

*NEOVISNE
INSTITUCIJE U
POLITIČKOM
SUSTAVU
HRVATSKE:
POGLED
IZNUTRA*



IMPRESSUM

Autor:

Izv. prof. dr. sc. Dario Čepo
s Pravnog fakulteta u Zagrebu i član
Vijeća Gong-a

Suradnice:

Đurđica Klancir, Slavica Lukić

ISBN 978-953-7960-25-4

Zagreb, prosinac 2021.

NAKLADNIK: GONG

Izvršna direktorica

Oriana Ivković Novokmet

Ulica Valentina Vodnika 4
10 000 Zagreb

e-mail: gong@gong.hr

web: www.gong.hr

Podrška Europske komisije za izradu ovog rada ne predstavlja odobrenje njegovog sadržaja koji odražava stavove autora i Gong-a te se Komisija ne može smatrati odgovornom za bilo kakvu daljnju uporabu informacija sadržanih u ovom radu.

Gong je Centar znanja u području građanskog aktivizma i izgradnje demokratskih institucija društva u okviru Razvojne suradnje s Nacionalnom zakladom za razvoj civilnoga društva.



04 UVOD

**12 O ULOZI NEOVISNIH INSTITUCIJA U
POLITIČKOM SUSTAVU HRVATSKE**

19 Odnos prema ideji i ulozi neovisnih institucija u
političkom sustavu

25 Percepcija stvarne uloge neovisnih institucija u
Hrvatskoj danas

30 Odnos političarki i političara spram neovisnih
institucija

33 O slabosti institucija i prevlasti korupcije u
političkom sustavu

38 Neovisne institucije i povjerenje građana

42 Zaključak

47 REFERENCE

— *UVOD*

Projekt o ulozi neovisnih institucija u političkom sustavu Hrvatske svojevrsni je nastavak projekta o institucionalnim izvorima ukorijenjenosti korupcije u Hrvatskoj iz 2020. godine. Stručnjaci i stručnjakinje koji se bave borbom protiv korupcije, a koje smo intervjuirali tijekom tog prvog projekta, kao jedno od rješenja širenja koruptivne prakse u Hrvatskoj, istaknuli su jačanje institucionalnog okvira (Čepo, 2021). Poseban su naglasak stavili na važnost neovisnih institucija, odnosno nadzornih tijela, regulatornih agencija i, naravno, sudbene vlasti kao treće, samostalne grane koja čini politički sustav.

S obzirom na to, u ovom nam je projektu bilo važno razumjeti ulogu neovisnih institucija u političkom sustavu Hrvatske, kako bismo vidjeli postoje li institucionalni, normativni, ali i vrijednosni kapaciteti unutar tih tijela i organa koje bi se moglo iskoristiti za poboljšanje političkog i društvenog okvira u Hrvatskoj, a pogotovo u vidu borbe protiv korupcije kao, vjerojatno, ključnog problema s kojim se nosi hrvatsko društvo danas.

5 Ovim projektom iznova ukazujemo na važnost institucionalne strukture, odnosno institucija, za zdravlje, snagu i stabilnost političkog sustava. Pritom je važno razumjeti da je struktura u političkom životu ponekad jednako važna, ako ne i važnija od djelovanja i ponašanja pojedinaca (Ball i Peters, 2005). Iako su pojedinci koji institucije pune važni, iako su politički akteri koji unutar sustava djeluju nezaobilazni, institucionalni dizajn unutar kojeg ti pojedinci funkcioniraju ključan je element koji možemo koristiti za (odnosno koji nam može onemogućiti) reformiranje političkog sustava i jačanje njegovih demokratskih kapaciteta. Institucije, u tom slučaju, predstavljaju ključnog aktera u izgradnji vrijednosti, interesa i stavova koji utječu na djelovanje aktera (March i Olsen, 1984). Pogotovo je to relevantno za institucije demokratske države, kojima ustavi *“jamče moć da stvaraju, primjenjuju, nameću i tumače zakone”* (Ravlić i Čepo, 2014: 136).

Razmišljajući o ulozi institucija u demokratskom političkom poretku, vodimo se, naravno, Montesquieuovom (1989) idejom o trodiobi vlasti te institucionalnim aranžmanima koji iz te podjele proizlaze. S obzirom na to, ključne institucije demokratskoga poretka moraju biti parlamenti i skupštine, kao institucionalna

oživotvorenja zakonodavne (predstavničke) vlasti, vlade i predsjednici, kao manifestacija izvršne vlasti, te sudovi, kao institucije sudbene vlasti. No demokracije suvremenoga doba, pogotovo liberalne predstavničke demokracije, svoj legitimitet izvode, i svoje funkcioniranje temelje, na čitavom nizu dodatnih institucija, koje se nalaze u prostoru između svih ovih vlasti i zajedno s njima upravljaju, kontroliraju, propisuju i sankcioniraju politički život u demokraciji. Riječ je o tzv. neovisnim institucijama, koje se ponekad nazivaju i četvrtom granom vlasti (Bulmer, 2019).

6 Neovisne institucije uključuju sva tijela javne vlasti, koja su po svojoj prirodi politički neutralna u odnosu na jednu (ili svaku) od triju grana vlasti, čija je ključna svrha osigurati integritet i poboljšati kvalitetu i otpornost demokratskoga poretka (Bulmer, 2019: 6). Ta *“neovisna kontrolna tijela djeluju kao produžena ruka zakonodavca, a time i građana, u nadzoru nad javnom upravom i nositeljima političke vlasti. Uz neovisnu poziciju u institucionalnom pejzažu, njihova je posebnost u tome da im zakonodavac daje određene kontrolne ovlasti nad subjektima nadzora, a u osnovi svog postupanja imaju načelo transparentnosti koje omogućuje građanima informiranje o rezultatima njihova rada. One su dio suvremenog institucionalnog razvoja demokratskih država”* (Musa, 2019: 179).

Neovisne su institucije izrijeком navedene u mnogim ustavima suvremenih država, u kojima im je propisana zadaća, a često i način njihova biranja, što im daje ustavnu snagu i osigurava element neovisnosti. Najpoznatije takve neovisne institucije su ombudsmani, odnosno pučke pravobraniteljice i specijalizirana pravobraniteljska tijela (čija specifičnost ovisi o državi, o javno-političkim interesima pojedine političke zajednice, odnosno o potrebama društva unutar kojeg djeluju). Uz njih, neke od najvažnijih neovisnih institucija, koje postoje u gotovo svim demokratskim državama, su: izborna povjerenstva, revizorske institucije, sudska i tužiteljska vijeća, etička povjerenstva i tijela za borbu protiv korupcije, manjinska vijeća, institucije za osiguranje rodne ravnopravnosti, komisije za zaštitu ljudskih prava i slično.

Ustav Republike Hrvatske poimence navodi nekoliko važnih neovisnih institucija, pritom ističući neovisnost kao ključnu katego-

riju na kojoj se temelji njihovo djelovanje. Primjerice, u članku 93. Ustava, spominje se institucija Pučkog pravobranitelja, a stavak treći tog članka kaže: *“Pučki pravobranitelj samostalan je i neovisan u svom radu”*. Uz Pučkog pravobranitelja (čl. 93), Ustav, među ostalim, kao neovisne institucije navodi i Hrvatsku narodnu banku (čl. 53), Državni ured za reviziju (čl. 54), Državno sudbeno vijeće (čl. 124), Državno odvjetništvo i Državnoodvjetničko vijeće (čl. 125).

Uz ove, u hrvatskom su kontekstu posebno zanimljive i neovisne institucije koje se bave provedbom i kontrolom regularnosti izbora, poput Državnog izbornog povjerenstva, zatim one koje se tiču borbe protiv korupcije, poput Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa i Ureda za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta, kao i one koje pomažu u razvitku pojedinog sektora ili dijela društva, poput Nacionalne zaklade za razvoj civilnog društva. U neovisne se institucije ubrajaju i one regulatornoga tipa, poput Hrvatske regulatorne agencije za mrežne djelatnosti, Agencije za elektroničke medije i sl.

7 Na to mnoštvo različitih institucija u svojem se intervjuu osvrnula i jedna od ispitanica kad je rekla *“da je važno naglasiti da su te neovisne institucije nastale uglavnom zadnjih nekoliko desetljeća s porastom i širenjem uprave i izvršne vlasti, parlament i ona klasična parlamentarna procedura odnosno izbori, nisu više dovoljan jamac, odnosno dovoljni instrument, za kontrolu toliko nabujale uprave s toliko moćne birokracije nego zapravo kroz te neovisne institucije se razvija cijeli set različitih instrumenata ... ono što su u teoriji neovisne institucije to su one koje su prije svega parlamentarne; ja bih tu naglasila prvo pravobraniteljske institucije ... Državni ured za reviziju također je ustavna kategorija, Povjerenik za informiranje, koji je nadležan za nadzor ustavnog prava na informaciju, Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave, koja je također rezultat europskih direktiva i Povjerenstvo za sprječavanje sukoba interesa ... tom recimo nekom logikom pravne snage što ne znači da je tako i percipirano u javnosti ... Mi kažemo naravno i za DORH da je neovisna institucija, on bi trebao biti neovisna institucija, ali se ne smatra klasičnom neovisnom institucijom jer je dio pravosudnog sustava, a ne parlamentarnog. Sva ova tijela koja sam navela su po svom karakteru upravna tijela, ali su zapravo i produžene ruke parlamenta i parlament imenuje njihove članove, čelnike i isto tako*

odgovaraju tom parlamentu za svoj rad odnosno ideja je zapravo da izvješće u parlamentu predstavlja vrijeme i mjesto kada se analizira instrumentarij i uspješnost djelovanja tih institucija.”

S obzirom na njihovu važnost u očuvanju i jačanju demokratskog političkog poretka, nedovoljno se istraživalo o ulozi i djelovanju neovisnih institucija u hrvatskom kontekstu. Dosadašnja su istraživanja, među ostalim, ukazala da te institucije pate od manjka povjerenja među građanima (Popović i Musa, 2017), da dovode u pitanje učinkovitost i transparentnost javne uprave (Musa, 2017), da traže alternativno promišljanje o načinima kontrole ustavnosti i zakonitosti njihova rada (Vučković, 2016), da su pod napadom političara koji njihovim zarobljavanjem, marginaliziranjem ili ukidanjem pridonose demokratskom nazadovanju (Čepo, 2020). Za ovo je istraživanje zanimljivo vidjeti kako akteri koji su bliski tim institucijama, gledaju na ulogu neovisnih institucija i što iz toga možemo iščitati. Prije svega je zanimljivo odgovoriti na pitanje čemu neovisne institucije uopće služe i koja je njihova uloga u demokratskom političkom poretku. Dodatno, zanimljivo je saznati kako politički akteri gledaju na njihovu ulogu svojevrsnih čuvara demokracije.

8

Istraživanje je provedeno putem devet dubinskih polustrukturiranih intervjua s ispitanicama i ispitanicima koji imaju dublje znanje o sustavu neovisnih institucija, koji djeluju unutar tog sustava ili koji izvana djeluju u nekom tipu odnosa spram neovisnih institucija. S obzirom na to, intervjuirali smo četiri predstavnice i predstavnika neovisnih institucija te pet političarki i političara koji djeluju (ili su donedavno djelovali) unutar Hrvatskog sabora, a koji se u svojem radu dotiču neovisnih institucija, bilo da zakonski uređuju polje njihova djelovanja, raspravljaju i glasaju o godišnjim izvješćima tih institucija ili imenuju njihove čelnice. Intervjue su provele novinarka Đurđica Klancir i Slavica Lukić.

Kako bismo osigurali potpuno povjerenje ispitanica i ispitanika te time dobili priliku čuti njihove najiskrenije odgovore i jasne stavove, odlučili smo da odgovori budu anonimizirani. Iako se u sličnim slučajevima, u ovakvom tipu istraživanja ostavlja barem neka oznaka (primjerice, Ispitanica 1; članica akademske zajednice 1, itd.), smatrali smo da zbog važnosti teme, njezine osjetlji-

vost, malobrojne zajednice i svojevrsnog principal-agent odnosa (barem u slučaju predstavnica i predstavnika neovisnih institucija), to nije potrebno i može samo otežati trenutni i budući pristup stručnjakinjama i stručnjacima. S obzirom na to, jedine oznake za pojedine citate, parafraziranja i sažimanja stavova iznesenih tijekom intervjua, povezane su s time jesu li ih iznijeli akteri koji djeluju unutar neovisnih institucija ili su produkt ideja i stavova intervjuiranih političarki i političara. Sve ostale asignacije iz kojih bi se mogao iščitati identitet ispitanica i ispitanika, uključujući i njihov rod, nisu spominjane (a u slučaju roda, s obzirom na prirodu hrvatskog jezika, rodna je asignacija nasumično odabrana, budući da za ovo istraživanje, u konačnici, nije važan rod osobe koja iznosi stav, nego sam stav o pojedinom pitanju).

