



HRVATSKI SABOR

Klasa: 215-01/08-01/02

Urbroj: 65-08-02

Zagreb, 6 lipnja 2008.

ZASTUPNICIMA HRVATSKOGA SABORA

PREDSJEDNICIMA RADNIH TIJELA

Na temelju članka 32. stavka 1. podstavka 3. Poslovnika Hrvatskoga sabora u prilogu upućujem, *Prijedlog strategije suzbijanja korupcije*, koji je predsjedniku Hrvatskoga sabora dostavila Vlada Republike Hrvatske, aktom od 5. lipnja 2008. godine.

Za svoje predstavnike, koji će u njezino ime sudjelovati u radu Hrvatskoga sabora i njegovih radnih tijela, Vlada je odredila Anu Lovrin, ministricu pravosuđa, te Dražena Bošnjakovića, Marinu Dujmović Vuković i Tatijanu Vučetić, državne tajnike Ministarstva pravosuđa.

PREDSJEDNIK

Luka Bebić



VLADA REPUBLIKE HRVATSKE

Klasa: 215-01/08-02/03

Urbroj: 5030109-08-1

Zagreb, 5. lipnja 2008.

REPUBLIKA HRVATSKA
61 - HRVATSKI SABOR
ZAGREB, Trg Sv. Marka 6

Primitljeno: 06-06-2008	
Klasifikacijska oznaka:	Org. jed.
215-01/08-01/02	65
Uredbeni broj:	Pril. Vrij.
50-08-01	1 /

PREDSJEDNIKU HRVATSKOGA SABORA

Predmet: Prijedlog strategije suzbijanja korupcije

Na temelju članka 129. stavka 2. Poslovnika Hrvatskoga sabora, Vlada Republike Hrvatske podnosi Prijedlog strategije suzbijanja korupcije.

Za svoje predstavnike, koji će u njezino ime sudjelovati u radu Hrvatskoga sabora i njegovih radnih tijela, Vlada je odredila Anu Lovrin, ministricu pravosuđa, te Dražena Bošnjakovića, Marinu Dujmović Vuković i Tatjanu Vučetić, državne tajnike u Ministarstvu pravosuđa.



VLADA REPUBLIKE HRVATSKE

PRIJEDLOG STRATEGIJE SUZBIJANJA KORUPCIJE

Zagreb, lipanj 2008.

Na temelju članka 80. Ustava Republike Hrvatske, Hrvatski sabor je na sjednici održanoj _____ 2008. godine donio

STRATEGIJU SUZBIJANJA KORUPCIJE

1. UVOD

Korupcija je štetna društvena pojava koja narušava temeljne društvene vrijednosti.

Ona je povijesni, psihološki, sociološki, gospodarski, politički i pravni fenomen. U najširem smislu, to je svaka zlouporaba javnih ovlasti radi ostvarenja privatnih probitaka. U užem smislu, korupcija se može definirati kao čin nedopuštene razmjene između javnog dužnosnika i druge osobe u cilju ostvarivanja vlastitih probitaka. To je svaki čin kojim se, suprotno javnom interesu, nedvojbeno krše moral i pravne norme te povrjeđuju temelji vladavine prava.

Među najznačajnijim posljedicama korupcije je gubitak javnog povjerenja u tijela državne vlasti što se posljedično negativno održava na gospodarski razvoj društva. Stoga ne samo korupcija, već i sama sumnja u korumpiranost, te dojam korumpiranosti dovode u pitanje vjerodostojnost svake vlasti.

Korupciju je teško mjeriti. Statistički podaci o broju slučajeva korupcije koji su završili na sudu u očitom su nesrazmjeru s percepcijom javnosti o rasprostranjenosti te pojave zbog tajne prirode korupcijskih kaznenih djela, kao i nevoljkosti involviranih da prijave takva djela tijelima i progona. Stoga je otkrivanje i progon tih kaznenih djela znatno otežan.

Republika Hrvatska svjesna je ozbiljnosti problema korupcije i odlučna nastaviti jačati napore u suzbijanju korupcije. Posebna pozornost posvetit će se jačanju pravnog i institucionalnog okvira, prevenciji, progonu i sankcioniranju korupcije, međuagencijskoj i međunarodnoj suradnji te širenju općedruštvene svijesti o nužnosti njezina sprječavanja.

Ova strategija izrađena je na temelju iskustva stečenog u provedbi prethodnih nacionalnih antikorupcijskih programa (2006–2008.). Provedba ovih programa rezultirala je stalnim porastom broja kaznenih postupaka za kaznena djela srednje i više razine korupcije, kao i podizanjem javne svijesti o opasnosti i štetnosti korupcije te potrebi njezina suzbijanja.

Da je došlo do značajnog poboljšanja u borbi protiv korupcije, može se vidjeti, između ostalog, i u ocjenama percepcije korupcije u Republici Hrvatskoj (ocjena 4,1 na Indeksu percepcije korupcije Transparency Internationala za 2007. godinu koja je najviša ocjena od kada se provodi ocjenjivanje percepcije korupcije).

Ovom strategijom provedena je revizija Nacionalnog programa suzbijanja korupcije 2006–2008. Na temelju stečenih iskustava u provođenju tog Nacionalnog programa, ova Strategija kao i Akcijski plan s jasno određenim mjerama, rokovima, odgovornim institucijama te potrebnim sredstvima, ima cilj unaprijediti sve oblike borbe protiv korupcije.

Ova revizija uzela je u obzir i preporuke iz Izvješća o screeningu za 23. poglavlje „Pravosuđe i temeljna prava“, preporuke iz Godišnjeg izvješća EK-a o napretku Republike Hrvatske u procesu pristupanja EU za 2007. godinu, preporuke Pristupnog partnerstva te preporuke Drugog ocjenjivačkog kruga GRECO-a Vijeća Europe.

Strategija će se provoditi kroz Akcijski plan za borbu protiv korupcije koji će, u cilju provedbe praćenja Strategije, biti revidiran svake godine.

2. NAČELA I CILJEVI STRATEGIJE

NAČELA

Svaka aktivnost koju će Republika Hrvatska poduzeti u skladu s ovom Strategijom slijedit će navedena načela, poštivanje kojih je preduvjet za stvaranje modernog pravnog sustava:

- **Načelo vladavine prava** – obvezuje sva nadležna tijela državne vlasti u Republici Hrvatskoj da poštuju pravne procedure, načela i ograničenja, te omogućuje pravna sredstva građanima čija su prava povrijeđena, bez obzira na njihov društveni položaj i moć. Načelo podrazumijeva poštivanje i provedbu Ustava i važećeg zakonodavstva u Republici Hrvatskoj, uključujući međunarodne konvencije i ugovore kojih je Republika Hrvatska stranka.
- **Načelo dobre prakse** – obvezuje sva nadležna tijela državne vlasti u Republici Hrvatskoj da usglase svoju politiku s najboljom praksom potrebnom za učinkovito suzbijanje korupcije u Republici Hrvatskoj.
- **Načelo odgovornosti** – obvezuje sva nadležna tijela državne vlasti u Republici Hrvatskoj da preuzmu punu odgovornost u kreiranju javne politike i njezine učinkovite provedbe, uključujući i provedbu ove Strategije i Akcijskog plana.
- **Načelo sprječavanja (prevencije)** – obvezuje sva nadležna tijela državne vlasti u Republici Hrvatskoj da donesu i provedu mjere sustavnog otklanjanja uzroka korupcije, uključujući uklanjanje svih nedostataka koji pogoduju korupciji.
- **Načelo učinkovitosti** – obvezuje sva nadležna tijela državne vlasti u Republici Hrvatskoj na postizanje stalnog napretka u predlaganju i provedbi onih mjera kojima se ostvaruju vidljivi rezultati u suprotstavljanju svim oblicima korupcije.
- **Načelo suradnje** – obvezuje sva tijela zadužena za provođenje ove strategije i Akcijskog plana na suradnju u provođenju mjera, sukladno pozitivnim propisima. Ta su tijela u provedbi suradnje dužna odrediti jasne ciljeve i mjere koje će radi ostvarivanja tih ciljeva poduzeti.
- **Načelo transparentnosti** – obvezuje sva nadležna tijela državne vlasti u Republici Hrvatskoj da osiguraju transparentnost u donošenju odluka i omoguće građanima pravo na pristup informacijama u skladu sa zakonom.
- **Načelo suradnje s civilnim društvom** – obvezuje sva nadležna tijela državne vlasti u Republici Hrvatskoj na unaprjeđivanje suradnje s civilnim društvom.
- **Načelo „samoprocjene“** – obvezuje sva nadležna tijela državne vlasti u Republici Hrvatskoj da dosljedno i redovito nadziru provedbu Akcijskog plana, procjenjuju rizike korupcije i poduzimaju odgovarajuće mjere.

