

PRIRUČNIK O BORBI PROTIV KORUPCIJE

PRIRUČNIK O BORBI PROTIV KORUPCIJE

Original: HANDBOOK ON COMBATING CORRUPTION

Dizajn: "red hot 'n' cool", Beč

Prevod i lektura dokumenta sa engleskog jezika finansiran je od strane Misije OSCE-a u BiH.

Prelom prevedenog dokumenta: Indira Isanović

Štampa: "KA" s.d., Sarajevo

Misija OSCE-a u BiH je podržala štampanje ovog materijala.

Svako gledište, izjava ili mišljenje, izraženo u ovoj publikaciji, a za koje nije izričito naznačeno da potiče iz Misije OSCE-a u BiH, ne odražava nužno zvaničnu politiku Misije OSCE-a u BiH.

Sva prava su pridržana. Sadržaj ove publikacije se može slobodno koristiti i umnožavati u obrazovne i druge neprofitne svrhe, s napomenom da svaka takva reprodukcija ima oznaku da je Misija OSCE-a u BiH izvor teksta.

ISBN-978-92-9234-241-8

© 2016 Organizacija za sigurnost i saradnju u Evropi (OSCE); www.osce.org

Zahvale

Priručnik OSCE-a o borbi protiv korupcije rezultat je zajedničkog rada kolega čija su imena istaknuta u nastavku teksta, iz redova OSCE-a kao i iz drugih organizacija, koji su obogatili ovaj priručnik svojim dragocjenim znanjem i ogromnim iskustvom stečenim u radu na različitim pitanjima koja se odnose na borbu protiv korupcije.

Izradom ove publikacije rukovodili su, u ime **Ureda koordinatora OSCE-a za ekonomska pitanja i pitanja okolišna (OCEEA)**, **Alexey Stukalo**, zamjenik koordinatora/šef Odjela za ekonomske aktivnosti, kao **glavni urednik**, i Nina Lindroos-Kopolo, bivša službenica za ekonomska pitanja, kao **voditeljica projekta**. Posebno se zahvaljujemo kolegama iz OCEEA-e koji su pružili podršku u različitim fazama realizacije projekta: Roelu Janssensu, Christianu Larsonu, Petroneli Durekovej i Zarinu Ligay.

OCEEA upućuje izraze duboke zahvalnosti na dragocjenom doprinosu i izvanrednoj saradnji i podršci tokom cjelokupnog procesa izrade publikacije sljedećim organizacijama i njihovim službenicima:

Ured UN-a za droge i kriminal (UNODC): Dimitri Vlassis, Candice Welsch, Dimosthenis Chrysikos, Tim Steele, Samuel de Jaegere, Zorana Marković, Jason Reichelt, Claudia Sayago, Shannon Bullock, Constanze von Soehnen, Julia Pilgrim, Tanja Santucci, Dorothee Gottwald, Shervin Majlessij, Constantin Palicarsky, Maria Adomeit, Francesco Checchi, Margarida Bandeira de Lima i Jonathan Agar;

Komisija UN-a za međunarodno trgovinsko pravo (UNCITRAL): Caroline Nicholas;

Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD): Olga Savran, Tetiana Khavanska, Dmytrou Kotlyar, Inese Kuske, Daniel Ivarsson, Janos Bertok, Elodie Beth i Despina Pachnou;

Sekretarijat Vijeća Evrope/Grupe država u borbi protiv korupcije (GRECO): Christoph Speckbacher;

Ured OSCE-a za demokratske institucije i ljudska prava (ODIHR): Thomas Vennen, Marcin Walecki, Snježana Bokulić, Nathalie Ebead, Eva Katinka Schmidt, Peter Mossop, Kateryna Ryabiko, Lucile Sengler, Omer Fisher, Signe Poulsen i Maria Alcid;

Ured predstavnice OSCE-a za slobodu medija (FOM): Andrey Rikhter i Roland Bless;

Sekretarijat OSCE-a/Ured generalnog sekretara/Pravna služba: Lisa Tabassi, Victoriya Zhun, Eduard Markov i Francesco Moneta;

Međunarodna akademija za borbu protiv korupcije (IACA): Georg Florian Grabenweger;

Institut za upravljanje iz Basela/Međunarodni centar za povrat imovine (ICAR): Gretta Fenner, Andrew Dornbierer, Pedro Gomes Pereira, Selvan Lehmann i Oscar Solorzano;

Svjetska banka-UNODC Inicijativa za povrat otuđene imovine (StAR): Oliver Stolpe i Ji Won Park.

Posebne izraze zahvalnosti upućujemo Olgi Anchishkinoy i Alanu Bacareseu, koji su, u svojstvu konsultanata, dali dragocjen doprinos izradi ove publikacije.



O OSCE-u

Sa 57 država članica u Sjevernoj Americi, Evropi i Aziji i 11 država partnera za saradnju¹, Organizacija za sigurnost i saradnju u Evropi (OSCE) najveća je regionalna sigurnosna organizacija na svijetu.

OSCE nudi forum za političke pregovore i odlučivanje u oblasti ranog upozorenja, sprečavanja sukoba, upravljanja kriznim situacijama i oporavka nakon sukoba, te raspolaže jedinstvenom mrežom od 17 terenskih operacija raspoređenih širom Jugoistočne Evrope, Istočne Evrope, Južnog Kavkaza i Centralne Azije.

OSCE pitanju sigurnosti pristupa na sveobuhvatan način, koji objedinjuje vojno-političku, ekonomsku i okolišnu, te ljudsku dimenziju. Promoviranje dobrog upravljanja, te aktivnosti usmjerenih na borbu protiv korupcije i pranja novca, čine okosnicu tog sveobuhvatnog pristupa.

¹ Afganistan, Alžir, Australija, Egipat, Izrael, Japan, Jordan, Maroko, Republika Koreja, Tajland i Tunis.

Priručnik o borbi protiv korupcije

Sadržaj

Zahvale	1
Predgovor	5
Uvod	7
1. Međunarodne i regionalne inicijative u borbi protiv korupcije	9
2. Strategije borbe protiv korupcije	33
3. Tijela za borbu protiv korupcije	47
4. Integritet upravljanja u javnom sektoru	59
5. Kodeksi ponašanja	69
6. Sukob interesa	79
7. Upravljanje javnim sredstvima	95
8. Javne nabavke	105
9. Finansiranje političkih stranaka	119
10. Zakonsko reguliranje lobiranja	129
11. Zaštita tzv. „zviždača“	141
12. Učešće civilnog društva	151
13. Inicijative u privatnom sektoru	159
14. Uloga medija	169
15. Pravosuđe	179
16. Kriminalizacija korupcije	189
17. Pitanja ljudskih prava u istražnim postupcima u predmetima korupcije	209
18. Uzajamna pravna pomoć	217
19. Izručenje	227
20. Mjere protiv pranja novca i pitanja konfiskacije i povrata imovine	235
Skraćenice i akronimi	250
Autori fotografija	251

Predgovor



Zadovoljstvo mi je predstaviti vam novi *Priručnik OSCE-a o borbi protiv korupcije*. Za izradu ovog priručnika zaslužan je Ured koordinatora OSCE-a za ekonomske aktivnosti i aktivnosti okoliša pri Sekretarijatu OSCE-a, u saradnji s Uredom OSCE-a za

Demokratske institucije i ljudska prava (ODIHR), ostalim strukturama OSCE-a i partnerskim organizacijama, uključujući Ured UN-a za droge i kriminal (UNODC), Organizaciju za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD) i Grupu država u borbi protiv korupcije (GRECO), koja djeluje pri Vijeću Evrope.

Korupcija predstavlja značajnu prijetnju po sigurnost i stabilnost. Ona podriiva demokratiju, obezvređuje vladavinu prava i narušava povjerenje građana u institucije vlasti. Korupcija sputava društveni i ekonomski razvoj, obeshrabruje investitore i ugrožava tržište. OSCE je s pravom postavio sprečavanje korupcije i borbu protiv korupcije na visoko mjesto na svojoj listi prioriteta.

Poveljom o evropskoj sigurnosti, potpisanom 1999. godine u Istanbulu, države članice OSCE-a su iskazale svoju saglasnost sa činjenicom da korupcija predstavlja veliku prijetnju po zajedničke vrijednosti OSCE-a, te da stvara nestabilnost i narušava mnogobrojne aspekte djelovanja u sigurnosnoj, ekonomskoj i ljudskoj dimenziji. Od tog trenutka, na osnovu naknadno usvojenih dokumenata i u okviru svog sveobuhvatnog pristupa sigurnosti, naša Organizacija radila je na promoviranju dobrog upravljanja, očuvanju integriteta javnih institucija i borbi protiv korupcije.

U proteklih nekoliko godina, mandat OSCE-a za borbu protiv korupcije dodatno je konsolidiran zahvaljujući činjenici da je Ministarsko vijeće usvojilo Deklaraciju o jačanju dobrog upravljanja i borbi protiv korupcije, pranja novca i finansiranja terorizma (2012.) i Odluku o sprečavanju korupcije (2014.). U okviru snažnijeg angažmana OSCE-a u oblasti borbe protiv korupcije, a potaknuti zanimanjem koje su iskazale delegacije država članica OSCE-a, Ured koordinatora OSCE-a za ekonomske aktivnosti i aktivnosti okoliša (OCEEA), počeo je s izradom ovog referentnog Priručnika.

Ova publikacija na jednom mjestu objedinjuje međunarodne standarde, kao i najvažnije raspoložive zakonske mjere, te predstavlja različite regionalne inicijative i opisuje mnogobrojna iskustva u oblasti prevencije korupcije i borbe protiv korupcije. Njen cilj je pružiti informacije o širokom spektru tema: od strategija u borbi protiv korupcije do finansiranja političkih stranaka; od zakonskog reguliranja lobiranja do zaštite ljudskih prava u istražnim postupcima u predmetima korupcije. Konačno, ova publikacija sadrži i presjek uloga različitih aktera, te predstavlja njihov doprinos i izazove sa kojima se suočavaju.

Nadam se da će ovaj Priručnik poslužiti kao koristan izvor informacija za donosiocje odluka i praktičare na teritoriju država članica OSCE-a i šire, koji nastoje spriječiti korupciju, razotkriti korumpirane zvaničnike i suzbiti ovu destruktivnu pojavu. Navedene ciljeve moguće je ostvariti samo uz zajedničko zalaganje mnogobrojnih aktera na nivou pojedinačnih država, kao i uz blisku saradnju između država, uz pomoć međunarodnih organizacija.

Lamberto Zannier
Generalni sekretar OSCE-a

Uvod

Priručnik OSCE-a o borbi protiv korupcije predstavlja nastavak i, u određenoj mjeri, nadgradnju na Priručnik OSCE-a iz 2004. godine o najboljim primjerima iz prakse u borbi protiv korupcije. Unatoč tome, radi se o publikaciji koja nekim pitanjima pristupa na inovativan način. U izradi ovog Priručnika uloženi su znatni napor i nastojanja da se objedine i sažmu različiti međunarodni standardi i upute brojnih ključnih međunarodnih aktera koji djeluju u oblasti borbe protiv korupcije. Autori su također nastojali predstaviti mjere usmjerene na sprečavanje i borbu protiv korupcije kojima se uvažavaju pravna i ekonomska perspektiva, kao i pitanja zaštite ljudskih prava. Osim toga, Priručnik predstavlja i mnogobrojne regionalne inicijative i primjere iz pojedinih država, kao i inicijative civilnog društva i privatnog sektora.

Cilj ovog Priručnika je da podijeli sa 57 država članica OSCE-a i 11 država partnera za saradnju, referentni Priručnik o raspoloživim pravnim sredstvima, najnovijim zakonodavnim i provedbenim trendovima i srodnim mjerama i primjerima iz prakse u oblasti prevencije i suzbijanja korupcije. Priručnik obrađuje niz međunarodnih instrumenata koji stoje na raspolaganju kreatorima politika rada i praktičarima koji učestvuju u borbi protiv korupcije, koji im mogu pomoći u izradi i provedbi djelotvorne politike borbe protiv korupcije i odgovarajućih mjera, čime se umanjuje prostor za nastanak korupcije, nestabilnosti i transnacionalnog kriminala.

Od Priručnika se očekuje da doprinese daljnjem političkom dijalogu, razmjeni znanja i dobrih primjera iz prakse, te da ojača međunarodnu saradnju među kreatorima politika rada, praktičarima i ekspertima u državama članicama OSCE-a i šire. Predviđeno je i da će, u predstojećem

periodu, publikacija biti korištena u regiji OSCE-a, za potrebe izvođenja praktične obuke i tematskih seminara na regionalnom i nacionalnom nivou.

Prvi dio Priručnika sadrži najvažnije međunarodne konvencije o borbi protiv korupcije, te pravno neobavezujuće regionalne i međunarodne inicijative. Priručnik također obuhvata izradu i provedbu strategija borbe protiv korupcije, te osnivanje i djelovanje tijela za borbu protiv korupcije. On dodatno naglašava značaj povjerenja u javni sektor u sveukupnom kontekstu borbe protiv korupcije. Ključni zakonski instrumenti, kojima se u ovoj oblasti rukovodi većina država članica OSCE-a, poput Konvencije UN-a protiv korupcije, Konvencije Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD) o suzbijanju prakse davanja mita stranim zvaničnicima prilikom zaključenja međunarodnih poslovnih transakcija, te Krivično-pravne i Građansko-pravne konvencije Vijeća Evrope o korupciji, u ovom kontekstu posebno dolaze do izražaja.

Drugi dio bavi se različitim mjerama prevencije, kao što su: promoviranje kodeksa ponašanja, rješavanje sukoba interesa, uspostava pravilnog upravljanja finansijskim sredstvima u javnom sektoru i uspostava efikasnog i djelotvornog sistema javnih nabavki. Osim navedenih tema, u Priručniku se govori i o načinima ostvarenja transparentnosti i odgovornosti u oblasti finansiranja političkih stranaka, te načinima reguliranja aktivnosti lobiranja. U kontekstu oskudnog broja standarda o lobiranju na međunarodnom nivou, čitaocima Priručnika stavlja se na raspolaganje niz regionalnih (EU) i nacionalnih primjera reguliranja lobiranja.

U narednom dijelu Priručnika obrađuje se tema različitih aktera prisutnih u borbi protiv korupcije, poput tzv. „zviždača“, civilnog društva, privatnog sektora, medija i pravosuđa. U ovom dijelu naglašava se temeljni princip širokog učešća svih aktera u borbi protiv korupcije, jer se na taj način stvara mogućnost upotrebe više kanala za nadzor i izvještavanje i smanjuju mogućnosti i sklonosti ka izvršenju korupcijskih radnji. U ovom dijelu posebno se naglašava činjenica kako mediji imaju veliki potencijal da stvore protutežu korupciji, kroz ostvarenje svoje nadzorne i informativne funkcije. Osim toga, u ovom dijelu Priručnika govori se o sprečavanju korupcije unutar pravosuđa, što je od presudnog značaja za očuvanje vladavine prava i ostvarenje pristupa pravdi.

U sljedećem dijelu Priručnika prezentira se pitanje donošenja kaznenih odredbi za krivična djela iz

sfere korupcije, uz poseban naglasak na krivično djelo davanja i primanja mita. Potom se objašnjava način zaštite ljudskih prava u okviru istražnih postupaka u predmetima korupcije, uključujući i pravo na privatnost. U Priručniku se navodi regionalni i međunarodni okvir za pružanje uzajamne pravne pomoći, te se prezentiraju konkretni primjeri međudržavne saradnje, poput Evropskog dokaznog naloga. U Priručniku se također obrađuju pitanja sporazuma i procedura za izručenje. Konačno, Priručnik nudi pregled režima i postupaka usmjerenih protiv pranja novca, stavljajući u prvi plan ključnu ulogu preporuka Udarne grupe za finansijske istrage; opisuje prakse kojima se umanjuje rizik od pojave pranja novca kao rezultat korumpiranosti javnih zvaničnika; te analizira zakonske osnove za uspostavu mehanizama međunarodne saradnje u oblasti konfiskovanja i povrata nezakonito stečene imovine.

POGLAVLJE 1

Međunarodne i regionalne inicijative u borbi protiv korupcije

SADRŽAJ

1.1. Zakonski instrumenti u borbi protiv korupcije	10
1.1.1 Ured UN-a za droge i kriminal	10
1.1.2 Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD)	14
1.1.3 Vijeće Evrope	16
1.1.4 Evropska unija	18
1.2 Neobavezujuće regionalne i međunarodne inicijative	19
1.2.1 Organizacija za sigurnost i saradnju u Evropi	19
1.2.2 Inicijative OECD-a	22
1.2.2.1 Izrada standarda	22
1.2.2.2 Regionalne inicijative za borbu protiv korupcije	23
1.2.3 Razvojni program UN-a	24
1.2.4 Međunarodna antikorupcijska akademija	25
1.2.5 Regionalna antikorupcijska inicijativa za Jugoistočnu Evropu	26
1.2.6 Inicijativa za povrat nezakonito stečene imovine	26
1.2.7 Međunarodni centar za povrat imovine	27
1.2.8 Partnerstvo za otvorenu vlast	27
1.2.9 Udarina grupa za finansijske istrage	28
1.2.10 Neobavezujući instrumenti UN-a koji se djelimično ili u cijelosti bave pitanjem korupcije	29
A. Međunarodni kodeks ponašanja za javne zvaničnike	29
B. Deklaracija UN-a o zabrani korupcije i uzimanja i davanja mita u međunarodnim poslovnim transakcijama	29
C. Deklaracija UN-a o utjecaju kriminala na javnu sigurnost	30
D. Bangalorški principi	30
Odabrana literatura	31
<i>Polje 1.1 Izvještaj EU o borbi protiv korupcije</i>	19
<i>Tabela 1.1 Sadržaj međunarodnih instrumenata za borbu protiv korupcije</i>	11
<i>Tabela 1.2 Strateške i političke obaveze prema OSCE-u</i>	20

POGLAVLJE 1

Međunarodne i regionalne inicijative u borbi protiv korupcije

Međunarodna zajednica, djelujući kroz međunarodne i međugencijske organizacije, tokom 1990-ih godina intenzivirala je napore u oblasti borbe protiv korupcije na međunarodnom planu, zbog negativnog utjecaja korupcije na vladavinu prava, demokratske institucije, društvenu povezanost i ekonomski razvoj, te njen sve pogubniji efekat na stabilnost i sigurnost pojedinih država. Značajan doprinos realizaciji aktivnosti u ovoj oblasti ostvaren je zahvaljujući izradi međunarodnog pravnog okvira i okvira za saradnju, koji se sastoji od međunarodnih i regionalnih konvencija, direktiva, preporuka, deklaracija i smjernica.

U ovom Poglavlju bit će predstavljen pregled inicijativa od značaja za regiju OSCE-a. Neke od njih obuhvataju obavezujuće (konvencije, sporazumi), dok ostale obuhvataju neobavezujuće (rezolucije, preporuke) instrumente.



Zastave OSCE-a ispred ulaza u sjedište Organizacije, smješteno u dvorcu Hofburg u Beču.

1.1 Obavezujući instrumenti u borbi protiv korupcije

Postoje četiri važne konvencije o borbi protiv korupcije, kojima je pristupio veliki broj¹ država članica OSCE-a. Predstavljamo spomenute konvencije, po hronološkom redoslijedu njihovog donošenja:

- Konvencija o borbi protiv podmićivanja stranih javnih zvaničnika u međunarodnim poslovnim transakcijama (Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj - OECD)(Konvencija protiv podmićivanja) (1997.);
- Krivično-pravna konvencija Vijeća Evrope o korupciji (1999.) i Dodatni protokol uz Krivično-pravnu konvenciju o korupciji (2003.);
- Građansko-pravna konvencija Vijeća Evrope o korupciji (1999.);
- Konvencija Ujedinjenih naroda protiv korupcije (2003).

1.1.1 Ured Ujedinjenih naroda za droge i kriminal (UNODC)

Ured UN-a za droge i kriminal (UNODC) pruža pomoć državama članicama u njihovoj borbi protiv zloupotrebe droga, te protiv kriminala i terorizma. U sferi borbe protiv korupcije, UNODC sklapa partnerske odnose sa javnim i privatnim sektorom, kao i sa civilnim društvom. U proteklih nekoliko godina, Ured se snažnije angažirao u pružanju pomoći državama u povratu imovine, koju su nezakonito prisvojili korumpirani zvaničnici. U tom cilju, UNODC se udružio sa grupom Svjetske banke, u okviru zajedničke inicijative pod nazivom Inicijativa za povrat ukradene imovine (*Stolen Asset Recovery – StAR Initiative*).²

¹ Gotovo sve države članice OSCE –a pristupile su Konvenciji UN-a protiv korupcije.

² www.unodc.org

Tabela 1.1 Sadržaj međunarodnih instrumenata za borbu protiv korupcije

Međunarodni instrument	Sadržaj
Konvencija OECD-a o borbi protiv podmićivanja (1997.)	Konvencija OECD-a o borbi protiv podmićivanja propisuje zakonski obavezujuće standarde kojima se djelo podmićivanja međunarodnih zvaničnika prilikom zaključanja međunarodnih poslovnih transakcija tretira kao krivično djelo. Osim toga, Konvencija nudi niz srodnih mjera kojima se povećava efikasnost njene provedbe. Ovo je prvi i jedini međunarodni instrument u borbi protiv korupcije koji je usmjeren na čin davanja mita i davaoce mita, kao učesnike u podmićivanju. Izvor: http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/ConvCombatBribery_ENG.pdf
Krivično-pravna konvencija Vijeća Evrope o korupciji (1999.)	„Krivično-pravna konvencija Vijeća Evrope o korupciji donesena 1999. godine [...] u najvećem dijelu je usmjerena na izradu zajedničkih standarda u vezi s određenim krivičnim djelima korupcije [...]. Osim toga, Konvencija se bavi i pitanjima materijalnog i procesnog prava, koje se odnose na navedena krivična djela, te nastoji poboljšati međunarodnu saradnju. [...] Usklađivanjem definicija pojedinih krivičnih djela korupcije, potpisnice Konvencije u mogućnosti su zadovoljiti kriterij dvojake krivične odgovornosti, dok je svrha odredaba koje se odnose na međunarodnu saradnju da omoguće direktnu i brzu komunikaciju između nadležnih institucija država.“ Izvor: Vijeće Evrope, Izvještaj s objašnjenjima, Krivično-pravna konvencija Vijeća Evrope o korupciji (ETS Br. 173) § 21. (http://conventions.coe.int/Treaty/en/Reports/Html/173.htm)
Gradansko-pravna konvencija Vijeća Evrope o korupciji (1999.)	„Gradansko-pravna konvencija [Vijeća Evrope] o korupciji [iz 1999. godine] ima za cilj da potakne svaku od država potpisnica da svojim zakonima propiše djelotvorne mjere obeštećenja osoba za štetu uzrokovanu korupcijom, kako bi se tim osobama omogućilo da odbrane svoja prava i interese, uključujući tu i mogućnost nadoknade štete. Ova Konvencija, koja predstavlja prvi pokušaj definiranja zajedničkih principa i pravila na međunarodnom nivou u oblasti gradanskog prava i korupcije, [također] se bavi i definiranjem korupcije, [...] kao i pitanjima odgovornosti, nemara kao faktora koji doprinosi korupciji, zastare, roka važenja ugovora, zaštite zaposlenih, računovodstva i revizije, pribavljanja dokaza, privremenih mjera, [i] međunarodne saradnje [...].“ Izvor: Vijeće Evrope, Izvještaj s objašnjenjima, Krivično-pravna konvencija Vijeća Evrope o korupciji (ETS Br. 173) §§ 22-25.
Konvencija UN-a protiv korupcije (2003.)	Konvencija UN-a protiv korupcije (UNCAC) sastoji se od četiri glavna elementa. Poglavlje II Konvencije posvećeno je isključivo mjerama prevencije, te obuhvata i javni i privatni sektor. Poglavlje II, obuhvata, naprimjer, standarde u vezi s antikorupcijskim tijelima i strategijama ili u vezi sa jačanjem transparentnosti u finansiranju izbornih kampanja ili političkih stranaka. Države su dužne nastojati da osiguraju da njihove javne usluge podliježu odgovarajućoj kontroli. U Poglavlju III propisuju se standardi, koje primjenjuju države prilikom donošenja krivičnih odredaba, koji obuhvataju široki spektar djela korupcije i srodnih nezakonitih aktivnosti. U Poglavlju IV govori se o svim aspektima međunarodne saradnje, jer je ona važna u kontekstu transnacionalne dimenzije borbe protiv korupcije. Konačno, u Poglavlju V, vezanom za povrat imovine, propisuje se povrat nezakonito stečene imovine, kao temeljni princip na kojem počiva ovaj međunarodni instrument. Mnogi smatraju da je upravo ovo Poglavlje i najvažniji element Konvencije. <i>Prilagođeno sa stranice:</i> www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/convention-highlights.html#Criminalization

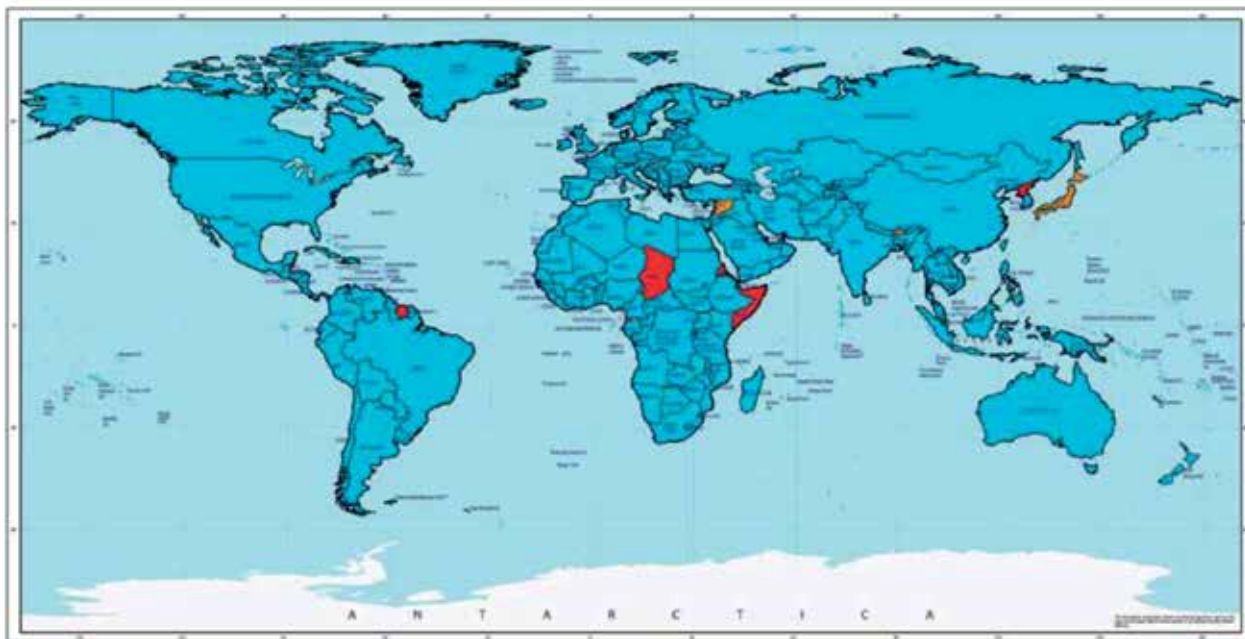
Konvencija UN-a protiv korupcije

Do danas, *Konvencija UN-a protiv korupcije (UNCAC)*³, plod je najsnažnijeg angažmana međunarodne zajednice na planu borbe protiv korupcije. Ova Konvencija nastala je kao nastavak ranijih inicijativa Generalne skupštine UN-a, Ekonomskog i socijalnog vijeća UN-a (ECOSOC) i ostalih regionalnih tijela među kojima se ističu, između ostalih, OECD, Vijeće Evrope i Afrička unija.

Rezolucijom 58/4, Generalna skupština UN-a usvojila je Konvenciju 31. oktobra 2003. godine, a Konvencija je bila dostupna za potpis u Meridi u Meksiku, u periodu od 9. do 11. decembra 2003. godine. Konvencija je stupila na snagu 14. decembra 2005. godine, a do 1. decembra 2015. godine, pristupilo joj je 178 država. Gotovo sve države članice OSCE-a i države partneri za saradnju ratificirale su Konvenciju.⁴

³ www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/index.html#UNCACfulltext

⁴ Zaključno sa 1. decembrom 2015. godine, Andora, Japan, Monako i San Marino su bili potpisnici Konvencije UN-a protiv korupcije.



Države potpisnice Konvencije i status ratifikacije

■ **Države članice**

■ **Potpisnice**

■ **Države koje nisu potpisale ili ratificirale UNCAC**

Potpisnice: 140

Članice: 178

Izvor: UNODC, UNCAC broj država članica koje su ratificirale Konvenciju i država potpisnica, zaključno sa 1. decembrom 2015. godine.
<http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/signatories.html>

Konvencija UN-a protiv korupcije predstavlja jedini globalni obavezujući odgovor na korupciju, podmičivanje, kao i na destruktivne efekte koji te pojave imaju na upravljanje i državne strukture. Kao takva, navedena Konvencija predstavlja osnovu sveobuhvatnog pristupa rješavanju ovog problema. Dok su ranije inicijative bile usmjerene samo na donošenje zakona o krivičnom gonjenju počinitelaca djela primanja mita i korupcije, ova Konvencija bavi se korupcijom na integriran način, a zasnovana je na sljedećih pet ključnih dogovora:

- (1) Prevencija (Poglavlje II);
- (2) Donošenje odgovarajućih zakona i njihova provedba (Poglavlje III);
- (3) Međunarodna saradnja (Poglavlje IV);
- (4) Povrat imovine (Poglavlje V); i
- (5) Mehanizmi implementacije (Poglavlje VII).

Što se tiče prva četiri stuba Konvencije, države članice su dužne, primjenom obavezujućih i neobavezujućih odredaba, donijeti mjere u cilju provedbe Konvencije. Imajući u vidu široki spektar pitanja kojima se Konvencija bavi, veliki broj

država članica morao je uskladiti svoje postojeće zakone, te institucionalne i administrativne okvire, kako bi uvele u praksu i preventivne i zakonske mjere propisane Konvencijom.

Da bi Konvencija ispunila svoju svrhu, javila se potreba da se osigura da države članice raspolažu i tehničkim znanjem i međunarodnom podrškom za djelotvornu provedbu Konvencije. U cilju ispunjenja tog zadatka, u Poglavlju VII Konvencije traži se osnivanje Konferencije država članica (COSP),⁵ čiji je glavni cilj tragati za načinima “jačanja kapaciteta i saradnje između država članica, u cilju ostvarenja ciljeva propisanih Konvencijom i promoviranja i analize njene implementacije.”⁶

Od dana stupanja Konvencije na snagu održano je šest sastanaka Konferencije, a posljednji takav sastanak održan je u Sankt Petersburgu u Rusiji, u novembru 2015. godine. Na svakom od

⁵ Za više informacija o Konvenciji pogledajte rad Polaine, M., *Vodič za primjenu Konvencije UN-a protiv korupcije (UNCAC)*, 2015., Izdavač: Centar za međunarodno pravo, London, Antikorupcijski forum, <http://www.iclp.org/wp-content/uploads/2015/02/Guide-to-the-UN-Convention-Against-Corruption-Martin-Polaine.pdf>

⁶ Član 63.(1) Konvencije.



Službeno otvaranje Šeste sjednice Konferencije država članica Konvencije UN-a protiv korupcije u Sankt Petersburgu u Rusiji, 2. novembar 2015. godine.

sastanaka Konferencije bilo je riječi o konkretnom aspektu Konvencije i reguliranju rada UNODC-a donošenjem rezolucija.⁷

Na prvom sastanku Konferencije, održanom u Amanu u Jordanu 2006. godine, države su se saglasile s osnivanjem Stalne međudržavne ekspertne radne grupe, u cilju razmatranja načina analize implementacije Konvencije. U Konvenciji je mehanizam analize namjerno izostavljen, jer tokom trajanja pregovora nije bilo moguće postići sporazum o tome da li je mehanizam analize potreban ili čak poželjan.

Na trećoj sjednici Konferencije, održanoj u novembru 2009. godine u Dohi u Kataru, predstavljeni su Nacrt projektnog zadatka mehanizma analize implementacije Konvencije, Nacrt obrasca za izvještavanje pojedinačnih država, kao i Nacrt smjernica za stručnjake iz institucija vlasti, angažirane u sastavu timova za vršenje analize.

Ured UN-a za droge i kriminal istovremeno je razvio probni program analize ograničenog obima, zasnovan na dobrovoljnom učešću, u svrhu stvaranja prilika za testiranje metoda za analizu implementacije Konvencije, a u cilju evaluacije efikasnosti i učinkovitosti predloženih mehanizama i pružanja informacija o stečenim iskustvima za učesnike Konferencije.

Na sjednici Konferencije održanoj u Dohi usvojena je veoma važna rezolucija br. 3/1, kojom se ne samo propisuje mehanizam analize u cilju pružanja pomoći državama da ispune zahtjeve propisane Konvencijom, kroz angažman stručne radne grupe, već daje i detaljan opis spomenutog mehanizma.⁸

Navedeni mehanizam ima za cilj u maksimalnoj mjeri iskoristiti potencijal Konvencije, kroz stavljanje državama na raspolaganje adekvatnih sredstava koja će im omogućiti vršenje analize napretka ostvarenog u implementaciji Konvencije, kroz upotrebu detaljne kontrolne liste za samoprocjenu, u cilju utvrđivanja potencijalnih manjkavosti i izrade akcionog plana za implementaciju Konvencije na nivou konkretne države.

U *Opisu projektnog zadatka mehanizma analize*,⁹ usvojenom u Dohi, precizirano je da će postupak analize biti realiziran u dva ciklusa. U prvom ciklusu, u središtu pažnje bit će kriminalizacija i provedba zakona, te međunarodna saradnja (poglavlja III i IV Konvencije), dok će u drugom ciklusu u središtu pažnje biti mjere prevencije i povrat imovine (poglavlja II i V). Osim toga, uvodni sažeci svih izvještaja pojedinačnih država bit će dostupni kao dokumenti Grupe za analizu

7 Informacije o redovnim sastancima Konferencije država članica možete pogledati na: www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/CAC-COSP.html

8 UNODC, Aktivnosti borbe protiv korupcije i ekonomskog kriminala (2010.-2011.), tematski program. http://www.unodc.org/documents/corruption/Thematic_Programme/Thematic_Programme_on_Corruption_-_April_2011.pdf

9 https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/ReviewMechanism-BasicDocuments/Mechanism_for_the_Review_of_Implementation_-_Basic_Documents_-_E.pdf

implementacije¹⁰, isključivo u svrhu informiranja. Samo država koja je predmet analize imaće mogućnost objavljivanja cjelokupnog izvještaja. Iako će samoprocjena i dalje zauzimati važno mjesto u ovom procesu, u proces je uveden i mehanizam ocjene kroz angažman stručne radne grupe.

Kao što se pokazalo tokom šeste sjednice Konferencije, održane u Sankt Petersburgu u Rusiji, na osnovu izvršenih analiza u pojedinačnim državama, stvorena je velika baza znanja i iskustava (ukupno 122 uvodna sažetka do decembra 2015. godine), čime se pojedinačnim državama pružila prilika da poduzmu odgovarajuće mjere u cilju unapređenja vlastitih napora u sferi implementacije Konvencije.

Na četvrtoj, petoj i šestoj sjednici, Konferencija je usvojila sveobuhvatne rezolucije o prevenciji korupcije i povratu imovine, čime su stvorene pretpostavke za donošenje politika rada u ovim važnim oblastima. Također, na šestoj sjednici Konferencije, održanoj u Sankt Petersburgu, pokrenut je drugi ciklus analize, u okviru mehanizma za analizu implementacije Konvencije.

Uz uvođenje mehanizma za analizu, na sjednicama Konferencije osnovana su i brojna radna tijela.

Ured UN-a za droge i kriminal, u svojoj ulozi zaštitnika Konvencije, djeluje kao Sekretarijat Konferencije i njenih radnih tijela. U tu svrhu, osmišljena su brojna tehnička pomagala i smjernice u cilju pružanja pomoći donosiocima odluka i praktičarima u provedbi Konvencije. Osim toga, Ured je izradio i niz drugih publikacija vezanih za borbu protiv korupcije¹¹, među kojima izdvajamo:

- Zakonodavni vodič za implementaciju Konvencije UN-a protiv korupcije,
- Tehnički vodič za provedbu Konvencije UN-a protiv korupcije,
- Priručnik Ujedinjenih naroda o praktičnim mjerama borbe protiv korupcije za tužioce i istražitelje,
- Uputstvo za pisanje zahtjeva za pružanje uzajamne pravne pomoći,
- Vodič za jačanje sudijskog integriteta i stručnosti,
- Jačanje podrške javnosti za borbu protiv korupcije – zašto i kako agencije za borbu

protiv korupcije moraju komunicirati sa građanima,

- Vodič za borbu protiv korupcije u oblasti javnih nabavki i upravljanja javnim sredstvima,
- Izvještaj o ostvarenom napretku zajedničke inicijative Svjetske banke i UNODC-a za povrat nezakonito stečene imovine (StAR inicijativa).

Studije i izvještaji dopunjuju Konvenciju, jer preciziraju dobre primjere iz prakse i daju smjernice o međunarodnim standardima, te ih kreatori politika rada i zakonodavci trebaju razmotriti prilikom donošenja izmjena i dopuna pravnog i institucionalnog okvira za borbu protiv korupcije. UNODC je spreman pružiti tehničku pomoć i ponuditi programe jačanja kapaciteta državama koje mu se obrate službenim zahtjevom, u cilju pružanja pomoći tim državama u ispunjenju obaveza propisanih Konvencijom. Nakon uspostave mehanizma za analizu implementacije Konvencije, na četvrtoj sjednici Konferencije,¹² održanoj u Marakešu (2011.), utvrđeni su prioriteti i strategije u skladu sa nalazima proisteklim iz analiza provedenih u konkretnim državama. Mehanizam za analizu sada predstavlja glavno sredstvo za pružanje i analizu tehničke pomoći u oblasti borbe protiv korupcije.

Navedena pomoć pruža se direktno, ili kroz realizaciju drugih inicijativa, u saradnji s ostalim međunarodnim organizacijama koje se bave borbom protiv korupcije (Svjetska banka, (StAR), OECD, Razvojni program Ujedinjenih naroda i OSCE).

Biblioteka zakonskih akata pod nazivom TRACK¹³ djeluje kao baza podataka koja sadrži zakone i primjere iz sudske prakse više od 175 država, te, kao takva, predstavlja značajnu inicijativu. Ova biblioteka od velike je pomoći praktičarima, posebno u kontekstu međunarodne saradnje općenito, kao i u kontekstu konkretnih pitanja koja se odnose na povrat imovine.

1.1.2 Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj

Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD) promovira politike rada koje imaju pozitivan utjecaj na ekonomsko i društveno blagostanje ljudi širom svijeta. OECD stvara forum za saradnju između vlada različitih država,

¹⁰ Za više informacija o Grupi za analizu implementacije, posjetite: <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/IRG-sessions.html>

¹¹ Sve publikacije dostupne su na stranici: www.unodc.org/unodc/en/corruption/publications.html

¹² Dokumenti UNODC-a: CAC/COSP/2011/10, CAC/COSP/2011/10/Corr.1, i CAC/COSP/2011/11, www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/CAC-COSP-session4.html

¹³ <http://www.track.unodc.org/Pages/home.aspx>

te razmjenu iskustava i traganje za rješenjima zajedničkih problema.¹⁴

OECD na multidisciplinarni način pristupa borbi protiv korupcije. Taj pristup obuhvata rad u oblastima poput borbe protiv podmićivanja stranih javnih zvaničnika, ostvarenja integriteta u javnom sektoru, upravljanja poduzećima, odgovornog ponašanja u poslovnoj sferi, fiskalne transparentnosti, razvojne pomoći, te suzbijanja korupcije prilikom kreditiranja izvoza.

Organizacija je imala vodeću ulogu u aktivnostima borbe protiv podmićivanja u međunarodnom poslovanju. *Konvencija o borbi protiv podmićivanja stranih javnih zvaničnika u međunarodnim poslovnim transakcijama* predstavlja jedini zakonski obavezujući instrument na globalnom planu, koji se fokusira na aspekt davanja mita stranim javnim zvaničnicima. Glavni cilj navedenog instrumenta je izjednačiti šanse učesnika u poslovnim transakcijama.

OECD također nastoji ojačati integritet i spriječiti korupciju u javnoj upravi, upravljanju poduzećima, te budžetskom upravljanju. Organizacija je usvojila smjernice i preporuke o etičkom ponašanju u državnoj službi, postupanju u slučaju pojave sukoba interesa u državnoj službi, jačanju integriteta u oblasti javnih nabavki, transparentnosti i integritetu lobiranja, kao i transparentnom procesu izrade budžeta.

Nastavljajući rad utemeljen na iskustvima stečenim kroz multidisciplinarni pristup korupciji, OECD je 2011. godine pokrenuo inicijativu pod nazivom *CleanGovBiz* u cilju pružanja podrške vladama različitih država da se snažnije angažiraju u borbi protiv korupcije i uspostave saradnju sa civilnim društvom i privatnim sektorom, u cilju promoviranja stvarnih promjena u pravcu postizanja integriteta. U okviru ove inicijative, osmišljen je skup uputa (*Toolkit for Integrity – Set dokumenata za ostvarenje integriteta*) koji sadrži sve međunarodne standarde u oblasti borbe protiv korupcije, kao i sve primjere dobre prakse na jednom mjestu.¹⁵ U okviru ove inicijative, postoji mogućnost vršenja tzv. „provjere integriteta“ (*Integrity Scan*), koja za cilj ima davanje ocjene o tome da li zakonski i institucionalni okvir određene države zadovoljava potrebe sprečavanja i borbe protiv korupcije.

¹⁴ Ova Organizacija osnovana je prema odredbama Konvencije o Organizaciji za ekonomsku saradnju i razvoj. Članstvo u OECD-u sada obuhvata 34 države. Dodatne informacije dostupne su na stranici: www.oecd.org/

¹⁵ www.oecd.org/CleanGovBiz

Konvencija OECD-a protiv podmićivanja

*Konvencija o borbi protiv podmićivanja stranih javnih zvaničnika u međunarodnim poslovnim transakcijama*¹⁶ (*Konvencija OECD-a protiv podmićivanja*) potpisana je 1997. godine. Danas Konvencija ima 41 državu potpisnicu, uključujući tu i 34 države članice OECD-a, i Argentinu, Brazil, Bugarsku, Kolumbiju, Latviju, Rusiju i Južnu Afriku. Sve države članice Konvencije dužne su donijeti zakone kojima se podmićivanje stranih zvaničnika tretira kao krivično djelo. Ovom Konvencijom potiču se države potpisnice da vode istragu i krivično gone osobe koje nude, obećavaju ili daju mito stranim javnim zvaničnicima u kontekstu međunarodnih poslovnih transakcija, te da takvim osobama izriču odgovarajuće sankcije. Države članice također su dužne odbiti zahtjev za umanjenje poreza, proistekao iz takve prakse.

Prema odredbama Konvencije, krivično gonjenje pojedinaca i poduzeća moguće je i u situacijama kada treće osobe učestvuju u podmićivanju. Kao primjer, navodi se situacija kada neko drugi, osim službenika koji je primio mito, ostvari određenu dobit, uključujući člana porodice, poslovnog partnera ili čak humanitarnu organizaciju koju preferira dotični zvaničnik. Prema odredbama Konvencije, podmićivanje stranih zvaničnika smatra se krivičnim djelom čak i ako se u zemlji porijekla dotičnog stranog zvaničnika takva praksa tolerira. Krivično gonjenje ne isključuje se ni u slučaju da je davalac mita imao pravo na poslovnu prednost koju mu je mito trebalo osigurati.

Pristupanjem Konvenciji, države članice saglasile su se sa stavom da podmićivanje stranih zvaničnika nije ni u čijem interesu. Takva praksa narušava konkurentnost na tržištu, sputava dobro upravljanje i, što je najgore njene posljedice uvijek trpe najsiromašnije i najugroženije kategorije stanovništva u svijetu.

Tekst Konvencije OECD-a protiv podmićivanja je prilično kratak. Konvencija se sastoji od 17 članova, a dopunjavaju je brojni srodni instrumenti koje su usvojili Vijeće OECD-a ili njegova radna tijela.¹⁷ Temelj Konvencije predstavlja obaveza država potpisnica da podmićivanje stranih javnih zvaničnika od strane pojedinaca ili poduzeća, u nastojanju da ostvare ili zadrže poslovne prednosti u međunarodnom poslovanju, tretiraju kao krivično djelo.

¹⁶ Tekst Konvencije protiv podmićivanja i ostalih relevantnih dokumenata dostupan je na stranici: <http://www.oecd.org/corruption/oecdantibriberyconvention.htm>

¹⁷ http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/ConvCombatBribery_ENG.pdf

Značajna odredba Konvencije protiv podmičivanja odnosi se na nezavisnost tužilaca. U interesu očuvanja integriteta Konvencije, od država članica se traži da osiguraju da „ekonomski interesi države, moguće posljedice po odnose sa drugom državom ili identitet fizičkog ili pravnog lica“¹⁸ nemaju nikakav utjecaj na vođenje istrage i krivično gonjenje u predmetima podmičivanja stranih zvaničnika.

