financiranje političkih stranaka, pravo na pristup informacijama, sprječavanje sukoba interesa, pravosuđe, kazneni progon i sankcioniranje korupcije.

⁷ saborski Odbor za izbor, imenovanja i upravne poslove uputio je 26. travnja 2012. godine. javni poziv za podnošenje prijedloga za imenovanje članova iz redova poslodavaca, sindikata, nevladinih udruga koje se bave problemom korupcije, predstavnika akademske zajednice, stručnjaka i predstavnika medija (<http://www.sabor.hr/Default.aspx?sec=4663&PageIndex=6&Year=0>)

⁸ Antikorupcijski program za trgovačka društva u većinskom državnom vlasništvu za razdoblje 2010.-2012. (25. Studeni 2009.), (<http://www.antikorupcija.hr/lgs.axd?t=16&id=490>); Antikorupcijski program Ministarstva financija Carinske uprave Republike Hrvatske (lipanj 2008.), (<http://www.carina.hr/Dokumenti/Download.aspx?args=vMiZjbq8W7NoteAi9gnx2Qq+JV/YjiSZ>)

3. STRATEGIJA SUZBIJANJA KORUPCIJE

Strategija suzbijanja korupcije sadrži devet poglavlja⁹. Najopširnije poglavlje 'Sprječavanje suzbijanja korupcije' je dodatno podijeljeno na više područja djelovanja¹⁰. Za svako poglavlje (osim 'Pravni i institucionalni okvir'), kao i za svako područje unutar poglavlja 'Suzbijanje korupcije' daje se analiza i ocjena stanja, te popis specifičnih ciljeva. Opći ciljevi Strategije (ključni u kreiranju akcijskih planova) nalaze se u zasebnom poglavlju.

Strategija suzbijanja korupcije ima nekoliko problema, no onaj najveći proizlazi iz *okolišanja* oko jasnog imenovanja korupcije kao jednog od temeljnih problema hrvatskog društvenog i političkog sustava¹¹, što bi vodilo isticanju postojećih koruptivnih i krimogenih aktivnosti, kao i adekvatnom prepoznavanju rizika. Dakle, iznimno problematičan krajnji rezultat ovakvog pristupa jest onemogućavanje primjerene analize trenutnog stanja stvari u pojedinim područjima djelovanja. Time dokument gubi mogućnost da posluži kao temelj za koordinirano, ciljano djelovanje. U samom uvodu se tako nudi općenita definicija fenomena korupcije bez njegova smještanja u trenutni politički i društveni kontekst¹². Umjesto ocjene i analize stanja u pojedinom području djelovanja koja bi uključivala i analizu negativnih pojavnosti, nudi se popis već provedenih mjera i aktivnosti s paušalnom ocjenom njihovih učinaka. Štoviše, unutar same Strategije se nazire princip koji će biti usvojen i u daljnjim pratećim dokumentima, a što potvrđuje i daljnja analiza same Analize provedbe mjera – ukoliko je mjera ili aktivnost provedena, direktno se zaključuje kako su ostvareni predviđeni učinci. Takvim se pristupom Strategija odmiče od ideje temeljnog strateškog dokumenta namijenjenog djelovanju, ka pamfletu s nabrojanim ostvarenim „uspjesima“.

Razne su taktike korištene u cilju da se u dijelovima Strategije 'analiza i ocjena stanja' za svako pojedinačno područje izbjegne stvarna analiza. Tako je primjerice analiza i ocjena stanja u području 'Sprječavanje sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti' posvećena opisivanju tada nedavno formiranog Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa u obnašanju javnih dužnosti (njegovih ovlasti, dosadašnjih rezultata, ustrojstva, itd.)¹³. Ocjena i analiza stanja u ovom se slučaju tek posredno može iščitati iz mjera usmjerenih na podizanje etičkih standarda i upoznavanje državnih dužnosnika sa zabranama koji se tiču njihova

⁹ Uvod, Načela i ciljevi strategije, Pravni okvir, Institucionalni okvir, Sprečavanje korupcije, Kazneni progon, Međunarodna suradnja i Širenje javne svijesti o štetnosti korupcije, završne odredbe

¹⁰ Sprječavanje sukoba interesa u obnašanju javnih funkcija, Financiranje političkih stranaka, Pravo na pristup informacijama, Integritet državnih službi, Gospodarstvo, Javne financije, Javne nabave, Zaštita oštećenika i osoba koje u dobroj vjeri prijavljuju korupciju, Pravosuđe, Zdravstvo, Znanost, obrazovanje i šport

¹¹ Izvješće o napretku za 2008. godinu (05. studenog 2008.); str.54.: "U cjelini, korupcija na političkoj, ekonomskoj i institucionalnoj razini, uključujući pravosuđe, kao i opća tolerancija sitne korupcije, ostaje raširena i predstavlja ozbiljan problem." (<http://www.eu-pregovori.hr/>)

¹² Strategija suzbijanja korupcije (NN 75/2008); 1. Uvod: Korupcija je štetna društvena pojava koja narušava temeljne društvene vrijednosti. Ona je povijesni, psihološki, sociološki, gospodarski, politički i pravni fenomen. U najširem smislu, to je svaka zlouporaba javnih ovlasti radi ostvarenja privatnih probitaka. U užem smislu, korupcija se može definirati kao čin nedopuštene razmjene između javnog dužnosnika i druge osobe u cilju ostvarivanja vlastitih probitaka. To je svaki čin kojim se, suprotno javnom interesu, nedvojbeno krše moral i pravne norme te povređuju temelji vladavine prava. Među najvažnijim posljedicama korupcije je gubitak javnog povjerenja u tijela državne vlasti, što se posljedično negativno odražava na gospodarski razvoj društva. Stoga ne samo korupcija, već i sama sumnja u korumpiranost te dojam korumpiranosti dovode u pitanje vjerodostojnost svake vlasti.

¹³ Ibid, 5.1. Sprečavanje sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti, a) analiza i ocjena stanja

djelovanja¹⁴. To pak implicira kako je jedini uzrok koruptivnih aktivnosti državnih dužnosnika koji se nađu u sukobu interesa njihovo neznanje, kako o etičkim standardima kojih bi se trebali pridržavati tako i zakonskih odredbi koje normiraju njihovo nezakonito djelovanje. Da je neznanje državnih dužnosnika jedini uzrok koruptivnih aktivnosti u slučajevima sukoba interesa, onda bismo mogli ustvrditi kako je analiza stanja ispravna, te da će mjere postići smanjenje korupcije u ovom području. Međutim, priznamo li i prihvatimo činjenicu da postoji drugi uzroci, možemo jedino ustvrditi površnost ponuđene analize.

Slično tome, u analizi i ocjeni stanja za područje 'Financiranje političkih stranaka' konstatira se da je Zakon o financiranju političkih stranaka, nezavisnih lista i kandidata iz 2007. osigurao "transparentnost izvora financiranja i troškova političkih stranaka"¹⁵. Paušalnosti ovakvoj procjeni u prilog idu i analize troškova predizbornih kampanja GONG-a i TIH-a¹⁶, no još nedvosmislenije samo uvođenje daleko strožih mjera sadržanih u Zakonu o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe¹⁷ iz 2011., a koje povećavaju neovisnost u postupku nadzora, te snažno normiraju područje predizborne promidžbe.

S obzirom na manjkavu analizu stanja koja ne prepoznaje postojeće nedostatke, nije ni čudo što su ciljevi svedeni na unaprjeđenje postojećeg sustava, zatvarajući time prostor za uvođenje novih (kreativnijih i učinkovitijih) rješenja. Slično je i s analizom i ocjenom stanja za područje Pravo na pristup informacijama, koja se svodi na zaključak kako se pravo ostvaruje budući da postoji Zakon o pravu na pristup informacijama iz 2003¹⁸. Također, ni sustavna proaktivna objava podataka nije prepoznata kao alat u borbi protiv korupcije, unatoč tome što se navode sporadični primjeri s pozitivno ocijenjenim učincima: objava listi čekanja u zdravstvenim ustanovama ili objava sudske prakse.

Značajni problemi s korupcijom koji postoje u području 'Javne nabave' nisu navedeni u analizi i ocjeni stanja. Povod za djelovanje se svodi na puki uvid da svaki sustav javne nabave sadrži neke imanentne rizike, pa tako i onaj hrvatski. Analizu stanja je moguće tek posredno iščitati iz ukupno 9 predloženih specifičnih ciljeva, putem kojih je moguće detektirati slabosti u sustavu koje se nastoje odstraniti.

Iznimku unutar Strategije čini područje 'Kazneni postupci i primjena kaznenog prava', koje nudi realniji pregled stanja stvari, obiluje sadržajnim informacijama, ali i uočenim nedostacima za koje se nudi jasan smjer djelovanja. Kao primjer ističemo analizu uočenih nedostataka u institucionalnom okviru, koji je preslikan i u specifične ciljeve (a kasnije i adekvatno pretočen u mjere akcijskih planova):

Rad na složenim predmetima ukazuje kako postoje određene teškoće: različit je teritorijalni ustroj Ureda koji je nadležan za područje cijele Republike Hrvatske i policije, jer ne postoje specijalizirane ustrojstvene jedinice za otkrivanje ovih

¹⁴ Ibid, 5.1. Sprečavanje sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti, b) ciljevi

¹⁵ Ibid, 5.2. Financiranje političkih stranaka, a) analiza i ocjena stanja

¹⁶ Članak: "GONG i TIH: Procjena ukupno utrošenih sredstava tijekom predizborne kampanje", 12.11.2007. (<http://www.transparency.hr/index.php?id=175>); Članak: "GONG i TIH: koliko su kandidati utrošili na oglašavanje?", 27.12.2009. (<http://www.gong.hr/news.aspx?newsID=3111&pageID=191>)

¹⁷ Zakon o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe, NN 24/11

¹⁸ Strategija suzbijanja korupcije (NN 75/2008), 5.3. Pravo na pristup informacijama: Zakon o pravu na pristup informacijama iz 2003. godine osigurava građanima pravo na pristup informacijama državnih tijela.