OPĆI CILJEVI

Sukladno javnoj percepciji korupcije u društvu, kao prioritetne ciljeve u realizaciji ove Strategije moguće je odrediti sljedeće:

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

3. PRAVNI OKVIR

Republika Hrvatska ima izgrađen zakonodavno-pravni okvir koji predstavlja preduvjet za uspješno suzbijanje korupcije. Među zakonima, najznačajnije mjesto zauzimaju:

1. Kazneni zakon Republike Hrvatske (NN 110/97, 27/98, 50/00, 129/00, 51/01, 111/03, 190/03, 105/04, 84/05, 71/06, 110/07);
2. Zakon o kaznenom postupku Republike Hrvatske (NN 110/97, 27/98, 58/99, 112/99, 58/02, 143/02, 62/03, 115/06);
3. Zakon o Uredu za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta (NN 88/01, 12/02, 33/05, 48/05, 76/07);
4. Zakon o državnom odvjetništvu (NN 55/01., 58/06., 16/07.);
5. Zakon o sprječavanju pranja novca (NN 67/97, 106/97, 67/01, 114/01, 117/03, 142/03);
6. Zakon o sprječavanju sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti (NN 163/03, 94/04, 48/05, 141/06, 60/08);
7. Zakon o financiranju političkih stranaka, nezavisnih lista i kandidata (NN 1/07);
8. Zakon o odgovornosti pravnih osoba za kaznena djela (NN 151/03, 110/07);
9. Zakon o zaštiti svjedoka (NN 163/03);
10. Zakon o pravu na pristup informacijama (NN 172/03);
11. Zakon o javnoj nabavi (NN 110/07);

12. Zakon o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru (NN 141/06);
13. Zakon o državnim službenicima (NN 92/05, 142/06, 77/07, 107/07, 27/08);
14. Zakon o radu (NN 137/04);
15. Zakon o proračunu (NN 96/03).
16. Zakon o sudovima
17. Odluka o osnivanju Povjerenstva za praćenje provedbe mjera za suzbijanje korupcije(NN 44/2008)

Republika Hrvatska stranka je svih glavnih međunarodnopravnih instrumenata za suzbijanje korupcije, među kojima se ističu:

1. Konvencija Ujedinjenih naroda protiv korupcije (NN, MU 2/05)
2. Konvencija Ujedinjenih naroda protiv transnacionalnog organiziranog kriminaliteta (NN, MU 14/02)
3. Protokol za sprječavanje, suzbijanje i kažnjavanje trgovanja ljudima, posebice ženama i djecom, kojim se dopunjuje Konvencija Ujedinjenih naroda protiv transnacionalnog organiziranog kriminaliteta (NN, MU 14/02)
4. Protokol protiv krijumčarenja migranata kopnom, morem i zrakom, kojim se dopunjuje Konvencija Ujedinjenih naroda protiv transnacionalnog organiziranog kriminaliteta (NN, MU 14/02)
5. Protokol protiv nezakonite proizvodnje i trgovanja vatrenim oružjem, njegovim dijelovima i komponentama te strjeljivom, kojim se dopunjuje Konvencija Ujedinjenih naroda protiv transnacionalnog organiziranog kriminaliteta (NN, MU 11/04)
6. Kaznenopravna konvencija Vijeća Europe o korupciji (NN, MU 11/00)
7. Dodatni protokol uz Kaznenopravnu konvenciju Vijeća Europe (NN, MU 3/05)
8. Građanskopravna konvencija Vijeća Europe o korupciji (NN, MU 6/03)
9. Europska konvencija o uzajamnoj sudskoj pomoći u kaznenim stvarima (NN, MU 4/99)
10. Dodatni protokol Europskoj konvenciji o uzajamnoj sudskoj pomoći u kaznenim stvarima (NN, MU 4/99)
11. Drugi Dodatni protokol Europskoj konvenciji o uzajamnoj sudskoj pomoći u kaznenim stvarima (NN, MU 1/07)
12. Konvencija o pranju, traganju, privremenom oduzimanju i oduzimanju prihoda stečenih kaznenim djelom (NN, MU 14/97)
13. Međunarodna konvencija o suzbijanju financiranja terorizma (NN, MU 16/03)

U provedbi ove Strategije Vlada Republike Hrvatske posvetit će posebnu pozornost redovitom analiziranju i unaprjeđenju pravnog okvira u svrhu njegova učinkovitijeg antikorupcijskog djelovanja.

4. INSTITUCIONALNI OKVIR

Odgovarajući i učinkovit institucionalni okvir od presudne je važnosti za uspješno suzbijanje korupcije. On podrazumijeva odgovarajuću koordinaciju i suradnju relevantnih institucija koje provode antikorupcijsku politiku i njihovo učinkovito nadziranje. Iskustvo stečeno u provedbi prethodnog Nacionalnog programa ukazalo je na potrebu jačanja institucionalnog okvira s ciljem učinkovitije provedbe Strategije i Akcijskog plana.

Nacionalno vijeće za praćenje provedbe Nacionalnog programa suzbijanja korupcije (u nastavku Nacionalno vijeće) ima proaktivnu ulogu u nadzoru provedbe Strategije. Na čelu Nacionalnog vijeća je zastupnik iz redova oporbe u Hrvatskom saboru. Iskustvo stečeno u provedbi prethodnog Nacionalnog programa pokazalo je da je potrebno ojačati ulogu Nacionalnog vijeća. U nadolazećem razdoblju Nacionalno će vijeće, sukladno odluci Hrvatskog sabora, i u bliskoj suradnji s nacionalnim koordinatorom, uspostaviti neposredniju komunikaciju s institucijama neposredno nadležnim za provedbu mjera iz Strategije, te učinkovitije nadzirati njihove aktivnosti u cilju provedbe Strategije i Akcijskog plana.

Suradnja nadležnih državnih tijela u ostvarenju tih obveza i zadataka u skladu sa zakonom bit će koordinirana kroz aktivnosti nadležnih ministarstava i drugih nadležnih državnih tijela. Kako bi se poboljšala koordinacija i međuresorna suradnja, osnovano je Povjerenstvo za praćenje mjera suzbijanja korupcije (u nastavku Povjerenstvo), članovi kojega su predstavnici tijela zaduženih za pojedine mjere iz Akcijskog plana. Povjerenstvom predsjeda ministrica pravosuđa, kao Vladin nacionalni koordinator za borbu protiv korupcije. Svaka institucija koja sudjeluje u Povjerenstvu zadužit će određenu jedinicu unutar tijela za provedbu Strategije i Akcijskog plana. Institucionalnu podršku koordinaciji pruža antikorupcijska jedinica Ministarstva pravosuđa, koja je ujedno i tajništvo Povjerenstva. Antikorupcijska jedinica Ministarstva pravosuđa treba biti popunjena adekvatnim kadrom, kako bi proaktivno i učinkovito pratila antikorupcijske politike.

Prevenција sukoba interesa državnih dužnosnika u nadležnosti je Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa državnih dužnosnika. Povjerenstvo je, između ostalog, zaduženo za objavljivanje imovinskih kartica državnih dužnosnika i njihovo sankcioniranje u slučaju utvrđivanja postojanja sukoba interesa.

Kazneni progon i primjena kaznenopravnih sankcija za korupcijska kaznena djela u nadležnosti je kaznenog pravosuđa i to posebno ustrojenih odjela MUP-a, zatim državnog odvjetništva, USKOK-a i sudova.

Edukaciju javnih službi o borbi protiv korupcije pruža Središnji državni ured za upravu, a za edukaciju pravosuđa odgovorna je Pravosudna akademija.

Suradnja s civilnim društvom i obavljanje stručnih poslova iz djelokruga Vlade Republike Hrvatske povjerena je Uredu za udruge čije su aktivnosti usmjerene na stvaranje uvjeta za suradnju i partnerstvo s nevladinim udrugama.

U cilju postizanja učinkovitije antikorupcijske politike, Vlada Republike Hrvatske redovito će procjenjivati i unaprjeđivati institucionalni okvir kako bi osigurala učinkovitu provedbu Strategije.

5. SPRJEČAVANJE KORUPCIJE

Sprječavanje korupcije na svim razinama ključ je uspješne antikorupcijske politike, ali i obveza Republike Hrvatske koja proizlazi iz Konvencije Ujedinjenih naroda protiv korupcije te relevantnih dokumenata Vijeća Europe i Europske unije.

Prioritetna područja u borbi protiv korupcije su sprječavanje sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti, provedba propisa o financiranju političkih stranaka, ostvarivanje prava na pristup informacijama, jačanje integriteta javne uprave, reguliranje javnih nabava, te zaštita oštećenika i osoba koje u dobroj vjeri prijavljuju korupciju.

Ispitivanje javnog mijenja pokazalo je da je potrebno uložiti dodatne napore u sprječavanju korupcije u području javne uprave, zdravstva, pravosuđa, obrazovanja i privatnog sektora.

5.1. SPRJEČAVANJE SUKOPA INTERESA U OBNAŠANJU JAVNIH DUŽNOSTI

a) Analiza i ocjena stanja

Sukob interesa situacija je u kojoj su privatni interesi dužnosnika u suprotnosti s javnim interesom ili privatni interes utječe, ili može utjecati, na nepristranost dužnosnika u obavljanju javne dužnosti.