9

Ako se negdje u intervjuu spominje ime institucije iz koje dolazi ispitanica ili ispitanik, uklonili smo naziv te institucije i umjesto toga stavili općenitu oznaku *“moja institucija”*, a sve eventualne elemente iz kojih se može iščitati o kojoj je instituciji riječ, nismo koristili u analizi. Ako se u ovom radu spominje ime neke neovisne institucije ili neke političke stranke, riječ je o primjerima koje su iznijeli sami ispitanici i ispitanice, a koji služe u deskriptivne svrhe te su stoga ostavljeni (primjerice, ako neki političar kao posebno problematičnu istakne neovisnu agenciju poput Agencije za elektroničke medije ili ako neka akterica iz neovisne institucije istakne HDZ kao stranku koja vrši pritisak na neovisna tijela).

U nastavku ovoga rada fokusirat ćemo se na nekoliko pitanja, odnosno ideja. Svaka od njih bit će promotrena iz dvaju kutova; u jednom će biti naše stručnjakinje i stručnjaci, predstavnice i predstavnici tek dijela neovisnih institucija koje djeluju unutar političkog sustava Hrvatske, a u drugom političarke i političari koji predstavljaju sve ideološke pozicije u Hrvatskom saboru. Fokus će prvo biti na njihovim stavovima o ulozi neovisnih institucija u političkom sustavu Hrvatske, odnosno na njihovom viđenju kakva bi ta uloga trebala biti. U nastavku će fokus biti na njihovu stavu o tome što neovisnost u ovom kontekstu uopće znači te kakva bi ona trebala biti. Na to se potom nadovezuje uvid ispitanica i ispitanika o percepciji stvarne neovisnosti svih ili nekih neovisnih institucija. Jedan od potencijalnih razloga njihove slabe neovisnosti, koji proizlazi iz odnosa političarki i političara

prema neovisnim institucijama, bit će analiziran u nastavku, prije nego se u zadnjem dijelu ovog rada fokusiramo na odnos neovisnih institucija i korupcije te utjecaja neovisnih institucija na (ne) povjerenje građana u politički sustav i političke institucije. Na kraju su ponuđeni zaključci usmjereni na jačanje sustava neovisnih institucija s ciljem jačanja demokratskog okvira u Hrvatskoj.

*O ULOZI
NEOVISNIH
INSTITU*

*— CIJA U
POLITIČ*

*— KOM
SUSTAVU
HRVATSKE*

Prije nego što dobijemo konkretne odgovore na neka kompleksnija pitanja, uključujući utjecaj neovisnih institucija na korupciju u Hrvatskoj, kao i njihov utjecaj na razinu (ne)povjerenja građana u politički sustav, važno nam je bilo od naših stručnjakinja i stručnjaka dobiti uvid u to kako oni vide ulogu neovisnih institucija u Hrvatskoj. Stoga smo intervjuje i započeli s pitanjem *“kakva bi trebala biti uloga neovisnih institucija u političkom sustavu Hrvatske?”*. U prvom dijelu ovog poglavlja fokusirat ćemo se na stavove akterica i aktera koji su dio sustava neovisnih institucija. Potom ćemo u drugom dijelu poglavlja iznijeti stavove i uvide političarki i političara. Struktura će ostati ista za sva sljedeća poglavlja.

13

Nimalo neočekivano, naše ispitanice i ispitanici ističu važnost neovisnosti institucija kojih su dio. Ako želimo snažnu neovisnu instituciju koja ispunjava svoju zakonom propisanu ulogu, potrebno je, ističe ispitanik za ispitanikom, omogućiti joj istinsku neovisnost. Pritom je važan element, prema navodima jednog od ispitanika, da bi *“njihova uloga trebala biti ključna moraju imati dovoljan kapacitet da tu svoju funkciju obave i pravni okvir koji je jasan i nedvosmislen.”* Bez toga nema snažne, uspješne i dugoročno održive neovisne institucije. Odnosno, kako započinje jedna ispitanica, za neovisne institucije bi *“prvenstveno bilo važno da budu autonomne od političke sfere, što u Hrvatskoj nije slučaj. Ako govorimo o mojoj instituciji bilo je dosta ideja da se struktura mijenja, da je ne bira Sabor nego nezavisna komisija prema natječajnim kriterijima. Ako bi moja institucija trebala biti stručno tijelo, onda bi ona morala biti nezavisna, pa makar na toj razini da članovi imaju utemeljene, informirane, artikulirane, argumentirane stavove”*.

Na to se vrlo dobro nadovezuje argument drugog ispitanika, koji ističe važnost zakonski propisane neovisnosti, ali njoj dodaje ključnu ulogu financijske neovisnosti. On tako ističe da *“veliku zapravo neovisnost imamo već sad po zakonskom okviru koji nam je kreiran. Kao samostalna i nezavisna institucija nitko ne smije utjecati na naš rad, ne smije nas se instruirati koje odluke da donesemo, ne može nas se instruirati koje predmete možemo ili nećemo uzeti u rad jer ocjenjujemo da nije potrebno. Međutim, mislim da se kroz jednu financijsku neovisnost može još više dobiti, kroz neovisnost prilikom predstavljanja izvješća Hrvatskom*

saboru i kroz kapacitete. *Financijska neovisnost mi je bila prvi odgovor jer (postoje inozemni primjeri u kojima moj tip institucije) ima mogućnost prezentirati budžet institucije na koji se ne bi trebalo utjecati. Naravno, ako je on razuman i u nekim okvirima, na način da nema tu ničega pretjeranog da odskače, ali u smislu da je svaka institucija najbolje upoznata koji financijski okvir joj je potreban da bi realizirala ono što se zadalo u određenom planu rada, kontrola uvijek postoji onoga što se u tim financijskim predviđanjima navodi. To daje mogućnost instituciji da si formira neka događanja, neke terenske obilaskе, neka zapošljavanja, što uz zadani neki financijski okvir može biti prepreka jer onda nemamo toliko otvorene mogućnosti.*” Ovaj je uvid vrlo jasno detektirao potencijalni problem s kojim se neovisne institucije ponekad susreću. Riječ je o tome da zakon daje istinsku neovisnost instituciji, propisujući joj uz to određene obveze. Kako su te obveze povezane s financijskim izdavanjima, koja su u rukama izvršne vlasti (prilikom izrade proračuna), odnosno zakonodavne vlasti (prilikom prihvaćanja proračuna), stvara se potencijalna neuralgična točka u kojoj vlast, nezadovoljna kritičnošću neovisne institucije može financijski izgladniti tu instituciju, odnosno onemogućiti je da optimalno djeluje na ispunjenju zadaća, nedostatnim financiranjem.

Jedna od ispitanica, također je dala vrlo zanimljiv uvid u odnos Hrvatskog sabora kao ključne karike u nadzoru rada neovisnih institucija, spram samih institucija koje je osnovao s ciljem njihova samostalna djelovanja u pojedinim područjima, odnosno pitanjima. Jasno je da neovisne institucije moraju nekome biti odgovorne, odnosno da moraju redovito polagati račune za svoj rad nekome unutar političkog sustava. Više je nego logično, stoga, da to institucije rade putem godišnjih izvješća koje prezentiraju Hrvatskom saboru. No što Sabor potom radi s tim izvješćima, na koji se način odnosi prema radu neovisne institucije, važan je element temeljem kojeg možemo mjeriti predanost političkih aktera obrani neovisnosti neovisne institucije. Kao što ističe jedna ispitanica *“što se tiče izvješća i Hrvatskog sabora, mi kad prezentiramo izvješće ono može biti primljeno na znanje, usvojeno, odbijeno što smatram da bi se moglo promijeniti jer ako mi obavještavamo Hrvatski sabor o (podacima iz naše domene) ne smatram da se to treba usvajati ili odbijati zbog toga što je takva*

situacija kakva jest, mi smo za te podatke saznali od građana, naših terenskih izlazaka, kroz razne medijske objave temeljem kojih smo pokrenuli postupke; to nije nešto što netko može tvrditi da jest tako ili nije. Izvješće je prezentirano temeljem podataka koje mi smatramo da su vjerodostojni, temeljem zaključaka koje smo donijeli; ne može se osporavati na način kako je to trenutno zamišljeno i kako funkcionira po zakonu.” Iz ovoga uvida proizlazi jasna slika dodatne unutarsistemske slabe točke koju politički akteri mogu koristiti za pritisak na neovisne institucije. Sabor, naime, može jednostavno odbaciti izvještaj, dajući čelništvu neovisne institucije, crveni karton; odnosno može ga primiti na znanje, upućujući instituciji svojevrsni žuti karton. Ispitanica jasno ističe da izvješće ne sadrži ništa osim činjenica prikupljenih na terenu, a činjenice teško da mogu biti prepuštene licitiranju, slagali se mi s njima ili ne.

15

Dodatan uvid o ulozi neovisnih institucija dala nam je još jedna ispitanica, fokusiranjem na poziciju koju čelništvo institucije zauzima unutar političkog sustava specifično, ali i kao dijela cjelokupne političke zajednice, općenito. Ona tvrdi *“da bi prvo bilo jako dobro da ona stvarno budu neovisna i mislim da je to jedan od preduvjeta uopće da tijelo može dobro raditi, dakle to su tijela koja bi trebala biti nekakva kritika i politici i društvu ovisi o tome čime se bave, ali osnovno da bi se moglo raditi to tijelo bi moralo biti nepristrano što je pak teško s obzirom na način na koji se bira. Zapravo je vrlo teško za očekivati da osoba koja je izabrana voljom većine u Saboru bude neovisna i to je činjenica. Međutim, mislim da je bar moja institucija dokazala da se to može i zato mislim da imamo važnu ulogu, međutim ta važna uloga je donekle ograničena u dvije stvari. Prva stvar što vi kao takvo tijelo ne možete puno toga komentirati što biste inače mogli i kad hoćete biti nekakva savjest i netko tko bi htio upućivati na neke anomalije u društvu, morate se suspregnuti zapravo puno toga ne možete komentirati. Osim onog što je u vašoj domeni, a i to morate komentirati s vrlo velikom oprežnošću zato što ste neovisno tijelo i morate biti neutralni prema svima.”*

Stavovi aktera koji su trenutno (ili su bili ranije) dio sustava neovisnih institucija, jasno ukazuju na to kakva bi uloga neovisnih institucija u političkom sustavu trebala biti. One bi trebale biti potpuno neovisne, kako zakonski i ustavno, tako i administra-

tivno i financijski, dok bi doticaji između njih i političarki i političara trebali biti svedeni na minimum, pri čemu se te točke doticaja (poput davanja godišnjih izvješća Saboru) ne bi smjele koristiti kao alat političke osvete prema kritičkim neovisnim institucijama. U nastavku će, stoga biti zanimljivo vidjeti stavove s *“druge strane”*, odnosno od samih političarki i političara. Posebno će biti zanimljivo vidjeti postoje li slaganja s ovim uvidima koje smo dobili od samih neovisnih aktera ili postoje neke fundamentalne razlike u viđenju uloge neovisnih institucija u političkom sustavu Hrvatske.