*kaznenih djela na razini nadležnih policijskih uprava... Nužno je kroz kazneni postupak utvrditi i oduzeti imovinsku korist stečenu ovim kaznenim djelima.*¹⁹

Svih 6 ciljeva djeluju u smjeru rješavanja uočenih nedostataka u provedbi antikorupcijske politike u ovom području, a među njima je uputno izdvojiti specifični cilj izmjene Zakona o kaznenom postupku kako bi se povećala brzina i učinkovitost istražnih i kaznenih postupaka.²⁰ Novi ZKP je donesen svega 6 mjeseci nakon Strategije, no pritom nije ni bitno je li zakon donesen zbog Strategije ili je pak nacrt zakona utjecao na tekst Strategije, već je bitno da imamo ciljano, usmjereno i koherentno djelovanje kojim se nastoje eliminirati analizom uočeni nedostaci.

Devet općih ciljeva Strategije²¹ su postavljeni iznimno široko, a većina predstavlja kontinuirani proces s otvorenim završetkom, u kojem se ostvaruje određena gradacija. Ukoliko su ciljevi definirani kao otvoreni proces u kojem raste poželjnost neke osobine (bilo da se radi o podizanju svijesti, unapređenju suradnje ili jačanju integriteta), učinak pratećih mjera trebao bi se mjeriti njihovim doprinosom povećanju ovih poželjnih osobina. Budući da opći ciljevi nisu očekivane promjene u pojedinim područjima, već otvoreni procesi koji se tiču čitavog antikorupcijskog sustava, učinak pojedinih mjera na njihovo ostvarivanje iznimno je teško mjeriti. Stoga na osnovu nalaza dobivenih analizom akcijskih planova, autor predlaže podvođenje mjera pod specifične ciljeve.

No, specifični ciljevi na pojedinim područjima nisu adekvatno definirani – često su neobični hibridi cilja i mjere, ili pak samo obične mjere. Kao primjer možemo uzeti tri cilja u području 'Financiranje političkih stranaka. Prvi cilj uistinu jest cilj – 'povećati transparentnost i odgovornost u vođenju financijskih sredstava političkih stranaka'²². Drugi cilj je mješavina cilja i mjere – 'jačati postojeće mehanizme unutarnje financijske kontrole političkih stranaka'²³; osigurati da reviziju financijskog poslovanja političkih stranaka provode nezavisni revizori i da su ta izvješća javna'²⁴. Treći navedeni cilj je pak obična mjera – 'redovito i sveobuhvatno procjenjivati sustav financiranja političkih stranaka i provedbu Zakona o financiranju političkih stranaka'.

S obzirom na gore navedenu konfuziju i nekonzistentnost u definiranju specifičnih ciljeva, te njihovo neizvođenje iz općih ciljeva, za procjenu u kojoj mjeri su ciljevi adekvatno formulirani potrebno je analizirati prateći Akcijski plan, ali i samu Analizu provedbe mjera. No, uz opasku

¹⁹ Ibid, 6. Kazneni progon i primjena kaznenog prava

²⁰ Iako se ubrzanje sankcioniranja korupcije koje je uslijedilo ne može objasniti samo kroz novi kazneni zakon (unaprijeđen je institucionalni okvir, izvršeno kapacitiranje, itd.) i sam Glavni državni odvjetnik RH Mladen Bajić je prilikom predstavljanja Godišnjeg izvješća o radu državnih odvjetništava u 2011. u Hrvatskom saboru ustvrdio kako je zakon u ruke državnom odvjetništvu dao neke nove i vrlo učinkovite alate. 15.02.2012. (sedmi saziv, treća sjednica Hrvatskog sabora)

²¹ Unaprjeđivanje pravnog i institucionalnog okvira za učinkovito i sustavno suzbijanje korupcije; Afirmacija pristupa "nulte tolerancije" na korupciju; Jačanje integriteta, odgovornosti i transparentnosti u radu tijela državne vlasti i s tim u vezi jačanje povjerenja građana u državne institucije; Stvaranje preduvjeta za sprječavanje korupcije na svim razinama; Podizanje razine učinkovitosti otkrivanja i kaznenog progona korupcijskih kaznenih djela; Podizanje javne svijesti o štetnosti korupcije i potrebi njezina suzbijanja; Unapređivanje međunarodne suradnje u borbi protiv korupcije; Unapređivanje suradnje između državnih tijela nadležnih za provedbu Strategije; Unaprjeđivanje suradnje s organizacijama civilnog društva

²² Strategija suzbijanja korupcije (NN 75/2008), 5.2. Financiranje političkih stranaka, b) ciljevi

²³ Ibid.

²⁴ Ibid.

kako bi u budućnosti opći ciljevi te načela trebali u većoj mjeri pružiti vrijednosni okvir za antikorupcijsku politiku deklarativne naravi, a u manjoj mjeri poslužiti kao operativna podloga za daljnju razradu pratećih dokumenata i planiranje aktivnosti. Dakle, još jednom ističemo kako je mjere potrebno podvući pod kvalitetno definirane mjerljive specifične ciljeve s pokazateljima učinka.

4. AKCIJSKI PLAN I VREDNOVANJE PROVEDBE MJERA

4.1. Akcijski plan

Kako je već istaknuto u uvodnom dijelu, Strategija se provodi kroz akcijske planove, a za njihovu je provedbu u operativnom smislu ponajprije odgovorno Vladino Povjerenstvo koje djeluje uz administrativnu podršku Sektora za suzbijanje korupcije Ministarstva pravosuđa. Aktivnu ulogu u nadzoru provedbe akcijskih planova, te predlaganje izmjena u smjeru povećanja učinkovitosti ima Nacionalno vijeće imenovano od strane Sabora.

Strategija donesena sredinom 2008. predviđa revidiranje akcijskih planova na godišnjoj osnovi, baš kao i sam tekst prvog Akcijskog plana donesenog usporedno sa Strategijom: "Akcijski plan je zamišljen kao živi dokument koji se revidira svake godine u cilju praćenja i analize provedbe Strategije. Njime se razrađuju ciljevi definirani Strategijom suzbijanja korupcije"²⁵.

Unatoč tomu, u iduće tri godine Akcijski plan revidiran je samo jednom, sredinom 2010. godine, dok je do kraja 2011. izrađena tek jedna Analiza provedbe mjera akcijskog plana²⁶. Usprkos odustajanju od prakse redovitog revidiranja Akcijskog plana, politička važnost Povjerenstva raste budući je krajem 2009. podignuto na ministarsku razinu (državne tajnike u povjerenstvu zamjenjuju ministri), a predsjedavanje preuzima predsjednica Vlade RH²⁷, što se svakako može dovesti u vezu s pristupnim procesom. Naime, u prvom idućem izvješću EK o napretku Hrvatske, navodi se kako je osnažena politička volja za suzbijanje korupcije²⁸, no zapravo je to prvi spomen postojanja političke volje u izvješćima EK uopće.

Prvi Akcijski plan sadrži identična poglavlja kao i Strategija, a za svako se područje također nudi i analiza stanja. Osim toga, postoje i objašnjenja za neke od mjera. Analizu ovog Akcijskog plana započinjemo detektiranjem dviju manjkavosti (koje su doduše ispravljene revidiranim Akcijskim planom): (1) taktika razmrvljenja mjera, te (2) nekonzistentnost u povezivanju ciljeva i mjera.

Način definiranja mjera u Akcijskom planu upućuje na zaključak kako se težilo brojnosti mjera, odnosno njihovom nepotrebnom razbijanju na više mjera. Tako se primjerice uspostava Sektora za suzbijanje korupcije unutar Ministarstva pravosuđa razbija na tri mjere: provođenje odluke o osnivanju vladinog Povjerenstva²⁹, osnivanje zasebnog Sektora³⁰, kapacitiranje Sektora³¹, dok je kapacitiranje Nacionalnog vijeća razbijeno na dvije mjere:

²⁵ Akcijski plan uz Strategiju suzbijanja korupcije, 25. lipnja 2008. (<http://www.antikorupcija.hr/Default.aspx?sec=502>)

²⁶ Analiza provedbe i učinkovitosti mjera iz Akcijskog plana uz Strategiju suzbijanja korupcije, siječanj 2010.

²⁷ Odluka o izmjeni Odluke o osnivanju Povjerenstva za praćenje provedbe mjera za suzbijanje, NN 141/2009

²⁸ Izvješće o napretku Hrvatske za 2010. godinu (09. studenog 2010.), str. 50. (<http://www.eu-pregovori.hr/>)

²⁹ Akcijski plan uz Strategiju suzbijanja korupcije; mjera br.3.

³⁰ Ibid; mjera br.5.

³¹ Ibid; mjera br. 6.

zapošljavanje administrativnog kadra³² te promjena sistematizacije radnih mjesta u Hrvatskom saboru³³.

Nekonzistentnost u povezivanju ciljeva i mjera u Akcijskom planu vidljiva je u tome da sve mjere nisu dosljedno podvučene pod opće ciljeve Strategije. Naime, od ukupno 195, samo je 158 mjera smješteno pod opće ciljeve. Istovremeno kreiran je posve novi cilj - "jačanje edukativnih programa u borbi protiv korupcije" – za kojeg se implicira da je novi opći cilj politike, budući je pod njega podvučeno čak 30 mjera. Pod ovaj naknadno definiran opći cilj potpada najviše mjera, u uspoređivanju s ostalim ciljevima. U takvoj logici „strše“ četiri posve specifična cilja (koja se tiču ZPPI, USKOK-a i zaštite zviždača), i koji obuhvaćaju sedam mjera. Kako je već rečeno, uočeni nedostaci koji se tiču nekonzistentnosti su odstranjeni u revidiranom Akcijskom planu. Naime, svi ciljevi u revidiranom Akcijskom planu su ujedno i opći ciljevi Strategije, što ovdje nije slučaj.

4.2. Provedba mjera i njihovo vrednovanje

Analiza provedbe mjera pripremljena je od strane Sektora za suzbijanje korupcije, koji pruža administrativnu i tehničku podršku Vladinom Povjerenstvu, dok je sama Analiza izrađena temeljem samoevaluacije ispunjenja mjera od tijela nadležnih za njihovu provedbu. Međutim, akcijski planovi ne sadrže mjerila za ocjenu provedbe mjera, što smatramo iznimnim propustom, a što je također jasno kritizirano od strane EU³⁴, ali i Nacionalnog vijeća³⁵.

