

VLADA LI VLADA REPUBLIKE HRVATSKE OTVORENO?

Izveštaj GONG-a o transparentnosti rada Vlade

za razdoblje od siječnja do kraja lipnja 2008. godine

UVOD

S ciljem transparentnog donošenja i provođenja odluka u skladu sa zakonima i demokratskim standardima te transparentnog trošenja javnih sredstava, gotovo sve značajnije međunarodne institucije, od Ujedinjenih naroda, Svjetske banke, Međunarodnog monetarnog fonda pa do Europske unije, podržavaju koncept tzv. **good governance-a**, odnosno **dobrog upravljanja**.

GOOD GOVERNANCE			
OTVORENOST	SUDJELOVANJE JAVNOSTI	UČINKOVITOST	VLADAVINA PRAVA
ODGOVORNOST	PRAVIČNOST	SPREMNOST NA KONSENZUS	DJELOTVORNOST

Jedno od bitnih načela *good governance-a* je **otvorenost** što podrazumijeva da su informacije i odluke lako i izravno dostupne onima na koje će se, po njihovu donošenju, i odnositi. Dodatno, informacije trebaju biti predstavljene i dostupne građanima i javnosti na jednostavan i lako razumljiv način.

Sukladno stajalištima UN-ove globalne mreže za bolju javnu administraciju¹, transparentnost rada Vlade i parlamenta ogleda se u:

- provođenju Zakona o pravu na pristup informacijama,
- transparentnosti procedure donošenja propisa,
- televizijskom prijenosu parlamentarnih zasjedanja,
- objavljivanju izvještaja revizije o radu vlade i parlamenta.

S druge strane, transparentnost rada ugrožavaju:

- diskrecijske odluke,
- nepravovremena objavljivanja odluka,
- nedostatak resursa za objavljivanje informacija,
- nedostupnost informacija osobama s invaliditetom,
- nedostatak kulture službenika u institucijama koja bi trebala biti usmjerena na pružanje usluga građanima.

¹ *United Nations Public Administration Network* – www.unpan.org

U okviru svog djelovanja, GONG prati transparentnost rada tijela javne vlasti, posebice Hrvatskoga sabora i Vlade Republike Hrvatske.

GONG je od početka mandata trenutne Vlade pratio transparentnost njena rada s ciljem izvještavanja javnosti o načinu rada i transparentnosti donošenja odluka, s naglaskom na pravovremeno objavljivanje dnevnih redova i materijala s otvorenih i zatvorenih sjednica Vlade te dostupnost i objavljivanje ostalih odluka.

PRAVNI OKVIR RADA VLADE

U pogledu transparentnosti rada Vlade, **Zakon o Vladi** ne sadrži posebne odredbe osim što određuje da se uredbi i Poslovnik Vlade objavljuju u Narodnim novinama.

Posebno je zanimljiva i sa stajališta transparentnosti upitna odredba Zakona da se odluke, rješenja i zaključci **moгу (što znači da ne moraju) objaviti u Narodnim novinama, ako tako odluči Vlada prilikom donošenja ovih akata.**² Naime, nije moguće provjeriti koristi li se navedena odredba samo u slučaju sadržaja koji su službeno označeni nekim stupnjem tajnosti.

Poslovnik Vlade Republike Hrvatske u svoja tri članka propisuje javnost rada Vlade.

Sjednici Vlade **otvorenoj za javnost** mogu prisustvovati mediji. Njima se dostavlja i dnevni red dijela sjednice otvorene za javnost, zajedno s materijalima.

Vlada može i tijekom sjednice otvorene za javnost odlučiti da se sa rasprave o pojedinim pitanjima iz dnevnog reda isključi prisustvo medija, a od dostupnosti javnosti izuzimaju se oni materijali koji su, u skladu s posebnim propisima, označeni određenim stupnjem tajnosti.

O radu Vlade na sjednici **zatvorenoj za javnost** Ured za odnose s javnošću izdaje priopćenje medijima najkasnije u roku od sat vremena nakon završetka sjednice, osim ako Vlada odluči da se o nekom pitanju ne obavještava javnost.

