

MINISTARSTVO PRAVOSUĐA, UPRAVE I LOKALNE SAMOUPRAVE

**NACIONALNI PROGRAM ZA BORBU PROTIV
KORUPCIJE**

AKCIJSKI PLAN ZA BORBU PROTIV KORUPCIJE

Zagreb, veljača 2001. godine

1. Štetne posljedice korupcije

Korupcijom smatramo svaki oblik zlouporabe javne ovlasti radi osobnog dobitka. Takvo određenje je široko i pokriva veliki krug pojava. Javno mnijenje i politički način govora pod pojmom korupcije podrazumijeva sasvim različite društvene pojave: organizirani i gospodarski kriminal, lošu vlast i njene posljedice, ljudsku prevrtljivost i bahatost vlasti. Ne postoji zakonsko određenje korupcije ali se konvencionalno pod njom smatra davanje i primanje mita (347, 348 Z), protuzakonito posredovanje (343 Z), zlouporaba obavljanja dužnosti državne vlasti (338 Z), zlouporaba položaja i ovlasti (337 Z), sklapanje štetnog ugovora (249 Z), odavanje službene tajne (351 Z) te izdavanje i neovlašteno pribavljanje poslovne tajne (295 Z). Svaka od navedenih određenja otkriva pojedini element fenomena korupcije i mada se o određenju mogu voditi sporovi, nesporna je društvena i politička šteta korupcije i njeno postojanje u Republici Hrvatskoj.

Korupcija je štetna. Iako postoji oduvijek, u modernoj državi ona postaje opasnost jer šteti obavljanju društvenih poslova, snižava potrebnu razinu morala u političkom odlučivanju, blokira javnu upravu, sudstvo čini neefikasnim. Postoje različiti izračuni šteta korupcije. Međutim najveća šteta je u tome što ona iskrivljuje prioritete u političkom i gospodarskom odlučivanju i pogubno šteti javnoj odgovornosti i društvenom moralu.

Procjene o raširenosti korupcije govore o tome da je korupcija stvarni problem Republike Hrvatske. Prvi, ali nažalost nepouzdana podatak je statistika kaznenih djela. Uvid u statistike sugerira da se radi o vrlo malom broju prijavljenih, optuženih i osuđenih osoba za korupcijska kaznena djela. U razdoblju od 1992. do 1997. godine prijavljeno je ukupno 3.316 kaznenih djela. U istom razdoblju podignuto je 1.408 optužnica, a pravomoćno je osuđeno 570 osoba. Dakle dolazi do svojevrsnog filtriranja korupcijskih predmeta tijekom kaznenog postupka te osudom završi 17,2% prijavljenih djela, a bezuvjetnom kaznom zatvora koja je za djela predviđena tek 13 ili 0,0392%. Osim što taj podatak može upućivati na oprez - jer su moguće lažne prijave - on prije svega upozorava na postojanje nesklada između javne percepcije raširenosti pojave i javnog mijenja o istom. Istraživanja javnog mijenja u Republici Hrvatskoj bez izuzetka

pokazuju da percepcija i stavovi ispitanika korupciju smatraju raširenom (vrlo raširenom 65,8%, raširenom 32,9% te da ju osuđuju (od 54 do 82%).

Međunarodna istraživanja ukazuju u istom smjeru. Prema CAPI indeksu Transparency Internationala. Republika Hrvatska se nalazi na 51. mjestu liste od 90 zemalja. U odnosu na prethodno izvješće 1999. godinu, Republika Hrvatska je ostvarila zamjetan napredak, budući se je nalazila na 74. mjestu te ljestvice. Napredak Republike Hrvatske treba pripisati općem napretku političke situacije u zemlji i povećanja ugleda u svijetu, ali prije svega, nizom mjera i konkretnih postupaka nove hrvatske vlasti u procesuiranju gospodarskog i organiziranog kriminala. U odnosu na susjedne i tranzicijske zemlje, Republika Hrvatska je, usprkos napretku, ocjenjena relativno nisko. Ocjena položaja Republike Hrvatske zasniva se na četiri samostalna istraživanja uglednih svjetskih institucija, i smatra se relevantnom ocjenom stupnja korumpiranosti pojedine zemlje. Nešto bolja ocjena je EBRD-a koja u svojem izvješću uočava da korupcija u Republici Hrvatskoj predstavlja ozbiljan problem, no ocjenjuje ju nižom u odnosu na druge tranzicijske zemlje. Istraživanja Svjetske banke pokazuju da Republika Hrvatska prema anketama provedenim koncem 1999. spada u srednju skupinu tranzicijskih zemalja. Podaci ukazuju na relativno nizak ukupni indeks, osobito administrativnu (nisku) korupciju (Administrative Corruption), ali visoki stupanj korupcije na razini političkog odlučivanja (state capture), pravosuđa (Judiciary Capture Index). Istraživanje upozorava na slabu društvenu i političku odgovornost -što je samo po sebi i znak i uvjet korupcije - ali i postojanje jakih društvenih skupina koje su spremne kočiti društvene reforme. Uz sva ograničenja metoda istraživanja, navedeno je zasigurno znak loše reputacije Republike Hrvatske i slike koja se svakako treba izmijeniti.

Činjenica da ne možemo točno mjeriti koliko je korupcija raširena u Republici Hrvatskoj, ne priječi pouzdano znanje da smeta u poslovanju i da dojam o njenoj raširenosti odbija strane ulagače i hrvatske poduzetnike. Štoviše svaka relativizacija vrlo je štetna jer stvara mogući alibi za izostanak političke odlučnosti u provedbi mjera: sporedno je da li je ona naslijeđena ili stvorena, da li se radi o eroziji morala ili tko snosi veću krivnju, ali je važno što se protiv korupcije čini. Svjesni smo i tereta tradicija - ostali su tragovi proteklih političkih režima, osobito njihovih naličja - privilegiranja poslušnih, mogućnosti da se u ime viših ideala nisko

krade, da se sve može vezama i utjecajem, da lojalnost i poslušnost moćnicima vrijedi više od rada i inovacije. Znamo da i druge zemlje imaju slične probleme, znamo da korupcija nikada neće potpuno nestati, ali smo sigurni u to da se ne može pasivno čekati.