Konvencija, koja ne dozvoljava nikakva izuzeća od primjene, potkrijepljena je detaljnim komentarima kojima se državama članicama nastoji pomoći u procesu provedbe Konvencije. Praćenje provedbe Konvencije OECD-a u praksi u nadležnosti je Radne grupe OECD-a za borbu protiv podmičivanja u međunarodnim poslovnim transakcijama (u daljnjem tekstu: Radna grupa), koja svoj zadatak obavlja pretežno primjenom mehanizma stručne recenzije (peer review), kako je to propisano odredbama člana 12. Konvencije. Kao rezultat navedenog procesa, nastaju izvještaji pojedinačnih država o praćenju provedbe Konvencije, koji se objavljuju na internet stranici OECD-a.¹⁹

Cilj praćenja je osigurati da države članice poduzimaju korake u pravcu provedbe Konvencije. Države članice Konvencije dužne su donijeti izmjene i dopune svojih zakona, snažnije se angažirati u oblasti provedbe postojećih propisa, jačati institucije, te poduzimati druge korake.

Iako je Konvencija protiv podmičivanja usredsrijeđena na aktivni čin davanja mita stranom javnom zvaničniku, u okviru svog rada Radna grupa analizira niz pitanja vezanih za kriminalizaciju, preventivno djelovanje, otkrivanje i sankcioniranje, u okviru postupka analize stepena provedbe Konvencije od strane država članica.

Postupak praćenja odvija se u tri faze. U prvoj fazi daje se ocjena adekvatnosti propisa određene države u pogledu njene sposobnosti da implementira Konvenciju. U drugoj fazi nastoji se odgovoriti na pitanje da li država efikasno primjenjuje svoje propise. U okviru treće faze razmatra se provedba Konvencije, preporuka iz 2009. godine vezanih za borbu protiv podmičivanja, te provedba preporuka proisteklih iz druge faze. Evaluacija u okviru druge i treće faze obuhvata terenske posjete državi za koju se vrši evaluacija, gdje se održavaju sastanci

sa nizom predstavnika relevantnih institucija, uključujući tu nadležne institucije, policiju, tužilaštva, sudove, porezne organe, sigurnosne institucije, parlament i druge organe vlasti. Osim toga, razgovori sa predstavnicima privatnog sektora (advokati, knjigovodstvene firme i sl.) i civilnog društva mogu biti od pomoći prilikom utvrđivanja utjecaja zakona i njihove provedbe na ponašanje pojedinaca i modele provedbe odredaba Konvencije.

1.1.3 Vijeće Evrope

Jedan od glavnih ciljeva Vijeća Evrope jeste da “široj Evropi razvije zajedničke demokratske principe, zasnovane na Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima.”²⁰ Svaka država, koja se želi pridružiti Vijeću Evrope, dužna je, prije svega, ratificirati Evropsku konvenciju o ljudskim pravima. Zaštita ljudskih prava, demokratije i vladavine zakona trenutno se nalaze u središtu zanimanja i rada ove Organizacije.

Vijeće Evrope usvojilo je više od 200 konvencija, od kojih se nekoliko direktno odnose na borbu protiv korupcije. Te konvencije su: *Krivično-pravna konvencija o korupciji*²¹ i *Građansko-pravna konvencija o korupciji*²² (obje konvencije usvojene su 1999. godine), te *Dodatni protokol uz Krivično-pravnu konvenciju o korupciji*, koji predstavlja odvojen sporazum, usvojen 2003. godine. Osim toga, niz drugih sporazuma relevantni su sa stanovišta borbe protiv korupcije, uključujući tu, između ostalih, *Konvenciju o pranju novca, pretresu, oduzimanju i konfiskaciji zarade ostvarene kriminalnim aktivnostima*, usvojenu 1990. godine, (navedena Konvencija revidirana je 2005. godine, kako bi njene odredbe obuhvatile i borbu protiv finansiranja terorističkih aktivnosti), i *Konvenciju o pristupu službenim dokumentima*, usvojenu 2009. godine. U velikom broju slučajeva, navedenim konvencijama mogu pristupiti i države koje nisu članice Vijeća Evrope iz Evrope i ostatka svijeta.

U svrhu efikasnije provedbe *Krivično-pravne konvencije o korupciji* izraden je i *Dopunski izvještaj*.²³ Na snagu je, 2005. godine, stupio *Dodatni protokol uz Krivično-pravnu konvenciju o korupciji*,²⁴ kojim je proširen obim Konvencije

20 Više informacija o ciljevima i zadacima Vijeća Evrope možete pronaći na stranici:

http://www.coe.org.rs/eng/tldoc_sr/council_of_europe/about_coe/?conid=14

21 <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/html/173.htm>

22 <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/html/174.htm>

23 <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Reports/Html/173.htm>

24 <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/html/191.htm>

18 OECD, član 5. Konvencije protiv podmičivanja.

19 <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/countryreportsontheimplementationoftheoecdanti-briberyconvention.htm>

na posrednike u komercijalnim, građanskim i drugim postupcima, kao i na porotnike, čime su dopunjene odredbe Krivično-pravne konvencije o korupciji, u cilju zaštite sudijskog autoriteta od korupcije.

Na snagu je, 2003. godine, stupila *Građansko-pravna konvencija o korupciji*, koja predstavlja dopunu aktivnosti propisanih odredbama Krivično-pravne konvencije o korupciji i stvara zakonski okvir koji žrtvama korupcije daje mogućnost da pokrenu postupak za nadoknadu štete. Donošenjem navedene Konvencije napravljen je historijski iskorak u izradi sveobuhvatnog zakonskog okvira, kojim se rješava problem korupcije i saniraju njegove posljedice. Do ovog trenutka, navedena Konvencija suštinski je ostala fokusirana na mjere prevencije i provedbe zakona (krivično-pravne mjere). Članom 4. Konvencije, koji sadrži nešto precizniju definiciju korupcije, od država članica traži se da omoguće pokretanje parničnog postupka u slučajevima kada je:

- i. optuženi lično počinio ili naložio djelo korupcije, ili propustio poduzeti razumne korake da spriječi djelo korupcije;
- ii. tužilac pretrpio štetu; i
- iii. utvrđeno postojanje uzročno-posljedične veze između djela korupcije i pretrpljene štete.

Osim toga, odredbama člana 5. propisuje se da država ima obavezu nadoknade štete u slučajevima kada je žrtva pretrpjela štetu „kao rezultat djela korupcije počinjenog od strane javnih zvaničnika te države u izvršenju njihovih službenih dužnosti“.

Obje navedene konvencije, baš kao i Konvencija UN-a protiv korupcije i Konvencija OECD-a protiv podmičivanja, sadrže i mehanizam za praćenje provedbe, za čiju je realizaciju zadužena Grupa država u borbi protiv korupcije – GRECO. Svoju ulogu navedena Grupa ostvaruje objavljivanjem evaluacijskih izvještaja. Ostala tijela/odjeli Vijeća Evrope zaduženi su za programe obuke u cilju jačanja kapaciteta i ostale aktivnosti u oblasti tehničke saradnje. Aktivnosti praćenja, koje realizira GRECO, obuhvataju i ostale neobavezujuće instrumente za borbu protiv korupcije, koje je usvojio Komitet ministara Vijeća Evrope u okviru realizacije Programa borbe protiv korupcije, iniciranog 1996. godine, i to: *Rezoluciju (97)24 o dvadeset vodećih principa u borbi protiv korupcije*, *Preporuku Rec (2000)10 o Kodeksu ponašanja javnih zvaničnika* (koja obuhvata i primjer Kodeksa u Aneksu) i *Preporuku Rec (2003)4 o zajedničkim pravilima protiv korupcije*

u finansiranju političkih stranaka i izbornih kampanja.

Grupa država u borbi protiv korupcije²⁵ nastala je 1999. godine odlukom Vijeća Evrope. Članstvo u GRECO-u nije ograničeno na države članice Vijeća Evrope. Trenutno, GRECO broji 49 država članica (od kojih su 47 članice Vijeća Evrope, uz Bjelorusiju i Sjedinjene Američke Države). Cilj Grupe je osposobiti svoje države članice za borbu protiv korupcije, kroz praćenje provedbe standarda Vijeća Evrope. Primjenom dinamičnog procesa uzajamne evaluacije i međusobnog pritiska, Organizacija pomaže u utvrđivanju manjkavosti u politikama djelovanja određenih država u oblasti borbe protiv korupcije, poziva na usvajanje potrebnih propisa, te potiče na provedbu institucionalnih i praktičnih reformi. Osim toga, ova Grupa stvara platformu za razmjenu najboljih primjera iz prakse u prevenciji i otkrivanju korupcije.

GRECO radi u evaluacijskim ciklusima, od kojih svaki obuhvata određene teme. U Prvom evaluacijskom ciklusu (2000. – 2002.) te teme bile su: nezavisnost, stručna osposobljenost i opremljenost nacionalnih tijela nadležnih za borbu protiv korupcije i razmjere i obim imuniteta koji uživaju javni zvaničnici, a koji ih štiti od hapšenja i krivične odgovornosti. U Drugom evaluacijskom ciklusu (2003. – 2006.) u središtu pažnje bile su sljedeće teme: Međunarodne i regionalne inicijative u borbi protiv korupcije oduzimanje i konfiskacija dobiti ostvarene korupcijom, prevencija i otkrivanje korupcije u javnoj upravi i sprečavanje prakse iskorištavanja pravnih osoba za potrebe prikrivanja korupcije. Tokom Trećeg evaluacijskog ciklusa (2007. – 2011.) bilo je riječi o krivičnim odredbama propisanim Krivično-pravnom konvencijom o korupciji i transparentnosti finansiranja političkih stranaka. Tokom Četvrtog evaluacijskog ciklusa (koji je pokrenut u januaru 2012.), analizirano je pitanje sprečavanja korupcije zastupnika u zakonodavnim tijelima, sudija i tužilaca.

Izvještaji GRECO-a o stanju u državama²⁶ objavljuju se uz saglasnost tih država. Do sada ni jedna država nije uskratila saglasnost. Međutim, dešava se da izvještaji ostanu povjerljivi u periodu od nekoliko mjeseci, do potpisivanja sporazuma sa predmetnom državom, kojim se daje saglasnost te države sa objavljivanjem izvještaja.

25 Za dodatne informacije o GRECO-u, posjetite: www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco

26 www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/general/4.%20How%20does%20GRECO%20work_en.asp

1.1.4 Evropska unija

Evropska unija (EU) predstavlja jedinstveno ekonomsko i političko partnerstvo 28 država članica Unije.²⁷

Problem korupcije u EU se rješava zaštitom finansijskih interesa EU, i to na dva načina:

- i. Krivična djela počinjena u okviru države članice: uključujući tu „direktna“ krivična djela u oblasti finansijskog kriminala poput prevare, krađe, korupcije javnih zvaničnika, kao i „indirektna“ krivična djela (djela koja imaju finansijske implikacije po tu državu, kao što je pranje novca).
- ii. Krivična djela protiv fondova EU, a koja se odnose na prevaru i ekonomski kriminal koji se odnosi na budžet EU i bilo koji budžet kojim upravlja EU ili kojim se upravlja u ime EU.

Prvi protokol (od 27. septembra 1996. godine)²⁸ uz *Konvenciju o zaštiti finansijskih interesa Evropskih zajednica* (1995. godine) često se spominje i kao „Protokol o korupciji“. Navedeni protokol bavi se problemom korupcije zvaničnika EU ili država članica EU koji se upuštaju u korupcijske radnje, koje bi mogle imati direktan ili indirektan utjecaj na finansijske interese EU, te od država članica zahtijeva donošenje kaznenih odredaba, kako za pasivno, tako i za aktivno učešće u podmićivanju (član 2.), kao i poduzimanje potrebnih mjera kojima se osigurava da takva djela podliježu „efikasnim i proporcionalnim krivičnim sankcijama koje odvrćaju potencijalne počiniocce od počinjenja takvih djela, uključujući tu, u slučaju teških krivičnih djela, i kazne koje obuhvataju lišenje slobode, koje može dovesti do izručenja“ (član 5.).

Drugi protokol²⁹ uz Konvenciju, koji je stupio na snagu 2009. godine, predstavlja svojevrsnu dopunu Konvencije i njenog Prvog protokola. Ovim Protokolom od država članica traži se da donesu odgovarajuće odredbe o odgovornosti pravnih osoba za „prevaru ili aktivno učešće u korupciji i pranju novca“, kažnjavaju počiniocce i konfiskuju dobit ostvarenu pranjem novca, poboljšaju saradnju između država članica EU i izbjegavaju odbijati pružanje uzajamne pomoći na osnovu tvrdnje da se takva djela „tretiraju kao porezni ili carinski prekršaj“.

²⁷ Za više informacija o Evropskoj uniji, posjetite: http://europa.eu/about-eu/index_en.htm

²⁸ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:1996:313:0001:0010:EN:PDF>

²⁹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:1997:221:0011:0022:EN:PDF>

Koristeći Prvi protokol kao polazni osnov, EU je, odlukom Vijeća od 26. maja 1997. godine, donijela *Konvenciju o borbi protiv korupcije u kojoj učestvuju službenici Evropskih zajednica ili službenici država članica Evropske unije*.³⁰

Vijeće je, 2003. godine, usvojilo *Okvirnu odluku br. 2003/568/JHA o borbi protiv korupcije u privatnom sektoru*.³¹ Navedena Odluka ima za cilj donošenje kaznenih odredaba, kako za aktivno, tako i za pasivno učešće u podmićivanju, usvajanje detaljnijih pravila kojima se propisuje odgovornost pravnih osoba, kao i donošenje minimalnih standarda za efikasan kazneni sistem. Komisija je do sada izdala dva izvještaja o realizaciji ove Odluke.³²

EU je također proširila obim svog djelovanja na planu izrade strategija za globalnu borbu protiv korupcije, što se očitalo u komunikacijama Komisije od 21. maja 1997. godine i 28. maja 2003. godine. Komunikacija iz 2003. godine, upućena Vijeću, Evropskom parlamentu i Evropskom ekonomskom i socijalnom komitetu, na temu sveobuhvatne politike rada EU za borbu protiv korupcije, označena brojem: COM (2003) 317³³ - predstavljala je prekretnicu u izradi okvira za donošenje politike EU protiv korupcije. U komunikaciji se poziva na otkrivanje i kažnjavanje svih djela korupcije, konfiskovanje nezakonito stečene dobiti i smanjivanje prostora za nastanak prilika za izvršenje djela korupcije, kroz uspostavu standarda za transparentnu i odgovornu javnu upravu. Komisija je također pozvala države članice da, bez odlaganja, donesu sve potrebne supranacionalne i međunarodne instrumente za borbu protiv korupcije i naglasila ključnu ulogu i važnost praćenja i vršenja međusobne stručne evaluacije među državama koje učestvuju u ovoj inicijativi.

Vijeće je, u oktobru 2008. godine, usvojilo Odluku o osnivanju *mreže kontakt osoba za borbu protiv korupcije*. (contact-point network against

³⁰ Cjelokupan tekst nalazi se na stranici: [http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:41997A0625\(01\):EN:HTML](http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:41997A0625(01):EN:HTML)

³¹ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32003F0568>

³² Izvještaj Komisije upućen Evropskom parlamentu i Vijeću na osnovu člana 9. Okvirne odluke Vijeća br. 2003/568/JHA od 22. jula 2003. godine o borbi protiv korupcije u privatnom sektoru (COM(2011)309 final), <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52011DC0309>; Izvještaj Komisije upućen Vijeću na osnovu člana 9. Okvirne odluke Vijeća br. 2003/568/JHA od 22. jula 2003. godine o borbi protiv korupcije u privatnom sektoru (COM(2007)328 final), <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52007DC0328>

³³ Iako navedena komunikacija nije objavljena u "Službenom glasniku", dostupna je na stranici: http://europa.eu/legislation_summaries/fight_against_fraud/fight_against_corruption/l33301_en.htm

Polje 1.1 Izvještaj EU o borbi protiv korupcije

Iako se pojava korupcije razlikuje od države do države u pogledu njene prirode i razmjera, ova pojava pogađa sve države članice EU, kao što je i istaknuto u Prvom izvještaju EU o borbi protiv korupcije, koji je Evropska komisija objavila 3. februara 2014. godine. U Izvještaju se predstavlja analiza mjera koje su države članice poduzele u borbi protiv korupcije, te zaključuje da rezultati nisu zadovoljavajući i pored činjenice da u većini slučajeva postoje i potrebni zakoni i nadležne institucije. U Izvještaju se izdvaja sistem javnih nabavki, kao sistem posebno podložan korupciji širom EU, te se navodi dodatna analiza problema koje je nužno urgentno rješavati u svakoj od država, nakon čega slijede prijedlozi daljnjih koraka. Mjerenje ostvarenog napretka vršit će se svake dvije godine.

Teme obrađene u poglavljima posvećenim državama obuhvaćenim u Izvještaju su integritet u politici i finansiranju političkih stranaka; imunitet izabranih

zvaničnika; mjere kontrole i prevencije; efikasnost agencija za borbu protiv korupcije; te osposobljenost i efikasnost policije, tužilaštava i sudova.

Izvještaj ima za cilj potaći snažniji politički angažman u interesu rješavanja problema korupcije. Potreba za dodatnim radom u oblasti implementacije mjera borbe protiv korupcije potvrđena je i rezultatima ankete Eurobarometra, objavljene u februaru 2014. godine. Tri četvrtine (76%) Evropljana smatraju da je korupcija veoma rasprostranjena, a više od pola (56%) je istaklo da se u njihovoj državi rasprostranjenost korupcije povećala u protekle tri godine. U odvojenom istraživanju mišljenja poslovnih ljudi, provedenom širom EU, uočeno je da četiri od deset poduzeća smatraju da korupcija predstavlja prepreku poslovanju u njihovoj državi.

Izvor: prilagođeno iz Izvještaja Evropske komisije, dostupnog na stranici: <http://ec.europa.eu/anti-corruption-report/>

corruption - EACN). Odlukom Vijeća omogućeno je imenovanje nacionalnih kontakt osoba u svakoj od država članica, kako bi se unutar mreže stvorile pretpostavke za razmjenu mišljenja o djelotvornim mjerama prevencije i borbe protiv korupcije na nivou EU. Ova mreža predstavlja nastavak aktivnosti postojeće neformalne mreže koja djeluje pod nazivom: *Evropski partneri protiv korupcije (EPAC)*, koja na jednom mjestu okuplja operativne agencije koje se bave borbom protiv korupcije.

Evropska komisija je, u novembru 2008. godine, ratificirala Konvenciju UN-a protiv korupcije na osnovu odluke Vijeća. Konvencija sadrži odredbu koja dozvoljava regionalnim ekonomskim zajednicama da postanu članice Konvencije, ukoliko je to već uradila najmanje jedna od njihovih država članica.

Evropska komisija usvojila je, 6. juna 2011. godine, sveobuhvatan paket borbe protiv korupcije, kojim se uspostavlja mehanizam izvještavanja o borbi protiv korupcije na nivou EU, u svrhu vršenja periodične procjene aktivnosti država članica na planu borbe protiv korupcije. Prvi Izvještaj EU o borbi protiv korupcije objavljen je u februaru 2014. godine, a planirano je da će svake dvije godine uslijediti novi izvještaj. Cilj Izvještaja je pomoći u intenziviranju provedbe mjera borbe protiv korupcije i jačanju međusobnog povjerenja između država članica EU, kroz stimuliranje razmjene znanja, iskustava i najboljih primjera iz prakse između stručnjaka srodnih struka i poticanje ispunjenja obaveza prema EU i drugim međunarodnim organizacijama.

Evropski parlament je, u septembru 2011. godine, pokrenuo inicijativu za usklađivanje pravila o zaštiti „zviziđača“ i kriminalizaciji nezakonitog bogaćenja, te za usvajanje jedinstvene definicije korupcije i istovjetnih sankcija za počinioc, na nivou cijele EU.

Evropski parlament također je zatražio da se radi na jačanju mjera prevencije, uz poseban naglasak na propise o sukobu interesa, kako na nivou institucija EU, tako i na nivou pojedinačnih država članica.

1.2 Neobavezujuće regionalne i međunarodne inicijative

Međunarodne organizacije također doprinose realizaciji aktivnosti borbe protiv korupcije donošenjem neobavezujućih rezolucija, deklaracija, kodeksa i smjernica. Postoje brojne inicijative koje su usmjerene na izradu politika rada, opis najboljih praksi i izradu smjernica, a koje su neobavezujuće prirode. Ovdje su predstavljene najvažnije inicijative od značaja za regiju OSCE-a.

1.2.1 Organizacija za sigurnost i saradnju u Evropi³⁴

Za svojih 57 država članica u Evropi, Aziji i Sjevernoj Americi, Organizacija za sigurnost i saradnju u Evropi (OSCE)³⁵ predstavlja

³⁴ U ovom Poglavlju korišten je materijal OSCE-a, pod nazivom: *Strateški pristupi sprečavanju korupcije u regiji OSCE-a*, Izvještaj o analizi implementacije obaveza prema OSCE-u, EEF:GAL/20/12, Beč, 5. septembar 2012. godine.

³⁵ www.osce.org/

jedinstven forum za razmjenu političkih mišljenja, pregovaranje i odlučivanje, kao i platformu za saradnju u oblasti sigurnosti.

OSCE također vodi redovan dijalog, te saraduje sa 11 azijskih i mediteranskih partnera za saradnju.³⁶ OSCE, i njegove države članice, zajednički su prepoznali činjenicu da „korupcija predstavlja

jednu od najvećih prepreka prosperitetu i održivom razvoju država članica, te da ugrožava njihovu stabilnost i sigurnost i predstavlja prijetnju ostvarenju zajedničkih vrijednosti OSCE-a.“³⁷

Imajući u vidu navedeno, Organizacija je usvojila brojne mjere u cilju rješavanja ovog problema.

Tabela 1.2 **Strateške i političke obaveze prema OSCE-u**

<p>Povelja o evropskoj sigurnosti (1999.)</p>	<p>Povelja o evropskoj sigurnosti predstavlja prvi dokument OSCE-a u kojem se eksplicitno spominje korupcija kao prijetnja po stabilnost koja ima ozbiljan negativan utjecaj na sigurnost, te pitanja ekonomskih i ljudskih prava. U nastavku Povelje prezentiran je program rada OSCE-a, usmjeren ka davanju doprinosa međunarodnoj borbi protiv korupcije, kroz promoviranje efikasnije upotrebe međunarodnih instrumenata za borbu protiv korupcije i međunarodne saradnje, s jedne strane, i promoviranje vladavine prava u saradnji sa nevladinim organizacijama aktivnim u borbi protiv korupcije, s druge strane.</p>
<p>Strateški dokument OSCE-a za ekonomsku i okolišnu dimenziju (Maastricht, 2003.)</p>	<p>Strateški dokument OSCE-a za ekonomsku i okolišnu dimenziju, usvojen u Maastrichtu 2003. godine, označava važan iskorak u nastojanju Organizacije da promovira dobro upravljanje u javnom i privatnom sektoru i borbu protiv korupcije. Strategijom se pozivaju države članice na prioritarno djelovanje u cilju eliminacije svih oblika korupcije, a od država članica traži se i ratificiranje i provedba postojećih međunarodnih instrumenata za borbu protiv korupcije i izrada sveobuhvatnih dugoročnih strategija borbe protiv korupcije. U praksi, Strategijom se sugerira da problem korupcije treba rješavati ostvarenjem većeg nivoa transparentnosti i odgovornosti. Takav pristup podrazumijeva djelotvoran pristup javnim informacijama, postojanje slobodnih medija i aktivno učešće civilnog društva. Osim toga, potrebno je raditi na poboljšanju upravljanja javnim resursima, uključujući tu i procedure javnih nabavki, koje su posebno podložne korupciji.</p>
<p>Odluka br. 11/04 o borbi protiv korupcije (Sofia, 2004.)</p>	<p>Odlukom Ministarskog vijeća OSCE-a iz 2004. godine, države članice pozivaju se na potpisivanje i ratifikaciju Konvencije UN-a protiv korupcije, kao i na njenu cjelovitu implementaciju. Ova Odluka sadrži i konkretne odredbe vezane za odgovornosti Sekretarijata OSCE-a i Ureda koordinatora OSCE-a za ekonomska i okolišna pitanja (OCEEA) u oblasti borbe protiv korupcije. Tom Odlukom OCEEA se zadužuje, da na zahtjev država članica OSCE-a „u postupku ratifikacije i/ili implementacije Konvencije UN-a protiv korupcije pruži podršku u mobilizaciji tehničke pomoći, uključujući tu neophodnu ekspertizu i resurse relevantnih međunarodnih organizacija, uz puno uvažavanje njihovog mandata“.</p>
<p>Deklaracija o jačanju dobrog upravljanja i borbi protiv korupcije, pranja novca i finansiranja terorizma (Dublin, 2012.)</p>	<p>Deklaracijom iz Dublina daje se snažna i široka politička podrška sveobuhvatnom pristupu u ostvarenju dobrog upravljanja i transparentnosti, te borbi protiv korupcije, pranja novca i finansiranja terorizma u regiji OSCE-a. Ovom Deklaracijom uvažava se raznolika uloga vlada, civilnog društva, privatnog sektora i „potpunog i ravnopravnog učešća žena i muškaraca“ u izradi politika djelovanja i provedbi aktivnosti usmjerenih na ostvarenje dobrog upravljanja. Deklaracijom se ponovno naglašavaju odgovornosti Sekretarijata OSCE-a i OCEEA-e za pružanje podrške zainteresiranim državama članicama u pristupanju i implementaciji Konvencije UN-a protiv korupcije. Osim toga, OCEEA-i se povjerava novi mandat za „pružanje podrške zainteresiranim državama članicama u ispunjenju njihovih međunarodnih obaveza u oblasti povrata imovine“. Uz sve navedeno, Deklaracijom se jača mandat OSCE-a u oblasti pružanja podrške državama članicama u realizaciji relevantnih regionalnih i međunarodnih instrumenata za borbu protiv pranja novca i finansiranja terorizma i preporuka Udarne grupe za finansijske istrage.</p>
<p>Odluka br. 5/14 o prevenciji korupcije (Basel, 2014.)</p>	<p>Odlukom Ministarskog vijeća iz 2014. godine o prevenciji korupcije, države članice pozivaju se da se dodatno angažiraju na razvoju i provedbi propisa i politika rada usmjerenih na prevenciju korupcije; da formiraju, održavaju i jačaju sisteme kojima se sprečava sukob interesa u javnom sektoru; da omoguće učešće privatnog sektora, organizacija civilnog društva, medija i akademske zajednice u izradi nacionalnih strategija i politika rada usmjerenih na suzbijanje korupcije; da intenziviraju napore uložene u pojedinačnim državama u odgovarajuću zaštitu „zviždača“; da poduzmu potrebne korake u cilju uspostave ili jačanja adekvatnih sistema javnih nabavki, te da omoguće povrat nezakonito stečene imovine.</p>

36 Afganistan, Alžir, Australija, Egipat, Izrael, Japan, Jordan, Republika Koreja, Maroko, Tajland i Tunis.

37 Ministarsko vijeće OSCE-a, Odluka br.11/04 o borbi protiv korupcije MC.DEC/11/04.



Uvodna sesija prilikom otvaranja 21. sjednice Ministarskog vijeća OSCE-a, održane u Baselu u Švicarskoj, 4. decembra 2014. godine.

U okviru svoje strategije borbe protiv korupcije, OSCE je obaveze koje propisuje u oblasti korupcije i aktivnosti koje s tim u vezi provodi, stavio u širi kontekst. Osim toga, OSCE je u više navrata pozivao svoje države članice da ratificiraju i implementiraju postojeće međunarodne instrumente za borbu protiv korupcije. Od 1999. godine, OSCE je donio nekoliko strateških i političkih obaveza za svoje članice, koje su formalizirane u *Povelji o evropskoj sigurnosti (1999)*, *Strateškom dokumentu OSCE-a za ekonomsku i okolišnu dimenziju (2003)*, *Odluci Ministarskog vijeća o borbi protiv korupcije (2004)*, sveobuhvatnoj *Deklaraciji o jačanju dobrog upravljanja i borbi protiv korupcije, pranja novca i finansiranja terorizma (2012)*, i *Odluci ministarskog vijeća o prevenciji korupcije (2014)*.³⁸

Osim toga, dobro upravljanje u ekonomskoj i okolišnoj sferi i borba protiv korupcije bili su u fokusu političkog dijaloga tokom nekoliko prethodno održanih godišnjih ekonomsko – okolišnih foruma. Dobro upravljanje predstavlja osnov za poduzimanje konkretnih aktivnosti borbe protiv korupcije. Ured koordinatora OSCE-a za ekonomska i okolišna pitanja pri Sekretarijatu OSCE-a, objavljivanjem publikacija o dobrim primjerima iz prakse i organiziranjem skupova

sa ciljem jačanja kapaciteta, doprinosi afirmaciji dobrog upravljanja kao sredstva borbe protiv korupcije na regionalnom planu, dok istovjetne aktivnosti na nivou pojedinačnih država provode terenske misije OSCE-a. Sve se češće dešava da se pomoć, namijenjena provedbi mjera usmjerenih na prevenciju korupcije, povrat imovine i suzbijanje pranja novca i finansiranja terorizma, realizira kroz izradu studija o procjeni rizika na nacionalnom nivou, jačanje međunarodne saradnje i usavršavanje tehnika vođenja finansijske istrage.

Aktivnosti OSCE-a/OCEEA-e³⁹ obuhvataju:

- Promoviranje ratifikacije i pune implementacije relevantnih regionalnih i međunarodnih instrumenata i standarda borbe protiv korupcije, pranja novca i finansiranja terorizma, sa naglaskom na Konvenciju UN-a protiv korupcije i Preporuke Udarne grupe za finansijske istrage;
- Poticanje dijaloga i razmjene iskustava i dobrih primjera iz prakse na regionalnom/ nacionalnom nivou;
- Organiziranje regionalnih edukativnih aktivnosti u cilju osposobljavanja i jačanja kapaciteta, namijenjenih predstavnicima vlasti, privatnog sektora i civilnog društva;
- Pružanje pomoći i smjernica kreatorima politika rada i praktičarima, na temu pitanja dobrog upravljanja, kroz objavljivanje

³⁸ OSCE, Povelja o evropskoj sigurnosti (SUM.DOC/1/99), Istanbul, 19. novembar 1999.; Strateški dokument za ekonomsku i okolišnu dimenziju (MC.DOC/1/03), Maastricht, 2. decembar 2003.; Odluka Ministarskog vijeća br.11/04 o borbi protiv korupcije (MC.DEC/11/04), Sofija, 7. decembar 2004.; Deklaracija o jačanju dobrog upravljanja i borbi protiv korupcije, pranja novca i finansiranja terorizma (MC.DEC/2/12), Dublin, 7. decembar 2012.; Odluka Ministarskog vijeća br. 5/14 o prevenciji korupcije (MC.DEC/5/14), Basel, 5. decembar 2014. www.osce.org/

³⁹ Bilten OSCE-a/OCEEA-e o aktivnostima u oblasti ostvarenja dobrog upravljanja, 2012. <http://www.osce.org/eea/98374>

namjenskih publikacija, poput *Priručnika OSCE-a o borbi protiv korupcije i Priručnika OSCE-a o prikupljanju podataka u cilju provedbe procjene rizika od pranja novca i finansiranja terorizma na nacionalnom planu*.

1.2.2 Inicijative OECD-a

1.2.2.1 Izrada standarda

U okviru svog multidisciplinarnog pristupa borbi protiv korupcije, OECD također nastoji promovirati *integritet u javnoj upravi* kao temeljni element dobrog upravljanja. Zbog toga je Organizacija u tom području izradila principe, smjernice i praktične upute za utvrđivanje primjera dobre prakse u oblasti očuvanja integriteta, evidentiranja rizika od prevare ili korupcije i utvrđivanja kriterija za postizanje uspjeha. Taj rad zasnovan je na nizu preporuka upućenih državama članicama OECD-a, kako slijedi:

- *Principi etičkog ponašanja u javnoj upravi (1998);*⁴⁰
- *Smjernice za rješavanje sukoba interesa u državnoj službi (2003);*
- *Principi jačanja integriteta u javnim nabavkama (2008);*
- *Principi transparentnosti i integriteta u lobiranju (2010).*

Navedene preporuke od koristi su donosiocima politika rada i praktičarima u procesu promoviranja integriteta i izrade strategija za umanjene rizika od korupcije u posebno ugroženim područjima rada, kao što su područja u kojima postoji veza između javnog i privatnog sektora, poput javnih nabavki i javno-privatnih partnerstava.

Uz preporuke OECD-a, navedene u gornjem dijelu teksta, OECD u svakom od područja svog rada razvija sistemski analitički okvir, te radi pouzdane procjene implementacije, kao i komparativne studije zasnovane na primjerima iz više država. Time se stvaraju uvjeti za sistematski pristup cjelokupnom ciklusu donošenja odgovarajućih politika rada, od izrade, implementacije i procjene efikasnosti njihove primjene. Različita područja rada opisana su u nastavku teksta:

Standardi etičkog ponašanja i rješavanje sukoba interesa

U javnosti se sve češće javlja bojazan da bi integritet odluka institucija vlasti mogao biti

podređen privatnim interesima javnih zvaničnika. Djelotvornom politikom za suzbijanje sukoba interesa nastoje se utvrditi rizici, zabraniti neprihvatljivi oblici privatnog interesa, upoznati sve sudionike s okolnostima u kojima može doći do sukoba interesa, te uvesti djelotvorne procedure za rješavanje situacija u kojima je utvrđeno postojanje sukoba interesa. OECD je, 2003. godine, izradio Smjernice za rješavanje sukoba interesa u državnoj službi, kao i skup uputa za prevazilaženje sukoba interesa, kako bi donosiocima odluka ponudio praktične savjete i rješenja za savladavanje konkretnih situacija.

Mogućnost davanja izjave o postojanju sukoba interesa navodi se kao jedan od primjera. OECD svake dvije godine prikuplja komparativne podatke iz svojih država članica, u cilju promoviranja prakse izrade politika rada na osnovu raspoloživih dokaza. Navedeni podaci sadržani su u izvještaju o upravljanju politikama o sukobu interesa, koji Organizacija objavljuje pod naslovom: *Uprava na prvi pogled (Government at a Glance)*.

Javne nabavke

Javne nabavke predstavljaju područje rada javne uprave koje je u najvećoj mjeri izloženo riziku od prevare i korupcije, zbog svoje složenosti, obima finansijskih tokova koji u toj oblasti nastaju i tijesne interakcije između javnog i privatnog sektora. *Principi jačanja integriteta u javnim nabavkama* predstavljaju jedinstven instrument za otklanjanje rizika po integritet u cjelokupnom ciklusu javnih nabavki, od procjene potreba, od raspisivanja tendera, dodjele i realizacije ugovora i izvršenja plaćanja. Ovaj instrument počiva na četiri važna stuba: transparentnosti, vrijednosti dobivenoj za novac, otpornosti na prevare i korupciju i odgovornosti i kontroli. U okviru procesa izrade izvještaja pod naslovom *Uprava na prvi pogled*, vrši se prikupljanje komparativnih podataka o aspektima, kao što su: transparentnost u javnim nabavkama ili sistemi za otklanjanje slabosti. Osim navedenih aktivnosti, vrše se i analize na nivou pojedinačnih država, kako bi se tim državama pružila pomoć u reformi sistema nabavki u skladu sa principima OECD-a, i to na nivou vlade, kao i na nivou pojedinačnih sektora.

Zaštita „zvizdača“

Rizik od korupcije znatno je veći u sredinama u kojima ne postoji podrška ili zaštita u slučaju prijavljivanja nepravilnosti, posebno na radnom mjestu. Važnost zaštite „zvizdača“ ponovno je na globalnom planu naglasila Radna grupa za borbu protiv korupcije, koja djeluje u okviru Grupe

⁴⁰ Trenutno je u toku izrada nove preporuke OECD-e o integritetu u javnom sektoru. Njeno donošenje očekuje se tokom 2016. godine, kada bi nova preporuka mogla zamijeniti postojeću.

G20, koja je dala preporuku da lideri Grupe G20 primjenjuju *Vodeće principe* OECD-a za donošenje propisa o zaštiti „zviždača“ i slijede primjere sadržane u *Zbirci najboljih primjera iz prakse*,⁴¹ kao orijentir za donošenje i revidiranje pravila o zaštiti „zviždača“. OECD je objavio i brošuru pod naslovom: *Zaštita „zviždača“: poticanje prijavljivanja nepravilnosti*⁴² koja sadrži kontrolnu listu i smjernice za implementaciju sistema zaštite „zviždača“.

Otvorena vlada, lobiranje i finansiranje političkih aktivnosti

Politikama djelovanja o otvorenosti vlade promovira se transparentnost u radu vlasti i mogućnost uvida javnosti u njen rad. Takva vlast je dostupna svima, u bilo koje vrijeme, na bilo kojem mjestu, i spremna saslušati i prihvatiti nove ideje i zahtjeve. Ova nova paradigma, vladama daje priliku da razmisle o svojoj ulozi i promoviraju novu kulturu rada zasnovanu na transparentnosti, odgovornosti i integritetu u okviru koncepta koji se naziva Partnerstvo za otvorenu vlast (Više o ovoj temi u Poglavlju 1.2.8). OECD je izradio *Principe otvorenog i inkluzivnog procesa izrade politika rada*, kako bi pomogao vladama u promoviranju otvorenosti. Navedeni principi također pomažu vladama da ojačaju transparentnost i umanje rizik od korupcije u područjima rada koja su posebno podložna ovom problemu, kao što su lobiranje i finansiranje političkih aktivnosti. Kako bi donosiocima odluka pomogao u rješavanju problema uočenih u oblasti lobiranja, OECD je, 2010. godine, izradio dokument pod nazivom: *Principi ostvarenja transparentnosti i integriteta u lobiranju*.

1.2.2.2 Regionalne inicijative za borbu protiv korupcije

OECD je osnovao i niz regionalnih inicijativa za borbu protiv korupcije, uključujući tu i: *Antikorupcijsku mrežu za Istočnu Evropu i Centralnu Aziju*, *Antikorupcijsku inicijativu za regiju Azije i Pacifika* (osnovanu u saradnji s Azijskom razvojnom bankom) i *Program uprave*, koji su zajednički pokrenuli MENA i OECD.

*Antikorupcijska mreža za Istočnu Evropu i Centralnu Aziju (AKM)*⁴³ osnovana je 1998. godine kao regionalni forum za promoviranje antikorupcijskih reformi, razmjenu informacija,

razradu i primjenu najboljih primjera iz prakse i koordinaciju između donatora. AKM predstavlja regionalni program borbe protiv korupcije koji je pokrenula Radna grupa OECD-a zadužena za borbu protiv podmičivanja. Sekretarijat Mreže smješten je u prostorijama Odjela OECD-a za borbu protiv korupcije. Sve države Istočne Evrope i Centralne Azije imaju mogućnost učlanjenja u Mrežu. Države članice OECD-a u radu AKM učestvuju kao partneri ili donatori. Međunarodne i nevladine organizacije, kao i poslovna udruženja, također imaju mogućnost učlanjenja u Mrežu.

Istanbulski akcioni plan za borbu protiv korupcije (IAP) predstavlja subregionalni program međusobne recenzije između različitih država. Navedeni program pokrenut je 2003. godine, u okviru AKM-a. Cilj programa je pružiti podršku antikorupcijskim reformama u odabranim državama članicama AKM-a, kroz ocjenu stanja u državama i kontinuirano praćenje realizacije preporuka, kojima se promoviraju Konvencija UN-a protiv korupcije i ostali međunarodni standardi i najbolji primjeri iz prakse. U realizaciji Akcionog plana učestvuje sljedećih devet država: Armenija, Azerbejdžan, Gruzija, Kirgistan, Kazahstan, Mongolija, Tadžikistan, Ukrajina i Uzbekistan. Antikorupcijska mreža je, 2012. godine, zaključila drugi ciklus revizijskog pregleda država učesnica u realizaciji Akcionog plana, a 2015. godine završen je treći ciklus pregleda.⁴⁴ Po okončanju svakog od navedenih ciklusa, uočeno je da su države učesnice u pregledu realizirale preporuke proistekle iz prethodnog ciklusa. Posebna pažnja posvećena je vršenju procjene provedbe antikorupcijskih mjera. Četvrti ciklus pregleda, koji će obuhvatiti detaljnu analizu pojave korupcije u odabranim sektorima započeo će 2016. godine.

Izveštaji o realizaciji Antikorupcijskog akcionog plana počivaju na tri stuba i to: antikorupcijske politike i institucije, kriminalizacija korupcije i provedba zakona i prevencija korupcije (državna služba, upravno odlučivanje i transparentnost, javne nabavke, finansijska kontrola i revizija, politička korupcija, korupcija u pravosuđu i integritet u privatnom sektoru).

Osim navedenog, AKM također djeluje i u oblasti organiziranja tematskih studija i skupova namijenjenih stručnim savjetovanjima, u cilju razmjene iskustava i najboljih primjera iz prakse među praktičarima. AKM organizira

41 <http://www.oecd.org/g20/topics/anti-corruption/48972967.pdf>

42 <http://www.oecd.org/cleangovbiz/toolkit/50042935.pdf>

43 Za više informacija o državama i organizacijama članicama, posjetite: www.oecd.org/corruption/acn

44 Izveštaji su dostupni na stranici: <http://www.oecd.org/corruption/acn/istanbulactionplancountryreports.htm>

regionalne stručne seminare i analitičke studije, koje obuhvataju više država. Zahvaljujući svom angažmanu na realizaciji niza tematskih aktivnosti, Mreža je ukazala na brojna pitanja i time dovela do uvođenja praktičnih mjera, poput obaveze javnih zvaničnika da daju izjavu o imovinskom stanju, donošenja strategija i akcionih planova borbe protiv korupcije, osnivanja antikorupcijskih agencija, ostvarenja integriteta u pravosuđu, prevencije korupcije u javnom sektoru, kriminalizacije korupcije, pitanja odgovornosti pravnih osoba, zabrane podmičivanja javnih zvaničnika, te ostvarenja integriteta u poslovnim transakcijama.

Antikorupcijska inicijativa za regiju Azije i Pacifika,⁴⁵ koju su zajednički pokrenuli Azijska razvojna banka i OECD 1999. godine, obuhvata 31 državu i državno područje regije Azije i Pacifika. Članice Inicijative zajednički su izradile Antikorupcijski akcioni plan za regiju Azije i Pacifika, te zajednički rade i na njegovoj provedbi. Akcionim planom preciziraju se ciljevi i standardi djelotvornog suzbijanja korupcije u ekonomskoj, političkoj i društvenoj sferi država regije. U okviru Inicijative, državama članicama pruža se podrška primjenom tri mehanizma, i to: uspostave dijaloga u oblasti donošenja politika rada, analize politika rada i jačanja kapaciteta. Sastanci država članica Inicijative i publikacije objavljene u okviru Inicijative od pomoći su pri izradi programa tehničke pomoći brojnih organizacija, uključujući tu i UNODC.

Ostali regionalni programi OECD-a su: *Inicijativa za Bliski Istok i Sjevernu Afriku (Middle East and North Africa – MENA)*⁴⁶ i *Podrška unapređenju uprave i upravljanja (Support for Improvement in Governance and Management – SIGMA)*⁴⁷ – zajednička inicijativa EU i OECD-a u okviru koje se pretežno pruža pomoć državama Centralne i Istočne Evrope i regije Mediterana u oblasti jačanja institucija i izrade zakonskog okvira za reformu javne uprave.

U okviru navedene Inicijative vrše se ocjene ostvarenog napretka država kandidata i potencijalnih kandidata za članstvo u EU. Izvještaji su dostupni na internet stranici inicijative.⁴⁸ OECD vodi i regionalni dijalog u oblasti izrade politika rada sa državama Bliskog Istoka i Sjeverne Afrike

(MENA) o pitanjima koja se odnose na korupciju i integritet u javnom i privatnom sektoru, te javne nabavke. U okviru Partnerstva iz Dauvillea, osnovanog u vrijeme održavanja sastanka Grupe G8, u septembru 2012. godine u Casterti u Italiji, osnovana je i Mreža MENA-e i OECD-a o javnim nabavkama. Mreža se sastoji od visokih zvaničnika i praktičara u oblasti javnih nabavki iz država članica MENA-e i OECD-a, te iskusnih predstavnika međunarodnih organizacija. Cilj Mreže je razmjena dobrih primjera iz prakse i utvrđivanje potreba za podrškom u ovom području na osnovu ocjene sistema nabavki u državi, u kontekstu *Preporuke OECD-a o poboljšanju integriteta javnih nabavki*.