Poslovnik bi trebao detaljnije regulirati sjednice zatvorene za javnost, odnosno odrediti u kojim konkretnim slučajevima sjednice moraju ili mogu biti zatvorene za javnost te propisati obvezu objavljivanja barem dnevnih redova sa sjednica zatvorenih za javnost.

Restriktivno se može tumačiti odredba prema kojoj Ured za odnose s javnošću može oduzeti akreditaciju predstavniku medija koji netočno i neistinito prikazuje podatke iz materijala za sjednice Vlade ili raspravu na sjednicama Vlade. Vlada ne bi smjela oduzimati akreditacije novinarima na temelju prosudbe o njihovu pisanju jer time direktno utječe na slobodu medija.

KOMPARATIVNI PRIKAZ

Otvorenost rada Vlade i institucija u drugim zemljama ovisi o stupnju njihovog demokratskog razvoja te političkoj kulturi. Primjerice, otvorenost u obavljanju javnih službi je neupitna u skandinavskim zemljama s dugom demokratskom tradicijom, dok je u zemljama u kojima se demokracija relativno nedavno počela razvijati otvorenost rada Vlada i institucija i dalje bitno pitanje koje tek treba jasno regulirati i na čijem poboljšavanju treba raditi.

² Odredba je izvorno iz Zakona o Vladi Republike Hrvatske iz 1998. godine te je i dalje na snazi.

GONG je za potrebe ovog izvještaja dobio odgovore na poslane upite o transparentnosti rada estonske, švedske i češke Vlade.

Estonija

Estonska Vlada održava sjednice svakoga četvrtka u 10 sati.

Konačni dnevni red sjednice Vlade utvrđuje se i objavljuje na internet stranicama Vlade³ srijedom.

Međutim, estonska Vlada ima posebnu internet stranicu⁴ na kojoj se objavljuju svi nacrti i prijedlozi zakona i drugih propisa, a može se vidjeti i faza u kojoj se nalaze nacrti i prijedlozi propisa mnogo prije nego što budu na dnevnom redu sjednice Vlade.

Također, moguće je vidjeti i komentare na nacрте i prijedloge propisa koji su stigli od nadležnih institucija i zainteresiranih strana.

Svaka odluka Vlade automatski se objavljuje na Internet stranici Vlade odmah po donošenju! Sjednice Vlade mogu biti zatvorene za javnost, ali Vlada objavljuje teme o kojima se raspravljalo na zatvorenim dijelovima sjednica.

Švedska

Švedska Vlada također održava svoje sjednice četvrtkom, a dnevni red sjednice objavljuje se srijedom.

Materijali sa sjednica Vlade ne objavljuju se na internet stranicama radi stroge zaštite osobnih podataka u Švedskoj. Međutim, sve odluke Vlade su javne u smislu da svaki građanin može dobiti bilo koju odluku Vlade, a na internet stranicama⁵ su detaljne upute kako zatražiti i dobiti odluke Vlade.

Vlada objavljuje iscrpne izvještaje i priopćenja za javnost sa svojih sjednica.

Kao i u Estoniji, sjednice Vlade mogu biti zatvorene za javnost, ali Vlada objavljuje teme o kojima se raspravljalo na zatvorenim dijelovima sjednica.

Češka

U Češkoj službeno postoje Vladini radni materijali za svaku sjednicu te konačne odluke i postupanja.

Dnevni red sjednice Vlade objavljuje se na internet stranicama⁶ Vlade tjedan dana prije sjednice, a bilo koji građanin i institucija na zahtjev (usmeni ili pisani) može dobiti Vladine radne materijale za sjednicu.

Vladina postupanja i konačne odluke objavljuju se tjedan dana nakon sjednice na internet stranicama Vlade.⁷

Dokumenti koji nose određen stupanj tajnosti ne objavljuju se i razmatraju se na zatvorenim sjednicama Vlade. Međutim, Vlada objavljuje o čemu se raspravljalo na zatvorenim sjednicama.