Politička obaveza djelovanja

Uspjeh borbe protiv korupcije zavisi o većem broju čimbenika, od kojih je najvažnija politička volja i odlučnost. U Republici Hrvatskoj, ne samo prema mišljenjima građana, već i kao predizborno obećanje i opća obaveza glavnih političkih stranaka, pokreta i udruga postoje pretpostavke općeg konsenzusa o potrebi suzbijanja korupcije. Postoje pretpostavke stvaranja koalicije političkih subjekata za borbu protiv korupcije. Politička obaveza radi toga nije obična deklaracija nauma već jasna politička obaveza i odgovornost prema biračima i građanima.

Veliki uspjeh predstavlja i mobilizacija stručne i političke javnosti u raspravama o problemu korupcije. U javnosti, uz iznimnu podršku medija, borba protiv korupcije doživljava se kao jedan od prioriteta. Ranije, u osnovi demoralizirajuće primjedbe, o tome da je korupcija naslijeđena i endemska pojava koja uporište ima u stavovima i navikama ljudi, zamjenjuje se spoznajom da se radi o sistemskom efektu protiv kojega se treba boriti i korupciju svesti na najmanju moguću mjeru.

U tom smislu političke i ekonomske reforme pravi su povod za akciju suzbijanja korupcije. Promjene u političkom sustavu: visoko legitimirana vlast, otvorenost prema reformama, te promjene u ekonomskom sustavu: prevladavanje etatističke logike redistribucije i poticanje tržišta, stranih ulaganja, a konačno, i strateška orijentacija prema europskim integracijama poticaj su borbi protiv korupcije. Isto kao što je i uspjeh u suzbijanju korupcije preduvjet ostvarenja takvih ciljeva.

2. Međunarodne obveze

Politička obaveza suzbijanja korupcije temelji se i na preuzetim međunarodnim obvezama glede suzbijanja korupcije i organiziranog kriminala. Na globalnoj razini u slijedu Rezolucije Opće skupštine UN

3514 (1975) i Konvencije UN-a o transnacionalnom organiziranom kriminalu koja je usvojena u Palermu u prosincu 2000. godine, a potpisana od strane predsjednika Republike Hrvatske. Republika Hrvatska preuzima obavezu učinkovitih mjera suzbijanja korupcije. Republika Hrvatska djeluje suglasno s Globalnim programom UN-a protiv korupcije (UN Global Programme Against Corruption). Republika Hrvatska primjenjuje 40 preporuka FATF (Financial task Force on Money Laundering).

U okvirima europskih inicijativa polazi se od činjenice da suzbijanje korupcije predstavlja jedan od prioriternih ciljeva djelovanja Vijeća Europe. Od značaja je rezolucija (97) 24 Vijeća Europe o 20 vodećih načela za borbu protiv korupcije. Republika Hrvatska je prihvatila i ratificirala Kaznenopravnu konvenciju o korupciji (KKK). Navedena Konvencija određuje pojam aktivne i pasivne korupcije, kriminalizira podmićivanje i stranih dužnosnika, korupciju u dobivanju poslova, korupciju u međunarodnim organizacijama, obvezuje na stvaranje specijaliziranih tijela za borbu protiv korupcije, međunarodnu suradnju i dr. Slijedom prihvaćenih obveza provedene su izmjene Kaznenog zakona (inkriminacija koruptivnih kaznenih djela s elementom inozemnosti te širenje predikatnog djela kod kaznenog djela tzv. «pranja novca») i Zakona o kaznenom postupku (čl. 180), predlaže se ustanovljenje posebnog tijela za borbu protiv korupcije i organiziranog kriminala, provedene su izmjene u MUP Republike Hrvatske (Odjel za suzbijanje gospodarskog kriminala i korupcije). Prema odredbama kaznenopravne konvencije o korupciji i drugim međunarodnim instrumentima čim prije treba normativno urediti pitanje odgovornosti ptavnih osoba za kaznena djela. Republika Hrvatska je potpisala, ratificirala i aktivno provodi Konvenciju o pranju novca (Convention on Money Loundering, Search, Seizure ond Confiscation of Proceeds of Crime) a u skladu s time donesen je i Zakon o sprječavanju pranja novca i osnovan Ured za sprječavanje pranja novca u Ministarstvu financija. U tijeku je postupak pripreme za pristupanje Građanskopravnoj konvenciji o korupciji. Po uzoru na međunarodne standarde (Code of Conduct of Public Officials) treba donijeti i etički kodeks (kodekse) koji se odnose na etiku u upravi. Vijeće Europe provelo je i opsežne programe snimanja stanja i poticanja borbe protiv korupcije u zemljama članicama (Octopus I i II). Odbor ministara Vijeća Europe 05. svibnja 1998. godine donio je Sporazum o ustanovljavanju «Grupe država za borbu protiv korupcije – GRECO», odobren od Multidisciplinarnе grupe za borbu protiv korupcije – GMC. Republika Hrvatska pristupila je navedenom Sporazumu

01. prosinca 2000. godine. U okvirima Pakta o stabilnosti jedan od prioriteta je borba protiv korupcije. Republika Hrvatska pristupila je 16. veljače 2000. godine Inicijativi za suzbijanje korupcije Pakta stabilnosti. najvažniji zadatak u provedbi navedene Inicijative je implementacija međunarodnih instrumenata u pravni poredak RH. Pakt je Republika Hrvatska prihvatila, i premda on nema snagu međunarodnog ugovora, politički nas obvezuje. "Antikorupcijska inicijativa za jugoistočnu Europu" i "Ankonska deklaracija" (1999) potiču suradnju policijskih i pravosudnih tijela u suzbijanju korupcije i organiziranog kriminala.

Od posebnog je značenja Konvencija OECD-a o sprječavanju potkupljivanja stranih državnih dužnosnika koji sudjeluju u međunarodnim poslovnim transakcijama.. Konvencija predviđa niz obveza prema zemljama pristupnicama: obavezu inkriminacije podmićivanja stranih službenika, obavezu pravne pomoći i drugo. Konvencija je stupila na snagu 15. veljače 1999. godine. Konvencija predviđa mogućnost da joj pristupe i zemlje koje nisu članice OECD, te je Republika Hrvatska naznačila mogućnost da pristupi konvenciji.