16

Jedan od političara s kojima smo razgovarali ističe važnost neovisnosti institucija, no navodi kako ta neovisnosti nije neograničena. Odnosno, kako on ističe, iz samog se njihova naziva može iščitati kako bi trebale *“biti neovisne od političkih aktera na sceni. Naravno da je svatko na neki način odgovoran, odgovornost je ključna riječ, mi to uopće ne poimamo, barem ne u političkoj sferi. Ali mislim da zapravo prvo neovisnost tih institucija polazi od neovisnosti pojedinca, političkog pojedinca, u ovom slučaju u parlamentu koji sjede i stranačkih dužnosnika, a posljedica toga su odabiri ljudi čiji karakter zapravo jamči neovisnost. Ne postoje potpuno neovisni ljudi, ali kod nas koji nemamo razvijene institucije mislim da su lideri tih institucija koje bi trebale biti neovisne ključni, odnosno njihovi karakteri.”* Taj ispitanik upravo u toj neovisnosti institucije koja proizlazi iz neovisnosti njihovih čelnica i čelnika vidi ključ njihova uspjeha i opstanka. Za njega *“to je temelj demokratskih nezavisnih institucija, da bi se na to mogli građani osloniti, da bi vjerovali u sustav.”*

Sličan fokus na odgovornost, možemo pronaći u uvidima još jedne naše sugovornice, koja navodi da *“ono što bi neovisne institucije trebale po meni imati, s jedne strane velika sloboda djelovanja, ali s druge strane naravno i visoka odgovornost koja iza toga stoji. One zaista ne bi smjele se dati uvući u određene političke igre i predbacivanja, da pokažu zbilja svoju neovisnost, ali jako je teško to u ovom okruženju. To je taj neki model; ja mislim da je ljudima koji su na čelu nezavisnih institucija izrazito teško i da su izloženi pritiscima koji ne trebaju biti direktni, da te neki političari zovu i maltretiraju, nego upravo ovi indirektni koji ti stvaraju jednostavno neko neprijateljsko okruženje.”*

Uz odgovornost neovisnih institucija, naše ispitanice i ispitanici ističu i čitav niz drugih atributa koje bi trebale krasiti neovisnu instituciju. Tako druga ispitanica ističe da *“već u samom njihovom naslovu je neovisna, a normalno da će kao takva biti i propitkujuća, odnosno kritička. Neovisna i propitkujuća i usmjeravajuća.”* Takav stav je sličan onom još jednog našeg ispitanika, koji dolazi sa sasvim suprotne strane ideološkog spektra, a koji tvrdi da za njega *“prije svega neovisne institucije su korektiv društva, barem bi trebale biti; posebno je važno da tu svoju ulogu pokažu kada politika zastrani ili kada ne odrađuje onu ulogu koja bi jačala jednakost građana. One trebaju biti korektiv svih poluga vlasti, međutim drugo je pitanje jesu li one u stvarnosti, barem u našem okruženju, takve ili nisu.”* Taj ispitanik pritom ističe da *“nezavisne institucije ne bi se trebale zasnivati isključivo na trudu, poticaju i zalaganju nevladinog sektora, nego bi se institucije poput pravosuđa, poput pojedinih regulatornih agencija, trebale zalagati za neovisno djelovanje i djelovati neovisno i pravedno, postupajući ujedno jednako prema svima.”* Ovakav stav ukazuje i na svojevrsnu ambivalentnu ulogu neovisnih institucija, u kojima su one dio političke strukture, dio cjelokupnog sustava vlasti, ali su s obzirom na svoju prirodu i tip aktivnosti, bliske onome što čine pojedine udruge civilnog društva — one su svojevrsni *“psi čuvari”* demokratskoga političkog poretka, unutar samog poretka.

Tu ambivalentnu ulogu, ali i kompleksnost sustava neovisnih institucija, ističe još jedan od naših sugovornika. On navodi da *“tu imamo zapravo razliku neovisnih institucija, različite neovisne institucije, od regulatora koji reguliraju različite grane do pravosuđa i ostalih institucija koje su tu da imamo pravnu državu u kojoj vrijede jednaka pravila za sve, u kojoj se određene i protupravne radnje kažnjavaju.”* Temeljem toga, naša ispitanica iz jedne od parlamentarnih političkih stranaka, navodi da bi one *“trebale bi biti upravo takve, neovisne, ali da jednostavno te institucije služe i regulaciji određenih stvari. Dakle, te institucije trebaju kontrolirati izvršenje zakona. Imamo često slučaj da nažalost ili same institucije ili pojedini ljudi tih institucija iz određenih grana (npr. pravosuđa) stavljaju nekakve osobne interese i interese određenih politika ili čak, što je možda i veći problem, određenih financijskih moćnika ispred samog zakona i generalno jednakosti svih građana.”*

Jedan od ispitanika u tu jednadžbu odnosa neovisnih institucija i političkih aktera, uvodi dodatan element — same građane. On ističe da *“treba jačati neovisne institucije, nije to samo pitanje određenog micanja politike. Zašto su u Hrvatskoj institucije podložne utjecaju politike i nekakvih financijskih moćnika? Zato što narod, odnosno birači, nedovoljno kažnjavaju loša imenovanja. Dakle politika nema strah, (vladajući) su procijenili da birači njih zbog toga neće sankcionirati i mislim da je tu problem, kako općenito učiniti birače svjesnima važnosti njihove uloge i toga da je jako bitno zapravo da kažnjavaju i političare koji predlažu takve ljude i općenito dakle da postoji odgovornost za nekakva politička imenovanja gdje politika ima utjecaja.”* Ovaj argument je važan zato što neovisne institucije vadi iz vakuuma visoke politike i stavlja ih u kontekst određenog transmisijskog mehanizma koji djeluje između građana i političkih aktera. Pritom građani postaju subjektom političkoga djelovanja te se i od njih očekuje određena aktivnost ne samo u interesiranju oko toga tko vodi pojedine neovisne institucije, nego i u kontroliranju tog procesa alatima koje imaju na svojem raspolaganju.

18 Na kraju se čini da i političarke i političari imaju sličan uvid o ulozi neovisnih institucija, kao što ga imaju akterice i akteri iz samih institucija. Riječ je o potrebi osiguranja njihove pune neovisnosti, odnosno svojevrsnog izoliranja neovisnih institucija od pritisaka svakodnevne politike, ali i sprečavanja političkih aktera da koriste mehanizme ugrađene u zakon za kažnjavanje institucija čiji im se stavovi ne sviđaju (prije svega kroz nedovoljno financiranje te odbacivanje ili uzimanje na znanje godišnjih izvješća). Kako ističe jedna od ispitanica, *“one moraju biti neovisne od dnevnopolitičkog utjecaja, to je prvo. I da im se mora osigurati zaštita od onih političkih utjecaja koji se vrlo često žele vršiti na način da bi se zaštitilo određene političke odluke koje u principu idu protiv onoga što oni nadziru. Imali smo takav slučaj s neovisnom institucijom Pučke pravobraniteljice, čije se izvješće nije htjelo godinama usvojiti u Saboru. Čak ni raspraviti; i kad se nije usvojilo iz razloga što političkoj većini nije odgovaralo ono što se navodi u izvještaju. Takav način da ne želite staviti izvještaj pred Sabor i raspravljati o njemu, to je poruka instituciji da ili će biti poslušna ili njena izvješća neće biti ni usvajana niti raspravljana i time će se zapravo ta institucija i njen utjecaj smanjiti.”*

Uz manipuliranje godišnjim izvješćima, naša sugovornica ističe i problem financiranja neovisne institucije, koji se često svodi na *“izgladnjivanje”* institucije, odnosno onemogućivanje institucije da optimalno obavlja aktivnosti propisane zakonom. Odnosno, kako ističe naša ispitanica, što se pritisaka na neovisne institucije tiče, *“isto se to može raditi preko proračuna i proračunskih iznosa koji se daju institucijama. Često se događa da im se područja koja nadziru povećavaju, a da im se budžet smanjuje. Recimo to su sve modeli na koje se može utjecati da institucije postanu nefunkcionalne. Isto tako naravno prijetnje promjenama zakona, to smo vidjeli u slučaju pravobraniteljstva, najave spajanja”*.

Dakle, zaključno, možemo ustvrditi da se stavovi o ulozi neovisnih institucija ne razlikuju u velikoj mjeri. I akteri iz samih institucija, kao i političarke i političari koje smo intervjuirali, navode potrebu da ta neovisnost u njihovu nazivu ne bude samo deklaratorna, nego i istinska, odnosno praktična. I jedni i drugi ističu važnost sprečavanja da politički akteri koriste alate poput financiranja ili (ne)prihvatanja godišnjih izvješća, s ciljem potkopavanja neovisnog djelovanja neovisnih institucija. Političarke i političari, pritom, dodatno ističu važnost odgovornosti koja bi išla ruku pod ruku s neovisnošću, a dio njih inzistira na važnosti građana u čitavom procesu osiguranja neovisnosti institucije od političke elite.

19

ODNOS PREMA IDEJI I ULOZI NEOVISNIH INSTITUCIJA U POLITIČKOM SUSTAVU

Nakon uvodnog pitanja o ulozi neovisnih institucija, bilo nam je zanimljivo razumjeti kakav je njihov stav općenito o ulozi neovisnih institucija u političkom sustavu. Prije svega nas je zanimalo što za njih znači da je neka institucija neovisna, odnosno na čemu se temelji ta neovisnost — na čelništvu institucije, načinu njihova biranja, transparentnosti rada ili nečemu trećem. Zanimljivi su komentari naših sugovornica i sugovornika na ovo pitanje, budući da su gotovo svi koristili primjere specifičnih (često ne svojih) institucija kako bi objasnili što su pozitivne, odnosno ponekad i negativne karakteristike te neovisnosti.

Tako jedna od naših sugovornica ističe, *“imamo ombudsmane. Imamo pučke pravobranitelje za ravnopravnost spolova, za djecu,*

za osobe s invaliditetom. To bi bila tijela gdje ja vjerujem da osoba koja je od Sabora dobila mandat od osam godina, ima autonomiju u obavljanju te dužnosti. Sad je pitanje osobe koju politika bira, pa je to uvijek problematično, ali ako osoba dobro radi svoj posao ... Npr. mislim da je u hrvatskom kontekstu dobar primjer za to Pravobraniteljica za ravnopravnost spolova. Mislim da je Višnja Ljubičić zaista odradila sve ono što je trebala u svom mandatu, osim, naravno, medija. Ona je jedina koja ima u Hrvatskoj mogućnost, prema Zakonu o ravnopravnosti spolova, kazniti medije za seksizam, diskriminaciju u odnosu muškaraca i žena — i to do milijun kuna. Da je ona ikad svoj instrument upotrijebila, ja mislim da bi u hrvatskim medijima i portalima bilo daleko manje seksizma, rodne diskriminacije. Međutim, s medijima se nitko ne voli tući pa ni ona, ali to je stvarno jedini ozbiljan problem. Pravobraniteljica za ravnopravnost spolova nikada taj instrument nije aktivirala i to je, po meni njena ozbiljna mana, jer mislim da je to mogla učiniti. Što se tiče komunikacije sa svim relevantnim institucijama u svom polju, mislim da je Višnja Ljubičić odradila savjetodavnu funkciju sjajno i da je javno progovorila zapravo o ključnim slučajevima u svojoj domeni i da bez obzira na urnebesane pritisak novih klerikalnih, isključivih, fundamentalnih katoličkih organizacija i konzervativnih političkih snaga, da ona nije odustala od koncepta rodne ravnopravnosti kako je on u zakonu definiran. Zadržala je suštinu onoga šta je njen mandat da radi u provedbi zakona o ravnopravnosti spolova.”

U sličnom smjeru ide i idući komentar kojim naš sugovornik daje odgovor na pitanje koristeći aktualne primjere djelovanja neovisnih institucija. *“Ja se nadam da će i nova Pučka pravobraniteljica, Tena Einwalter, kao i prethodna, Lora Vidović, koja je u nekom trenutku zaista zauzela ozbiljan javni stav kada to nimalo nije bilo popularno o nedopustivosti torture i nasilja nad migrantima i policijskog zataškavanja. To su meni odlični primjeri kako netko tko je u autonomnoj i nezavisnoj instituciji može progovoriti u trenutku kad ne može nitko drugi, kad je društvena atmosfera takva da je puna straha, isključivanja, straha od otkaza. To bi značilo biti nezavisna institucija.”*

Na to se vrlo dobro nadovezuje komentar sugovornika koji ističe važnost konstruktivnog dijaloga između neovisne institucije i političkih aktera, čak i ako je taj dijalog kritičan. On tako navodi, *“smatram da je važnost uvažavanja naših nekih zaključaka, s*

kojima se mogu ili ne moraju slagati — nikad se neće svi slagati s njima i to je normalno. Naši zaključci su kritični prema određenim dionicima, ali da se oni uvažavaju ili makar da se o njima diskutira jer to daje kredibilitet instituciji i vidi se da ako smo došli do zaključka određenoj povredi da iza toga postoje argumenti, dokumentacija, iskazi. Da se uvažava ono što iznosimo prema vani, pa neka se i kritizira, ali ako argumentirano kritiziramo opet to može biti dobitak jer smo onda uspjeli (iznijeti) određenu povredu u očima javnosti, dati joj značaj i onda o njoj raspraviti. Možemo u nekim situacijama modificirati svoja razmišljanja, bitno je samo da se onda svaka kritika koja ide ili svaki savjet koji ide, da bude argumentiran.”