³ <http://www.valitsus.ee/brf/index.php?id=293943&tpl=1006>

⁴ <http://eoigus.just.ee/>

⁵ <http://www.sweden.gov.se/sb/d/2184/a/15521>

<http://www.sweden.gov.se/sb/d/2853/a/18096>

<http://www.sweden.gov.se/content/1/c6/10/66/15/d8487bc3.pdf>

⁶ <http://www.vlada.cz>, link *Programy jednani vlady*

⁷ <http://www.vlada.cz>, link *Programy jednani vlady, Archiv a vyhledavani v dokumentech vlady*

PRAKSA VLADE REPUBLIKE HRVATSKE

Tijekom prvih 6 mjeseci 2008. godine GONG je pratio transparentnost rada Vlade Republike Hrvatske, tj. otvorene, zatvorene i telefonske sjednice. Redovito su pregledavane internet stranice Vlade, vladina priopćenja za javnost, novosti, zakoni, a u nekoliko navrata od Vlade su zatražene odluke sa sjednica Vlade i pojašnjenja oko objave dokumenata na internet stranicama.

U izvještaju se navode i dva primjera iz sudske prakse temeljem prava na pristup informacijama.

Otvorene sjednice

Vlada obično održava svoje sjednice četvrtkom, a svaka sjednica se najavljuje dan ranije bez objave dnevnog reda.

Dnevni redovi s otvorenih sjednica objavljuju se na internet stranicama Vlade neposredno prije samog početka sjednice, a materijali u vezi dnevnog reda, tj. odluke sa sjednica Vlade uglavnom oko 5-6 sati nakon završetka sjednice. GONG je u nekoliko navrata od Vlade zatražio materijale prije sjednice, ali bezuspješno.

Sukladno Poslovniku Vlade Republike Hrvatske, pisani poziv za sjednicu Vlade s prijedlogom dnevnog reda i materijalima koji sadrže stajališta i prijedloge koordinacija, tajnik Vlade upućuje članovima Vlade tjedan dana prije održavanja sjednice te stoga nema tehničkih i drugih prepreka da se isti materijale ne objave nekoliko dana prije na internet stranicama.

S obzirom na praksu Vlade, **zainteresirana javnost** nije u mogućnosti **saznati** što će se raspravljati na sjednicama Vlade, kao **ni dobiti materijale** prije sjednice.

Do 1. srpnja 2008. godine **Vlada na svojim internet stranicama**, u dijelu „Sjednice i odluke Vlade RH“, **nije objavila dnevne redove i materijale s ukupno 5 sjednica, pa građani i javnost ne znaju o čemu je Vlada raspravljala i odlučivala na 10-oj** (sjednica održana u ožujku), **18-oj, 20-oj, 21-oj** (sjednice održane u svibnju), **i 29-oj sjednici** (sjednica održana u lipnju).

Kako je u proteklom mandatu Vlada mnoge odluke pa tako i one o dodjeli proračunskih sredstava donosila na zatvorenim dijelovima sjednica čiji su dnevni redovi također bili tajni za javnost, GONG je u suradnji sa 6 nevladinih udruga (B.a.B.e, Centar za mirovne studije, Transparency International Hrvatska, Zelena akcija, Zeleni forum i ZaMirNET) u veljači 2008. javno zatražio veću transparentnost rada Vlade RH i pozvao je da:

- na svojim internet stranicama **dva dana unaprijed** objavljuje **potpuni dnevni red** svojih sjednica, sve one **dokumente** o kojima će raspravljati, a koji nisu klasificirani oznakom tajne, kao i **izvještaje po svakoj točki i odluci** nakon svake sjednice Vlade;
- **sve odluke o dodjeli proračunskih sredstava javno objavljuje na svojim internet stranicama**, budući da se radi o javnim sredstvima i da javnost ima pravo znati kome Vlada dodjeljuje ta sredstva, za koje aktivnosti i u kojim iznosima.

Međutim, odgovor je stigao jedino od Jadranke Kosor, ministrice obitelji, branitelja i međugeneracijske solidarnosti u kojem se objašnjava kako Ministarstvo posluje transparentno bez osvrtnja na zahtjeve udruga i rad Vlade.

