

Rusmir TANOVIĆ

Korupcija i borba protiv korupcije

Corruption and Combat Corruption

Sažetak

Tema ovoga rada je korupcija, sistemska pojava koja danas postoji u svakom društvu, pojava protiv koje se treba boriti i svesti na najmanju moguću mjeru. Ovaj rad se bavi određenjem pojma korupcije, štetnim posljedicama korupcije po društvo, kako se boriti protiv korupcije, političkim obvezama djelovanja, međunarodnim obvezama, dakle sadržajem koji čini sastavni dio Nacionalnog programa za borbu protiv korupcije u zemljama u tranziciji. Dan je prikaz Akcijskog plana za borbu protiv korupcije prilagođen zemljama u tranziciji. Na kraju rada, prikazana je provedba i usmjeravanje Akcijskog plana za borbu protiv korupcije.

UVOD

Američki pravni teoretičar Roscoe Pound jednom je usporedio pravo s društvenim inženjeringom, promatrajući pravo kao pokušaj da se uredi način ljudskog ponašanja s ciljem uspješnog osiguranja društvenih interesa.¹ Kroz povijest civilizacije, pravo kao oblik društvenog inženjeringa, imalo je dvije osnovne funkcije: rješavanje sporova i održavanje društvenog reda. U modernom društvu opća funkcija prava je da službi kao sredstvo za unapređenje društvene pravde. Međutim, pravo ima i druge posebne funkcije.

Korupcija prati povijest civilizacije, prati pravo, postoji oduvijek. U modernim državama ona je postala opasnost jer šteti obavljanju

¹ Pound R. An Introduction to the Philosophy of Law, Yale University Press, New Haven, CT, USA, 1954.

društvenih poslova, blokira javnu upravu, sudstvo čini nedjelotvornim, snižava potrebnu razinu morala u političkom odlučivanju, negativno se odnosi na politiku i gospodarstvo i šteti javnoj odgovornosti i društvenom moralu.

Ne postoji zakonsko određenje korupcije. Da je korupcija danas, raširena i u kojem stupnju, govore Međunarodna istraživanja, procjene CAPI Transparenci International, EBRD-a, Svjetske banke i drugih uglednih svjetskih institucija.

Međutim, koliko god je korupcija raširena, da li je naslijeđena ili je stvorena u promjeni vlasti, je li riječ o eroziji morala ili tko snosi veću krivnju, važno je što se čini protiv korupcije, za borbu protiv korupcije, važno je pravno urediti tu oblast, potrebno je donijeti Nacionalni program za borbu protiv korupcije s akcijskim planom za borbu protiv korupcije, donijeti Zakon o uredu za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta.

I ODREĐENJE POJMA KORUPCIJE

Korupcija u jednoj državi, u jednom društvu, pokriva veliki krug pojava. Mišljenje javnosti i politički način govora pod pojmom korupcije razumiju sasvim različite društvene pojave kao što su organizirani i gospodarski kriminal, lošu vlast i njezine posljedice, ljudsku prevrtljivost, potplaćenost, podmićenost, bahatost vlasti i drugo.

Prema Rječniku hrvatskog jezika, ² korupcija (latinski) označava služenje nelegalnim i nemoralnim sredstvima da se stekne naklonost službenih osoba u ostvarivanju prava ili nelegalne koristi, potkupljivanje službenika i dužnosnika, podmićivanje. Prema istom rječniku, korupcionaš je osoba koja se bavi korupcijom, koja podmićuje ili prima mito, korumpiran čovjek.

² Rječnik hrvatskog jezika, Leksikografski zavod Miroslav Krleža, Školska knjiga, Zagreb, 2000.

Prema Rječniku stranih riječi³, riječ korupcija (lat. corruptio) označava: pokvarenost, kvarnost, izopačenost, razvrat; potkupljivanje, podmićivanje, potkupljenje, podmićenje; kvarenje, truljenje, raspadanje; krivotvorenje spisa, mjera, utega i slično.

Tako stara latinska izreka o korumpiranosti kaže: "Corruptio optimi pessima-najgora je pokvarenost onoga tko je bio najbolji." ⁴

Kako je već spomenuto da ne postoji zakonsko određenje korupcije, konvencionalno se pod tim pojmom smatraju kaznena djela određena u kaznenim zakonodavstvima i to: davanje i primanje mita, kaznena djela određena u kaznenim zakonima, u čl. 347. i 348. KZ R Hrvatske, u čl. 362. i 363. KZ Federacije BiH, u paragrafu 332. i 334. KZ SR Njemačke; kazneno djelo protuzakonito posredovanje, određeno u Kaznenom zakonu u čl. 343. KZ R Hrvatske, u čl. 364. KZ Federacije BiH, u poglavlju 25-kažnjivo koristoljublje, u paragrafima 284-302a KZ SR Njemačke; kazneno djelo zlouporaba obavljanja dužnosti državne vlasti, određeno u Kaznenom zakonu u čl. 338. KZ R Hrvatske, u poglavlju 29-kaznena djela učinjena u službi, u paragrafima 331-358 KZ SR Njemačke; kazneno djelo zlouporaba položaja i ovlasti, određeno u Kaznenom zakonu u čl. 337. KZ R Hrvatske, u čl. 358. KZ Federacije BiH, u poglavlju 29-kaznena djela učinjena u službi, u paragrafima 331-35 KZ SR Njemačke, kazneno djelo zlouporaba u postupku stečaja, određeno u Kaznenom zakonu u čl. 283. st. 2 i 3. KZ R Hrvatske, stečajna kaznena djela određena u paragrafima 283., 283a., 283b., 283c. i 283d. KZ SR Njemačke, kazneno djelo nelojalna konkurencija u vanjsko-trgovinskom poslovanju, određeno u Kaznenom zakonu u čl. 289. KZ R Hrvatske, u poglavlju 29-kaznena djela učinjena u službi, u paragrafima 331-358 KZ SR Njemačke, kazneno djelo sklapanje štetnog ugovora, određeno u Kaznenom zakonu u čl. 249. KZ R Hrvatske, u čl. 260. KZ Federacije BiH, u poglavlju 22-kaznena djela prevara i pronevjera, u paragrafima 263-266b KZ SR Njemačke, i u poglavlju 25-kažnjivo koristoljublje, u paragrafima 284-302a KZ SR Njemačke, kazneno djelo odavanje službene tajne, određeno u Kaznenom zakonu u čl. 351. KZ R Hrvatske, u čl. 367. KZ Federacije BiH, u paragrafu 353b. KZ SR Njemačke, te kazneno djelo izdavanje i neovlašteno pribavljanje poslovne tajne, određeno u Kaznenom zakonu u čl. 295- KZ R