21

Vrlo detaljan prikaz stanja i potreba dala nam je u svojem intervjuu jedna od sugovornica s višegodišnjim iskustvom vođenja jedne važne neovisne institucije. Njezin komentar, iako je dosta dugačak, donosimo u cijelosti s tek neznatnim skraćivanjima radi jasnoće. Ona tvrdi da *“se razvio već cijeli instrumentarij kako se mjeri neovisnost institucija, dakle zna se točno kako se to radi. Prvo, moraju (imati) tu organizacijsku neovisnost, znači to se odnosi na to da sama sobom upravlja i da ljudi koji dolaze na čelo tih institucija, na to čelo dolaze na temelju transparentnih procedura. Mi imamo jedan od najboljih sistema za neovisnost institucija. Ako usporedite već sa Slovenijom, mi smo već od njih puno bolji jer sve naše procedure su na temelju javnog poziva, što recimo nemate u Sloveniji. Mi smo tu jako napredni i mislim da je to važno reći, mi volimo reći da smo najgori u svemu apsolutno, no nismo. Recimo kod Pučkog pravobranitelja, po mom mišljenju, je mandat predugačak. Osam plus osam godina u 21. stoljeću, ali dobro. Vrlo je važno da ima mogućnost, financijsku samostalnost, to je taj drugi element. Da može zaposliti ljude, provoditi projekte itd. Tu, naravno, uvijek postoji problem, to nije samo u Hrvatskoj, ja to mogu reći iz iskustva čelnice moje institucije, kad god smo imali međunarodne i europske sastanke svi su plakali da nemaju dovoljno ljudi i sredstava, to nije nikakva specifičnost Hrvatske. Niste baš prvi na redu, nemate svoje birače, znači to je jedino ako neka politička opcija baš stavi u nekakvu svoju politiku fokus da će ojačati neovisne institucije, ali budimo realni to nikome nije primarni interes to može biti neki hit u nekom trenutku, ali nikako primarni interes. Tako da su se sve naše institucije suočile s teš-*

kim prvim godinama, počevši od ombudsmana. Kad se vratite u devedesete — to je strašno; cijele devedesete ombudsman gotovo da nije mogao funkcionirati. Vrlo važno je za treći element neovisnosti, koji su instrumenti na raspolaganju. To su postupci, obveznost odluka i mogućnost sankcioniranja. Naravno, mogućnost sankcioniranja je širok pojam; negdje mogu biti direktne sankcije, a negdje mogu biti prijave ... Ono što je još vrlo važno, četvrti element, to je nekakva policy neovisnost, gdje zapravo svaka ta institucija ima određenu slobodu da neka pitanja postavi onako kako smatra da treba. Tu su sad najvažnije smjernice, znači donošenje smjernica, izrada priručnika, edukacija. Na taj način zapravo formulira nekakve standarde i naravno kroz svoje odluke odnosno preporuke onda formira nekakav neovisni set standarda koji se postavlja prema svima.”

22

Naša sugovornica, pritom, ističe jednu važnu činjenicu — neovisnost ne znači apsolutnu neodgovornost, o čemu se mora voditi računa. Odnosno, kako ona ističe, “neovisnost nikad nije apsolutna, to je jasna stvar. Svaka ta neovisnost je skopčana s odgovornosti, a ta odgovornost se bazično temelji na fiskalnoj odgovornosti, znači ta institucija mora opravdati troškove, te na pravnoj kontroli odluka, znači sve odluke koje imaju obvezujući karakter bilo da su deklaratorne, konstitutivne ili sankcije moraju biti podložne sudskoj kontroli. Dakle to je ustavno pravilo u Hrvatskoj i svim europskim zemljama i to je načelo Europske konvencije o ljudskim pravima. Nema odluke o nečemu bez da sud to kontrolira. I na kraju imamo izvješća parlamentu, tu isto nažalost imamo šarenu situaciju, neka izvješća su loša jako, s netočnim podacima, neka su bolja, tu je vrlo važno da se vidi što je problem da se detektira problem, a ne da se priča o sebi. Jer ono što se radi kod mnogih naših tijela je da oni pričaju kako su jadni i na koliko su međunarodnih sastanaka bili. Ono što je važno za parlament je da sazna kako funkcionira taj zakon gdje je problem i kako ga se može riješiti.”

O fokusu na ljudske resurse kao nužnom kriteriju djelovanja, govori komentar naše sljedeće sugovornice. “Ja mislim da svaka osoba u sebi ima neki svoj svjetonazor kojeg je manje i više svjesna. Da ne bismo bili pristrani, kao što imate recimo kad regrutirate ljude pa onda znate da birate one koji su vama slični, onda se morate malo odmaknuti od toga i izabrati onog tko vam treba, što

je jako teško ponekad jer prirodno birate sebi slične pa tako i tu morate biti svjesni, 'OK, pripada možda ovoj struji svjetonazorski, ovom političkom krugu', ali bez obzira na to osvijestiti to i neovisno o tome raditi. Ja mislim da to uopće nije problem, samo mislim da čovjek mora biti svjestan da netko može biti simpatičan ili anti-patičan, ali to nema veze sa zakonom jer zakon je jednak za sve i trebalo bi sa svima jednako postupati."

U ovom kontekstu intervjuirani političari i političarke, uz spominjanje specifičnih institucija kao ilustrativnih primjera, daju određeni okvir djelovanja neovisnih institucija. Za takve je institucije, kažu oni, važno da se opiru pritiscima, odnosno da pokažu javnosti da ne odustaju od svojega posla čak i unatoč pritiscima koje politička elita na njih vrši. Uz to, važno je, prema njima, da neovisne institucije budu napunjene ljudima koji imaju određenu razinu svjesnosti u važnost vlastite neovisnosti pri čemu onda ne bi bilo važno imenuje li ih politika ili ne. Na to se nadovezuje komentar još jednog političara koji ističe da je neovisnost institucije onolika kolika je neovisnost ljudi koji tu instituciju čine, odnosno, kako to navodi drugi, koliko profesionalno oni obavljaju svoj posao.

23

Ovaj zadnji element jednostavno proizlazi iz komentara jednog od sugovornika iz jedne od velikih političkih stranaka, koji navodi da je *"prije svega temelj svake neovisnosti, nitko nije potpuno neovisan, ali financije su jako bitne. Drugi temelj bi trebao biti stav političara 'imenujem te da radiš profesionalno svoj posao i nakon toga te više nikad ne nazovem, nego te pustim da radiš svoj posao za koji sam te imenovao, a ako sam pogriješio, ovisno o skandalima, imam priliku te sljedeći put zamijeniti'. U principu zapravo temelj svega je pojedinac koji će onda posložiti tim sličnih sebi s tim stavom da Hrvatska pada na tome da svatko treba profesionalno obavljati svoj posao. Nije (važno biti) neovisan samo od politike; ja očekujem da ti ljudi budu neovisni od svojih kumova."*

Jednom od političara s kojima smo razgovarali najvažnije je da *"politika nema utjecaj na imenovanje. Dakle ne znači ako mi imenujemo čelnu osobu DORH-a da to a priori znači da ta osoba neće biti neovisna. Ja smatram da može biti ovisna ako se na pravi način postave stvari ako je ta osoba svjesna 'da, politika me imenovala, ali imenovala me da provodim zakone Republike*

Hrvatske, da imam integritet da budem neovisna jer, uostalom, ako to ne budem posljedice ću snositi i ja'. One mogu biti kaznene naravi, ali mogu biti i nekakve štete za nju osobno, ali i za političku nomenklaturu koja ju je imenovala. Dakle, ja mislim da je problem te svjesnosti. Ili ako govorimo o sucima, mi smo premala zemlja da neki sudac može izbjeći to da dođe u kontakt s određenim političarima — bilo je tu priče druženja. Druga je priča kad se družiš s onim protiv kojeg vodiš spor, ali nekako se zatekneš u nekoj situaciji da si na piću s nekom osobom koja je politički aktivna, da se nađeš na nekom druženju, to je jako teško izbjeći, ali suci moraju biti svjesni toga da moraju čuvati svoj integritet i da moraju paziti na te stvari. Posebno kod odluka koje donose ne smiju na bilo koji način staviti neku osobnu povezanost ili bilo šta drugo iznad zakona i onoga što kao profesionalne osobe moraju činiti. U ozbiljnim demokracijama, u Njemačkoj — mislim da se kolegica Orešković zalagala za to, da maknemo ova dva političara iz Državnog sudbenog vijeća, ali ako gledamo utjecaj politike na hrvatsko pravosuđe to su samo dvije osobe, jedan predstavnik vlasti i jedan opozicije u DSV-u. U nekim zemljama politika ima puno veći utjecaj nego u Hrvatskoj pa im je stanje u pravosuđu i povjerenje u institucije puno veće, kao npr. u Njemačkoj. Mislim da je zapravo ovo građenje povjerenja u institucije, svjesnost ljudi u institucijama, ali svjesnost i politike da se ne smije petljati na jedan neprimjeren način u pravosuđe, u odluke jer može prvo kazneno odgovarati, drugo može politički ozbiljno nastradati. Znači da trebamo graditi jednostavno taj okvir, idemo ga tako nazvati, ali i svjesnost građana da takve pojave treba kažnjavati, da se zapravo to jedino kažnjava izlaskom na izbore.”

U sličnom smjeru, koristeći ilustrativne primjere nekih, po njoj, uspješnih neovisnih institucija, ide i jedna naša sugovornica kada kaže: *“ja sam bila zadovoljna i još uvijek jesam recimo radom i Pučke pravobraniteljice i Pravobraniteljice za ravnopravnost spolova. Mislim da su one zaista dokazale u različitim slučajevima da se pozicioniraju isključivo na temelju činjenica, na temelju zakona i da na temelju toga donose preporuke i javno ih komuniciraju. Isto tako Povjerenstvo za sukob interesa u principu, bez obzira na neke stvari koje nisu savršene recimo, ali opet mislim da su odigrali bitnu ulogu u nadzoru rada dužnosnika i da su zapravo na neki način ipak kod dužnosnika podigli tu razinu svijesti da nije sve-*

jedno kako se ponašaju. Da paze na neke stvari, da pitaju, ja sam nekoliko puta zvala povjerenstvo da ih pitam jel' nešto problem ili nije." Prema toj političarki za neovisne je institucije važno da se "drže zakonskih okvira bez obzira na posljedice, to da se ne daju poljuljati kad im se stvara neprijateljsko okruženje, taj otpor koji pruža tim pritiscima pokazuje jesu li zbilja neovisni. To je teško nekad jer vam institucija dođe u pitanje. Ponekad su napadi takvi da žele uništiti institucije. Da li će sad zbilja inzistirati na ovome i uništiti instituciju ili ću bar pokušati spasiti instituciju, mislim to su dubioze u koje oni sigurno često ulaze i to nije lako, ali s druge strane to pružanje otpora tim pritiscima je ono što ovoj javnosti stvarno treba i građanima treba, da znaju da postoje neke institucije koje mogu funkcionirati i pod tim pritiskom pružiti otpor onome što se kontinuirano događa u Hrvatskoj."

25

Na sličnom je tragu i naš sugovornik koji navodi da "nezavisna institucija trebala bi imati djelatnike ili upravu koja će zaista beskompromisno braniti svoju neovisnost i ni pod koju cijenu pritiska neće iznevjeriti svoju društvenu ulogu. Kada će neovisno o osobnim svjetonazorskim ili političkim razmišljanjima, objektivno upozoriti na neke devijacije u društvu i to bez namjere da nekoga šteti zbog njegove političke ili društvene razine moći. Tako da mislim da zapravo neovisnost institucija ovisi o tome koliko su ljudi koji je vode i ljudi koji u okviru tih institucija djeluju zapravo neovisni. Prečesto se događa u našem društvu da upravo ti ljudi nisu neovisni i zbog toga nemamo neovisne institucije."

PERCEPCIJA STVARNE ULOGE NEOVISNIH INSTITUCIJA U HRVATSKOJ DANAS

Mnoga istraživanja ukazuju na raskorak između ideal-tipske uloge koju političke institucije imaju u političkom sustavu temeljem ustavnih ili zakonskih odredbi i njihove stvarne uloge u svakodnevnom političkom životu unutar političke arene djelovanja. U tom raskoraku između stvarne uloge i njezina zakonskog ideala leže problemi, koji mogu proizvesti čitav niz disfunkcija, uključujući, u konačnici, i demokratsko nazadovanje. Taj raskorak može nastati, kad su u pitanju neovisne institucije, na različite načine, od kojih su najčešći zarobljavanje institucije, njezino marginaliziranje i ignoriranje, te, kao što je ovdje već nekoliko puta spo-

menuto, njezino financijsko izglednjivanje i formalističko kažnjavanje (odbacivanjem godišnjih izvješća). S obzirom na to, nije nam važno samo razumjeti koja je uloga neovisnih institucija u političkom sustavu Hrvatske, nego doći do uvida o stvarnoj percepciji njihove uloge danas.