Telefonske sjednice

Iako Vlada ima praksu održavanja telefonskih sjednica, Poslovník Vlade ne navodi takvu mogućnost održavanja sjednica već samo predviđa da predsjednik Vlade ili Uži kabinet mogu odlučiti da se sjednica Vlade održi i bez nazočnosti većine članova Vlade, s time da odsutni članovi Vlade glasaju putem telefona ili telefaksom, odnosno elektroničkom poštom.

Na internet stranici Vlade pod „Priopćenjima za javnost“ nalazi se kratka informacija o jedinoj telefonskoj sjednici Vlade u razdoblju od siječnja do lipnja 2008. godine, a koja se održala 6. svibnja. Na navedenoj sjednici Vlada je donijela odluku o dodjeli sredstava Crvenom križu za unesrećene u Mianmaru.

U drugim zemljama nije zabilježena praksa održavanja telefonskih sjednica Vlade.

Zatvorene sjednice

Sukladno Poslovníku Vlade, Vlada bi nakon svakog dijela sjednice zatvorene za javnost trebala poslati priopćenje za javnost.

Na internet stranicama Vlade ne postoji posebna rubrika „Sjednice zatvorene za javnost“, nego se priopćenja sa zatvorenih dijelova sjednica Vlade objavljuju pod rubrikom „Novosti i najave“ umjesto pod „Priopćenjima za javnost“, što otežava pronalaženje informacija sa zatvorenih dijelova sjednica.

Nakon prebrojavanja priopćenja za javnost sa zatvorenih dijelova sjednica Vlade, može se utvrditi da je Vlada od siječnja do lipnja 2008. godine **od ukupno 31 održane sjednice, njih 17 dijelom zatvorila za javnost, tj. Vlada je na 17 sjednica proglasila zatvorenim dio sjednice otvorene za javnost.**

Prema podacima iz priopćenja Vlade, **na zatvorenim dijelovima sjednica raspravlja se i donosi samo odluke o imenovanjima i razrješenjima. I dok takve odluke nisu tema zatvorenih dijelova sjednica u drugim zemljama, čini se da hrvatska Vlada jedino o tome raspravlja na zatvorenim dijelovima sjednica.**

Primjeri⁸

Travanj 2008.

*Vlada je **na zatvorenom dijelu sjednice za člana skupštine Hrvatskih šuma koji zastupa Vladu ponovno imenovala Petra Čobankovića, a skupštini je predložen i opoziv dosadašnjeg i izbor novog Nadzornog odbora.***

*Tako se predlaže da u **Nadzorni odbor** te tvrtke kao novi članovi uđu Josip Friščić, Božidar Pankrećić, Gordana Colnar, Jozo Franjić i Ivan Uđbinac, da ponovno za članove budu izabrani Herman Sušnik, Ivica Francetić i Ivica Čeme, a iz Nadzornog odbora bili bi opozvani Branko Vukelić i Mladen Stjepan Figurić.*

⁸ Izvaci iz priopćenja sa zatvorenih dijelova sjednica Vlade RH – www.vlada.hr

Na osobni zahtjev Miroslav Kovačić više nije kandidat za **člana Nadzornog odbora HT-a** (Vlada ga je predložila početkom ožujka), već je umjesto njega Vlada Glavnoj skupštini HT-a danas predložila da u Nadzorni odbor tvrtke uđe Slavko Leban.

Vlada je razriješila i imenovala i dio članova **Savjeta prostornog uređenja Države**, a u članstvu tog Savjeta više neće biti Jerko Rošin, u njemu ostaju Matija Salaj (koji je imenovan i novim predsjednikom Savjeta), Stjepo Butijer, akademik Boris Magaš, Miljenko Domijan, akademik Ante Vulin, Mladen Obad Ščitaroci, a novi je član Helena Knifić Schaps.

Na zatvorenom dijelu sjednice Vlada je razriješila nekoliko dosadašnjih pomoćnika ministara, te ih imenovala novim rukovodećim državnim službenicima u više ministarstava, temeljem provedenog postupka po javnim natječajima.

Vlada je odlučila da i dalje **ravnatelj Državnog hidrometeorološkog zavoda** bude Ivan Čačić, a **Državnog zavoda za nuklearnu sigurnost** Matijaž Prah.