1.2.3 Razvojni program Ujedinjenih naroda

Razvojni program Ujedinjenih naroda (UNDP)⁴⁹ pruža podršku borbi protiv korupcije na međunarodnom planu “jer korupcija rezultira preusmjeravanjem resursa namijenjenih aktivnostima koje su od presudnog značaja za iskorjenjenje siromaštva i održiv razvoj, u svrhu ostvarenja privatnih interesa.”⁵⁰ U interesu ostvarenja svojih ciljeva u ovoj oblasti, UNDP, sa svojim nacionalnim partnerima, radi na jačanju otvorenosti, transparentnosti i odgovornosti u javnoj upravi i promoviranju efikasnih javnih institucija, spremnih da reaguju na zahtjeve i potrebe građana. Govoreći nešto konkretnije, UNDP pruža podršku vladama država u razvoju i država u tranziciji u ispunjenju obaveza koje imaju u oblasti borbe protiv korupcije, poput onih propisanih Konvencijom UN-a protiv korupcije i Partnerstvom za otvorenu vlast. UNDP također pruža podršku angažmanu NVO sektora i civilnog društva u oblasti praćenja korupcije i pozivanja javnih institucija na odgovornost. Osim toga, UNDP pruža podršku u uspostavi dijaloga i saradnje među zainteresiranim akterima u oblasti prevencije i suzbijanja korupcije. Pored toga, Organizacija pruža savjetodavnu pomoć agencijama za borbu protiv korupcije i drugim srodnim nacionalnim tijelima (poput ureda državnog revizora, ureda za javne nabavke, komisija za očuvanje integriteta, itd.) u provedbi mjera borbe protiv korupcije.

45 www.oecd.org/corruption/asiapacific

46 www.oecd.org/mena

47 <http://www.sigmaxweb.org/>

48 <http://www.sigmaxweb.org/publications/public-governance-assessment-reports.htm>

49 Ovo Poglavlje temelji se na informacijama prezentiranim na internet stranici UNDP – a: www.undp.org/content/undp/en/home/ourwork/democraticgovernance/focus_areas/focus_anti-corruption/

50 www.undp.org/content/undp/en/home/ourwork/democraticgovernance/focus_areas/focus_anti-corruption/how_we_work.html#2

Veći dio aktivnosti Organizacije provodi se kroz *Globalnu antikorupcijsku inicijativu (Global Anti-corruption Initiative - GAIN)* (2014.-2017.). Navedena Inicijativa predstavlja nastavak uspješnog djelovanja *Globalnog tematskog programa protiv korupcije za razvojnu efikasnost (PACDE)* (realiziranog od 2008. do 2013. godine), a bavi se jačanjem sistema, institucija i učešća građana u cilju boljeg upravljanja i raspodjele javnih resursa i usluga. Ova Inicijativa, zasnovana je na sljedećim strateškim mjerama:

1. Proširenje političkog i normativnog okvira za borbu protiv korupcije i njegova integracija u razvojne planove kroz integraciju borbe protiv korupcije u uslužnom sektoru i drugim sektorima (naprimjer, suzbijanje klimatskih promjena i eksploatacija različitih dobara);
2. Jačanje državnih/institucionalnih kapaciteta, u cilju prevencije i borbe protiv korupcije;
3. Promoviranje učešća građana i društvene odgovornosti kroz osnaživanje mladih i žena i učešće civilnog društva i medija;
4. Jačanje upravljanja zasnovanog na rezultatima i institucionalne efikasnosti, u interesu djelotvorne provedbe antikorupcijskih inicijativa i praćenja njihovih rezultata.⁵¹

U pogledu Konvencije UN-a protiv korupcije, UNDP tijesno surađuje s UNODC-om u pružanju podrške državama u analizi praznina uočenih između odredbi Konvencije UN-a protiv korupcije i postojećih zakonskih okvira u oblasti borbe protiv korupcije na nivou odabranih država. Navedena analiza može se smatrati prvim korakom u reformi sistema borbe protiv korupcije i jačanju implementacije antikorupcijskih mjera i mehanizama.⁵² UNDP je također pružio podršku izradi smjernica za samoprocjenu stepena u kojem je određena država implementirala UNCAC. Proces samoprocjene predstavlja dio analize stanja u državi u ovoj oblasti.

Zajedno sa Razvojnim fondom UN-a za žene (UNIFEM, sada dio organizacije UN žene), UNDP je, 2010. godine, objavio rad pod naslovom: *Korupcija, odgovornost i spolna pripadnost: razumijevanje poveznica*. Navedeni rad pokazuje da korupcija žene pogađa u većoj mjeri i na drugačiji način nego što je to slučaj sa muškarcima. U navedenom radu ističe se da se efekti borbe za

ostvarenje ravnopravnosti spolova i borbe protiv korupcije međusobno dopunjuju, te da su za dobro upravljanje podjednako važni.⁵³ UNDP i Komisija iz Huairoua, globalna koalicija lokalnih udruženja žena, zajednički su, 2012. godine, izradili studiju pod nazivom: *Izvan granica državnog aparata: Stajališta lokalnih udruženja žena o korupciji i borbi protiv korupcije*.⁵⁴

1.2.4 Međunarodna antikorupcijska akademija

Međunarodna antikorupcijska akademija (IACA),⁵⁵ od marta 2011. godine, djeluje kao međunarodna organizacija, a čini je 64 članica, od kojih su tri vladine organizacije. IACA je jedina globalna organizacija koja se isključivo bavi otklanjanjem teorijskih i praktičnih nedostataka uočenih u oblasti borbe protiv korupcije.

Mandat Akademije obuhvata promoviranje prevencije i borbe protiv korupcije kroz (1) obrazovanje i stručno osposobljavanje na temu borbe protiv korupcije, (2) istraživanje svih aspekata korupcije, (3) pružanje odgovarajućih oblika tehničke pomoći, i (4) stvaranje pretpostavki za međunarodnu saradnju i povezivanje.⁵⁶

Akademija svom radu pristupa na cjelovit i sveobuhvatan način, a njeni polaznici dolaze, kako iz privatnog, tako i iz javnog sektora. Pristup Akademije aktivnostima kojima se bavi predstavlja spoj niza različitih disciplina, a kao rezultat, Akademija svojim polaznicima pruža znanje i pomagala potrebna za uspješno objedinjavanje teorije i prakse, u cilju pronalaska održivih rješenja.

Različiti programi i edukativne radionice predstavljaju okosnicu aktivnosti Akademije. U ovom trenutku, aktivnosti Akademije obuhvataju sljedeće:

- Magistarski program na temu borbe protiv korupcije - prvi magistarski program ove vrste na svijetu, namijenjen zaposlenim profesionalcima;

51 UNDP, *Globalna antikorupcijska inicijativa (GAIN)*:2014.-2017., http://www.undp.org/content/dam/undp/library/Democratic%20Governance/Anti-corruption/globalanticorruption_final_web2.pdf

52 http://www.undp.org/content/undp/en/home/ourwork/democraticgovernance/focus_areas/focus_anti-corruption/how_we_work.html

53 <http://www.undp.org/content/dam/aplps/publication/en/publications/womens-empowerment/corruption-accountability-and-gender-understanding-the-connection/Corruption-accountability-and-gender.pdf>

54 <http://www.undp.org/content/dam/undp/library/Democratic%20Governance/Anti-corruption/Grassroots%20women%20and%20anti-corruption.pdf>

55 www.iaca.int

56 IACA, *Sporazum o osnivanju Međunarodne antikorupcijske akademije kao međunarodne organizacije*, 2010., član II (1), <http://www.iaca.int/about-us/agreement-and-external-resolutions>

- Međunarodna ljetna akademija o borbi protiv korupcije – godišnja ljetna škola koja nudi savremeni pristup teoriji i praksi borbe protiv korupcije;
- Kratkoročne edukativne aktivnosti i seminari koji se bave različitim aspektima korupcije;
- Edukativne aktivnosti i seminari, organizirani u saradnji sa drugim tijelima; i
- Namjenski edukativni programi, namijenjeni potrebama konkretnih organizacija, poduzeća ili grupa.

Akademija pruža prilike za istraživanje i služi kao svojevrsan antikorupcijski trust mozгова koji nastoji kreatorima politika rada i praktičarima staviti na raspolaganje odgovarajuća pomagala i smjernice od značaja za borbu protiv korupcije. Osim toga, Akademija stvara platformu za dijalog i povezivanje i promovira razmjenu iskustava i najboljih primjera iz prakse, čime stvara pretpostavke za saradnju između zainteresiranih strana iz različitih država.

IACA radi sa mnogobrojnim partnerskim organizacijama i daje praktičan doprinos i stručno znanje, prilikom organiziranja obuke na temu borbe protiv korupcije na međunarodnom planu.

1.2.5 Regionalna antikorupcijska inicijativa za Jugoistočnu Evropu

U kontekstu šireg okvira Pakta stabilnosti za Jugoistočnu Evropu, osnovanog 1999. godine, 2000. godine je osnovana i Regionalna antikorupcijska inicijativa (RAI), koja je prvobitno djelovala pod nazivom Antikorupcijska inicijativa Pakta stabilnosti. Cilj ovog okvira za koordinaciju bio je odgovoriti na pitanja koja se odnose na borbu protiv korupcije u devet država članica Pakta stabilnosti za Jugoistočnu Evropu.⁵⁷

Navedena Inicijativa na multidisciplinarni način djeluje u sljedećih pet oblasti rada: (i) usvajanje i provedba međunarodnih antikorupcijskih instrumenata, kao i implementacija regionalnih sporazuma; (ii) promoviranje metoda dobrog upravljanja i pouzdane javne uprave; (iii) jačanje nacionalne regulative i promoviranje vladavine prava; (iv) promoviranje transparentnosti i integriteta u sferi poslovanja; i (v) promoviranje aktivnog civilnog društva i podizanje nivoa svijesti javnosti. Konkretni aktivnosti prate realizaciju programskih ciljeva, koji su podijeljeni na konkretne programske zadatke.

⁵⁷ <http://www.rai-see.org/>

Od pokretanja Inicijative, 2000. godine, u Jugoistočnoj Evropi je došlo do primjetne promjene klime u oblasti saradnje u borbi protiv korupcije. Sve države regije postale su članice GRECO-a, a osim toga, neke od njih učestvuju i u radu mehanizma OECD-a za praćenje. Uz sve navedeno, veliki broj država Jugoistočne Evrope ratificirao je međunarodne antikorupcijske instrumente, poput Konvencije UN-a protiv korupcije. U mnogim državama Jugoistočne Evrope doneseni su planovi borbe protiv korupcije i uvedene konkretne institucionalne promjene, u cilju ostvarenja napretka u toj oblasti. Treba istaći i to da internet stranice država regije ukazuju na ostvarenje znatnog napretka u oblasti informiranja javnosti.⁵⁸ Spomenute internet stranice sadrže dragocjene informacije o aktivnostima državnih institucija u oblasti borbe protiv korupcije (strateški dokumenti, izvještaji i procjene međunarodnih organizacija, itd.), projektima, pa čak i novostima o najnovijim dešavanjima u oblasti borbe protiv korupcije i člancima iz regije, što građanima omogućava da se informiraju o najaktuelnijim dešavanjima u ovoj oblasti.

1.2.6 Inicijativa za povrat nezakonito stečene imovine

Inicijativa za povrat nezakonito stečene imovine (StAR)⁵⁹ rezultat je partnerstva između Svjetske banke i UNODC-a. Cilj Inicijative je pružiti podršku međunarodnim aktivnostima usmjerenim na ukidanje „utočišta“ za skrivanje finansijske dobiti ostvarene korupcijom. Kroz ovu Inicijativu ostvaruje se saradnja sa državama u razvoju i finansijskim centrima, u cilju sprečavanja pranja novca od dobiti ostvarene korupcijom, te stvaranja pretpostavki za sistematičan i pravovremen povrat nezakonito stečene imovine.

Ova Inicijativa, osnovana 2007. godine, predstavlja odgovor na poteškoće sa kojima su se suočile države prilikom pokušaja povrata nezakonito stečene imovine koju su korumpirani pojedinci premjestili u druge države. Države porijekla ukradene imovine, u najvećem broju slučajeva, nisu imale na snazi odgovarajuće zakone, mehanizme za ostvarenje saradnje ili stručno i tehničko znanje potrebno za uspješno lociranje, blokiranje, zapljenu i povrat ukradene imovine iz druge države. Kako bi povrat imovine bio

⁵⁸ Naprimjer: www.anticorruption-albania.org/ (Albanija), www.anticorruption-croatia.org/ (Hrvatska) ili <http://www.anticorruption-serbia.org/> (Srbija).

⁵⁹ Ovo Poglavlje temelji se na informacijama dostupnim na stranici: www.worldbank.org/finance/star_site/

uspješan, neophodno je organizirano učešće više aktera. Navedena zapažanja i iskustva dovela su do osnivanja Inicijative, koja počiva na sljedeća četiri ključna stuba:

- 1) *Oснаživanje*: StAR inicijativa pomaže državama da stvore zakonski okvir, te uspostave institucije i praksu potrebnu za povrat dobiti ostvarene korupcijom. Razmjenom znanja i informativnih materijala, te izvođenjem praktične obuke, Inicijativa pomaže predstavnicima država da steknu konkretna znanja i vještine, poput praćenja novca i tehnika za ostvarenje međunarodne saradnje. Inicijativa pruža podršku državama i kroz posredovanje u uspostavi kontakta između države iz koje ukradena imovina potječe i države u kojoj se ta imovina nalazi;
- 2) *Partnerstvo*: StAR inicijativa okuplja vlade, regulatorne organe, donatorske agencije, finansijske institucije i organizacije civilnog društva, kako iz država u razvoju, tako i iz finansijskih centara, te zagovara zajedničku odgovornost i poduzimanje aktivnosti u cilju odvraćanja, otkrivanja i povrata ukradene imovine;
- 3) *Inovacija*: StAR inicijativa izrađuje stručnu literaturu i tehnička uputstva, kojima se promovira upotreba najboljih primjera iz prakse u oblasti povrata dobiti ostvarene korupcijom;
- 4) *Međunarodni standardi*: StAR inicijativa zagovara jačanje i efikasnu provedbu Poglavlja V Konvencije UN-a protiv korupcije i drugih međunarodnih standarda, u cilju otkrivanja, odvraćanja i povrata dobiti ostvarene korupcijom. Radeći sa FATF-om, Konferencijom država članica Konvencije UN-a protiv korupcije, njenom Radnom grupom za povrat imovine i ostalim multinacionalnim tijelima, StAR inicijativa promovira kolektivni angažman na globalnom planu i potiče države da implementiraju standarde koje su prihvatile.

U okviru StAR inicijative izrađen je veliki broj korisnih pomagala, uključujući tu i bazu podataka o predmetima korupcije,⁶⁰ Priručnik za povrat imovine, kao i brojne druge publikacije za praktičare.⁶¹

1.2.7 Međunarodni centar za povrat imovine

Međunarodni centar za povrat imovine (The International Centre for Asset Recovery - ICAR) je dio Instituta za upravljanje iz Basela, nezavisne neprofitne organizacije koja se bavi prevencijom korupcije, upravljanjem u javnom i privatnom sektoru, borbom protiv pranja novca i povratom ukradene imovine. Institut se nalazi u Švicarskoj.

ICAR⁶² se bavi jačanjem kapaciteta država u oblasti povrata ukradene imovine. Organizacija pruža pomoć državama širom svijeta u vođenju finansijskih istraga i praćenju sredstava, u postupanju po zahtjevima za uzajamnu pravnu pomoć, te uspostavi međunarodne saradnje u predmetima korupcije i pranja novca. Osim toga, ICAR organizira programe obuke na terenu, u cilju osposobljavanja istražitelja i tužilaca za analiziranje, istragu i procesuiranje složenih predmeta korupcije, finansijskog kriminala i pranja novca.

1.2.8 Partnerstvo za otvorenu vlast

Partnerstvo za otvorenu vlast (The Open Government Partnership - OGP),⁶³ osnovano je u septembru 2011. godine, kao multilateralna inicijativa koja za cilj ima osiguranje provedbe konkretnih obaveza vlada u oblasti promoviranja transparentnosti, osnaživanja građana, borbe protiv korupcije i iskorištavanja prednosti novih tehnologija u cilju jačanja uprave. Od početnih osam država članica Partnerstva (Brazil, Indonezija, Meksiko, Norveška, Filipini, Južnoafrička Republika, Velika Britanija i SAD), broj članica koje podržavaju realizaciju ciljeva Partnerstva narastao je na 65. Države članice prihvatile su obavezu donošenja akcionog plana u konsultaciji sa građanima, te nezavisnog izvještavanja o napretku u realizaciji tog plana.

Partnerstvo promovira viziju budućnosti u kojoj će vlade biti transparentnije u svom radu, odgovornije i spremnije reagirati na potrebe svojih građana, što bi trebalo dovesti do poboljšanja kvaliteta upravljanja i pružanja usluga građanima. Taj cilj, Partnerstvo će nastojati ostvariti kroz pružanje podrške „iskrenom dijalogu i saradnji između vlada i civilnog društva“. Partnerstvo također nastoji uvrstiti teška reformska pitanja u političku raspravu na najvišem nivou.

60 <http://star.worldbank.org/corruption-cases/?db=All>

61 http://star.worldbank.org/star/publications?keys=&sort_by=score&sort_order=DESC&items_per_page=10

62 www.baselgovernance.org/icar/

63 Informacije o Partnerstvu za otvorenu vlast utemeljene su na materijalima dostupnim na internet stranici Partnerstva: www.opengovpartnership.org/

U interesu ostvarenja stvarnih i korjenitih promjena, Partnerstvo je odredilo tri glavna zadatka koja treba ostvariti kako bi pomoglo vladama u ostvarenju njihovih obaveza u realizaciji neophodnih reformi, i to:⁶⁴

- 1) Održavanje visokog stepena spremnosti država članica Partnerstva na ostvarenje preuzetih obaveza;
- 2) Pružanje podrške reformskim procesima kroz pružanje tehničke pomoći i podrške;
- 3) Stvaranje pretpostavki unutar Partnerstva za angažman različitih grupa građana i organizacija civilnog društva.

Osim toga, nezavisni mehanizam izvještavanja, koji djeluje u okviru Partnerstva, ima za cilj osigurati odgovornost država za ostvarenje napretka prema ispunjenju obaveza prema Partnerstvu. Navedeni mehanizam omogućava svim akterima da prate napredak koji pojedine države ostvaruju u izradi i provedbi akcionih planova i primjeni principa otvorene vlasti. Cilj izvještaja je da potaknu dijalog između vlasti i građana i promoviraju odgovornost vlasti prema građanima. U pripremi za Samit Partnerstva, u oktobru 2013. godine u Londonu, pripremljeni su prvi izvještaji o napretku, koji su obuhvatili osam država osnivača Partnerstva, a koji su dostupni na internet stranici Partnerstva, gdje građani mogu dati svoja mišljenja i komentare na zapažanja sadržana u izvještajima.

1.2.9 Udarina grupa za finansijske istrage

Udarina grupa za finansijske istrage (The Financial Action Task Force – FATF)⁶⁵ je kolektivno tijelo popunjeno predstavnicima vlada različitih država, osnovano na samitu Grupe G7, održanom 1989. godine, kao odgovor na prijetnju po finansijske institucije i bankarski sektor, nastalu na globalnom planu, kao posljedica pranja novca. Grupa je izradila međunarodne standarde za borbu protiv pranja novca, koje su priznali Međunarodni monetarni fond, Ujedinjeni narodi, OSCE, Svjetska banka i ministri finansija više od 130 država.

Preporuke FATF-a, izradene 1990. godine, a dopunjene 2012. godine, pružaju državama sveobuhvatan okvir za donošenje, realizaciju i usavršavanje mjera borbe protiv pranja novca i finansiranja terorističkih aktivnosti, kako na nivou pojedinačnih država, tako i na međunarodnom nivou. Dokument preporuka nosi naziv:

Međunarodni standardi za borbu protiv pranja novca i finansiranja i širenja terorizma: Preporuke FATF-a.

Članstvo FATF-a sastoji se od 34 države članice, dvije regionalne organizacije, dvije države članice u ulozi posmatrača (Malezija i Saudijska Arabija) i 25 međunarodnih organizacija u ulozi posmatrača, uključujući tu i OSCE. Osim toga, osam pridruženih članica, koje čine regionalna tijela osnovana po uzoru na FATF (FATF style regional bodies – FSRBs), omogućile su da se djelovanje FATF-a proširi na cijeli svijet.

Osim donošenja međunarodnih standarda za borbu protiv pranja novca i ostalih djela iz oblasti finansijskog kriminala, FATF, i regionalne grupe osnovane po uzoru na FATF, osmislili su i mehanizam za evaluaciju stepena provedbe standarda. Praksa FATF-a je da objavljuje listu koja ukazuje na države izložene visokom riziku od pranja novca ili države koje odbijaju saradnju. Zahvaljujući takvoj praksi, ostvaren je znatan napredak u radu sa državama na jačanju njihovih mehanizama i režima borbe protiv pranja novca, kako bi te države mogle biti izbrisane sa liste. Postupak tehničke evaluacije i izrade liste u velikoj je mjeri doprinio uspješnoj provedbi FATF-ovih neobavezujućih instrumenata.

FATF redovno objavljuje publikacije na temu najboljih primjera iz prakse, kao i smjernice. Uz podršku Grupe G20, 2011. godine, FATF je počeo organizirati sastanke i objavljevati materijale na temu *povezanosti između korupcije i pranja novca*. Nastojeći da izbjegne moguća preklapanja u pogledu uloge povjerene drugim tijelima za borbu protiv korupcije, FATF je okupio eksperte za borbu protiv pranja novca i borbu protiv korupcije i od njih zatražio da utvrde postojanje mogućih sinergijskih odnosa između dvije oblasti rada. Mnoga zapažanja, proistekla iz dijaloga FATF-a s ekspertima za borbu protiv korupcije, sadržana su u publikaciji FATF-a iz oktobra 2013. godine, pod naslovom: *Najbolji primjeri iz prakse o primjeni preporuka FATF-a u borbi protiv korupcije*.⁶⁶

64 www.opengovpartnership.org/about/mission-and-goals

65 www.fatf-gafi.org/

66 www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/BPP-Use-of-FATF-Recs-Corruption.pdf

1.2.10 Neobavezujući instrumenti UN-a koji se djelimično ili u cijelosti bave pitanjem korupcije

A. Međunarodni kodeks ponašanja za javne zvaničnike

U skladu sa Rezolucijom Ekonomskog i socijalnog vijeća, br. 1996/8, usvojenom na preporuku Komisije za prevenciju kriminala i krivično pravosuđe, na Petoj sjednici, Generalna skupština UN-a usvojila je Međunarodni kodeks ponašanja za javne zvaničnike⁶⁷ i dala preporuku državama članicama da ga koriste u realizaciji aktivnosti borbe protiv korupcije. Skupština je tražila od generalnog sekretara da Međunarodni kodeks ponašanja distribuiraju svim državama i da ga uvrsti u Priručnik o praktičnim mjerama borbe protiv korupcije, koji će biti proširen i dopunjen u skladu sa Rezolucijom Vijeća, br. 1995/14. Skupština je također zatražila od generalnog sekretara da, uz konsultacije sa državama članicama i nadležnim tijelima, izradi plan provedbe Kodeksa i dostavi ga Komisiji na razmatranje u okviru njene šeste sjednice. Skupština je od generalnog sekretara zatražila i da nastavi prikupljati informacije, zakone i propise država, kao i odluke i druge relevantne dokumente nadležnih međunarodnih organizacija, koje se odnose na problem korupcije.

Međunarodni kodeks ponašanja za javne zvaničnike usvojen je kao dokument koji će državama članicama pomoći u realizaciji aktivnosti borbe protiv korupcije, kroz primjenu osnovnih preporuka koje bi nosioci javnih funkcija trebali primjenjivati u obavljanju svojih dužnosti. Kodeks ponašanja bavi se sljedećim aspektima: (a) opći principi koje bi trebali primjenjivati javni zvaničnici u obavljanju svojih dužnosti (lojalnost, integritet, efikasnost, djelotvornost, pravičnost i nepristrasnost); (b) sukob interesa i postupak izuzeća u slučaju sukoba interesa; (c) objelodanjivanje imovinskog stanja javnih zvaničnika, kao i, ukoliko je to moguće, objelodanjivanje imovinskog stanja njihovih supružnika i/ili članova uže porodice; (d) prihvatanje poklona ili drugih usluga; (e) postupanje sa povjerljivim informacijama; i (f) političke aktivnosti javnih zvaničnika, koje, prema odredbama Kodeksa, svojim obimom ne smiju narušiti povjerenje javnosti u nepristrasnost javnog zvaničnika u obavljanju njegove funkcije.

B. Deklaracija UN-a o zabrani korupcije i uzimanja i davanja mita u međunarodnim poslovnim transakcijama

Generalna skupština UN-a je, u decembru 1996. godine, usvojila Deklaraciju UN-a o zabrani korupcije i uzimanja i davanja mita u međunarodnim poslovnim transakcijama.⁶⁸ Tom prilikom, Generalna skupština zatražila je od Komisije za prevenciju kriminala i krivično pravosuđe da ispita načine za daljnje unapređenje provedbe Rezolucije i Deklaracije, u interesu kriminaliziranja korupcije i podmićivanja u međunarodnim poslovnim transakcijama (Stav 4. Rezolucije) i redovnog praćenja pojave korupcije i podmićivanja u međunarodnim poslovnim transakcijama, između ostalog, i kroz analizu obavezujućih međunarodnih instrumenata, bez sprečavanja, ograničavanja ili odgađanja realizacije odgovarajućih aktivnosti na tom planu, na međunarodnom, regionalnom ili nacionalnom nivou.

Deklaracija UN-a o zabrani korupcije i uzimanja i davanja mita u međunarodnim poslovnim transakcijama obuhvata niz mjera koje bi svaka država mogla realizirati na nacionalnom nivou, u skladu sa vlastitim ustavom, temeljnim pravnim principima, nacionalnim zakonima i procedurama, u borbi protiv korupcije i uzimanja i davanja mita u međunarodnim poslovnim transakcijama. Deklaracija se bavi problemom podmićivanja međunarodnih javnih službenika i sadrži različite odredbe koje za cilj imaju borbu protiv ove pojave, uključujući tu i odredbe o kriminalizaciji takve prakse, kao i o uskraćivanju prava na umanjenje poreza na ime mita koje je platila bilo koja privatna ili javna korporacija ili pojedinac iz određene države bilo kojem javnom službeniku ili izabranom predstavniku druge države.

Osim toga, države članice obavezale su se na izradu i provedbu računovodstvenih standarda i prakse kojima se poboljšava transparentnost međunarodnih poslovnih transakcija; izradu ili poticaj u izradi kodeksa poslovnog ponašanja, standarda ili prakse kojima se zabranjuje korupcija, podmićivanje i drugi slični nezakoniti oblici postupanja u međunarodnim poslovnim transakcijama; razmatranje uvođenja kaznenih odredaba za sankcioniranje nezakonitog bogaćenja javnih službenika ili izabranih predstavnika

⁶⁷ Ujedinjeni narodi, Rezolucija Generalne skupštine 51/59, *Aktivnosti u borbi protiv korupcije*, 12. decembar 1996. godine, Aneks. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan010930.pdf>

⁶⁸ Ujedinjeni narodi, Rezolucija Generalne skupštine 51/191, *Deklaracija UN-a o zabrani korupcije i uzimanja i davanja mita u međunarodnim poslovnim transakcijama*, 16. decembar 1996. godine, Aneks. <http://www.un.org/documents/ga/res/51/a51r191.htm>

i poduzimanje mjera kojima se osigurava da odredbe o povjerljivosti bankarskog poslovanja neće ograničiti ili onemogućiti provedbu istražnih i drugih krivičnih postupaka u vezi sa korupcijom, podmićivanjem ili drugim sličnim nezakonitim oblicima postupanja u međunarodnim poslovnim transakcijama.

Konačno, države članice obavezale su se na saradnju i međusobno pružanje najveće moguće pomoći u vezi sa vođenjem istražnih i ostalih krivičnih postupaka koji se odnose na korupciju i podmićivanje u međunarodnim poslovnim transakcijama, uključujući tu i razmjenu informacija i dokumenata.

Deklaracija je odigrala izrazito važnu ulogu u donošenju zakona i propisa kojima se zabranjuje podmićivanje u međunarodnim transakcijama, čime su stvorene pretpostavke za donošenje Konvencije OECD-a o borbi protiv podmićivanja međunarodnih javnih zvaničnika u međunarodnim poslovnim transakcijama.⁶⁹

C. Deklaracija UN-a o utjecaju kriminala na javnu sigurnost

Na preporuku Komisije, na njenoj petoj sjednici, Generalna skupština usvojila je Deklaraciju UN-a o utjecaju kriminala na javnu sigurnost.⁷⁰ U skladu s odredbama ove Deklaracije, države članice obavezale su se, između ostalog, da će raditi u interesu zaštite sigurnosti i dobrobiti svih njihovih građana, poduzimanjem efikasnih mjera na nacionalnom nivou, u borbi protiv teških krivičnih djela transnacionalnog karaktera, te u toj sferi pružati pomoć i raditi na promoviranju bilateralne, regionalne, multilateralne i globalne saradnje policijskih organa. Osim toga, države članice saglasile su se i da će se boriti protiv korupcije i podmićivanja i ograničiti mogućnosti za ostvarenje takvih aktivnosti kroz provedbu odgovarajućih zakona, kojima se zabranjuju te aktivnosti, te da će, u tu svrhu, razmotriti donošenje mjera za koordinirano ostvarenje međunarodne saradnje, u cilju onemogućavanja prakse korupcije, i steći odgovarajuća tehnička znanja, potrebna za prevenciju i kontrolu korupcije (član 10.).

D. Bangalorški principi⁷¹

Bangalorškim principima sudijskog ponašanja utvrđuje se šest temeljnih vrijednosti nosilaca pravosudnih funkcija. Svrha Principa je da utvrde standarde etičkog ponašanja sudija. Principi su osmišljeni u namjeri davanja smjernica sudijama i stvaranja okvira za reguliranje sudijskog ponašanja. Temeljna pretpostavka ovih Principa je da sudije, za svoje ponašanje, odgovaraju nadležnim institucijama, osnovanim u svrhu provedbe standarda u radu pravosuđa, koje su nezavisne i nepristrasne u svom radu. Na inicijativu Centra UN-a za sprečavanje međunarodnog kriminala (United Nations Centre for International Crime Prevention - UNCICP), u februaru 2001. godine, u gradu Bangaloreu u Indiji, reprezentativna grupa predsjednika vrhovnih sudova, uz konsultacije s iskusnim sudijama iz preko 75 država svijeta, donijela je ove Principe. Principi su usvojeni u novembru 2002. godine, na sastanku predsjednika vrhovnih sudova iz svih geografskih područja, održanom u Haagu, kojem su također prisustvovali i sudije Međunarodnog suda pravde. *Bangalorški principi* prezentirani su, u aprilu 2003. godine, Komisiji UN-a za ljudska prava i Specijalnom izvjestiocu UN-a za nezavisnost sudija i advokata. Rezolucijom, koja je usvojena jednoglasno, Komisija je uputila državama članicama, nadležnim organima UN-a i vladinim i nevladinim organizacijama ove Principe na razmatranje. ECOSOC je, 2006. godine, dao svoju saglasnost sa *Bangalorškim principima sudijskog ponašanja*,⁷² istakavši da oni predstavljaju "daljnji napredak", te da, kao takvi, "predstavljaju dopunu *Osnovnih načela nezavisnosti nosilaca pravosudnih funkcija*". Istom rezolucijom, ECOSOC je pozvao države članice da, u skladu sa njihovim pravnim sistemima, potaknu pravosudne institucije da razmotre Bangalorške principe sudijskog ponašanja prilikom izmjena postojećih i donošenja novih pravila u vezi sa profesionalnim i etičkim ponašanjem nosilaca pravosudnih funkcija.

Odabrana literatura

69 Usvojena 17. decembra 1997. godine, a na snazi od 15. februara 1999. godine.

70 Ujedinjeni narodi, Rezolucija Generalne skupštine, br. 51/60, *Deklaracija UN-a o utjecaju kriminala na javnu sigurnost*, 12. decembar 1996., Aneks. <http://www.un.org/documents/ga/res/51/ares51-60.htm>

71 Ujedinjeni narodi, Rezolucija Generalne skupštine, br. 51/60, *Deklaracija UN-a o utjecaju kriminala na javnu sigurnost*, 12. decembar 1996., Aneks. <http://www.un.org/documents/ga/res/51/ares51-60.htm>

72 Tekst se temelji na odredbama člana 11. *Konvencije UN-a protiv korupcije: Vodič za implementaciju i okvir za evaluaciju*, str. 6, 2015. http://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2014/Implementation_Guide_and_Evaluative_Framework_for_Article_11_-_English.pdf

1. Organizacija za ekonomsku saradnju u regiji Azije i Pacifika (APEC), *Obaveze iz Santiaga o borbi protiv korupcije i ostvarenju transparentnosti*, 2004. godine [pdf]. http://www.apec.org/~media/Files/Groups/ACT/04_amm_032rev1.pdf
2. Vijeće Evrope, *Krivično-pravna konvencija o korupciji*, 1999. godine, i ostali srodni akti [internet stranica] <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/html/173.htm>
3. Vijeće Evrope, *Gradansko-pravna konvencija o korupciji* i ostali srodni akti, 1999. godine [internet stranica] <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/html/174.htm>
4. Evropska unija, *Konvencija o zaštiti finansijskih interesa Evropskih zajednica*, 1995. godine, i srodni akti [internet stranica] http://europa.eu/legislation_summaries/fight_against_fraud/protecting_european_community_financial_interests/l33019_en.htm
5. Evropska unija, *Konvencija o borbi protiv korupcije u kojoj sudjeluju službenici Evropskih zajednica ili službenici država članica Evropske unije*, 1997. godine, [internet stranica] [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:41997A0625\(01\):EN:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:41997A0625(01):EN:HTML)
6. Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD), *Konvencija o borbi protiv podmićivanja stranih javnih zvaničnika* u međunarodnim poslovnim transakcijama i srodni akti, 2011. godine [pdf] http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/ConvCombatBribery_ENG.pdf
7. Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD), *Preporuke za jačanje integriteta u javnom sektoru* [internet stranica] <http://www.oecd.org/gov/ethics/oecdlegalinstrumentsoncorruptionprevention.htm>
8. Organizacija za sigurnost i saradnju u Evropi (OSCE), *Odluka Ministarskog vijeća, broj: 11/04, o borbi protiv korupcije*, 2004. godine [pdf] <http://www.osce.org/mc/23047?download=true>
9. Organizacija za sigurnost i saradnju u Evropi (OSCE), *Deklaracija o jačanju dobrog upravljanja i borbi protiv korupcije, pranja novca i finansiranja terorizma (MC.DOC/2/12)*, 2012. godine [internet stranica] <http://www.osce.org/cio/97968>
10. Organizacija za sigurnost i saradnju u Evropi (OSCE), *Odluka Ministarskog vijeća, broj: 5/14 o prevenciji korupcije*, 2014. godine [pdf] <https://www.osce.org/cio/130411?download=true>
11. Ujedinjeni narodi, Rezolucija Generalne skupštine 51/69 *Međunarodni kodeks ponašanja za javne zvaničnike* [internet stranica] <http://www.un.org/documents/ga/res/51/a51r059.htm>
12. Ujedinjeni narodi, Rezolucija Generalne skupštine 51/191 *Deklaracija Ujedinjenih naroda protiv korupcije i podmićivanja u međunarodnim poslovnim transakcijama*, 1996. [internet stranica] <http://www.un.org/documents/ga/res/51/a51r191.htm>
13. Ujedinjeni narodi, Rezolucija ECOSOC-a 2006/23, *Bangalorski principi sudijskog ponašanja*, 2006. godine [pdf] http://www.unodc.org/pdf/corruption/corruption_judicial_res_e.pdf
14. Razvojni program Ujedinjenih naroda (UNDP), *(Globalna antikorupcijska inicijativa) (GAIN) (2014.-2017.)*, 2014. godine [pdf] http://www.undp.org/content/dam/undp/library/Democratic%20Governance/Anti-corruption/globalanticorruption_final_web2.pdf
15. Ured UN-a za droge i kriminal (UNODC), *Konvencija UN-a protiv korupcije* (tekst Konvencije), 2003. godine [internet stranica] <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/>
16. Ured UN-a za droge i kriminal (UNODC), *Zvanični registar pregovora o razradi Konvencije UN-a protiv korupcije*, 2010. godine [pdf] http://www.unrol.org/files/UNCAC_Travaux_Preparatoires_E.pdf

POGLAVLJE 2

Strategije borbe protiv korupcije

SADRŽAJ

2.1	Međunarodni standardi	34
2.2	Dobro upravljanje kao sredstvo za prevenciju korupcije: 'sistem nacionalnog integriteta'	36
2.3	Izrada strategije borbe protiv korupcije	38
2.4	Mjerenje i praćenje uspješnosti strategije borbe protiv korupcije	40
2.5	Uvjeti za uspješnu provedbu politika borbe protiv korupcije	42
2.5.1	Društveno politički faktori	42
2.5.2	Širi okvir javne uprave	43
2.6	Zaključci	44
	Odabrana literatura	45
<i>Polje 2.1</i>	<i>Strategija i akcioni plan borbe protiv korupcije u Srbiji</i>	38
<i>Polje 2.2</i>	<i>Nacionalna strategija borbe protiv korupcije u Rumuniji</i>	39
<i>Tabela 2.1</i>	<i>Pravila i prakse pojedinačnih stubova društva</i>	36
<i>Tabela 2.2</i>	<i>Uloge različitih aktera u borbi protiv korupcije</i>	37

POGLAVLJE 2

Strategije borbe protiv korupcije

Antikorupcijske strategije i akcioni planovi postali su uobičajena sredstva u borbi protiv korupcije, posebno u državama u kojima je korupcija prisutna u većoj mjeri. Dokumenti ove vrste manje su rasprostranjeni u državama u kojima je korupcija manje prisutna i gdje postojeći mehanizmi i institucije djeluju u oblasti prevencije i suzbijanja korupcije.

Svrha nacionalne antikorupcijske strategije je da jasno utvrdi način na koji će se vlasti boriti protiv korupcije kroz izgradnju snažnog sistema integriteta koji obuhvata i javni i privatni sektor u državi. Uz strategiju, obično se radi i akcioni plan, u kojem se navode konkretne mjere implementacije, određuju odgovorne osobe, zacrtavaju vremenski rokovi i precizira mehanizam za praćenje implementacije.¹

Za uspješnu realizaciju bilo koje antikorupcijske strategije i akcionog plana, neophodno je učešće široke koalicije ključnih partnera u postupku njihove izrade. Strategija bi trebala biti utemeljena na detaljno ispitanim i pouzdanim informacijama o područjima koja su posebno podložna korupciji, te uzeti u obzir pitanja lokalnog konteksta i raspoloživih resursa. Uz sve navedeno, za njenu djelotvornu implementaciju nužno je i postojanje snažne političke volje i trajnog opredjeljenja.

U cilju djelotvornije i konkretnije provedbe, te stvaranja osjećaja uključenosti u proces, u nekim državama, svako ministarstvo i tijelo javne uprave zaduženo je za izradu vlastite pod-strategije ili akcionog plana, na osnovu konkretnih potreba tog tijela. Može se steći dojam da sveobuhvatna i koordinirana strategija ima veće izgleda za uspješnu provedbu od usko precizirane strategije. Međutim, ponekad je takav precizan pristup bolje rješenje, iako za rješavanje problema korupcije ne postoje jednostavna rješenja ili modeli. Svaka država mora odabrati pristup koji najbolje odgovara njenim potrebama.

U ovom Poglavlju nastojat ćemo odgovoriti na pitanje na koji način izgradnja snažnih sistema integriteta može doprinijeti borbi protiv korupcije. Također će biti riječi o ključnim elementima antikorupcijske strategije i važnosti uvođenja mehanizama za praćenje i evaluaciju, u cilju procjene efikasnosti politika rada i utjecaja ostvarenog poduzimanjem konkretnih mjera.

2.1. Međunarodni standardi

Međunarodni i regionalni antikorupcijski okviri i aktivnosti međunarodnih organizacija i stranih donatorskih agencija, potakli su vlade svijeta, kao i vlade država članica OSCE-a na izradu i provedbu antikorupcijskih strategija. Iako se u Konvenciji UN-a protiv korupcije antikorupcijske strategije ne spominju eksplicitno, u članu 5. navodi se sljedeće: „Svaka država članica će [...] izraditi i realizirati nove ili nastaviti realizirati postojeće koordinirane politike borbe protiv korupcije[...].” Iako države mogu realizirati djelotvorne politike rada u svrhu prevencije korupcije bez postojanja strateškog dokumenta u toj oblasti, ovim odredbama sugerira se potreba za donošenjem sveobuhvatnog okvira borbe protiv korupcije, ukoliko takav okvir u datoj državi već ne postoji. Sveobuhvatni okvir često podrazumijeva izradu i provedbu sveobuhvatne antikorupcijske strategije i iz nje proisteklih akcionih planova.² Osim toga, stvaranjem sveobuhvatnog okvira, nameće se potreba da država detaljno sagleda i analizira postojeće institucionalne, zakonske i proceduralne odredbe, kako bi ustanovila da li ih je potrebno mijenjati ili dopunjavati, kako bi njima eksplicitno bila propisana obaveza pružanja podrške realizaciji antikorupcijske strategije.

Odredbama Strateškog dokumenta iz Maastrichta za ekonomsku i okolišnu dimenziju, još 2003. godine, države članice OSCE-a iskazale su političku podršku donošenju sveobuhvatne

¹ OECD, Istanbulski akcioni plan za borbu protiv korupcije: Napredak i izazovi Antikorupcijska mreža za Istočnu Evropu i Centralnu Aziju, 2008., str. 19.

² UNODC, Tehnički vodič za provedbu Konvencije UN-a protiv korupcije 2009., str. 3.

i dugoročne antikorupcijske strategije, koja je dodatno potvrđena naknadnom odlukom Ministarskog vijeća o borbi protiv korupcije, donesenom 2004. godine. U Deklaraciji Ministarskog vijeća o dobroj upravi, donesenoj na zasjedanju Ministarskog vijeća 2012. godine u Dublinu, države članice ponovno su naglasile da je za dobro upravljanje uopće, i uspješan ishod borbe protiv korupcije, važno postojanje dugoročnog i sveobuhvatnog pristupa rješavanju ovog problema, kao i postojanje snažnih institucija. Na osnovu mandata koji je proistekao

borbe protiv korupcije, nakon što je OECD usvojio Istanbulski akcioni plan za borbu protiv korupcije kao subregionalni program recenzijskog pregleda, u okviru rada Antikorupcijske mreže za Istočnu Evropu i Centralnu Aziju. Sve države potpisnice Akcionog plana izradile su veoma sveobuhvatne strategije i planove borbe protiv korupcije, dok su, u nekoliko država, usvojeni i realizirani strateški i implementacijski dokumenti druge i treće generacije.⁴

Konvencija UN-a protiv korupcije

Član 5. Politika i praksa sprečavanja korupcije

1. Svaka država članica, u skladu s osnovnim načelima svog pravnog sistema, razrađuje i primjenjuje ili održava djelotvornu, koordiniranu politiku sprečavanja korupcije, kojom se unapređuje učešće društva i odražavaju načela vladavine prava, dobrog upravljanja javnim poslovima i javnom imovinom, integritet, transparentnost i odgovornost.
2. Svaka država članica nastojat će ustanoviti i unaprijediti uspješnu praksu usmjerenu na sprečavanje korupcije.

3. Svaka država članica nastojat će povremeno ocijeniti odgovarajuće pravne instrumente i administrativne mjere, s ciljem utvrđivanja njihove adekvatnosti za sprečavanje i borbu protiv korupcije. [...]
4. Države članice, prema potrebi, i u skladu s osnovnim načelima svog pravnog sistema, saraduju međusobno i sa relevantnim međunarodnim i regionalnim organizacijama na unapređenju i razradi mjera spomenutih u ovom članu. Ta saradnja može obuhvatiti učešće u međunarodnim programima i projektima usmjerenim na sprečavanje korupcije.

Izvor: www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/

iz navedenih dokumenata, OSCE je dugi niz godina promovirao i pružao podršku realizaciji aktivnosti u ovoj oblasti.

Vijeće Evrope također je dalo doprinos realizaciji različitih aktivnosti u ovoj oblasti. U dokumentu pod nazivom: Dvadeset vodećih principa u borbi protiv korupcije (koji je donesen 1997. godine), države članice se, između ostalog, pozivaju na poduzimanje „djelotvornih mjera za prevenciju korupcije“ (Princip 1).³ Kada je Grupa država u borbi protiv korupcije (GRECO) realizirala svoj Prvi evaluacijski ciklus (2000. – 2002. godine) na temu principa iz Rezolucije koji se odnose na domaće institucionalne kapacitete za sprečavanje, istraživanje, krivično gonjenje i vođenje sudskog postupka u predmetima krivičnih djela korupcije (principi 3, 6 i 7), situacija uočena u određenim državama opredijelila je GRECO da preporuča usvajanje strategija i akcionih planova, u cilju ostvarenja niza potrebnih promjena u sferi rada institucija, međuagencijske saradnje, metoda rada, izrade preventivnih mjera i drugim srodnim oblastima na organiziran i djelotvoran način. U regiji OSCE-a, 2003. godine, poduzeti su daljnji konkretni koraci u vezi sa politikama rada u oblasti



Angel Gurría, generalni sekretar OECD-a, prilikom objave Izvješaja OECD-a o podmičivanju stranih vaničnika. Sjedište OECD-a, Pariz, 2. decembar 2014. godine

³ Vijeće Evrope, Komitet ministara, *Rezolucija (97)24 o dvadeset vodećih principa u borbi protiv korupcije, 1997.*, http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Resolution%2897%2924_EN.pdf

⁴ OECD, *Istanbulski akcioni plan za borbu protiv korupcije: Napredak i izazovi*, za Istočnu Evropu i Centralnu Aziju, 2008., str. 19.; OECD, *Antikorupcijske reforme u Istočnoj Evropi i Centralnoj Aziji. Napredak i izazovi, 2009.-2013.*, 2013., str. 27.; OECD, *Antikorupcijske reforme u Uzbekistanu*, 3. Ciklus praćenja provedbe Istanbulskog akcionog plana za borbu protiv korupcije, 2015.