³ Rječnik stranih riječi, Anić Š., Klaić N., Domović Ž., Sani-Plus, Zagreb, 2001

⁴ Romac A., Rječnik latinskih pravnih izraza, Informator, Zagreb, 1985.

Hrvatske, u čl. 261. KZ Federacije BiH, u poglavlju 29-kaznena djela učinjena u službi, u paragrafima 331-358 KZ SR Njemačke.⁵

Spomenuta kaznena djela određena su i u Kaznenom zakoniku Austrije, 18. dio kažnjive radnje protiv izbora i glasanja naroda, kazneno djelo u paragrafu 265. (Bestechung) koji doslovan prijevod glasi podmićivanje. Radnju izvršenja u st. 1. čini onaj tko osobi sa pravom glasanja ili biranja ponudi, obeća ili dadne naknadu da bi ta osoba glasala ili birala u jednom određenom smislu da ne bi glasala ili birala ili da ne bi glasala ili birala u jednom određenom smislu, što se kažnjava kaznom zatvora do jedne godine. Radnja izvršenja iz st. 2. glasi: Isto tako se kažnjava kao u st. 1. i osoba sa pravom glasanja ili biranja koja zahtijeva, primi ili si da obećati naknadu za to da ne bi glasala ili birala ili da ne bi glasala ili birala u jednom određenom smislu. Radnja izvršenja ovog kaznenog djela dakle obuhvate aktere kupovine i prodaje glasova. Također, djela korupcije u Kaznenom zakoniku Austrije određena su pored ostalih dijela i u 22. dijelu Zakonika, delikti protiv službene dužnosti, kaznena djela u paragrafima 304-307, uzimanje poklona i podmićivanje (Geshenkannahmen und Bestechung).

Svako od navedenih kaznenih djela, otkriva pojedini element fenomena korupcije i mada svako djelo za sebe predstavlja poseban predmet istraživanja i rasprave, nepobitna je društvena i politička šteta korupcije i njeno postojanje u svakoj državi a posebno u zemljama koje se nalaze u tranziciji.

Na osnovi izloženog mogla bi se dati jedna definicija korupcije koja bi glasila, korupcija je svaki oblik zlouporabe ovlasti radi osobne ili skupne koristi, bilo da se radi o javnom ili privatnom sektoru.

⁵ Kazneni zakon R Hrvatske, Narodne novine 110/97, Zagreb.

Horvatić Ž., Novo hrvatsko kazneno zakonodavstvo, Organizator, Zagreb 1997.

Krivični zakon Federacije BiH, Službene novine Federacije BiH, br. 43/98 i 44/98.

Strafgesetzbuch (Kazneni zakonik SR Njemačke) 32. Auflage 1998. Beck -Texte im dtv, München.

Kodex des Österreichischen rechts, Strafgesetzbuch 3. Auflage 1999. Verlag Orac Wien.

II ŠTETNE POSLJEDICE KORUPCIJE

Korupcija postoji oduvijek, u modernim državama, kako je već spomenuto, postaje opasnost jer šteti obavljanju društvenih poslova, snižava potrebnu razinu morala u političkom odlučivanju, blokira javnu upravu, sudstvo čini nedjelotvornim. Različiti su izračuni šteta nastali korupcijom a najveća je ona koja pogađa politiku i gospodarstvo, šteti javnoj odgovornosti i društvenom moralu. Uvid u statistiku (predmet istraživanja su bile Hrvatska, Slovenija, Federacija BiH, Mađarska) upućuje na to da je riječ o vrlo malom broju prijavljenih, optuženih i osuđenih osoba za korupcijska kaznena djela. Prateći sudsku politiku kažnjavanja, ocjenjuje se da je preblaga i suprotna suvremenim trendovima u svijetu gdje je strože sankcioniranje korupcijskih kaznenih djela. Sudska politika kažnjavanja trebali bi se približiti propisanim granicama zakonske politike kažnjavanja, a sudska i zakonska politika kažnjavanja neopravdano se razilaze. Sve to upozorava na postojanje nesklada između javne percepcije raširenosti pojave i javnog mnijenja o tome.