Praktički ne postoji značajniji međunarodni forum - u rasponu od interparlamentarnjih udruga i foruma, udruga poslodavaca ili sindikata, pa do bankarskih institucija (Svjetska banka, MMF), ili čak biskupskih sinoda - koje nisu istakle potrebu borbe protiv korupcije.

Navedene norme međunarodnog prava upućuju na to da je borba protiv korupcije i poduzimanje učinkovitih pravnih i drugih mjera postala sastavni dio međunarodnih obveza suverenih i priznatih zemalja.

Borba protiv korupcije sastavni je dio procesa demokratizacije, modernizacije države i javne uprave, poštenih uvjeta utakmice u gospodarstvu, djelovanja sudstva i zaštite prava i sloboda građana. Korupcija je društveno zlo koje zahtjeva sistematski napor i visoki stupanj mobilizacije svih društvenih snaga u njegovom suzbijanju. Glavni akteri poticanja su institucije civilnog društva koje trebaju prepoznati potrebe, institucije vlasti i uprave koje formuliraju mjere i različite razine državnih institucija koje nose odgovornost. Pretpostavka mjera je jasna politička

volja podrške borbi protiv korupcije, ne samo u podršci zakonskim i sistemskim izmjenama, te podršci institucijama već i u konkretnim slučajevima.

Korupcija je rezultat sustava a istovremeno i glavna prepreka njegovom mijenjanju. Strategija borbe radi toga podrazumijeva i sustavne i strateške mjere uklanjanja uvjeta u kojima korupcija uspijeva, kao što su ekonomska stagnacija i društveno siromaštvo, niski standard i visoka očekivanja materijalnog dobitka, čimbenici kulture i tradicije, masovna društvena nesigurnost, nezaposlenost, neučinkovitost vlasti i drugo. Zakonska rješenja podrazumijevaju sistematsko uključivanje mjera otežavanja korupcije. U svakoj budućoj promjeni zakona, osobito onih koji se donose na područjima u kojima postoji visoki rizik korupcije, prijedloge treba sagledati i u tom svijetlu. Izmjene u ekonomskom sustavu trebaju potaknuti privatizaciju državnog vlasništva budući da centralizirano upravljanje i nejasna struktura vlasništva potiču zlouporabu ovlasti. Zakonska rješenja, u ovom i drugim područjima, podrazumijevaju sistematsko uključivanje mjera otežavanja korupcije. U svakoj budućoj promjeni zakona, osobito onih koji se donose na područjima u kojima postoji visoki rizik korupcije, prijedloge treba sagledati i u tom svijetlu. Potrebno je sustav dobivanja javnih poslova, nabavke roba i usluga, adaptirati prema iskustvima koje imamo u posljednje vrijeme. Treba pozornije regulirati postupke i uvjete natječaja, osobito kada se radi o velikim poslovima i međunarodnim elementima. Prevencija korupcije usmjerena je na pojednostavljenje i deregulaciju intervencija u gospodarski život, demistificiranje vlasti i poticanje shvaćanja da je služba u vlasti prvenstveno odgovornost prema javnom interesu.

U upravljanju i obnašanju vlasti potrebno je izbjeći konflikt interesa. Izmjene u političkom sustavu trebaju smanjiti područja na kojima privatni ili grupni interesi ugrožavaju zajednički interes. Osim što treba preglednim učiniti osobne prihode i rashode nositelja javnih političkih funkcija, treba urediti i legalizirati oblike lobiranja i financiranja političkih stranaka. Korupcija je sustavom izazvana, ili barem nedjelotvornim demokratskim političkim sustavom pojačana pojava. Njeno suzbijanje zahtijeva veliki broj mjera poboljšanja učinkovitosti i reforme sustava sankcioniranja korupcije. Sve sastavnice državne vlasti, podjednako, zakonodavna, izvršna i sudska vlast, nose odgovornost. Promjene u sustavu uprave, osobito lokalne samouprave, moraju voditi računa i o mjerama

sprječavanja korupcije. U djelovanju vlasti u prvom redu, znači efikasnije sankcioniranje korupcije ali i općenito višu razinu političke odgovornosti. Djelovanje pravne države, shvaćeno kao vladavina prava, pretpostavka je da progon korupcije ne postane progon ljudi radi njihovih političkih pogrešaka. Poštivanje ljudskih prava, osobito prava na informaciju, privatnost i slobodu izražavanja bitno je za sprječavanje korupcije. Povećanje učinkovitosti pravosudnog sustava je preduvjet zaštite ljudskih i drugih prava i pretpostavka suzbijanja korupcije.

Djelovanje političkih aktera ne svodi se na političke institucije i stranke, već i na stvaranje mreža udruga civilnog društva, slobodno i aktivno djelovanje medija. Nastalo je već više udruga i pokreta koji podupiru borbu protiv korupcije. Spomenimo samo Udrugu poslodavaca, sindikate, TI, Republika Hrvatska i brojne udruge za zaštitu ljudskih prava. Povezivanje tih udruga i njihovo partnerstvo s vladinim tijelima za posljedicu ima i mobilizaciju i sinergetski efekt u korištenju ideja i sredstava. Istraživačko novinarstvo i puna sloboda medija i novinara, shvaćena kao sloboda izražavanja, pretpostavka je efikasne borbe protiv korupcije.

Često se spominje da je glavna prepreka suzbijanju korupcije u Republici Hrvatskoj njena ukorijenjenost u lošoj tradiciji ili pak defektima socijalističkog sustava. Iako ima argumenata za takvu tvrdnju - u navikama ljudi javni položaj povezuje se s povlasticama, država se doživljava kao izvor straha i neizvjesnosti, solidarnost se miješa s obavezama, postoji klijeentalizam u radu, osjećaj da prava presežu pred obvezama i sl. - argument ne treba uzimati u obzir prema njegovoj formalnoj točnosti, već u smislu mobilizacije u borbi protiv korupcije. Interpretacija prema kojoj je korupcija naslijeđeni fenomen ne smije voditi zaključku da se onda protiv nje ne treba boriti ili da uklanjanjem ostataka prošlosti nestaje korupcija. Relativizacija korupcije, njeno opravdavanje radi nužnosti da se zaobiđu birokratski zastoji sustava i pak tumačenje da se radi o trajnom obilježju ljudske prirode ima također inhibicijski učinak, i nije samo netočno već i štetno. Glavne žrtve korupcije su siromašniji društveni slojevi, i relativizacija i opravdanje da je neizbježna i pogađa baš njih.