Ožujak 2008.

Vlada je na zatvorenom dijelu današnje sjednice za novog **predsjednika Uprave tvrtke Autocesta Rijeka-Zagreb** imenovala Zlatka Korpara, koji je do sada bio član Uprave, dok je dosadašnji predsjednik Uprave te tvrtke Jurica Prskalo postavljen **na čelo Hrvatskih autocesta (HAC)**, zamijenivši na tom mjestu Marija Crnjaka.

Za člana Uprave Hrvatske elektroprivrede (HEP) imenovan je pak Nikola Rukavina, dok je Đuro Brodarac potvrđen na mjestu predsjednika Hrvatskog centra za razminiranje.

Ujedno, **potvrđen je i dosadašnji tajnik Ministarstva zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva** Veljko Mudrić, dok je Vlatka Đurković postavljena za ravnateljicu Uprave za prostorno uređenje, a Mira Medić za ravnateljicu Uprave za strateške i integracijske procese u zaštiti okoliša u tom ministarstvu.

Vlada je također dužnosti **razriješila pomoćnice ministra znanosti, obrazovanja i športa** Ivanu Hajsan, Andreu Tomljenović i Veru Šutalo, istodobno imenujući čelne ljude nekoliko uprava u sklopu tog ministarstva.

Prilikom čitanja priopćenja sa zatvorenih dijelova sjednica Vlade koja se objavljuju nakon svake sjednice, ali i s obzirom na postojeće informacije o npr. odlukama o dodjeli proračunskih sredstava tijekom proteklog mandata Vlade, nameće se nekoliko pitanja:

- Zar se uistinu na zatvorenim dijelovima sjednica Vlade RH **raspravlja samo o imenovanjima i razrješenjima?**
- Ukoliko ne, zašto priopćenja ne sadrže i ostale informacije, odnosno teme o kojima se raspravljalo na zatvorenim sjednicama?!
- Zbog čega se uopće na **zatvorenim dijelovima sjednica** raspravlja o, primjerice, članu skupštine i nadzornom odboru **Hrvatskih šuma koje su tijelo javne vlasti**, imenovanju

ravnatelja **Državnog hidrometeorološkog zavoda** (također tijelo javne vlasti), imenovanju **predsjednika Uprave tvrtki Autocesta Rijeka-Zagreb i Hrvatskih autocesta (također tijela javne vlasti)**, imenovanju člana **Nadzornog odbora HT-a** ili razrješenju **pomoćnice ministra znanosti, obrazovanja i sporta?**

Nadalje, **dnevni red o kojem se raspravlja na sjednici zatvorenoj za javnost također je nedostupan javnosti, što je uskraćivanje temeljnih informacija o radu Vlade.**

Recentni primjeri tajnog vladanja Vlade

Nemogućnost uvida u dnevne redove i odluke Vlade sa zatvorenih dijelova sjednica ilustrira i primjer novinarkе Radija 101, Jelene Berković.

Jelena Berković uputila je u studenome 2007. Vladi dva zahtjeva pozivajući se na Zakon o pravu na pristup informacijama:

- zahtjev u kojem traži dostavu svih odluka sa svih sjednica Vlade zatvorenih za javnost tijekom 2007. godine i
- zahtjev za dostavu dnevnih redova svih zatvorenih sjednica tijekom 2007.

Novinarka nije dobila tražene odluke iz prvog zahtjeva te je, u konačnici, morala tužiti Vladu Upravnom sudu. Upravni sud odbio je tužbu kao neosnovanu iz proceduralnih razloga jer je Vlada od novinarkе zatražila dopunu zahtjeva, tj. da navede koju odluku traži, a novinarka nije dopunila zahtjev smatrajući da je zahtjev jasan, već je uložila žalbu.