Razbijanje jedinstvene mjere u više manjih u cilju osiguranja brojnosti, ali i preširoko shvaćanje provođenja mjere možda je najvidljivije na primjeru davanja preporuka za izmjenu Zakona o tajnosti podataka na temelju analize odbijenih zahtjeva na pravo na pristup informacijama. Tako je mjera „izmjena Zakona o tajnosti podataka“ razbijena u tri pojedinačne mjere: osnivanje radne skupine³⁶, provođenje analize odbijenih zahtjeva unutar radne skupine³⁷, te izrada preporuka za izmjenu Zakona o tajnosti podataka od strane radne skupine³⁸. Radna je skupina zaključila kako nikakve analize nisu moguće budući da Zakon ne predviđa da itko osim nadležnih žalbenih tijela pred kojima se može pokrenuti postupak radi analizu odbijenih zahtjeva. No, iznimno je neobično kako se u analizi provedbe sve tri mjere tretiraju izvršenima, iako je izrada analize u potpunosti odbačena³⁹.

Iako sporadično prisutni, postoje i slučajevi u kojima se neizvršene mjere tretiraju kao djelomično izvršene. Primjerice, mjera donošenja Zakona o plaćama državnih službenika⁴⁰ je

³² Ibid; mjera br. 1.

³³ Ibid; mjera br. 2.

³⁴ Izvješće o napretku Hrvatske za 2008. godinu (05. studenog 2008), str. 54. (<http://www.eu-pregovori.hr/>)

³⁵ Izvješće o radu Nacionalnog vijeća za praćenje provedbe Strategije suzbijanja korupcije za razdoblje od 21. svibnja 2008. do 30. svibnja 2009.; str.9. (<http://www.sabor.hr/Default.aspx?sec=2400>)

³⁶ Akcijski plan uz Strategiju suzbijanja korupcije; mjera br. 27. (<http://www.antikorupcija.hr/Default.aspx?sec=502>)

³⁷ Ibid; mjera br. 28.

³⁸ Ibid; mjera br. 26.

³⁹ Analiza provedbe i učinkovitosti mjera iz Akcijskog plana uz Strategiju suzbijanja korupcije, str.41.-43. (<http://www.antikorupcija.hr/lgs.axd?t=16&id=502>)

⁴⁰ Ibid; str. 52.

ocijenjena kao djelomično izvršena budući da je krajem 2008. Vlada u Sabor uputila Prijedlog zakona, iako Analizu provedbe mjera Sektor radi početkom 2010. godine, dakle gotovo dvije godine kasnije. Kod mjera koje se odnose na donošenje Pravilnika o načinu ostvarivanja prava na edukaciju iz donacijskih sredstava te promjene u Zakonu o zaštiti prava pacijenata⁴¹ ide se i korak dalje. Te se mjere tretiraju djelomično izvršenima unatoč tome što nisu ni izrađeni nacrti podzakonskih akata koji se moraju donijeti (kao u prethodnom slučaju), već samo temeljem činjenice da je planirano njihovo donošenje u budućnosti. Konačno, postoje i primjeri u kojima se kao zasebna mjera uzimalo provođenje aktivnosti koje se provode neovisno o antikorupcijskoj strategiji. Tako je učestala mjera provođenje nekog zakona, kao da je uopće prihvatljiva i moguća opcija u kojoj se zakon ne provodi!

4.3. Nacionalno vijeće

Akcijski plan, Analiza provedbe mjera i prvo izvješće Nacionalnog vijeća u novom sastavu su dokumenti temeljem kojih se početkom 2010. izradio Revidirani Akcijski plan⁴². Stoga, u ovom dijelu razmatramo rad Nacionalnog vijeća, kroz analizu njegovih dvaju izvješća o radu.

Izvješća Nacionalnog vijeća otkrivaju kritičan pristup analizi provedbe Strategije, čemu je Nacionalno vijeće gotovo sigurno sklonije zbog predsjedavanja zastupnika koji se bira iz oporbenih redova, ali i činjenice da članstvo Vijeća, osim saborskih zastupnika čini i šest predstavnika iz redova poslodavaca, sindikata, nevladinih organizacija koje se bave problemom korupcije, predstavnika akademske zajednice, stručnjaka i predstavnika medija. Ovakav sastav omogućuje kritički osvrt na učinak donesenih mjera, kritiku evaluacije učinaka izvršenih mjera, kao i ciljane preporuke za pojedine sektore usmjerene kako na sprečavanje korupcije, tako i njenu prevenciju. Bitno je istaknuti kako odluka kojom se uspostavlja novi okvir za rad Nacionalnog vijeća⁴³ određuje da umjesto jednom godišnje, Nacionalno vijeće izvješće Hrvatskom saboru podnosi dvaput godišnje. Ovu obvezu prihvatilo je i samo Nacionalno vijeće, uz obrazloženje da se time "stvaraju pretpostavke da Hrvatski sabor svakih 6 mjeseci ocijeni učinkovitost rada svih nadležnih državnih tijela u borbi sa korupcijom"⁴⁴. Unatoč tome, Nacionalno vijeće nije pristupilo izradi polugodišnjih izvještaja, te stoga ne postoji niti jedan izvještaj koji pokriva aktivnosti Vijeća od sredine 2010. godine nadalje. Tako se kao i kod revizije Akcijskog plana, i u slučaju izvješća o radu Nacionalnog vijeća ne poštuje propisani periodični ritam revizije, odnosno izvještavanja.

Prvo izvješće o radu Nacionalnog vijeća⁴⁵ ističe nezadovoljavajuću razinu stvarnih učinaka izvršenih mjera. Iz preporuke uvođenja jasnih kriterija za ocjenu provedbe mjera u samom Akcijskom planu posredno se može iščitati nezadovoljstvo ne samo definiranjem mjera već i predviđenim načinom evaluacije njihove provedbe, što ima izravne posljedice na samu učinkovitost antikorupcijske politike.

Nacionalno vijeće preporuča hitnu izradu novog akcijskog plana, te uvođenje mjerila provedbe, što je manjkavost prepoznata ne samo od strane Nacionalnog vijeća, već kako je

⁴¹ Ibid; str. 154. i 157.

⁴² Akcijski plan uz Strategiju suzbijanja korupcije, revizija (<http://www.antikorupcija.hr/lgs.axd?t=16&id=537>)

⁴³ Odluka o izmjenama i dopunama Odluke o Nacionalnom vijeću za praćenje provedbe Nacionalnog programa suzbijanja korupcije (NN 35/2009)

⁴⁴ Izvješće o radu Nacionalnog vijeća za praćenje provedbe Strategije suzbijanja korupcije za razdoblje od 21. svibnja 2008. do 30. svibnja 2009.; str.8. (<http://www.sabor.hr/fgs.axd?id=15187>)

⁴⁵ Ibid.

prije istaknuto i od strane EU. Kao područja s iznimnim korupcijskim rizicima Nacionalno vijeće prepoznaje javne tvrtke i poimence ističu HC, HAC, HŽ. Preporuča se donošenje zasebnih akcijskih planova za sve državne tvrtke, te za Poreznu i Carinsku upravu – prijedlog usvojen koji u revidiranom Akcijskom planu. Vijeće također predlaže uključanje svih ministarstava u akcijski plan, a u svom drugom izvješću pozitivno se osvrće na uključanje Ministarstva prometa, veza i infrastrukture u revidirani Akcijski plan kao nositelja pojedinih mjera. Dvije preporuke se tiču analize Zakona o medijima i Zakona o pravu na pristup informacijama, pri čemu se za Zakon o pravu na pristup informacijama čak unaprijed preporučuju i izmjene. Preporuča se i analiza međunarodne prakse zaštite zviždača i novinara koji pišu o korupciji. Na poslijetku, preporuča se i analiza potrebe i mogućnosti osnivanja Uprave za suzbijanje korupcije u skladu s člankom 6. Konvencije UN-a o suzbijanju korupcije. Ove preporuke⁴⁶ ukazuju na proaktivnu ulogu Nacionalnog vijeća, koje treba osigurati nadzor oporbe nad provedbom antikorupcijske politike, ali i pružiti konkretne smjernice za njeno unaprjeđenje. Također, uvrštavanje većine preporuka u revidirani Akcijski plan, ukazuje na funkcionalni institucionalni okvir u kojem pojedina tijela uistinu preuzimaju uloge i obveze koje su im dodijeljene.

5. REVIDIRANI AKCIJSKI PLAN

Analiza revidiranog Akcijskog plana ponudit će dublji uvid u sadržaj i provedbu mjera antikorupcijske politike. Kako je već rečeno, Nacionalno vijeće nije izradilo Izvješće o svom radu od sredine 2010., a niti Vladino povjerenstvo nije izradilo drugu analizu provedbe Revidiranog plana. Stoga se ovaj dio teksta, nakon ocjene sadržaja i strukture Revidiranog akcijskog plana, u dijelu koji se odnosi na analizu provedbe oslanja na druge izvore. U prvom redu analiza se oslanja na ocjenu provedbe mjera onih područja Plana koje GONG redovito prati u sklopu svog djelovanja, što je upotrijebeno kritikama u izvješću o napretku za 2010., mjerilima za zatvaranje Poglavlja 23, te Privremenim izvješćem EK iz ožujka 2011. godine, kao i dvama izvještajima organizacija civilnog društva o spremnosti RH da zatvori Poglavlje 23. Naime, analiza ukazuje da je unapređenje provedbe antikorupcijske politike rezultat procesa pristupanja RH Europskoj uniji, te da u svom većem dijelu ne izvire iz definiranih ciljeva i mjera hrvatske antikorupcijske politike.

5.1. Sadržaj i struktura Revidiranog akcijskog plana

Revidirani akcijski plan usvojen u svibnju 2010. proizlazi iz Analize provedbe mjera, te usvojenih preporuka Nacionalnog vijeća. Plan se sastoji od četiri poglavlja: Sprječavanje korupcije, Kazneni progon i sankcioniranje korupcije, Međunarodna suradnja, te Širenje svijesti o štetnosti korupcije. Revidirani Akcijski plan sadrži 50 mjera manje od prvotnog Akcijskog plana, ukupno 145 mjera. Manji broj mjera se može objasniti provedenim glavnim izmjenama zakonodavnog okvira i uspostavom institucionalnog okvira, no ujedno i iznimno rijetkim slučajevima razmrvljivanja mjera. Također, revidirani Akcijski plan nije nekonzistentan u smislu definiranja ciljeva, budući su svi ciljevi u njemu ujedno i opći ciljevi Strategije, odnosno sve mjere su podvučene pod te ciljeve.