Strategija borbe protiv korupcije podrazumijeva prepoznavanje zla korupcije, formuliranje planova i aktivnosti borbe, zakonske izmjene, te mobiliziranje svih društvenih i političkih aktera. Uloga glavnih

čimbenika političke vlasti u tome je presudna. Sve sastavnice državne vlasti, podjednako, zakonodavna, izvršna i sudska vlast, nose odgovornost.

Politički i kazneni progon ne daju rezultate ako ne slijedi i društvena akcija odgajanja, mijenjanja političke i organizacijske kulture. Apeli na savjesnost i etiku ne daju učinak ako ne slijedi ozbiljna i temeljita reorganizacija i zakonodavna promjena. Policijska i pravosudna akcija nije učinkovita bez javne podrške. Javne podrške pak nema bez slobodnog i aktivnog tiska. Strategija zbog toga podrazumijeva istodobnu upotrebu različitih mjera i aktivnosti, podjednako intenzivnu upotrebu apela savjesti, znanja o posljedicama, zakonskih i organizacijskih mjera i strožeg i učinkovitog kažnjavanja. Podrška javnosti, ne samo prema istraživanjima javnog mijenja, izražava se u jasnoj podršci mjerama. Naličje takve podrške je još uvijek prisutna nužnost da se oskudna društvena sredstva i usluge dobiju korupcijom. Potražnju za korupcijom smanjuje se sustavnim mjerama, a podrška javnosti mora se pažljivo usmjeriti prema odbijanju da se korupcija koristi, prijavljivanju slučajeva i osobnom nastojanju da se korupcija spriječi. Odlučna mjera pridobivanja i poticanja javnosti je sloboda izražavanja koja se ne smije podvrgnuti nepotrebnim ograničenjima i prijetnjama.

Konačno, činjenica da se radi o osjetljivom javnom pitanju, navodi na pomisao da se korupcija može smanjiti političkom kampanjom. Radi se o sistemskom fenomenu a ne posebnom obilježju neke političke stranke ili opcije, pa onda takva kampanja vodi samo eliminiranju pojedinih korupcionaša protivnika ali ne i uklanjanju zla korupcije. Prave mjere suzbijanja korupcije su dugoročne i sustavne. Budući da nema vremena za čekanje, niti razloga za oklijevanje, potrebno je djelovati prema utvrđenim prioritetima konkretnih aktivnosti.

AKCIJSKI PLAN BORBE PROTIV KORUPCIJE

Treba poduzeti kompleksne mjere suzbijanja korupcije u čemu identificiramo osam prioriteta. Ne navodimo ih prema važnosti -jer važna je svaka od njih, a presudno je pak da djeluju usklađeno i simultano. Svaku od navedenih mjera treba detaljnije razraditi te predložiti zakonske, organizacijske i druge mjere za njihovo postizanje. Osnovno shvaćanje da institucije sprječavanja i borbe protiv korupcije nisu učinkovite, da ekonomska situacija potiče rizike korupcije i osobne izazove, da tradicija i moral nisu dovoljni a nužni su uvjet borbe protiv korupcije, da civilno društvo (bez obzira na broj NVO) i slobodni mediji nisu dovoljno jaki i ne mogu odgovorno nositi teret borbe protiv korupcije, zapravo znači da je protiv korupcije najbolji lijek ekonomski razvoj, politička demokratizacija, izgradnja institucija i modernog društva. Borba protiv korupcije jest zapravo u programe reformi uvijek uključiti saznanje o riziku i opasnostima korupcije. Takav stav, mada točan, nije dovoljan da se mjere suzbijanja korupcije doista provedu.

1. Vladavina prava i učinkovitost pravne države

Iako se suzbijanje korupcije ne može izvesti samim mjerama progona i kažnjavanja, ocjena je da je sustav otkrivanja, prosuđivanja i kažnjavanja jedan od ključnih elemenata, ne samo progona korupcije, već i stabilizacije pravnog sustava općenito. Mjere reforme poduzimaju se i paralelno ovom planu, no ovdje naglašavamo ponešto specifične ciljeve i zadatke.

1.1 Općeniti zadatak poboljšanje uvjeta pravosuđa obuhvaća zadatak stabilizacije pravosudnog sustava. Legitimitet pravosuđenja, povjerenje građana u pravičnost i učinkovitost pravosuđa pretpostavka je urednog pravnog poretka, dakle i suzbijanja korupcije. Premda je korupcija u samom pravosuđu incidentalna - ni pravosuđe nije drukčije od društva u kojem je djelovalo - i premda se s razlogom može pretpostaviti da su moralne kvalitete sudaca kao profesije izuzetne i visoke, ne može se ne primijetiti i vrlo slab učinak.

1.2 Problem se ne može objasniti i opravdati samim uvjetima djelovanja, mada oprema i informatizacija sudstva predstavlja jedan od

mogućih problema kojeg zbog njegove materijalne naravi treba odmah početi ispravljati - ključni čimbenici poboljšanja su nematerijalni.

1.2.1 Permanentno obrazovanje, osobito ono koje se tiče razumijevanja i mogućnosti kaznenog progona korupcije treba povezati s djelovanjem na profesionalnu samosvijest i etiku sudaca. Naglasak na edukaciji nije slučajan, jer iako nedovoljno znanje nije razlog korupciji, viša razina svijesti o njenoj opasnosti i štetnosti, nužan je preduvjet efikasnijeg rada.

1.3 Usvojeni etički kodeksi kvalitetna su podloga za stvaranje profesionalnih kriterija, no zacijelo treba raditi i na kontroli primjene takvih normi. U prvom redu to je unutarnji i samostalni zahtjev prema profesiji, udrugama sudaca, ali i zahtjev javnosti za odgovornim društvenim ponašanjem. Promjene u ustroju sudske vlasti motivirane su i potrebom da se elementu samostalnosti pridruži.

Držeći se načela da prvenstveno struka daje odgovor o tome zašto kaznene norme ne daju učinak, i izbjegavajući svaki pritisak na sud, treba ocijeniti da li se postižu ciljevi koje je u suzbijanju korupcije postavio zakonodavac.