Radi bolje prevencije sukoba interesa i jačanja institucionalnog okvira za sprječavanje sukoba interesa, u svibnju 2008. godine donesene su izmjene i dopune Zakona o sprječavanju sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti. Za provedbu Zakona osnovano je Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa u obnašanju javnih dužnosti. Povjerenstvo se sastoji od 11 članova koje imenuje Hrvatski sabor. Šest članova Povjerenstva iz redova je zastupnika Hrvatskog sabora, a ostali su članovi ugledni javni djelatnici.

Osnovne zadaće Povjerenstva su: vođenje registra dužnosnika, davanje mišljenja dužnosnicima je li neko ponašanje u skladu s načelima javnih dužnosti te odlučivanje o tome jesu li određeno djelovanje ili propust povreda odredbi Zakona o sukobu interesa.

U slučaju kršenja odredbi Zakona, Povjerenstvo može izreći javnom dužnosniku sljedeće kazne: novčanu kaznu, opomenu i javnu objavu odluke. Rad Povjerenstva je javan, s iznimkom glasovanja.

Povjerenstvo jednom godišnje podnosi izvješće o radu Hrvatskom saboru. Prema godišnjem izvješću za 2007. godinu Povjerenstvo je vodilo 16 postupaka odlučivanja o sukobu interesa, a u 12 slučajeva donijelo je odluku kojom se dužnosniku utvrđuje sukob interesa.

Osim spomenutog zakona, sukob interesa državnih službenika nadziru nadređeni državni službenici sukladno Zakonu o državnim službenicima i postojećim kodeksima ponašanja.

b) Ciljevi

1. Pojačati administrativnu i stručnu podršku Povjerenstvu za odlučivanje o sukobu interesa u obnašanju javnih dužnosti.
2. Preispitati i pojačati etičku svijest u javnoj službi uvođenjem obvezne specijalizirane obuke kako bi se izgradila etička kompetentnost.
3. U cilju jačanja integriteta državnih dužnosnika i sprječavanja (prevencije) korupcije, pojačati razinu informiranosti o postavljenim zabranama za državne dužnosnike, i odnosu između zabrana s jedne, i kaznenih djela s druge strane.
4. Informirati o primjeni pravila o sprječavanju sukoba interesa kako bi se pojačao integritet državnih dužnosnika i spriječila korupcija.

5. 2. FINANCIRANJE POLITIČKIH STRANAKA

a) Analiza i ocjena stanja

Financiranje političkih stranaka treba biti transparentno, jer nejasno i neprecizno utvrđene obveze u kontroli financiranja političkih stranaka mogu dovesti do pojave korupcije u politici.

Zbog toga se Zakonom o financiranju političkih stranaka, nezavisnih lista i kandidata iz 2007. godine osigurava transparentnost izvora financiranja i troškova političkih stranaka. Političke stranke dužne su svoje financije voditi sukladno važećim propisima o financijskom poslovanju neprofitnih organizacija, prikazati porijeklo i način utroška prikupljenih sredstava.

Zakonom se po prvi put limitira iznos donacija i zabranjuju anonimne donacije.

Iznos donacija koji prelaze Zakonom propisani limit, kao i anonimne donacije, političke stranke dužne su prijaviti Državnom uredu za reviziju i Ministarstvu financija, Poreznoj upravi, te ih uplatiti u korist državnog proračuna. Politička stranka koja ne postupi po tom propisu odgovorna je za počinjeni prekršaj, za koji može biti kažnjena novčanom kaznom. Za pravilnu provedbu Zakona donesen je Pravilnik o načinu vođenja evidencije i izdavanja potvrda o primitku članarina i dobrovoljnih priloga (donacija).

b) Ciljevi

1. Povećati transparentnost i odgovornost u vođenju financijskih sredstava političkih stranaka, s posebnim naglaskom na dosljednu primjenu nedavno donesenog Zakona o financiranju političkih stranaka, nezavisnih lista i kandidata.
2. Jačati postojeće mehanizme unutarnje financijske kontrole političkih stranaka. Osigurati da reviziju u financijskog poslovanja političkih stranaka provode nezavisni revizori i da su ta izvješća javna.
3. Redovito i sveobuhvatno procjenjivati sustav financiranja političkih stranaka i provedbu Zakona o financiranju političkih stranaka.

5.3. PRAVO NA PRISTUP INFORMACIJAMA

a) Analiza i ocjena stanja

Zakon o pravu na pristup informacijama iz 2003. godine osigurava građanima pravo na pristup informacijama državnih tijela, koja su dužna ustrojiti katalog informacija koje posjeduju, kojima raspolažu ili ih nadziru, te osigurati pravo na pristup takvim informacijama. Središnji državni ured za upravu nadležan je za praćenje i provedbu Zakona o pravu na pristup informacijama i o tome redovito izvješćuje Vladu Republike Hrvatske.

Radi osiguranja javnosti rada sudova sudska praksa dostupna je na Internetu, što omogućuje javnu informaciju o sudskim odlukama. Na temelju procesnih zakona i Sudskog poslovnika omogućuje se primjena načela javnosti glavnih rasprava u sudu. Mediji redovito koriste ovu mogućnost.

U drugim javnim službama također je ostvareno pravo na informaciju. Tako je, primjerice, svim građanima dana mogućnost uvida u liste čekanja na internetskim stranicama bolničkih ustanova. Uspostavljen je središnji portal javne uprave Mojauprava.hr kao jedinstveno mjesto pristupa informacijama o načinima ostvarivanja prava i izvršenja obveza građana i poduzetnika te dostupa do elektroničnih usluga javne uprave. Novi bilten javne nabave i elektronički sustav objave javnih nabava omogućavaju široj javnosti dostup do cjelovitog, organiziranog i strukturiranog izvora informacija o javnoj nabavi u Republici Hrvatskoj.

b) Ciljevi

1. Poboljšati provedbu prava na pristup informacijama.
2. Jasno propisati iznimke od općeg pravila na pristup informacijama, kao što su zaštićeni podaci s oznakom tajnosti te osobni podaci.

5.4. INTEGRITET DRŽAVNIH SLUŽBI

a) Analiza i ocjena stanja

Kodeksi ponašanja od iznimne su važnosti za razvoj profesionalnog integriteta i netolerancije državnih službenika na korupciju. Oni predstavljaju vodilju državnim službenicima kako da izbjegnu potencijalni sukob interesa i koruptivno ponašanje.

Vlada Republike Hrvatske donijela je 2006. godine Etički kodeks državnih službenika. On predviđa mehanizam antikorupcijskog djelovanja u radu državnih službenika. Na temelju Kodeksa, iste je godine u Središnjem državnom uredu za upravu ustrojen Odjel za etiku koji se bavi primjenom etičkih načela u javnoj upravi u slučaju sukoba interesa, primanja darova i eventualnog korumpiranog postupanja. Putem otvorenog telefona, i na druge načine, Odjel zaprima prijave i pritužbe građana i državnih službenika koje upućuje nadležnim tijelima i prati njihovo rješavanje. Etički kodeks objavljen je i na internetskim stranicama. Kandidati primljeni u državnu službu moraju biti upoznati s Etičkim kodeksom.

Osim Etičkog kodeksa državnih službenika s istim načelima i odgovarajućim sadržajima donesen je i Kodeks policije.

Nakon dovršenog formalnog obrazovanja od posebne je važnosti usavršavanje, usmjereno na one skupine koje se u svom profesionalnom radu suočavaju s izazovima i mogućnostima korupcije.

Svi državni službenici dužni su se stručno osposobiti za poslove koje obavljaju na svom radnom mjestu i u vještinama i znanjima kroz organizirane programe izobrazbe. Na seminarima „Antikorupcijske politike i preventivne mjere“ koji su održani u okviru provedbe Nacionalnog programa za suzbijanje korupcije 2006–2008. sudjelovali su svi predstavnici nadležnih državnih tijela odgovornih za provedbu mjera, predstavnici kriminalističke policije i drugih državnih tijela te tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Zakonom o državnom odvjetništvu i Zakonom o sudovima propisana je obveza državnih odvjetnika i sudaca na stalno stručno usavršavanje. Pravosudna akademija Ministarstva pravosuđa provela je usavršavanje o Kodeksu sudačke etike i deontologiji profesije državnog odvjetnika, vladavini prava, profesionalnoj etici i korupciji. Stalno stručno usavršavanje pravosudnih djelatnika provodi se i na redovitim godišnjim savjetovanjima Hrvatskog udruženja za kaznene znanosti i praksu. U sklopu projekta „Jačanje kapaciteta USKOK-a“ provedeno je stručno usavršavanje djelatnika USKOK-a za rad na predmetima korupcijskih kaznenih djela i s njima povezanih kaznenih djela.