Svjetske ugledne institucije CAPI-Transparency International zatim EBRD, Svjetska banka, provele su međunarodna istraživanja u 90 zemalja, te uočile da je korupcija ozbiljan problem u tranzicijskim zemljama. Istraživanja Svjetske banke također uočavaju isti problem ali upućuju na relativno nizak ukupni indeks, osobito administrativnu (nisku) korupciju, ali visok stupanj korupcije na razini političkog odlučivanja, pravosuđa. Istraživanja upozoravaju na slabu društvenu i političku odgovornost-što je samo po sebi i znak i uvjet korupcije a ukazuje se i na različitost među zemljama u tranziciji, društvenih skupina koje su spremne kočiti društvene reforme. Korupcija šteti gospodarstvu i poslovanju, dojam o njenoj raširenosti odbija strane ulagače i poduzetnike.

III POLITIČKA OBVEZA DJELOVANJA

Borba protiv korupcije i uspjeh te borbe ovisi o većem broju čimbenika od kojih je najvažnija politička volja i odlučnost. Opća obveza glavnih političkih stranaka, pokreta i udruga treba biti usmjerena ka suzbijanju i borbi protiv korupcije i nužno je stvaranje koalicije političkih subjekata za borbu protiv korupcije. Time, politička obveza stranaka ne bi trebala biti samo obična deklaracija, već politička obveza i odgovornost prema biračima i građanima. O problemu korupcije nužno je u raspravama, angažirati kroz razne vidove, stručnu i političku javnost uz podršku medija, a borbu protiv korupcije označiti kao prioritet, budući da je korupcija sistemska pojava protiv koje se treba boriti i svesti je na najmanju moguću mjeru. Za akciju suzbijanja korupcije, političke i ekonomske reforme su pravi povod.

Promjene u političkom sustavu jesu visoko legitimirana vlast, otvorenost prema reformama. Promjene u ekonomskom sustavu jesu prevladavanje etatističke logike redistribucije i poticanje tržišta, stranih ulaganja, strateška orijentacija prema europskim integracijama. Takve reforme jesu poticaj borbi protiv korupcije isto što je i uspjeh u suzbijanju korupcije preduvjet ostvarenju takvih ciljeva.

IV MEĐUNARODNE OBVEZE

Pored nabrojanih političkih obveza suzbijanja korupcije, politička obveza temelji se i na preuzetim međunarodnim obvezama kada je u pitanju suzbijanje korupcije i organiziranog kriminala.

Međunarodne obveze se odvijaju na globalnoj razini i u okvirima europskih inicijativa.

Na globalnoj razini veliki broj zemalja prihvatio je Rezoluciju Opće skupštine UN 3514 (1975) i Konvencije UN-a o transnacionalnom organiziranom kriminalu usvojene u Palermu u prosincu 2000. godine. Također, veliki broj zemalja djeluje suglasno Globalnom programu

UN-a protiv korupcije te primjenjuju 40 preporuka FATF-a u borbi protiv korupcije, suzbijanja korupcije i organiziranog kriminaliteta.

U okvirima europskih inicijativa polazi se od činjenice da je suzbijanje korupcije pri tome jedan od prioriteta ciljeva djelovanja Vijeća Europe. U tim okvirima najvažnija je Rezolucija (97) 24 Vijeća Europe o 20 vodećih načela za borbu protiv korupcije. Isto tako, važna je i Građansko pravna konvencija o korupciji, Kazneno pravna konvencija o korupciji. Kazneno pravna konvencija o korupciji određuje pojam aktivne i pasivne korupcije, kriminalizira podmićivanje stranih dužnosnika, korupciju u međunarodnim organizacijama, međunarodnu suradnju i drugo.

Mnoge zemlje koje su prihvatile konvenciju i obveze iz rezolucije (97) 24 Vijeća Europe, slijedom prihvaćenih obveza, morale su izmijeniti Kazneni zakon (inkriminacija koruptivnih kaznenih djela s elementom inozemnosti te širenje predikatnog djela kod kaznenog djela "pranje novca"). Također, nužno je bilo mijenjati i Zakon o kaznenom postupku (osnivanje posebnog tijela za borbu protiv korupcije i organiziranog kriminaliteta) pri MUP-a, osnivanje Odjela za suzbijanje gospodarskog kriminaliteta i korupcije.

Slijedom obveza iz Rezolucije i Konvencije, nužno je normativno urediti odgovornost pravnih osoba za kaznena djela, donijeti Zakon o sprječavanju pranja novca, osnovati ured za sprječavanje pranja novca pri Ministarstvu financija, ratificirati i aktivno provoditi Konvenciju o pranju novca, traganju, privremenom oduzimanju i oduzimanju prihoda stečenih kaznenim djelom. Važno je isto tako donijeti i Etički kodeks, koji se odnosi na etiku u upravi.

Vijeće Europe provelo je opsežne programe snimanja stanja i poticanja borbe protiv korupcije u zemljama članicama (Octopus I i II). Odbor ministara Vijeća Europe je 05. 5. 1998. godine, donio Sporazum o osnivanju Grupe država za borbu protiv korupcije-GRECO, koji je odobrila Multidisciplinarna grupa za borbu protiv korupcije-GMC. U okvirima Pakta o stabilnosti, jedan od prioriteta je borba protiv korupcije. Antikorupcijska inicijativa za jugo-istočnu Europu i Ankonska deklaracija iz 2000. godine, potiču suradnju policijskih i pravosudnih tijela u suzbijanju korupcije i organiziranog kriminala. Konvencija OECD-a o sprječavanju potkupljivanja stranih javnih

dužnosnika koji sudjeluju u međunarodnim poslovnih transakcijama je od posebnog značenja. Konvencija predviđa niz obveza prema zemljama pristupnicama: obvezu inkriminacije podmićivanja stranih službenika, obvezu pravne pomoći i drugo. Predviđa da joj pristupe i zemlje koje nisu članice OECD-a. Konvencija je stupila na snagu 15. 02. 1999. godine.