Nositelj zadatka: Ministarstvo pravosuđa, uprave i lokalne samouprave
Rokovi: povremena izvješće Vladi - najmanje dva puta godišnje
ocjena postignutih rezultata provedenih promjena -
nakon godine dana
trajna skrb za uvijete djelovanja pravosuđa

1.4 Razina pravnog znanja i povjerenja je općenito niska, te uz puno uvažavanje uloge odvjetništva, treba razraditi oblike pravne pomoći građanima. Institucije kao što su pučki pravobranitelj ili specijalizirana institucija (judicial ombudsman) nisu nužno usmjerena samo na pojedinačne i konkretne slučajeve već su i moguća pomoć u uočavanju i javnom obznanjivanju problema primjene zakona.

2. Osnivanje posebnog tijela za učinkovito suzbijanje korupcije

2.1 Osnivanje posebnog tijela koje bi se specijaliziralo za kazneni progon slučajeva korupcije, edukaciju te preventivno djelovanje na planu suzbijanja korupcije, mjera je koju su poduzele brojne države (Ured za

suzbijanje korupcije i organiziranog kriminala). U prilog formiranju tog tijela ne govore samo opća iskustva i preporuke, već i potreba za selektivnim i stručnim usmjerenjem na progon korupcije na višim razinama, osobito one kojom se utječe na ključne gospodarske odluke, zakonodavstvo, zlorabi visok položaj i utjecaj. Postojanje visokog stupnja podrške javnosti osnivanju tog tijela obvezuje i na njegovo edukativno i preventivno djelovanje, uravnoteženu kaznenu politiku progona, potrebu stručnosti i ograničenog opsega takvog tijela, izbjegavanja nepotrebnog paralelizma i sl.

2.2 Javnost traži otvaranje posebnih linija za dojavu korupcije što je moguće uvesti i u drugim tijelima središnje ali i lokalne uprave.

Nositelj zadatka: Ministarstvo unutarnjih poslova
Ministarstvo pravosuđa, uprave i lokalne samouprave
Rok: odmah

3. Podizanje učinkovitosti kaznenog progona korupcije

U prethodnim točkama namjerno je istaknuta potreba pravičnosti, jer moguće su lažne i krive optužbe. To načelo ide istovremeno s osposobljavanjem različitih tijela za otkrivanje slučajeva korupcije, ali prije svega policije. Drukčiji tretman, ozbiljnije i odgovornije primanje obavijesti i sumnji, moguće je postići mjerama od kojih osobito ističemo.

- a. Specijalizaciju policije, od kojih je važan zadatak ustroj posebnog Odjela za suzbijanje gospodarskog kriminala i korupcije. Specijalizacija je potrebna i radi novih i specifičnih mjera suzbijanja organiziranog kriminala (skoro bez izuzetka povezanog s korupcijom, osobito političkom korupcijom), ali potrebno je izvršiti.
- b. Trening ključnih skupina za borbu u svim dijelovima policijskih struktura, što je mjera prevencije u pojavi unutarnje" policijske korupcije", ali i važna mjera standardizacije postupanja u svim službama.

- c. Važan zadatak obrazovanja i osposobljavanja sudaca, državnih odvjetnika i policije treba uključiti u redovite mjere profesionalnog osposobljavanja. ali i u nastavne programe.
- d. Mogućnosti koje pruža novo zakonodavstvo glede zaštita onih koji dojavljaju kaznena djela, pa i slučajeve korupcije, treba iskoristiti u potpunosti. treba kritički analizirati praksu primjene takvih posebnih mjera i predlagati zakonske i druge mjere.

Nositelj zadatka: Ministarstvo unutarnjih poslova
 Ministarstvo pravosuđa, uprave i lokalne samouprave

Rokovi: povremena izvješće Vladi - najmanje dva puta godišnje
 ocjena postignutih rezultata provedenih promjena –
 nakon godine dana

4. Organizacijske mjere u upravnom sustavu

Sustavne reforme državne i javne uprave također spadaju u jedan od prioriteta Vlade. Uspješnost izgradnje institucija jedan je od ograničavajućih faktora ekonomskog rasta i društvene stabilnosti, uključenja u europske integracije, strana ulaganja i domaće poduzetništvo. Troškovi države, dojam je mnogih, daleko nadilaze efikasnost njenog djelovanja, pa se uprava doimlje skupa i birokratizirana, opterećena rutinom i inercijom, slabo prilagodljiva, opstruktivna prema novim političkim smjernicama. skupa i zatvorena prema građanima i njihovim interesima.

4.1 Naznaka da trebamo manju ali profesionalnu i motiviranu upravu nije dovoljna ako u obzir ne uzmemo i potrebu suzbijanja korupcije kao jednog od glavnih rizika uprave u tranzicijskim zemljama. Dojam - o raširenosti korupcije - koji iskazuju istraživanja javnog mijenja treba shvatiti sasvim ozbiljno.

4.2 Suvremena uprava temelji se na merit sustav napredovanja, dakle na objektivnim kriterijima selekcije prema sposobnostima, školovanju, položenim ispitima i iskustvu. Tako odabrani službenici skloni su svoju službu doživjeti kao poziv i karijeru, što onda uključuje i višu razinu profesionalne etike. Suprotno tome politizirani kriteriji selekcije za rad i napredovanje u službi, doživljavanje vlasti kao zasluženog plijena kojeg se dodjeljuje istomišljenicima, snižava razinu profesionalne odgovornosti,

upućuje ljude na to da položaj treba iskoristiti, a ujedno umanjuje i unutarnji nadzor i odgovornost. ne odgovara se za rad i rezultat već za lojalnost.

4.3 Osim strukturnih izmjena koje trebaju umanjiti značaj ranije primjedbe, potrebno je, smatra se raditi na mogućem unaprjeđenju, prije svega na permanentnom obrazovanju. Naglasak na odgovornosti građana, otvorenosti prema interesu slobodnih medija, opća transparentnost rada, pravila i rezultata, nužno zahtijeva i dodatno usmjeravanje. Nove tehnologije i nove okolnosti (globalizacija, nova politička i socijalna prava i slobode) čine saznanja brzo zastarjelima, a tehničko poznavanje posla mora se nadopuniti znanjima o društvenoj odgovornosti.