Naša prva sugovornica dala je na ovo pitanje iznimno snažan i optimističan odgovor, ističući da *“je vrlo dobra uloga i mislim da je većina neovisnih institucija manje ili više neovisna i rade svoj posao manje ili više kvalitetno ali, u principu više bolje. Mi imamo, morate znati, jedne od najboljih instrumentarija neovisnih institucija u Europi, suprotno blebetanjima okolo. Imamo i kvalitetne zakone; Zakon o pristupu informacijama je među prvih deset u svijetu. Zakon o sukobu interesa isto je jako dobar, u potpunosti smo usvojili sve iz direktive o javnim nabavama Mi smo po mnogim stvarima jako, jako dobri, ono što je problem je to da se prelamaju neke druge stvari koje nemaju veze s tim institucijama, a to su neki nedostaci u zakonima kojih se nikako riješiti, pogotovo u ovom dijelu sankcioniranja.”* U istom tonu ona nastavlja kad kaže da *“kod nas neovisne institucije relativno dobro stoje, čini mi se da ih građani uvažavaju, čini mi se isto tako da ih se političari manje ili više boje, manje ili više naravno, to sad ovisi kako tko i kako koja institucija, ali ono što je vrlo važno da one zapravo rade svoj posao.”*

26

Unatoč ovom optimizmu o kvaliteti normativnog okvira i održivosti institucionalne strukture, ista ispitanica, koja je bila dio sustava unutar kojeg djeluju neovisne institucije, djelomično kritičan fokus stavlja na pojedince, odnosno aktere koji vode institucije, odnosno koji su lice pojedinih institucije. Prema njoj, stvarna snaga institucije ovisi o osobi koja je vodi. Odnosno, kako ona ističe, *“zapravo činjenica je da mnoge institucije ovise o tome tko ih vodi, a to je sad širi dio priče našeg političkog sustava gdje vi imate situaciju da institucije nisu dovoljno čvrste da bi one odradile svoj posao bez obzira tko im je na čelu, nego su jako personalizirane. Kod neovisnih institucija i je ideja da budu personalizirane, ali svejedno to ne znači da ako jedna persona napusti instituciju, da nakon toga institucija ‘kihne’ ili da se dramatično promijeni problem rada. (Potrebno je da) se na neki način ta kvaliteta i standard održavaju, a to nije sad samo stvar naših neovisnih*

institucija nego je općenito tako kod nas to znate i po ministarstvima, to je klasična priča.”

O stvarnoj percepciji uloge neovisnih institucija, odnosno o nezavidnom položaju u kojem se one nalaze, govori jedna od naših ispitanica, koja je u vrhu jedne od važnih neovisnih institucija. Ona, fokusirajući se na rad svoje institucije, ali ekstrapolirajući iz toga na cjelokupan sustav, ističe da *“smo u jednom nezavidnom položaju jer nitko nikad nije sretan s našim odlukama. Kakve god odluke da donesemo uvijek je neko protiv i često smo na meti različitih kritika što mene ne uzrujava nimalo, a vjerujem niti moje kolege, ali to je jedan dio posla na koji moraš biti spreman, svaku odluku donosiš da budeš miran sa sobom, a kako će javnost reagirati - to je drugo. Ako čovjek ima problema s tim, to može biti kočnica u obnašanju dužnosti, ako se stalno bavite time tko će što misliti ne možete raditi ovaj posao. Bismo li mogle biti jače? Ako je tijelo neovisno onda vjerojatno ima i nekakav veći utjecaj jer u konačnici nakon nekoliko godina rada vi možete jasno staviti rad nekog tijela u kontekst. Mislim da tijela koja su pokazala nekakav otpor prema bilo kojem utjecaju — političkom, medijskom, raznim utjecajima — imaju veću ulogu, ali nam se onda ta uloga i smanjuje tijekom godina jer se uvijek nađe način kako možete neku instituciju dodatno ušutkati i to je problem.”*

27

Iz prethodnog se komentara može iščitati jedan od ključnih problema s kojima se neovisne institucije susreću. Naime, čak ako na njihovo čelo dođu osobe spremne neovisno djelovati, čak ako institucija radi sve što joj zakon ili drugi pravni akti propisuju, čak ako institucija djeluje na reguliranju, nadziranju ili kažnjavanju političkih aktera s ciljem očuvanja dobre političke prakse i zaštite demokratskog poretka, politički akteri, poglavito oni na vlasti, mogu se neovisnoj instituciji osvetiti, odnosno njezine čelnike kazniti korištenjem čitavog dijapazona alata. Neke smo već spominjali, poput financijskog izgladnjivanja i ignoriranja godišnjih izvješća, no tu im na raspolaganju stoji čitav niz drugih alata, od korištenja drugih institucija koje se nalaze pod njihovom kontrolom (poput sudova, drugih izvršnih tijela i neovisnih institucija, medija i slično), sve do korištenja zakonodavnih ovlasti i izmjena zakonodavnog okvira kojim bi se oslabila neovisnost institucije ili kojom bi se institucija stavila pod izravnu ili neizravnu kontrolu političkih aktera.

Jedan od ispitanika, na kraju, ističe da stvarna uloga nije ona-
kva kakva bi mogla biti u idealnim uvjetima, ali odmah predlaže
što bi se trebalo učiniti da se te dvije uloge približe, odnosno da
neovisna institucija u praksi ima maksimalnu razinu neovisnosti.
On ističe da *“bi moglo bolje. Prvenstveno, bolje bi išlo ako bismo
odmah raspravili godišnja izvješća, bolje bi išlo ako bismo na naše
preporuke dobili očitovanja, bilo pozitivna ili negativna, ali očitova-
vanja koja su argumentirana ili pravno utemeljena. Bilo bi bolje da
možemo ostvariti bolju suradnju s nekim tijelima, pritom ne mislim
da nam je izuzetno teško raditi zato što ne ostvarujemo suradnju,
ali s određenim tijelima nam je potrebno više puta pisati, tražiti
obavijesti.”*

28

Kakva je, pak, percepcija stvarne uloge neovisnih institucija kod
političarki i političara, posebno je zanimljivo pitanje. Komentari
se mogu jednostavno svesti na sljedeći uvid jednog od političara
iz jedne od velikih političkih stranaka. Vezano uz percepciju zbilj-
ske neovisnosti institucija, on vrlo jasno ističe da, *“neki su bliže,
neki dalje od politike, što ih na neki način determinira i determinira
djelovanje prije svega onih koji vode te institucije.”* Taj međuodnos
neovisne institucije i političkih aktera ključan je element razumi-
jevanja stvarne uloge tih institucija u političkom sustavu i osjeti
se u gotovo svim odgovorima.

Jedna od političarki istaknula je problem nekih specifičnih neo-
visnih institucija koje su važne za očuvanje demokracije, ali su
daleko od tog ideala. Prema njezinim riječima, *“ja imam ozbiljan
problem s nekim institucijama, npr. Agencijom za elektroničke
medije, gdje su članovi politički instalirani. Mislim, to znamo da je
tako. Agencija za elektroničke medije je zaista donosila vrlo dubi-
ozne odluke, ali nisu problem odluke koje su donosili nego odluke
koje nisu donosili i stvari koje ne vide i ne reguliraju i ne reaguju.
Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja — mi imamo nekoliko tržiš-
nih područja gdje imamo jasno preveliku koncentraciju koja se
skriva iza tzv. skrivenih vlasnika. Oni ne djeluju. To je OK, možda
nemaš mehanizam, ali onda tražiš mehanizam od Sabora, tra-
žiš da ti da ovlasti, surađuješ s drugim institucijama, DORH-om,
USKOK-om. Dakle, mi nismo te stvari raščistili. Ja, recimo, nisam
zadovoljna načinom kako te agencije djeluju.”* Ovdje na vidjelo
dolaze specifični problemi sa specifičnim institucijama, te se

jasno vidi sva specifičnost neovisnih institucija koje pokrivaju čitav dijapazon javnih politika, tema i procesa, a često ih se grupira u jednu zajedničku grupu i sve ih se mjeri istim kriterijima. Naša ispitanica jasno ističe da neke institucije ne ispunjavaju sve svoje uloge, što ne znači da je percepcija stvarne uloge svih neovisnih institucija samim time loša.

29

O toj pretjerano idealiziranoj slici neovisnih institucija, koja potom može utjecati na razočaranost građana i građanki, govori i naš drugi sugovornik, kad ističe da se od institucija *“očekuje previše definitivno i ljudi često donose sudove o stanju u hrvatskom pravosuđu i (neovisnim) institucijama čak ne ni na osnovu osobnih paričjenja i iskustva, nego i na temelju priča prijatelja, rodbine o ne znam nekom procesu tko je netko imao pa je sudac bio korumpiran presudio je ovako ili onako, ali definitivno mislim da imamo probleme. Isti političar ističe nespremnost aktera unutar samog sustava, kao i političkih aktera koji sustav nadziru, da se eventualni problemi riješe, što u konačnici vodi lošoj percepciji stvarne uloge neovisnih institucija. On ističe da “jednostavno postoji nekakav strah ako je netko u sustavu zabrljao da se to raščisti do kraja. Naše institucije i politika će radije štiti određenu osobu iz sustava do samog kraja nego to raščistiti i vratiti povjerenje u određenu instituciju. Ja ne tvrdim da je glavna državna odvjetnica korumpirana osoba, ali ona će radije štiti nekoga tko je zabrljao unutar samog sustava nego to istjerati do kraja i tako vraćati zapravo povjerenje u samu instituciju DORH-a i zapravo tako pokazati svoj osobni integritet. Mislim da je to problem, da jednostavno nema te svjesnosti da čak i mali propust koji se dogodi da njega treba kažnjavati, a ne se međusobno prikrivati. To imamo u svim strukama tih problema.”*

Ta nespremnost da preveniraju i sankcioniraju, odnosno da djeluju na obrani svoje neovisnosti, vodi, prema argumentaciji jednog od ispitanika, ka marginalizaciji neovisnih institucija. Toj marginalizaciji, po njemu, pridonese i mediji, ali ponajviše građani i građanke, uključujući stručnu javnost, koji često ostaju bez reakcija. Odnosno, kako on ističe *“neću reći baš da je marginalna, ali da je mnogo dalje od središta gdje bi trebala biti je i to ne samo svojom krivicom ili možda najmanje svojom krivicom. Ali s druge strane čini mi se da je društvo postalo previše pasivno, da se pomirilo s nekim stvarima. Nema reakcije neke kritične mase inteligencije, reakcija*

koju doživljavamo u javnom prostoru. Mislim da živimo u društvu doživljaja, a ne sadržaja i vidim kad i osobno se i s kolegama trudiš da neki sadržaj na normalan način prezentiraš u javnom prostoru, ne dođe to do izražaja, nije interesantno ni medijima niti javnosti. S time nekako i institucije čini mi se dođu na marginu interesa, što sigurno nije dobro za njih i za građane i građanke.”

ODNOS POLITIČARKI I POLITIČARA SPRAM NEOVISNIH INSTITUCIJA

30

Jasno je da neovisne institucije ne grade percepciju svoje važnosti i svoje uloge same. U tome im uvelike *“pomazu”* i politički akteri koji su uključeni u svaku fazu života neovisne institucije. Političarke i političari kroz zakonodavni proces djeluju na stvaranju zakonskog okvira kojim se uspostavlja neovisna institucija, propisuju se njezine obveze i odgovornosti te se ograničava njezino djelovanje. Oni, potom, sudjeluju u nominiranju i/ili biranju čelnica i čelnika tih institucija, njihovih upravnih ili nadzornih tijela, a zatim kroz financijske ovlasti koje imaju, utječu na njezin razvitak, snagu i doseg djelovanja službenika i službenica koji u neovisnoj instituciji rade. Na kraju, kroz nadzorni proces, te političarke i političari sudjeluju u kontroli rada institucije, najčešće kroz formu prihvaćanja ili odbacivanja godišnjih izvješća koja su tijela obvezna podastirati na redovitoj bazi. S obzirom na to, važno je razumjeti kakav je odnos političkih aktera spram neovisnih institucija, odnosno što o tome misle naše sugovornice i sugovornici. Počevši prvo s onima koje dolaze iz (ili su nekad bile dio) područja djelovanja neovisnih institucija, analiza intervjua ukazuje na ambivalentnu ulogu političarki i političara. Odnosno kako to ističe jedna od sugovornica, *“kad im trebaju onda su im dobre, kad im ne trebaju onda su im grozne, to je nekako načelno, ali mi se čini da ih se ipak sve više i više boje. Mislim, moje iskustvo je bilo da su se malo prepali i počeli su paziti šta rade — neki više, a neki manje. To sad ovisi o nizu faktora, tko ima dobre savjetnike u svojim institucijama i kako se općenito ponašaju prema načelu zakonitosti i provođenja propisa, većina mislim da je savjesna — govorimo o velikom broju, 6000 tijela i 4000 dužnosnika — većina njih je ipak savjesna. Naravno nekad i ljudi griješe iz neznanja, to je isto legitimno, ali u principu generalno uvijek će postojati jedan dio koji se opire i koji ne uvažava. Ipak, što je institucija kontroverznija i*

što institucija sama nema jasan pravni okvir djelovanja, to će se naravno više opiranja dogoditi.”