Norme međunarodnog prava koje su navedene, upućuju na to da su borba protiv korupcije i poduzimanje učinkovitih pravnih i drugih mjera postali sastavni dio međunarodnih obveza suverenih i priznatih zemalja. Procesi demokratizacije, modernizacije države i javne uprave, poštenih uvjeta utakmice u gospodarstvu, djelovanje sudstva i zaštite prava i sloboda građana su sastavni dio borbe protiv korupcije i suzbijanja iste, koja ujedno zahtijeva sistemski napor i visok stupanj mobilizacije svih društvenih snaga.

Glavni akteri poticanja i suzbijanja borbe protiv korupcije jesu institucije civilnog društva koje moraju prepoznati potrebe institucije vlasti i potrebe koje oblikuju 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 i podršci institucija već i u konkretnim slučajevima. Korupcija je rezultat sustava a istodobno i glavna prepreka njegovu mijenjanju. Strategija borbe s toga podrazumijeva i sustavne i strateške mjere uklanjanja uvjeta u kojima korupcija uspijeva kao što su ekonomska stagnacija i društveno siromaštva, nizak standard i visoka očekivanja materijalnog dobitka, čimbenici kulture i tradicije, nezaposlenost i drugo. Zakonska rješenja podrazumijevaju sistemsko uključivanje mjera otežavanja korupcije. Izmjene u ekonomskom sustavu moraju potaknuti privatizaciju državnog vlasništva jer centralizirano upravljanje i nejasna struktura vlasništva potiču zlouporabu ovlasti. Stoga, nova zakonska rješenja moraju podrazumijevati sistemsko uključivanje mjera otežavanja korupcije.

Prevenција korupcije usmjerena je na pojednostavljenje i deregulaciju intervencija u gospodarski život, demistificiranje vlasti i poticanja shvaćanja da je služba u vlasti ponajprije odgovorna prema javnom interesu. Naime, potrebno je izbjeći sukob interesa u upravljanju i obnašanju vlasti, dok izmjene u političkom sustavu moraju smanjiti

područja na kojima privatni ili grupni interesi ugrožavaju zajednički interes. Treba urediti i legalizirati oblike lobiranja i financiranja političkih stranaka.

Stoga, suzbijanje i borba protiv korupcije zahtijevaju veliki broj mjera za poboljšanje učinkovitosti i reforme sustava sankcioniranja korupcije.

Promjene u sustavu uprave, osobito lokalne samouprave, moraju voditi brigu i o mjerama sprječavanja korupcije.

U djelovanju vlasti u prvom redu to znači djelotvornije sankcioniranje korupcije i višu razinu političke odgovornosti. Djelovanje pravne države, shvaćeno kao vladavina prava, poštivanje ljudskih prava, bitno je za sprječavanje korupcije. Povećanje učinkovitosti pravosudnog sustava predmet je zaštite ljudskih i drugih prava i pretpostavka suzbijanja korupcije.

Osnivanje raznih udruga za zaštitu ljudskih prava, interesne udruge, udruge sindikata i poslodavaca i druge, povezivanje s vladinim tijelima jest i mobilizacija i pomoć jednog organa drugom pri korištenju ideja i sredstava. Neizostavna je i puna sloboda medija i novinara, shvaćena kao sloboda izražavanja, pretpostavka je uspješne borbe protiv korupcije.

O korupciji se može govoriti i kao o nasljednoj pojavi iz socijalističkih sustava zemalja u tranziciji, ali ta tvrdnja ne smije voditi zaključku da se onda protiv korupcije ne može boriti ili da uklanjanjem ostataka prošlosti korupcija nestaje.

Relativizacija korupcije, njezino opravdanje radi nužnosti da se zaobiđu birokratski zastoji sustava ili tumačenje da je riječ o trajnom obilježju ljudske prirode ima učinak zapreke i nije samo netočno već i štetno.

Siromašni društveni slojevi su glavne žrtve korupcije te relativizacija i opravdanje da je neizbježna pogađa upravo te društvene slojeve.

Strategija borbe protiv korupcije podrazumijeva prepoznavanje izvora korupcije, utvrđivanje planova i aktivnosti borbe, zakonske izmjene te

mobiliziranje svih raspoloživih društvenih i političkih aktera. Uloga glavnih čimbenika političke vlasti je presudna.

Policijski i kazneni progon, apeli na savjesnost i etiku, policijska i pravosudna akcija nemaju učinke bez mijenjanja političke i organizacijske kulture, temeljite organizacije zakonodavne promjene, javne podrške. To opet znači da javne podrške nema bez slobodnog i aktivnog tiska. Korupcija se smanjuje sustavnim mjerama a podrška javnosti mora se pažljivo usmjeriti prema odbijanju korištenja korupcijom, prijavljivanjem slučajeva i osobnom nastojanju da se korupcija spriječi.

Odlučna mjera pridobivanja i poticanja javnosti jest sloboda izražavanja koja se ne smije podvrgnuti nepotrebnim ograničenjima i prijetnjama. Dakle, korupcija kao sistemska pojava suzbija se pravim mjerama koje su dugoročne i sustavne.