4.4 Obično se, sasvim opravdano, smatra da plaće manje i profesionalne uprave moraju biti dovoljne ne samo da jamče dignitet profesionalne vokacije, nego trebaju biti izraz boljeg rada i motivacije. Slabo plaćena služba znači rizik korupcije.

Nositelj zadatka: Ministarstvo pravosuđa, uprave i lokalne samouprave
Rokovi: programi i organizacija permanentnog obrazovanja- 01.
svibanj 2001
analiza platnog sustava - odmah
ocjena postignutih rezultata provedenih promjena –
nakon godine dana
trajna skrb za uvijete djelovanja uprave: praćenje stanja,
upravni nadzor, statistika i sl.

5. Decentralizacija

Iako postoje različita mišljenja o tome koji stupanj i oblik decentralizacije treba danas Republika Hrvatska, mišljenja o tome da rizik centralizacije ne znači samo koncentraciju vlasti, nedovoljnu odgovornost, udaljenost od građana i birača, politički i stvarni monopol vlasti bez odgovornosti, prilično su raširena. Štoviše jedna od uobičajenih mjera poticanja odgovornosti je horizontalna i vertikalna dioba vlasti. Negativni saldo centralizacije, ograničenja i zamiranja lokalne samouprave, prioritetom čine decentralizaciju i reformu javne uprave. Iako je tempo reforme određen financijskim i stvarnim mogućnostima, smjer je svakako poticanje decentralizacije i približavanja uprave građanima. Takav proces,

glede rizika korupcije, je dvoznačan. Jačanje političke odgovornosti, preglednosti djelovanja i odlučivanja nesporno je mogući pozitivan rezultat decentralizacije, no odsustvo središnjeg nadzora, u pogledu zaštite zakonitosti, financijskog poslovanja, zaštite prava građana, potencijalno je opasno. Jačanje pravne države znači mogućnost da se postigne ravnoteža tih zahtjeva.

5.1 Politička orijentacija i odluka da treba proširiti nadležnost lokalne samouprave znači ujedno da jača i potreba za mjerama protiv zloupotreba i korupcije. Radi toga

- treba pojačati lokalnu kontrolu i odgovornost, otvaranjem prema javnosti, dinamiziranjem lokalne političke scene, novim izbornim pravilima, jasnijim ustrojem lokalne vlasti, a potom je
- potrebno je pojačati političku i stegovnu odgovornost lokalnih dužnosnika
- te pokrenuti programe borbe protiv korupcije prilagođene lokalnim uvjetima.

Nositelj zadatka: Ministarstvo pravosuđa, uprave i lokalne samouprav
Rokovi: prijedlog reforme - odmah
nova izborna pravila za lokalnu samoupravu – do
01.04.2001
povremena izvješće Vladi - najmanje godišnje
ocjena postignutih rezultata provedenih promjena – nakon
godine dana
trajna skrb za uvjete djelovanja lokalne samouprave
pojačanje upravnog nadzora - stalno
stručna pomoć lokalnoj samoupravi - razviti institucije

6. Mjere financijske odgovornosti i druge ekonomske mjere

Ekonomske reforme potrebne za poticanje gospodarskog razvoja imaju suzbijanje rizika korupcije kao važnu komponentu. Mnoge

od takvih mjera sasvim posredno utječu na rizike korupcije, ali neke od njih pak sasvim su odlučne za trajne efekte suzbijanja korupcije.

6.1 Pretjerane mjere administriranja gospodarstvom, sustavi dozvola, troškova i poreza, licenci i koncesija, i sve situacije u kojima postoji diskrecijsko pravo administracije prema gospodarstvu, povećavaju rizik samovolje i zloupotrebe. Spominjemo pretjerane mjere, jer se u mnogim slučajevima radi o nepotrebnoj inerciji nekadašnjih sistema. Deregulacija i shvaćanje da sve što nije zabranjeno treba smatrati u poduzetništvu dozvoljenim, nije zahtjev političke filozofije ili pravno načelo, već sasvim praktična mjera. U prošlosti se prečesto posezalo za kontrolom i državnim zabranama, pa i tamo gdje rizik neuspjeha konačno snosi poduzetnik ili pojedinac. Iako se radi o mjeri čiji glavni cilj ne može biti sprječavanje korupcije, preispitivanje takvih situacija, obično se smatra poticajom poštenom i nekorumpiranom poduzetništvu.

6.2 Bez ubrzanja privatizacije i smanjivanja sfere državnog vlasništva, dakle unošenja izvjesnosti da imatelj imovine, vlasnik, odgovara i skrbi za nju i njeno uvećanje (property rights), ne može se zamisliti uredno društvo bez korupcije. Zapravo, radi se o naličju tog stava: državno vlasništvo počesto se smatra ničijim, odgovornost i briga je anonimna, pa postoji mogućnost zloupotrebe. Iskustvo da se privatizacijom voluntaristički doslovno prenose, privatizaciju, bogatstva, upozorenje je da takve procese treba jednovremeno ubrzati i podvrći jakom nadzoru javnosti.

6.3 U mnogim tranzicijskim zemljama ukazuje se da su značajan izazov korupcije javni natječaji za kupnju roba i usluga. Države je ipak jedan od najvećih kupaca a pravila javnih natječaja, makar načelno dobro postavljena, u praksi se lako izigravaju. takvo je i iskustvo u Republici Hrvatskoj. Treba promijeniti i usavršiti dosadašnja pravila, te u 2001. godini usvojiti novi Zakon o nabavi roba, usluga i ustupanja radova

6.4 Javna kontrola sredstava - usprkos postojanju različitih institucija nadzora (revizija, financijska policija) - nije sasvim zadovoljavajuća. Shvaćanje da su građani ne samo pasivni porezni obveznici, već kao takvi imaju aktivno pravo znati za što se troši njihov novac, nije dovoljno razvijeno u svijesti ljudi.

6.5 Prevelik dio sredstava još se vodi i određuje u izvan proračunskim stavkama koje podliježu manjoj parlamentarnoj i javnoj kontroli.

6.6 Carinska uprava - jer se radi o iznimno osjetljivim poslovima. Međunarodne udruge s tog područja predlažu različite mjere povećanog nadzora, obrazovanja, strukturnih mjera i tehnika.