Jedna od sugovornica ukazuje na potrebu svojevrsnoga gradiranja političara. Dok nesuradnja i kritika koje dolaze od onih političara unutar sustava prema kojima neovisna institucija djeluje određenim zahtjevom predstavljaju problem, dotle kritike političkih aktera općenito ne treba toliko uzimati u obzir. Odnosno, prema njezinim riječima, *“ukoliko je riječ o političarima koji su ujedno unutar određenih ministarstava s kojima mi moramo surađivati, onda je to jedan odgovor, a ako govorimo o političarima koji sjede u Hrvatskom saboru, onda bi bio drugi odgovor. U nekim ministarstvima teže ostvarujemo suradnju i teže dolazimo do podataka, teže obavljamo svoj posao. Kad gledamo političare općenito vidite i sami da nas neki kritiziraju, neki nas kritiziraju manje. Ne smatramo da je tu potrebno nešto bitno mijenjati, nije niti bit institucije da dobivamo samo lijepe riječi i da hvale naš rad i govore ‘samo tako nastavite’. Ja zapravo smatram da je dobro da se nekada šalju kritike na račun naše institucije jer to znači da se ne sviđa svakome ishod naših postupaka, što znači da smo na dobrome tragu jer da su svi zadovoljni s nama možda bi se to moglo shvatiti da nikad ne utvrđujemo da nešto nije u redu, a čim utvrđujete da nešto nije u redu s radom državnih tijela i jedinica lokalne samouprave imat ćete kritičare. Tako da po meni tu ne vidim neki problem trenutno u odnosu političara prema nama.”*

31

Kad govorimo o odnosu politike prema neovisnim institucijama, primarno o saborskim zastupnicima i zastupnicama koji u postupku deliberiranja o godišnjim izvješćima imaju mogućnost ući u dijalog s predstavnicama neovisnih institucija, važno nam je bilo razumjeti postoji li uopće percepcija među njima o kvaliteti rada pojedinih neovisnih institucija i njihovoj važnosti za demokratski politički poredak. Jedan od njih tako ističe da *“se kod dijela saborskih zastupnika to zaista vidi i to se vidi na način na koji reagiraju. Mi uvijek pohvalimo institucije za njihova izvješća, posebno one koji su zbilja dobri. Moram reći da Državnu reviziju, uvijek barem oporbeni zastupnici zaista pohvale izvješća. Izvješća pravobraniteljica ne nužno jer se jako ideološki polariziraju, što je bez veze.”* Drugi, pak, navodi *“netko ih želi ojačati, a netko bježi od njih k'o vrag od tamjana. To vjerojatno ovisi u sustavu vrijednosti*

kod političara ponaosob, njegovih osobnih vrijednosti. Mislim da ovisi o svakome, o njegovoj savjesti i njegovom sustavu vrijednosti.”

O ulozi političara i političarki kao svojevrzne kontrole rada neovisne institucije i kao pružatelja (zdrave) kritike, govori sljedeći komentar jednog od naših intervjuiranih političara. On ističe: *“Imamo taj jedan narativ kao da političari uopće ne bi trebali komentirati rad neovisnih institucija, ja se s tim ne slažem. Smatram da bi trebali moći (komentirati, op. D.Č.), ali definitivno ne bi smjeli utjecati na neki neprimjeren način. Ja mislim da je zadatak političara da ako vidi da neka institucija ne odražuje svoju ulogu u društvu koja joj je povjerena definitivno na to treba reagirati. Sad je pitanje ovog utjecaja koliko ga ima vlast, utjecaj koji se događa ispod površine za koju javnost ne može ni znati, kako bi to trebalo urediti, na koji način kažnjavati.”*

32

O poraznoj situaciji danas, u kojoj politički akteri ugrožavaju prostor djelovanja neovisnih institucija, a samim tim i demokratski politički prostor, najbolje govori sljedeći komentar jedne od političarki koje smo intervjuirali. Ona navodi, raspravljajući o odnosu političara prema neovisnim institucijama, da je odnos *“danas vjerojatno i na nižim razinama nego je to bilo za vrijeme Franje Tuđmana kad smo imali vrlo djelotvornu kritiku autokratskog predsjednika. Danas to ne možemo ni zamisliti jer su sve institucije interesno povezane s vladajućom strankom i političari nerijetko smatraju kako je politički život s njima počeo i kako će završiti. Moć koju dobiju koriste naprosto neadekvatno, neprikladno, često su usmjereni koruptivnim radnjama jer misle da im nitko ništa ne može. Naprosto to slabi i ovako slab sustav pravosuđa, ali slabi i povjerenje u politiku i povjerenje u pravosuđe. Neovisne institucije smatraju se smetalima, čak se i često šizofreno optužuju upravo te institucije da, kako tvrde koruptivni i bahati političari, neopravdano, iz političkih razloga, imaju nešto protiv njih. Mislim da su se političari naprosto postavili iznad svih pa čak i iznad neovisnih institucija, kao da neovisne institucije postoje tu da bi obavljale i izvršavale njihovu koruptivnu viziju, odnosno bile dijelom njihove koruptivne vizije, umjesto da se poštuje ta neovisna institucija i kada ona naloži ispravak nekog postupanja ili sankcioniranje nekog postupanja da se zaista sramiš i postupiš kako ti je naloženo.”*

O SLABOSTI INSTITUCIJA I PREVLASTI KORUPCIJE U POLITIČKOM SUSTAVU

Gotovo da nema institucije, aktera, grupe ili pojedinca koji ne tvrde da je korupcija u Hrvatskoj jedan od najvećih problema. Neki čak ističu da je cijeli sustav prožet korupcijom i nepotizmom, a da su neovisne institucije preslabe i previše ovisne o političkoj eliti da to spriječe. Zanimalo nas je što o tome stavu misle naše ispitanice i ispitanici, odnosno hoćemo li dobiti uvid sličan onome iz ranijeg istraživanja o institucionalnim korijenima korupcije u Hrvatskoj, u kojem su stručnjakinje i stručnjaci iz sustava, koji se bave borbom protiv korupcije, tvrdili da korupcije svakako ima, ali da je njezina percepcija među građanima i građankama pretjerana u odnosu na njezine stvarne razmjere (Čepo, 2020). Pritom nam je posebno važno bilo saznati postoje li neki prijedlozi kako građane i građanke uvjeriti da neovisne institucije nisu dio te koruptivne prakse, nego da upravo njihova neovisna pozicija može osigurati borbu protiv korupcije unutar političkog sustava.

33

Argument u korist činjenici da su stavovi građana i građanki pretjerani proizlazi iz uvida jedne od naših sugovornica iz sustava, koja ističe *“iskreno, ljudi vrlo često govore, a ni ne znaju šta su te institucije, tako da ne znam šta bih sad baš rekla za to mišljenje, ali recimo da je to nekakvo njihovo mišljenje. Ne slažem se da su preslabe i previše ovisne, to definitivno ne, nego samo da možda javnost ne uzima kao dokaz to što one rade. Znači, ako vi imate situaciju da institucija X, kojoj je na čelu ministar Y, deset puta ne dostavlja tražene informacije ili je stalno u postupcima pred mojom institucijom, onda bi javnost zapravo trebala reći ‘čekaj malo, sad je dosta, pogriješio si jednom, dva puta, ali ne možeš deset puta’. Mi moramo javnosti ostaviti da ocijeni samo jedan dio pa da onda kroz političke procese, kroz izbore, reagira na to, jer koja je poanta neovisnih institucija? One mogu imati svoje postupke sankcioniranja, ali njihova glavna uloga je isticanje te odgovornosti. Mi imamo situacije gdje političari ignoriraju zakone, bahate se i ništa se ne događa. Javnost i šef političke stranke ne bi smjeli to tolerirati”*. Druga ispitanica ističe da je problem korupcije svakako problem i neovisnih institucija jer je to problem cijelog društva, a one su njegov sastavni dio. Kao što ona ističe *“što se tiče nepotizma i korupcije mislim da smo premreženi i jednim i drugim u*

svim sektorima, kako javno, tako privatno. Kao što smo neovisne samo svojim radom, ja ne vidim ništa drugo kako bi neovisna tijela mogla dokazati se osim na nekim teškim predmetima i odlukama koje donosi, unatoč tome što možda nisu najdraže onima koji vladaju.” Još jedna od ispitanica navodi važnu ulogu građana i njihova gledanja na korupciju u sustavu, ističući da se njihov stav ne može ignorirati, ali da pritom i sami građani, zbog neznanja, frustracije ili idealizma, očekuju od neovisnih institucija da čine po pitanju korupcije nešto što one same ne mogu činiti jer za to nemaju zakonsko uporište. Kako ističe, *“slažem se što se tiče percepcije javnosti i vidim to kroz prijave građana nama gdje vrlo često upiru na korupciju i povezanost sudstva s političarima i određenim drugim tijelima ovisno o čemu je riječ u konkretnom predmetu ... Jako se puno očekuje od nas pogotovo kad nam se prijavljuju koruptivne radnje. Građani onda percipiraju da smo mi ti koji mogu istraživati koruptivne radnje i koji ih onda mogu sanirati, sankcionirati i tako dalje, a mi to ne možemo po našem mandatu, mi nemamo te ovlasti, mi možemo zaštititi ljude koji nam se obraćaju i drugom nadležnom tijelu proslijediti tu prijavu i tražiti da nas informiraju o postupanju po prijavi, ali mi nemamo ovlast definirati način postupanja. Onda se stječe dojam da se ništa ne radi, o tome da su institucije pasivne ili možda čak da su one dio koruptivne hobotnice.”*

Problem koji se često veže uz djelovanje u političkom prostoru, a koji ponekad stvara plodno tlo za koruptivne i nepotističke prakse ističe jedan od naših sugovornika koji dolazi iz neovisnih institucija. Riječ je o činjenici da nas je brojčano malo, da smo uglavnom centralizirani u glavnom gradu i da se, ovisno u kojoj smo struci i kojim se pitanjem bavimo, svi u manjoj ili većoj mjeri poznamo. To ne mora, naravno, značiti da će pojedinci koristiti ta poznanstva za koruptivne radnje, ali u sustavu prožetom nepovjerenjem, primarno zbog nepotizmom potaknute korupcije, građani s razlogom osjećaju sumnju u takve prakse. Odnosno, kao što on ističe, *“mi smo vrlo mala zemlja. Nekako je, dakle, neminovno i nužno da djelujući u jednom prostoru kroz duže razdoblje upoznate sve aktere u tome prostoru. Teret osobnog poznanstva postoji. I naravno ako ti je s nekim u nekom razdoblju bila ljepša, bolja, ugodnija suradnja, naravno da ćeš se ti na njega osloniti i u budućnosti, što nije nužno koruptivna praksa, ali ćeš ipak to izabrati prije nego*

neki kriterij. Prije ćeš odabrati nekog tko je bio odgovoran i ljubazan. Mislim da je to jedan generalni moment. Drugi je da se tako stvaraju mreže — neke su uže, a neke šire, neke su više, a druge manje bliske. Ali u tome premreženom prostoru većina ljudi tako funkcionira — ja tebi, ti meni. Ti meni sad izadi ususret, ja ću tebi za tri mjeseca ili pet godina. Mislim da je ta granica zamućena, da je ona manje politička, a više konformistička, sebična, odnosno da malo ljudi vodi računa o tome što je odgovorno ponašanje na javnoj funkciji, ili odgovorno ponašanje u odnosu na instituciju i građane, u odnosu na društvo u kojem živimo. Mislim da je to pitanje građanskog odgoja. Mi ne odgajamo odgovorne građane i mislim da je to ključan problem ove zemlje. Malo je ljudi s tolikim integritetom da idu sami protiv sviju. Jer da bi institucija funkcionirala unutar standardnog kriterija, recimo, neke civilizirane skandinavske zemlje, ti si u situaciji da ideš u sukob sam protiv svih. Mislim da je to uzaludno očekivati od bilo kojeg pojedinca. Svi smo mi na kraju racionalne životinje, svi ćemo mi na kraju staviti na vagu rizike i dobitke i zaključiti da je bitka sam protiv svih neisplativa. A posebno u nekim godinama. Jer dok si mlad i uvjeren da možeš mijenjati svijet, još kako-tako. Ali kad nakon dvadeset godina shvatiš da je to uzaludno i da se ništa ne mijenja, onda polako i ti popuštaš i tražiš prostor u kojem ćeš ostati zdrave glave, a ne lovac na vjetrenjače.”