Unatoč odstranjenju takve nekonzistentnosti, logika povezivanja općih ciljeva Strategije i mjera prvotnog i revidiranog Akcijskog plana nije adekvatna. Naime, s obzirom na izostanak specifičnih ciljeva u Akcijskom planu te povezivanje mjera s općenitim ciljevima, uvelike je

⁴⁶ Izvješće o radu Nacionalnog vijeća za praćenje provedbe Strategije suzbijanja korupcije za razdoblje od 21. svibnja 2008. do 30. svibnja 2009; str.8.-10.

otežana daljnja evaluacija provedbe mjera, budući da se mora procijeniti njihov učinak u ostvarenju široko postavljenih općenitih ciljeva koji se tiču cjelokupnog antikorupcijskog sustava, umjesto usko postavljenih specifičnih ciljeva za pojedino područje antikorupcijske politike. Primjerice, mjeru 'Izmjena Zakona o pravu na pristup informacijama' treba procijeniti u odnosu na to u kojoj mjeri ona doprinosi ostvarenju općeg cilja 'jačanje integriteta, odgovornosti i transparentnosti u radu tijela državne vlasti i s tim u svezi jačanje povjerenja građana u državne institucije', dok bi daleko primjerenije bilo da se procjenjuje koliko ona doprinosi ostvarenju specifičnog cilja 'poboljšanje provedbe prava na pristup informacijama'. Stoga logika povezivanja mjera s općenitim ciljevima, umjesto onim specifičnim onemogućuje kvalitetnu procjenu učinaka samih mjera, u smislu njihova doprinosa ostvarenju tih ciljeva.

Revidirani Akcijski plan nije ispravio manjkavosti prvotnog plana u smislu navođenja jasnih mjerila za procjenu izvršenja mjera, što je bio jedan od prigovora obaju izvješća Nacionalnog vijeća, kao i izvješća EK o napretku RH za 2010. Nadalje, u usporedbi s prvotnim Akcijskim planom, velik nazadak je i odsustvo bilo kakve analize i ocjene stanja za pojedina područja, čime pojedine mjere nije moguće kontekstualizirati niti je moguće prepoznati što se njima konkretno nastoji ostvariti. Ovo je posebice prisutno za ona područja koja nisu direktno povezana s antikorupcijskom politikom, no u kojima je potrebno djelovati s obzirom na prepoznate korupcijske rizike. Primjeri mjera čiji krajnji željeni učinak nije poznat uslijed odsustva analize stanja uključuju donošenje Zakona o sveučilištima, institucionaliziranje studentskih pravobranitelja, donošenje Pravilnika o pogodnostima zatvorenika, izrada Zakona o organizacijama civilnog društva koje djeluju za opće dobro uz provođenja postupka savjetovanja.

U nastavku teksta bavimo se područjima Revidiranog akcijskog plana koja su i inače od primarnog interesa za GONG - područje prava na pristup informacijama, sprječavanje sukoba interesa, te financiranje političkih stranaka. Plan je predviđao provedbu ukupno 19 mjera u ovim područjima. Od njih 19, 7 ih je provedeno u roku i u cijelosti, šest izvan roka, četiri su dijelom provedene, a dvije do kraja 2011. godine nisu bile provedene. Iako je na prvi pogled moguće ocijeniti kako je učinkovitost izvršenja mjera visoka - 68% mjera je ipak provedeno - treba istaknuti manjkavosti u njihovom definiranju, čime se stvara prividna slika uspješnosti provedbe plana, o čemu će više riječi biti u nastavu teksta. Čitateljima skrećemo pažnju na činjenicu da je dinamiku antikorupcijskih napora moguće izravno povezati s dinamikom procesa pristupanja RH Europskoj uniji, što i činimo u analizi.

5.2. Područje financiranja političkih stranaka

U izvješćima EK o napretku RH za 2008. i 2009. ističe se potreba daljnjeg unaprjeđenja područja transparentnosti i neovisnog nadzora nad financiranjem rada političkih stranaka i predizbornih aktivnosti⁴⁷. No, prvotni Akcijski plan i njegove mjere, otkrivaju inertnost Hrvatske na ovom području. Štoviše, mogu se protumačiti kao direktan odraz taktike nedjelovanja, odnosno izostanka političke volje, koji je evidentan i u činjenici da radna skupina u punih 16 mjeseci nije izradila analizu zakonskog okvira financiranja političkih stranaka⁴⁸. S druge strane, u Revidirani akcijski plan, koji je izrađen usporedo s Analizom

⁴⁷ Izvješće o napretku Hrvatske za 2008. godinu (05.studenog 2008.), str. 54.; Izvješće o napretku Hrvatske za 2009. godinu, str. 11. (<http://www.eu-pregovori.hr/>)

⁴⁸ Analiza provedbe i učinkovitosti mjera iz Akcijskog plana uz Strategiju suzbijanja korupcije, str.31. i 32., (<http://www.antikorupcija.hr/lgs.axd?t=16&id=502>)

provedbe mjera, uvrštavaju se dvije nove mjere: izmjena Zakona o financiranju političkih stranaka, te izmjene pratećeg izbornog zakonodavstva. Jedino moguće objašnjenje jest da mjera izmjene Zakona nije uvrštena u prvotni Akcijski plan uslijed odsustva političke volje da se ovo područje kvalitetno normira (vremenski raspon nedjelovanja u cilju izrade analize je indikativan za ovakav zaključak). Uvrštenje ove mjere moguće je objasniti jedino putem negativne ocjene stanja u Izvješću EK o napretku za 2010.

Novi Zakon o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe donesen je početkom 2011., budući da je to bilo jedno od mjerila za zatvaranje Poglavlja 23. Stoga ne čudi da se baš tada pristupilo donošenju zakona, niti da zakon u tako snažnoj mjeri kvalitetnije normira ovo područje.

Što se tiče samog Revidiranog akcijskog plana, on sadrži tri mjere u području financiranja političkih stranaka. Dvije, vezane uz izmjene zakonodavnog okvira⁴⁹ su ostvarene, no izvan zadanog roka (Zakon o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe donesen u veljači 2011., a ne u trećem kvartalu 2010.), a treća mjera⁵⁰ koja se odnosi na dodatnu izobrazbu revizora u području nadzora političkih stranaka možemo smatrati ispunjenom na vrijeme, budući da je novi Zakon unio iznimno snažni nadzor financiranja izborne promidžbe, za čiju je provedbu bilo potrebno koordinirano djelovanje DIP-a, Ureda za državnu reviziju i poslovnih banaka, te usvajanje znanja o novoj nadzornoj strukturi od strane svih uključenih, pa tako i revizora.

Što se tiče samog procesa donošenja novog Zakona, rad oformljene radne skupine, ukazuje da se nije dosljedno poštivao Kodeks savjetovanja sa zainteresiranom javnošću.

U sadržajnom smislu, novi Zakon o financiranju stranaka predstavlja korak naprijed u dosezanju međunarodnih standarda i boljem reguliranju ove problematike. Uvedene su snažnije odredbe i nadzor koji se tiču financiranja predizborne promidžbe, te uspostavljen okvir koji omogućuje provedbu novih normi⁵¹. Ipak, i u njemu postoje područja koja bi se mogla kvalitetnije regulirati, posebice kad je riječ o neovisnom nadzoru i izricanju sankcija u razdoblju prije izbora, a što je ključno kako bi javnost i birači bili upoznati sa strankama, kandidatima i listama koje nemaju transparentno financiranje izborne kampanje. Nadalje, iznimno je slabo normiran odnos, prava i obveze u trokutu agencije koje zakupljuju medijski prostor – političke stranke – mediji. Budući da za medije ne postoje obveze objave cjenika i popusta za oglašavanje političkih stranaka, ostaje otvoren prostor za diskriminaciju nekih izbornih aktera te mogućnost davanja financijske podrške izbornim akterima s kojom javnost i birači nisu upoznati⁵².

Zakon se po prvi put provodio tijekom parlamentarnih izbora 2011, a provedba je pokazala da je Zakonom potrebno jasnije propisati da se svi troškovi i donacije u pretkampanji moraju platiti s posebnog računa, a ne s redovnih računa.

⁴⁹ Akcijski plan uz Strategiju suzbijanja korupcije (revizija); mjera br. 8. (izmjena postojećeg zakona), mjera br. 9. (izmjena pratećeg zakonodavstva), str.8. (<http://www.antikorupcija.hr/Default.aspx?sec=502>)

⁵⁰ Ibid; mjera br. 10., str.8.

⁵¹ Konačni izvještaj o izborima za izbor zastupnika u Hrvatski sabora; GONG; 4.12.2011., str. 15.

⁵² Konačni izvještaj o izborima za izbor zastupnika u Hrvatski sabora; GONG; 4.12.2011., str. 16.

5.3. Područje prava na pristup informacijama

Normiranje područja ostvarenja prava na pristup informacijama dodatan je primjer odsustva političke volje za djelovanjem koje bi imalo za cilj uspostavu zakonodavnog okvira koji omogućuje neometano ostvarenje ovog prava od strane građana kao i uspostavu odgovarajućeg okvira za provedbu zakona. U prvotnom akcijskom planu bila je predviđena analiza odbijenih zahtjeva koja bi imala za cilj izmjene Zakona o tajnosti podataka u svrhu boljeg ostvarenja prava na pristup informacijama. Kako je ranije spomenuto od ovoga se odustalo, budući da je radna skupina zaključila kako analizu odbijenih zahtjeva na pristup informacijama mogu provesti jedino nadležna žalbena tijela pred kojima se može pokrenuti postupak. Iznimno je problematično što je radna skupina usvojila ovako ridikulozan izgovor za nedjelovanje, a još je tragičnije da je on našao svoje mjesto u Analizi provedbe mjera. Osim toga, postoje jasne naznake kako su izvješća o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama Ureda za središnju upravu, odnosno Ministarstva uprave bili netočni i nepotpuni⁵³. Skrivanjem informacija o manjkavostima u sustavu ostvarivanja prava na pristup informacijama putem neadekvatnih izvješća kupljeno je dodatno vrijeme, budući da su mogućnosti za upoznavanje s ovim manjkavostima od strane EU iznimno ograničene.

Dakle, kod prava na pristup informacijama imamo identičnu situaciju onoj koja se tiče financiranja političkih stranaka – Akcijski plan predviđa izradu analize zakona, koja se ne izrađuje, dok revidirani Akcijski plan neovisno o tome predviđa izmjenu zakona. Ponovno, uzrok uvrštavanja mjere izmjene zakona u revidirani Akcijski plan treba tražiti u izvješćima EK o napretku RH za 2008. i 2009. godinu. Dok su problemi u financiranju političkih stranaka postali evidentni zbog sudskih i istražnih postupaka u tijeku te se ticali aktera visoke politike, problemi ostvarivanja prava na pristup informacijama su ostali manje eksponirani i percipirani, u prvom redu, kao problem hrvatske javne i državne uprave. Ovdje treba tražiti objašnjenje zbog čega zakon koji se tiče financiranja političkih stranaka ima daleko manje manjkavosti od izmijenjenog Zakona o pravu na pristup informacijama, usvojenog početkom 2010.