V

AKCIJSKI PLAN ZA BORBU PROTIV KORUPCIJE

Poduzimanje kompleksnih mjera nužno je za suzbijanje korupcije. Mjere moraju djelovati usklađeno i istodobno. Suzbijanje i borba protiv korupcije podrazumijeva ekonomski razvoj, političku demokratizaciju, izgradnju institucija i modernog društva. Od tih mjera mogu se identificirati slijedeće mjere koje imaju podjednaku važnost:

- vladavina prava i učinkovitost pravne države;
- podizanje učinkovitosti kaznenog progona korupcije;
- organizacijske mjere u upravnom sustavu;
- osnivanje posebnog tijela za učinkovito suzbijanje korupcije;
- mjere financijske odgovornosti i druge ekonomske mjere;
- decentralizacija;
- međunarodne aktivnosti;
- poticanje političke i građanske odgovornosti.

1. Vladavina prava i učinkovitost pravne države

Djelovanje pravne države shvaćamo kao vladavinu prava. Sustav otkrivanja, presuđivanja i kažnjavanja jedan je od ključnih elemenata progona korupcije i stabilizacije pravnog sustava općenito. Legitimitet pravosuđa te povjerenje građana u pravičnost i učinkovitost pravosuđa, pretpostavka je urednoga pravnog poretka i suzbijanja korupcije. Stalno obrazovanje, edukacija, osobito ono koje se tiče razumijevanja i mogućnosti kaznenog progona korupcije, povezuje se s djelovanjem na profesionalnu samosvijest i etiku sudaca. Više znanja o korupciji, viša razina svijesti o njezinoj opasnosti i štetnosti, nužan je preduvjet učinkovitijeg rada. Usvojeni etički kodeksi kvalitetna su podloga za stvaranje profesionalnih kriterija.

Međutim, kontrola primjene takvih normi je nužna. U prvom redu to je unutarnji i samostalni zahtjev prema profesiji, udrugama sudaca i tužitelja, ali i zahtjev javnosti za odgovornim društvenim ponašanjem. Prema načelu da struka daje odgovor o tome uslijed čega praksa primjene kaznenog zakonodavstva ne daje očekivani učinak, izbjegavajući svaki pritisak na sud, treba cijeliti postizhu li se ciljevi koje je u suzbijanje korupcije postavio zakonodavac.

2. Podizanje učinkovitosti kaznenog progona korupcije

U borbi protiv korupcije, njeno otkrivanje je na prvom mjestu. Različita tijela za otkrivanje korupcije, od kojih je policija na prvom mjestu, zahtijeva odgovarajuću osposobljenost i edukaciju. S tim u svezi se ističe:

- specijalizacija policije, ustrojavanje posebnog odjela za suzbijanje gospodarskog kriminala i korupcije;
- uvježbavanje ključnih skupina za borbu u svim dijelovima policijskih struktura, što je mjera prevencije pojave unutarnje "policijske korupcije";
- obrazovanje i osposobljavanje sudaca, tužitelja i policije, koje treba uključiti u redovite mjere profesionalnog osposobljavanja ali i u nastavne programe;
- mogućnosti koje pruža novo zakonodavstvo kada je u pitanju zaštita onih koji dojavljuju kaznena djela, pa i slučajeve korupcije

treba iskoristiti u potpunosti, treba kritički analizirati praksu primjene takvih posebnih mjera i predlagati zakonske u druge mjere.

3. Organizacijske mjere u upravnom sustavu

Uspješnost izgradnje institucija jedan je od ograničavajućih čimbenika gospodarskog rasta i društvene stabilnosti, uključenja u europske integracije, stranih ulaganja i domaćeg poduzetništva. Potreba za manjom ali profesionalnijom i motiviranom upravom je nedovoljna ako u obzir ne uzmemo i potrebu suzbijanja korupcije kao jednog od glavnih rizika uprave u tranzicijskim zemljama.

Suvremena uprava temelji se na meritornom sustavu napredovanja, dakle na objektivnim kriterijima selekcije prema sposobnostima, školovanju, položenim ispitima i iskustvu. Doživljavanje službe kao poziva i karijere, uključuje i višu razinu profesionalne etike, za razliku što politizirani kriteriji selekcije za rad i napredovanje u službi, doživljavanje vlasti kao neke zasluge koja 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.

Pored navedenog, treba raditi na mogućem unapređenju prije svega na permanentnom obrazovanju. Odgovornost građana, otvorenost prema interesu slobodnih medija, opća transparentnost rada, pravila i rezultata, nužno zahtijeva i dodatno usmjeravanje.

Nove tehnologije i nove okolnosti kao što su globalizacija, nova politička i socijalna prava i slobode, čine saznanja brzo zastarjelima a tehničko poznavanje posla mora se nadopuniti znanjima o društvenoj odgovornosti. Na kraju, bolje plaće i profesionalnija uprava trebaju biti izraz boljeg rada i motivacije, jer slabo plaćena služba znači rizik korupcije.

4. Osnivanje posebnog tijela za učinkovito suzbijanje korupcije

Za učinkovito suzbijanje korupcije, neophodno je osnovati posebno specijalizirano tijelo za kazneni progon slučajeva korupcije, edukaciju te preventivno djelovanje na planu suzbijanja korupcije. To tijelo kao u

većini zemalja u tranziciji trebalo bi se zvati Ured za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta. Slijedom osnivanja ovakvog Ureda, donesen je i Zakon o Uredu za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta.

Osnivanje takvog tijela je neophodno i potrebno radi selektivnog i stručnog usmjeravanja na progonu korupcije na višim razinama, osobito onim kojim se utječe na ključne gospodarske odluke i zakonodavstvo te iskorištava visok položaj i utjecaj.