Usavršavanje je stalna aktivnost koju sustavno provodi i Ministarstvo unutarnjih poslova. U okviru svojih aktivnosti predviđenih godišnjim planom Odjel gospodarskog kriminaliteta i korupcije, pored svojih redovitih zadataka, provodi i usavršavanje policijskih službenika zaposlenih u policijskim upravama. Usavršavanje se također provodi i u okviru Policijske akademije.

U programe stručnog usavršavanja uključeni su i porezni inspektori, državni revizori, unutarnji revizori i zaposlenici Uprave za sustav javne nabave Ministarstva gospodarstva, rada i poduzetništva..

b) Ciljevi

1. Ojačati etički integritet državnih službenika u Republici Hrvatskoj kroz daljnji razvoj antikorupcijskog usavršavanja u državnoj službi.
2. Ojačati etički okvir kroz ocjenu provedbe kodeksa ponašanja i predlaganje poboljšanja u ključnim rizičnim područjima.
3. Planirati i ostvariti trajni sustav za reviziju i uvođenje pristupa upravljanja rizikom na individualnoj i organizacijskoj razini.

5.5. GOSPODARSTVO

a) Analiza i ocjena stanja

Upravljanje rizicima korupcije u gospodarstvu države jedan je od važnih elemenata Antikorupcijske strategije. Često je uzrok korupciji prevelika reguliranost određene gospodarske aktivnosti; ekonomisti smatraju korupciju racionalnim izborom koji smanjuje troškove poslovanja u prereguliranom okruženju. Stoga je prihvaćanje i provođenje preporuka HITROREZ-a, posebne jedinice za izvršenje projekta Vlade Republike Hrvatske, ključ za

uspjeh u uklanjanju mogućnosti korupcije u gospodarstvu kao i u unaprjeđenju poticajnog ozračja za brži razvoj hrvatskog poduzetništva.

Približno 100 trgovačkih društava u kojima je država većinski vlasnik bit će privatizirano pretežito prodajom vlasničkih udjela putem javnih prikupljanja ponuda, samo će iznimno nekoliko trgovačkih društava s niskom kapitalnom vrijednošću biti privatizirano prodajom na tržištu burzovnih papira. U odnosu na uočene nedostatke u procesu privatizacije potrebno je obratiti posebnu pozornost na poboljšanje postojećih pravnih mehanizama.

Radi osiguranja dosljedne implementacije europskih standarda na području slobode tržišnog natjecanja i zabrane zlouporabe monopolnog položaja, osnovana su regulatorna tijela kojima je svrha objektivni i transparentan način uspostave učinkovitog tržišta i poduzetništva u pojedinim djelatnostima od općeg interesa. Zakonom o regulaciji energetske djelatnosti osnovana je Hrvatska energetska regulatorna agencija (HERA), Zakonom o Hrvatskoj agenciji za nadzor financijskih usluga osnovana je istoimena agencija, dok su izmjenama i dopunama Zakona o telekomunikacijama jasnije definirane ovlasti Hrvatske agencije za telekomunikacije.

Hrvatska gospodarska komora potpisala je Sporazum s neprofitnom ustanovom privatnog sektora (Hrvatski poslovni savjet za održivi razvoj). Cilj ovog projekta je, na bazi relevantnih svjetskih iskustava, odrediti transparentnu metodologiju vrednovanja društveno odgovorne prakse članica, s konačnom namjerom da se uvede nagrada za društveno odgovorno poslovanje. Radi potpunog uređenja pravila poslovnog ponašanja u pojedinim dijelovima gospodarskog poslovanja i etike međusobnog poslovnog komuniciranja, Hrvatska gospodarska komora potvrdila je brojne kodekse kojima se uređuju spomenuti odnosi.

b) Ciljevi

1. Smanjiti rizike korupcije pojednostavljenjem poslovne regulative koja može biti poticajna za korupciju.
2. Uključiti poslovna udruženja u izradu novih zakonskih rješenja u cilju jačanja poslovne etike i načina poslovanja u Republici Hrvatskoj.
3. Smanjiti korupcijske rizike u postupku privatizacije osiguravanjem transparentnosti privatizacijskih procesa i povećanjem kontrole nad tijelima koja provode privatizaciju.
4. Osnažiti slobodu tržišnog natjecanja i prihvatiti standarde koji sprječavaju pojavu tržišnog monopola.
5. Jačati sposobnosti regulatornih tijela da djeluju na objektivni, transparentan i nepristran način.
6. Osigurati integritet revizijskih procesa: od privatnih revizora i računovođa tražiti da djeluju konzistentno i u skladu s pravilima revizorskog djelovanja u slučaju sumnje o postojanju prijevare i korupcije.
7. Osigurati stalnu primjenu svih predviđenih kontrolnih mehanizama koji bi trebali osigurati kontrolu i nadzor nad poslovnom djelatnošću i poslovnim upravljanjem u cilju sprječavanja korupcije.
8. Sustavno primjenjivati sve postojeće kontrolne mehanizme u cilju sprječavanja fenomena neprijavljenog gospodarstva (tzv. sive ekonomije).

5.6. JAVNE FINACIJE

1. Sustav unutarnjih financijskih kontrola

a) Analiza i ocjena stanja

Sustav unutarnjih financijskih kontrola (financijsko upravljanje i kontrola te unutarnja revizija) razvija se u Republici Hrvatskoj od 2005. u skladu sa zahtjevima Europske unije i potrebama Republike Hrvatske. Provedba ovoga sustava određena je Zakonom o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru i Strategijom razvoja unutarnje financijske kontrole u javnom sektoru (PIFC) u Republici Hrvatskoj koja je donesena posebno za središnju državu, a posebno za jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave. Nadalje, u posljednje dvije godine donesen je niz provedbenih propisa i akata, kojima je ovaj sustav usklađen s međunarodnim standardima i smjernicama te dobrom praksom Europske unije.

Unutarnje financijske kontrole u javnom sektoru predstavljaju cjelokupan sustav financijskih i drugih kontrola, koje uspostavljaju čelnici korisnika proračuna s ciljem uspješnog upravljanja i što boljeg ostvarenja zadaća korisnika proračuna.

Osim normativnog okvira u Republici Hrvatskoj uspostavljen je i institucionalni okvir, odnosno službe unutar kojih se uspostavlja i razvija ovaj sustav. Tako su na državnoj razini, te u većim lokalnim jedinicama, uspostavljene organizacijske strukture za implementaciju financijskog upravljanja i kontrola te neovisne jedinice za unutarnju reviziju. Unutarnji revizori svojim savjetima i preporukama pomažu poboljšanju poslovanja korisnika proračuna, a njihov doprinos koristit će poslovanju svake institucije.

Da bi se navedeni poslovi obavljali na stručan i kvalitetan način, organizirana je i provodi se kontinuirana izobrazba osoba uključenih u financijsko upravljanje i kontrolu. Unutarnje revizije također se provode u skladu s donesenim planovima i programima izobrazbe.

Porezna uprava pridonosi ostvarenju prihoda u državni proračun, ali i svojim transparentnim djelovanjem pomaže u preventivnom djelovanju i smanjenju rizika korupcije. Uvođenjem osobnog identifikacijskog poreznog broja povezane su sve službene evidencije o osobama i o imovini koje se vode u Republici Hrvatskoj, kako za potrebe porezne politike, tako i za učinkovitost svih državnih i drugih institucija. Na temelju povezivanja podataka iz službenih evidencija o osobama i o imovini koje vode nadležna tijela, Porezna uprava moći će putem osobnog identifikacijskog broja, lakše i učinkovitije pratiti promjene imovnog stanja građana i pravnih osoba, te ih uspoređivati s prijavljenom zaradom i prihodima. Time će se dobiti znatno bolji pregled nad imovinom građana i pravnih osoba te uvid u praćenje tijeka novca.

U carinskom sektoru, usvajanje Antikorupcijskog programa osigurat će konkretne smjernice ključnim službama koje, u okviru njihove nadležnosti, pridonose smanjenju rizika korupcije. Radi suzbijanja korupcije Carinska će uprava nastaviti sa sustavnim rotacijama carinskih službenika u lokalnim carinskim uredima.

b) Ciljevi

1. Jačati postojeće unutarnje i vanjske (ex ante i ex post) strukture financijske kontrole u cilju poboljšanja i unaprjeđenja poslovanja svih korisnika proračuna.
2. Poboljšati financijsko upravljanje i odlučivanje.
3. Jačati odgovornost i transparentnost u poslovanju korisnika proračuna na državnoj i lokalnoj razini.
4. Usavršavati nadležna tijela za financijsko upravljanje i nadzor.
5. Provoditi Zakona o osobnom identifikacijskom broju.
6. Usvojiti antikorupcijski program za Carinski sektor.
7. Nastaviti jačati administrativne kapacitete Službe za unutarnji nadzor i nadzor nad Carinskom upravom.