2.2 Dobro upravljanje kao sredstvo za prevenciju korupcije: 'sistem nacionalnog integriteta'

Općeprihvaćena je ideja da moderna vladavina zahtijeva integritet, odgovornost i vladavinu prava. Bez svega toga, niti jedan sistem ne može funkcionirati na način kojim se promovira zaštita i ostvarenje interesa građana.

isključivo na mjerama usmjerenim na hapšenje i kažnjavanje korumpiranih pojedinaca. Navedene mjere moraju odražavati širi cilj stvaranja okruženja u kojem se njeguje i jača integritet kao standard obavljanja javnih poslova. Nekoliko organizacija, koje djeluju u području prevencije korupcije, uključujući tu i međunarodnu organizaciju Transparency International (TI), izradile su takve okvire.

U svom pristupu, Transparency International zalaže se za višeslojni, cjeloviti pristup borbi

Tabela 2.1 Pravila i prakse pojedinačnih stubova društva

Stub društva	TEMELJNA PRAVILA I PRAKSE
Izvršna vlast	Pravila o sukobu interesa
Zakonodavna vlast/parlament	Pravedni i fer izbori
Parlamentarna komisija za javne finansije	Ovlasti za pokretanje postupka protiv visoko pozicioniranih zvaničnika
Ured glavnog revizora	Javno izvještavanje
Državna služba	Etički kodeks za državne službenike
Pravosuđe	Nezavisnost
Mediji	Pristup informacijama
Građansko društvo	Sloboda govora
Institucija ombudsmena	Upravljanje evidencijom
Agencije za borbu protiv korupcije/praćenje pojave korupcije	Usvajanje provedivih zakona i njihova dosljedna primjena
Privatni sektor	Politike o konkurenciji, uključujući pravila o učešću u javnim nabavkama
Međunarodna zajednica	Djelotvorno pružanje uzajamne pravne pomoći

Izvor: Prilagodeno iz rada J. Popea, *Suočavanje sa korupcijom: elementi sistema nacionalnog integriteta*, Transparency International, 2000., str. 37.

Korupcija, zloupotreba položaja, nepotizam i kronizam mogu ozbiljno ugroziti sistem vladavine. Prema tome, važno je razviti sveobuhvatan pravni, institucionalni i kulturološki okvir, uključujući tu i strategije borbe protiv korupcije, kojim će se promovirati dobroupravljanje i integritet i spriječiti i suzbiti zabranjeni oblici ponašanja koji vode u korupciju.⁵ Takav okvir ne može se temeljiti

protiv korupcije, kroz uspostavu tzv. sistema nacionalnog integriteta. Takav sistem predstavlja ukupni zbir institucija i praksi u određenoj državi čijim se djelovanjem stvaraju pretpostavke za ostvarenje integriteta i poštenja u radu institucija vlasti i privatnog sektora.⁶

Koncept sistema nacionalnog integriteta detaljno je obrađen u prvom izdanju dokumenta koji sada nosi naslov: *Suočavanje sa korupcijom: elementi sistema nacionalnog integriteta*, koji je objavio Transparency International.⁷ Koncept utemeljen na publikaciji Jeremija Popea, u izdanju

⁵ U okviru nekih od novijih pristupa borbi protiv korupcije – s posebnim naglaskom na procjenu razmjera korupcije i rizika od korupcije – preporučuje se da se pažnja usmjeri ne samo na korupciju u užem smislu, već i na nesavjesno ponašanje u širem smislu. Navodimo primjer tehničke publikacije, objavljene u sastavu projekta VE/EU u oblasti borbe protiv korupcije u Albaniji, p od n aslovo m: *Vodič za primjenu metodologije procjene rizika od korupcije*, 2010., str. 4., u kojoj se navodi preporuka da se pažnja usmjeri na: "prakse koje se primjenjuju u okviru institucije, a koje umanjuju sposobnost te institucije da vrši svoju javnu funkciju na nepristrasan i odgovoran način" [http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/corruption/projects/Albania/Technical%20Papers/ PA](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/corruption/projects/Albania/Technical%20Papers/PA)

⁶ Vidi rad autora: Pope, J., *Suočavanje sa korupcijom: elementi sistema nacionalnog integriteta*, 2000., Transparency International. <http://archive.transparency.org/publications/publications/sourcebook2000>

⁷ Ibid.

Transparency Internationala, sažet je u nastavku teksta.

Za ostvarenje integriteta državne službe potrebno je mnogo više od pukog odsustva korupcije. Ocijenjeno je da integritet predstavlja centralni element dobrog upravljanja, te, kako se u tekstu navodi: „uvjet za ostvarenje zakonitosti i povjerenja u sve druge aktivnosti vlade, ali i uvjet za ostvarenje njihove djelotvornosti“.⁸ Pojam 'integritet' odnosi se na primjenu općeprihvaćenih vrijednosti i normi u svakodnevnoj praksi. Dok se integritet pojedinca odnosi na etičko ponašanje i kvalitete koji državnom službeniku omogućavaju da ostvari mandat organizacije postupanjem u skladu sa standardima, pravilima i propisanim procedurama, opći koncept integriteta odnosi se na nivo cjelokupne organizacije. Integritet institucije može se poistovjetiti sa djelotvornom uspostavom procedura kojima se omogućava, promovira i osigurava ispravno i savjesno

ponašanje rukovodilaca i zaposlenih. Prema tome, organizacijski integritet odnosi se na pravila, propise, politike rada i procedure, koje donose, i u praksi provode javne institucije, u obavljanju različitih poslova iz svog djelokruga rada, uključujući tu i kadrovske poslove (zapošljavanje i napredovanje u službi), raspodjelu dužnosti, pružanje usluga, nabavke, praćenje i reviziju, nadzor i ostvarenje standarda transparentnosti.

Promoviranje integriteta, kako na organizacijskom, tako i na individualnom nivou, ključna je komponenta sveobuhvatne strategije sprečavanja i suzbijanja korupcije u javnom sektoru. Odgovornost javne uprave i povjerenje građana u nju temeljne su pretpostavke za prevenciju korupcije. Izrada konkretnih standarda u oblastima poput zapošljavanja i nabavki doprinjet će savjesnom i odgovornom djelovanju, te istovremeno umanjiti rizik od neprimjerenog ili nepoštenog ponašanja.

Tabela 2.2 Uloge različitih aktera u borbi protiv korupcije

AKTERI	ANTIKORUPCIJSKI INSTRUMENT	GLAVNI CILJ
Društvo u cjelini	Izbori, učešće građana	Postizanje integriteta kroz uskraćivanje povjerenja korumpiranim političarima
Parlament	Antikorupcijski zakoni, parlamentarni nadzor	Jačanje provedbe antikorupcijskih propisa
Pravosuđe	Donošenje presuda, integritet nosilaca pravosudnih funkcija	Kažnjavanje korupcije. Stvaranje pravosuđa u kojem nema korupcije
Vlada	Antikorupcijske reforme, usvajanje propisa i politika djelovanja o integritetu	Integritet izvršne vlasti
Državna služba	Kodeksi ponašanja, samoregulacijski instrumenti, profesionalizam, transparentnost	Poticanje ispravnih oblika ponašanja i poduzimanje mjera u cilju kažnjavanja počinitelaca nedozvoljenih oblika ponašanja
Poslovni sektor	Sistemi interne kontrole, uključujući tu i kodekse profesionalnog i etičkog ponašanja, dijalog između poslovnog sektora i vlasti	Privreda bez utjecaja korupcije
NVO sektor	Aktivnosti praćenja pojave korupcije, vlastiti projekti borbe protiv korupcije, zajedničke aktivnosti borbe protiv korupcije realizirane u saradnji između civilnog društva i vlasti (naprimjer, izvođenje obuke)	Sprečavanje korupcije
Mediji	Medijsko izvještavanje, objavljivanje dokumenata (naprimjer, finansijskih izvještaja političkih stranaka)	Razotkrivanje korupcije, pooštavanje standarda integriteta

⁸ OECD, *Razvoj razumnog okvira integriteta: instrumenti, procesi, strukture i uvjeti za implementaciju*, 2009., Globalni forum o javnoj upravi, GOV/PGC/GF(2009)1,p.6.

Opći ciljevi sistema nacionalnog integriteta, iskazani sljedećim riječima: „očuvanje poštenja i integriteta u djelovanju institucija vlasti i privatnog sektora“, počivaju na brojnim institucionalnim stubovima. Sistemi nacionalnog integriteta razlikuju se od države do države, ali uobičajeno je da takvi sistemi počivaju na sljedećim stubovima društva.

- Izvršna vlast,
- Pravosuđe,
- Zakonodavna vlast,
- Ured glavnog revizora,
- Institucija ombudsmana,
- Nadzorna tijela: komisija za javne finansije, fiskalna i porezna tijela, centralna banka, nezavisne izborne komisije, antikorupcijska agencija, policija,
- Državna služba,
- Organizacije civilnog društva, uključujući tu profesionalna udruženja i sindikalne organizacije,
- Privatni sektor,
- Mediji,
- Međunarodne agencije.

Kada navedene institucije - stubovi društva djeluju u okruženju u kojem je razvijena svijest građana o važnim pitanjima, te u kojem su snažno izražene društvene vrijednosti, takve okolnosti pozitivno će se odraziti na dobro upravljanje i umanjiti razmjere korupcije.

Za svaki od navedenih stubova sistema nacionalnog integriteta, karakteristična su određena pravila i prakse rada. Nepostojanje takvih pravila i praksi može biti pokazatelj slabosti.

Uspostava djelotvornog sistema nacionalnog integriteta zahtijeva redovnu reviziju i pregled politika rada i ostvarenih rezultata, kako bi se utvrdili eventualni propusti i slabosti koje je potrebno otkloniti, kako bi bilo moguće ostvariti i održati visoki standard upravljanja. U interesu efikasne implementacije, svaka antikorupcijska strategija mora na sveobuhvatan način razmotriti niz različitih komponenti.

2.3 Izrada antikorupcijske strategije

Vlasti su odgovorne za izradu antikorupcijske strategije. Svrha takve aktivnosti je da pruži državi i njenim institucijama upute o pravcu djelovanja i prioritetima, sa konačnim ciljem smanjenja razmjera korupcije primjenom politika rada i zakona, mijenjanjem načina rada institucija, te poduzimanjem konkretnih mjera u praksi.

Pri izradi odgovarajuće antikorupcijske strategije, korisno je formirati široku koaliciju aktera ili radnu grupu, u kojoj bi bili zastupljeni predstavnici različitih ministarstava i institucija vlasti, organizacija civilnog društva, visokoškolskih institucija i privatnog sektora, u cilju sagledavanja različitih stajališta, iskustava i doprinosa.

Polje 2.1 Strategija i akcioni plan borbe protiv korupcije u Srbiji

Srbija je, tokom 2013. godine, usvojila Nacionalnu strategiju za borbu protiv korupcije i Akcioni plan za provedbu strategije. Oba dokumenta odnose se na period od 2013. do 2018. godine. Sva nadležna ministarstva, institucije vlasti i pravosudne institucije bile su pozvane da ostvare učešće u izradi ovih dokumenata, a organizirane su i fokus grupe, u čijem je radu ostvareno učešće još većeg broja aktera, koji su tom prilikom izrazili svoja mišljenja i zapažanja. U toku procesa izrade ovih dokumenata, održano je nekoliko javnih rasprava, tokom kojih je predstavnicima organizacija civilnog društva, akademske zajednice i građanima, pružena prilika da izraze svoje kritike i daju prijedloge. Proizvod ovog inkluzivnog procesa izrade važnih strateških dokumenata je fokusirana strategija, kojom se utvrđuju ciljevi u sljedećim područjima: politička korupcija, javna sredstva, privatizacija, pravosuđe, policija, urbanizam i razvoj, zdravstvo, obrazovanje i sport, mediji i sprečavanje korupcije.

Akcionim planom o provedbi Strategije definiraju se mjere koje je potrebno realizirati, organi nadležni za njihovu realizaciju, jasni vremenski rokovi, kao i procjena utjecaja realizacije Akcionog plana na

budžet. Vijeće za borbu protiv korupcije, uz podršku Ministarstva pravde Srbije, i Agencije za borbu protiv korupcije, prati provedbu Strategije.

U saradnji sa Ministarstvom pravde, Vijeće organizira kvartalne sastanke sa kontakt osobama iz svih ministarstava i institucija, te dostavlja izvještaje i preporuke Vladi, na temu implementacije Nacionalne strategije i Akcionog plana. Ukoliko Vlada na navedene preporuke ne odgovori na vrijeme, Vijeće ima mogućnost objaviti te preporuke. Agencija za borbu protiv korupcije vršit će pregled godišnjih izvještaja nadležnih tijela o provedbi Strategije i Akcionog plana. Ukoliko nadležna institucija ne dostavi izvještaj, Agencija od te institucije može zatražiti objašnjenje, dati preporuku da se odgovorna osoba u instituciji razriješi dužnosti ili pokrenuti prekršajni postupak protiv odgovorne osobe.

Tekst Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije i Akcionog plana nalazi se na stranici: <http://www.mpravde.gov.rs/en/vest/3369/the-anti-corruption-strategy-and-the-action-plan.php>

Izvor: Misija OSCE-a u Srbiji

Učešćem organizacija civilnog društva u ovom procesu moguće je ostvariti uvid u nove informacije i stajališta o iskustvu i percepciji građana o stanju korupcije. Na taj način, moguće je postići i dodatni cilj: informirati građane o ciljevima i napretku u izradi važnog strateškog dokumenta. Predstavnici privatnog sektora trebali bi ostvariti učešće u ovom procesu, iz prostog razloga što su upravo oni glavni pokretač privrednog razvoja. Njihovo učešće može doprinijeti uvođenju prakse izbjegavanja podmičivanja, kao i uvođenju samoreguliranja, kroz donošenje kodeksa ponašanja i pravilnika o poslovnoj etici.

Osim toga, u procesu izrade strategije potrebno je posvetiti pažnju ravnopravnom angažiranju i muškaraca i žena iz različitih institucija, jer oni mogu imati različita mišljenja, spoznaje i stručno znanje koje, svojim angažmanom, mogu unijeti u proces izrade strategije, i time ga obogatiti. Ovakav pristup izradi strategije osigurat će da učesnici u izradi imaju osjećaj vlasništva nad tim važnim strateškim dokumentima, kao i osjećaj vlastitog doprinosa, što će doći do izražaja u fazi implementacije tih dokumenata.

Prije samog početka procesa izrade strategije, veoma je važno da grupa, zadužena za njenu izradu, analizira rasprostranjenost i prirodu

korupcije, rizike od korupcije i područja koja su posebno ugrožena ili podložna korupciji, kako u javnom, tako i u privatnom sektoru. Također je potrebno razmotriti i utjecaj i ciljeve ostvarene prilikom realizacije ranijih aktivnosti. Kako bi se došlo do pouzdane spoznaje o područjima kojima je potrebno posvetiti posebnu pažnju, o slabostima koje su prisutne, kao i o ranije ostvarenim pozitivnim rezultatima, grupa, zadužena za izradu strategije, trebala bi prikupiti informacije iz različitih državnih organa, uključujući tu zakonodavce i istražitelje, kao i sagledati rezultate eksternih ispitivanja i radova organizacija civilnog društva i privatnog sektora, kao i nezavisna istraživanja akademske zajednice i drugih aktera, posvećena problemu korupcije. Dodatne i prateće informacije, utemeljene na dokazima, pomoći će u utvrđivanju preciznijih ciljeva i zadataka, bolje prilagođenih konkretnom kontekstu, te preciznijem utvrđivanju vremenskih rokova za implementaciju strategije i akcionih planova. Postoji i mogućnost korištenja procjene utjecaja, u svrhu utvrđivanja problema uzrokovanih korupcijom, pronalaženja rješenja i odabira rješenja koja bolje odgovaraju datoj situaciji.⁹ Također je važno da grupa, zadužena za izradu strategije, razmotri:

– Koje bi politike rada i programi mogli imati

Polje 2.2 Strategija za borbu protiv korupcije u Rumuniji

Nakon obimnih konsultacija i priprema, Rumunija je, 2012. godine, usvojila svoju novu Nacionalnu strategiju za borbu protiv korupcije, za period od 2012. do 2015. godine. Za razliku od ranije usvojenih strategija, ova Strategija u središte pažnje stavlja provedbu, mjerenje utjecaja i primjenu pravila. Osim toga, navedena Strategija snažno promovira institucionalni integritet i etičko ponašanje. Strategijom se precizira ispunjenje sljedeća četiri cilja:

- Sprečavanje korupcije u državnim institucijama;
- Viši nivo informiranja o korupciji;
- Borba protiv korupcije u upravnim i krivičnim postupcima, i
- Donošenje planova na nivou pojedinačnih sektora i uvođenje sistema za praćenje provedbe Strategije.

Svaki navedeni cilj u sebi sadrži niz konkretnih zadataka i detaljnih mjera, te precizira institucije nadležne za realizaciju tih mjera. Navedeni zadaci precizirani su i u pojedinačnim akcionim planovima koji sadrže pokazatelje, na osnovu kojih je moguće izvršiti procjenu napretka ostvarenog u implementaciji.

Ministarstvo pravde nadležno je za praćenje provedbe Strategije. Interinstitucionalni sekretarijat pruža pomoć Ministarstvu u realizaciji aktivnosti praćenja provedbe Strategije. U tim aktivnostima, Ministarstvo ima podršku i pet platformi za saradnju (platforma nezavisnih institucija vlasti i antikorupcijskih tijela; centralna tijela državne uprave; lokalna tijela državne uprave; privatni sektor i građansko društvo).

Mehanizmi za praćenje, koje primjenjuju institucije vlasti su: samoprocjena, pregled na osnovu upitnika, mehanizam prikupljanja povratnih informacija koje se odnose na incidente u kojima je došlo do narušavanja integriteta, terenske posjete eksperata i otvorena baza podataka. Integrirani IT sistem nadležnim institucijama je od pomoći u prenosu, obradi i analizi izvještaja o procjeni.

Tekst Nacionalne strategije borbe protiv korupcije (2012.-2015.) nalazi se na stranici: <http://sna.just.ro>

Izvor: prilagođeno iz priručnika Transparency Internationala, pod nazivom: *Primjeri državnih antikorupcijskih strategija 2013.* www.transparency.org/files/content/corruptionqas/Good_practices_in_anti-corruption_strategy.pdf

⁹ Za više informacija o procjeni utjecaja propisa preporučujemo pogledati publikaciju OECD-a: *Uvodni priručnik za vršenje analize utjecaja propisa*, 2008. <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/44789472.pdf>

utjecaja na sistem nacionalnog integriteta, te na koji bi način oni mogli biti osmišljeni i realizirani u cilju jačanja integriteta i eliminiranja rizika od korupcije;

- Koja interna i eksterna ograničenja umanjuju djelotvornost i efikasnost organizacija, te sputavaju koordinaciju među različitim internim odjelima institucija vlasti, kao i među drugim akterima;
- Koje informacije su proistekle iz različitih iskustava unutar države i izvan nje, u pogledu primjenjivosti i uspješnog ishoda različitih antikorupcijskih modela i mjera; koji su faktori negativno djelovali na proces izrade strategije;
- Na koji način pristupiti izradi strategije koja će imati trajan i dugoročni efekt na smanjenje pojave korupcije.

Strategije država, koje su članice međunarodnih tijela za borbu protiv korupcije, trebale bi odražavati i obaveze koje su te države prihvatile stupanjem u članstvo.

U zavisnosti od važećih pravila u državi, strategiju borbe protiv korupcije moraju usvojiti parlament, predsjednik ili premijer vlade. Spremnost najviših političkih zvaničnika u državi na implementaciju strategije važan je preduvjet za podršku realizaciji predloženih reformi na svim nivoima državne uprave.

Neposredno po završetku izrade antikorupcijske strategije, neophodno je upoznati cjelokupnu javnost sa njenim sadržajem, predviđenim načinom njene realizacije i tijelima nadležnim za to. Takav pristup osigurat će transparentnost i pomoći u mobiliziranju podrške javnosti. Osim toga, u javnosti će biti stvoreno očekivanje da će oni, koji učestvuju u reformskim procesima, biti dužni ispuniti obaveze koje su im povjerene donošenjem strategije. Građani se mogu informirati o strategiji i napretku u njenoj realizaciji putem medija, web stranice vlade, skupova organiziranih u svrhu informiranja javnosti, a ove informacije mogu dobiti i od organizacija civilnog društva.

U poljima 2.1 i 2.2 navode se primjeri antikorupcijskih strategija i akcionih planova koji mogu poslužiti kao dobar primjer u pogledu strukture, te predviđenih mehanizama za implementaciju i praćenje.¹⁰

¹⁰ Više informacija o antikorupcijskim strategijama i dodatne primjere nacionalnih strategija, možete pronaći u materijalima proisteklim iz stručnog seminara pod nazivom: „Obuka na temu antikorupcijske politike rada i integriteta“, održanog u Vilniusu u Litvaniji od 23. do 25. marta. Suorganizatori obuke bili su OECD i OSCE. Materijali su dostupni na stranici: <http://www.oecd.org/corruption/acn/47912383.pdf>

2.4 Mjerenje i praćenje uspješnosti strategije borbe protiv korupcije¹¹

Kako bismo razumjeli koliko su djelotvorne antikorupcijske mjere (uključujući tu i strategiju za borbu protiv korupcije) u borbi protiv korupcije, važno je uvesti redovno *praćenje realizacije tih mjera na nivou države, te uspostaviti mehanizam za pregled i reviziju* u cilju mjerenja utjecaja i promjena, te prilagođavanja politika rada i institucionalnih aranžmana nalazima proisteklim iz tih aktivnosti. Uspostava navedenih mehanizama trebala bi odražavati proces izrade antikorupcijske strategije i programa. U tom smislu, institucije vlasti morale bi razmisliti o vrsti nacionalnog mehanizma za pregled i reviziju koji žele uvesti, područjima koja će biti predmet pregleda i revizije, pokazateljima koje žele koristiti, agencijama koje će biti nadležne za vršenje pregleda i revizije, raspoloživim i potrebnim resursima, osobama koje će učestvovati u vršenju pregleda i revizije, eventualnom angažmanu eksternih partnera, učestalosti pregleda i načinu izvještavanja o rezultatima proisteklim iz pregleda. U ovom trenutku, postojanje državnih mehanizama za praćenje i evaluaciju još uvijek je relativna rijetkost na teritoriju država članica OSCE-a, iako postoje i određeni pozitivni pomaci.

Mnoge države su koristile, ili još uvijek koriste, *međunarodne mehanizme recenzijskog pregleda, u cilju praćenja implementacije politika rada u sferi borbe protiv korupcije*. U nekoliko država u Centralnoj i Istočnoj Evropi aktivnosti tehničke saradnje, koje je realiziralo Vijeće Evrope, dovele su do direktnog angažmana međunarodne zajednice i pružanja podrške izradi i djelotvornoj provedbi strategija i akcionih planova: u kontekstu multilateralnih dijagnostičkih aktivnosti, realiziranih u periodu od 1996. do 1999. godine, kroz realizaciju multilateralnih programa (Octopus I i II), te tokom kasnijeg perioda, u okviru realizacije subregionalnih programa. Primjeri takvih programa su Pakt stabilnosti za Jugoistočnu Evropu, koji je sadržavao komponentu borbe protiv korupcije ili tekuće aktivnosti realizirane u sastavu projekata pomoći u različitim državama, u cilju pružanja podrške realizaciji državnih strategija i akcionih planova (naprimjer, u Albaniji, Azerbejdžanu, Gruziji, Moldaviji, Srbiji, Bivšoj Jugoslovenskoj Republici Makedoniji i Ukrajini).

¹¹ Poglavlje 2.4 zasnovano je na dokumentu OSCE-a, pod nazivom: *Strateški pristupi prevenciji korupcije u regiji OSCE-a*, Izvještaj o pregledu implementacije obaveza prema OSCE-u (EEEGAL/20/12), 5. septembar 2012. godine, str. 30.-31.

Istanbulski akcioni plan OECD-a za borbu protiv korupcije (IAP) također predviđa obavljanje redovnih međusobnih recenzijskih pregleda antikorupcijskih aktivnosti i inicijativa. Istanbulski akcioni plan za borbu protiv korupcije detaljno obrađuje postupak izrade i provedbe politika rada, strategija i planova.¹² U širem kontekstu Antikorupcijske politike EU, u junu 2011. godine,¹³ formiran je mehanizam za vršenje periodične procjene aktivnosti država članica EU u borbi protiv korupcije. U sastavu navedenog mehanizma rade eksperti država članica. Provedbu Konvencije UN-a protiv korupcije prati Grupa za pregled implementacije (Implementation Review Group – IRG), koja je osnovana 2009. godine.¹⁴ U okviru djelovanja ove Grupe, države primjenjuju kontrolnu listu za samoprocjenu¹⁵ kao osnovno sredstvo za prikupljanje podataka potrebnih za vršenje pregleda implementacije Konvencije, nakon čega slijedi direktan dijalog između država članica koje vrše pregled i države članice koja je predmet pregleda.

U cilju pružanja pomoći državama u planiranju i provedbi samoprocjene, Razvojni program UN-a (UNDP) izradio je, u partnerstvu s UNODC-om, detaljne smjernice pod nazivom: *Smjernice za vršenje samoprocjene provedbe Konvencije UN-a protiv korupcije: raditi više od minimuma*. Navedeni dokument nalazi se na internet stranici UNDP-a.¹⁶ U navedenim smjernicama predlaže se da se postupak samoprocjene provedbe Konvencije UN-a protiv korupcije vrši kroz dva preliminarna koraka i šest naknadnih koraka.

Preliminarni koraci su:

1. Imenovanje vodeće nadležne agencije,
2. Osnivanje upravnog odbora.

Faze:

1. Inicijalna radionica za angažirane aktere, organizirana u svrhu pokretanja i planiranja procesa,

- a. Prikupljanje podataka,
- b. Prikupljanje dokumenata,
2. Konsultacije aktera,
3. Analiza i izrada izvještaja,
4. Validacijska radionica i finaliziranje izvještaja,
5. Objavljivanje i distribucija izvještaja,
6. Dodatne aktivnosti.

Iskustvo je pokazalo da je angažman široke lepeze aktera važan preduvjet koji je potrebno ispuniti kako bi države, na najbolji mogući način, iskoristile proces međunarodnog pregleda i praćenja. Cilj takvog pristupa je osigurati angažman važnih aktera u državi i informirati građane o mjerama koje država poduzima u cilju provedbe međunarodnih standarda i borbe protiv korupcije. Kada se provedbi procesa, poput onih proisteklih iz primjene Istanbulskog akcionog plana za borbu protiv korupcije i Konvencije UN-a protiv korupcije, pristupi na temeljit način, i uz snažnu podršku unutar države, često se dešava da takvi međunarodni procesi postanu prihvaćeni kao vlastiti procesi države u kojoj se provode, te da dođe do stvaranja snažne posvećenosti državne vlasti i nevladinih organizacija njihovoj provedbi i ishodu. Ostvarenjem širokog učešća u procesu i objavljivanjem rezultata procesa široj javnosti, mehanizmi praćenja, bez obzira na to da li se radi o domaćim ili međunarodnim mehanizmima, potaći će međuinstitucionalni dijalog saradnju. Na osnovu informacija prikupljenih primjenom takvih mehanizama, može se steći jasan uvid u potrebe za tehničkom pomoći. Samoprocjena realizacije Konvencije UN-a protiv korupcije stavlja poseban naglasak na taj aspekt, čime nadležnim institucijama, zainteresiranim za međunarodnu tehničku pomoć, daje važne informacije o raspoloživim pružiocima takve pomoći. Konačno, međunarodni procesi pregleda, poput onih proisteklih iz primjene Istanbulskog akcionog plana za borbu protiv korupcije i Konvencije UN-a protiv korupcije, državama pružaju priliku da razmijene svoje znanje i iskustvo o primjeni međunarodnih standarda sa drugim državama.

Međutim, postojanje takvih procesa i učešće u njima ne treba i ne može zamijeniti potrebu za procesom praćenja i evaluacije na nivou same države. Nacionalne antikorupcijske politike i strategije moraju obuhvatiti konkretan i vremenski ograničen plan implementacije (akcioni plan), čije je ostvarenje predmet redovnog praćenja i izvještavanja. Nalazi, proistekli iz takvog praćenja, mogu biti iskorišteni za potrebe rada međunarodnih mehanizama za praćenje i pregled.

¹² Pregled napretka ostvarenog u ovoj oblasti sadržan je u Poglavlju: "Strategije i akcioni planovi borbe protiv korupcije", dokumenta OECD-a pod naslovom: *Antikorupcijske reforme u Istočnoj Evropi i Centralnoj Aziji: napredak i izazovi 2009. – 2013.*, Borba protiv korupcije u Istočnoj Evropi i Centralnoj Aziji, 2013., str. 26.-33.

¹³ Odluka Komisije EU pod nazivom: *Uspostava sistema izvještavanja EU o borbi protiv korupcije za potrebe vršenja periodične procjene (Izveštaj EU o borbi protiv korupcije)*, (C(2011) 3673final), http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/pdf/com_decision_2011_3673_final_en.pdf

¹⁴ UNODC, Rezolucija 3/1 Konferencije država članica Konvencije UN-a protiv korupcije, član 18.

¹⁵ www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/self-assessment.html

¹⁶ www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/democratic-governance/anti-corruption/guidance-note---uncac-self-assessments-going-beyond-the-minimum.html



Visoka delegacija Tadžikistana ispred sjedišta OECD-a, prilikom analize implementacije Antikorupcijskog akcionog plana iz Istanbula, Pariz, 16. april 2014. godine.

Dok se evaluacija u okviru međunarodnih mehanizama za praćenje vrši na osnovu širokog spektra međunarodnih standarda, nacionalni evaluacijski procesi odražavaju politike rada koje za cilj imaju ostvarenje nacionalnih prioriteta. Konačno, dok su međunarodni mehanizmi u većoj mjeri usmjereni na formalno poštivanje standarda (propisanih zakonskim i institucionalnim okvirom), nacionalni evaluacijski procesi bolje su prilagođeni potrebi vršenja procjene implementacije i iz nje proisteklog utjecaja u praksi. Između ostalog, to će omogućiti institucijama zaduženim za praćenje da utvrde konkretne razloge kašnjenja i problema u implementaciji, te da donesu mjere za prevazilaženje tih problema. Važnost istovremenog uvođenja nacionalnih procesa za praćenje i evaluaciju potvrđena je u brojnim studijama (koje su izradili GRECO, SIGMA, Transparency International i Fakultet za javnu upravu Hertie), u kojima se ističe da na nacionalnom nivou još uvijek postoji zaostatak u pogledu implementacije i provedbe antikorupcijskih politika.

2.5 Uvjeti za uspješan ishod antikorupcijskih politika rada

Niz organizacija poput UNDP-a, OECD-a, EU i Transparency Internationala utvrdile su brojne faktore koji povećavaju izgleda za uspješan ishod antikorupcijskih aktivnosti. Najvažniji među njima su sljedeći faktori:

2.5.1 Društenopolitički faktori

Politička volja i opredjeljenje

Ključni preduvjet za uspješan ishod bilo koje antikorupcijske aktivnosti, bez obzira na to da li se radi o državnoj strategiji ili o radu institucije za borbu protiv korupcije je politička volja i opredjeljenje.¹⁷ Međutim, važno je razlučiti između političke volje koja je ostvarena zahvaljujući intervenciji izvana i političkoj volji koja je proistekla iz unutrašnjih okolnosti. Nema sumnje da je politička volja proistekla iz unutrašnjih okolnosti daleko održivija od one nastale kao rezultat vanjskog utjecaja. Prema tome, preporučljivo je da se za sve inicijative koje dolaze izvana pronade dugoročno uporište na lokalnom

¹⁷ OECD, *Istanbulski akcioni plan za borbu protiv korupcije: Napredak i izazovi*, Antikorupcijska mreža za Istočnu Evropu i Centralnu Aziju, 2008., str. 16.-17.

planu, te da se angažiraju lokalni partneri koji će se pobrinuti za održavanje političke volje i nakon što pritisak izvana prestane postojati. Građansko društvo ima važnu ulogu u održanju političke volje unutar društva.

Povjerenje građana i transparentnost

Veoma je važno povjerenje građana u aktivnosti koje poduzimaju vlasti na planu borbe protiv korupcije. To povjerenje u velikoj je mjeri rezultat iskrenosti želje i opredjeljenja političkog rukovodstva da se bori sa korupcijom. Kako bi se ojačalo povjerenje građana, neophodno je redovno ih informirati o strateškim ciljevima antikorupcijskih politika i pokrenutih programa. Istovremeno je i neophodno da građani budu informirani o funkcijama i rezultatima rada tijela za borbu protiv korupcije i ostalih institucija zaduženih za provedbu antikorupcijskih mjera. Dokazano je da je pravovremeno i detaljno informiranje i održavanje dijaloga između državnih institucija i građana o pitanjima vezanim za korupciju od presudnog značaja za uspješan ishod antikorupcijskih aktivnosti.¹⁸ Ured Velike Britanije za teške prevare i antikorupcijske agencije Rumunije¹⁹ nameću se kao pozitivni primjeri u ovoj oblasti. Navedene institucije izvještaje o svom radu objavljuju putem interneta. Ipak, sama transparentnost nije dovoljna – angažman nedržavnih aktera također ima veliki značaj.

Aktivan angažman ključnih aktera i podizanje nivoa svijesti među građanima

Preporučuje se da se ključnim akterima da poticaj da ostvare aktivno učešće i podrže projekte borbe protiv korupcije, te da im se istovremeno pokažu i pozitivni efekti takvih inicijativa. Podizanje nivoa svijesti o prednostima reformskih procesa za osobe zadužene za njihovu provedbu (zvaničnici institucija vlasti i nedržavni akteri) mora postati sastavni dio antikorupcijskih strategija, kako bi se te osobe i lično i profesionalno angažirale na realizaciji tih procesa i time stvorile pretpostavke za stvaranje informiranog građanstva, sposobnog za ostvarenje stvarnog i plodonosnog učešća.²⁰

2.5.2 Širi okvir javne uprave

Antikorupcijske politike i institucije neće dovesti do ostvarenja željenih rezultata u oblasti sprečavanja korupcije, ako samo one rade na očuvanju integriteta u državi. Neophodno je da postoji širi okvir javne uprave koji pridaje značaj borbi protiv korupcije u javnom i privatnom sektoru, kao i očuvanju integriteta u javnom sektoru. Sjevernoevropske države (Danska, Finska, Norveška i Švedska) obično se navode kao dobar primjer važnosti šireg okvira javne uprave za efikasno sprečavanje korupcije.

Transparentnost i odgovornost državne uprave i javnog sektora predstavljaju ključne elemente okvira dobrog upravljanja. Ne samo da ti faktori doprinose sprečavanju korupcije, već i, što je još važnije, doprinose ukupnom povećanju efikasnosti i pravičnosti u pružanju javnih usluga i radu javnog sektora općenito.

Slično tome, poštivanje vladavine prava ključni je preduvjet ne samo za efikasnu borbu protiv korupcije, već i za efikasno funkcioniranje države. Prepreka u realizaciji antikorupcijskih mjera, nastala kao posljedica neadekvatnog sistema vladavine prava istaknuta je u nekoliko navrata u evaluacijskim izvještajima iz 2011. godine, koje je sačinila SIGMA²¹, a u kojima se navodi da, i pored ukupnog poboljšanja stanja vladavine prava primijećenom u regiji, u nekim državama još uvijek postoje ozbiljni problemi u ovoj oblasti. Najnoviji izvještaji, koje je izradila SIGMA za 2013. godinu, pokazuju da su neke države ostvarile napredak u provedbi reformi u oblasti vladavine prava. Naprimjer, u Srbiji je borba protiv korupcije donošenjem izrade i dopune propisa, i dalje jedan od najvažnijih prioriteta.²²

18 OECD, *Specijalizirane antikorupcijske institucije: pregled modela, drugo izdanje* 2013., str. 33.

19 U Rumuniji djeluju tri različite antikorupcijske agencije. www.transparency.org/whatwedo/nisarticle/romania_2012.

20 OECD i OSCE, Zbornik radova sa stručnog seminara pod nazivom: „Obuka o antikorupcijskim politikama i integritetu” 2011. <http://www.oecd.org/corruption/acn/47912383.pdf>

21 www.sigmaxweb.org/publications/sigmaassessmentreports.htm

22 Izvještaj SIGMA-e o stanju u Srbiji (2013.) i Zajednički izvještaj Evropske komisije o napretku Srbije (JOIN (2013), http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2013/sr_spring_report_2013_en.pdf

2.6 Zaključci

Borba protiv korupcije je složen i višeslojan zadatak koji treba rješavati primjenom sveobuhvatnog i dugoročnog strateškog pristupa, koji obuhvata i mjere prevencije, kao i mjere suzbijanja. Da bi strategija bila uspješno realizirana, neophodno je da postoji snažno političko opredjeljenje za to. Također je neophodno da svi ključni akteri angažirani u procesu steknu osjećaj vlastitog i direktnog doprinosa realizaciji procesa. Osim toga, važno je da proces bude zasnovan na poznavanju lokalnih prilika i specifičnih okolnosti, te da bude strateški prioritet države. Uz sve navedeno, neophodno je formirati snažan mehanizam koordinacije, u cilju vršenja nadzora nad izradom strategije i njenom provedbom. Nakon usvajanja strategije, neophodno je da se u okviru procesa osmišljenog i realiziranog na nivou države, redovno provode aktivnosti praćenja i evaluacije. Međunarodni procesi pregleda trebali bi služiti samo kao dopuna procesima koji se realiziraju u državi, a nikako kao zamjena za njih. Nalazi proistekli iz primjene mehanizama evaluacije na nivou države mogu biti iskorišteni i u primjeni međunarodnih mehanizama. Dok se procjena, primjenom međunarodnih mehanizama za praćenje, zasniva na procjeni primjene široke lepeze standarda, procesi evaluacije na nivou države zasnovani su na ocjeni ispunjenja nacionalnih prioriteta.

Odabrana literatura

1. Vijeće Evrope, *Rezolucija (97) 24 o dvadeset vodećih principa u borbi protiv korupcije*, 1997. [pdf] http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Resolution%2897%2924_EN.pdf
2. Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD), *Razvoj razumnog okvira integriteta: instrumenti, procesi, strukture i uvjeti za implementaciju (GOV/PGC/GF(2009)1)*, 2009., Globalni forum o javnoj upravi [pdf] [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=GOV/PGC/GF\(2009\)1](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=GOV/PGC/GF(2009)1)
3. Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD), *Antikorupcijske reforme u Istočnoj Evropi i Centralnoj Aziji: napredak i izazovi 2009. – 2013.*; 2013., Antikorupcijska mreža za Istočnu Evropu i Centralnu Aziju [Internet stranica] http://www.oecd-ilibrary.org/governance/anti-corruption-reforms-in-eastern-europe-and-central-asia_9789264201903-en
4. Organizacija za sigurnost i saradnju u Evropi (OSCE), *Strateški pristup prevenciji korupcije u regiji OSCE-a, Pregledni izvještaj o implementaciji obaveza prema OSCE-u (EEF.GAL/20/12)* 2012. [pdf]. <http://www.osce.org/eea/93468?download=true>
5. Pope, J., Transparency International, *Suočavanje sa korupcijom: elementi sistema nacionalnog integriteta*, 2000. [internet stranica] <http://archive.transparency.org/publications/publications/sourcebook2000>
6. Transparency International, Antikorupcijski priručnik, *Primjeri nacionalnih antikorupcijskih strategija*, 2013. [pdf] http://www.transparency.org/files/content/corruptionqas/Good_practices_in_anti-corruption_strategy.pdf
7. Ured UN-a za droge i kriminal (UNODC), *Tehnički vodič za provedbu Konvencije UN-a protiv korupcije*, 2009. [internet stranica] www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/technical-guide.html
8. Ured UN-a za droge i kriminal (UNODC), *Smjernice za vršenje samoprocjene provedbe Konvencije UN-a protiv korupcije: raditi više od minimuma*, 2011. [internet stranica] www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/democratic-governance/anti-corruption/guidance-note---uncac-self-assessments-going-beyond-the-minimum.html
9. McCusker, R., Zavod za kriminologiju, Australija, Tehnički glasnik, br. 23, *Pregled antikorupcijskih strategija*, 2006. [pdf] <http://www.aic.gov.au/documents/8/F/1/%7B8F179E8B-B998-4761-84B3-AD311D7D3EA8%7Dtbp023.pdf>

POGLAVLJE 3

Tijela za borbu protiv korupcije

SADRŽAJ

3.1	Međunarodni instrumenti	48
3.2	Pravni osnov	51
3.2.1	Funkcije povjerene u okviru mandata	51
3.2.2	Institucionalno uređenje	52
3.3	Uvjeti za efikasan rad institucija za borbu protiv korupcije	54
3.4	Kako omogućiti specijaliziranom tijelu da djelotvorno vodi istražni postupak	55
3.5	Mjerenje ostvarenog učinka	56
3.6	Zaključci	57
	Odabrana literatura	58
<i>Polje 3.1</i>	<i>Principi iz Džakarte o radu antikorupcijskih agencija</i>	<i>50</i>
<i>Polje 3.2</i>	<i>Nezavisna komisija iz Hong Konga za borbu protiv korupcije</i>	<i>52</i>
<i>Polje 3.3</i>	<i>Šta specijalizirano tijelo za borbu protiv korupcije može raditi: vodič</i>	<i>53</i>

POGLAVLJE 3

Tijela za borbu protiv korupcije

Još od ranih 1990-ih godina, raste i razvija se spoznaja da korupcija predstavlja veoma stvarnu prijetnju ekonomskom razvoju, društvenom napretku, dobrom upravljanju državnim institucijama, povjerenju građana i političkoj stabilnosti. Različite države usvojile su brojne globalne i regionalne konvencije, vodeće principe, preporuke i deklaracije o borbi protiv korupcije. U većini navedenih dokumenata ističe se potreba za povjeravanjem dužnosti za prevenciju i suzbijanje korupcije namjenskom tijelu osposobljenom za realizaciju tih aktivnosti.

U ovom Poglavlju analizirat ćemo međunarodne obaveze i standarde koji se odnose na tijela koja se bave prevencijom korupcije, njenim otkrivanjem i provedbom zakona, te predstaviti različite pristupe i modele različitih država, kao i izazove sa kojima se suočavaju te države u izgradnji djelotvornih tijela za borbu protiv korupcije. U ovom Poglavlju bit će predložena i određena rješenja i primjeri dobre prakse uočeni, u najvećem broju slučajeva, na teritoriju država članica OSCE- a.

3.1 Međunarodni instrumenti

Vijeće Evrope odigralo je vodeću ulogu u promoviranju uspostave tijela za borbu protiv korupcije, koja je dobila i svoju službenu potvrdu u dokumentu Vijeća Evrope pod nazivom: *Dvadeset vodećih principa u borbi protiv korupcije* (1997.), u kojem se dva principa odnose na rad tijela za borbu protiv korupcije (principi 3 i 7).¹ Ubrzo nakon usvajanja navedenog dokumenta, uslijedilo je i usvajanje *Krivičnopravne konvencije o korupciji* (1999.), koja odražava veliki broj principa sadržanih u dokumentu navedenom u gornjem dijelu teksta, kao i odredbe kojima se propisuje osnivanje namjenskih tijela za borbu protiv korupcije (član 20.)². Ove inicijative dobile su podršku na međunarodnom planu, kroz usvajanje *Konvencije UN-a protiv korupcije* (UNCAC), 2003. godine. Obje konvencije obavezuju države potpisnice na osnivanje institucija nadležnih za borbu protiv korupcije. Konkretno, u Konvenciji UN-a protiv korupcije, od država članica traži se osnivanje:

- Jednog ili više tijela nadležnih za sprečavanje korupcije (član 6.); i
- Jednog ili više tijela ili imenovanje osoba zaduženih za borbu protiv korupcije kroz provedbu zakona (član 36.).