Ispitivanja javnog mnijenja u nekoliko zemalja u tranziciji je pokazalo da javnost podržava osnivanje ovakvog tijela - Ureda za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta i očekuje da će to tijelo imati edukativno i preventivno djelovanje, uravnoteženu kaznenu politiku progona, potrebnu stručnost i slično. Također, javnost traži otvaranje posebnih linija za dojavu korupcije, što je to moguće uvesti u MUP-ovima i u drugim tijelima središnje i regionalne državne uprave i lokalne samoupravu.

5. 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 su sasvim odlučne za trajne učinke suzbijanja korupcije.

Previsoke mjere administriranja gospodarstvom, sustavi dozvola, troškova i poreza, licencija i koncesija, i sve situacije u kojima postoji diskrecijsko pravo administracije prema gospodarstvu, povećavaju rizik samovolje i zlouporabe. Deregulacija i shvaćanje da sve što nije zabranjeno treba smatrati u poduzetništvu dozvoljenim, nije pravno načelo, već sasvim praktična mjera. Za zemlje u tranziciji, posebno zemlje socijalističkog sustava i karakterističnog za njih privređivanja, smanjivanjem sfere državnog vlasništva, ubrzanjem privatizacije, dakle, unošenja izvjesnosti da imatelj imovine, vlasnik, odgovara i skrbi za nju i njezino uvećanje ne može se zamisliti uredno društvo bez korupcije. Radi se o tome da se državno vlasništvo često smatra ničijim, odgovornost i briga je anonimna, pa postoji mogućnost zlouporabe. Iskustvo da se privatizacijom volontaristički doslovno prenose bogatstva upozorenje je da takve procese treba istodobno

ubrzati i podvrći jakom nadzoru javnosti. U mnogim tranzicijskim zemljama pokazalo se da su značajan izazov korupcije javni natječaji za kupnju robe i usluga. Premda je država jedan od najvećih kupaca a pravila javnih natječaja, iako načelno dobro postavljena, u praksi se lako izigravaju. U tom smislu nužno je, za zemlje u tranziciji, donijeti Zakona o javnoj nabavi, koji daje jasne kriterije za odabir najpovoljnijih ponuditelja, zaštitu prava sudionika nadmetanja, kao i decentralizaciju nabave. Prema Zakonu o javnoj nabavi, nužno bi bilo osnovati Ured za javnu nabavu koji je nadležan za provedbu, nadzor i primjenu istoga. Također, nužno je donijeti Zakon kojim će se ustrojiti i regulirati djelatnost Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave, budući da je kontrolna funkcija ovakvog tijela nužna radi sprječavanja svih oblika prijevara i korupcija u postupku nadmetanja.

Javna kontrola sredstava ima različite institucije nadzora i u većini zemalja su slične kao što su: revizije, inspekcije, porezne uprave. Građani kao porezni obveznici imaju pravo znati gdje se troši njihov novac, u kom smislu građani treba da imaju aktivnu ulogu pa u tom smjeru treba razvijati svijest ljudi. U okviru carinske uprave postoji visoki stupanj rizika od korupcije. Međunarodne udruge s tog područja predlažu različite mjere povećanog nadzora, obrazovanja te strukturnih mjera i tehnika.

U javnim službama također postoje akutni rizici korupcije, pa u okvirima svake pojedine službe, problem korupcije treba smatrati ozbiljnim i te iste minimizirati, a sve radi očuvanja ugleda i dostojanstva profesija ili službi. Uvijek treba poći od pretpostavke da je korupcija rizik, a ne optužba, i prema okolnostima slučaja poduzeti mjere. Od korupcije nisu imuni ni zdravstvo ni školstvo.

Brojna iskustva zemalja u tranziciji svjedoče o pojavnosti oblika korupcije u zdravstvu, kao iznimno važnoj te izrazito humanoj javnoj službi. Zavidan materijalni položaj, oskudica sredstava i odlučivanje o važnim pitanjima zdravlja i života, čine korupciju u tom području opasnim problemom i važnim pitanjem morala. Javna percepcija u zdravstvu popraviti će se s prijedlogom mjera za suzbijanje korupcije.

Isti slučaj je i u području školstva i visokog školstva jer se u tim institucijama umnožavaju javne optužbe za korupciju. U tim institucijama treba djelovati mjerama koje će omogućiti bolju javnu

kontrolu. Izbor oblika mjera treba prepustiti autonomnim odlukama struke, ali treba insistirati da se takve mjere predlože i provedu.

6. Decentralizacija

Negativni saldo centralizacije te ograničenja i zamiranje lokalne samouprave prioritetom čine decentralizaciju i reformu javne uprave. U svakoj zemlji, reforme su uvjetovane financijskim i stvarnim mogućnostima, smjer je svakako poticanje decentralizacije i približavanje uprave građanima jer rizik centralizacije ne znači samo koncentraciju vlasti, nedovoljnu odgovornost, udaljenost od građana i birača, politički i stvarni monopol vlasti bez odgovornosti. Jedna od uobičajenih mjera poticanja odgovornosti jest horizontalna i vertikalna dioba vlasti.

Poticanje decentralizacije i približavanje uprave građanima je proces, s aspekta korupcije, višeznačan. Jačanje političke odgovornosti, preglednosti djelovanja i odlučivanja ne prijeporno je mogući pozitivan rezultat decentralizacije, no odsutnost središnjeg nadzora u pogledu zaštite zakonitosti, financijskog poslovanja, zaštite prava građana, potencijalna je opasnost. Zato jačanje pravne države znači mogućnost da se postigne ravnoteža tih zahtjeva.