2. Zakonitost korištenja proračunskih sredstava i zaštita financijskih interesa EU

a) Analiza i ocjena stanja

Zbog važnosti zakonitog korištenju proračunskih sredstava i EU fondova, kao i zaštite financijskih interesa EU, Republika Hrvatska uvela je sustav prevencije i suzbijanja prijevара i drugih nepravilnosti u korištenju proračuna i EU fondova. Ministarstvo financija u skladu sa svojim djelokrugom provodi nadzor zakonitosti, regularnosti i pravodobnosti korištenja proračunskih sredstava kod središnjih tijela državne uprave, izvanproračunskih korisnika, jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravnih osoba kojima se rashodi za zaposlene i/ili materijalni rashodi osiguravaju u proračunu, te kod fizičkih i pravnih osoba kojima su po različitim osnovama doznačena sredstva iz državnog proračuna.

Provedeni nadzori imali su značajan utjecaj na suzbijanje nezakonita ponašanja, koje je izravno ili neizravno povezano sa suzbijanjem korupcije. Kvalitetna i jasno definirana ex post kontrola važna je za zakonito i pravilno funkcioniranje sustava suzbijanja nepravilnosti i prijevара, kako u korištenju nacionalnih proračunskih sredstava, tako i u korištenju EU fondova. Inzistiranjem na zakonitom i namjenskom korištenju financijskih sredstava, neovisno o izvorima, postiže se učinak odvraćanja od nezakonita ponašanja.

U Ministarstvu financija, Odjelu proračunskog nadzora, u prosincu 2006. ustrojen je Odsjek za suzbijanje nepravilnosti i prijevара (AFCOS) koji je zadužen za koordinaciju zakonodavnih, upravnih i operativnih aktivnosti s ciljem zaštite financijskih interesa EU. Ovaj odsjek je početkom 2008. godine ustrojen kao Odjel u Sektoru za proračunski nadzor te je zadužen za izvješćivanje OLAF-a (Europski ured za borbu protiv prijevара) o nepravilnostima i prijevarama u korištenju EU sredstava, te sudjeluje u izravnom nadzoru i istraživanju OLAF-ih stručnjaka, uz ostale nadležne inspekcijske službe.

b) Ciljevi

1. Jačati pravni okvir u pogledu nadzora nad proračunom.
2. Osnaživati mogućnosti AFCOS-a da djeluje u cilju osiguranja integriteta u postupku korištenja EU sredstava.
3. Suzbijati zlouporabu, nepravilnosti i prijevare u korištenju proračunskih sredstava i sredstava fondova EU.

4. Poboľšati nadzor nad poslovnim subjektima.
5. Stvarati učinkovit sustav prijavljivanja nepravilnosti u upravljanju proračunskim sredstvi na i fondovima EU.
6. Uspostaviti transparentni i lako pristupačni sustav širenjem kruga potencijalnih prijavitelja nepravilnosti.

5.7. JAVNE NABAVE

Analiza i ocjena stanja

Javna nabava je jedna od najkritičnijih gospodarskih aktivnosti s obzirom na korupcijske rizike. O visokom stupnju spomenutog rizika govori i činjenica ukupne vrijednosti evidentiranih javnih nabava u 2007. godini koja je iznosila 44.427.016.678,33 kn (bez poreza na dodanu vrijednost) što je predstavljalo 16,15% BDP-a. U odnosu na 2006. godinu kada je udio javnih nabava u BDP-u iznosio 11,77%, vrijednost javnih nabava povećala se za 5,38%. Navedeno povećanje podrazumijeva gospodarski rast i rast ulaganja zajedno s povećanjem konkurentnosti. Uređeni odnosi između javnog i privatnog sektora signal su gospodarstvenicima u jačanju njihove konkurentne sposobnosti kako bi imali više uspjeha prilikom natjecanja, a javni sektor u ulozi poduzetnika, primjenjujući načelo dobrog gospodara i pružajući svima jednake mogućnosti, dobiva priliku izabrati optimalnu tržišnu ponudu.

Pronicanjem vrijednosti sustava javne nabave kao točke sinergije javnog i privatnog interesa nastoji se osigurati nabava po načelu najbolje vrijednosti za novac. Preuzimanjem odgovornosti za trošenje novca poreznih obveznika, ovom se Strategijom također želi unaprijediti upravljanje javnim financijama i pružiti pravnu sigurnost svim sudionicima sustava javne nabave.

Ciljevi jedinstvenog sustava javne nabave su koordinirano provođenje postupaka i transparentna dodjela ugovora o javnoj nabavi i koncesiji, jednaki tretman svih sudionika sustava javne nabave, poticanje tržišnog natjecanja i održivog gospodarskog rasta, promicanje primjene modela javno-privatnog partnerstva te istovremeno pružanje jedinstvene pravne zaštite.

Uočene slabosti, kao i mišljenja javnosti, predstavljali su polazišta za donošenje novog Zakona o javnoj nabavi kojeg je donio Hrvatski sabor na sjednici 03. listopada 2007., a stupio je na snagu 01. siječnja 2008. Nadalje, Zakonom i izmjenama i dopunama Zakona o ustrojstvu i djelokrugu središnjih tijela državne uprave upravni i drugi poslovi koji se odnose na unapređenje i koordinaciju cjelokupnog sustava javnih nabava obuhvaćeno je nadležnošću Ministarstva gospodarstva, rada i poduzetništva slijedom čega je u spomenutom Ministarstvu ustrojena Uprava za sustav javne nabave sa četiri odjela. Konačno, i u nacrt Strategije razvoja sustava javnih nabava uključeno je posebno poglavlje posvećeno sprečavanju korupcije u sustavu javnih nabava koje se osvrnulo na sve uočene slabosti kao i na načine njihovog uklanjanja. Upravo temeljem tako definiranog okvira određeni su i dolje navedeni ciljevi sprečavanja korupcije u sustavu javne nabave.

b) Ciljevi

1. Jačanje pravnog okvira (javne nabave, koncesije i javno-privatno partnerstvo)
2. Jačanje kontrolnih mehanizama (procjena, prepoznavanje te ublažavanje rizika)
3. Suradnja sa drugim kontrolnim tijelima (zajedničko djelovanje vanjskih i unutarnjih institucija kontrole i revizije)
4. Antikoruptivna i etička edukacija (specijalistički programi za sve sudionike postupaka javne nabave)
5. Jačanje svijesti o važnosti sprječavanja korupcije u sustavu javne nabave (samostalno i u suradnji sa organizacijama civilnog društva)
6. Poticanje i ohrabrivanje korištenja e-nabave (upućivanjem i promidžbom)
7. Osnivanje središnjih tijela za javnu nabavu (pružanjem savjetodavnih i konzultativnih usluga, pilot-projekti)
8. Uspostava brzog, jednostavnog i lako dostupnog sustava pravne zaštite mogućeg u svim fazama postupka javne nabave; Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o javnoj nabavi završit će postupak usklađivanja pravne zaštite s Direktivom 2007/66/EZ. Kako bi se sustav pravne zaštite u javnoj nabavi u cijelosti uskladio s direktivama koje uređuju ovo područje, novim Zakonom o koncesijama će postupci dodjele koncesija biti obuhvaćeni pravnom zaštitom pred DKOM-om. Pravna zaštita pred DKOM-om obuhvatit će i područje javno-privatnog partnerstva.
9. Razviti sustav usavršavanja osoblja koje provodi postupke javne nabave kao usputne poslove, a koji će takvo osoblje pretvoriti u javnonabavne profesionalce – specijaliste, s usvojenim etičkim načelima, jakim profesionalnim integritetom i razvijenom svijesću o štetnosti korupcije u sustavu javne nabave.

5.8. ZAŠTITA OŠTEĆENIKA I OSOBA KOJE U DOBROJ VJERI PRIJAVLJUJU KORUPCIJU

a) Analiza i ocjena stanja

Kao stranka Građanskopravne konvencije, Republika Hrvatska dužna je osigurati mehanizme za naknadu štete osobama koje su oštećene korupcijom. Ti su mehanizmi osigurani kako kroz opće odredbe o naknadi štete, tako i kroz odredbe pojedinih zakona (Zakon o državnim službenicima i namještenicima, Zakon o sudovima, Zakon o državnim odvjetništvu, Zakon o policiji, Zakon o radu itd.).

Zakonom o obveznim odnosima određeno je da pravna osoba odgovara za štetu koju njezino tijelo prouzroči trećoj osobi u obavljanju ili u vezi s obavljanjem svojih funkcija, a također je ovim zakonom i gore navedenim zakonima propisano da za štetu koju zaposlenik u radu ili u svezi s radom prouzroči trećoj osobi odgovara poslodavac kod kojega je radnik radio u trenutku prouzročenja štete, osim ako dokaže da su postojali razlozi koji isključuju odgovornost zaposlenika.

Zakonima nije izrijekom propisana obveza naknade štete osobama koje su oštećene korupcijom, ali ta obveza proizlazi iz gore navedenih zakona.