Područje prava na pristup informacijama u revidiranom Akcijskom planu sadrži 10 mjera. Mjera br. 11. predviđa izmjene Zakona o pravu na pristup informacija što je i provedeno u predviđenom roku⁵⁴. Međutim, uspostavljeni zakonski okvir za ostvarenje ustavnog prava na pristup informacijama ima mnoge boljke koje je potrebno hitno sanirati⁵⁵. Na ovom primjeru razmotriti ćemo i primjerenost ovakvog definiranja pojedinih mjera, koje uz izostanak analize stanja onemogućuje procjenu ostvarenja očekivanih učinaka. Naime, revidirani Akcijski plan ne nudi uvid u to što se želi (ako išta) postići izmjenama zakona.

Osnovni problem u postojećem zakonskom rješenju jest pitanje provođenja testa javnog interesa. Naime, zbog kolizije pravnih odredbi Zakona o tajnosti podataka te Zakona o pravu na pristup informacijama, Agencija za zaštitu osobnih podataka (dalje u tekstu: AZOP) nema

⁵³ Članak 'Izvješće AZOP-a dokazuje da su prethodna izvješća o provedbi zakona o pravu na pristup informacijama puna krivih podataka i nepotpuna!', 06. travnja 2011 (<http://www.gong.hr/news.aspx?newsID=3564&pageID=124>)

⁵⁴ Potrebno je istaknuti i odluku Ustavnog suda iz ožujka 2011., kojom navedeni zakon prestaje važiti budući da nije izglasan kvalificiranom većinom, no već u lipnju, isti zakon, izglasan kvalificiranom većinom ponovno stupa na snagu.

⁵⁵ Treba reći i da je radna skupina za izmjene Zakona preporučila uvođenje neovisno povjerenika za informacije, no Vlada je taj prijedlog odbacila.

zakonsku osnovu za provođenje testa javnog interesa u slučajevima kada tijelo javne vlasti neku informaciju klasificira bilo kojim stupnjem tajnosti ili je proglasi poslovnom tajnom. Ovdje je bitno istaknuti kako osim što AZOP ne može utvrđivati eventualne zloupotrebe proglašavanja pojedinih informacija tajnom, ni samim Zakonom o tajnosti podataka nije u adekvatnoj mjeri predviđen kontrolni mehanizam i nadzor nad ovim postupcima⁵⁶. U slučajevima odbijanja davanja informacija koje su proglašene tajnima, moguće je jedino pokrenuti spor pred upravnim sudom koji ima obvezu provedbe testa javnog interesa. No, upravni sud, u postupcima pokrenutim zbog ostvarenja prava na pristup informacijama koje su proglašene tajnom do sada niti jednom nije proveo test javnog interesa. Podnositelju zahtjeva ostaje da svoje ustavno pravo pokuša ostvariti pred Ustavnim sudom. Analiza žalbene procedura stoga upućuje na zaključak da je zaštita ustavnog prava na pristup informacijama, u slučajevima kada se radi o klasificiranim podacima ili onima označenima poslovnom tajnom na niskoj razini.

Mjera br. 12., koja predviđa dostavu od strane službenika za informiranje tromjesečnih izvješća o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama nije izvršena. Ovdje je bitno istaknuti kako tijela javne vlasti, ne samo da nisu izvršile dodatnu mjeru iz revidiranog Akcijskog plana o kvartalnom podnošenju izvješća, već je alarmantan broj tijela javne vlasti koji nije ispunio ni minimume izvještavanja koji su propisani zakonom. Naime, prema AZOP-ovom Godišnjem izvješću o provedbi ZPPI-a za 2011. godinu, manje od polovine tijela javne vlasti je dostavilo izvješća o provedbi zakona⁵⁷.

Provedba projekta 'Usklađivanje i objava sudskih praksi' je mjera, koju možemo smatrati provedenom budući da se projektne aktivnosti provode, no njeni učinci još nisu ostvareni. Naime, potrebno je uspostaviti novi sustav pregleda sudskih odluka, što i jest jedna od projektnih aktivnosti. Drugim riječima, ova se mjera može smatrati provedenom, iako ona predstavlja primjer loše definirane mjere - kreira se mjera za koju se zna da će biti ispunjena, umjesto da se kreira mjera usmjerena na poželjne antikorupcijske učinke.

Mjere pod rednim brojevima 15.-20. spadaju u područje proaktivne objave podataka. Međutim, u svim strateškim dokumentima izostaje jasna argumentacija o pravu na pristup informacijama i proaktivnoj objavi podataka kao jednom od glavnih antikorupcijskih alata. Stoga se niti ne specificira kako je proaktivna objava podataka poželjan način rada koji bi trebao obuhvatiti sva tijela javne vlasti. U skladu s time, premda se u strateškim antikorupcijskim dokumentima jasno prepoznaju rizici u svim slučajevima gdje se raspolaže javnim sredstvima, oni ne predviđaju sustavnu objavu podataka u svim slučajevima dodjele državnih sredstava (državne potpore, oprost dugova, javna nabava...).

Mjera sustavne informatizacije postupka dodjele financijskih potpora projektima i programima OCD iz proračuna i jedinstvena bazu podataka o dodijeljenim potporama se provodi. Naime, Ured za udruge Vlade RH objavljuje godišnje izvještaje o dodjeli financijskih sredstava iz proračuna, a postoji i Internet baza podataka o dodijeljenim sredstvima, koja doduše zasad obuhvaća jedino nacionalnu razinu vlasti.

⁵⁶ Ostvarenje prava na pristup informacijama u institucionalnoj kulturi tajnosti: oksimoron ili mogućnost?, Analiza pravnog i implementacijskog okvira te prakse u ostvarenju prava na informaciju u Hrvatskoj s preporukama za unaprjeđenje (u pripremi)

⁵⁷ Izvješće o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama za 2010. godinu, graf 1, str.115. (http://www.azop.hr/download.aspx?f=dokumenti/Clanci/IZVJESCE_ZPPI-2011.pdf)

5.4. Područje sprječavanja sukoba interesa

Područje sprječavanje sukoba interesa u revidiranom Akcijskom planu sadrži 7 mjera. Prva mjera je provedba Zakona o sprečavanju sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti. Neuređenost pravnog okvira te odsustvo implementacije postojećih zakonskih rješenja glavne su odlike politike sprječavanja sukoba interesa u Republici Hrvatskoj. Kao i u slučaju, područja financiranja stranaka, te prava na pristup informacijama, ponovno imamo situaciju da se donosi novi zakon iako to nije predviđeno revidiranim Akcijskim planom, no uz jednu manju razliku. U ovom slučaju revidirani Akcijski plan je barem predviđao dvije izmjene tada važećeg zakona (u smjeru odabira članova nadzornih odbora putem natječaja i uključenje članova Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave u listu dužnosnika koji podnose imovinske kartice). Uzrok nepristupanju *običnih* izmjena, već donošenju novog zakona ponovno možemo tražiti u ocjenama ovog područja od strane EU.

Premda se u dijelovima izvješća koji se odnose na antikorupcijsku politiku vidi i prepoznaje ukupan napredak (u izvješćima EK za 2008. i 2009. navodi se 'određeni napredak', a u 2010. se tvrdi kako je učinjen 'dobar napredak'⁵⁸), područje sprječavanja sukoba interesa je s druge strane iznimno slabo ocijenjeno (tako se u izvješću EK za 2010. za ovo područje prepoznaje samo 'određeni napredak'⁵⁹). Usvajanjem novog zakona vjerojatno se nastojalo poslati političku poruku o brizi za ovo područje, no donošenje zakona (a ne zakonskih izmjena) je primjerenije i s obzirom na to da su promjenama trebala biti obuhvaćena i mjerila za zatvaranje Poglavlja 23 koja se tiču sprječavanja sukoba interesa. Dakle, ponovno se mimo revidiranog Akcijskog plana, a zbog mjerila za zatvaranje Poglavlja 23 uvode izmjene vezane uz sankcije i ovlasti Povjerenstva. Drugim riječima, i ova je izmjena posljedica pritiska *izvana*.

Iako je Zakon donesen, provedba njegovih ključnih dijelova još nije započela, budući da članovi Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa još uvijek nisu izabrani. Stoga je nemoguće procijeniti učinkovitost novog zakonskog okvira za sprečavanje sukoba interesa, No, već sada je moguće ustvrditi kako je potrebno osigurati neovisnost i samostalnost Povjerenstva. Za početak je potrebno istaknuti kako postojeći zakonodavni okvir ne garantira, a u svakom slučaju ne doprinosi, neovisnosti i samostalnosti rada Povjerenstva. Naime, predsjednika i članove Povjerenstva bira Hrvatski sabor većinom glasova svih zastupnika tajnim glasanjem, na temelju lista kandidata koju sastavlja Odbor za izbor, imenovanje i upravne poslove Hrvatskog sabora. Kako bi se doprinijelo neovisnosti i samostalnosti Povjerenstva, potrebno je propisati izbor njegovih članova 2/3 većinom svih zastupnika. Na taj bi se način postigao i određeni stupanj konsenzusa političkih stranaka prilikom izbora, te izbjeglo stranačko manipuliranje radom Povjerenstva, koje je pak, medijskim eksponiranjem doprinijelo većoj razini nepovjerenja javnosti u institucije vlasti, umjesto željenog suprotnog učinka⁶⁰.

Osim toga, potrebno je istaknuti da su nužne i izmjene zakona u vidu, kako proširenja popisa tijela javne vlasti na koje se Zakon odnosi, tako i proširenjem obuhvata Zakona s isključivo

⁵⁸ Izvješće o napretku Hrvatske za 2008. godinu (05. studenog 2008.), str.9.; Izvješće o napretku Hrvatske za 2009. godinu (14. listopada 2009.), str. 10.; Izvješće o napretku Hrvatske za 2010. godinu (09. studenog 2010.), str.9. (<http://www.eu-pregovori.hr/>)

⁵⁹ Izvješće o napretku Hrvatske za 2010. godinu (09. studenog 2010.), str.9. (<http://www.eu-pregovori.hr/>)

⁶⁰ Zajedničko mišljenje hrvatskih organizacija civilnoga društva o spremnosti Republike Hrvatske na zatvaranje pregovora u 23. poglavlju - Pravosuđe i temeljna ljudska prava, 24. svibnja 2011, str. 8.