Navedena dva člana pokreću niz pitanja na koja će svaka od država morati odgovoriti, a koja se odnose na vrstu institucije ili institucija ili institucionalnih elemenata koje je potrebno osnovati i zadužiti za sprečavanje korupcije s jedne strane, te za otkrivanje, istragu i krivično gonjenje, s druge strane. Konkretna pitanja, koja se nameću u ovoj oblasti su: da li osnovati namjensko tijelo ili tijela, ili tek omogućiti da se unutar postojećih institucija službenici osposobe za obavljanje tih poslova; kakav zakonodavni okvir je neophodan u pogledu povjeravanja nadležnosti predmetnom tijelu



Zastave istaknute tokom Šeste sjednice Konferencije država članica UNCAC-a, Sankt Petersburg, Rusija, 2. - 6. novembar 2015. godine.

¹ Vijeće Evrope, *Rezolucija (97) 24 o dvadeset vodećih principa u borbi protiv korupcije* (1997.), http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Resolution%2897%2924_EN.pdf

² Vijeće Evrope, *Krivično-pravna konvencija o korupciji*, CETS No.: 173. (1999.).

Vijeće Evrope

Dvadeset vodećih principa u borbi protiv korupcije

Princip 3

Osigurati da osobe, zadužene za prevenciju, istragu, krivično gonjenje i donošenje presude za krivična djela korupcije, uživaju nezavisnost i autonomiju kakva odgovara funkcijama koje obavljaju, da ne trpe neprimjereni pritisak i da raspoložu djelotvornim sredstvima za prikupljanje dokaza, zaštitu osoba koje su pomogle vlastima u borbi protiv korupcije i očuvanje povjerljivosti istražnog postupka.

Princip 7

Promovirati stručno osposobljavanje osoba ili tijela nadležnih za borbu protiv korupcije i staviti im na raspolaganje odgovarajuća sredstva i obuku, u interesu uspješnog ostvarenja zadataka koji su im povjereni.

Izvor: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Resolution%2897%2924_EN.pdf

Krivično-pravna konvencija o korupciji

Član 20. Specijalizirana tijela

Svaka država potpisnica usvojit će mjere kojima se osigurava osnivanje ili imenovanje i rad osoba ili tijela specijaliziranih za borbu protiv korupcije. Takve osobe ili tijela uživat će potrebnu nezavisnost, u skladu sa temeljnim principima pravnog sistema države potpisnice, kako bi imali mogućnost da efikasno

obavljaju svoje dužnosti, bez bilo kakvog neprimjerenog pritiska. Država potpisnica osigurat će da službenici takvih tijela budu adekvatno osposobljeni, te da takva tijela raspoložu finansijskim resursima potrebnim za obavljanje dužnosti koje su im povjerene.

Izvor: <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/173.htm>

UNCAC

Član 6. Tijelo ili tijela za sprečavanje korupcije

1. Svaka država članica će, u skladu sa temeljnim principima svog pravnog sistema, osigurati osnivanje i djelovanje jednog ili više tijela nadležnih za sprečavanje korupcije, primjenom sljedećih aktivnosti:
 - a. Provedbom politika rada propisanih odredbama člana 5. ove Konvencije i, tamo gdje za tim postoji potreba, vršenjem nadzora i koordinacije nad implementacijom tih politika rada;
 - b. Proučavanjem pojave korupcije i širenjem saznanja o sprečavanju korupcije.
2. Svaka država članica dat će tijelu ili tijelima propisanim odredbama stava 1. ovog člana potrebnu nezavisnost, u skladu sa temeljnim principima svog pravnog sistema, kako bi tom tijelu omogućila da efikasno obavlja svoje dužnosti, bez ikakvog neprimjerenog utjecaja. Država članica također je dužna osigurati potrebna materijalna sredstva i angažman stručno osposobljenog osoblja, kao i

obuku koja bi tom osoblju mogla biti potrebna, kao pretpostavka za obavljanje dužnosti.

3. Svaka država članica obavijestit će generalnog sekretara UN-a o nazivu i adresi institucije ili institucija koje mogu pomoći državama članicama u izradi i provedbi konkretnih mjera za prevenciju korupcije.

Član 36. Specijalizirana tijela

Svaka država članica će, u skladu sa temeljnim principima svog pravnog sistema, osigurati osnivanje ili imenovanje i djelovanje jednog ili više tijela ili osoba specijaliziranih za borbu protiv korupcije kroz primjenu zakona. Takvo tijelo ili osoba uživat će potrebnu nezavisnost, u skladu sa temeljnim principima pravnog sistema države članice, u interesu efikasnog obavljanja dužnosti, bez ikakvog neprimjerenog utjecaja. Takve osobe ili službenici raspoređeni u navedenim tijelima trebale bi biti adekvatno osposobljene, te raspolagati resursima potrebnim za obavljanje dužnosti.

Izvor: www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/

da djeluje unutar više različitih sektora; koji su mehanizmi koordinacije potrebni u cilju realizacije politike rada u ovoj oblasti; koje je mjere potrebno poduzeti da bi se osigurala institucionalna nezavisnost, transparentnost i odgovornost u radu tog tijela; i na koji način osigurati kadrovsko popunjavanje navedene institucije, sigurnost zaposlenja njenih službenika, budžet potreban za njen rad i primjenu metoda i tokova izvještavanja.³

Međunarodna asocijacija antikorupcijskih organa usvojila je, u novembru 2013. godine, „Principe iz Džakarte“ o efikasnosti i nezavisnosti u radu agencija za borbu protiv korupcije, u okviru donošenja Panamske deklaracije.⁴ Na konferenciji država članica UNCAC-a istaknuta je važnost nezavisnosti antikorupcijskih tijela, te je ukazano na principe sadržane u Rezoluciji o sprečavanju korupcije.⁵

³ UNODC, *Tehnički vodič za provedbu Konvencije UN-a protiv korupcije* 2009., str. 8., www.unodc.org/documents/corruption/Technical_Guide_UNCAC.pdf

⁴ Konferencija država članica Konvencije UN-a protiv korupcije, *Panamska deklaracija*, 2013., CAC/COSP/2013/CRP9, <http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/COSP/session5/V1388018e.pdf>

⁵ Konferencija država članica Konvencije UN-a protiv korupcije, *Rezolucija 5/4 Aktivnosti provedbe Deklaracije iz Marakeša o sprečavanju korupcije*, 2013., <http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/COSP/session5/V1401171e.pdf>

Šefovi i bivši šefovi antikorupcijskih agencija, kao i stručnjaci za borbu protiv korupcije iz cijelog svijeta, usvojili su, u novembru 2012. godine, „Principe iz Džakarte”, na konferenciji čiji je domaćin bila indonezijska Komisija za

iskorjenjenje korupcije.⁶ *Izjavom iz Džakarte o principima rada antikorupcijskih agencija* propisuje se 16 principa kojima se bliže definira značenje nezavisnosti u širem kontekstu jačanja antikorupcijskih tijela širom svijeta (Polje 3.1).

Polje 3.1 Principi iz Džakarte o radu antikorupcijskih agencija

Učesnici [konferencije održane u Džakarti]:

1. **Preporučuju** usvajanje sljedećih principa, u cilju ostvarenja nezavisnosti i efikasnosti u radu antikorupcijskih agencija:
 - **MANDAT:** Antikorupcijske agencije imat će jasan mandat za borbu protiv korupcije kroz prevenciju, obrazovanje, podizanje nivoa svijesti, istragu i krivično gonjenje, kroz angažman jedne ili više koordiniranih agencija;
 - **SARADNJA:** Antikorupcijske agencije neće djelovati u izolaciji. One će izgraditi dobre odnose sa državnim agencijama, građanskim društvom, privatnim sektorom i ostalim akterima, kao i sa vanjskim partnerima;
 - **TRAJNOST:** u skladu sa temeljnim principima pravnog sistema države u kojoj djeluju, antikorupcijske agencije bit će osnovane unutar čvrstog pravnog okvira, kao što je ustav ili poseban zakon, kojim će se osigurati kontinuitet u radu antikorupcijskih agencija;
 - **IMENOVANJE:** šefovi antikorupcijskih agencija bit će imenovani primjenom procesa, kojim će biti osigurano da odabrani kandidati ne budu politički angažirani, te da budu nepristrasni, neutralni, poštenu i stručni;
 - **KONTINUITET:** U slučaju suspenzije, razrješenja, ostanke, odlaska u penziju ili isteka mandata, sve ovlasti šefova antikorupcijskih agencija u razumnom roku će zakonom biti prenesene na odgovarajućeg zvaničnika unutar antikorupcijske agencije, do imenovanja novog šefa antikorupcijske agencije;
 - **RAZRJEŠENJE:** mandat šefa antikorupcijske agencije bit će zaštićen, te će šef antikorupcijske agencije moći biti razriješen isključivo uz primjenu zakonom propisanog postupka, istovjetnog postupku razrješenja drugog nezavisnog nosioca ključne funkcije, zaštićenog zakonom (poput predsjednika Vrhovnog suda);
 - **ETIČKO PONAŠANJE:** antikorupcijske agencije usvojit će etičke kodekse, kojima će biti propisana obaveza poštivanja najviših standarda etičkog ponašanja za svoje zaposlene, te uvesti strog režim provedbe tog kodeksa;
 - **IMUNITET:** šefovi i zaposlenici antikorupcijskih agencija uživat će imunitet od krivičnog i parničnog postupka za djela počinjena u okviru obavljanja svojih dužnosti. Šefovi i zaposlenici antikorupcijskih agencija bit će zaštićeni od zlonamjernog i neosnovanog pokretanja parničnog i krivičnog postupka.
 - **NADOKNADA:** zaposlenici antikorupcijskih agencija za svoj rad bit će plaćeni u iznosu koji omogućava zaposljavanje dovoljnog broja izvršilaca odgovarajućih kvalifikacija;
 - **OVLASTI U OBLASTI LJUDSKIH RESURSA:** antikorupcijske agencije imat će ovlasti da zaposle i otpuste vlastite službenike, u skladu sa jasnim i transparentnim internim procedurama;
 - **ADEKVATNI I POUZDANI IZVORI FINANSIRANJA:** antikorupcijske agencije raspolagat će finansijskim sredstvima, dovoljnim za izvršenje njihovih zadataka,

- srazmjernim raspoloživim finansijskim sredstvima u okviru budžeta države, broju stanovnika i površini države. Antikorupcijske agencije imaju pravo na pravovremenu, planiranu, pouzdanu i adekvatnu doznaku finansijskih sredstava, za potrebe postepenog jačanja njihovih kapaciteta, ostvarenje planiranih aktivnosti i ispunjenje njihovog mandata;
 - **FINANSIJSKA AUTONOMIJA:** antikorupcijske agencije imaju pravo na doznaku sredstava iz budžeta, nad kojima imaju pravo raspolaganja i kontrole, ne dovodeći u pitanje relevantne računovodstvene standarde i zahtjeve u pogledu revizije;
 - **INTERNA ODGOVORNOST:** antikorupcijske agencije izradit će i staviti u upotrebu jasna pravila i standardne operativne procedure, uključujući tu i disciplinske mehanizme i mehanizme nadzora, kako bi umanjile mogućnost neprimjerenog ponašanja i zloupotrebe ovlasti antikorupcijskih agencija;
 - **VANJSKA ODGOVORNOST:** antikorupcijske agencije strogo će poštivati vladavinu prava i za svoj rad odgovarati mehanizmima uspostavljenim u cilju sprečavanja zloupotrebe ovlasti;
 - **JAVNO IZVJEŠTAVANJE:** antikorupcijske agencije formalno će o svom radu obavještavati javnost najmanje jednom godišnje.
 - **KOMUNIKACIJA SA GRAĐANIMA I UČEŠĆE GRAĐANA:** antikorupcijske agencije redovno će komunicirati i raditi sa građanima, kako bi osigurale povjerenje građana u njihovu nezavisnost, pravičnost i efikasnost.
2. **Potiču** antikorupcijske agencije da promoviraju principe, navedene u gornjem dijelu teksta, unutar vlastitih agencija, država i regionalnih mreža antikorupcijskih agencija;
 3. **Potiču** antikorupcijske agencije da promoviraju ove principe u cilju pružanja pomoći nosiocima izvršnih i zakonodavnih funkcija, te funkcija unutar sistema krivičnog pravosuđa, kao i građanima općenito, da bolje razumiju i u većoj mjeri podrže antikorupcijske agencije u ispunjenju njihove uloge.
 4. **Pozivaju** antikorupcijske agencije da zatraže od vlada svojih država i ostalih aktera da promoviraju principe, navedene u gornjem dijelu teksta, na međunarodnim forumima posvećenim temi borbe protiv korupcije.
 5. **Izražavaju** zahvalnost Komisiji za iskorjenjenje korupcije Indonezije zbog preuzimanja uloge domaćina međunarodne Konferencije na temu: „Principi rada antikorupcijskih agencija“, koja je organizirana uz podršku UNDP-a i UNODC-a, u cilju razmatranja i donošenja ovih Principa.

Izvor: sadržaj prilagođen za potrebe ovog teksta, preuzet je sa stranice: www.unodc.org/documents/corruption/WG-Prevention/Art_6_Preventive_anti-corruption_bodies/JAKARTA_STATEMENT_en.pdf

6 UNODC, *Izjava iz Džakarte o principima rada antikorupcijskih agencija*, 2012., http://www.unodc.org/documents/corruption/WG-Prevention/Art_6_Preventive_anti-corruption_bodies/JAKARTA_STATEMENT_en.pdf

Razmatrano je i pitanje da li tijelo, koje ima ovlasti za vođenje istražnog postupka, treba također biti ovlašteno i za krivično gonjenje ili bi nadležnost za krivično gonjenje trebala biti povjerena tijelu odvojenom od tijela koje vodi istražni postupak.

Svaka država će se, na osnovu vlastitih potreba i okolnosti, opredijeliti za određeno institucionalno uređenje koje najbolje odgovara njenim potrebama. Ne postoji jedinstven, niti univerzalan odgovor, koji se može primijeniti na sve države. Bez obzira na uređenje, institucije koje vode istražni postupak i krivično gonjenje moraju djelovati nezavisno od izvršne vlasti, kako bi mogle efikasno obavljati svoje dužnosti, bez nepotrebnog i neželjenog uplitanja u njihov rad.

Činjenica je da niz različitih institucionalnih modela može služiti ostvarenju istog cilja, kao i da u regiji OSCE-a već postoje različite vrste antikorupcijskih struktura. Njima je obuhvaćena široka lepeza institucija, od onih koje obavljaju funkciju sprečavanja korupcije, do onih specijaliziranih za provedbu zakona, a koje djeluju nezavisno, ili u sastavu već postojećih tužilačkih ili policijskih struktura, pa sve do višenamjenskih agencija istovremeno zaduženih za sprečavanje, istragu, koordinaciju i informiranje građana. Jedno od prvih i još uvijek najpoznatijih specijaliziranih višenamjenskih tijela je Nezavisna komisija Hong Konga za borbu protiv korupcije (Hong Kong's Independent Commission against Corruption - ICAC) (više detalja o radu ove Komisije sadržano je u Polju 3.2). Brojne druge države, uključujući tu i države Baltičke regije i države Centralne Evrope,⁷ osnovale su slična tijela specijalizirana za borbu protiv korupcije. Postoje i tijela koja djeluju u sastavu postojećih struktura, što je rasprostranjena praksa u Zapadnoj i Sjevernoj Evropi, gdje dužnosti borbe protiv korupcije obavlja niz postojećih institucija i struktura, poput policije, tužilaštava i agencija za državnu službu. U nastavku teksta detaljnije ćemo sagledati navedene modele.

OSCE je istakao važnost sprečavanja korupcije i borbe protiv korupcije, te u tom smislu, još od 2004. godine, pruža aktivnu podršku realizaciji programa koji za cilj imaju jačanje upravljanja državnim institucijama i razvoj efikasnih antikorupcijskih tijela u državama članicama OSCE-a.

3.2 Pravni osnov

3.2.1 Funkcije povjerene u okviru mandata

Postoji niz zadataka vezanih za borbu protiv korupcije, zbog čega i antikorupcijske institucije u svojoj nadležnosti imaju široki spektar aktivnosti. Te aktivnosti mogu obuhvatati izradu politike borbe protiv korupcije i koordinaciju njene provedbe, obavljanje istraživanja i analize, komunikaciju sa građanima, uključujući tu i podizanje nivoa svijesti o određenim temama, praćenje i koordinaciju implementacije antikorupcijskih strategija i akcionih planova i vršenje procjene njihovog utjecaja, te istragu i krivično gonjenje počinitelaca krivičnih djela korupcije (detajniji opis različitih nadležnosti sadržan je u Polju 3.3).

U cilju obavljanja navedenih funkcija, određenom tijelu ili tijelima moraju biti povjerene konkretne ovlasti, te je nužno da neki od najvažnijih aspekata njihovog rada budu propisani zakonom. *Tehnički vodič UNODC-a za provedbu Konvencije UN-a protiv korupcije* precizira neke elemente, koje bi takav zakonodavni okvir mogao obuhvatiti:

- Davanje zakonske ovlasti za izradu politika rada i praksi propisanih Konvencijom;
- Mogućnost objavljivanja smjernica i priručnika, izrade kodeksa ponašanja i davanja preporuka za donošenje novih ili dopunu postojećih propisa;
- U slučajevima kada predmetna institucija ima ovlasti za vođenje istražnog postupka, važno je da postoji mogućnost pokretanja postupka po službenoj dužnosti, te mogućnost izdavanja sudskog naloga za preuzimanje dokumentacije, informacija, iskaza svjedoka i drugih dokaza;
- Stvaranje pretpostavki za razmjenu informacija sa drugim tijelima nadležnim za aktivnosti borbe protiv korupcije;
- Stvaranje pretpostavki za odgovarajući nivo nezavisnosti u obavljanju funkcije, kao i za zaštitu zaposlenih od pokretanja parničnog postupka zbog djela počinjenog u dobroj namjeri, u okviru obavljanja službenih dužnosti.
- Propisivanje odgovarajućeg nivoa odgovornosti, obaveze izvještavanja, te odgovarajućeg rukovođenja i izvora finansiranja.⁸

⁷ Biro za prevenciju korupcije i borbu protiv korupcije (KNAB) u Latviji, Specijalna istražna služba Republike Litvanije i Centralni biro za borbu protiv korupcije u Poljskoj.

⁸ Detajniji pregled elemenata sadržan je u dokumentu UNODC-a, pod nazivom *Tehnički vodič za provedbu UNCAC-a*, 2009., str. 9.

3.2.2 Institucionalno uređenje

Općeprihvaćena su tri modela institucija, specijaliziranih za borbu protiv korupcije:

- Višenamjenski model,
- Policijski model,
- Preventivna tijela.⁹

Polje 3.2 Nezavisna komisija iz Hong Konga za borbu protiv korupcije

Nezavisna komisija Hong Konga za borbu protiv korupcije (ICAC) (www.icac.org.hk) osnovana je 1974. godine, te kao takva predstavlja jedno od najpoznatijih tijela za borbu protiv korupcije. Također se radi i o jednom od najsnažnijih tijela ove vrste. Naime, Komisija raspolaže sa oko 1.200 zaposlenih. Komisija ima vrlo konkretan pristup borbi protiv korupcije koji počiva na tri pravca djelovanja, kako slijedi:

- i. Borba protiv korupcije kroz efikasno otkrivanje i istragu: rigorozan i profesionalan pristup provedbi antikorupcijskih zakona, čime korupcija postaje krivično djelo visokog rizika;
- ii. Eliminiranje prilika za pojavu korupcije uvođenjem prakse rada koja nije podložna korupciji;
- iii. Informiranje građana o 'pošasti' korupcije i mobiliziranje podrške u njihovim redovima za borbu protiv korupcije.

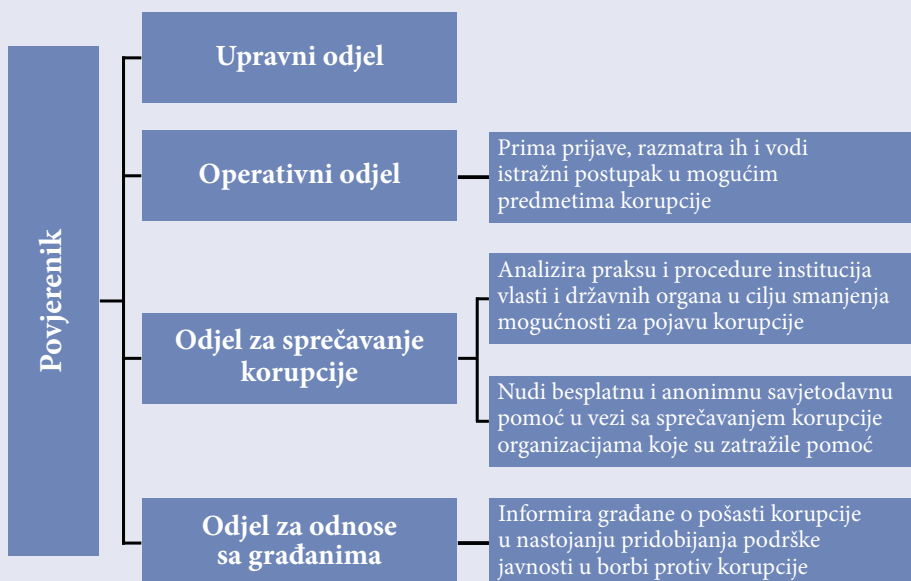
Radi se o višenamjenskom tijelu zaduženom za vođenje istražnog postupka, prevenciju i informiranje građana. U okviru vođenja istražnog postupka, Komisija ima pravo na hapšenje, pretres, oduzimanje, pristup finansijskim informacijama i konfiskaciju imovine od bilo koje osobe koja obavlja službenu dužnost u nekoj instituciji vlasti, te za to prima novčanu naknadu. Komisija je također zadužena za sprečavanje podmićivanja i korumpiranog ili nezakonitog

djelovanja tokom izbora. U organizacijskom pogledu, Komisija se sastoji od Ureda povjerenika i tri odjela, kako je navedeno u nastavku:

Komisija je nezavisna od državne službe, ostalih agencija za provedbu zakona i tužilaštava. Četiri nezavisne savjetodavne komisije predstavljaju tijela kojima Komisija odgovara za svoj rad. Članovi tih komisija su lideri lokalnih zajednica i građani koje je imenovao vrhovni zapovjednik Specijalne administrativne regije Hong Konga.

Neophodni preduvjeti za uspješno djelovanje institucije ove vrste su: operativna nezavisnost, odgovarajući resursi, te dovoljno nezavisan i efikasan pravosudni sistem. Postoje države u kojima je ovaj model doživio neuspjeh, upravo zbog nedovoljne nezavisnosti, nedostatka resursa i izostanka saradnje sa drugim institucijama. Prema tome, veoma je važno da svaka država izvrši procjenu svojih potreba i okruženja u kojem njene institucije djeluju, te, na osnovu toga, utvrdi konkretno i adekvatno rješenje, umjesto da poseže za drugim 'univerzalnim' rješenjima, koja neće odgovarati prilikama na terenu.

Izvor: OECD, Specijalizirane institucije za borbu protiv korupcije: Pregled modela: drugo izdanje, 2013., i Strateški pristup prevenciji korupcije u regiji OSCE-a, Pregledni izvještaj o implemenotaciji obaveza prema OSCE-u, 2012.



⁹ OECD, Specijalizirana tijela za borbu protiv korupcije: Pregled modela: Drugo izdanje, 2013.

Nije lako utvrditi čvrsta i jasna razgraničenja između modela navedenih u gornjem dijelu teksta. Naprimjer, aktivnosti poput verifikacije izjava o imovinskom stanju ili obrade prijava za navodni sukob interesa mogu se smatrati preventivnim aktivnostima, iako se ona u velikom broju slučajeva blisko dotiču, a ponekad i direktno vode do pokretanja istražnog postupka.

Višenamjenski model: antikorupcijske institucije koje obavljaju funkciju prevencije, kao i funkciju provedbe zakona

U nekim državama osnovana su tzv. 'višenamjenska' tijela za borbu protiv korupcije, koja se bave sprečavanjem korupcije, informiranjem građana i pružanjem podrške građanima, te vođenjem istražnih postupaka u krivičnim djelima korupcije (ovaj model nalikuje na model iz Hong Konga, predstavljen u gornjem dijelu teksta); dok je krivično gonjenje u najvećem broju slučajeva povjereno odvojenoj instituciji. Prilikom uvođenja takvog modela, važno je

osigurati da aktivnosti borbe protiv korupcije ne budu ograničene samo na ovu instituciju, već da se u njihovoj realizaciji angažiraju i druge državne institucije, kako bi se osigurao najviši mogući stepen provedbe politika borbe protiv korupcije.

Specijalizirani odjeli ili institucije u sastavu policijskih struktura ili tužilaštava

U nekim državama članicama OSCE-a postoje specijalizirani odjeli, koji su institucionalno integrirani u postojeće policijske strukture ili tužilaštva. Neke od tih struktura provode aktivnosti prevencije, istraživanja i koordinacije, koje izlaze iz okvira puke provedbe zakona o borbi protiv korupcije. Dešava se i da se tijelima ove vrste povjerava nešto uži mandat za otkrivanje i istragu korupcije, u okviru njihovog djelovanja unutar postojećih policijskih tijela. Postoje i primjeri (Azerbejdžan, Hrvatska, Rumunija) osnivanja novih, samostalnih institucija, s ovlastima za provedbu zakona, koje se bave istragom i krivičnim gonjenjem počinitelaca krivičnih djela korupcije.

Polje 3.3 Šta specijalizirano tijelo za borbu protiv korupcije može raditi: vodič

Borba protiv korupcije je složen zadatak koji zahtijeva angažman stručnjaka različitih disciplina, kao i preplitanje više različitih funkcija. Prema tome, prilikom razmatranja uvođenja novih, ili jačanja postojećih tijela za borbu protiv korupcije, države bi trebale imati na umu činjenicu da je takvim tijelima potrebno povjeriti neke od navedenih, ili sve navedene nadležnosti za borbu protiv korupcije:

- 1. Izrada politika rada, istraživanje, praćenje i koordinacija:** Ova nadležnost obuhvata obavljanje istraživanja na temu trendova i razmjera korupcije, te vršenje procjene efikasnosti antikorupcijskih mjera. Izrada politika rada i koordinacija obuhvataju detaljnu razradu antikorupcijskih strategija i akcionih planova i praćenje / koordinaciju mjera za njihovu implementaciju. U ovoj oblasti također treba istaći i funkciju tijela zaduženog za međunarodnu saradnju.
- 2. Sprečavanje korupcije u javnom sektoru:** Ova nadležnost odnosi se na promoviranje integriteta i transparentnosti u javnim institucijama, te obuvata izradu i provedbu posebnih mjera koje se odnose na pravila i ograničenja u državnoj službi, pomoć u provedbi tih pravila i ograničenja i njihovu primjenu. Navedene funkcije mogu obuhvatiti sprečavanje sukoba interesa, davanje izjave o imovinskom stanju javnih zvaničnika, uključujući tu i verifikaciju, te izjave i njenu dostupnost javnosti. Konačno, u okviru funkcije sprečavanja promovira se transparentnost i odgovornost u javnom sektoru, uključujući tu i promoviranje pristupa građana informacijama. Ova nadležnost može obuhvatiti i efikasnu kontrolu finansiranja političkih stranaka.
- 3. Informiranje i podizanje nivoa svijesti:** Ova nadležnost obuhvata izradu i provedbu programa

informiranja javnosti, akademskih institucija i državnih službenika; organiziranje kampanja podizanja nivoa svijesti; te rad sa medijima, NVO-ima, poslovnim sektorom i građanima uopće.

- 4. Istraga i krivično gonjenje:** Ove funkcije imaju za cilj osigurati zakonski okvir za efikasno krivično gonjenje počinitelaca djela korupcije, uključujući tu i odvrćuće sankcije za sve oblike ovih djela. Osim toga, njihov cilj je osigurati efikasnu provedbu antikorupcijskih propisa, u svim fazama krivičnog postupka, uključujući tu otkrivanje, istragu, krivično gonjenje i donošenje presude u predmetima korupcije. Također je važno napraviti jasno razgraničenje između krivičnih i disciplinskih / upravnih postupaka. Ova nadležnost također bi trebala obuhvatiti nadzor nad međuagencijskom saradnjom i razmjenom informacija o konkretnim predmetima, te spontano prenošenje informacija (između policijskih tijela, organa za reviziju, te poreznih i carinskih organa, bankarskog sektora i jedinice za finansijske istrage, organa za javne nabavke, organa sigurnosti i drugih srodnih tijela). U ovoj oblasti također treba istaći i funkciju tijela zaduženog za uzajamnu pravnu pomoć i postupanje po zahtjevima za izručenje. Ove nadležnosti, u velikom broju slučajeva, mogu obuhvatiti i obavještajne aktivnosti, uključujući tu i vođenje namjenske baze podataka. Vođenje evidencije, analiza i izvještavanje o statističkim pokazateljima provedbe zakona u predmetima korupcije još su jedan važan aspekt koji, u velikom broju država, ulazi u sastav ove nadležnosti.

Izvor: OECD, *Specijalizirane institucije za borbu protiv korupcije: Pregled modela: drugo izdanje*, Antikorupcijska mreža za Istočnu Evropu i Centralnu Aziju, 2013.

Institucije zadužene za prevenciju i koordinaciju

Ovaj model je najheterogeniji, s obzirom na to da obuhvata niz različitih struktura sa različitim stepenom nezavisnosti i različitom organizacijskom strukturom. OECD je ovaj model podijelio na tri kategorije, kako slijedi:¹⁰

- *Interinstitucionalna vijeća za koordinaciju borbe protiv korupcije:* Vijeća ove vrste obično djeluju kao kolegiji, koji okupljaju predstavnike različitih institucija vlasti i ministarstava, a često i predstavnike civilnog društva, i koja usmjeravaju reformske aktivnosti u oblasti borbe protiv korupcije, kroz preuzimanje vodeće uloge u izradi i nadzoru nad implementacijom nacionalne antikorupcijske strategije i akcionog plana.
- *Namjenska tijela za sprečavanje korupcije,* formiraju se isključivo za potrebe realizacije aktivnosti prevencije, koje mogu obuhvatiti koordinaciju antikorupcijskih strategija, istraživanje na temu korupcije, procjenu rizika od korupcije, pružanje pomoći državnim institucijama u oblasti sprečavanja korupcije, podizanje nivoa svijesti građana, obuku i informiranje na temu korupcije, rješavanje i kontrolu sukoba interesa, izjave o imovinskom stanju, finansiranje političkih stranaka, lobiranje, te procjenu zakona ili nacrtu zakona sa stanovišta rizika od korupcije.
- *Javne institucije koje doprinose prevenciji korupcije u okviru obavljanja aktivnosti iz svoje nadležnosti,* kao što su državni uredi za reviziju, javne nabavke, oporezivanje, državnu službu, etiku, integritet i izbore, te ombudsmeni za poslovne odnose.

3.3 Uvjeti za efikasan rad institucija za borbu protiv korupcije

Status, djelokrug rada i institucionalno uređenje antikorupcijskih tijela često se razlikuju od države do države, što je i razumljivo, ako se imaju u vidu različitosti među njima u pogledu lokalne političke, ekonomske i socijalne situacije. Prilikom donošenja odluka o institucionalnom uređenju ovih tijela, treba voditi računa o postojanju i ulozi ostalih tijela koja se bave prevencijom ili borbom protiv korupcije. Navodimo sljedeće institucionalne preduvjete, koji su od ključnog značaja:

• **Nezavisnost i nepristrasnost**

Institucionalno uređenje, kao i organizacijska struktura tijela za borbu protiv korupcije, moraju biti takvi da dozvoljavaju nezavisan i nepristrasan rad takvih tijela i štite njihovo osoblje od mogućih posljedica rada u takvim tijelima, pa čak i od straha od mogućih posljedica. U većini država, tužilaštva, policijske strukture i izvršni organi vlasti, uglavnom pripadaju hijerarhijskoj strukturi vlade, određenog ministra, šefa države ili vlade, ili pak za svoj rad odgovaraju parlamentu. Međutim, ono što je važno istaći je operativna autonomija, koja takvom tijelu dozvoljava da djeluje bez neželjenog utjecaja ili uplitanja drugih institucija u njegov rad.

• **Odgovornost i integritet**

Uz uvažavanje važnosti operativne nezavisnosti antikorupcijskih tijela, o kojoj je bilo riječi ranije, ništa manje nije važno osigurati da ta tijela odgovaraju za svoj rad. Osim toga, adekvatan interni i eksterni nadzor nad njihovim radom predstavlja važnu garanciju integriteta i savjesnog djelovanja, i štiti takva tijela od sumnje u nepravilnosti koju protivnici takvih tijela mogu iskoristiti protiv njih. U interesu ostvarenja odgovornosti tijela za borbu protiv korupcije, u mnogim državama propisana je obaveza tih tijela da o svom radu redovno obavještavaju javnost.

• **Finansijski i ljudski resursi**

Nemoguće je dovoljno naglasiti koliki značaj imaju izdvajanja adekvatnih finansijskih i materijalnih resursa za efikasan rad institucija zaduženih za borbu protiv korupcije. Sredstva izdvojena za realizaciju aktivnosti borbe protiv korupcije moraju biti srazmjerna veličini institucije i njenim zacrtanim ciljevima. Dovoljan broj kvalificiranih službenika i stabilnost njihovog zaposlenja, još su jedan preduvjet za djelotvoran rad tijela zaduženog za borbu protiv korupcije.

• **Zapošljavanje, imenovanje i obuka rukovodećeg i pomoćnog osoblja**

Konačno, u interesu očuvanja povjerenja javnosti u rad antikorupcijskih tijela, veoma je važno da procedure zapošljavanja i imenovanja rukovodećeg osoblja budu detaljno propisane i provedene na transparentan način. Redovna obuka zaposlenih također ima suštinski značaj, ne samo zbog složenosti krivičnih djela za čiju istragu agencija može biti zadužena, već i zbog širokog spektra stručnog znanja potrebnog za provedbu mjera prevencije.

¹⁰ Ibid., str. 40.-42.



S lijeva na desno: Vuk Žugić, predstavnik Republike Srbije pri OSCE-u, Radomir Ilić, državni sekretar, Ministarstvo pravde Srbije i Drago Kos, predsjedavajući Radne grupe OECD-a za borbu protiv podmičivanja, na implementacijskom sastanku u okviru Ekonomskog i okolišnog foruma OSCE-a

Implementacijski sastanak, Beč, 19. oktobar 2015. godine.

Evropski partneri protiv korupcije (EPAC) i Evropska kontakt mreža u borbi protiv korupcije (EACN) zajednički su izradili set *Standarda za rad antikorupcijskih organa*, u cilju promoviranja transparentnosti i nezavisnosti u njihovom radu. Deset vodećih standarda odnose se na vladavinu prava, nezavisnost, odgovornost, integritet i nepristrasnost, dostupnost, transparentnost i povjerljivost, resurse, zapošljavanje, profesionalni razvoj i obuku, saradnju i cjeloviti pristup sprečavanju i borbi protiv korupcije. Ovi standardi zapravo predstavljaju preporuke, te, kao takvi, nisu obavezujući. Osim toga, navedeni standardi usklađeni su sa međunarodnim konvencijama i pravnim instrumentima.¹¹

3.4 Kako omogućiti specijaliziranom tijelu da djelotvorno vodi istražni postupak

Kako bi tijela, koja imaju nadležnost za vođenje istražnih postupaka, te postupke mogla voditi na efikasan način, neophodno je da ispune nekoliko preduvjeta, i to:¹²

- *Nezavisnost*: Istražni postupak u predmetu korupcije može biti politički osjetljiv, te može dovesti do razotkrivanja neugodnih činjenica o vladi ili moćnim pojedincima. Kako bi istražni postupak mogao biti efikasan, neophodno je da bude istinski nezavisan, ili barem adekvatno zaštićen od neprimjerenog utjecaja. Ostvarenje adekvatnog stepena nezavisnosti pokazat će da li u predmetnoj državi postoji stvarna politička volja i spremnost na borbu protiv korupcije.
- *Odgovarajuće istražne ovlasti*: S obzirom na to da se izvršenje krivičnog djela korupcije obično dešava u tajnosti, bez postojanja direktne žrtve, te da često obuhvata niz različitih aktivnosti u različitim sektorima, uključujući tu poslovni sektor, javne nabavke, finansiranje političkih stranaka, privatizaciju, i sl., vođenje istražnog postupka je otežano, zbog čega je neophodno postojanje odgovarajućih istražnih ovlasti. Kao primjer, Nezavisna komisija iz Hong Konga za borbu protiv korupcije (ICAC) uživa široki spektar istražnih ovlasti, uključujući tu ovlasti da izvrši uvid u bankovne račune, traži od osumnjičenih da se izjasne o svom imovinskom stanju, traži od svjedoka da svjedoče pod zakletvom, blokira imovinu za koju smatra da je stečena na osnovu korupcije, te da zadrži putne isprave osumnjičenih kako bi ih spriječila da napuste teritorij u njenoj nadležnosti. Uz tako široke ovlasti, u interesu očuvanja kredibiliteta i povjerenja građana, neophodno je postojanje sistema kontrole, kojim se sprečava zloupotreba ovlasti. Grupa država Vijeća Evrope u borbi

11 Evropski partneri protiv korupcije i Evropska kontakt mreža u borbi protiv korupcije (EPAC/EACN), *Standardi za rad antikorupcijskih organa*, 2011., i *Principi nadzora nad radom policije*, 2011., <http://www.epac.at/downloads/recommendations>

12 Pogledati obraćanje KWOKMan-waija, gostujućeg profesora Nacionalnog tužilačkog kolegija Narodne republike Kine i bivšeg šefa operacija ICAC-a, Hong Kong, *Aktivnosti Nezavisne komisije iz Hong Konga za borbu protiv korupcije (ICAC): Istražne tehnike koje primjenjuje Komisija*, LAWASIA Konferencija u Tokiju, 2003., Tokio, Japan. http://www.kwok-manwai.com/Speeches/UNAFEI-Lawasia_conference_speech.html

protiv korupcije (GRECO), mnogim državama obuhvaćenim Prvim evaluacijskim ciklusom, sugerirala je da unaprijede primjenu posebnih istražnih tehnika u istražnim postupcima krivičnih djela korupcije (podmićivanje u javnom i privatnom sektoru, trgovina utjecajem, i sl.), drugim riječima, da primjenjuju tehnike praćenja komunikacije i elektronskog nadzora, kao i kontroliranog izvršenja nezakonitog plaćanja, a da u ekstremnijim okolnostima pribjegavaju i primjeni prikrivenih operacija. Takve istražne tehnike moraju se koristiti uz strogo poštivanje vladavine prava, i demokratskih principa (pravni osnov, proporcionalnost, nalog sudskog organa, itd.). Isto se odnosi i na pristup informacijama iz evidencija finansijskih institucija i ostalih poslovnih organizacija i tijela, kao i državnih agencija.

- *Adekvatna sredstva i resursi:* vođenje istrage i krivično gonjenje u predmetima korupcije može trajati veoma dugo, te zahtijevati izdvajanje znatnih resursa, posebno u složenim predmetima koji obuhvataju više različitih nadležnosti. GRECO je u velikom broju slučajeva davao preporuku jačanja tijela koja se bave predmetima korupcije, u pogledu pravnih, finansijskih, ljudskih i ostalih resursa koji su im stavljeni na raspolaganje. U nekim slučajevima, utvrđeno je da niska primanja nisu dozvoljavala zadržavanje postojećeg i zapošljavanje novog osoblja, te da bi takva primanja mogla imati negativan utjecaj na nivo integriteta unutar državnih agencija.
- *Povjerljivost:* U cilju efikasne provedbe istražnih i krivičnih postupaka u predmetima korupcije, smanjenja prilika za uplitanje u te postupke, te zaštite principa pretpostavke nevinosti, iznimno je važno zaštititi povjerljivost tih postupaka.
- *Međunarodna saradnja i uzajamna pravna pomoć:* Veliki broj složenih predmeta korupcije su transnacionalnog karaktera; zbog toga je važno da postoji mogućnost međunarodne pomoći, između ostalog, za praćenje toka novca, pretres i oduzimanje, lociranje svjedoka i osumnjičenih, praćenje, te razmjenu obavještajnih podataka.
- *Profesionalizam:* Veoma je važno da istražitelji kontinuirano pohađaju odgovarajuće vrste obuke, te da zadrže visoki nivo profesionalnosti u vođenju istražnog postupka. Osim toga, veoma je važno da dobro poznaju finansijski istražni postupak, analizu i forenziku.

3.5 Mjerenje ostvarenog učinka

Ocjena učinka rada institucija za borbu protiv korupcije predstavlja složen zadatak. Mjerenje njihovog učinka treba vršiti na osnovu niza kvantitativnih (naprimjer, statističkih podataka o krivičnim postupcima, podataka iz anketa) i kvalitativnih pokazatelja (poput stručnih ocjena) proisteklih iz zadataka koje predmetno tijelo obavlja. Statistički podaci (naprimjer, broj primljenih prijava, broj pokrenutih i okončanih istražnih i krivičnih postupaka, broj izrečenih osuđujućih presuda, broj izdatih upravnih naloga, smjernica i savjeta, broj izrađenih ili analiziranih zakona i propisa, itd.) predstavljaju objektivne pokazatelje, koji pružaju dragocjene informacije. Međutim, nužno je oprezno pristupiti tumačenju takvih podataka: kada se posmatraju samostalno, oni mogu pokazati veoma malo toga o kvalitetu ishoda rada pravosuđa ili uprave ili o stvarnom utjecaju njihovog rada u pogledu informiranja građana, podizanja nivoa svijesti ili, naprimjer, ocjene utjecaja provedbe zakona na ostvarenje pozitivnih rezultata i pokretanje važnih postupaka. Prema tome, i kvantitativni i kvalitativni pokazatelji, uključujući tu i statističke podatke, moraju biti dopunjeni redovnim aktivnostima praćenja i evaluacije. Uz navedeno, spomenute aktivnosti praćenja i evaluacije, mogle bi biti dodatno dopunjene evaluacijskim aktivnostima koje provode međunarodna tijela, kao što su: GRECO, Radna grupa OECD-a za borbu protiv podmićivanja i Antikorupcijska mreža OECD-a za Istočnu Evropu i Centralnu Aziju.¹³

Antikorupcijski resursni centar U4¹⁴, 2011. godine objavio je zanimljiv izvještaj pod naslovom: *Praćenje i evaluacija rada antikorupcijskih agencija*. U izvještaju se naglašava značaj unapređenja aktivnosti evaluacije (u pogledu sastava timova za evaluaciju, rješavanja pitanja metodologije, te razmatranja budžetskih i finansijskih aspekata ovih aktivnosti), kao i važnost procjene utjecaja, te se također navode veoma važni aspekti pokazatelja učinka.

¹³ Ovaj dio prilagođen je iz dokumenta OECD-a, pod naslovom: *Antikorupcijska mreža za Istočnu Evropu i Centralnu Aziju, Specijalizirane antikorupcijske institucije – pregled modela 2006.*, str. 8.

¹⁴ Rad autora: Johnson, J., Hechler, H., De Sousa, L., Mathisen, H., *Kako vršiti praćenje i evaluaciju rada antikorupcijskih agencija: Smjernice za agencije, donatore i evaluatore*, 2011., Antikorupcijski resursni centar U4, Izdanje 2011.:8.

3.6 Zaključci

Kako bi mogle efikasno sprečavati korupciju, te voditi istražne, krivične i sudske postupke u predmetima korupcije, države moraju donijeti i provoditi odgovarajuće propise, te raspolagati potrebnim institucionalnim, ljudskim i finansijskim resursima. Međunarodni instrumenti, poput Konvencije UN-a protiv korupcije, od država traže izradu, donošenje i provedbu koordiniranih politika sprečavanja korupcije, kao i odgovarajuće stručno osposobljavanje ljudi zaduženih za istražni i krivični postupak – bilo kroz angažman specijaliziranih tijela ili u okviru postojećih struktura za provedbu zakona. Prije nego što se opredijele za vrstu institucije koju žele osnovati, države bi trebale detaljno sagledati lokalne prilike.

Postoje tri glavna modela antikorupcijskih institucija koji mogu služiti kao orijentir: višenamjenske agencije zadužene za prevenciju, istragu, koordinaciju i kontakte sa građanima; specijalizirana tijela za borbu protiv korupcije koja djeluju u sastavu postojećih tužilaštava ili policijskih struktura, i tijela nadležna za prevenciju i koordinaciju. Svaki od ponuđenih modela ima svoje prednosti i nedostatke. Međutim, u interesu efikasnog odgovora na pojavu korupcije, važno je osigurati da se i prevencijom i provedbom zakona, drugim riječima i istražnim i krivičnim postupkom, bave sposobna, dobro opremljena i kadrovski popunjena i operativno nezavisna tijela. Kako bi ta tijela mogla efikasno obavljati svoje zadatke, neophodno je ispunjenje sljedećih, veoma važnih preduvjeta: dovoljne političke volje i resursa; nezavisnosti i odgovarajućih ovlasti za obavljanje zadane funkcije; nepristrasnosti, integriteta i profesionalnosti zaposlenih; i transparentnosti i odgovornosti u obavljanju poslova i zadataka.¹⁵ Nakon osnivanja institucije, veoma je važno redovno pratiti njen rad primjenom precizno utvrđenog sistema praćenja i vrednovanja učinka rada, te također uzeti u obzir i povratne informacije koje dolaze od civilnog društva.