Nositelj zadatka: Ministarstvo financija

Ministarstvo gospodarstva

Rokovi: povremena izvješće Vladi - najmanje godišnje uz proračun

mjere boljeg provođenja natječaja nabave roba i usluga – do 01. lipnja

2001. ocjena postignutih rezultata provedenih promjena – nakon godine dana trajna skrb za štednju i financijsku odgovornost

U mnogim resorima države, osobito u javnim službama, postoje akutni rizici korupcije. Javno mnijenje iznimno je osjetljivo na takve pojave, te je u okvirima svake pojedine službe problem korupcije potrebno smatrati ozbiljnim i minimizirati ga radi razloga očuvanja ugleda i digniteta profesija ili službi. Ako se žele poduzeti mjere, treba početi od pretpostavke da je korupcija rizik, a ne optužba i prema okolnostima slučaja poduzeti mjere.

Nositelj zadatka: Sva ministarstva

Rokovi: izvješće Vladi o predloženim i primijenjenim mjerama – 01.04.2001.

ocjena postignutih rezultata provedenih promjena – nakon godine dana trajna skrb za uvjete djelovanja pravosuđa

Poseban rizik, načelno i prema iskustvu i drugih zemalja predstavljaju:

6.7 Posebno osjetljivo je - kao iznimno važna javna služba - zdravstvo. Loš materijalni položaj, oskudica sredstava i odlučivanje o važnim pitanjima zdravlja i života, čine korupciju u tom području opasnim

problemom i važnim pitanjem morala. javna slika zdravstva popraviti će se prijedlogom mjera za suzbijanje korupcije.

Rokovi: Nositelj zadatka: Ministarstvo zdravstva
prijedlog mjera 01. svibanj
povremena izvješće Vladi - najmanje dva puta godišnje
ocjena postignutih rezultata provedenih promjena – nakon
godine dana
trajna skrb za uvjete djelovanja pravosuđa

6.8 Isto vrijedi i za školstvo i visoko školstvo budući da se u tim institucijama umnožavaju javne optužbe za korupciju. Bez obzira da li su to samo optužbe ili dokazana djela, treba radi jačanja povjerenja u te institucije djelovati jednako: mjerama koje će omogućiti bolju javnu kontrolu. Oblike mjera i ovdje treba prepustiti prvenstveno autonomnim odlukama struke, ali treba insistirati da se takve mjere predlože i provedu.

Nositelj zadatka: Ministarstvo prosvjete i športa
Ministarstvo znanosti i tehnologije
Rokovi: prijedlog mjera 01. svibanj 2001.
povremena izvješća Vladi - najmanje dva puta godišnje
ocjena postignutih rezultata provedenih promjena –
nakon godine dana
trajna skrb za uvjete djelovanja pravosuđa

7. Međunarodne aktivnosti

Visoka razina mobilizacije svih institucija, iskazivanje političkog i gospodarskog interesa u suzbijanju korupcije, obilježje je djelovanja važnih međunarodnih čimbenika. Premda je interes u suzbijanju korupcije prvenstveno domaći, hrvatski, aktivnosti suzbijanja korupcije su globalne. Hrvatski interes je spriječiti "uvoz" korupcije jer je takav unos vrlo često povezan s opasnostima neracionalnih ekonomskih investicija, rizika zagađenja okoliša i prljave industrije, te starih tehnologija i nepotrebnih javnih investicija.

7.1 Ratifikacija međunarodnih instrumenata, osobito konvencija Vijeća Europe (Građanskopravna konvencija o korupciji ETS No 174 iz 1999. godine), te ratifikacija OECD konvencije povećava kredibilitet Republike

Hrvatske kao zemlje, olakšava strana ulaganja i međunarodnu trgovinu. Takva orijentacija pretpostavka je uključivanja u europske integracije.

7.2 Operativna izmjena iskustava, osobito kroz multilateralne programe (Pakt o stabilnosti - SPAI, SPOC, PACO, Interpol i sl.) pretpostavka je efikasnog policijskog djelovanja i sankcioniranja korupcije, organiziranog kriminala, pranja novca, ilegalne trgovine drogom i ljudima.

7.3 Uključivanje u sustave monitoringa preko Sporazuma GRECO, SPAI i SPOC znači objektivizaciju i komparativnu usporedbu podataka o opasnostima korupcije.

Nositelj zadatka: Ministarstvo pravosuđa, uprave i lokalne samouprave
Ministarstvo vanjskih poslova
Ministarstvo unutarnjih poslova

Rokovi: pristupanje konvenciji OECD – tijekom 2001. godine
potpisivanje i ratifikacija Građanskopravne Konvencije o korupciji VE- - tijekom 2001. godine
aktivno učešće u realizaciji PACO programa
ocjena postignutih rezultata provedenih promjena – nakon godine dana
trajna suradnja u okvirima Pakta stabilnosti (SPAI i SPOC).

8. Poticanje političke i građanske odgovornosti

U borbi protiv korupcije svatko ima neki zadatak, svatko nosi dio odgovornosti. Najveću odgovornost snosi onaj tko ima moć i političku vlast. Borba protiv korupcije je zadatak države i odgovorne vlade. Zato se glavni rizik korupcije - budući da je određujemo kao zloupotrebu javne ovlasti - nalazi se u političkom sustavu. Obaveza dužnosnika, svakog onog tko

obnaša javnu vlast je da to radi u interesu zajednice. To uključuje obvezu da se ne pribavlja posebni osobni dobitak, niti dobitak za obitelj ili prijatelje iz obnašanja funkcije. Nezavisnost i integritet obvezuju na izbjegavanje bilo kakve zavisnosti od ikoga doli javnosti i građana kojima odgovaraju, U svim službenim djelatnostima. osobito onima koje se tiču javnih poslova,

narudžbi, izbora ljudi ili postavljenja, odlučuje se na temelju sposobnosti i stručnosti a ne veze, vanjskog utjecaja ili nekog oblika privilegija radi lojalnosti stranci. Nositelji dužnosti su objektivno i politički, dakle i bez osobne krivnje, odgovorni za posao kojeg obavljaju, ili instituciju koju vode i njene rezultate. Svaka javna djelatnost podrazumijeva otvorenost i preglednost poslova. Javni dužnosnici moraju biti poštteni i u tome davati jasan primjer. Ta opća načela treba nadopuniti konkretnim mjerama:

8.1 Zabrana konflikta interesa i u dosadašnjim zakonima iskazivala se kao uzgredna obveza u obnašanju funkcije. Mnoge zemlje takvoj obvezi daju supstancionalan i samostalan značaj propisujući načela, pravila, institucije i sankcije za kršenje. Potrebno je radi demokratizacije političkog života predložiti takva pravila u obliku zakonske obveze.