(<http://www.gong.hr/news.aspx?NewsID=3756&PageID=228>)

političkih dužnosnika i na rukovodeće službenike u tijelima javne vlasti. Ovo je naročito bitno, budući da je sprečavanje sukoba interesa rukovodećih državnih službenika zasad regulirano jedino putem Etičkog kodeksa državnih službenika⁶¹. Ovo je naročito bitno s obzirom na rukovodeće osoblje ustanova koje raspolažu sa značajnim resursima od općeg interesa⁶² ili svojim regulatornim odlukama sa snagom pozitivnih propisa snažno mogu promijeniti odnose u pojedinom granama gospodarstva⁶³.

Budući da Povjerenstvo za sprečavanje sukoba interesa još uvijek nije izabrano, mjeru br. 1. u najboljem slučaju možemo označiti kao djelomično izvršenu.

U cilju unaprjeđivanja pravnog i institucionalnog okvira za učinkovito i sustavno suzbijanje korupcije predviđeno je osamostaljenje stručne službe Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa putem donošenja Pravilnika o unutarnjem ustrojstvu Ureda Povjerenstva, što je i učinjeno u rujnu 2009.⁶⁴ U okviru istog cilja postavljena je i mjera br.3. - Obveza obavještanja o imovinskom stanju, izvorima i načinu stjecanja imovine za članove Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave putem izmjene Zakona o sprečavanju sukoba interesa. Ova mjera trebala se provesti u II. kvartalu 2010., no to je učinjeno tek u veljači 2011. Dakle, mjera je provedena, ali izvan roka.

Mjera br. 4. je donošenje nacrtu odluke o smjernicama za izradu pravilnika o osnivanju i radu povjerenstva, stručnih i radnih skupina koja imenuju tijela državne uprave. Mjera je kao takva provedena, no s kašnjenjem - umjesto u drugom kvartalu 2010., smjernice su donesene tek u rujnu 2011. Ovdje potrebno istaknuti da ovo nije jedina mjera koja ima za cilj stvaranje nacrtu nekog dokumenta (odluka, propis, itd.). Iznimno je problematično ovakav tip mjera uvrštavati u akcijske planove budući nacrti nemaju nikakve učinke. Eventualni učinci mogu biti vidljivi tek njihovim stupanjem na snagu.

Propis kojim će se regulirati lobiranje nije donesen, iako je rok bio IV. kvartal 2010., dok su zakonske izmjene koje propisuju odabir članova nadzornih odbora trgovačkih društava putem javnog natječaja donesene no, opet izvan roka - umjesto izmjena zakona u I. kvartalu 2010, novi je Zakon donesen u veljači 2011.

5.5. Područje kaznenog progona i sankcioniranja korupcije

Područje kaznenog progona i sankcioniranja korupcije je drugačije od prethodno obrađenih područja, budući da veliku ulogu u provedbi mjera ima samostalna, pravosudna grana vlasti. Doduše, ne samo u provedbi mjera već u ostvarenju glavnih očekivanja u ovom području. Mjere kojima je MUP nositelj su se provodile relativno sporo, no istovremeno je nedostajala kritika od strane u EU koja se u svojim analizama usredotočila na pozitivne inkrementalne pomake.

U prvotnom akcijskom planu predviđeno je osnivanje Policijskog nacionalnog ureda za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta formiranje (dalje u tekstu: PNUSKOK), njegovo kapacitiranje i kadrovsko popunjavanje, te jačanje kapaciteta policijskih uprava u

⁶¹ NN 40/11

⁶² poput primjerice Agencije za plaćanja u poljoprivredi, ribarstvu i ruralnom razvoju, ili Fonda za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost razvoj

⁶³ poput primjerice Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja, Hrvatske agencija za poštu i elektroničko komuniciranje, Hrvatske agencija za nadzor financijskih usluga

⁶⁴ NN br. 123/09

županijama. Do početka 2010. godine izvršena je mjera izmjene Uredbe o unutarnjem ustrojstvu MUP-a, kojom je PNUSKOK osnovan, no u Analizi provedbe mjera se navodi kako o daljnjim izmjenama Uredbe ovisi daljnje kapacitiranje PNUSKOK-a. PNUSKOK je osnovan u veljači 2009., a regionalni uredi u rujnu iste godine. Kadrovsko popunjavanje PNUSKOK-a nije izvršeno do početka 2010., odnosno izrade Analize provedbe mjera. Budući da nije izvršeno kadrovsko popunjavanje PNUSKOK-a, nije bilo moguće provesti niti mjeru jačanja kapaciteta policije u županijskim policijskim upravama. Stoga se mjere kadrovskog popunjavanja PNUSKOK-a i jačanja kapaciteta županijskih policijskih uprava nalaze i u Revidiranom akcijskom planu. Izvješće EK o napretku RH za 2010. podneseno u rujnu izvještava kako je broj zaposlenih u PNUSKOK-u povećan na 82, dok tek izvješće EK iz 2011. godine potvrđuje potpunu kadrovsku popunjenost ureda.

Utjecaj kritika sadržan u izvješćima EK o napretku na sam sadržaj antikorupcijske politike u području kaznenog progona je manji nego u drugim područjima, no još uvijek prisutan. Tako se npr. u izvješću o napretku iz 2009. spominje potreba kapacitiranja PNUSKOK-a i USKOK-a u cilju razvijanja vještina financijske ekspertize, te pojačavanja suradnje s drugim tijelima po ovom pitanju. U revidiranom Akcijskom planu se pojavljuje mjera koja predviđa da Ured za sprečavanje pranja novca vrši analitičku obradu sumnjivih transakcija temeljem obrazloženog pisanog prijedloga DORH-a i MUP-a. Nije poznato proizlazi li ova mjera iz kritika prisutnih u izvješću ili iz samostalno provedene analize stanja nositelja mjera.

Ako proces pristupanja i nije imao snažan utjecaj na sadržaj izmjena i prilagodbe antikorupcijske politike u ovom području, svakako jest na dinamiku kaznenog progona i sankcioniranja korupcije. Naime, učinkovito sankcioniranje korupcije u visokoj politici jedno je od ponavljajućih zahtjeva od strane EU, prisutno u svim dokumentima koji analiziraju napredak RH. Tako se u izvješću EK za 2008. ističe da je korupcija sveprisutna u Hrvatskoj, no izriekom se dodatno navode i područja lokalne razine vlasti, javne nabave i pravosuđa⁶⁵. Unatoč isključivo pozitivnim ocjenama rada USKOK-a, u izvješću EK iz 2009. po prvi put se direktno ističe kako je istraživanje korupcije u visokoj politici ograničeno, a sankcioniranje usporeno iz političkih razloga. U nastavku se dodatno još jednom implicira sumnja u neprimjerene veze državnog odvjetništva i vrha politike, budući su neke optužnice ocijenjene kao iznimno ograničene i neambiciozne⁶⁶. Također Nacionalno vijeće u svom drugom izvješću ističe postojanost sumnje u političke pritiske na policiju, državno odvjetništvo i sudstvo u korupcijskim predmetima koji se tiču visoke politike⁶⁷. I organizacije civilnog društva su u svom izvještaju o spremnosti RH na zatvaranje Poglavlja 23 istaknule selektivnost istražnih i kaznenih postupaka⁶⁸.

Budući da je EK ocijenila kako je korupcija raširena u pravosuđu, te da državno odvjetništvo nije slobodno u istragama i progону korupcije u visokoj politici zbog političkih pritisaka, jasno je zašto je jedan od uvjeta koje će RH morati ispuniti do pristupanja EU ne samo provođenje

⁶⁵ Izvješće o napretku Hrvatske za 2008. godinu (05. studenog 2008.), str. 57. (<http://www.eu-pregovori.hr/>)

⁶⁶ Izvješće o napretku Hrvatske za 2009. godinu (14. listopada 2009.), str. 61. (<http://www.eu-pregovori.hr/>)

⁶⁷ Izvješće o radu Nacionalnog vijeća za praćenje provedbe Strategije suzbijanja korupcije za razdoblje od 01. lipnja 2009. do 30. lipnja 2010., str. 11. (<http://www.sabor.hr/Default.aspx?sec=2400>)

⁶⁸ Zajedničko mišljenje hrvatskih organizacija civilnoga društva o spremnosti Republike Hrvatske na zatvaranje pregovora u 23. poglavlju - Pravosuđe i temeljna ljudska prava (16. veljače 2011), str. 7. (http://kucaljudskihprava.hr/system/attachment/file/2/20110216_Zajednicko_misljenje_hrvatskih_oca_o_Poglavlju_23.pdf)

istraga i podizanje optužnica, već i donošenje optužujućih presuda, kao dokaz funkcioniranja cijelog sustava progona i sankcioniranja korupcije⁶⁹.

Prvi snažniji pomaci u procesuiranju korupcije u visokoj politici dogodili su se u 2009. i 2010, podizanjem optužnice protiv ministara Rončevića i Polančeca. Najznačajniji iskorak dogodio se podizanjem optužnica protiv bivšeg predsjednika Vlade RH Sanadera, no ritam podizanja optužnica otkriva kako su se istražne radnje intenzivirale nakon njegova odlaska s mjesta predsjednika Vlade, ili barem neposredno prije toga. Budući je Sanader bio predsjednik Vlade RH, svi postupci protiv njega predstavljaju ultimativni dokaz učinkovitog sankcioniranja korupcije u vrhu politike, a podizanjem ukupno 4 optužnice protiv njega se dodatno osnažuje ovakva percepcija. Stoga, ne čudi taktika DORH-a u kojoj se prikupljanje dokaza protiv Sanadera stavilo ispred strogog sankcioniranja svih ostalih sudionika krimogenih aktivnosti.

Utjecaj EU na provedbu antikorupcijske politike vidljiv je i u produciranju izvješća od strane Vlade RH neposredno pred ciljani datum zaključenja pregovora. Naime, RH je kreirala dva izvješća o ispunjavanju mjerila za zatvaranje Poglavlja 23⁷⁰, u kojima su taksativno navedeni pojedini postupci u tijeku, kao i faze u kojima se nalaze. Konačno, s ciljem zaključenja pregovora u ovom poglavlju, u svibnju 2011. dostavljeno je cjelokupno izvješće o naprecima ostvarenima u ovom području, u vremenskom rasponu od posljednjih nekoliko godina.