¹⁵ Za više informacija o antikorupcijskim tijelima, preporučujemo posjetu internet stranici UNODC-a: <http://www.unodc.org/unodc/en/corruption/WG-Prevention/preventive-anti-corruption-bodies.html>; kao i internet stranicu Inicijative antikorupcijskih organa: www.aauthorities.org.

Odabrana literatura

1. Evropski partneri protukorupcije i Evropska kontakt mreža u borbi protiv korupcije, *Standardi za rad antikorupcijskih organa i principi nadzora nad radom policije* 2011. [internet stranica]<http://www.epac.at/downloads/recommendations>
2. Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD), *Specijalizirane antikorupcijske institucije: Pregled modela, drugo izdanje*, 2013. [internet stranica]<http://www.oecd.org/corruption/acn/specialisedanti-corruptioninstitutions-reviewofmodels.htm>
3. Organizacija za sigurnost i saradnju u Evropi (OSCE), *Strateški pristupi prevenciji korupcije na teritoriju država članica OSCE- a*, Pregledni izvještaj o implementaciji obaveza prema OSCE-u, 2012. [pdf]<http://www.osce.org/eea/93468?download=true>
4. Transparency International, *Novac, politika, moć: rizici od korupcije u Evropi*, 2012. [pdf]http://www.transparency.de/fileadmin/pdfs/Wissen/TI_Corruption-Risks-in-Europe.pdf
5. Ured UN-a za droge i kriminal (UNODC), *Izjava iz Džakarte o principima rada antikorupcijskih agencija*, 2012. [pdf]
http://www.unodc.org/documents/corruption/WG-Prevention/Art_6_Preventive_anti-corruption_bodies/JAKARTA_STATEMENT_en.pdf
6. Ured UN-a za droge i kriminal (UNODC), Konferencija država članica Konvencije UN-a protiv korupcije, *Panamska deklaracija* 2013. [pdf]<http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/COSP/session5/V1388018e.pdf>
7. Ured UN-a za droge i kriminal (UNODC), Konferencija država članica Konvencije UN-a protiv korupcije, *Rezolucija 5/4Aktivnosti provedbe deklaracije iz Marakeša o sprečavanju korupcije* 2013. [pdf]<http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/COSP/session5/V1401171e.pdf>
8. Johnsen, J., Hechler, H., DeSousa, L., Mathisen, H., *Kako vršiti praćenje i evaluaciju rada antikorupcijskih agencija: Smjernice za agencije, donatore i evaluatore*, Antikorupcijski resursni centar U4, Izdanje 2011.:8, 2011. [internet stranica] <http://www.u4.no/publications/how-to-monitor-and-evaluate-anti-corruption-agencies-guidelines-for-agencies-donors-and-evaluators-2/>

POGLAVLJE 4

Integritet u upravljanju javnim sektorom

SADRŽAJ

4.1	Međunarodni instrumenti i regionalne inicijative	60
4.2	Uzajamno povezana pitanja od značaja za integritet u javnom sektoru	62
4.3	Vodeći principi za državne službenike i zvaničnike	62
4.4	Preduvjeti za ostvarenje integriteta u javnoj upravi	64
4.5	Zapošljavanje osoblja i napredovanje u službi	64
4.6	Procjena rizika i upravljanje osobljem	66
4.7	Pristup informacijama	67
	Odabrana literatura	68
	<i>Dijagram 4.1 Instrumenti za upravljanje integritetom</i>	63

POGLAVLJE 4

Integritet u upravljanju javnim sektorom

U Poglavlju 2. bilo je riječi o temeljnoj činjenici da aktivnosti borbe protiv korupcije trebaju biti zasnovane ne samo na kaznenim mjerama, već i na sveobuhvatnoj strategiji koja će predstavljati podlogu za očuvanje integriteta u javnom životu. U ovom Poglavlju, bit će više riječi o tom konceptu, te će biti istaknuta područja u kojima je potrebna intervencija u cilju gradnje integriteta u javnom sektoru¹ – čime se osigurava povjerenje u vlast, dobro upravljanje javnim resursima i sprečavanje korupcije. U ovom Poglavlju istaknut je značaj Vodećih principa za rad državne službe i visokog rukovodstva za ostvarenje integriteta i profesionalizma. Također će biti riječi o pitanju procjene rizika u različitim institucijama vlasti, u cilju utvrđivanja stepena ugroženosti od korupcije, kao i utvrđivanja koraka koje je potrebno poduzeti u cilju otklanjanja tih rizika. Također je posvećena pažnja ulozi zapošljavanja i imenovanja u razvoju državne službe koja radi u interesu građana.

4.1 Međunarodni instrumenti i regionalne inicijative

U protekle dvije decenije, sve veća pažnja posvećuje se razmatranju pitanja integriteta u javnom sektoru.

Poglavlje II Konvencije UN-a protiv korupcije (UNCAC) sadrži nekoliko odredaba o različitim aspektima integriteta u javnom sektoru. Član 7. (4) govori o sprečavanju sukoba interesa, pitanju koje je također spomenuto u članu 8. Član 8. također sadrži odredbe o (i) kodeksu ponašanja za javne zvaničnike (nije napravljena nikakva razlika između izabranih i imenovanih javnih zvaničnika) i (ii) izjavi o imovinskom stanju; predmet izjave o imovinskom stanju također je propisan odredbama člana 52. (5) u kontekstu povrata



Gornja slika na simboličan način pokazuje veliki broj pitanja obuhvaćenih prevencijom korupcije i izgradnjom integriteta

imovine. Odredbe članova 9, 10, 11. i 13. propisuju javne nabavke i upravljanje javnim sredstvima; javno izvještavanje; integritet sudstva; te učešće građanskog civilnog društva u prevenciji korupcije i borbi protiv korupcije. OECD je među prvima proveo obimno istraživanje na temu integriteta u javnom sektoru², u potrazi za odgovorima na pitanje o neophodnim preduvjetima i osnovnim sredstvima potrebnim za njegovo ostvarenje. Osim toga, OECD je pružio pomoć u detaljnijoj razradi standarda kodeksa ponašanja i etike, kao i propisa o sukobu interesa i prijavi imovinskog stanja.

Vijeće Evrope bavilo se pitanjem integriteta u javnoj upravi, te konkretno njegovog utjecaja na transparentnost u odlučivanju, što je i naglašeno u dokumentu pod nazivom: „Dvadeset vodećih principa u borbi protiv korupcije“. Osim toga, Komitet ministara Vijeća Evrope 2000. godine, izdao je detaljnu preporuku o kodeksima ponašanja za javne zvaničnike, koja je, između ostalog, sadržavala odredbe o rješavanju sukoba interesa i izjavama o imovinskom stanju, te odredbe o postupanju sa poklonima primljenim

¹ Za pojam „javni sektor“ u različitim državama i organizacijama mogu postojati različita tumačenja i definicije. Navedeni pojam najčešće se odnosi na državne, regionalne i lokalne vlasti; institucionalne strukture pod kontrolom vlasti, i zaposlene u tim vlastima i strukturama. Ovaj pojam obuhvata tri segmenta vlasti, i to izvršnu, zakonodavnu i sudsku vlast.

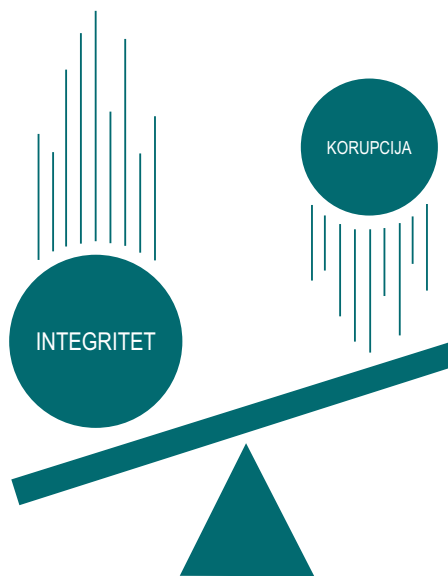
² OECD, *Razvoj razumnog okvira integriteta: instrumenti, procesi, strukture i uvjeti za implementaciju*, GOV/PGC/GF (2009.)1, Tematski rad, Globalni forum o javnoj upravi. [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=GOV/PGC/GF\(2009\)1](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=GOV/PGC/GF(2009)1)

za vrijeme trajanja mandata.³ Komitet ministara također je odobrio brojne preporuke u cilju promoviranja integriteta i efikasnosti u radu pravosudnih i policijskih tijela.

Realizacija različitih pravnih instrumenata i standarda Vijeća Evrope predmet je praćenja Grupe država u borbi protiv korupcije (GRECO), koja je učestvovala u procesu analize odredaba o integritetu u javnom sektoru (Drugi evaluacijski ciklus 2003. - 2005.), procjeni transparentnosti finansiranja političkih stranaka (Treći evaluacijski ciklus, 2007. - 2011.), te analizi odredaba o sprečavanju korupcije zastupnika u parlamentu, sudija i tužilaca (Četvrti evaluacijski ciklus, počevši od 2012.).

U okviru svojih aktivnosti na području dobrog upravljanja, OSCE se bavio pitanjem integriteta u domenu djelovanja političkih i pravosudnih institucija. OSCE je čak preuzeo i vodeću ulogu u analizi i procjeni tema od značaja za izbore, kao što su finansiranje političkih stranaka, imajući u vidu dugogodišnju i pomalo neobičnu ulogu koju ova Organizacija ima kao posmatrač izbornog procesa.

Grupa eksperata za političke stranke,⁴ osnovana 2011. godine, dodatno je pojačala profil OSCE-a u ovoj oblasti. Osim toga, Ured OSCE-a za demokratske institucije i ljudska prava (ODIHR) aktivno je angažiran u radu na pitanjima integriteta u javnom sektoru, a sačinio je i



preporuke o sudijskoj nezavisnosti u Istočnoj Evropi, Južnom Kavkazu i Centralnoj Aziji, u saradnji sa Istraživačkom grupom Minerva, koja djeluje pri Institutu Max Planck iz Heidelberga.⁵ Uz sve navedeno, ODIHR je objavio i studiju pod naslovom: *Standardi profesionalnog i etičkog ponašanja za zastupnike u parlamentu*.⁶

Globalne i regionalne inicijative na poboljšanju integriteta u javnom sektoru dobile su važan poticaj usvajanjem inicijativa, poput Partnerstva za otvorenu vlast, koje je uspostavljeno 2011. godine.⁷

³ Vijeće Evrope, *Preporuka Komiteta ministara, br. R(2000)10 upućena državama članicama na temu kodeksa ponašanja za javne zvaničnike*, 2000. [https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Rec\(2000\)10_EN.pdf](https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Rec(2000)10_EN.pdf)

⁴ www.osce.org/odihr/83683

⁵ OSCE/ODIHR, *Preporuke iz Kijeva o sudijskoj nezavisnosti u Istočnoj Evropi, Južnom Kavkazu i Centralnoj Aziji*, 2010. <http://www.osce.org/odihr/KyivRec?download=true>

⁶ OSCE/ODIHR, *Studija: Standardi profesionalnog i etičkog ponašanja za zastupnike u parlamentu*, 2013. <http://www.osce.org/odihr/98924>

⁷ Detaljnije informacije o ovoj inicijativi sadržane su u dokumentu pod nazivom: *Partnerstvo za otvorenu vlast: Četvorogodišnja strategija za period 2015.-2018.* (2014.), u Poglavlju IV, koje obrađuje pitanja transparentnosti, odgovornosti i učešća građana.

Konvencija UN-a protiv korupcije o kodeksima ponašanja za javne zvaničnike

Član 7. Javni sektor

7. (4) Svaka država članica će, u skladu s osnovnim načelima svog unutrašnjeg zakonodavstva, nastojati da usvoji, održi i jača sisteme kojima se povećava transparentnost i sprečava sukob interesa.

Član 8. Kodeksi ponašanja za javne zvaničnike

1. U cilju borbe protiv korupcije, svaka država članica će, između ostalog, unapređivati integritet, poštenje i odgovornost javnih zvaničnika, u skladu s osnovnim načelima svog pravnog sistema.
2. Osim toga, svaka država članica će nastojati da, u okviru svog institucionalnog i pravnog sistema, primjenjuje kodekse ili standarde ponašanja za korektno, časno i pravilno obavljanje javnih funkcija.
3. [...]
4. Svaka država članica će, u skladu s osnovnim načelima svog unutrašnjeg zakonodavstva, također razmotriti mogućnost uvođenja mjera

i sistema koji bi javnim zvaničnicima omogućili da lakše prijavljuju odgovarajućim organima akte korupcije kada te akte zapaze u obavljanju svojih funkcija.

5. Svaka država članica će, po potrebi i u skladu s osnovnim načelima svog unutrašnjeg zakonodavstva, nastojati utvrditi mjere i sisteme kojima se od javnih zvaničnika zahtijeva da odgovarajućim organima daju izvještaje u vezi sa, između ostalog, svojim vanjskim djelatnostima, zaposlenjem, investicijskim ulaganjima, dobrima i znatnijim poklonima ili koristima iz kojih može proistići sukob interesa u pogledu njihovih funkcija javnih zvaničnika.
6. Svaka država članica će, u skladu s osnovnim načelima svog unutrašnjeg zakonodavstva, razmotriti mogućnost poduzimanja disciplinskih i drugih mjera protiv javnih zvaničnika koji krše kodekse ili standarde utvrđene u skladu s ovim članom.

Izvor: www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/

OSCE o integritetu u javnom sektoru

Ministri vanjskih poslova država članica OSCE-a prepoznali su značaj integriteta u javnom sektoru i iskazali ga u Deklaraciji Ministarskog vijeća o dobrom upravljanju (Dublin, 2012. godine):

“[...] Smatramo da je javni sektor zasnovan na integritetu, otvorenosti, transparentnosti, odgovornosti i vladavini prava jedan od najvažnijih faktora održivog ekonomskog razvoja, te uviđamo da takav javni sektor predstavlja važnu pretpostavku za jačanje povjerenja građana u državne institucije i vlast općenito. Prema tome, ističemo važnost informiranja i obuke na temu etičkog ponašanja javnih zvaničnika, donošenja i provedbe odgovarajućih kodeksa ponašanja i propisa o sprečavanju sukoba interesa, te usvajanja i implementacije sveobuhvatnih sistema za prijavu prihoda i imovine javnih zvaničnika. Posebno ističemo

činjenicu da su i usvajanje i poštivanje kodeksa ponašanja za javne institucije od ključnog značaja ne samo za jačanje dobrog upravljanja, integriteta u javnom sektoru i vladavine prava, već i za stvaranje rigoroznog standarda etičkog ponašanja za javne zvaničnike.

Odajemo priznanje OSCE-u i njegovim terenskim operacijama na podršku koju su već pružili u ovoj oblasti, te ih pozivamo da nastave pružati svoju dragocjenu pomoć državama članicama na njihov zahtjev, te da, kroz platformu OSCE-a za dijalog, nastave međusobno razmjenjivati stečena iskustva i dobre primjere iz prakse, proistekle iz rada u pojedinim državama. [...]”

(Cjelokupan tekst na engleskom jeziku, dostupan je za preuzimanje na stranici: <http://www.osce.org/cio/97968>)

Nevladine organizacije, poput Transparency Internationala, također su se aktivno angažirale u oblasti promoviranja integriteta u javnom sektoru. Preostale slabosti u oblasti integriteta u javnom sektoru na nacionalnom nivou, prikazane su, naprimjer, u procjeni Transparency Internationala na temu politika i institucija za borbu protiv korupcije u 25 država Evrope (*Novac, politika, moć: Rizici korupcije u Evropi*, 2012.), koja je izrađena uz finansijsku podršku Evropske komisije.⁸

4.2 Uzajamno povezana pitanja od značaja za integritet u javnom sektoru

Integritet javnih zvaničnika i državnih institucija predstavlja temelj demokratskog društva. Integritet u javnom sektoru ima presudan značaj za jačanje povjerenja građana u javne institucije i vlast općenito i od najveće je moguće važnosti za sprečavanje korupcije. Iako se na prvi pogled čini da se mjere za ostvarenje integriteta u javnom sektoru pretežno odnose na ponašanje pojedinaca koji rade u/ili predstavljaju javni sektor, njihov krajnji cilj je pružanje pomoći u uspostavi efikasnih javnih službi, koje u potpunosti zadovoljavaju potrebe građana.

Brojni elementi integriteta u javnom sektoru, koji se odnose na ponašanje pojedinaca (poput kodeksa etičkog ponašanja i ostalih standarda ponašanja, propisa o sukobu interesa, sistema za prijavljivanje imovinskog stanja, te procedura imenovanja i zapošljavanja), međusobno su povezani, a ostvarenje integriteta zasnovano je na

njihovom međusobnom odnosu. Kako bi integritet u javnom sektoru bio ostvaren, potrebno je da, s jedne strane, postoje provedivi propisi i zakoni, a sa druge strane, upravne procedure i mogućih rizika po integritet.

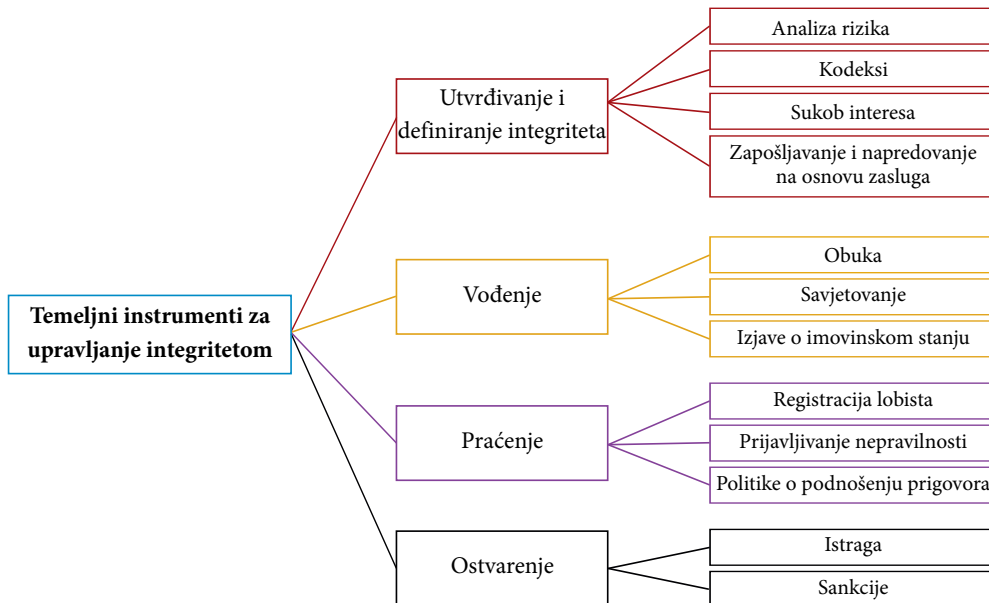
Odredbe vezane za integritet u javnom sektoru primjenjuju se na sve javne zvaničnike. Kodeksi ponašanja predstavljaju ključno sredstvo za ostvarenje integriteta u državnoj službi. Postoji mogućnost primjene dodatnih ciljanih mjera u specifičnim tijelima i institucijama koje su posebno izložene rizicima korupcije. Osim toga, na izabrane zvaničnike i političke stranke, kao i na visoko pozicionirane osobe ili predstavnike izvršne vlasti, mogu se primjenjivati i specifične mjere za očuvanje transparentnosti (posebno u pogledu finansiranja političkih stranaka). Slično tome, posebne mjere mogu se primjenjivati i na određene državne institucije, koje predstavljaju okosnicu borbe za očuvanje integriteta i primjene standarda za suzbijanje korupcije, kao što su pravosuđe i policija, te agencije za borbu protiv korupcije ili državne institucije koje su posebno podložne korupciji, poput institucija koje se bave javnim nabavkama, carinskom obradom, ili izdavanjem dozvola za obavljanje poslovne djelatnosti. Također su veoma važne transparentne procedure zapošljavanja i imenovanja, zasnovane na odabiru najstručnijih kandidata.

4.3 Vodeći principi za državne službenike i zvaničnike

Generalna skupština Ujedinjenih naroda i Ekonomsko i socijalno vijeće Ujedinjenih naroda

⁸ www.transparency.org/enis/report

Dijagram 4.1 Instrumenti za upravljanje integritetom



Izvor: Gornji prikaz je prilagođen, ali je u najvećoj mjeri utemeljen na publikaciji OECD-a pod naslovom: *Integritet u vlasti: prema mjerenju rezultata i ishoda*, 2009., Slika 5, str. 17.

usvojili su brojne rezolucije i odluke kojima se promoviraju integritet, transparentnost, odgovornost, osjetljivost, efikasnost i djelotvornost u radu državne uprave, a koje obrađuju pitanja pristupa zasnovanog na mogućnostima učešća više zainteresiranih aktera, te pitanja učešća građana, e-vlade, itd.⁹

12 principa Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD) za upravljanje etičkim ponašanjem u državnoj službi, koje je usvojilo Vijeće OECD-a 1998. godine, predstavljaju još jedan dobar primjer. Ovi principi utvrđuju funkcije vođenja, upravljanja i kontrole, na osnovu kojih je moguće izvršiti provjeru sistema za ostvarenje integriteta.¹⁰ Navedeni principi obuhvataju četiri glavne funkcije sistema za upravljanje integritetom, i to: utvrđivanje i definiranje integriteta, vođenje prema integritetu, praćenje integriteta i ostvarenje integriteta. Navedeni principi detaljno su opisani u publikaciji OECD-a pod naslovom: *Povjerenje u vlast: mjerila etičkog ponašanja u državama*

članicama OECD-a,¹¹ a služe kao instrument za kreatora politika rada, koji im pomaže u analizi funkcionalnosti pojedinih elemenata njihovog sistema upravljanja integritetom (instrumenti, procesi i akteri). OECD provodi *Analize okvira integriteta*, te zainteresiranima stavlja na raspolaganje komparativne podatke iz više država, kako bi državama pružio pomoć u implementaciji principa.

Na nivou pojedinačnih država, koristan primjer formuliranja izjave kojom se preciziraju očekivanja od organa javne uprave, sadržan je u prvom izvještaju Komisije Velike Britanije za standarde u javnom životu¹² („Nolanov izvještaj“, nazvan po predsjedavajućem Komisije, lordu Nolanu). U ovom Izvještaju precizirano je *Sedam principa javnog života*, koji su poznati i kao „Nolanovi principi“ (Polje 5.3 u Poglavlju 5.); a koji su sada sadržani i u, između ostalih, Kodeksu ponašanja za ministre u Vladi Velike Britanije.

9 <https://publicadministration.un.org/en/About-Us/Mandates>

10 OECD, *Preporuke Vijeća za unapređenje etičkog ponašanja u državnoj upravi, uključujući tu i principe za upravljanje etičkim ponašanjem u državnoj upravi*, 1998. <http://acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=129&InstrumentPID=125&Lang=en&Book=>

11 OECD, *Povjerenje u vlast: mjerila etičkog ponašanja u državama članicama OECD-a*, 2000. <http://www.oecd.org/corruption/ethics/48994450.pdf>

12 Parlament Velike Britanije, Komisija za standarde u javnom životu, *Smjernice: 7 principa javnog života*, 1995. <https://www.gov.uk/government/publications/the-7-principles-of-public-life>

4.4 Preduvjeti za ostvarenje integriteta u javnoj upravi

U cilju razvoja javne uprave koja se pridržava standarda integriteta, poput onih sadržanih u „Nolanovim principima“, neophodno je ispuniti niz preduvjeta. Prije svega, visoko rukovodstvo mora govoriti o značaju integriteta, profesionalnosti i spremnosti na pružanje usluga najvišeg kvaliteta građanima, na nepristrasan, efikasan i zakonit način i zalagati se za njihovo ostvarenje. Prilikom izrade principa i vrijednosti koje je potrebno ostvariti u cilju ostvarenja integriteta, važno je da državne institucije uzmu u obzir ne samo zakonske, već i historijske, kulturološke i tradicionalne vrijednosti koje prevladavaju u društvu.

Smjernice za državne institucije moraju biti zasnovane na međunarodnim standardima, principima dobrog upravljanja i široko prihvaćenim vrijednostima i principima. Te vrijednosti trebale bi biti politički neutralne i primjenjive, bez obzira na aktuelni ili budući sastav vlasti. Kodeksi ponašanja i ostali dokumenti kojima se normira prihvatljivo ponašanje i očekivani standardi ponašanja i rada institucija vlasti i pojedinaca ili organizacija koji rade sa njima ili u njihovom sastavu, trebali bi biti distribuirani širokom krugu čitalaca i korisnika. Obuka i usmjeravanje službenika u državnom sektoru o primjeni kodeksa ponašanja u donošenju etičkih odluka također ima veliku važnost, a važni su i stimulativni poticaji, kao nagrada za dosljednu primjenu. Osim toga, kodeksi ponašanja trebali bi biti nestranačkog karaktera, te bi trebali sadržavati standarde koje svaki zaposleni, bez obzira na njegova politička uvjerenja, može podržati. Konačno, postojanje i primjena efikasnih i relevantnih *mehanizama odgovornosti*, nužni su preduvjet poštivanja i održavanja visokih standarda dobrog upravljanja.

Složenost zadatka uvođenja integriteta u javnu upravu odlično je ilustrirana dijagramom 4.1. o upravljanju integritetom, na prethodnoj stranici.

4.5 Zapošljavanje osoblja i napredovanje u službi

Zapošljavanje i odabir službenika, te njihovo napredovanje u službi, imaju veoma važnu ulogu u ostvarenju integriteta u javnom sektoru. U interesu stvaranja državne uprave u kojoj su integritet i profesionalnost norma i nešto što se očekuje, nužno je pronaći poštene, motivirane i stručne



pojedince, zaposliti ih i zadržati u službi. Takvo mišljenje istaknuto je i u članu 7 o državnom sektoru, u Konvenciji UN-a protiv korupcije.

Niti od jedne institucije ne može se očekivati da radi profesionalno, ukoliko ne raspolaze kvalificiranim i motiviranim zaposlenima. Prema tome, država bi trebala razmotriti osnivanje centraliziranog i jedinstvenog tijela ili agencije za državnu službu, koja bi obavljala poslove ili davala smjernice o procedurama zapošljavanja službenika i njihovog napredovanja u službi. Takvo tijelo također bi moglo biti nadležno za davanje smjernica ili za nadzor nad procedurama zapošljavanja na lokalnom nivou. U interesu ostvarenja integriteta u državnoj upravi, objektivnost procedure odabira i integritet kandidata za popunjavanje radnih mjesta u državnoj službi, moraju biti prioritet najvišeg reda. Ništa manje nije važna ni primjena mjera kojima se sistem štiti od kronizma i nepotizma.

Prema tome, ministarstva, odjeli ili druga tijela državne uprave, morala bi u upotrebu uvesti:

- Detaljne opise poslova za sva radna mjesta, sa navedenim zahtjevima radnog mjesta i potrebnim kvalifikacijama;
- Javno oglašavanje prilika za zapošljavanje i dogovorene procedure zapošljavanja;
- Testiranje/razgovore koji su po svojoj prirodi fer, i isti za sve kandidate;
- Odgovarajuću obuku i prilike za profesionalni razvoj;
- Isplatu nadoknade i beneficija srazmjernih poslu koji izvršilac obavlja;
- Godišnju evaluaciju platnih razreda, kojom se uzima u obzir rast troškova života, te iznos ličnih primanja zaposlenih na sličnim poslovima u privatnom sektoru;

Konvencija UN-a protiv korupcije o kadrovskoj politici

Član 7. Javni sektor

1. Svaka država članica će, kada se za tim ukaže potreba, i u skladu s osnovnim načelima svog pravnog sistema, nastojati da usvoji, održava i jača sisteme angažiranja, zapošljavanja, zadržavanja, unapređivanja i slanja u penziju službenika i drugih neizabranih javnih funkcionera:

- a. koji se zasnivaju na načelima efikasnosti, transparentnosti i objektivnih kriterija, kao što su rezultati rada, pravičnost i stručnost;
- b. koji obuhvataju odgovarajuće procedure izbora i obuke pojedinaca za javne funkcije koje se smatraju naročito podložnim korupciji, te rotiranje tih pojedinaca, kada se za tim ukaže potreba i njihov odlazak na druge funkcije;

- c. kojima se potiču adekvatno nagrađivanje i pravični rasponi plata, uz vođenje računa o stepenu ekonomskog razvoja države članice;
- d. kojima se uspostavljaju programi obrazovanja i obuke, kako bi se službenicima omogućilo da zadovolje kriterije korektnog, časnog i pravilnog obavljanja javnih funkcija i kojima se osigurava specijalizirana i odgovarajuća obuka u cilju upoznavanja sa zamkama korupcije, svojstvenim obavljanju tih funkcija. Takvi programi se mogu pozivati na kodekse ili standarde ponašanja u primjenjivim oblastima. [...]

Izvor: www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/

- Ostale novčane/nenovčane beneficije koje su na raspolaganju (naprimjer, godišnji odmor, bolovanje, i sl.);
- Godišnju ocjenu radnog učinka, u cilju ocjene efikasnosti rada i potrebe za unapređenjem na više rangirano radno mjesto.

Svako ministarstvo ili drugo tijelo javne uprave trebalo bi voditi tačnu i ažurnu evidenciju o zaposlenima, koja sadrži podatke o zapošljavanju i napredovanju u službi, kao i sve ostale relevantne podatke.

Ovakav pristup trebao bi se jednako primjenjivati na visoko rukovodstvo državnih institucija. Osim toga, visoki rukovodioci moraju odgovarati za svoje zaposlene, u pogledu njihovog ispunjenja zahtjeva za profesionalnim usavršavanjem, te njihovog poštivanja pravila borbe protiv korupcije. Pokazatelji učinka trebali bi jasno odražavati navedene obaveze.

Osjetljive pozicije i odabir kandidata

Prilikom provedbe principa u praksi, navedenih u gornjem dijelu teksta, može se ukazati potreba za usvajanjem dodatnih mjera sigurnosti i provjere prilikom popunjavanja posebno osjetljivih pozicija. Potrebno je utvrditi i detaljno dokumentirati takve pozicije i funkcije, te razraditi plan djelovanja unaprijed. Najvjerovatnije je da će na tim funkcijama biti osobe koje obavljaju sljedeće poslove:

- Inspekcija, nadzor ili praćenje i provjera standarda koji se odnose na prostorije, poslovanje poduzeća, opremu ili proizvode;
- Izdavanje dozvola ili licenci pojedincima, kojima se potvrđuje da zadovoljavaju određene kriterije, ili im se omogućava da obavljaju određene djelatnosti;

- Prijem uplata;
- Dodjela grantova iz javnih izvora finansiranja.
- Pružanje pomoći ili njege ugroženim osobama ili osobama s invaliditetom.

Ured UN-a za droge i kriminal (UNODC) obradio je ovu temu u publikaciji pod nazivom: *Tehnički vodič za provedbu UNCAC-a*¹³ koji sadrži korisne smjernice, navedene u nastavku:

“Države su svjesne činjenice da su određene pozicije ili aktivnosti podložnije korupciji. Zbog toga se nameće potreba za provedbom višeg nivoa kontrole u cilju prevencije zloupotrebe, ali je jednako važno nastojati utvrditi eventualno postojanje organizacijskih slabosti koje je potrebno otkloniti, ili procedura koje je potrebno usavršiti (ponekad se ove aktivnosti nazivaju zajedničkim imenom „zaštita od korupcije“). Institucija [...] koja djeluje zajednički sa tijelom ili tijelima spomenutim u članu 6 (tijelo za borbu protiv korupcije), trebala bi razmotriti provedbu revizije, kako bi:

- Utvrdila koje su pozicije ili aktivnosti u državnom sektoru posebno podložne korupciji;
- Analizirala ugrožene sektore; i
- Pripremila izvještaj o izvršenoj analizi i konkretnim rizicima uočenim u ugroženim sektorima, sa prijedlozima za njihovo otklanjanje.

Među mogućim preporukama ili proaktivnim mjerama izdvajamo: kontrolnu provjeru uspješnih kandidata prije zaključenja ugovora o zaposlenju (kako bi se potvrdilo da je potencijalni zaposlenik već pokazao visoke standarde profesionalnog

¹³ UNODC, *Tehnički vodič za provedbu Konvencije UN-a protiv korupcije*, 2009., analiza člana 7., str. 15., www.unodc.org/documents/corruption/Technical_Guide_UNCAC.pdf

ponašanja); ponudu konkretnih uvjeta zaposlenja za uspješne kandidate; te proceduralne kontrole, poput ocjene radnog učinka i rotacije zaposlenih, kao sredstva za ograničavanje mogućnosti za korupciju i efekata korupcije proisteklih iz dužine vremena koje je zaposlenik proveo na određenoj poziciji. Rukovodstvo bi također trebalo uvesti u upotrebu konkretne vidove podrške i procedure nadzora za javne zvaničnike na pozicijama koje su posebno podložne korupciji, uključujući tu redovne ocjene radnog učinka, povjerljivo izvještavanje, evidentiranje interesa, imovine i poklona, kao i efikasne procedure redovnog praćenja tačnosti te evidencije. [...]"

U velikom broju država proces provjere kandidata ima veoma širok dijapazon, od direktne i neposredne provjere, do rigoroznog postupka kontrole prošlosti kandidata i procjene 'rizika', sa čitavim spektrom ostalih metoda provjere tokom cjelokupnog postupka.

4.6 Procjena rizika i upravljanje osobljem

Većina mjera koje se provode prilikom uspostave državne uprave, koja djeluje u skladu sa principima etičkog ponašanja, zahtijeva procjenu rizika i upravljanje rizikom, jer je nemoguće efikasno spriječiti i otkloniti korupciju, ukoliko se ne poznaje priroda rizika korupcije. Prema tome, državna tijela dužna su izvršiti procjenu rizika u javnom sektoru, kako bi utvrdili koje su oblasti (naprimjer, obrazovanje ili zdravstvo), institucije (poput, naprimjer, ministarstava) i pozicije posebno podložne korupciji, te ustanoviti faktore koji uzrokuju korupciju, doprinose joj ili stvaraju pretpostavke za pojavu korupcije.

Takva procjena određene institucije u javnom sektoru mogla bi biti usmjerena na organizaciju te institucije, upravljanje njom, procedure, proces odlučivanja, konkretne prakse i osoblje te institucije. Procjena bi trebala biti dopunjena analizom stvarne učestalosti korupcije u predmetnoj instituciji, što bi pomoglo pri određivanju faktora koji uzrokuju korupciju. Faktori rizika korupcije mogli bi biti lakše rasvijetljeni primjenom analize i praćenja sljedećih aspekata rada:

- Organizacijska uloga i struktura;
- Budžet;
- Procedure i procesi odlučivanja;
- Transparentnost;

- Mehanizmi ostvarenja odgovornosti;
- Pristup informacijama;
- Vođenje evidencije;
- Upravljanje ljudskim resursima;
- Etički okvir i okvir integriteta;
- Mehanizmi podnošenja prigovora;
- Disciplinski postupci i sankcije;
- Obuka;
- Ugrožena područja;
- Politike borbe protiv korupcije.

Kada se utvrde faktori rizika, potrebno je poduzeti mjere za njihovo otklanjanje, kroz primjenu strategija, planova i mjera borbe protiv korupcije.

Sredstva za upravljanje rizikom koja stoje na raspolaganju tijelima za kontrolu, odjelima za ljudske resurse / obuku i upravi su:

- Strategije zapošljavanja, ugovaranja i nabavke;
- Kodeksi ponašanja i pravila o sukobu interesa, uključujući tu i dijalog između osoba različitog položaja i organizacijskog statusa, u cilju izgradnje kulture integriteta;
- Pravila upravljanja IT resursima i procedurama;
- Procedure revizije;
- Prikupljanje podataka i informacija o korupciji;
- Djelovanje „zvizdača“ i politike podnošenja prigovora;
- Procedure i postupci provedbe pravila.

U oblasti upravljanja osobljem, svako bi tijelo trebalo razmotriti provedbu brojnih mjera koje se odnose na zapošljavanje, uz već spomenute procedure zapošljavanja/odabira/provjere, kao što su:

- Proceduralne kontrole, poput, naprimjer, ocjene očekivanog radnog učinka na ugroženim pozicijama, ili rotacije osoblja.
- Procedure nadzora za zaposlene na pozicijama koje su posebno podložne korupciji, kroz, naprimjer, upotrebu sistema pregleda i odobrenja na više različitih nivoa prilikom donošenja određenih odluka, umjesto da ovlasti za odlučivanje budu povjereni samo jednoj osobi. Ovo je posebno važno u oblasti nabavke i dodjele ugovora, čija vrijednost prelazi određenu granicu; te pri donošenju odluka o zapošljavanju, tj. popunjavanju posebno osjetljivih radnih mjesta, poput radnih mjesta službenika za sigurnost ili nabavku, te osoba zaduženih za izdavanje dozvola, obavljanje regulatornih djelatnosti, ili osoba u tijelima za provedbu zakona i organima za javnu sigurnost ili prilikom raspoređivanja zaposlenih na pozicije na kojima nadoknada za izvršavanje

Konvencija UN-a protiv korupcije o javnom izvještavanju i učešću građana

Član 10. Javno izvještavanje

Imajući u vidu potrebu borbe protiv korupcije, svaka država članica će, u skladu s osnovnim načelima svog unutrašnjeg zakonodavstva, poduzimati mjere koje mogu biti potrebne da se povećá transparentnost javne uprave, uključujući njenu organizaciju, funkcioniranje i procese odlučivanja. Te mjere mogu, između ostalog, obuhvatiti:

- (a) Usvajanje procedura ili propisa kojima se javnosti omogućava da dobije informacije o organizaciji, funkcioniranju i procesima donošenja odluka njene javne uprave, te, uz dužno uvažavanje zaštite privatnosti i ličnih podataka, o odlukama i zakonskim aktima koji su od interesa za javnost;
- (b) Pojednostavljenje administrativnih procedura, kako bi se olakšao pristup javnosti organima nadležnim za donošenje odluka; i

(c) Objavljivanje informacija, što može uključivati periodične izvještaje o zamkama od korupcije u javnoj upravi.

Član 13. Učešće građana

1. (b) Osiguravanje boljeg pristupa informacijama za građane;
1. (d) Poštovanje, unapređenje i zaštita slobode traženja, primanja, objavljivanja i širenja informacija u vezi sa korupcijom. Ta sloboda može podlijegati izvjesnim ograničenjima, ali ograničenja mogu biti samo ona koja su predviđena zakonom i potrebna su radi:
 - (i) Poštivanja prava i ugleda drugih;
 - (ii) Zaštite nacionalne sigurnosti ili zaštite javnog reda, javnog zdravlja ili morala.

Izvor: www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/

radnih dužnosti iznosi više od nadoknada reguliranih uobičajenim platnim razredima.

Javne zvaničnike i dobavljače potrebno je upoznati sa 'rizicima korupcije', primjenom sljedećih aktivnosti:

- Realizacije kurseva na temu profesionalnog i etičkog ponašanja (ne samo prilikom zapošljavanja, već i u okviru obuke tokom zaposlenja, posebno za osobe na pozicijama koje su u većoj mjeri izložene riziku korupcije).
- Informiranje o pravima i dužnostima, kao i o rizicima korupcije ili nesavjesnog obavljanja dužnosti, trebalo bi biti sastavni dio obavljanja posla.
- Savjetovanje ili pružanje uputa o praktičnim pitanjima koja se odnose na obavljanje posla, o načinu izbjegavanja situacija koje mogu dovesti do iskušenja, te o situacijama koje se odnose na korupciju.
- Izvođenje obuke o ulozi i odgovornostima u upravljanju informacijama i njihovoj sigurnosti.
- Redovno informiranje o internoj politici izvještavanja unutar određene organizacije, njenim internim i eksternim tokovima izvještavanja, mehanizmima za podnošenje prigovora i načinu njihovog funkcioniranja.

4.7 Pristup informacijama

Imajući u vidu važnost transparentnosti u javnoj upravi, države bi trebale omogućiti građanima da ostvare pristup informacijama. Donošenje zakona o slobodi pristupa informacijama, pravi je korak u tom pravcu. Takav zakon trebao bi počivati na pretpostavci da građani imaju

pravo pristupa evidencijama institucija vlasti, te na principu maksimalnog objelodanjenja takvih evidencija. Iako će u ovoj oblasti postojati određena ograničenja, mogući izuzeci ovog općeg prava na pristup informacijama trebali bi biti veoma ograničeni, te zadovoljavati principe proporcionalnosti i interesa javnosti.

U cilju pojašnjenja ističemo da svako ograničenje treba, prije svega, predstavljati neophodnu mjeru, koja ne izlazi iz okvira onoga što je potrebno učiniti u interesu zaštite zakonitog interesa (naprimjer, odbrane, nacionalne sigurnosti, međunarodnih odnosa, poslovne tajne ili privatnosti pojedinca). Osim toga, takva ograničenja treba primjenjivati samo i isključivo u slučaju kada postoji konkretan i značajan rizik od nastanka štetnih posljedica po zaštitu tog interesa, koji je veći od interesa javnosti za objelodanjenjem predmetne informacije.

Konvencija UN-a protiv korupcije, odredbama sadržanim u članovima 10. i 13. jasno je propisala da je građanima potrebno pružiti mogućnost i staviti na raspolaganje sredstva potrebna da bi razumjeli rad organa javne uprave, te da oni, prema tome, trebaju imati mogućnost pristupa informacijama o odlukama koje donose javni zvaničnici. Osim toga, institucije vlasti trebale bi redovno objavljivati izvještaje o svom radu, koji trebaju obuhvatiti i podatke o rizicima od korupcije, te načinima za prevladavanje tih rizika.

Građani moraju imati mogućnost da ustanove i potvrde šta organi uprave čine u njihovo ime, što bi moglo dovesti do jačanja njihovog povjerenja u državne institucije.

Odabrana literatura

1. Vijeće Evrope, 2000., *Preporuka br. R(2000)10 Komiteta ministara upućena državama članicama o kodeksima ponašanja za javne zvaničnike* [pdf].
[https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Rec\(2000\)10_EN.pdf](https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Rec(2000)10_EN.pdf)
2. Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD), 2000., *Povjerenje u vlast: Etičke mjere u državama članicama OECD-a* [pdf]. <http://www.oecd.org/corruption/ethics/48994450.pdf>
3. Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD), 2009., *Integritet vlasti: Prema mjerenju rezultata i učinka* [pdf]. [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=GOV/PGC/ETH\(2009\)4](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=GOV/PGC/ETH(2009)4)
4. Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD), 2009., *Razvoj razumnog okvira integriteta: instrumenti, procesi, strukture i uvjeti za implementaciju*, Globalni forum za javnu upravu [pdf].
[http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=GOV/PGC/GF\(2009\)1](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=GOV/PGC/GF(2009)1)
5. Transparency International, 2015., *Integritet lokalne vlasti: Principi i standardi* [Internet stranica].
http://www.transparency.org/whatwedo/publication/local_governance_integrity_principles_and_standards
6. Ured UN-a za droge i kriminal (UNODC), 2009., *Tehnički vodič za provedbu Konvencije UN-a protiv korupcije* [Internet stranica]. www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/technical-guide.html

POGLAVLJE 5

Kodeksi ponašanja

SADRŽAJ

5.1	Međunarodni zahtjevi	70
5.2	Obim i karakter kodeksa	71
5.3	Sadržaj kodeksa/standarda	72
5.4	Kodeksi u primjeni	74
5.5	Sankcije	76
5.6	Nadzor	76
	Odabrana literatura	77
<i>Polje 5.1</i>	<i>Principi OECD-a za ostvarenje etičkog ponašanja u državnoj službi</i>	71
<i>Polje 5.2</i>	<i>Kodeks etičkog ponašanja u Poljskoj</i>	71
<i>Polje 5.3</i>	<i>Sedam ključnih principa Nezavisne komisije Velike Britanije za standarde u javnom životu</i>	73
<i>Polje 5.4</i>	<i>Standardi i kodeksi ponašanja prema Tehničkom vodiču za provedbu UNCAC-a</i>	73
<i>Polje 5.5</i>	<i>Model kodeksa Vijeća Evrope</i>	74
<i>Polje 5.6</i>	<i>Australija: specifični propisi o etičkom ponašanju u javnoj upravi</i>	75
<i>Polje 5.7</i>	<i>Ured SAD-a za etičko ponašanje u institucijama vlasti</i>	76

POGLAVLJE 5

Kodeksi ponašanja

Standardi ponašanja imaju ulogu u definiranju očekivanja i zahtjeva u pogledu profesionalnog ponašanja javnih zvaničnika. Oni propisuju temeljne standarde ponašanja i etičke principe koje je neophodno poštovati, i pomažu u uvođenju etičkog ponašanja u državnu upravu. Potreba za postojanjem standarda koji će usmjeravati i definirati poželjno ponašanje državnih službenika u centralnim institucijama vlasti poznata je već izvjesno vrijeme. Iako se način formuliranja ovih standarda razlikuje u državama različite upravne strukture i pravnog naslijeđa, kodeksi ponašanja su općeprihvaćeni kao dobra praksa na međunarodnom planu, te kao temeljna pretpostavka za uvođenje standarda u sve kategorije rada javnih zvaničnika, bez obzira na to da li su izabrani ili imenovani, te sve aspekte angažmana u centralnoj ili lokalnoj vlasti.