Kao stranka Kaznenopravne konvencije, Republika Hrvatska dužna je osigurati zaštitu osoba koje u dobroj vjeri prijavljuju korupciju. Prva saznanja o postojanju korupcije, a posebno zlouporabe službenog položaja ili prekoračenja ovlasti od strane službenih ili

odgovornih osoba, u pravilu imaju zaposleni u državnim tijelima, trgovačkim društvima ili drugim pravnim osobama.

Te osobe, bez obzira na svoja saznanja, iz straha od gubitka posla ili drugih sankcija, u većini slučajeva ne prijavljuju takve nezakonitosti, iako su zakonom propisani zaštitni mehanizmi. Tako je Zakonom o državnim službenicima određeno da državnom službeniku koji se obrati, ili podnese prijavu zbog opravdane sumnje na korupciju odgovornim osobama ili nadležnim državnim tijelima, ne može zbog toga prestati državna služba. Ujedno je ovim zakonom određeno da se tom službeniku jamči anonimnost i zaštita od bilo kojeg oblika zlostavljanja, te da tešku povredu službene dužnosti čini ona osoba u državnom tijelu koja ograničuje ili uskraćuje prava tom službeniku. Također i Zakon o radu propisuje da obraćanje radnika odgovornim osobama ili nadležnim tijelima državne vlasti zbog opravdane sumnje na korupciju ili u dobroj vjeri podnošenje prijave o toj sumnji, ne predstavlja opravdani razlog za otkaz.

Bez obzira na postojeću praksu, po kojoj državno odvjetništvo ne pokreće kaznene postupke za odavanje tajnih podataka protiv onih osoba koje u dobroj vjeri prijavljuju korupciju (zviždači), to još uvijek nije u Kaznenom zakonu riješeno na potpuno jasan način.

b) Ciljevi

1. Jačati zakonodavni okvir u cilju zaštite osobe koja u dobroj vjeri prijavljuje korupciju (zviždač).
2. Podizati javnu svijest o sustavu odgovornosti države i njezinih tijela za naknadu štete koja je pričinjena nezakonitim radnjama, pa i osobama koje su oštećene korupcijom te zaštititi osobe koje u dobroj vjeri prijavljuju korupciju (zviždači).
3. Osigurati imunitet ili odgovarajuće ublažavanje kazne osobama optuženim za korupciju, koje su pridonijele istrazi, otkrivanju ili prevenciji korupcije.
4. Razviti odgovarajuće upravne i druge prakse kako bi se izbjegla sekundarna viktimizacija onih koji su prijavili korupciju i pružila sigurnost i onima koji još nisu prijavili korupciju.

5.9. PRAVOSUDE

a) Analiza i ocjena stanja

Hrvatsko se pravosuđe u razdoblju tranzicije političkog sustava suočilo s ozbiljnim poteškoćama koje su se odrazile na njegovo djelotvorno funkcioniranje, a time posredno i na nezavisnost, nepristranost i profesionalnost samog pravosuđa. Postalo je očito da slabosti u pravosuđu snažno potiču sumnje i nepovjerenje u funkcioniranje tog dijela državne vlasti. Republika Hrvatska svjesna je problema te je usvajanjem Strategije reforme pravosuđa 2006. nastavila sa sustavnijim i sveobuhvatnijim rješavanjem problema u pravosuđu. U provedbi te strategije, Vlada Republike Hrvatske ostvarila je značajan napredak, ali još uvijek hrvatsko pravosuđe opterećuju problemi velikog broja neriješenih predmeta, dugotrajnosti postupaka, nedostatne opreme i infrastrukture. Radi ubrzanja reformskih procesa u pravosuđu Vlada je početkom 2008. pristupila reviziji Akcijskog plana uz Strategiju reforme pravosuđa.

U provedbi reforme pravosuđa ostvaren je značajan napredak u pogledu jačanja nezavisnosti, nepristranosti, profesionalnosti i stručnog usavršavanja u pravosuđu. Kad je riječ o *nepristranosti* pravosuđa, poduzete su mjere u pogledu usvajanja i primjene etičkih

kodeksa. U listopadu 2006. donesen je Kodeks sudačke etike, dok je novi Etički kodeks državnih odvjetnika i zamjenika državnih odvjetnika donesen 5. veljače 2008. Tako je, uz postojeći Kodeks odvjetničke etike te Etički kodeks državnih službenika, uspostavljen sustav etičkih kodeksa u pravosuđu.

Radi smanjivanja mogućnosti korupcije u pravosuđu, izmjenama Zakona o sudovima iz veljače 2007. propisana je obveza za sve suce da podnesu izvješća o svojoj imovini, kako bi se u slučaju sumnje na korupciju u sudstvu moglo raspolagati relevantnim podacima. Također je izmjenama Zakona o državnom odvjetništvu uvedena obveza podnošenja izvješća o imovini te provjera sigurnosnih rizika prilikom zapošljavanja za sve državnoodvjetničke dužnosnike.

S obzirom na to da učinkovitost pravosuđa izravno utječe na smanjivanje korupcije u samom pravosuđu, učinjeni su veliki naponi s ciljem smanjenja zaostataka neriješenih predmeta. Radi bolje učinkovitosti, povećana su kapitalna ulaganja u infrastrukturu i informatičku tehnologiju. Kontinuirano se provode mjere uvođenja modernih informatičkih tehnologija, s ciljem povećanja učinkovitosti pravosuđa i suzbijanja korupcije kroz sustav nasumične dodjele predmeta. Novi statistički alati (e-statistika) omogućit će praćenje rada sudaca, unaprijediti upravljanje sudovima obzirom na sudske predmete, kadrove, opremu i sredstva općenito te pridonijeti transparentnijem radu sudova (boljoj dostupnosti podataka o radu sudova i sudskim predmetima u svrhu informiranja javnosti, npr. putem službenih web-stranica Ministarstva pravosuđa).

Potiče se mirenje kao alternativan način rješavanja sporova te su poduzete zakonodavne i druge mjere radi skraćivanja trajanja sudskih postupaka. Nastavljeno je s provođenjem pravosudnih inspekcija radi nadzora sudske uprave i povećanja učinkovitosti, a pokrenuta je i racionalizacija mreže sudova.

Nastavljena je informatizacija i modernizacija javnih *registara* pravosuđa – sudskog registra trgovačkih društava i zemljišnoknjižnog registra. Sada je putem Interneta moguće dobiti podatak iz zemljišnoknjižnog registra za gotovo sve čestice. Tim i drugim mjerama uspješno je nastavljeno provođenje reforme zemljišnih knjiga i katastra, čime su stvorene i mogućnosti brzog upisa vlasničkih prava i javnog uvida u stanje. Na taj način značajno su smanjeni razlozi za moguće korupcije državnih službenika i pravosudnih dužnosnika.

b) Ciljevi

1. Intenzivirati aktivnosti u cilju potpune provedbe reforme pravosuđa, a posebice onih mjera koje su usmjerene na podizanje učinkovitosti, nepristranosti i profesionalnosti u pravosuđu.
2. Završiti stavljanje verificiranih zemljišnoknjižnih podataka na Internet za cijelo područje RH.
3. Ustrajno i intenzivno djelovati na otklanjanju uvjeta za sumnju u korumpiranost te jačati povjerenja javnosti u pravosuđe i njegovu vjerodostojnost.
4. U odnosu na imovinske kartice pravosudnih dužnosnika, potrebno je dopuniti Pravilnik na način da obveze budu jasne, potpune i s točno određenim rokovima.

5.10. ZDRAVSTVO

a) Analiza i ocjena stanja

Praćenjem aktivnosti u zdravstvenom sustavu, tijekom provedbi aktivnosti na suzbijanju korupcije, uočene su potrebe izmjena dijela predloženih ciljeva u suzbijanju korupcije u zdravstvu, prema već učinjenom kao i prema aktivnostima koje je tek potrebno poduzeti. Mogućnosti korupcije u zdravstvu temelje se na organizaciji zdravstvenog sustava, ali i na zdravstvenoj djelatnosti općenito. Sustav objektivnosti nije primjenjiv u većini slučajeva zbog nepostojanja postupnika u procesima pružanja zdravstvene zaštite, što je i globalni problem. Osnovni postupnici (Evidence Based Medicine) mogu donekle uvesti objektivnost u ocjenjivanju rada, međutim bezbroj smjerova i kreativnost u liječenju dio su osnovne odgovornosti zdravstvenih radnika. U drugim dijelovima zdravstvenog sustava, mogućnosti korupcije temelje se na subjektivnom odlučivanju prilikom nabave potrošnog materijala, lijekova i medicinske opreme, kao i prilikom zapošljavanja.

b) Ciljevi

1. Osnovne postavke u suzbijanju korupcije potrebno je usmjeriti u dva glavna smjera:
 - u sustavu gdje je moguće postaviti objektivne kriterije potrebno je donijeti propise kojima bi se obvezalo sustav na poštivanje kriterija objektivnosti i razvidnosti.
 - u sustavu gdje je subjektivnost dio osnovne odgovornosti i odgovornosti položaja potrebno je uvesti jake kontrolne mehanizme kojima bi se mogućnost korupcije svela na najmanju mjeru.
2. Daljnje jačati kapacitete zdravstvenog sustava, što podrazumijeva obnavljanje zastarjele tehnike, prostora u kojima se radi, kao i omogućavanje trajnog obrazovanja i usavršavanja liječnika.
3. Preispitati sustav nabave za bolnice u cilju utvrđivanja mogućih korupcijskih rizika.
4. Dodatno povećati transparentnost lista čekanja na specijalističke preglede i operativne zahvate.
5. Nastaviti rad na boljoj i preciznijoj reguliranosti zakonskih uvjeta pod kojima liječnici, zaposleni u državnim zdravstvenim ustanovama, mogu pružati liječničke usluge u okviru svoje privatne prakse.