Proširivanjem nadležnosti lokalne samouprave znači da jača i potreba za mjerama protiv zlouporaba i korupcije, u kom pogledu treba pojačati lokalnu kontrolu i odgovornost, otvaranjem prema javnosti, dinamiziranjem lokalne političke scene, novim izbornim pravilima, jasnijim utjecajem lokalne vlasti, a potom je potrebno pojačati političku i stegovnu odgovornost lokalnih dužnosnika te pokrenuti programe borbe protiv korupcije prilagođene lokalnim uvjetima.

7. Međunarodne aktivnosti

Aktivnosti suzbijanja korupcije su globalne. Djelovanje međunarodnih čimbenika ogleda se u mobilizaciji svih institucija na razini države te iskazivanje političkog i gospodarskog interesa u suzbijanju korupcije. Od posebnog je značaja za provedbu međunarodnih obveza, ratifikacija međunarodnih instrumenata za borbu protiv korupcije.

Od važnosti je ratifikacija Građansko pravne konvencije o korupciji kojom se predviđa zaštita interesa osoba kojima je nanescena šteta aktom korupcije od strane državnih službenika te kojom se određuju pretpostavke za odštetu, kojom ratifikacijom spomenute konvencije država bi prilagodila svoj pravni sustav s europskim standardima i standardima međunarodne zajednice.

Ratifikacija OECD-ove Konvencije o sprječavanju potkupljivanja stranih dužnosnika u međunarodnim poslovnim transakcijama povećava kredibilitet one države koja je ratificira, olakšava joj strana ulaganja i međunarodnu trgovinu. Takva orijentacija pretpostavka je uključivanje u europske integracije.

Također, sudjelovanjem u radu ad-hoc odbora za pregovore o UN Konvenciji o korupciji čine bližim, pravni sustav jedne države međunarodnim standardima. Uključivanje države kroz razne vidove u multilateralne programe, Pakt o stabilnosti-SPAI, SPOC i PACO, pretpostavka je učinkovitoga policijskog djelovanja i sankcioniranja korupcije, organiziranog kriminala, pranja novca, ilegalne trgovine drogom, ljudima.

Uključivanje u sustave monitoringa preko sporazuma GRECO, SPAI i SPOC, znači objektivizaciju i komparativnu usporedbu podataka o opasnostima korupcije. Radi provedbe međunarodnih obveza i implementacije u nacionalno zakonodavstvo odredbi Kaznenopravne konvencije o korupciji, od posebnog je značaja donošenje Zakona o odgovornosti pravnih osoba za kaznena djela.

8. Poticanje političke i građanske odgovornosti

U borbi protiv korupcije, najveću odgovornost snosi onaj tko ima moć i političku vlast. Borba protiv korupcije zadatak je države i odgovorne vlade. Kako korupciju određujemo kao zlouporaba javne ovlasti, tako glavni rizik korupcije nalazi se u političkom sustavu. Obveza dužnosnika, svih onih koji obnašaju javnu vlast, jest da to rade u interesu zajednice. To uključuje obvezu ne pribavljanja posebnog osobnog dobitka niti dobitak za obitelj ili prijatelje iz obnašanja funkcije. Neovisnost i cjelovitost obvezuju na izbjegavanje bilo kakve ovisnosti o bilo kome osim javnosti i građana kojima odgovaraju. U svim službenim djelatnostima treba odlučivati na temelju sposobnosti i

stručnosti, a ne veze, vanjskog utjecaja ili nekog oblika privilegija zbog lojalnosti stranci.

Svaka javna djelatnost podrazumijeva otvorenost i preglednost poslova. Javni dužnosnici moraju biti pošteni i u tome davati jasan primjer. Ta opća načela treba nadopuniti konkretnim mjerama.

Zabrana konflikta interesa, u većini zemalja u tranziciji, u zakonima se iskazuje kao usputna obveza u obnašanju funkcije. Mnoge zemlje takvoj obvezi daju supstancionalan i samostalan značaj propisujući načela, pravila, institucije i sankcije za njihovo kršenje. Radi demokratizacije političkog života, potrebno je predložiti takva pravila u obliku zakonske obveze. Financiranje političkih stranaka u mnogim zemljama se nadgleda, posebice od pojedinačnih donatora koji potencionalno za takvu uslugu traže povlastice i poseban status, što je suprotno načelima jednakosti i pravičnosti. Postoji prirodna zabrana primanja darova, usluga i beneficija dužnosnicima koji obavljaju funkcije u općem interesu, jer za to primaju plaću pa se radi očuvanja dostojanstva i ugleda dužnosti trebaju pravilima urediti takve situacije.

Za masovnu građansku mobilizaciju protiv korupcije potrebno je poticati civilno društvo koje odražava interese specifičnih skupina ili skupina koje promiču javni interes da razvijaju partnerski odnos prema institucijama sprječavanja korupcije, promicanja demokratskih ili gospodarskih reformi, pa se stoga masovni pokret protiv kršenja moralnih standarda u obavljanju dužnosti veoma važan, čime se podiže javna svijest o uzrocima i štetnosti korupcije, ali i stvaranju pretpostavke za odgovoran građanski odgoj u školama, svim obrazovnim institucijama i na kraju svakoga tko je zainteresiran za javnu stvar borbe protiv korupcije. Ovo stoga što autonomna sfera civilnog društva i počiva na načelu slobode djelovanja. Sve institucije moralnog odgoja od škole do vjerskih ustanova, od interesnih udruga do udruga koje se bore za zaštitu ljudskih prava, imaju u tome podršku.