8.2 U mnogim zemljama financiranje političkih stranaka i načela preglednosti u korištenju sredstava iz proračuna, ali još više od pojedinačnih donatora, koji potencijalno za takvu uslugu traže povlastice i poseban status. Takvo što suprotno je načelima jednakosti i pravičnosti.

8.3 Dužnosnici funkciju obavljaju u općem interesu i za to primaju plaću. radi toga prirodna je zabrana primanja darova, usluga i beneficija. radi očuvanja digniteta dužnosti treba urediti pravilima takve situacije.

Nositelj zadatka: Ministarstvo pravosuđa, uprave i lokalne samouprave

Rokovi: sprječavanje sukoba interesa - odmah
izborna pravila i financiranje stranaka - uz prijedlog odgovarajućih izbornih zakona
U nekim mjerama nije moguće odrediti neposredne nositelje, ali je moguće navesti njihov sadržaj i uputiti na autonomno djelovanje.

8.4 Poticanje civilnog društva koje odražava interese specifičnih grupa (korisnici, oštećenici) ili grupa koje promiču javni interes, da razvije partnerski odnos prema institucijama sprječavanja korupcije, promicanja demokratskih ili gospodarskih reformi, bitno je za masovnu građansku mobilizaciju protiv korupcije. mada je korupcija sistemski uzrokovana, masovni pokret protiv kršenja moralnih standarda u obavljanju dužnosti vrlo je značajan. To je značajno radi

8.5 podizanja javne svijesti o uzrocima i štetnosti korupcije, ali i stvaranju pretpostavke za odgovorni

8.6 građanski odgoj u školama , svim obrazovnim institucijama, te zapravo od svakog tko je zainteresiran za javnu stvar borbe protiv korupcije. Vlada, naravno, ne može tražiti od nikoga takav angažman, ali autonomna sfera civilnog društva baš i počiva na načelu slobode djelovanja. Sve institucije moralnog odgoja - od škole do crkve, od interesnih udruga do udruga koje se bore za ljudska prava - imaju u tome podršku.

8.7 Jedna od najvažnijih točaka je i poticanje istraživačkog novinarstva i slobode tiska. Tisak treba biti slobodan, lišen cenzure, razvijen u nezavisnim javnim medijima, slobodan od bilo kojeg oblika državnog nadzora. Svi novinari, bez diskriminacije, mogu doći do relevantnih podataka i činjenica, a državni dužnosnici su dužni takve informacije dati. Postojeća zakonska rješenja u velikoj mjeri uvažavaju takve zahvate, ali to ne vrijedi za praksu. razraditi treba pravila otvorenosti i dostupnosti podataka od javnog interesa. Treba pripremiti zakonske izmjene o javnom priopćavanju, zaštiti privatnosti i unaprijediti praksu preglednosti svih za javnost značajnih podataka.

Nositelj zadatka: Nadležna ministarstva

Rokovi: prijedlog mjera 01. svibanj 2001.
prijedlog zakona o zaštiti osobnih podataka -01. travanj 2001.,
prijedlog zakona o javnom priopćavanju - nakon analize trajna skrb za uvjete djelovanja medija

8.8 Treba potaknuti nezavisnost medija ekonomskim mjerama ali i sprječavanjem monopolističkog zatvaranja. Novinare i medije ne smije se zastrašivati kaznama. zaštita privatnosti ne može se protezati na nositelje

javnih funkcija. Za eventualne klevete kazna mora biti prvenstveno restitutivna, npr. obaveza objavljivanja ispravaka, ali ne i punitativna.

8.9 Javnu svijest treba razvijati sistematskim kampanjama, izvedenim poput onih koje upozoravaju na čuvanje okoliša ili ponašanje u prometu. Treba upućivati na štetu koju od korupcije imaju svi i nametnuti jaku etičku osudu takve prakse. Treba sprječavati svaku, makar verbalnu, relativizaciju korupcije (to čine svi, nekad je nužna, nikome ne šteti).

8.10 Konačno, treba potaknuti istraživanje raširenosti korupcije, i u obliku istraživanja javnog mijenja i drugim metodama.

Nositelj zadatka: Ministarstvo znanosti i tehnologije,
Ministarstvo pravosuđa, uprave i lokalne samouprave
Rokovi: prema dinamici prijave

Uspjeh akcijskog plana Nacionalnog programa za borbu protiv korupcije ovisi od mnogih okolnosti. Neke su objektivne, neke nepredvidive, no jasno je da presudnu ulogu ima kredibilitet i odlučnost političkih čimbenika. Vlada ovim planom izražava odlučnu obvezu poduzimanja mjera protiv korupcije, mjera koje se ne iskazuju samo programima već i vidljivim rezultatima.

Potrebno je ne samo ozbiljno shvatiti rizike i opasnosti korupcije, već i glavni pravac mjera usmjeriti prema korupciji u vrhovima vlasti i najodgovornijom osobama. Potrebno je pažljivo uravnotežiti kaznene mjere s aktivnostima podizanja razine svijesti, promidžbenim i odgojnim mjerama, postići mobilizaciju građana, udruga, političkih čimbenika i svih onih koji svaki za sebe mogu pridonijeti suzbijanju korupcije. Jedino na taj način moguće je jamčiti trajna postignuća i promjene.

U okviru Ureda za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta ustrojava se posebni Odjel za sprječavanje pojava korupcije i za odnose s javnošću koji će provoditi i usmjeravati aktivnosti Nacionalnog programa za borbu protiv korupcije, koordinirati provedbu Akcijskog plana, usmjeravati aktivnost državnih tijela i drugih institucija, promicati civilno društvo, surađivati s nevladinim organizacijama i sredstvima javnog priopćavanja u podizanju javne svijesti o opasnosti od korupcije, organiziranog kriminaliteta te potrebi njihova suzbijanja.