5.11. ZNANOST, OBRAZOVANJE I ŠPORT

a) Analiza i ocjena stanja

Osiguran je potreban stupanj transparentnosti i kontrole te postignuta viša razina kvalitete postupka prijave, vrednovanja i financiranja znanstvenih projekata i programa. Od 2006. godine postupak prijavljivanja i vrednovanja provodi se isključivo elektroničkim sustavom, uz primjenu potrebnih mjera za sprječavanje sukoba interesa svih koji u postupku sudjeluju i konačnim javnim objavljivanjem rezultata. Uočena je potreba unaprjeđenja kriterija za obavljanje znanstvene djelatnosti koje moraju ispunjavati znanstvene organizacije u postupku osnivanja. Potrebno je napraviti analizu uspješnosti znanstvenih organizacija u dosadašnjem obrazovanju znanstvenih novaka, utvrditi kriterije za postupak odobravanja radnih mjesta za njihovo zapošljavanje, te izraditi precizne kriterije za odobravanje znanstvene opreme.

Od predškolskog odgoja i obrazovanja do visokoškolskog obrazovanja provode se edukativni programi o štetnosti korupcije.

Organiziranjem i provedbom nacionalnih ispita te pripremom i provedbom ispita državne mature uvode se objektivni kriteriji za provjeru, vrednovanje i ocjenjivanje učeničkih postignuća tijekom odgojno-obrazovnog procesa na nivou cijele države. Pravilnom pripremom i provedbom ispita državne mature i odnosom prema rezultatima ispita svih sudionika u sustavu obrazovanja značajno će se smanjiti mogućnosti za različite oblike korupcijskog ponašanja. Prihvatanje rezultata državne mature omogućit će jednostavniju upisnu proceduru na sveučilišta i veleučilišta. Provedba ovih mjera ne zadire u Ustavom zajamčenu autonomiju sveučilišta.

Zakon o udžbenicima za osnovnu i srednju školu regulira problematiku sprječavanja sukoba interesa u postupku odobravanja i odabira odobrenih udžbenika.

Zakon o športu propisao je više mjera kojima je svrha i cilj sprječavati zlouporabe i korupcije u športu. Uređeno je preoblikovanje športskih klubova osnovanih za sudjelovanja u športskim natjecanjima u športska dionička društva. Transparentnost financiranja športa i pravovremeno davanje traženih informacija važno je za prevenciju i suzbijanje korupcije.

b) Ciljevi

1. Osigurati transparentno korištenje sredstava predviđenih za znanost, obrazovanje i šport.
2. Uvesti objektivne kriterije i postupak zapošljavanja u obrazovnoj strukturi radi osiguranja primjene visokih standarda i kriterija zapošljavanja najboljih.
3. Onemogućiti korupcijska ponašanja u postupku odobravanja i odabira udžbenika u osnovnim i srednjim školama.

6. KAZNENI PROGON I PRIMJENA KAZNENOGA PRAVA

a) Analiza i ocjena stanja

Iako broj kaznenih prijava za korupcijska kaznena djela, a osobito broj pokrenutih kaznenih postupaka u posljednje tri godine nisu u značajnom porastu, došlo je do značajnih promjena u progonu korupcije. Za razliku od ranijih godina, kada je većina postupaka pokrenuta zbog manje značajnih kaznenih djela, tzv. „ulične korupcije“, struktura pokrenutih kaznenih postupaka pokazuje kako je u 2007. većina pokrenutih postupaka zbog korupcijskih kaznenih djela srednje i visoke razine. Ti kazneni postupci, od kojih su neki poznati u javnosti pod kodnim imenima (Maestro, Pet zvjezdica, Dijagnoze itd.), nesumnjivo pridonose povjerenju građana u tijela otkrivanja i progona korupcije te utječu na pozitivne pomake u percepciji o korumpiranosti u Hrvatskoj. Pozitivni pomaci biti će još veći ako ti postupci završe u razumnom roku.

Organizacija i rad USKOK-a, kao posebnog državnog odvjetništva za suzbijanje korupcije, ukazuju koliko je važno postojanje specijaliziranih tijela za otkrivanje i progon ovih kaznenih djela. Pozitivni pomaci postignuti su prvenstveno kroz zajednički rad s policijom, procjenom područja u kojima je korupcija posebno raširena i korištenjem posebnih izvidnih tehnika radi otkrivanja i dokazivanja ovih kaznenih djela. Rad na složenim

predmetima ukazuje kako postoje određene teškoće: različit je teritorijalni ustroj Ureda koji je nadležan za područje cijele Republike Hrvatske i policije, jer ne postoje specijalizirane ustrojstvene jedinice za otkrivanje ovih kaznenih djela na razini nadležnih policijskih uprava.

Progon korupcije, posebno na srednjoj i visokoj razini, nije i ne može biti u cijelosti uspješan samo kroz kažnjavanje počinitelja. Nužno je kroz kazneni postupak utvrditi i oduzeti imovinsku korist stečenu ovim kaznenim djelima. Kod toga je od posebne važnosti suradnja s drugim državnim tijelima, posebno onima zaduženim za financijski i porezni nadzor, ali i postojanje odgovarajućih zakonskih rješenja da bi se od korumpirane osobe oduzela sva imovinska korist stečena tim kaznenim djelima. Ta zakonska rješenja ne postoje, i od počinitelja je u većini situacija moguće oduzeti samo onu korist koju je pribavio tim kaznenim djelom za koje je proglašen krivim, iako postoje saznanja o posjedovanju daleko veće imovine porijeklo koje je upitno.

b) Ciljevi

1. Potrebno je s još većom pozornošću ustrajati na otkrivanju i progonu korupcije na visokoj razini.
2. Početni pozitivni rezultati u otkrivanju i suzbijanju korupcije na srednjoj i visokoj razini pokazuju kako je opredjeljenje na istraživanje postojanja korupcije u pojedinim područjima dobro i daje rezultate. Radi daljnjeg napretka nužno je jačanje kapaciteta USKOK-a, ali i jačanje kapaciteta policije u svim segmentima unutar postojećih ustrojstvenih jedinica ili osnivanjem novih u Ravnateljstvu policije, Upravi kriminalističke policije, kao i u policijskim upravama u pojedinim županijama.
3. Bez obzira na složenost predmeta i teškoće koje postoje, kazneni postupci za korupcijska kaznena djela trebaju se završavati u što je moguće kraćem vremenu, jer se samo tako kroz kazneni progon mogu ostvariti pozitivni efekti, kako u kažnjavanju počinitelja, tako i u jačanju povjerenja u tijela otkrivanja, progona i presude, a samim time i značajno utjecati na smanjenje percepcije o korupciji. Za postizanje ovog cilja nužno je, pored ostalog, donijeti i novi Zakon o kaznenom postupku, kojim će se u značajnoj mjeri smanjiti trajanje istrage i kazneni postupak učiniti učinkovitijim.
4. Osim kažnjavanja počinitelja, nužno je od njega oduzeti svu imovinsku korist koju je stekao korupcijom. Dakle, ne samo onu za koju je kroz osudu za određeno kazneno djelo utvrđeno da ju je stekao počinjenjem tog kaznenog djela, nego i svu imovinu za koju se osnovano može smatrati da potječe od tih kaznenih djela, jer se njezino zakonito porijeklo ne može utvrditi. Stoga je potrebno u Kazneni zakon unijeti novu odredbu o proširenom oduzimanju imovinske koristi stečene korupcijom.
5. U otkrivanju počinjenih kaznenih djela, a posebno u otkrivanju korupcije na srednjoj i visokoj razini, te utvrđivanju imovinske koristi stečene korupcijskim kaznenim djelima, policija i državno odvjetništvo ne mogu biti uspješni bez potpore i suradnje drugih državnih tijela. Posebice je važna suradnja s Poreznom i Carinskom upravom, Deviznim inspektoratom, Uredom za sprječavanje pranja novca, Državnom komisijom za kontrolu postupaka javne nabave, Državnim uredom za reviziju i sl.
6. Osigurati da nadležnim tijelima državne vlasti budu dostupni podaci o izrečenim, sigurnosnim mjerama (posebno zabrana obavljanja zvanja, djelatnosti ili dužnosti).