Jedina informacija koju je novinarka dobila je da je **Vlada tijekom 2007. na zatvorenim dijelovima sjednica donijela 603 odluke!**

Drugi zahtjev u kojem je novinarka Berković tražila dostavu dnevnih redova svih zatvorenih sjednica tijekom 2007. godine Vlada je također odbila te je novinarka morala ponovno tužiti Vladu. **Sud je u ovom predmetu prihvatio tužbu kao osnovanu i utvrdio da je povrijeđen Zakon o pravu na pristup informacijama.** Odluka suda bila je proceduralna, odnosno odnosila se na činjenicu da je Vlada odbila odgovoriti na žalbu, smatrajući svoje odgovore konačnima.

Međutim, **i u sklopu GONG-ovog ovogodišnjeg istraživanja o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama, od Vlade je zatražena preslika svih točaka dnevnih redova sa zatvorenih dijelova sjednica Vlade Republike Hrvatske tijekom trenutnog mandata Vlade.** Dobiven je odgovor da su **svi dnevni redovi sa zatvorenih sjednica Vlade Republike Hrvatske označeni određenim stupnjem tajnosti temeljem Poslovnika Vlade.**

Poslovnik navodi da od javnosti mogu biti izuzeti samo oni materijali koji su označeni kao službena, vojna ili državna tajna (čl. 50. Poslovnika). No, materijale u smislu Poslovnika te u smislu ustavnih odredbi o pripadnosti vlasti narodu treba tumačiti kao sadržaj onoga o čemu Vlada Republike Hrvatske raspravlja na dijelovima sjednica zatvorenih za javnost, a nikako se takva formulacija ne bi smjela proširivati i na sam dnevni reda sjednice Vlade.

I u ovom slučaju Vlada je tužena Upravnom sudu.

ZAKLJUČAK I PREPORUKE

Učestalošću održavanja sjednica zatvorenih za javnost i njihovim neobrazlaganjem, nepotpunim priopćenjima te neobjavlivanjem dnevnih redova sjednica zatvorenih za javnost, kao i odbijanjem dostavljanja dnevnih redova i odluka zainteresiranoj javnosti, Vlada krši principe dobrog vladanja, transparentnosti i odgovornosti prema građanima.

Osnovni preduvjet za povećanje povjerenja građana u rad tijela javne vlasti i njihovo efikasno djelovanje pa tako i u rad Vlade je transparentnost.

Odgovorne vlade unaprjeđuju transparentnost svog rada kako bi povećale povjerenje građana u rad tijela javne vlasti i trošenje javnih sredstava te u konačnici smanjile prostor za korupciju.

Bez povjerenja građana u tijela javne vlasti nema ni sudjelovanja građana i javnosti u donošenju odluka, što slabi kvalitetu donošenja i provođenja propisa.

Samo informirana javnost može biti učinkovit demokratski mehanizam kontrole vlasti, a zadaća institucija u zrelim demokracijama je edukacija javnosti i što transparentnije informiranje o radu tijela javne vlasti.

Preporuke za transparentniji rad Vlade

1. Pravni okvir ne jamči transparentnost rada Vlade i omogućava lošu praksu netransparentnog djelovanja Vlade Republike Hrvatske, stoga je nužno pristupiti izmjenama Zakona o Vladi i Poslovnika Vlade Republike Hrvatske u cilju njihovih poboljšanja i uvođenja instrumenata koji bi jamčili transparentan rad Vlade.
2. Loša praksa rada Vlade ogleda se u nepravovremenom objavljivanju dnevnih redova sjednica Vlade i materijala sa sjednica, učestalošću održavanja sjednica zatvorenih za javnost, a potom i nepotpunim priopćenjima te neobjavlivanjem dnevnih redova sjednica zatvorenih za javnost, kao i odbijanjem dostavljanja dnevnih redova zainteresiranoj javnosti.
Potrebno je poboljšati praksu transparentnosti rada Vlade, posebice kod zatvorenih dijelova sjednica s kojih bi se trebali objavljivati dnevni redovi, a transparentnost rada Vlade potrebno je poboljšati i u smislu već navedenih zahtjeva organizacija civilnog društva od veljače 2008. godine.
3. Prepreka dostupnosti informacija sa službenih internet stranica Vlade su i na različitim mjestima objavljeni podaci i priopćenja s otvorenih, telefonskih i zatvorenih sjednica Vlade. U tom smislu internet stranice Vlade treba učiniti preglednijima.