Intenziviranje kaznenog progona i sankcioniranja korupcije se neumitno poklapa s pojačavanjem napora da se pristupi zaključenju pregovora s EU. Iako nije moguće s nedvosmislenom sigurnošću baziranom na dokazima ustanoviti utjecaj vrha politike na selektivni pristup u sankcioniranju korupcije kao i na unaprjeđenje učinkovitosti ovog procesa, u prilog ovoj tezi ide sama analiza stanja od strane EU (opetovani zahtjevi za pojačavanjem napora u cilju osiguranja neovisnosti i samostalnosti sudaca, državnih odvjetnika i policije⁷¹), ali i hrvatskih organizacija civilnog društva koja izriču duboku sumnju na postojanost neprimjerenih odnosa na relaciji vrh politike – policija – državno odvjetništvo – pravosuđe⁷².

5.6. Područje pravosuđa

Pitanje neovisnosti pravosudnog sustava od utjecaja politike ključno je pitanje hrvatske antikorupcijske politike te, kako je rečeno u prethodnom poglavlju, jedan od glavnih razloga što se i osuđujuće presude za korupciju postavljaju kao uvjet za zaključenje pregovora u

⁶⁹ Izvješće o napretku Hrvatske za 2011. godinu (12. listopada 2011.), str. 50.

(http://www.mvep.hr/ei/download/2012/01/05/111012_Izvjescje_o_napretku_2011_FINAL.pdf); Mjerila za zatvaranje pregovora u Poglavlju 23 (neobjavljeno)

⁷⁰ Prvo izvješće Vlade Republike Hrvatske o ispunjavanju mjerila za zatvaranje Poglavlja 23 – Pravosuđe i temeljna prava, slijedom Privremenog izvješća Europske komisije od 2. ožujka 2011. godine (<http://www.vlada.hr/hr/content/download/163223/2383348/file/120-01.pdf>);

Drugo izvješće Vlade Republike Hrvatske o ispunjavanju mjerila za zatvaranje Poglavlja 23 – Pravosuđe i temeljna prava, slijedom Privremenog izvješća Europske komisije od 2. ožujka 2011. godine (http://www.vlada.hr/hr/content/download/164537/2402765/file/124_3.pdf)

⁷¹ Izvješće o napretku Hrvatske za 2008. godinu (05. studenog 2008), str. 51., 52., 56.; Izvješće o napretku Hrvatske za 2009. godinu (14. listopada 2009.), str. 10. i 61. (<http://www.eu-pregovori.hr/>)

⁷² Zajedničko mišljenje hrvatskih organizacija civilnoga društva o spremnosti Republike Hrvatske na zatvaranje pregovora u 23. poglavlju - Pravosuđe i temeljna ljudska prava, 16. veljače 2011, str. 7. (http://kucaljudskihprava.hr/system/attachment/file/2/20110216_Zajednicko_misljenje_hrvatskih_ocr-a_o_Poglavlju_23.pdf)

Poglavlju 23. Dok su snažne kritike prisutne u svim izvješćima EK o napretku RH, ovaj problem nije identificiran u analizi stanja niti su predviđene mjere akcijskim planovima. Ponovno, glavne promjene u ovom području možemo direktno povezati sa spomenutim kritikama.

U analizi ostvarenih pomaka u području pravosuđa, fokus će u prvom redu biti na neovisnosti i samostalnosti pravosuđa u odnosu na izvršnu vlast (prije svega na postupak odabira članova glavnih pravosudnih tijela), te potrebu uspostave transparentnog postupka imenovanja sudaca, utemeljenom na objektivnim kriterijima.

Analizom stanja u prvotnom Akcijskom planu ne spominju se manjkavosti u postupku odabira sudačkih i državnoodvjetničkih vježbenika, no ističe se kako će se putem novog Zakona o vježbeništvu i pravosudnom ispitu uvesti objektivni i transparentni kriteriji. Ove izmjene zakona su pretočene u konkretnu mjeru⁷³, koja je i provedena. U samoj Analizi provedbe mjera ističe se kako je mjera ostvarila postignuti cilj, stoga ne čudi da u Revidiranom akcijskom planu nijedna mjera nije posvećena daljnjem razvijanju objektivnosti i transparentnosti kriterija, ne samo za postupak imenovanja vježbenika, već i ostale postupke koji se odvijaju unutar pravosudnog sustava.

Unatoč ovome, dakle, mimo predviđenih aktivnosti revidiranog Akcijskog plana, u nadolazećem razdoblju dolazi do daljnjeg unaprjeđenja što se ponovno može dovesti u izravnu vezu s ocjenama za ovo područje prisutnima u izvješću o napretku RH. Tako izvješće EK o napretku za 2009. konstatira da se unatoč izmjenama nije osigurana transparentnost i primjena jedinstvenih i objektivnih kriterija⁷⁴. U izvješću EK za 2010. godinu kritizira se nepostojanje jasnijih kriterija za provedbu usmenog ispita u postupcima imenovanja sudaca i državnih odvjetnika i nedostatak pravila o provedbi⁷⁵. Već do idućeg izvješća uvode se promjene koje se pozitivno komentiraju, budući da su uvedene detaljne procedure za usmene i pismene ispite koje će provoditi Državnoodvjetničko vijeće i Sudbeno vijeće.

Kao dva najveća problema u neovisnosti pravosuđa u izvješću EK iz 2009. navodi se postupak izbora članova Državnog sudbenog vijeća i Državnoodvjetničkog vijeća, te procedura preliminarnih intervjua kandidata za mjesta predsjednika sudova koje provodi Ministar pravosuđa⁷⁶. Nekoliko mjeseci nakon izvješća kreće se s izmjenama Ustava RH, koje su i prema riječima predsjednice Vlade Kosor uvjetovane u prvom redu procesom pristupanja EU⁷⁷. Ustavnim promjenama mijenja se način izbora Državnog sudbenog vijeća i Državnoodvjetničkog vijeća, te se ovlasti imenovanja predsjednika sudova prebacuju s Ministarstva pravosuđa na Državno sudbeno vijeće, o čemu EU daje pozitivnu ocjenu u izvješću EK o napretku za 2010⁷⁸.

Žurnost pristupanju izmjenama u dvama područjima treba tražiti u postavljenim mjerilima za zatvaranje Poglavlja 23. Naime, u okviru mjerila 'Jačanje neovisnosti, odgovornosti, nepristranosti i profesionalnosti pravosuđa', traži se reforma i jačanje DSV-a i DOV-a, ali i

⁷³ Akcijski plan uz Strategiju suzbijanja korupcije, mjera br. 111. (<http://www.antikorupcija.hr/Default.aspx?sec=502>)

⁷⁴ Izvješće o napretku Hrvatske za 2009. godinu (14. listopada 2009.), str.9. (<http://www.eu-pregovori.hr/>)

⁷⁵ Izvješće o napretku Hrvatske za 2010. godinu (09. studenog 2010.), str.47. (<http://www.eu-pregovori.hr/>)

⁷⁶ Izvješće o napretku Hrvatske za 2009. godinu (14. listopada 2009.), str.58. (<http://www.eu-pregovori.hr/>)

⁷⁷ www.nacional.hr: članak "Kosor: Nemamo vremena za čekanje oko promjena Ustava RH" (11.10.2009.)

⁷⁸ Izvješće o napretku Hrvatske za 2010. godinu (09. studenog 2010.), str.8. (<http://www.eu-pregovori.hr/>)

jasni dokazi o imenovanju sudaca prema transparentno i objektivno uspostavljenim kriterijima. Privremeno izvješće o napretku sastavljeno u ožujku 2011. ističe kako je sustav uspostavljen, no njegovo funkcioniranje tek treba vidjeti u praksi budući da su članovi ovih dvaju pravosudnih tijela tada bili tek nedavno imenovani⁷⁹.

U oba Akcijska plana postoji mjera 'Nadzor nad radom državnih odvjetništava i ocjenjivanje rada'⁸⁰ za čije je izvršenje odgovoran sam DORH. Tako definirana mjera otkriva da u tom trenutku nije postojao nadzor nad radom DORH-a. Minimalan izvanjski nadzor nad radom DORH-a se ostvaruje jedino uvidom u godišnje izvješće koje se predstavlja Hrvatskom saboru, dok su većina mehanizama kontrole unutarnji. Ovo smatramo iznimno problematičnim budući da još uvijek nisu odstranjenje sumnje u razloge smanjene aktivnosti i učinkovitosti DORH-a u pojedinim vremenskim periodima ili sumnje u daljnju selektivnost u djelovanju, te nadalje zbog činjenice da novi Zakon o kaznenom postupku dodjeljuje DORH-u snažne ovlasti izmjenama istražnog postupka, ali ponajviše zbog načela da bi svako tijelo unutar državnog sustava (pogotovo ona s velikim ovlastima) trebalo biti pod nekim tipom neovisnog, izvanjskog nadzora. Nadzor bi u ovom slučaju povećao ugled DORH-a u javnosti putem odstranjenja spomenutih sumnji u slučaju nepronaska pogreški, nepravilnosti ili manjkavosti u radu, dok bi njihovo otkrivanje unaprijedilo područje kaznenog progona i sankcioniranja korupcije. Unaprijed se predlaže razrada nekoliko opcija koje bi se u međusobnoj usporedbi detaljno analizirale. Također, s obzirom na osjetljivost područja koje se normira, sve ponuđene opcije moraju očuvati samostalnost i neovisnost rada DORH-a, dok je pri odabiru krajnje opcije potrebno osigurati politički konsenzus.

Kako je analiza pokazala, ključni strateški antikorupcijski dokumenti gubili su na svojoj (ionako malenoj) važnosti približavanjem zaključenju pregovora. Ovo je naročito vidljivo iz dvaju izvješća Vlade o ispunjavanju mjerila za zatvaranje Poglavlja 23, a koja se odnose na Privremeno izvješće iz ožujka 2011. Naime, upravo ovi dokumenti, navođenjem aktivnosti koje će se odraditi u pojedinim područjima do zaključenja pregovora preuzimaju ulogu antikorupcijskih akcijskih planova s konkretnim mjerama. Konačno, budući da sadrže i popis provedenih aktivnosti s analizom njihovih učinaka, oni ispunjavaju ulogu koju je u prethodnom razdoblju imala Analiza provedbe mjera.

⁷⁹ Privremeno Izvješće Europske komisije o reformama u Hrvatskoj u području pravosuđa i temeljnih prava (Poglavlje 23) ožujak 2011., CBM 6, str.5.