7. MEĐUNARODNA SURADNJA

a) Analiza i ocjena stanja

Korupcija nije samo hrvatski problem, već ima globalni i prekogranični karakter. Zbog toga je za suzbijanje korupcije važno jačanje međunarodne suradnje. Republika Hrvatska aktivno sudjeluje u međunarodnoj suradnji na području sprječavanja korupcije, kako na bilateralnoj tako i na multilateralnoj razini.

Na bilateralnoj razini Republika Hrvatska sklopila je 26 ugovora o policijskoj suradnji koji se, između ostalog, odnose na borbu protiv terorizma, organiziranog kriminala i korupcije.

Vežano za multilateralnu međunarodnu suradnju, posebice treba istaknuti sudjelovanje Republike Hrvatske u raznim aktivnostima UN-a, EU-a, Vijeća Europe, Interpola te Regionalnog vijeća za suradnju (koje je naslijedilo Pakt o stabilnosti). U pogledu policijske i pravosudne suradnje s EU, posebice treba izdvojiti sklapanje sporazuma s Europolom i Eurojustom. Hrvatska je 13. siječnja 2006. potpisala Sporazum o operativnoj i strateškoj suradnji s Europolom, a Sporazum je stupio na snagu 16. kolovoza 2006. (NN MU 7/06). Radi daljnjeg jačanja međunarodne suradnje, Republika Hrvatska uputila je 2008. časnika za vezu u sjedište Europa. Nadalje, Republika Hrvatska je krajem 2004. godine imenovala tri kontakt-osobe za suradnju s Eurojustom, 9. studenog 2007. potpisala je Sporazum o suradnji između Republike Hrvatske i Eurojusta te tijekom 2008. planira uputiti časnika za vezu u sjedište Eurojusta. Također, Republika Hrvatska sudjeluje na sastancima Europske pravosudne mreže u kaznenim stvarima.

Vežano za Vijeće Europe, Republika Hrvatska posebno je aktivna u GRECO-u, dok u pogledu regionalne suradnje sudjeluje u Regionalnoj antikorupcijskoj inicijativi (RAI – ranije SPAI), Programu protiv korupcije i organiziranog kriminala u Jugoistočnoj Europi (PACO), Implementaciji Antikorupcijskih planova u Jugoistočnoj Europi (PACO IMPACT).

Republika Hrvatska članica je Interpola od 1992. godine, a operativna je suradnja putem Interpola za Republiku Hrvatsku do sada predstavljala najvažnije multilateralno sredstvo za borbu protiv kriminala. Pored toga, Republika Hrvatska policijsku suradnju provodi kroz Regionalno vijeće za suradnju (nasljednik Pakta o stabilnosti), SECI centar, Jadransko-jonsku inicijativu, Udruženje šefova policija jugoistočne Europe (SEPCA), Srednjoeuropsku inicijativu (SEI) i DCAF.

b) Ciljevi

1. Aktivno sudjelovati u radu međunarodnih organizacija i inicijativa usmjerenih na suzbijanje korupcije.
2. Poticati provedbu Konvencije Vijeća Europe protiv korupcije i Konvencije Ujedinjenih naroda protiv korupcije.
3. Aktivno djelovati u radu Vijeća Europe (GRECO), kao i u ostalim regionalnim inicijativama – Regionalnom vijeću za suradnju, RAI-u, SPOC-u i PACO-u.
4. Jačati operativnu suradnju na suzbijanju korupcije s ostalim državama kroz Interpol, Europol i Eurojust.
5. U cilju jačanja bilateralne suradnje u suzbijanju korupcije, nastaviti unaprjeđivati suradnju kroz provedbu već sklopljenih i kroz sklapanje novih sporazuma.

8. ŠIRENJE JAVNE SVIJESTI O ŠTETNOSTI KORUPCIJE

a) Analiza i ocjena stanja

Za antikorupcijsko obrazovanje građana od posebne je važnosti širenje javne svijesti o opasnosti i štetnosti korupcije. Ministarstvo pravosuđa je podizanjem svijesti građana kroz medije, organiziranjem okruglih stolova i seminara te objavljivanjem plakata i na druge načine provodilo nacionalnu kampanju vezanu za ukazivanje na štetnosti korupcije.

U širenju javne svijesti o štetnosti korupcije sva tijela državne vlasti, zadužena za provedbu ove Strategije, surađuju s udrugama civilnog društva. Koordinacija te suradnje ostvaruje se putem Ureda za udruge Vlade Republike Hrvatske. Ured koordinira rad tijela državne uprave koja podupiru projekte i programe udruga iz sredstava državnog proračuna te u tom smislu prati i potiče dodjelu financijskih potpora za projekte udruga na području suzbijanja korupcije. U razdoblju primjene Nacionalnog programa za suzbijanje korupcije 2006–2008., Ured je organizirao niz konferencija, stručnih savjetovanja i sastanaka s predstavnicima civilnog društva, čime je potaknuta kvalitetnija suradnja predstavnika nevladinih udruga i državnih tijela koja se bave suzbijanjem korupcije.

Ured koordinira i aktivnosti davatelja financijskih potpora za projekte i programe organizacija civilnoga društva iz državnog proračuna i dijela prihoda od igara na sreću, na kojima sudjeluju resorna ministarstva, uredi Vlade, Savjet za nacionalne manjine i Nacionalna zaklada za razvoj civilnog društva. Svrha te koordinacije je ukazati na obvezu pridržavanja odredaba iz Kodeksa pozitivne prakse, standarda i mjerila za ostvarivanje financijske potpore projektima i programima udruga, kako bi se na taj način spriječile zlouporabe kod dodjele financijskih potpora za projekte i programe organizacija civilnoga društva te potencijalni sukob interesa. Radi povećanja transparentnosti informacija o dodijeljenim financijskim potporama projektima i programima udruga iz državnog proračuna, Ured za udruge je na svojoj novoj internetskoj stranici objavio bazu podataka o svim dodijeljenim financijskim potporama udrugama u 2004., 2005. i 2006. godini.

b) Ciljevi

1. Susavno organizirati i provoditi edukaciju učenika i studenata o štetnosti korupcije te uspostaviti baze podataka s člancima i audio i videozapisima koji obrađuju problem korupcije te ih učiniti javno dostupnima. Također je potrebno organizirati promotivne kampanje radi upoznavanja javnosti sa sadržajem ove strategije i Akcijskog plana.
2. Poticati pokretanje poslijediplomskih specijalističkih i doktorskih sveučilišnih studija koji će se baviti različitim aspektima njezina suzbijanja. U tom će smislu država osigurati potrebna financijska sredstva za taj oblik specijalističke edukacije zaposlenika u tijelima državne vlasti koji se u okviru svojih radnih zadataka bave suzbijanjem korupcije.
3. Poticati aktivnu suradnju i partnerstvo svih nositelja mjera s organizacijama civilnog društva između ostalog, kroz organizaciju okruglih stolova, tiskanje publikacija i promotivnih materijala o opasnosti i štetnosti korupcije s mjerama za njezino suzbijanje.
4. Dodatno obrazovati i senzibilizirati novinare za problem korupcije radi izbjegavanja novinarskog senzacionalizma i daljnjeg širenja javne svijesti o opasnosti i štetnosti korupcije te potrebi njezina suzbijanja.

5. Izraditi priručnik za primjenu Kodeksa pozitivne prakse, standarda i mjerila za ostvarivanje financijske potpore projektima i programima udruga u kojoj će sudjelovati davatelji financijskih potpora svojim primjerima dobre prakse.

9. ZAVRŠNE ODREDBE

Suzbijanje korupcije nije i ne smije biti obveza samo onih državnih tijela kojima to proizlazi iz djelokruga rada ili ove strategije. Suzbijanje svih oblika korupcijskog ponašanja treba biti društvena akcija najširih razmjera u koju će se uključiti sva tijela države, kao i zainteresirane organizacije, gospodarski subjekti, nevladine udruge, građani i drugi.

Model suzbijanja korupcije, definiran ovim dokumentom, predstavlja dugoročno rješenje. Konceptualna rješenja definirana u ovom dokumentu podložna su stalnom vrednovanju i preispitivanju i mijenjat će se u slučaju bitnih promjena na području unutarnjeg razvoja i raspoloživih resursa.

Na temelju stavova i rješenja definiranih ovim dokumentom razvijat će se, razrađivati i vrednovati konceptualna rješenja na pojedinim posebnim funkcionalnim područjima suzbijanja korupcije.

Učinkovita borba protiv korupcije obveza je i prioritet Vlade Republike Hrvatske. Stoga Vlada Republike Hrvatske, u suradnji s lokalnom i regionalnom samoupravom, civilnim društvom i privatnim sektorom, čini sve da političku volju na planu suzbijanja korupcije pretvori u ostvarenje reforme cjelokupnog društva te ostvarenje hrvatske vladavine prava, demokracije i slobodnog poduzetničkog gospodarstva.