Stav političarki i političara djelomično je sličan, a dijelom se razlikuje od navedenih stavova konstruiranih iz uvida koje su nam dali akteri koji dolaze iz neovisnih institucija. Pritom oni ističu važnu ulogu građana i građanki ne samo kao procjenitelja korupcije nego i kao aktivnih boraca protiv nje, kroz korištenje izbora kao alata nadzora i kažnjavanja političkih aktera koji sudjeluju u koruptivnoj praksi, ali i koji rastaču neovisnost institucija. Doduše treba napomenuti da se većina njih ne slaže da je korupcija toliko raširena kakva je percepcija javnosti, što je u skladu s rezultatima drugih sličnih istraživanja.

Jedna od naših ispitanica, primjerice ističe da je pretjerano tvrditi da je korupcija prožela cijeli sustav, uključujući i neovisne institucije. Iako ističe da korupcije svakako ima i da su neovisne institucije slabe, ona navodi da *“ne bih to rekla za sve institucije. Mislim da to (da nisu slabe, op. D.Č.) one mogu pokazivati samo*

kroz svoj način djelovanja i da ga jasno komuniciraju s javnošću, da pružaju otpor pritiscima koji su sigurno teški i kažem ponekad su doslovno u neprijateljskom okruženju. Nisu sve neovisne institucije iste, ne možemo to sve stavljati u isti koš, to je heterogeno polje. Neke rade užasno birokratski, neke rade manje. To jako puno ovisi tko vam je čelnik, tko su vam čelni ljudi, kakvu kulturu organizacije postave itd. To kako se stvori organizacijska kultura to je ključno.”

36

O unutrašnjoj slabosti sustava, odnosno nespremnosti institucija i aktera da se razračunaju s problemima u kojima se pronadu brzinski i odlučno, te potrebi radikalnih mjera kako bi se korupcija unutar sustava spriječila, govori jedan od naših sugovornika. Kako ističe, *“ja ne mogu tvrditi da je cijeli sustav prožet korupcijom, ali stojim iza onoga što sam rekao, da definitivno unutar sustava, kad netko napravi određenu pogrešku ili pogoduje možda nekome, da sustav nije dovoljno odlučan da to do kraja raščisti. Mislim da je to ogroman problem jer to budi veliko nepovjerenje građana općenito prema radu institucija. Jednostavno to ne smije biti slučaj, nitko ne smije biti zaštićen ako netko nije odradio nešto prema zakonu ili još gore namjerno nekome pogodio, to se treba najoštrije kažnjavati. Evo Slovačka je uvela poseban sud za suce i državne odvjetnike jer isto kao i mi ima ogromne probleme s percepcijom korupcije i oni su baš išli tim radikalnim mjerama, uveli su sigurnosne provjere sudaca — to su uveli 2014. pa ukinuli 2018. jer nije dalo rezultata — ali ovaj posebni sud za suce i državne odvjetnike je (dao rezultate) jer je palo puno sudaca tako da je to dalo nekakvog ploda. Tako da treba razmišljati definitivno o nekim radikalnijim potezima, a ne stalno nekakve strategije, neki opći akti, ali ništa konkretno za borbu protiv korupcije i jačanje uloge tih institucija u borbi protiv korupcije.”*

Ispitanik iz grupacije političarki i političara s kojim smo razgovarali potpuno podržava ovakvo viđenje kako korupcije tako i slabosti neovisnih institucija. No, kao što će biti vidljivo u nastavku, iako on građanima i građankama daje za pravo da imaju takav stav, ne isključuje ih iz svojevrzne jednadžbe krivice za takvo stanje, odnosno smatra da građani imaju ultimativno oružje u svojim rukama — izbore. Kako ističe, *“ja se mogu složiti s dojmom javnosti jer o tome govore izvješća Europske komisije*

i posebno o segmentu pravosuđa, korupciji i utjecaju političke elite na pravosuđe. Vi imate slučaj da izvješće Europske komisije kaže da je percepcija korupcije u Hrvatskoj na vrlo visokim razinama odnosno da ljudi ne vjeruju u pravosuđe i jedan od razloga je utjecaj Vlade RH, doslovno se tako iskazuje, na sudstvo. Tako da mislim da je ovo mišljenje javnosti, da javnost iskazuje nepovjerenje prema pravosuđu i neovisnosti institucija, apsolutno točan pokazatelj i da se on ne može ni na koji način smanjiti karakterizirajući ga kao subjektivan dojam. To je naprosto tako, a da to nije tako ne bi izvješće Europske komisije navodilo to izrijeком. Slažem se tu s javnošću da su institucije kod nas zaista ovisne, a kako pokazati ne možemo pokazati dok se ne potrudimo te institucije zaista učiniti neovisnima.”

37

Jedno od rješenja, kako za korupciju tako i za slabost institucija, i ovaj sugovornik povezuje s građanima i građankama i njihovom ulogom u političkom sustavu. Kako naš ispitanik ističe *“u demokraciji izbor vladajućih elita ili vlade ili recimo vladajućih u parlamentu ovisi o građanima i građankama. Kad građani postanu svjesni da su sredstva kojima političari manipuliraju, odnosno kojima upravljaju, upravo sredstva iz njihovih džepova, to su sredstva koja su ti građani zaradili, kada bi građani ostavili ta sredstva u svojim džepovima, a ne uplaćivali u proračun onda bi ti građani imali puno više sredstava za bolji i kvalitetniji život. Međutim, kad već daju ta sredstva u proračun onda i građani moraju biti svjesni da im je oportuno paziti kako se ta sredstva troše. U tom smislu mislim da je dobar pokazatelj što građani misle o vladajućoj eliti odnosno političarima to da sve manje izlaze na izbore. Dakle kada se trenutno kod nas Vlada RH hvali svojim izbornim rezultatima zaboravlja reći da je tek de facto 16% građana koji imaju pravo glasa izabralo njih, tek 16%. To je jedan sramotan podatak za njih jer tek ih 16% građana podržava. To što tih 16% od ukupnog broja glasača ipak predstavlja puno veći udio kad mali broj glasača izađe na izbore, to je drugi dio priče. Ono što je važno, važno je usaditi svijest u građane da političari upravljaju njihovim novcem, da građani imaju pravo znati gdje ide njihov novac i na što se troši i da naprosto su oni upravitelji vlastite sudbine. Tek tada kad budemo imali informirano, educirano i osviješteno građanstvo onda ćemo moći računati na izgradnju neovisnih institucija i sva ova pitanja će biti deplasirana.”*

Jedan od političara iz umjerenog dijela političkog spektra vjeruje da percepcija građana nije kriva, ali isto tako uzima u obzir svu kompleksnost poslova koje obavljaju neovisne institucije, a koje je teško istinski poznavati ako nismo dio tog sustava. Prema njemu, *“ima dosta istine u tome, što se tiče percepcije. Siguran sam da se mnogi unutar tih institucija trude raditi svoj posao kako treba, to se vidi, ali mišljenje javnosti, o tome smo pričali, oblikuju mediji, društvene mreže, tu ima svega, lažnih vijest, sad je još lakše formirati nekima javno mnijenje, tako da, ne znam što bi rekao, ali percepcija je sigurno takva. Ja vjerujem da nije tolika koliko se stvara dojam. Sad je pitanje zbog čega se stvara takav dojam. Sad je najlakše zatupiti javnost na neki način, odnosno umrtviti je u kritičkim promišljanjima, a kamo li još i djelovanjima. Onda je lakše upravljati. Činjenica je da se u javnosti stekao takav dojam, to je poraz za cijeli sustav da je prožet korupcijom i nepotizmom. Treba shvatiti ljude i javnost, ogorčeni su s pravom.”*

NEOVISNE INSTITUCIJE I POVJERENJE GRAĐANA

38

Povezivanje neovisnih institucija, političkih aktera i koruptivnih praksi nužno dovodi do porasta nepovjerenja građana u politički sustav općenito, odnosno u institucije tog sustava specifično, uključujući i neovisne institucije. Stoga nam je bilo važno od naših ispitanica i ispitanika saznati na koji način po njima neovisne institucije mogu steći povjerenje građana i građanki, odnosno pokazati da svoj legitimitet izvode iz interesa građana, a ne političke elite. U odgovorima na ovo pitanje krile su se i potencijalne vizije o budućnosti neovisnih institucija u Hrvatskoj, njihovoj ulozi u jačanju ili slabljenju demokratskog političkog poretka, kao i ulozi institucija u sprečavanju antidemokratskih i neetičkih praksi među političkom elitom.

Naše sugovornice i sugovornici koji djeluju unutar sustava neovisnih institucija bili su ovdje sasvim jasni. Kao što ističe jedna od njih, odgovor su *“kvalitetni zakoni, jasni okviri djelovanja i maksimalna efikasnost u provedbi tih zakona uz, naravno, adekvatni marketing, da javnost zna što radite i koliko ste to uspješno napravili. Na taj način se stječe povjerenje. Efikasnost, vjerodostojnost, vi morate biti aktivni. Kvalitetan zakon, neovisnost osoba, nepetljanje ni s kim, ni s političarima ni s ovima ni s onima, sa svima.*

Morate zadržati neovisnost prema svima, a ne samo prema ovim političarima, jer i ovi drugi akteri u društvu imaju svoje političke interese koje možda ne izražavaju kroz političke stranke i procese. U svakom slučaju moraju imati kvalitetan zakon i moraju provoditi zakon i moraju pokazati da su napravili sve što su mogli i maksimalno bili efikasni u tome.”

Uz efikasnost u djelovanju i apsolutnu neovisnost od svih aktera, za neovisne je institucije važna i transparentnost, posebno u odnosu na medije kao predstavnike interesa javnosti. Kako ističe jedna od ispitanica, komentirajući djelovanje njezine institucije, *“mislim da je transparentnost jako bitna i mi smo tu doista otvoreni. Osim što su nam sjednice javne, ja mislim da nema nijednog upita novinara ili bilo koga drugog da mi nismo odgovorili. Transparentno smo sve odlučili, mi stavljamo sve na sjednice da se ne bi desilo da je nešto zataškano ili stoji u ladici. Mislim da je to izrazito bitno za svako tijelo, da bude što javnije, transparentnije i dostupnije medijima jer u konačnici mi dosta iz medija saznamo. Ne možemo okolo hodati i istraživati, nemamo ni kapaciteta, ali mi smo zapravo partneri i zato onda kao što mi crpimo (medijske) izvore informacija tako i mi moramo prema medijima biti dostupni i transparentni, mislim da nam je to isto funkcija.”*

39

Poboljšanju percepcije i povjerenja javnosti dodatno pomažu osobni integritet, hrabrost, znanje i kvaliteta osoba koje djeluju unutar neovisnih institucija, poglavito onih koje se nalaze na čelnim mjestima tih institucija, a koje onda predstavljaju javno lice te institucije. Kao što ističe jedna od sugovornica, *“osobni integritet ljudi koji vode te institucije je jako važan. Jako je u svemu tome važna i interna intimna mreža ljudi koja će pomoći da izdržiš pritisak i rizik. Važna je horizontalna povezanost institucija. Premošćivanje bi trebala biti sistemski stvar, da institucionalni okviri to osiguravaju, da piše u zakonu da se trebaš u slučaju nekog slučaja konzultirati s institucijama kojima je rad na takvim pitanjima u opisu posla. Problemi se trebaju zajednički rješavati, svatko unutar svoga polja i unutar svojih zakonskih ovlasti, ali zajednički. Iako se to podrazumijeva, možda bi pomoglo da se to propiše protokolima i pravilnicima o suradnji. Uz integritet i hrabrost, treba naravno imati i znanja za sve to. I uvijek je lakše kad se neka institucija gradi od početka.”*

Pritom je važno voditi računa da se percepcija javnosti ne može promijeniti preko noći. Važno je dugotrajno ulaganje u odnos s građanima i građankama, bilo izravno ili putem medija, i ukazivanje da posao koji neovisna institucija radi ima smisla. Upravo na važnosti vremena svoje uvide o ovom pitanju iznosi jedan od ispitanika, kada navodi *“da se to može pokazati kroz određeno vrijeme, ne možemo mi to u godinu dana napraviti. Imamo sreće da je moja institucija uspjela izgraditi neku reputaciju. Mislim da treba na svaki upit građana reagirati, pokušati odgovoriti, makar dati informaciju kako se zaštititi ako mi ne možemo pomoći, izlaziti u javnost kad god mislimo da je to potrebno. (To možemo postići i) kroz pomoć Hrvatskog sabora, koji nama stavlja izvješća na dnevni red u što je moguće razumnijem roku, (treba) organizirati javne događaje, konferencije, okrugle stolove, ne pričati samo općenito o zakonu, nego o konkretnim predmetima bez iznošenja identiteta jer tu se građani prepoznaju i mislim da to onda radi na našoj reputaciji i pokazivanju da se brinemo za njih.”*

40

Političari, pak, prije svega ističu važnost komunikacije neovisnih institucija prema građanima i građankama, bilo putem medija ili izravno. Uz to ističu potrebu spremnosti političkih aktera koji sudjeluju u imenovanjima i predlaganjima da biraju najbolje kandidatkinje i kandidate, kao i potrebu da se na ta mjesta kandidiraju zbilja najbolji, odnosno najkvalitetniji pojedinci.