Tisak i novinarstvo imaju važnu ulogu u borbi protiv korupcije. Poticanje istraživačkog novinarstva i sloboda tiska imaju važnu ulogu. Tisak treba biti slobodan, bez cenzure, razvijen u neovisnim javnim medijima, slobodan od bilo kojeg oblika državnog nadzora.

Novinarima treba omogućiti pristup do relevantnih podataka i činjenica, a državni dužnosnici dužni su takve informacije dati, pri čemu je važno razraditi pravila otvorenosti i dostupnosti podataka od javnog interesa. Treba, zakonskim rješenjima zaštititi privatnost pri čemu zaštita privatnosti ne može se protezati na nositelje javnih funkcija a unaprijediti praksu preglednosti svih za javnost značajnih podataka.

Medije učiniti neovisnim, ekonomskim mjerama, ali i sprječavanjem monopolističkog zatvaranja.

Sustavnim kampanjama razvijati javnu svijest putem udruga, institucija sistema, medija, tiska, ukazivati i upućivati na štetu koju od korupcije imaju svi i nametnuti jaku osudu takve prakse, a sprječavati svaku pa i verbalnu relativizaciju korupcije.

Pri svemu tome nužno je i neizostavno, neprekidno istraživati uzroke i raširenost korupcije u obliku istraživanja javnog mnijenja, uključivanjem u međunarodna istraživanja koja provode međunarodne i svjetske institucije, kao i drugim metodama.

VI PROVEDBA I USMJERAVANJE AKCIJSKOG PLANA ZA BORBU PROTIV KORUPCIJE

Svaka država u borbi protiv korupcije treba donijeti temeljna dokumenta, Nacionalni program za borbu protiv korupcije i Akcijski plan za borbu protiv korupcije.

Uspijeh borbe protiv korupcije ovisi o kredibilitetu i odlučnosti političkih čimbenika. Stoga vlada svake države treba da izrazi odlučnu obvezu poduzimanja mjera protiv korupcije, mjera koje se ne iskazuju samo programima već i vidljivim rezultatima.

Rizik i opasnosti od korupcije potrebno je ozbiljno shvatiti i glavni pravac mjera potrebno je usmjeriti prema korupciji u vrhovima vlasti i prema najodgovornijim osobama. Potrebno je uravnotežiti kaznene mjere s aktivnostima podizanja razine svijesti, promidžbenim i odgojnim mjerama, postići mobilizaciju građama, udruga, političkih

čimbenika i svih onih koji svaki za sebe mogu pridonijeti suzbijanju korupcije.

Provedba Nacionalnog programa (koji treba da sadrži: određenje pojma korupcije, štetne posljedice korupcije, politička obveza djelovanja, međunarodne obveze) i Akcijskog plana u borbi protiv korupcije (koji podrazumijeva aspekte: vladavina prava i učinkovitost pravne države, podizanje učinkovitosti kaznenog progona korupcije, organizacijske mjere u upravnom sustavu, osnivanje posebnog tijela za učinkovito suzbijanje korupcije, mjere financijske odgovornosti i druge ekonomske mjere, decentralizacija, međunarodne aktivnosti, poticanje političke i građanske odgovornosti) zahtijeva stalnu koordinaciju djelovanja i odgovornost za njegovo provođenje. U provedbi Nacionalnog programa i Akcijskog plana, treba razlikovati opću koordinaciju programa od tehničke koordinacije djelovanja.

Za provedbu jednog Nacionalnog programa za borbu protiv korupcije potrebno je ustrojiti Povjerenstvo za provedbu, s osnovnim zadatkom da se na razini opće političke podrške, primjenom Nacionalnog programa i Akcijskog plana ostvari trajna suradnja svih državnih tijela, političkih čimbenika zaduženih i odgovornih za provedbu. Takvo bi povjerenstvo bilo jamstvo kontinuirane podrške i izraz jasne političke volje za suzbijanje korupcije. U okviru Ureda za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta, neophodno je ustrojiti 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 aktivnosti državnih tijela i drugih institucija, promicati civilno društvo, surađivati s nevladinim organizacijama i sredstvima javnog priopćavanja u podizanju javne svijesti o opasnosti korupcije, organiziranog kriminaliteta te o potrebi njihova suzbijanja.

Der Überblick

Das Thema dieser Arbeit ist die Korruption, eine Systemerscheinung, die heute in jeder Gesellschaft besteht, eine Erscheinung gegen die man kämpfen soll und sie auf das kleinstmögliche Maß zurückführen. Diese Arbeit befaßt sich mit der Bestimmung des Korruptionsbegriffs, mit den schädlichen Folgen der Korruption in Bezug auf die Gesellschaft, mit dem, wie man gegen die Korruption kämpfen soll, sie befaßt sich dann mit den politischen

Verpflichtungen von Wirkungen, mit den internationalen Verpflichtungen, also mit dem Inhalt, der das Bestandteil des Nationalprogramms für den Kampf gegen die Korruption in den Transitionsländern ist. Es wurde der Überblick des Aktionsplans für den Kampf gegen die Korruption gegeben, der an die Transitionsländer angepaßt ist. Am Arbeitsende ist die Durchführung und die Orientierung des Aktionsplans für den Kampf gegen die Korruption dargestellt.