U ovom Poglavlju bit će obrazložena najvažnija dešavanja u oblasti donošenja međunarodnih i regionalnih standarda u vezi sa kodeksima ponašanja od značaja za države članice OSCE-a. Bit će riječi i o najvažnijim pitanjima koja je potrebno razmotriti prilikom izrade kodeksa ponašanja za javne zvaničnike, kao što su formuliranje sadržaja, djelotvorna primjena kriterija, sankcije za nepoštivanje kodeksa i modeli nadzora.

5.1 Međunarodni zahtjevi

Na međunarodnom nivou, Konvencija UN-a protiv korupcije (UNCAC) propisuje da će svaka država članica „nastojati da primijeni, u okviru vlastitog institucionalnog i pravnog sistema, kodekse ili standarde ponašanja, u interesu pravilnog, časnog i primjerenog obavljanja javnih funkcija.“¹ Ujedinjeni narodi usvojili su Međunarodni kodeks ponašanja za javne zvaničnike, u formi preporuke državama članicama, 1996. godine.² Uz 20 vodećih principa za borbu protiv korupcije,

usvojenih 1997. godine, Vijeće Evrope (CoE) obavezalo se “osigurati da pravila, koja se odnose na prava i dužnosti javnih zvaničnika, uzimaju u obzir potrebu borbe protiv korupcije i propisuju odgovarajuće i djelotvorne disciplinske mjere; te promoviraju detaljno propisivanje ponašanja koje se očekuje od javnih zvaničnika, kroz primjenu odgovarajućih instrumenata, poput kodeksa ponašanja.”³ Ovakav stav dodatno je potkrijepljen historijskom preporukom Komiteta Ministara Vijeća Evrope iz 2000. godine o kodeksima ponašanja za javne zvaničnike, koji sadrži nešto detaljniji Model kodeksa ponašanja za javne zvaničnike.⁴

Grupa država Vijeća Evrope u borbi protiv korupcije (GRECO) pratila je stepen provedbe odgovarajućih pravila ponašanja u državama članicama, tokom svog Drugog evaluacijskog ciklusa, kao i tokom tekućeg, Četvrtog evaluacijskog ciklusa (za zastupnike u parlamentu i sudije).⁵ Tokom Drugog evaluacijskog ciklusa usvojen je široki koncept ‘javnog zvaničnika’, kao pojam koji obuhvata sve zaposlene u javnom sektoru, drugim riječima, cjelokupno osoblje koje učestvuje u aktivnostima u okviru određenog organa javne uprave, na bazi trajnog ili privremenog angažmana, bez obzira na to da li ima ovlasti da djeluje u ime državnog organa, te bez obzira na to da li se radi o izabranoj ili imenovanoj osobi. Ostale međunarodne konvencije, kao što je UNCAC, kreću se u istom pravcu, te pojam ‘javni zvaničnik’ tumače na najširi mogući način (član 2 (a) UNCAC- a). Osim toga, GRECO je nastojao, između ostalog, potvrditi da li svi javni zvaničnici, a ne samo osoblje koje je obuhvaćeno propisima o državnoj službi (tj. ‘državni službenici’), podliježu odredbama o sprečavanju, prijavljivanju i kažnjavanju neprimjerenog

³ Rezolucija Vijeća Evrope (97)24 o *dvadeset vodećih principa u borbi protiv korupcije*, [www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Resolution\(97\)24_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Resolution(97)24_EN.pdf)

⁴ Vijeće Evrope, *Preporuka Komiteta ministara upućena državama članicama, br. R(2000)10 o kodeksima ponašanja za javne zvaničnike*, [www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Rec\(2000\)10_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Rec(2000)10_EN.pdf)

⁵ Pogledati pojedinačne izvještaje država i opću raspravu sadržanu u *Šestom iz v j e š ta j u GRECO-a o aktivnostima*, 2005., [www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/2006/Greco\(2006\)1_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/2006/Greco(2006)1_EN.pdf)

¹ UNCAC, član 8(2).

² Rezolucija Generalne skupštine 51/59, od 12. decembra 1996. godine. Dodatne informacije o ovoj temi sadržane su u uvodnom dokumentu o UNCAC-u, pod nazivom: *Travaux Préparatoires*, http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Travaux/Travaux_Preparatoires_-_UNCAC_E.pdf

Polje 5.1 Principi OECD-a za ostvarenje etičkog ponašanja u državnoj službi

1. Etički standardi za državnu službu moraju biti jasni.
2. Etički standardi moraju biti utemeljeni na zakonskom okviru.
3. Smjernice o etičkom ponašanju moraju biti dostupne državnim službenicima.
4. Državni službenici moraju znati svoja prava i obaveze prilikom razotkrivanja nepravilnosti.
5. Političko opredjeljenje za etičko ponašanje trebalo bi osnažiti etičko ponašanje državnih službenika.
6. Procesi odlučivanja moraju biti transparentni i podložni ispitivanju.
7. Potrebno je da postoje jasne smjernice o interakciji između javnog i privatnog sektora.
8. Rukovodioci moraju vlastitim primjerom demonstrirati i promovirati etičko ponašanje.
9. Politike, procedure i prakse rukovođenja moraju promovirati etičko ponašanje.
10. Uvjeti za prijem u državnu službu i upravljanje ljudskim resursima moraju promovirati etičko ponašanje.
11. Neophodno je da u okviru državne službe postoje odgovarajući mehanizmi ostvarenja odgovornosti.
12. Neophodno je da postoje odgovarajuće procedure i sankcije za kažnjavanje počinilaca nepravilnosti.

Izvor: OECD, *Preporuke Vijeća o unapređenju etičkog ponašanja u državnoj službi, uključujući tu i Principe za ostvarenje etičkog ponašanja u državnoj službi*, 1998., <http://acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrumentView>.

Polje 5.2 Kodeks etičkog ponašanja u Poljskoj

U Poljskoj, Kodeks etičkog ponašanja u državnoj službi postoji od 2002. godine. Kodeks se sastoji od pet članova koji se odnose na četiri principa i to: pouzdanost, profesionalnost (stručnost), neutralnost i politička nepristrasnost. Iako Zakon o državnoj službi sadrži odredbe kojima se propisuju određena pravila ponašanja i sankcije za njihovo kršenje, Kodeks nije zakonski obavezujući dokument. Bez obzira na to, vlasti Poljske ističu da će se svako grubo kršenje odredaba Kodeksa

smatrati istovremenim kršenjem odredaba Zakona, što može dovesti ne samo do stvaranja negativnog mišljenja o određenom državnom službeniku, već i do primjene disciplinskih mjera. Također postoje i posebni kodeksi ponašanja za interne revizore i carinske službenike.⁷ Uz sve navedeno, Poljska je donijela niz etičkih standarda za zastupnike u Parlamentu, sudije i tužioce (uključujući i usvajanje zbirke etičkih principa za tužioce).⁸

ponašanja; te da li postoje odgovarajuća pravila o osnovnim zahtjevima ili pravilima ponašanja (kakvi su, naprimjer, nepristrasnost, neutralnost i profesionalnost), te rasvijetliti specifična pitanja, kao što su rješavanje sukoba interesa, reguliranje sekundarnog zanimanja i prilika za zaposlenje nakon isteka tekućeg angažmana, kao i etično reagiranje na davanje poklona ili neprimjerenih ponuda.

Kodeksi ponašanja trebali bi biti zasnovani na temeljnim principima. OECD je, 1998. godine, objavio niz principa etičkog ponašanja u okviru organa javne uprave, pod nazivom: *Principi za ostvarenje etičkog ponašanja u državnoj službi* (Polje 5.1). Ovi principi trebali bi služiti kao vodič prilikom izrade kodeksa i donošenja odluke o glavnim područjima koja će biti obuhvaćena njihovim odredbama.

5.2 Obim i karakter Kodeksa

Standardi ponašanja i načini njihove izrade mogu se razlikovati u nekoliko aspekata. Neke države članice OSCE-a opredijelile su se za „zakonodavnu intervenciju najmanjih mogućih razmjera, te za donošenje kodeksa ponašanja čija je primjena stvar dobrovoljne odluke svakog pojedinca“⁶ (kao



Multimedijalni vodič o Kodeksu ponašanja za javne zvaničnike, koji je izradila Misija OSCE-a u Srbiji.

što je to slučaj u Velikoj Britaniji), dok su druge države članice OSCE-a, u kojima je u upotrebi sistem Rimskog prava i administrativna pravna tradicija, uglavnom pribjegavale integriranju pravila ponašanja u postojeće zakone ili propise (Francuska, Njemačka i Španija, samo su neke od takvih država). Također postoje znatne razlike u pogledu stanja u pojedinim manjim grupama država. Tako u Njemačkoj, naprimjer, postoji Federalni zakon koji ima prirodu smjernica, i koji je zaseban pravni akt u odnosu na pravila ponašanja propisana upravnim zakonom.

7 GRECO, *Drugi evaluacijski ciklus: Evaluacijski izvještaj o Poljskoj*, 2004., [www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoEval2\(2003\)6_Poland_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoEval2(2003)6_Poland_EN.pdf)

8 GRECO, *Četvrti evaluacijski ciklus: Sprečavanje korupcije zastupnika u parlamentu, sudija i tužilaca: Evaluacijski izvještaj*, Poljska, 2012., [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4\(2012\)4_Poland_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4(2012)4_Poland_EN.pdf)

6 Hine D., *Kodeksi ponašanja za javne zvaničnike u Evropi: Zajednički naziv, različite svrhe*, Međunarodni glasnik o javnoj upravi, 2005., 8(2), str. 153.-174.

Osim toga, na temu obima i prirode kodeksa, treba istaći i sljedeća, veoma važna pitanja:

Kao prvo, poželjno je, u cilju lakšeg razumijevanja, da kodeks bude napisan na način razumljiv i laicima, a ne jezikom kakav se koristi pri izradi zakonskih akata. Također je važno da postoji mogućnost relativno jednostavnog ažuriranja kodeksa, kada se za tim ukaže potreba, što je još jedan argument u korist izbjegavanja formuliranja kodeksa u obliku zakonskog akta.

Kao drugo, i pored činjenice da je pozitivna uloga kodeksa kao modela ponašanja istovremeno i njegova glavna uloga, u određenom trenutku ukazat će se potreba za primjenom kodeksa u praksi. Čak i ako kodeks nije obavezujuće prirode, ili ako ne postoje kaznene odredbe za njegovo neprovođenje, u pravnom smislu, obavezu poštivanja kodeksa moguće je osigurati u okviru propisivanja uvjeta stupanja u državnu službu. Poduzimanje disciplinskih mjera (primjenom proporcionalnih i odvraćajućih mjera) trebalo bi biti moguće u slučaju kršenja odredaba kodeksa, iako nema sumnje da će se način reguliranja ovog pitanja razlikovati, u zavisnosti od okolnosti u pojedinim državama (pogledati Poglavlje 5.5 o sankcijama).

Kao treće, kodeksi bi trebali biti prilagođeni kategorijama zvaničnika na koje se njihove odredbe primjenjuju. Pravila/standardi ponašanja za ministre, neće biti u potpunosti istovjetni pravilima koja se odnose na državne službenike, sudije, zastupnike u parlamentu ili političke savjetnike. Isto tako, u radu različitih sektora vlade (naprimjer, sektori koji se bave zaključivanjem ugovora velike vrijednosti ili rukuju sa veoma povjerljivim informacijama) mogu postojati posebni zahtjevi, zbog čega se nameće potreba za izradom kodeksa prilagođenih tim posebnim zahtjevima. Međutim, postoje određeni osnovni principi koji bi se trebali jednako primjenjivati u svim kodeksima, te upravo u tom području treba da se pojave temeljni principi sprečavanja korupcije. Jedna od mogućnosti je integracija tih temeljnih principa u jedinstven kodeks ili zakon na centralnom nivou, koji ima trajniji karakter u odnosu na lokalne kodekse ili kodekse specifične namjene.

5.3 Sadržaj kodeksa/standarda

Osim općih zapažanja koja se odnose na sadržaj kodeksa, koja su sadržana u gornjem dijelu teksta, poželjno je razmotriti i sljedeća specifična pitanja:

- Sukob interesa, uključujući tu i odredbe o zaposlenju nakon napuštanja državne službe, prijava ponuda/poklona, te način reagiranja na neprimjerene ponude. Odredbe o sukobu interesa trebale bi obuhvatiti i rješavanje finansijskog i nefinansijskog sukoba interesa, te ograničenja u pogledu vanjskih djelatnosti i drugih srodnih aktivnosti;
- Prijava imovinskog stanja;
- Ograničenja u pogledu političkog angažmana;
- Rukovanje povjerljivim informacijama;
- Zloupotreba položaja i/ili korupcija.
- Kodeksima je moguće propisati moralnu obavezu zvaničnika da prijave nezakonite aktivnosti (kao što je to propisano u Modelu kodeksa Vijeća Evrope, pod tačkom 12.5). U slučajevima kada se to i desi, nužno je da postoje odgovarajući kanali izvještavanja kao i mjere zaštite za osobe koje su se odlučile na taj korak. (Pogledati, npr. UNCAC Član 8. (4), ili Model kodeksa Vijeća Evrope, tačka 12.6).

U Velikoj Britaniji, Nezavisna komisija za standarde u javnom životu propisala je sedam ključnih vrijednosti koje javni zvaničnici moraju njegovati, i to: nesebičnost, integritet, objektivnost, odgovornost, otvorenost, poštenje i vodstvo. Ove vrijednosti nedavno su bile predmet pregleda, što je dovelo do spajanja nekih od njih, i njihovog integriranja u Zakon Velike Britanije o državnoj službi. Navedene vrijednosti, spojene su u četiri ključna principa i to: integritet, poštenje, objektivnost i nepristrasnost, iako treba istaći i to da su i originalne vrijednosti i novousvojeni principi i dalje veoma relevantni, posebno u kontekstu smjernica sadržanih u *Tehničkom vodiču za provedbu Konvencije UN-a protiv korupcije*.

Kodeksi ostalih država članica OSCE-a također odražavaju slične vrijednosti, uključujući tu i kodekse usvojene u Kanadi (Vrijednosti i kodeks etičkog ponašanja za javni sektor, 2005.), Danskoj (Ispravno ponašanje u javnom sektoru), Grčkoj (Kodeks za državne službenike, 1999.), Italiji (Kodeks ponašanja za zaposlene u Vladi, 2001.), Norveškoj (Etičke smjernice za rad u državnoj službi, 2005.), Poljskoj (Kodeks etičkog ponašanja za državnu službu, 2002.), Španiji (Kodeks dobrog upravljanja, 2005.) i Sjedinjenim Američkim Državama (Standardi etičkog ponašanja za

Polje 5.3 Sedam ključnih principa Nezavisne komisije Velike Britanije za standarde u javnom životu

NESEBIČNOST. Nosioci javnih funkcija trebali bi biti motivirani isključivo interesom građana. Svoj posao ne bi trebali obavljati u cilju ostvarenja finansijske ili materijalne dobiti za sebe, svoju porodicu ili prijatelje.

INTEGRITET. Nosioci javnih funkcija ne trebaju stvarati bilo kakve finansijske obaveze ili obaveze druge vrste prema osobama ili organizacijama izvan institucija kojima pripadaju, a koje bi mogle utjecati na njih u obavljanju njihovih službenih dužnosti.

OBJEKTIVNOST. Odluke nosilaca javnih funkcija, donesene prilikom obavljanja službenih dužnosti, uključujući tu održavanje javnih sastanaka, dodjelu ugovora ili davanje preporuke za nagrađivanje ili dodjelu beneficija u korist pojedinaca, trebaju uvijek biti zasnovane na zaslugama.

ODGOVORNOST. Nosioci javnih funkcija odgovorni su javnosti za svoje odluke i postupke, te su zbog toga dužni podnijeti svaku vrstu kontrole ili uvida, koja je propisana za njihovu funkciju.

OTVORENOST. Nosioci javnih funkcija trebali bi biti otvoreni u pogledu svih svojih odluka i aktivnosti. Svoje

odluke trebali bi obrazložiti, a informacije uskratiti samo u slučaju da postoji potreba za zaštitom višeg javnog interesa.

POŠTENJE. Nosioci javnih funkcija dužni su izjasniti se o postojanju bilo kakvih privatnih interesa koji se odnose na njihove javne dužnosti i poduzeti potrebne korake u pravcu rješavanja bilo kakvih sukoba, na način kojim se štiti interes javnosti.

VODSTVO. Nosioci javnih funkcija trebali bi vlastitim ponašanjem promovirati i podržavati primjenu ovih principa.

Ovi principi odnose se na svakoga ko radi kao nosilac javne funkcije. Time su obuhvaćene sve osobe koje su izabrane ili imenovane na javnu funkciju, na državnom ili lokalnom nivou, i sve osobe zaposlene u državnoj službi, lokalnoj vlasti, policiji, sudovima, službama za nadzor nad izvršenjem uvjetnih kazni, te u zdravstvu, obrazovanju, i socijalnim službama. Navedeni principi također se mogu primjenjivati u svim drugim sektorima koji se bave pružanjem javnih usluga.

Izvor: www.public-standards.gov.uk/about-us/what-we-do/the-seven-principles/

Polje 5.4 Standardi i kodeksi ponašanja prema Tehničkom vodiču za provedbu UNCAC-a

- (i) Rad u interesu javnosti;
- (ii) Rad u skladu sa principima stručnosti, efikasnosti, poštivanja zakona, objektivnosti, transparentnosti, povjerljivosti i nepristrasnosti, u trajnom nastojanju postizanja najboljih mogućih rezultata;

- (iii) Rad kojim se u svakom trenutku nastoji očuvati povjerenje javnosti;
- (iv) Pokazivanje poštivanja, pravičnosti i učtivosti u radu sa građanima i sa drugim javnim zvaničnicima.

Izvor: UNODC, *Tehnički vodič za provedbu Konvencije UN-a protiv korupcije*, 2009, str. 21.

zaposlene u izvršnim organima vlasti, 2002.). Međutim, iako svi navedeni kodeksi nisu zakonski obavezujući, njihovu provedbu moguće je osigurati kroz propisivanje obaveze njihovog poštivanja u ugovorima o zaposlenju. Prema tome, može se smatrati da se ovim kodeksima izražava „volja ljudi određene struke“ (kako je to propisano u kodeksima usvojenim u Danskoj i Norveškoj).⁹

Dva moguća elementa kodeksa (odredbe o zloupotrebi položaja i prelasku u privatni sektor) obrađena su u nastavku teksta, u namjeri da se bliže pojašne vrste odredaba koje su potrebne i njihovo mjesto u međunarodnim standardima.

Primjer br. 1.: Zloupotreba položaja

Iako je osnovna svrha postojanja kodeksa uvođenje pozitivnih standarda ponašanja i isticanje vrijednosti i principa, njihovim odredbama također je potrebno naglasiti ili obrazložiti određena ograničenja i zabrane.

⁹ OECD, *Obaveza prijave imovinskog stanja za javne zvaničnike: Sredstvo za prevenciju korupcije*, 2011., str. 35.

Članom 21. Modela kodeksa Vijeća Evrope, javnim zvaničnicima je zabranjeno da ponude ili daju bilo kakvu vrstu prednosti, koja je na bilo koji način povezana ili proistekla iz njihovog položaja, osim ukoliko su za to ovlašteni zakonom, kao i da iz ličnih razloga pokušaju izvršiti utjecaj na bilo koju osobu ili instituciju, korištenjem svog službenog položaja.

Korisno je donijeti odredbe poput ovih, koje se odnose na široki niz pojava, kako bi se pokrio najširi mogući dijapazon korupcijskih radnji, koje su, ili malih razmjera, ili tako loše definirane da nisu propisane krivičnim zakonom.

Primjer br. 2: Prelazak u privatni sektor

Novi pristupi upravljanju u javnom sektoru, poput javno/privatnog partnerstva, dodjele ugovora vanjskim dobavljačima, privatizacije i reforme državne službe, uz sve veću pojavu lobiranja, promijenili su odnos između državne službe i privatnog sektora. Zbog toga postoji rizik da zvaničnici daju povlašteni tretman određenoj

Polje 5.5 Model kodeksa Vijeća Evrope

Član 26. Napuštanje državne službe

1. Javni zvaničnik ne smije na nezakonit način iskorištavati svoj položaj u službi, u cilju stvaranja mogućnosti za zaposlenje izvan državne službe u budućnosti.
2. Javni zvaničnik ne smije dozvoliti da ga mogućnost drugog zaposlenja dovede u stvarni, mogući ili prividni sukob interesa. Takav javni zvaničnik dužan je, bez odlaganja, obavijestiti svog nadređenog o svakoj konkretnoj ponudi zaposlenja koja bi mogla dovesti do sukoba interesa. Takav javni zvaničnik, također je dužan obavijestiti svog nadređenog o prihvatanju ponude za zaposlenje.
3. U skladu sa zakonom, tokom određenog vremenskog perioda, bivši javni zvaničnik ne smije raditi za bilo koju osobu ili tijelo, na obavljanju bilo kakvih poslova kojima se bavio ili o kojima je savjetovao nadležne u državnoj službi, a koji bi mogli dovesti tu osobu ili tijelo u povlašten položaj.
4. Bivši javni zvaničnik ne smije koristiti ili objelodaniti povjerljive informacije sa kojima je bio upoznat u svojstvu javnog zvaničnika, osim ukoliko za to nije ovlašten zakonom.
5. Javni zvaničnik dužan je pridržavati se svih zakonom propisanih pravila koja se odnose na njega, a u vezi su sa prihvatanjem zaposlenja nakon napuštanja funkcije.

organizaciji, u nadi da će jednoga dana i sami raditi u toj organizaciji. U nekim državama, nezakonit prelazak javnih zvaničnika iz državne službe u privatni sektor može dovesti do primjene krivičnih sankcija. Osim toga, u nekim državama postoje sistemi za davanje saglasnosti prije angažmana javnog zvaničnika u privatnom sektoru.

GRECO je posvetio posebnu pažnju ovoj pojavi, u cilju ukazivanja na mogućnost da su odluke zvaničnika rezultat njihove nade da će jednoga dana raditi u poduzeću sa kojim rade ili nad kojim imaju kontrolu u okviru obavljanja svoje funkcije, te sprečavanja nekadašnjih zvaničnika u odavanju povjerljivih informacija njihovom novom, ili mogućem budućem poslodavcu u privatnom sektoru, u suprotnosti sa zakonom ili na način koji dovodi konkurenciju u nepovoljniji položaj. GRECO je brojnim državama preporučio da usvoje odgovarajuće odredbe i formiraju odgovarajući sistem kontrole. Ovo pitanje detaljno je obrađeno u 8. izvještaju GRECO-a o aktivnostima (2007.).¹⁰ GRECO je zaključio da ne postoji idealan model, te je istakao moguće elemente koje je potrebno razmotriti i utvrdio da su najrasprostranjeniji ciljevi sistema čija je svrha rješavanje pitanja prelaska javnih zvaničnika iz državne službe u privatni sektor sljedeći:

1. Spriječiti zloupotrebu informacija i saznanja stečenih tokom rada u državnoj službi,
2. Osigurati da vršenje dužnosti javnog zvaničnika nije pod utjecajem mogućnosti ostvarenja lične dobiti, uključujući tu i nadu ili očekivanje budućeg zaposlenja, i
3. Osigurati da se mogućnost pristupa i ostvarenih kontakata, kako bivših, tako i aktualnih javnih zvaničnika, ne koriste za ostvarenje nezakonite dobiti tih zvaničnika ili drugih osoba.



5.4 Kodeksi u primjeni

Uobičajeno je da izrada kodeksa ponašanja u državnom sektoru počinje od najviših struktura, te da na njima rade najviše pozicionirani zvaničnici, te da se tek nakon toga prenose na niže pozicionirane službenike. Veoma je rijetka pojava da zaposleni na svim nivoima aktivno učestvuju u izradi kodeksa. Zbog toga se često dešava da kodeksi ne obuhvataju situacije i težnje cjelokupne državne službe. Državni službenici u većoj će mjeri biti zainteresirani za provedbu kodeksa ako budu učestvovali u njegovoj izradi. Iako je takav pristup teško ostvariti prilikom izrade temeljnih kodeksa koji su integrirani u zakon, trebalo bi biti moguće angažirati zaposlene prilikom izrade nacрта kodeksa ili njihove dopune. Također postoji mogućnost samostalne izrade kodeksa za institucije na lokalnom nivou, uz aktivno učešće svih zaposlenih u njihovoj izradi. Takvi kodeksi bit će usklađeni s osnovnim kodeksom, ali će istovremeno i precizirati načine za prevazilaženje praktičnih problema koji se javljaju unutar jedinice lokalne samouprave ili sektora.

¹⁰ <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1258347&Site=COE>

Polje 5.6 Australija: posebni propisi o etičkom ponašanju u javnoj upravi

Država Queensland u Australiji donijela je poseban propis o etičkom ponašanju u javnoj upravi.

Prema odredbama Zakona o etičkom ponašanju u javnom sektoru, usvojenog 1994. godine, šefovi odjela dužni su izraditi kodekse ponašanja i učiniti ih dostupnima osoblju i javnosti, organizirati obuku o njihovoj provedbi i opisati stepen implementacije kodeksa u godišnjem izvještaju odjela kojim rukovode.¹¹

Zakon je proistekao iz eksplicitnog zahtjeva zaposlenih i rukovodilaca za preciznijim definiranjem očekivanja u pogledu rada i ponašanja na radnom mjestu. Taj zahtjev rezultat je svakodnevnih nedoumica u pogledu pravičnosti, ravnopravnosti, otvorenosti i integriteta kao i očekivanja zajednice da sam sistem efikasno otkloni bilo kakve nepravilnosti u obavljanju poslova.

Zakon, u onom obliku u kojem je usvojen, propisuje principe koji čine osnovu tzv. etičkih obaveza sadržanih u kodeksima ponašanja konkretnih agencija, koje donose agencije u državnom sektoru, u konsultacijama sa svojim osobljem i građanima.

Propisane okvirne vrijednosti su:

- Poštivanje zakona i parlamentarnog sistema upravljanja;
- Poštovanje prema pojedincu;
- Integritet;
- Marljivost;
- Ekonomičnost i efikasnost u korištenju javnih sredstava.

Zakon posljednje tri navedene vrijednosti propisuje na sljedeći način:

Integritet: Imajući u vidu činjenicu da obavljanje javne funkcije podrazumijeva povjerenje javnosti, javni zvaničnik trebao bi svojim radom nastojati da: (a) održi postojeći nivo povjerenja građana u integritet javne uprave ili ga podigne na viši nivo; i (b) radi na

unapređenju općeg dobra zajednice kojoj služi. Imajući u vidu tu obavezu, javni zvaničnik –

- a) ne smije nezakonito koristiti svoje službene ovlasti ili položaj, ili dozvoliti njihovo nezakonito korištenje drugima;
- b) ima obavezu osigurati rješavanje svakog sukoba koji može proisteci iz njegovih ličnih interesa i službenih dužnosti, u interesu javnosti; i
- c) ima bavezu razotkrivanja prevare, korupcije i nesavjesnog rada u službi, neposredno po saznanju o takvim pojavama.

Marljivost: U obavljanju svojih službenih dužnosti, javni zvaničnik dužan je postupati marljivo, uz iskazivanje dužne brige i pažnje prilikom obavljanja dužnosti, te nastojati ostvariti visoki standard u radu javne uprave.

Ekonomičnost i efikasnost: U obavljanju svojih službenih dužnosti, javni zvaničnik dužan je poduzeti mjere kojima se sprečava nenamjensko, nepravilno ili rastrošno korištenje javnih sredstava ili njihova zloupotreba.

Obaveze rukovodilaca: Prema odredbama Zakona o etičkom ponašanju, rukovodioci agencija u javnom sektoru dužni su osigurati provedbu Zakona u agenciji kojom rukovode, kao i osigurati da su svi zaposleni pohađali obuku na temu etičkog ponašanja. Uz navedeno, rukovodioci imaju obavezu osigurati da je praksa rada agencije kojom rukovode u skladu sa Zakonom i kodeksom ponašanja agencije. Propust u ispunjenju navedenih obaveza mogao bi dovesti do posljedica propisanih ugovorom o zaposlenju rukovodioca, pa čak i do pokretanja postupka za nadoknadu štete nastale kršenjem zakonom propisanih obaveza. Pokretanje takvog postupka bilo bi moguće u okolnostima nastanka materijalne štete po građane ili korisnike usluga agencije proistekle iz predvidivog neetičnog ponašanja zaposlenog, koje je moglo biti spriječeno, naprimjer, u slučaju zaključenja ugovora štetnog po agenciju.

Također je važno da kodeksi uzimaju u obzir barem neke od dugoročnih ciljeva, umjesto da samo propisuju listu zabranjenih postupaka. Na taj način, ovi dokumenti poprimit će nešto pozitivniji ton, te neće ostavljati utisak krivičnog propisa kojim se preciziraju neželjeni oblici ponašanja.

Mnogi smatraju da je proces izrade kodeksa ponašanja okončan završetkom rada na konačnoj verziji dokumenta. Međutim, u interesu efikasne realizacije kodeksa ponašanja, potrebno je da sa njihovim sadržajem bude *upoznata* cjelokupna organizacija, svi koji sarađuju sa tom organizacijom, kao i cjelokupna javnost. Potrebno je organizirati *redovnu obuku* za zaposlene na temu

sadržaja kodeksa, čime bi se svim službenicima dala mogućnost da primjenjuju kodeks u svom radu i razgovaraju o etičkim dilemama proisteklim iz svakodnevnog života. Također je potrebno organizirati redovne ankete među zaposlenima, u cilju provjere njihovog poznavanja i razumijevanja kodeksa. Potom je poželjno da rukovodstvo predmetnog tijela otkloni eventualne nedostatke u kodeksu, te da pojasni ili dopuni kodeks ako se za tim ukaže potreba. Još jedan dobar primjer ogleda se u praksi distribucije kodeksa svim zaposlenima i njihovom izražavanju spremnosti da se pridržavaju pravila koja su njime propisana, iskazane u pisanom obliku, naprimjer, kroz potpisivanje izjave prilikom stupanja u službu.

Tumačenje kodeksa također ima veliki značaj. Uloga kodeksa je da, između ostalog, zaštiti osoblje

¹¹ Queensland, Zakon o etičkom ponašanju u javnom sektoru 1994. (trenutno važeća verzija, na snazi je od 7. novembra 2014.), www.legislation.qld.gov.au/LEGISLTN/CURRENT/P/PublicSecEthA94.pdf

Polje 5.7 Ured SAD-a za etičko ponašanje u institucijama vlasti¹⁵

U Sjedinjenim Američkim Državama, Ured za etičko ponašanje u institucijama vlasti postoji od 1978. godine. Ured se bavi izradom politika rada i pružanjem savjetodavnih usluga institucijama izvršne vlasti za potrebe realizacije programa etičkog ponašanja. Sistem je decentraliziran, a svako ministarstvo ili agencija ima obavezu realizirati vlastiti program etičkog ponašanja.

Ured je donio jednoobrazan set standarda etičkog ponašanja za zaposlene u organima izvršne vlasti, koji se odnosi na sve službenike i zaposlene u agencijama i ministarstvima u sastavu izvršne vlasti. Navedeni standardi sadrže izjavu o općim principima, kojih su se

državni službenici dužni pridržavati. Provedba pravila vrši se kroz uobičajeni disciplinski postupak u organima vlasti.

Ured je uveo u praksu jednoobrazan sistem davanja izjava o imovinskom stanju. Sistem se provodi u svim agencijama nad kojima Ured vrši nadzor. Ured vrši redovnu kontrolu nad etičkim programima agencija, daje svoje preporuke i organizira obuku za službenike zadužene za ostvarenje etičkog ponašanja u institucijama vlasti, kako u Washingtonu, tako i u drugim gradovima širom SAD.

koje se pridržava standarda propisanih njegovim odredbama. Iz tog razloga, svakim efikasnim kodeksom bit će propisana *zadužena osoba* koja će savjetovati osoblje, pružati pojašnjenja, te otklanjati teškoće prilikom utvrđivanja stava koji je potrebno zauzeti o određenom pitanju.

Za kraj, ističemo činjenicu da službenici često svoje ponašanje temelje na ponašanju njihovih pretpostavljenih. Zbog toga je veoma važno da najviši rukovodioci u okviru određenog tijela uprave ne samo promoviraju razumijevanje vrijednosti sadržanih u kodeksu, već i vlastitim primjerom demonstriraju ponašanje koje se u kodeksu ističe kao poželjno.

5.5 Sankcije

Zakonska efikasnost kodeksa ponašanja može biti ostvarena njihovim propisivanjem na zakonski obavezujući način ili nametanjem obaveze poštivanja kodeksa svakom pojedincu u tijelu uprave. Drugim riječima, ovaj cilj moguće je ostvariti uvjetovanjem nastavka zaposlenja prihvatanjem odredaba kodeksa, kako to (OECD).¹² Isto tako, jasne odredbe o mogućim *sankcijama* za nepoštivanje odredbi kodeksa i njihova djelotvorna i nepristrasna primjena, predstavljaju veoma važan preduvjet za efikasnu provedbu kodeksa. U većini država u kojima se primjenjuje sistem Rimskog prava, disciplinske sankcije propisane su propisima upravne prirode, dok su kaznene odredbe propisane krivičnim zakonom, kao što je to slučaj u Francuskoj¹³ ili Njemačkoj.¹⁴

Osim toga, sve se češće uvažava činjenica da *pozitivni poticaji* mogu u velikoj mjeri doprinijeti promoviranju poštivanja kodeksa. Kao primjer ističemo mogućnost uvjetovanja napredovanja

u službi visokim stepenom poštivanja standarda integriteta, što je pristup koji se sve češće preporučuje, iako je u praksi primjetno zaostajanje, te je uočeno da se odluka o tome uglavnom prepušta rukovodiocima. Generički kodeks ponašanja moguće je poboljšati u smislu poboljšanja njegove efikasnosti, u slučaju kada postoje posebni kodeksi kojima se regulira rad pojedinih sektora, kao što je to slučaj u Latviji. Konačno, uočeno je, za prihvatanje i djelotvornu primjenu kodeksa ponašanja, presudno da se državni službenici na koje se ti kodeksi odnose mogu poistovjetiti sa vrijednostima propisanim njihovim odredbama.

Nešto drugačije procedure primjenjuju se na ponašanje izabраних званиčника, koji za svoj rad odgovaraju biračkom tijelu. U nekim državama postoje parlamentarne komisije ili povjerenici, koji vrše nadzor nad poštivanjem kodeksa ponašanja koji se odnose na zastupnike u parlamentu.

5.6 Nadzor

U nekim državama, nadzor nad provedbom kodeksa ponašanja povjeren je za to namjenski osnovanim tijelima, koja djeluju u sastavu nekog ministarstva (najčešće ministarstva javne uprave) ili nezavisnim tijelima povezanim s institucijama vlasti. U većini država u kojima se primjenjuje sistem Rimskog prava, pravila ponašanja provode se u okviru svakog tijela pojedinačno, kroz interne strukture zadužene za disciplinska pitanja (ali samo u slučaju da počinjeno kršenje kodeksa ne predstavlja krivično djelo). Također je poželjno omogućiti savjetovanje za državne službenike koji se suočavaju sa teškim pitanjima koja se odnose na sukob interesa i koji o tome trebaju razgovarati sa stručnjakom od povjerenja, na čiji se savjet sa sigurnošću mogu osloniti.

12 OECD, *Prijavlivanje imovinskog stanja za javne zvaničnike: Sredstvo sprečavanja korupcije* (2011.), str. 35.

13 Krivični zakon Francuske (*Code pénal*), članovi 432.1- 435.5.

14 Krivični zakon Njemačke (*Strafgesetzbuch*), član 331.

15 Dodatne informacije o radu Ureda sadržane su na internet stranici Ureda: www.oge.gov

Odabrana literatura

1. Vijeće Evrope, 2000., *Preporuka br. R2000 (10) Komiteta ministara upućena državama članicama na temu kodeksa ponašanja za javne zvaničnike* [pdf] [https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Rec\(2000\)10_EN.pdf](https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Rec(2000)10_EN.pdf)
2. Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD), *Preporuke Vijeća o unapređenju etičkog ponašanja u državnoj službi, uključujući tu i principe upravljanja etičkim ponašanjem u državnoj službi*, 1998. [Internet stranica] <http://acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=129&InstrumentPID=125&Lang=en&Book=>
3. Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD), *Izjave o imovinskom stanju javnih zvaničnika: Sredstvo za prevenciju korupcije*, 2011., OECD Publishing [pdf] <http://www.oecd.org/corruption/anti-bribery/47489446.pdf>
4. Ujedinjeni narodi, *Međunarodni kodeks ponašanja za javne zvaničnike*, 1996. [pdf] <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan010930.pdf>
5. Ured UN-a za droge i kriminal (UNODC), *Tehnički vodič za provedbu Konvencije UN-a protiv korupcije*, 2009., [Internet stranica]. www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/technical-guide.html

POGLAVLJE 6

Sukob interesa

SADRŽAJ

6.1	Šta predstavlja sukob interesa?	80
6.2	Kako utvrditi sukob interesa	81
6.3	Situacije koje predstavljaju sukob interesa i njihovo prevazilaženje	82
6.3.1	Nepotizam i kronizam	82
6.3.2	Sukob interesa zastupnika u parlamentu i drugih visoko pozicioniranih zvaničnika	86
6.3.3	Sukob interesa i zaposlenje nakon službe u javnom sektoru	86
6.4	Mjere za rješavanje sukoba interesa i izjave o imovinskom stanju	89
6.4.1	Pregled pravnih pristupa	89
6.4.2	Izjava o interesima, imovinskom stanju i poklonima	90
6.4.3	Mehanizmi praćenja podnesenih izjava	91
6.4.4	Disciplinske i krivične sankcije	92
6.5	Zaključci	92
	Odabrana literatura	93
Polje 6.1	<i>Model Kodeksa ponašanja Vijeća Evrope: Definicije situacija u kojima postoji sukob interesa</i>	81
Polje 6.2	<i>Tajland: Sukob interesa propisan Ustavom</i>	85
Polje 6.3	<i>Kanada uvodi zapošljavanje službenika za etičko ponašanje u javnom sektoru</i>	87
Polje 6.4	<i>Hrvatska: Obavještavanje o imovinskom stanju dužnosnika u okviru Zakona o sprečavanju sukoba interesa iz 2011. godine</i>	90

POGLAVLJE 6

Sukob interesa

Rad u interesu građana temeljna je misija vlade i njenih javnih institucija. Građani imaju pravo očekivati da javni zvaničnici obavljaju svoje dužnosti pošteno, na pravičan i nepristrasan način. Javni zvaničnici, koji za vrijeme mandata imaju svoje privatne interese, mogu predstavljati prijetnju po ostvarenje ove temeljne misije. Sukobi interesa te vrste mogu oslabiti povjerenje građana u javne institucije.¹

U proteklih nekoliko decenija, veća fluktuacija osoblja između javnog i privatnog sektora, i veći obim saradnje između dvaju sektora u pružanju javnih usluga proširio je tzv. 'sivu zonu', u kojoj privatni interesi državnih službenika i zvaničnika mogu ostvariti stvarni (ili pretpostavljeni) nezakonit utjecaj na način na koji oni obavljaju svoju javnu funkciju.²

Sam po sebi, sukob interesa ne može se izjednačiti sa korupcijom. Međutim, sukob između privatnih interesa javnih zvaničnika i njihovih dužnosti u okviru obavljanja službenog položaja, može dovesti do pojave korupcije i izvršenja korupcijskih radnji, ukoliko izostane pravilno postupanje prilikom nastanka sukoba interesa. Potpuno zabranu postojanja bilo kakvih privatnih interesa javnih zvaničnika nemoguće je provesti u praksi. Osim toga, takva zabrana mogla bi biti i neopravdana. Cilj rješenja, sadržanih u nastavku teksta, je da očuvaju integritet, smanjivanjem mogućnosti za zloupotrebu i stvaranjem okolnosti u kojima se, čak i ako zaista postoji sukob interesa, takav sukob evidentira, te se poduzimaju odgovarajuće preventivne mjere, pa čak i kaznene mjere, ukoliko se ustanovi da je to potrebno i opravdano.³

6.1 Šta predstavlja 'sukob interesa'?

Smjernice za rješavanje sukoba interesa u državnoj službi⁴ Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD) sukob interesa definiraju na sljedeći način:

"Sukob između javne funkcije i privatnih interesa javnih zvaničnika, u kojem javni zvaničnici imaju vlastite privatne interese koji bi se mogli negativno odraziti na obavljanje njihovih službenih dužnosti i odgovornosti."

Privatni interes može imati različit karakter, te biti novčane, nenovčane, lične ili porodične prirode. Sukobe ove vrste nije uvijek moguće isključiti i izbjeći, te je važno prepoznati činjenicu da oni mogu dovesti do nezakonitog postupanja javnih zvaničnika. Zbog toga je neophodno stvoriti odgovarajući zakonski okvir, u cilju pravilnog reguliranja i rješavanja sukoba interesa, u cilju umanjenja rizika nezakonitog postupanja.

Konkretno, spomenutim zakonskim okvirom potrebno je ustanoviti sljedeće:

- Dužnosti kojih javni zvaničnici moraju biti svjesni i potrebu izbjegavanja sukoba interesa kad god je to moguće. Ovo je vezano sa zabranama istovremenog obavljanja određenih funkcija ili posjedovanja određenih vanjskih privatnih interesa.
- Dužnosti javnih zvaničnika da prijave sukob interesa, kada on nastane, nadležnom pretpostavljenom ili tijelu, i/ili da se o tome i javno izjasne.
- Dužnost javnih zvaničnika da razriješe sukobe odricanjem ili odustajanjem od iskazanog privatnog interesa, ili povlačenjem iz službenog postupka koji je ugrožen sukobom interesa (izuzeće).
- Obavezu izjašnjavanja o privatnim interesima u redovnim intervalima, kao i kada se za tim ukaže potreba (izvještaj o imovinskom stanju).

1 OECD, Rješavanje sukoba interesa u državnoj službi, OECD Smjernice i iskustva pojedinih država, 2003. <http://www.oecd.org/gov/ethics/48994419.pdf>

2 Rad autora Polaine, M., Vodič za Konvenciju UN-a protiv korupcije (UNCAC), 2015., Centar za međunarodno pravo, London, Antikorupcijski forum.

3 Ibid.

4 OECD, Rješavanje sukoba interesa u državnoj službi, OECD, Smjernice i iskustva pojedinih država, 2003., str. 15.

Polje 6.1 Model Kodeksa ponašanja Vijeća Evrope: Definicije situacija u kojima postoji sukob interesa

1. Sukob interesa proizlazi iz situacije u kojoj javni zvaničnici imaju privatni interes, koji može dovesti do stvarnog ili pretpostavljenog utjecaja na nepristrasno i objektivno obavljanje njihovih službenih dužnosti.
2. Privatni interes javnog zvaničnika obuhvata bilo kakvu prednost koju javni zvaničnik uživa lično, ili koju uživaju članovi njegove porodice, bliski srodnici, prijatelji i osobe ili organizacije sa kojima je javni zvaničnik imao ili ima poslovni ili politički odnos. Privatni interes također obuhvata i sve vrste finansijske ili parnične odgovornosti javnog zvaničnika.

(Ovim članom propisuju se i ostale opće obaveze javnih zvaničnika u oblasti sukoba interesa)

3. S obzirom na to da je javni zvaničnik obično jedina osoba koja je upoznata sa situacijom navedenom u gornjem dijelu teksta, javni zvaničnik ima ličnu obavezu da:
 - Vodi računa o svakom stvarnom ili mogućem sukobu interesa;
 - Poduzme korake da izbjegne takav sukob interesa;
 - Obavijesti svog pretpostavljenog o sukobu interesa, čim ga postane svjestan;

– Poštuje svaku konačnu odluku o povlačenju iz situacije ili da se odrekne prednosti koja je dovela do sukoba interesa.

4. Svaki put kada se za tim ukaže potreba, javni zvaničnik dužan je izjasniti se o tome da li je u sukobu interesa ili ne.
5. Svaki sukob interesa o kojem se izjasni kandidat za državnu službu ili za prijem na novo radno mjesto u državnoj službi, mora biti razriješen prije njegovog postavljenja/zaposlenja.

Osim toga, **član 14. Izjašnjavaње o interesima**, sadrži preporuku uvođenja sistema redovnog izjašnjavaња o interesima, u formi davanja izjave, kako slijedi:

Javni zvaničnik koji obavlja funkciju na kojoj može biti ostvaren utjecaj na njegov lični ili privatni interes zbog njegovog obavljanja službenih dužnosti, ima zakonom propisanu obavezu da se po imenovanju izjasni o postojanju takvih interesa, kao i da se o tome izjašnjava u redovnim intervalima, kao i svaki put kada dođe do promjene u pogledu prirode ili obima takvih interesa.

Izvor: [https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Rec\(2000\)10_EN.pdf](https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Rec(2000)10_EN.pdf)

6.2 Kako utvrditi sukob interesa

Sukob interesa nemoguće je u potpunosti izbjeći. S vremena na vrijeme neizbježno će se javiti sukob između ličnih interesa i odluka ili postupaka nastalih u okviru obavljanja službenih dužnosti. Zbog toga je važno od samog početka voditi računa o ovim pojavama i pravilno postupati u situacijama kada se javi sukob između različitih interesa.