Naglasak na pojedincima, odnosno na individualnom akteru, posebno je važan političarkama i političarima koje smo intervjuirali. Kako jedan od njih ističe, *“Ljudi vjeruju u ljude, ne u institucije. Dakle, selekcija kvalitetnog kadra, kadar koji čine moralne i intelektualne veličine u društvu, mislim da je to jedan od prvih koraka, ne kažem da ih nema do sada, ali da se stvori još jedna kritična masa, da se skupe ljudi koji dijele isti sustav vrijednosti, možda i umrežavanje neovisnih institucija na nekim temama i područjima jer sad svaka djeluje za sebe. Teže je imati kvalitetan sustav kad je razjedinjen, razbacan na više institucija, područja, ali kad ih u nekim temama umrežiš, staviš zajedno na nekim područjima, stvara se kritična masa veoma pametnih obrazovanih ljudi koji su uz to i moralne vertikalne društva. Mislim da je to, recimo, prvi korak prema pravom putu. Naravno (važno je) da se javno ukazuje i na loše i na dobro, da se pokaže primjere pravoga puta, kako treba raditi.”*

Sličan fokus na komunikaciji kao proaktivnom procesu koji bi neovisne institucije trebale staviti u prvi plan svojeg djelovanja, ističe još jedan od naših sugovornika. Prema njemu, *“da bi se te institucije mogle pokazati zaista da su neovisne, one bi morale koristiti sve blagodati modernog digitalnog doba kako bi svoje djelovanje približile građanima. Ukoliko građani ne znaju za njih i njihov rad kako će steći povjerenje. Na koncu sve što neovisne institucije dobro rade mora se znati prezentirati. To nije samopromocija nego je to briga za javno dobro. Ukoliko izostane kvalitetna komunikacija s medijima koji jedini imaju moć prenijeti tu informaciju, onda ni od građana ne treba očekivati pretjerano zanimanje za rad neovisnih institucija jer neće vam sigurno građani kucati na vrata i tražiti informacije. Mislim da su institucije te koje se moraju potruditi svoj pošten i neovisan rad, ako ga ima, prezentirati građanima i držati građane informiranima.”*

41

Povjerenje će neovisne institucije vratiti, dakle, kako sažima jedna od sugovornica *“efikasnim, učinkovitim radom i boljim komuniciranjem te transparentnošću. Da jednostavno građani znaju da se ne mogu skrivati detalji određenih istraga ... treba puno bolje zapravo raditi, a i puno bolje komunicirati i biti otvoren prema javnosti.”*

No, iako je komuniciranje s građanima važno, jednako se važnim čini i razvijanje i korištenje mehanizama suradnje i djelovanja prema drugim institucijama. Jer, kao što to dobro ističe jedna od naših sugovornica, ako negdje u sustavu postoji problem, građane neće puno zanimati koja je institucija kriva, odnosno koji akter opstruira. Građani će zastoj povezati s institucijom kojoj su se obratili. Odnosno, *“jedan dio toga je sigurno to kako komuniciraju prema javnosti, a drugo je koliko imaju efikasne mehanizme da rješavaju pitanja odnosno probleme građana s kojima im se oni obraćaju. Situacija je da imate, recimo kod pravobraniteljstava, obično se sami građani potuže. Međutim njihova se uloga svodi na to da oni to moraju komunicirati nadležnim institucijama. Kad nadležne institucije u sustavu vlasti ne reagiraju, onda to loše izgleda upravo za neovisnu instituciju jer ona nema vlastiti mehanizam da to popravi, nego ovisi o drugima, onda su građani ljuti na neovisne institucije:”*

Problem unutarnjih odnosa između različitih institucija, odnosno između neovisnih institucija i političkih aktera, istaknut je i u zadnjem ovdje prikazanom komentaru jednog od naših sugovornika. On tvrdi *“to je sve kod nas naopako posloženo. Naopako je posloženo da ti, ako želiš biti neovisan, moraš javnosti poslati poruku da nemaš veze s onima koji su te imenovali, a to su ti sabornici. To je šizofrena situacija. Da bi se dalo rješenje na način na koji sam rekao, a to je organiziran i transparentan proces imenovanja svih tih ljudi. Drugo, jednostavno bi ljudi koji odlučuju ili koji predlažu trebali željeti imati najbolje ljude za neki posao.”*

ZAKLJUČAK

42

Ovaj rad pokušao je, u konačnici, saznati gdje točno leži ključ neovisnosti neovisnih institucija. Je li dovoljno ustavno ili zakonski propisati tu neovisnost i očekivati da se ona poštuje? Ili je potrebno stvoriti svojevrsni cordon sanitaire između političkih aktera i neovisnih institucija koji bi spriječio bilo kakvu naznaku uplitanja političarki i političara u rad neovisnih institucija? Ili je, pak, ključ u pojedincima koji u neovisnoj instituciji rade, a koji se moraju izboriti za njezinu neovisnost? U uvodu smo naveli kako je polazna pretpostavka o važnosti strukture, nasuprot jednostavnom fokusu na pojedince koji u strukturi djeluju, važan element našeg razumijevanja uloge neovisnih institucija u demokratskom političkom poretku. I naši su sugovornici i sugovornice dijelom poduprli tu početnu premisu, iako su je uvelike nadopunili fokusom na pojedinca. Bilo da je riječ o političarkama i političarima koje kontroliraju rad neovisnih institucija, službenicama i službenicima koji u neovisnim institucijama djeluju ili čelnicama i čelnicima tih institucija, ideje moralnosti, samostalnosti, hrabrosti i neutralnosti, davane su kao ključni čimbenici uspjeha neovisne institucije.

Ostale ideje i uvidi koje smo saznali iz intervjuva mogu se ugrubo podijeliti u dvije ključne kategorije. Riječ je o aktivnostima i procesima koje mogu poduzeti neovisne institucije kako bi ojačale svoju poziciju, s jedne strane, te o ulozi političarki i političara u tom procesu jačanja pozicije neovisne institucije. Neovisne institucije bi trebale poboljšati komunikaciju prema građanima i građankama, bilo izravno ili putem medija, uključujući i fokus na edukaciju i diseminiranje podataka o vlastitom radu. One bi

trebale pojačati aktivnosti međuinstitucionalne suradnje, poglavito oko pitanja od zajedničkog interesa za sve uključene institucije. Ovdje se misli na suradnju kako s akterima iz šire zajednice — medijima, organizacijama civilnog društva, akademskom zajednicom — tako i na zbližavanje s ostalim neovisnim institucijama na nacionalnoj razini. Na kraju, neovisne institucije bi trebale raditi na mijenjanju interne političke kulture koja bi čelnika ili čelnicu, bez obzira na način njihova imenovanja, od samog početka uvjerila u potrebu očuvanja samostalnosti institucije, odnosno u stavljanje institucije i njezina uspjeha na prvo mjesto.

43

S druge strane, od političarki i političara se očekuje da nominiraju i biraju kandidatkinje i kandidate neupitne etičnosti, odnosno pojedince neprikosnovena morala, bez obzira na to je li riječ o njima ideološki bliskim ljudima ili ne. Postupak kandidiranja i izbora treba biti skrojen na takav način da već na samom početku odvrati loše kandidate od kandidature, a potakne prijavu najboljih kadrova. Druga važna aktivnost kojom politički akteri mogu osigurati neovisnost institucije, financijska je održivost njezina djelovanja. Iako su potrebe tijela javne vlasti uvijek značajne, a financijska sredstva po svojoj prirodi oskudna, politički bi akteri morali izbjegavati koristiti financijske pritiske s ciljem onemogućavanja optimalnog rada neovisne institucije. Na kraju, najvažniji alat koji političari i političarke mogu iskoristiti za jačanje neovisnosti neovisne institucije ne zahtijeva gotovo nikakve zakonske, administrativne ili druge promjene. Riječ je o promptnom i objektivnom stavljanju godišnjih izvješća koja neovisne institucije dostavljaju Hrvatskom saboru na dnevni red. Pritom je važno da o tom izvješću objektivno i otvoreno deliberiraju, bez obveze da nakon rasprave slijedi usvajanje, odnosno zeleno svjetlo od Sabora. Bez obzira slažu li se politički akteri s radom institucije ili ne, promjenom djelovanja na ovom, razmjerno minornom elementu njihova međuodnosa, već bi se značajno poboljšala pozicija neovisnih institucija u hrvatskom političkom sustavu.

Kao zaključak cijelome ovom radu možemo se poslužiti komentarom koji je dala jedna od naših ispitanica, koja djeluje unutar sustava neovisnih institucija. U konačnici bi, ona ističe, uloga neovisnih institucija *“trebala biti, na neki način demokratizirajuća. Da nezavisne institucije pokažu interes za loše odluke i da budu odlučne u sankcioniranju — tu prvenstveno mislim na pravosudni*

sustav. S druge strane, da budu prisutne i da budnim okom prate što se događa i na taj način da preventivno djeluju na potencijalna odstupanja. Naime, prevencija bi trebala biti ona najvažnija, najviše zastupljena aktivnost u nezavisnim institucijama, ali kada se i ta prevencija propusti onda barem da slijedi sankcija kada je ona opravdana. Međutim, nažalost, legislativa je uvijek problem, zato što samo zakonodavstvo ovisi o volji vladajuće elite i mnoge neovisne institucije imaju vezane ruke, a ja bih rekla i noge jer im je zakonodavac to svjesno učinio.”

Demokratiziranje sustava, kroz prevenciju i sankcioniranje, dobitna je formula uspjeha neovisnih institucija u političkom sustavu usmjerenom na zaštitu liberalno-demokratskog političkog poretka. Koliko se alati prevencije i sankcioniranja mogu koristiti, pak, ne ovisi samo o neovisnim institucijama, nego prije svega o političkim akterima, nadasve predstavnicima građana i građanki u predstavničkom tijelu. Upravo su, stoga, zaključak je ovoga rada, politički akteri i problem, ali i rješenje ugrožene uloge neovisnih institucija u političkom sustavu Hrvatske.

REFERENCE

- Ball, A. R. i Peters, B.G. 2005. *Modern Politics and Government*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Bulmer, E. 2019. *Independent Regulatory and Oversight (Fourth-Branch) Institutions*. Stockholm: International IDEA.
- Čepo, D. 2021. *Institucionalni izvori ukorijenjenosti korupcije u Hrvatskoj: uvid stručnjakinja*. Zagreb: Gong.
- Čepo, D. 2020. Structural Weaknesses and the Role of the Dominant Political Party: Democratic Backsliding in Croatia since EU Accession. *Southeast European and Black Sea Studies*, 20 (1), 1–19. doi:10.1080/14683857.2020.1709721
- March, J i Olsen, J. 1984. The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life, *American Political Science Review*, 78 (3): 738–749.
- Montesquieu, Ch. 1989. *O duhu zakona*, Beograd: Filip Višnjić.
- 45 Musa, A. 2019. Kontrola nad upravom u kontekstu europeizacije; neovisna kontrolna tijela u Hrvatskoj kao čuvari integriteta. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 56 (1): 179–208. doi:10.31141/zrpf.2019.56.131.179
- Musa, A. 2017. Kakva reforma agencija u Hrvatskoj? U: Musa, A. (ur.). *Javne agencije - u potrazi za reformom*. Zagreb: Friedrich Ebert Stiftung i Institut za javnu upravu, str. 23–45.
- Popović, N. i Musa, A. 2017. Javne agencije: razvijanje povjerenja građana i privatnog sektora kao preduvjet efikasne regulacije. U: Koprić, I., Musa, A. i Giljević, T. (ur.). *Građani, javna uprava i lokalna samouprava: povjerenje, suradnja, potpora*. Zagreb: Institut za javnu upravu, str. 389–411.
- Ravlić, S. i Čepo, D. 2014. *Uvod u političku znanost*. Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu.
- Vučković, J. 2016. Kontrola ustavnosti i zakonitosti rada neovisnih upravnih tijela. *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 16 (2), 341–380. <https://doi.org/10.31297/hkju.16.2.3>