(http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/hp/interim_report_hr_ch23_en.pdf)

⁸⁰ Akcijski plan uz Strategiju suzbijanja korupcije, mjera br. 124.; Akcijski plan uz Strategiju suzbijanja korupcije (revizija), mjera br. 88. (<http://www.antikorupcija.hr/Default.aspx?sec=502>)

6. ZAKLJUČAK

Ova analiza pokazala je kako se ključne promjene u antikorupcijskoj politici koje se direktno tiču visoke politike događaju u najkasnijem mogućem trenutku. U svega nekoliko mjeseci koje prethode zaključenju pregovora RH i EU stupa na snagu Zakon o pravu na pristup informacijama, Zakon o sprječavanju sukoba interesa, Zakon o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe, te se donose posljednje promjene Ustava. Dodatno, intenzivira se kazneni progon i sankcioniranje korupcije u vrhu politike. Čini se da su članice i tijela Europske unije do neke mjere bili spremne na kompromise u zaključenju pregovora, s obzirom na delikatnu situaciju u izrazito politički nestabilnoj regiji te potrebu da europski put Hrvatske posluži kao svijetli primjer. S druge strane, postojao je i pojačan oprez od strane pojedinih članica uslijed negativnih i neočekivanih posljedica ubrzanja šestog, bugarsko-rumunjskog proširenja.

U takvom kontekstu, antikorupcijsku politiku možemo smatrati uspješnom ukoliko ju shvatimo kao ispunjenje očekivanja postavljenih izvana, a vezanih uz suzbijanje korupcije i osiguranje vladavine prava u okviru pristupnog procesa. S druge strane, ukoliko njenu uspješnost procjenjujemo s obzirom na to u kojoj mjeri ona samostalno djeluje u cilju učinkovitog nošenja s jednim od najvećih problema hrvatskog društvenog i političkog sustava kroz prepoznavanje i odstranjenje korupcije i korupcijskih rizika, ocjena je daleko lošija.

Analiza promjena koje su vodile unaprjeđenju antikorupcijske politike ukazuju na to da su se one gotovo refleksno svele na ispunjavanje kriterija postavljenih pred RH od strane EU, te da ni u kom slučaju nisu rezultat reformi sustava pokrenutih internaliziranim vrijednostima i stvarnom političkom voljom da se djeluje u cilju suzbijanja korupcije u svim njenim pojavnostima. Izostanak jasne analize stanja koja bi uokvirila koordinirano djelovanje na ovom području najjasniji je pokazatelj. Dok se na prvi pogled čini logičnim da se antikorupcijska politika prilagođava zahtjevima EU, ostaje iznimno problematičnim ukoliko se ona bazira isključivo (ili uglavnom) na tome.

U ovom smislu, budućnost antikorupcijske politike je neizvjesna, baš kao i nepovratnost i održivost provedenih promjena. Osim iznimno velikog problema izostanka istinske političke volje za djelovanjem u ovom području, oslanjanjem na analize stanja i preporuke sadržane u kritikama EU, propuštena je prilika za razvoj vlastitih kapaciteta za prepoznavanje korupcijskih rizika u pojedinim područjima, te razmatranje samostalno kreiranih *policy* opcija.

Naime, kako se unaprjeđuje antikorupcijska politika, unaprjeđuju se i same koruptivne djelatnosti koje ju nastoje zaobići. U tom smislu, antikorupcijsku politiku treba gledati kao kontinuirani proces koji uvijek iznova treba prepoznavati nove korupcijske rizike, te konstantno kreirati kvalitetna i učinkovita rješenja za njihovo odstranjenje. Analiza unaprjeđenja antikorupcijske politike je detektirala iznimno slabe kapacitete za ovakvo djelovanje, što dovodi u pitanje održivost i nepovratnost ostvarenih pomaka.

Preporuke su stoga usmjerene na glavne nalaze o manjkavostima ključnih strateških dokumenata, koje bi, ukoliko se usvoje pri razvoju novih verzija dokumenata doprinijeli razvijanju iznimno potrebnih kapaciteta. Dodatno, budući su u tijeku izmjene ZPPI, te izbornog zakonodavstva nudimo i preporuke za izmjene u ovim područjima koje mogu doprinijeti poboljšanju provedbe antikorupcijske politike. Preporuke se nude i za područje sprječavanja sukoba interesa, za koje su detektirane (a u ovom izvješću i izložene) brojne manjkavosti, te također jedna preporuka vezana uz DORH.

7. PREPORUKE

Procesi donošenja odluka o antikorupcijskoj politici

1. Izrada nove Strategije suzbijanja korupcije
2. Prilikom izrade nove Strategije iznimnu pažnju posvetiti **analizi stanja** u pojedinim područjima koja u prvom redu treba biti **usmjerena na detektirane probleme i korupcijske rizike**, a ne na ostvarene uspjehe. S obzirom na manjkavost kapaciteta, najjednostavniji način za unaprjeđenje analize stanja bilo bi **uključivanje zainteresirane javnosti** u postupak izrade nove Strategije, što je inače i predviđeno **Kodeksom savjetovanja** sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja i provedbe zakona, drugih propisa i akata.
3. Strategija treba biti osmišljena kao dokument koji će uokviriti antikorupcijske napore za **jasno određen višegodišnji period**, na razini općih ciljeva. Strategiju bi trebao pratiti Akcijski plan s jasno definiranim **specifičnim ciljevima** i mjerama koje doprinose ostvarenju tih specifičnih ciljeva.
4. Analiza provedbe i učinaka provedbe mjera u odnosu na specifične ciljeve treba se provoditi redovito, barem jednom godišnje i to putem jasno određenih mjerljivih pokazatelja napretka. Snažniju ulogu u analizi učinaka izvršenih mjera trebalo bi imati Nacionalno vijeće, a na osnovu izvještaja o provedbi koje mu dostavlja Vladino Povjerenstvo, te uz korištenje drugih izvora (npr. izvještaji OCD-a).
5. Temeljem analize provedbe i učinaka mjera treba pristupati **redovitim revizijama akcijskog plana koje vladino Povjerenstvo mora poštivati**.
6. **Mjere akcijskih planova podvoditi pod specifične, a ne pod opće ciljeve**, kako bi analiza ispunjenja ciljeva kroz provedene mjere bila moguća. Iz akcijskih planova treba izbaciti **besmislene mjere, poput** provedbe postojećih zakona ili projekata u tijeku, kao i **mjere za koje je očito da ne postižu nikakve antikorupcijske učinke**, poput izrade nacрта dokumenata (zakona, odluka, podzakonskih akata, i sl.)

Pravo na pristup informacijama

7. U antikorupcijskoj strategiji jasno afirmirati **pravo na pristup informacijama i proaktivnu objavu informacija kao učinkovite antikorupcijske alate**.
8. U antikorupcijsku strategiju uvesti **sustavnu proaktivnu objavu podataka kao načelo rada svih tijela javne vlasti**, s detektiranjem prioriternih područja (tijela javne vlasti koje raspolažu s državnom imovinom i resursima i/ili dodjeljuju sredstva iz državnog proračuna)
9. **Temeljita izmjena Zakona o pravu na pristup informacijama** kojom bi se odstranile sve poteškoće detektirane u izvješćima o provedbi ZPPI-a GONG-a i AZOP-a:
 - poboljšanje okvira za ostvarenje prava na pristup klasificiranim informacijama i poslovnim tajnama;
 - osiguranje adekvatnog sustava test javnog interesa;
 - uvođenje učinkovitih sankcija za kršenje odredbi ZPPI-a kroz proširenje ovlasti nadležnog tijela za provedbu ZPPI (AZOP-a ili povjerenika za informiranje);
 - usklađivanje Zakona o tajnosti podataka sa ZPPI

Financiranje političkih stranaka

10. Izmjene Zakona o financiranju političkih aktivnosti i predizborne promidžbe kako bi se osigurala **transparentnost zakupa medijskog prostora**:

- uvođenje obveze medija da objave cjenike oglašavanja tokom predizborne kampanje, ostvarene popuste po vrsti i trajanju oglašavanja, iznose zaprimljene od političkih aktera, minutažu i vrijeme oglasa svakog izbornog aktera
- izvještaji izbornih aktera trebali bi imati detaljno razrađenu stavku troškova i trajanja oglašavanja: troškovi oglašavanja na televiziji, radiju, tisku, Internetu uz vremensko trajanje oglasa uključujući broj ponavljanja, vanjski troškovi oglašavanja s naznačenom količinom i trajanjem zakupa (*billboards, citylights, itd...*)

Sprečavanje sukoba interesa

11. Osigurati da pri odabiru kandidata i naknadno **članova Povjerenstva kriteriji odabira budu kompetentnost, neovisnost, samostalnost te ponajprije duboko shvaćanje koncepta sukoba interesa**, kako bi se izbjeglo daljnje narušavanje javnog ugleda ovog tijela.

12. **Odabir članova Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa.**

13. Nakon osnivanja Povjerenstva, **provesti analizu rada tijela**, njegovih ovlasti, učinkovitosti sankcija na raspolaganju te pratećeg zakonskog okvira u cilju prepoznavanja i odstranjenja nedostataka.

14. **Unaprijediti područje sprečavanja sukoba interesa rukovodećih državnih službenika** u tijelima koja raspolažu sa značajnim resursima putem zahvaćanja ove kategorije osoba izmjenama Zakona o sprečavanju sukoba interesa u obnašanju javnih funkcija ili putem temeljitog unaprjeđenja područja sprečavanja sukoba interesa za državne službenike.

15. **Razviti strateški pristup educiranja državnih službenika** o sprječavanju sukoba interesa, **koji bi se u periodičnim razmacima evaluirao i unaprjeđivao** s obzirom na cilj odstranjenja glavnog detektiranog problema u ovom području: široko neshvaćanje koncepta sprječavanja sukoba interesa u javnoj, državnoj i lokalnoj upravi.

Kazneni progon i suzbijanje korupcije

16. **Uvesti nadzor nad DORH-om, koji ne bi narušavao njegovu neovisnost i samostalnost, te bi doprinio rastu javnog povjerenja u nepristranost i neselektivnost rada DORH-a.** Preporuča se izrada i analiza nekoliko različitih oblika nadzora. S obzirom na osjetljivost područja koje se normira, ovaj proces provesti sukladno Kodeksu savjetovanja, te osigurati politički konsenzus prilikom krajnjeg odabira modela nadzora.