Veliki broj sukoba interesa, ako ne i većina njih, vrlo vjerovatno su sasvim očigledni i ne zahtijevaju nikakva obrazloženja. Očigledni primjeri obuhvataju situacije u kojima javni zvaničnici, njihovi prijatelji ili saradnici, posjeduju poduzeća koja se nadmeću sa ostalim poduzećima za dodjelu ugovora, pri čemu javni zvaničnik učestvuje u procjeni ponuda, ili ostvarenjem svojih ovlasti ili utjecaja, na drugi način podliježe primjeni propisa o ovoj materiji.

Međutim, ponekad se dešava da sukob nije očigledan, te da njegovo utvrđivanje zahtijeva određenu analizu. Kontrolna lista, poput one sadržane u nastavku teksta, može pomoći javnim zvaničnicima da utvrde situacije u kojima postoji mogućnost nastanka sukoba interesa:

- *Da li moj srodnik ili prijatelj, te da li ja lično u ovom postupku imam mogućnost ostvariti dobit ili pretrpjeti štetu finansijske prirode ili po ugled,*

kao rezultat odluke ili aktivnosti organizacije kojoj pripadam?

- *Da li sam lično, ili na bilo koji drugi način, dao doprinos pitanju o kojem se odlučuje, ili po kojem se postupa?*
- *Da li sam ostvario bilo kakvu dobit ili bio gost nekoga ko može ostvariti dobit ili gubitak, kao rezultat odluke ili djelovanja organizacije kojoj pripadam?*
- *Da li sam član bilo kakve organizacije, kluba ili stručnog tijela, te da li imam bilo kakve veze ili bliskost sa bilo kojim tijelom, poduzećem ili pojedincem koji imaju mogućnost ostvariti dobit ili gubitak, kao posljedicu razmatranja ovog pitanja u okviru organizacije kojoj pripadam?*
- *Ukoliko učestvujem u davanju ocjene ili donošenju odluke, da li bi me brinulo saznanje mojih kolega ili javnosti o mojoj povezanosti s ovim tijelom?*
- *Postoji li mogućnost ostvarenja ikakve prednost ili dobiti u budućnosti, koja bi mogla dovesti u pitanje moju objektivnost?*
- *Da li sam siguran u vlastitu sposobnost da djelujem nepristrasno i u interesu javnosti?*

U situacijama u kojima se može javiti sukob interesa, važno je službeno se izjasniti o toj mogućnosti i zatražiti savjet pretpostavljenog ili službenika zaduženog za etiku, ukoliko takav službenik postoji u datoj organizaciji.

Sasvim je jasno da su neki sukobi interesa toliko minorni da ne zahtijevaju bilo kakvo djelovanje, osim izjašnjavanja o njihovom postojanju, te obavještavanja drugih osoba koje učestvuju u procesu odlučivanja o tome. Naprimjer, javni zvaničnik može posjedovati veoma mali broj dionica u određenom poduzeću, čija vrijednost neće biti značajno izmijenjena ishodom razmatranja nekog pitanja. U takvom slučaju, dioničarima vjerovatno neće smetati nastavak učešća javnog zvaničnika u procesu odlučivanja. Ukoliko se desi da to nije slučaj, takav javni zvaničnik trebao bi zatražiti izuzeće od daljnjeg učešća u postupku.

Kontrolna lista sadržana u nastavku teksta, može poslužiti u svrhu procjene da li sukob interesa o kojem se javni zvaničnik izjasnio, može dovesti do toga da ostali javni zvaničnici zatraže njegovu odustajanje od daljnjeg učešća u postupku:

- *Da li su na uvid dostavljene sve relevantne informacije, potrebne za izvršenje adekvatne procjene?*
- *Kakva je priroda odnosa ili veze koja može dovesti do sukoba?*
- *Da li je potrebno pravno savjetovanje?*
- *Da li je konkretno pitanje od velikog interesa za građane?*
Da li se radi o kontroverznom pitanju?
- *Da li bi učešće konkretne osobe u ovom postupku moglo dovesti u sumnju njen integritet?*
- *Da li bi učešće konkretne osobe u ovom postupku moglo dovesti u sumnju integritet organizacije?*
- *Kako bi učešće ove osobe u donošenju predmetne odluke moglo izgledati građanima ili potencijalnim partnerima ili dobavljačima organizacije?*
- *Na koji se način najbolje mogu osigurati nepristrasnost, pravičnost i zaštita javnog interesa?*

U interesu pravovremenog utvrđivanja i rješavanja sukoba interesa, agencijama, ministarstvima i drugim tijelima preporučuje se da:

- Vode potpunu i tačnu evidenciju o procesima odlučivanja;
- Osiguraju otvorenost, kroz potpuno i tačno obavještavanje javnosti o procesima, odlukama i aktivnostima organizacije;
- U situacijama u kojima postoji rizik od nastanka percepcije o postojanju sukoba interesa, potrebno je voditi računa o tome da se sve konačne odluke svih učesnika u procesu mogu u potpunosti opravdati i obrazložiti.

6.3 Situacije koje predstavljaju sukob interesa i njihovo prevazilaženje

6.3.1 Nepotizam i kronizam

Jedna od mogućih posljedica propusta da se spriječi ili razriješi sukob interesa je pojava **nepotizma**. Iako se ovaj pojam ponekad koristi u širem smislu, on se izričito odnosi na situaciju u kojoj osoba koristi svoje javne ovlasti, kako bi ostvarila povlašteni tretman ili prednost (kao što je, naprimjer, zaposlenje) za člana svoje porodice.

Nepotizam u javnom sektoru može se negativno odraziti na ostvarenje javnog interesa. Zbog nepotizma se dešava da posao ili unapređenje ne dobije najzaslužniji i najpodesniji kandidat, zbog čega cjelokupno stanovništvo trpi određene posljedice. Zbog nepotizma se može desiti i da se nepovoljnijem ponuđaču dodijeli ugovor, na teret sredstava poreznih obveznika.

Nepotizam može dovesti i do sukoba u pogledu lojalnosti unutar organizacije, posebno u situacijama kada se desi da je pretpostavljeni u srodstvu sa službenikom koji mu odgovara za svoj rad. Takve situacije treba izbjegavati. Uobičajeno je da se odredbama zakona zabranjuje ocu, majci, bratu, sestri, ujaku/stricu, tetki/ujni/strini, mužu, supruzi, zetu, snahi, te sinovima i kćerima braće i sestara da budu zaposleni na radno mjesto u svojstvu nadređenog, ili službenika osobe sa kojom su u nekoj od rodbinskih veza navedenih u gornjem dijelu teksta.

Nešto manje je uobičajeno pitanje koje se javlja kada se sinovi ili kćeri pojave u svojstvu zakonskog zastupnika na sudu, pred svojim roditeljima u svojstvu sudija. U nekim pravosudnim sistemima, ovakva pojava nije predstavljala nikakav problem. Međutim, bilo je i situacija kada je takav odnos doveo do žestokog sukobljavanja u javnosti i iznošenja ozbiljnih optužbi za dosluh ili korupciju.

Općenito govoreći, nepotizam uglavnom obuhvata jednu ili više sljedećih situacija:

- Zagovaranje ili učešće u zapošljavanju, imenovanju, reimenovanju, klasifikaciji, reklasifikaciji, evaluaciji, unapređenju, transferu ili pokretanju disciplinskog postupka protiv bliskog srodnika ili bračnog partnera na javnoj funkciji, ili u agenciji nad kojom osoba ima nadležnost ili kontrolu;
- Učešće u određivanju iznosa naknade za bliskog srodnika ili bračnog partnera;

- Povjeravanje zadataka koji se odnose na zaposlenje, imenovanje, reimenovanje, klasifikaciju, reklasifikaciju, evaluaciju, unapređenje, transfer ili pokretanje disciplinskog postupka protiv bliskog srodnika ili bračnog partnera direktno podređenom službeniku; i
- Vršenje direktnog ili indirektnog nadzora nad radom bliskog srodnika ili bračnog partnera, ili povjeravanje dužnosti vršenja takvog nadzora direktno podređenom službeniku.⁵

Zabrana nepotizma ne bi trebala biti izjednačena sa potpunom zabranom zapošljavanja srodnika. Činjenica je da potpune zabrane zapošljavanja srodnika aktualnih zaposlenih u određenom tijelu mogu dovesti do kršenja ljudskih prava i diskriminacije. Ova situacija razlikuje se od situacije u kojoj neko zapošljava svog rođaka na poziciju na kojoj će između njih postojati odnos direktnog izvještavanja, tj. u kojem će jedan srodnik biti pretpostavljeni drugome. Umjesto toga, mjere usmjerene prema iskorjenjenju nepotizma imaju za cilj sprečavanje državnih službenika u upotrebi (ili zloupotrebi) svog službenog položaja u svrhu zapošljavanja članova porodice. Cilj mjera nije spriječiti srodnike da rade zajedno, već spriječiti mogućnost da državni službenik pokaže naklonost članu porodice, pri korištenju svog diskrecijskog prava na zapošljavanje kvalificiranih kandidata za rad u državnoj službi.

U interesu je javnosti da samo najbolji kandidat radi u službi države. Dešavat će se i to da je srodnik nosioca funkcije, bez sumnje, najbolje kvalificirana osoba za konkretno radno mjesto, pa je nužno da postoji ravnoteža između ova dva, međusobno suprotstavljena interesa. Iz tog razloga, pravila koja se odnose na nepotizam ne bi trebala predstavljati nesavladivu prepreku, koja bi mogla dovesti do neopravdanog diskvalificiranja kvalificiranih kandidata.

Kronizam je širi pojam od nepotizma i obuhvata situacije u kojima se prednost daje prijateljima, bez obzira na njihovu podesnost. Ova pojava najčešće se javlja prilikom zapošljavanja, ali se može javiti i u bilo kojoj situaciji u kojoj nosilac funkcije koristi svoje diskrecijsko pravo. Međutim, dok je nepotizam moguće definirati u kontekstu dokazivog krvnog srodstva ili bračne veze, mnogo je teže dati cjelovitu pravnu definiciju kronizma.

Ponekad je veoma jednostavno riješiti ovo pitanje: ako se neko prijavio na konkurs za zaposlenje, a član komisije tu osobu poznaje veoma dobro, takav član komisije, mogao bi i trebao tražiti izuzeće od nastavka svog daljnjeg angažmana u postupku zaposlenja. Međutim, postavlja se pitanje u kojem trenutku osoba profitira iz situacije u tolikoj mjeri da se odluka u njegovu ili njenu korist smatra kronizmom. Kako bi ustanovili gdje povući liniju, članovi komisije za zapošljavanje mogli bi postaviti sljedeće pitanje: Šta bi ostali kandidati mislili kada bi znali za njihov odnos? Da li bi smatrali da je postupak zbog toga bio namješten? Ukoliko postoji sumnja, o tom pitanju trebali bi razgovarati, te potom zajednički odlučiti ostali članovi komisije. Ono što je neophodno je potpuno transparentno izjašnjavanje o prirodi odnosa, te službeno evidentiranje tog izjašnjavanja.

Ova situacija nije uvijek tako jednostavna: ukoliko član komisije poznaje kandidata kao diskretnu osobu, sposobnu za razumno donošenje odluka, sigurnost člana komisije da je izbor te osobe prava odluka bit će mnogo veća. Na kraju se sve svodi na povjerenje. Najvažnije je da su donesene odluke pravedne, razumne i da ih je moguće opravdati i obrazložiti, kako ostalim kandidatima, tako i široj javnosti.

Po zakonu, određeni nosilac funkcije zadužen je za određena imenovanja. Desi li se da se taj nosilac funkcije osjeća kompromitiranim zbog svog odnosa sa mogućim kandidatom, takvom nosiocu funkcije trebalo bi omogućiti da ostvari izuzeće od nastavka učešća u procesu. Takva osoba također bi se mogla obratiti za službeni nezavisni savjet drugog zvaničnika istog ili višeg ranga, o tome kako postupiti, te taj savjet i realizirati.

Međutim, bez obzira na podesnost kandidata, sve se svodi na sposobnost da se odgovori na optužbe da je odluka donesena zbog poznanstva.

⁵ Odbor za etiku Okruga King, *Nepotizam kao sukob*, Savjetodavno mišljenjeje 95-11-1133, Savezna država Washington, SAD. <http://www.kingcounty.gov/employees/ethics/opinion/listing/family/1133.aspx>



Razgovori tokom regionalnog seminara o sprečavanju korupcije, evidentiranju imovinskog stanja i propisima o sukobu interesa, koje je organizirao OSCE/OCEEA, u saradnji s UNODC-om, OECD-om i ACN-om, uz podršku Vlade Gruzije, održan u Batumiju u Gruziji, 16. i 17. decembra 2014. godine.

Polje 6.2 Tajland: Sukob interesa propisan Ustavom

Ustav Tajlanda iz 2007. godine primjer je rješavanja ovog pitanja na najvišem nivou. Navedeni Ustav sadrži odredbu kojom se od ministara (uključujući tu i premijera), zastupnika u parlamentu i zvaničnika vlade izričito traži da izbjegavaju da se dovode u sukob interesa u ključnim oblastima života. Primjer takvih odredaba sadržan je u dijelu Ustava koji propisuje rad zastupnika u Zastupničkom domu (Donji dom) i senatora.

Član 265.:

Zastupnik u Zastupničkom domu i senator neće:

- 1) Vršiti funkciju ili obavljati dužnost u bilo kojoj agenciji vlade, državnoj agenciji ili državnom poduzeću, ili vršiti funkciju zastupnika lokalne skupštine, funkciju lokalnog upravitelja ili zvaničnika lokalne vlasti;
- 2) Primiti, uplatiti se u, ili intervenirati u dodjeli koncesije od države, agencije vlade, državne agencije ili državnog poduzeća ili učestvovati kao stranka u ugovoru monopolističke prirode sa državom, vladinom agencijom, državnom agencijom ili državnim poduzećem ili postati partner ili dioničar u partnerstvu sa poduzećem koje je korisnik takve koncesije ili, direktno ili indirektno, postati stranka u ugovoru takve vrste;
- 3) Primiti posebnu naknadu ili beneficiju od bilo koje agencije vlade, državne agencije ili državnog poduzeća, izuzev naknade kakvu daje vladina agencija, državna agencija ili državno poduzeće ostalim osobama, u okviru redovnog obavljanja poslova.

Član 266.:

Zastupnik u Zastupničkom domu ili senator neće se, na osnovu statusa koji imaju, direktno ili indirektno uplatiti ili intervenirati u sljedećim pitanjima, u cilju ostvarenja lične koristi ili koristi za ostale članove svoje političke stranke:

- 1) Obavljanje službenih poslova ili redovnih dužnosti zvaničnika vlade, zvaničnika ili zaposlenika vladine agencije, državne agencije ili državnog poduzeća u kojem je većinski vlasnik država ili institucija lokalne vlasti;
- 2) Zapošljavanje, imenovanje, preraspodjela, transfer, unapređenje ili povećanje iznosa ličnih primanja vladinog zvaničnika sa stalnim zaposlenjem, zvaničnika sa privremenim zaposlenjem ili službenika vladine agencije, državne agencije, državnog poduzeća ili drugog tijela u većinskom vlasništvu države ili institucije lokalne uprave; ili
- 3) Poduzimanje bilo kakvih radnji koje bi mogle dovesti do razrješenja vladinog zvaničnika sa stalnim zaposlenjem, zvaničnika sa privremenim zaposlenjem ili službenika vladine agencije, državne agencije, državnog poduzeća ili drugog tijela u većinskom vlasništvu države ili institucije lokalne uprave.

Izvor: http://english.constitutionalcourt.or.th/index.php?option=com_docman&Itemid=4&lang=en

Izbjegavanje nepotizma i kronizma prilikom zapošljavanja

Osnovni principi za izbjegavanje nepotizma i kronizma, i u javnom i u privatnom sektoru, trebali bi biti zasnovani na sljedećem:⁶

- *Jasno izražene i dobro shvaćene politike i procedure upravljanja ljudskim resursima i kodeksi ponašanja.* Navedenim dokumentima trebalo bi propisati postupanje prilikom nastanka stvarnog, mogućeg ili pretpostavljenog sukoba interesa, uključujući tu i nepotizam i kronizam.
- *Nepriistrasnost u svim postupcima zapošljavanja i odabira.* Ovaj princip veoma je važna pretpostavka za ispunjenje javnih dužnosti poslodavaca u državnom sektoru, koji od njih zahtijeva da postupaju etično i u interesu građana. U cilju izbjegavanja stvaranja utiska o pristrasnosti ili korupciji, potencijalni kandidati ni u jednoj fazi procesa zapošljavanja

ne bi trebali imati nikakve direktne veze sa zvaničnikom koji učestvuje u procesu. Sve odluke i razlozi za donošenje odluka tokom procesa odabira moraju biti dokumentirane. U društvima u kojima je izražen posebno snažan pritisak u pogledu zapošljavanja članova šire porodice, savjetuje se da se osobe, koje učestvuju u procesu donošenja odluka, službeno izjasne da nisu u rodbinskoj vezi ili u odnosu poznanstva ni sa jednim od kandidata, ili da, u suprotnom, u cijelosti istupe iz procesa.

- *Treba potaći nadmetanje.* Konkursi za popunjavanje radnih mjesta trebali bi biti uobličeni na način da adekvatno odražavaju zahtjeve za popunjavanje određenog radnog mjesta, ali i da istovremeno omogućе učešće najvećem mogućem broju kandidata. Uopćeno govoreći, svrha objavljivanja konkursa je da privuče najveći mogući broj kandidata. Također je važno izvršiti analizu kriterija za odabir, u cilju potvrde da adekvatno odražavaju zahtjeve za popunjavanje određenog radnog mjesta, ali i da daju priliku najširem mogućem krugu potencijalnih kandidata. Samo u iznimnim situacijama, opravdano je neprovođenje

⁶ Tekst prilagođen iz materijala Nezavisne komisije za borbu protiv korupcije Novog Južnog Velsa (NSWICAC), Sidnej, Australija, www.icac.nsw.gov.au; Pogledati, naprimjer, ICAC, *Zapošljavanje i odabir kandidata. Odabir najpodesnijeg postupka*, 2002., str. 6. <http://www.u4.no/recommended-reading/recruitment-and-selection-navigating-the-best-course-of-action>

određenih mjera ili koraka u zapošljavanju, kojima se omogućava nadmetanje među prijavljenim kandidatima. Kada se jave takve situacije, donosilac odluke mora biti u mogućnosti da ponudi jasne i nedvosmislene razloge za donošenje odluke o direktnom zapošljavanju.

- *Otvorenost mora biti maksimalna.* Rizik od korupcije je manji kada postoje politike i procedure kojima se promovira otvorenost u postupanju prilikom nastanka sukoba interesa.
- *Mora postojati mogućnost pokretanja žalbenog postupka.* Neuspješni, ali kvalificirani kandidati, koji smatraju da je u postupku došlo do kršenja propisanih procedura, trebaju imati mogućnost da pokrenu žalbeni postupak pred nadležnim organom, u cilju nezavisne ocjene postupka i njegovog ishoda.

6.3.2 Sukob interesa zastupnika u parlamentu i drugih visoko pozicioniranih zvaničnika

Sukob interesa visoko pozicioniranih zvaničnika može predstavljati posebnu prijetnju ostvarenju integriteta u javnom sektoru. Naprimjer, do sukoba interesa može doći ako zastupnik u parlamentu, koji posjeduje poduzeće koje obavlja građevinsku djelatnost, dođe u situaciju da se glasanjem mora izjašnjavati o donošenju novog propisa kojim se regulira sigurnost u građevinskoj djelatnosti. Iz tog razloga, u određenim državama zastupnicima u parlamentu zabranjeno je učešće u komercijalnim aktivnostima, ili ostvarenje prihoda iz komercijalnih aktivnosti. U drugim državama zastupnicima u parlamentu dozvoljeno je da ostvaruju prihod na osnovu zaposlenja u određenom poduzeću, ali se od njih traži da se o tome službeno izjasne. Ključno pitanje u ovoj oblasti je kako ostvariti ravnotežu između potrebe izbjegavanja sukoba interesa ili korupcije i potrebe uvažavanja činjenice da se izabranim zvaničnicima ne može u potpunosti zabraniti obavljanje svih privatnih aktivnosti, zbog privremenog karaktera njihove javne funkcije.

Države, koje imaju ustav, imaju mogućnost da odredbe o sukobu interesa unesu u ustav. Te odredbe moguće je dopuniti nešto konkretnijim odredbama zakona, ili drugih regulatornih propisa, kada se za tim ukaže potreba.

6.3.3 Sukob interesa i zaposlenje nakon službe u javnom sektoru

Šta se dešava kada državni službenik napusti državnu službu ili pređe u privatni sektor? Ovo pitanje ima sve veći značaj u rješavanju problema sukoba interesa. To je posljedica nekoliko različitih faktora. Reforme, provedene u cilju povećanja efikasnosti, dovele su do smanjivanja broja zaposlenih u javnom sektoru i dodjele ugovora privatnom sektoru za obavljanje određenih funkcija javnog sektora. Kao posljedica takvog pristupa, u velikom broju država razlike, koje su nekada razdvajale rad u javnom sektoru od rada u privatnom sektoru, sada su mnogo manje izražene.

Kao posljedica toga, sada se javlja sve izraženija tendencija u velikom broju država da javni zvaničnici svoj posao u javnom sektoru ne tretiraju kao trajno zaposlenje, već da razmatraju mogućnost prelaska iz javnog u privatni sektor tokom svog radnog vijeka. Vrsta zaposlenja, koja bi mogla pobuditi određenu zabrinutost, ona je u kojoj postoji bliska veza sa ranijom dužnosti koju je službenik imao u svojstvu javnog zvaničnika.

Moguće je uočiti četiri glavna tipa zabranjenog ponašanja, koja mogu proisteci iz sukoba interesa u vezi sa zaposlenjem u javnom sektoru, nakon državne službe, i to:

- Javni zvaničnici, koji mijenjaju svoje ponašanje za vrijeme službe u javnom sektoru, kako bi povećali izgleda za zaposlenje u budućnosti. Takvo ponašanje može obuhvatiti davanje prednosti privatnim interesima u odnosu na javnu službu, zauzimanje 'ležernog' stava prema vlastitim službenim dužnostima, u cilju ostvarenja ličnih profesionalnih interesa, poduzimanje samo djelimičnih mjera u rješavanju određenih pitanja, zbog bojazni narušavanja interesa mogućih budućih poslodavaca u privatnom sektoru, ili direktno podmićivanje, gdje javni zvaničnik traži obećanje zaposlenja u zamjenu za pružanje određenih usluga.
- Bivši javni zvaničnici, koji nezakonito koriste povjerljive informacije proistekle iz obavljanja službenih dužnosti u javnom sektoru u prošlosti, u ličnu korist, ili u korist druge osobe ili organizacije.
- Bivši javni zvaničnici, koji pokušavaju izvršiti utjecaj na aktuelne javne zvaničnike. Ova situacija obuhvata pokušaje bivših javnih zvaničnika da izvrše pritisak na nekadašnje

Polje 6.3 Kanada uvodi zapošljavanje službenika za etičko ponašanje u javnom sektoru

U Kanadi su i veliki broj pokrajina, i Federalna vlada uveli praksu zapošljavanja službenika koji su zaduženi za pružanje pomoći i savjetovanje zastupnika u parlamentu i ostalih visoko pozicioniranih zvaničnika o pitanjima etičke prirode. Službenici na tim pozicijama imaju drugačije službene pozicije, pa se u nekim institucijama nazivaju povjerenicima za etiku, dok se u drugim nazivaju povjerenici za sukob interesa, ali zajedničko im je to da svi u svom radu uočavaju dva najveća rizika, i to:

1. Javni zvaničnici veoma lako zaboravljaju šta etičko ponašanje zapravo znači.
2. Često se dešava da su pravila o pitanjima koja bi trebala biti očigledna veoma detaljna. U takvim situacijama, detaljno propisivanje pravila za nešto što bi trebalo biti samo po sebi razumljivo, može više doprinijeti narušavanju povjerenja u institucije, nego njegovom očuvanju i jačanju. Pristup Federalne vlade Kanade ovom pitanju zasniva se na uvjerenju da javni zvaničnici žele poštivati pravila etike prilikom donošenja odluka i uživati visoki stepen poštivanja građana. Iz tog razloga donesena je odluka da etičko ponašanje neće biti kruto propisano kroz iscrpnu listu zabranjenih ponašanja.

Ured za sukob interesa i povjerenik Kanade za etiku⁷ bave se potencijalnim sukobom interesa i drugim etičkim pitanjima u radu sa zvaničnicima koji imaju

mogućnost utjecaja na donošenje važnih odluka u Federalnoj vladi, uključujući tu i zvaničnike koji su odgovorni za rad sa tzv. 'fondovima povjerenja'. Fondovi povjerenja postoje kako bi donosiocima odluka omogućili da nezavisni upravitelji upravljaju odvojeno (i tajno) njihovim investicijama, u cilju izbjegavanja sukoba interesa. Donosilac odluke ne zna ništa o daljnjoj raspodjeli svojih ulaganja, pa zbog toga ne postoji mogućnost da bude pod utjecajem tih ulaganja prilikom donošenja odluke.

Ured savjetnika za etiku radi sa svim članovima Kabineta Federalne vlade, uključujući tu i premijera. Njegovim radom obuhvaćeni su i supružnici i djeca članova Kabineta, njihovo političko osoblje i visoko pozicionirani zvaničnici u tijelima Federalne vlade. Ured prati imovinsko stanje, te promjene u prihodima i rashodima osoba za koje je nadležan.

Kada se javi sumnja da je došlo do kršenja odredaba Krivičnog zakona, savjetnik za etiku ne preuzima ulogu policije, tužilaca ili sudija. Umjesto toga, savjetnik za etiku bavi se situacijama koje bi mogle izgledati sumnjivo građanima, a koje nisu nezakonite. Ured blisko saraduje s osobama obuhvaćenim Zakonom o sukobu interesa, te pruža savjete o pitanjima tretmana određene imovine ili interesa. Ured također, na zahtjev premijera, vodi istrage ili daje komentare o konkretnim pitanjima, kada se ona jave.

kolege ili podređene službenike da svoj posao obavljaju djelimično, u nastojanju da izvrše utjecaj na njihov rad, ili da osiguraju korist za sebe.

- Ponovno zapošljavanje ili ponovni angažman javnog zvaničnika koji je otišao u penziju ili je otpušten. Ta situacija može obuhvatiti sljedeće:
 - (a) Visoko pozicionirani javni zvaničnik, koji je primio veliki iznos otpremnine, a koji ponovno ulazi u javni sektor, na drugu poziciju na kojoj nema izvršne ovlasti, i zadržava otpremninu;
 - (b) Javni zvaničnik, koji je napustio zaposlenje u javnom sektoru, znajući da će biti ponovno angažiran kao konsultant ili izvođač radova za obavljanje istih poslova, uz veći iznos naknade. (c) Javni zvaničnik, koji je odlučio preći u privatni sektor i nadmetati se s ostalim poduzećima za ugovore svog nekadašnjeg poslodavca, nakon što je dogovorio otpremninu.

Mjere, kojima se propisuju uvjeti za zaposlenje nakon službe u javnom sektoru, mogle bi osigurati da nosioci javnih funkcija ne podliježu iskušenju da iskoriste svoje veze u institucijama vlasti nakon napuštanja službe.

Uz odredbe kodeksa ponašanja (Poglavlje 5.), potrebno je razmotriti i sljedeće tri mogućnosti:

- Svaka agencija vlade može izraditi vlastite politike rada, koje se odnose na zaposlenje nakon što je zvaničnik napustio javni sektor. Tim politikama rada treba obuhvatiti stepen rizika po vladu, nastao kao posljedica zaposlenja nekadašnjeg javnog zvaničnika u privatnom sektoru, kao i mogući utjecaj tih politika na karijeru službenika javnog sektora u budućnosti, pri čemu posebno treba razmotriti mogućnosti budućeg zaposlenja visoko kvalificiranih stručnjaka koji imaju mogućnost zaposlenja u veoma ograničenom broju oblasti.
- Ugovorima o zaposlenju moguće je propisati konkretna ograničenja.
- Donošenje zakona – nekoliko država opredijelilo se za ovu mogućnost, ali tu treba istaći potrebu da zakonima budu pažljivo propisana samo najnužnija ograničenja.

Prilikom donošenja ovih mjera treba uzeti u obzir specifičnosti svake države. Naprimjer, u državama u kojima se dešava da značajan broj visoko pozicioniranih zvaničnika u državnoj službi bude zamijenjen nakon izbora, potrebno je donijeti strožije odredbe, nego u državama gdje takve pozicije imaju trajniji karakter.

⁷ <http://ciec-ccie.gc.ca/Default.aspx?pid=1&lang=en>

U SAD, kao što je to slučaj i sa mnogim drugim državama, posebna pažnja posvećuje se direktorima agencija vlade. Njihovo imenovanje vrši predsjednik, u skladu s odredbama Oblasti 8, člana 207. Zakonika SAD⁸, u kojima su ti zvaničnici opisani kao 'veoma visoko pozicionirano osoblje'. Ovaj sistem je višeslojan. Postoje određena ograničenja kojima podliježe svaki službenik vlade, koja postaju sve rigoroznija, što je viša pozicija konkretnog zvaničnika.

Prema odredbama navedenog Zakonika, veoma visoko pozicionirano osoblje dužno je pridržavati se sljedećih ograničenja:

- Doživotna zabrana (koja se odnosi na sve nosioce izvršnih funkcija) zastupanja bilo koje organizacije u pitanju na kojem je zvaničnik direktno radio u prošlosti, u svojstvu nosioca izvršne funkcije;
- Dvogodišnja zabrana rada na pitanjima na kojima zvaničnik nije radio direktno, ali nad kojima je imao direktnu odgovornost;
- Jednogodišnja zabrana predstavljanja bilo koje organizacije bilo kojem aktuelnom predstavniku izvršne vlasti;
- Jednogodišnja zabrana zastupanja stranog tijela „pred bilo kojim ministarstvom ili agencijom Sjedinjenih Američkih Država“, kao i zabrana pružanja pomoći ili savjetodavnih usluga stranom tijelu.

U cilju prevencije, kandidati za visoke funkcije u izvršnoj vlasti dužni su predati nacrt izvještaja o imovinskom stanju, čiji pregled vrši Bijela kuća, agencija u kojoj se kandidat prijavio na konkurs za zaposlenje i Ured za etiku pri Vladi SAD-a. Na osnovu predočenih informacija, pristupa se izradi tzv. 'ugovora o etičkom ponašanju', kojim se preciziraju koraci koje kandidat mora napraviti prije stupanja na dužnost, kako bi se osiguralo da ne postoji sukob interesa. Ured za etiku pri Vladi SAD-a vodi računa o provedbi Ugovora o etičkom ponašanju u okviru od 90 dana od stupanja na dužnost.⁹ Ured također savjetuje zaposlenike u izvršnoj vlasti o tome kako poštivati odredbe Kodeksa i različita ograničenja koja propisuje.

8 Zakonik SAD, Izdanje od 2012. godine, Oblast 18 "Krivična djela i krivični postupak", I Dio "Krivična djela", Poglavlje 11. "Podmičivanje, javne nabavke i sukob interesa", član 207. "Ograničenja za bivše službenike, zaposlenike i izabrane zvaničnike izvršne i zakonodavne vlasti".

9 Konferencija država članica UNCAC-a, Sukob interesa, prijavljivanje korupcije i izjašnjenje o imovinskom stanju, posebno u kontekstu odredaba članova 7. do 9. Konvencije, CAC/COSP/WG.4/2012/3, str. 9, www.unodc.org/unodc/en/corruption/WG-Prevention/conflict-of-interest.html Velika Britanija, Kabinet, Zakon o radu ministarstava, 2010., Poglavlje 7.25, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/61402/ministerial-code-may-2010.pdf

I u Kanadi i u Velikoj Britaniji, zapošljavanje bivših ministara Vlade propisano je internim aktom, a ne pisanim zakonom. U Velikoj Britaniji, Poglavljem 7. Zakona o ministarstvima (pod nazivom: privatni interesi ministara), propisuje se zapošljavanje nakon napuštanja državne službe¹⁰ na sljedeći način: nakon napuštanja državne službe, ministrima je zabranjeno učestvovati u lobiranju u trajanju od dvije godine. Osim toga, oni su dužni zatražiti, i u praksi provesti savjet Nezavisne savjetodavne komisije za zapošljavanje u privatnom sektoru, o eventualnom zaposlenju za koje su zainteresirani u periodu od dvije godine od napuštanja službe. U Kanadi je propisana zabrana u trajanju od dvije godine, izuzev ukoliko premijer ne napravi izuzetak. U Velikoj Britaniji, bivši ministri podliježu određenoj zabrani ukoliko im je, nakon što su zatražili mišljenje Savjetodavne komisije, preporučeno da odgode zaposlenje u privatnom sektoru.

Najbolja praksa nalaže sljedeće:

- Najbolje je da uvjeti zaposlenja, nakon istupanja iz državne službe, budu propisani Zakonom o radu ministarstava;
- Stalno savjetodavno tijelo trebalo bi pomoći ministrima u provedbi smjernica kojima se propisuju uvjeti budućeg zaposlenja. Uobičajeno je da je ovo tijelo propisano internim aktima o etičkom ponašanju u zakonodavnim i izvršnim organima vlasti, te da se bavi i drugim pitanjima, osim pitanja zaposlenja nakon istupanja iz državne službe.¹¹

Treba istaći da ograničenja o zaposlenju nakon istupanja iz državne službe moraju biti srazmjerna riziku. Radi ilustracije, navodimo primjer proporcionalnog ograničenja sadržanog u hrvatskom Zakonu o sprečavanju sukoba interesa (Polje 6.4), donesenom 2011. godine, kojim se propisuje sljedeće:

„Dužnosnik, u roku od jedne godine nakon prestanka dužnosti, ne smije prihvatiti imenovanje ili izbor, ili sklopiti ugovor kojim stupa u radni odnos kod pravne osobe koja je, za vrijeme obnašanja mandata dužnosnika, bila u poslovnom odnosu, ili kad u trenutku imenovanja, izbora ili sklapanja ugovora iz svih okolnosti konkretnog slučaja jasno proizlazi da namjerava stupiti u poslovni odnos s tijelom u kojem je obnašao dužnost.“

10 Velika Britanija, Kabinet, Zakon o radu ministarstava, 2010., Poglavlje 7.25, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/61402/ministerial-code-may-2010.pdf

11 Parlamentarna biblioteka Australije, Zapošljavanje bivših ministara nakon napuštanja državne službe, Istraživanje. 40(2002.), <https://www.aph.gov.au/binaries/library/pubs/rn/2001-02/02rn40.pdf>

6.4 Mjere za rješavanje sukoba interesa i izjave o imovinskom stanju

6.4.1 Pregled pravnih pristupa¹²

Cilj svake politike ili propisa o sukobu interesa je, prije svega, osigurati da su sve odluke nosilaca javnih funkcija i institucija koje oni zastupaju donesene u interesu građana, a ne iz razloga lične prirode. Osim toga, sveobuhvatna politika o sukobu interesa i prijavi imovinskog stanja pomoći će u jačanju integriteta i odgovornosti, kao i umanjiti rizik korupcije.

Donošenje mjera i sistema za prijavu imovinskog stanja javnih zvaničnika i njihovih prihoda utemeljeno je i u međunarodnim instrumentima, kao što su Konvencija UN-a protiv korupcije (UNCAC) i smjernice OECD-a za rješavanje sukoba interesa u državnoj službi. Propisi o sukobu interesa i prijavi imovinskog stanja tijesno su povezani. To je ilustrirano i odredbama člana 8.(5) UNCAC-a, kojim je propisano da će "svaka država članica nastojati [...] donijeti mjere i uvesti sisteme kojima se od javnih zvaničnika traži da nadležnim organima prijave sve svoje vanjske aktivnosti, zaposlenje, investicije, imovinu i dragocjene poklone ili beneficije, iz kojih može proisteci sukob interesa u pogledu njihovog obavljanja dužnosti u svojstvu nosilaca javnih funkcija."¹³

Širom teritorija država članica OSCE-a uočavaju se različiti pravni pristupi **sukobu interesa** i prijavi imovinskog stanja. Neke od država članica OSCE-a donosile su propise o sukobu interesa javnih zvaničnika, dok su se druge države opredijelile da se sukobom interesa bave u domenu ličnih obaveza. Što se tiče prve grupe, u Francuskoj su zakonodavci ugradili odredbe o sukobu interesa u nekoliko različitih zakona, poput Krivičnog zakona, Zakona o radu javnih zvaničnika, Zakona o sprečavanju korupcije ili Izbornog zakona. U Ruskoj Federaciji primijenjen je višeslojan pristup, pa se standardi borbe protiv korupcije javnih zvaničnika primjenjuju na četiri nivoa vertikalno integriranog sistema, i to

kroz odredbe Federalnog zakona o borbi protiv korupcije, kojim se propisuju opće obaveze i ograničenja; odredbe Predsjedničkog dekreta o općim principima ponašanja državnih službenika; Model kodeksa etičkog ponašanja zvaničnika državnih i općinskih agencija i pojedinačne interne akte o etičkom ponašanju, koje donosi svako tijelo ponaosob.¹⁴

Kanada je, s druge strane, usvojila samostalan Zakon o sukobu interesa javnih zvaničnika (Zakon o sukobu interesa, usvojen 2006. godine), uz postojanje ostalih relevantnih odredaba nacionalnih i institucionalnih kodeksa ponašanja. U Velikoj Britaniji i SAD-u, sukob interesa reguliran je na nivou kodeksa ponašanja, koji se posebno odnose na izabrane javne zvaničnike i nosioce izvršnih funkcija. Ugovori o zapošljavanju u javnom sektoru u ove dvije države, također sadrže odredbe o sukobu interesa.

Slični zakonodavni trendovi mogu se uočiti i u oblasti **prijavlivanja imovinskog stanja**. Neke države integrirale su odredbe o prijavi imovinskog stanja u druge zakone opće prirode, poput Zakona o državnoj službi ili Zakona o upravnom postupku. Takva praksa zabilježena je u Bjelorusiji (obaveza redovnog podnošenja obrazaca izjave o imovinskom stanju propisana je odredbama Zakona), kao i u Njemačkoj i Švedskoj (obaveza obavještanja nadređenog o vanjskom zaposlenju ili privatnom interesu, bez obzira na redovno izvršavanje obaveze dostavljanja izjava o imovinskom stanju). Ostale države obuhvatile su obavezu izjašnjavanja o imovinskom stanju odredbama kodeksa ponašanja, kao što je to slučaj u Norveškoj i Danskoj. Postoji i pristup zasnovan na praksi obuhvatanja obaveza izjašnjavanja o imovinskom stanju odredbama zakona o borbi protiv korupcije. Takav pristup uočen je u Azerbejdžanu, Estoniji, Kazahstanu, Latviji, Litvaniji, Crnoj Gori, Srbiji i Tadžikistanu. Ostale države donijele su samostalne zakone o prijavi imovinskog stanja koji se primjenjuju na sve zvaničnike, ili samo na određene kategorije zvaničnika (takva praksa postoji u Albaniji). OECD preporučuje uvođenje specijaliziranih propisa o evidentiranju imovinskog stanja različitih kategorija javnih zvaničnika (izabrani zvaničnici, visoko pozicionirani nosioci izvršnih funkcija, državni službenici, itd.), kako bi se odredbe tih propisa mogle prilagoditi dužnostima

¹² Ovo Poglavlje temelji se na dokumentu OSCE-a, pod nazivom: *Strateški pristupi sprečavanju korupcije u regiji OSCE-a, Pregledni izvještaji provedbi obaveza prema OSCE-u, 2012.*, EEF.GAL/20/12, str. 42.-44.

¹³ Osim toga, član 7.(4) UNCAC-a propisuje sljedeće: „Svaka država članica će, u skladu s osnovnim načelima svog unutrašnjeg zakonodavstva, nastojati da usvoji, održi i jača sisteme kojima se povećava transparentnost i sprečava sukob interesa.“

¹⁴ Konferencija država članica UNCAC-a, *Sukob interesa, prijavljivanje korupcije i izjašnjavanje o imovinskom stanju, posebno u kontekstu odredaba članova 7. do 9. Konvencije, CAC/COSP/WG.4/2012/3*, str. 6.

Polje 6.4 Hrvatska: Obavještanje o imovinskom stanju dužnosnika u okviru Zakona o sprečavanju sukoba interesa iz 2011. godine

Ovim Zakonom se uspostavlja sljedeći okvir:

- Dužnosnici su obvezni, u roku od 30 dana od dana stupanja na dužnost, kao i 30 dana po prestanku obnašanja javne dužnosti, podnijeti izvješće Povjerenstvu s podacima o svojoj imovini, te imovini svoga bračnog druga i malodobne djece.
- Dužnosnici, koji su na izborima ponovno izabrani, također su obvezni podnijeti izvješće o svojoj imovini.
- Rukovodeći državni službenici pod no se izvješć a o imovinsko m stanju Povjerenstvu u roku od 30 dana o d dana ime novanj a, te svake četvrte godine za vrijeme trajanja službe. Ako je tijekom trajanja službe došlo do bitne promjene stanja glede imovinskog stanja, dužni su o tome podnijeti izvješće Povjerenstvu, istekom godine u kojoj je promjena nastupila.
- Sastavni dio izvješća o imovinskom stanju dužnosnika čini i izjava dužnosnika kojom dopušta Povjerenstvu pristup podacima o svim računima kod domaćih i stranih bankarskih i drugih finansijskih institucija koji su zaštićeni bankarskom tajnom.
- U izvješće o imovinskom stanju dužnosnika, dužnosnici obvezno unose podatke o načinu stjecanja imovine i izvorima sredstava kojima je kupljena pokretna i nepokretna imovina koju je dužnosnik dužan prijaviti.
- Dionice iznad zakonom utvrđenog iznosa moraju biti prenesene na drugu osobu (povjerenika), a Povjerenstvo mora o tome biti obaviješteno. Pored toga, nakon izbora ili imenovanja na javnu dužnost, dužnosnik je dužan urediti svoje aktivnosti u svezi sa prethodnim poslovnim transakcijama kako bi se uklonio potencijalni, ili spriječio predvidivi sukob interesa.

Podaci o imovini dužnosnika obuhvaćaju podatke o:

- Naslijeđenoj imovini i o stečenoj imovini;
- Informacije o svim nekretninama stečenim raznim transakcijama, sukladno sudskim odlukama i te na drugi način stečenim nekretninama od drugih osoba;

- Informacije o pokretninama veće vrijednosti, kao što su vozila, plovila, umjetnine, nakit pojedinačne vrijednosti veće od 30.000 kuna (ekvivalentno iznosu od oko 4.000 eura), osim predmeta kućanstva i odjevnih predmeta;
- Poslovnim udjelima i dionicama u trgovačkim društvima;
- Novčanoy štednji ako ona premašuje jednogodišnji iznos neto prihoda dužnosnika;
- Dugovima, preuzetim jamstvima i ostalim obvezama;
- Dohotku od nesamostalnog rada, dohotku od samostalne djelatnosti, dohotku od imovine i imovinskih prava, dohotku od kapitala, dohotku od osiguranja i drugom dohotku i primicima koji se ne smatraju dohotkom i primicima na koje se ne plaća porez na dohodak.

Sve informacije u svezi s imovinom dužnosnika (naslijeđenom i stečenom), te imovinom bračnog druga i malodobne djece su javne i objavljuje ih Povjerenstvo na svojim internetskim stranicama. Međutim, osobni podaci dužnosnika, bračnog druga i malodobne djece se ne objavljuju.

Važno je istaći da se ovaj Zakon Hrvatske također bavi darovima i propisuje sljedeće:

- Dužnosnik smije zadržati samo dar simbolične vrijednosti (ekvivalentno iznosu od oko 65 eura).
- Dužnosnik ne smije primiti dar kada je on u novcu, bez obzira na iznos, te vrijednosnicu i dragocjenu kovinu.
- Ne smatraju se darovima uobičajeni darovi između članova obitelji, rodbine i prijatelja, te državna i međunarodna priznanja, odličja i nagrade.
- Darovi protokolarne naravi, koji prelaze iznos simbolične vrijednosti, te ostali darovi koje dužnosnik ne zadrži kada na to ima pravo, vlasništvo su države.

Izvor: Republika Hrvatska, *Zakon o sprečavanju sukoba interesa (2011.)*, dostupan na http://publicofficialsfinancialdisclosure.worldbank.org/sites/fdl/files/assets/law-library-files/Croatia_Law%20on%20prevention%20of%20Conflict%20of%20Interest_2011_en.pdf

i ovlastima tih zvaničnika.¹⁵ Takvi namjenski propisi doneseni su za zastupnike u parlamentu, kao što je to slučaj u Velikoy Britaniji, Njemačkoj i Španiji. Postoje i države koje su uvele posebne procedure prijave imovinskog stanja za ministre u vladi (Velika Britanija).

6.4.2 Izjava o interesima, imovinskom stanju i poklonima¹⁶

Uopćeno govoreći, sveobuhvatni **propisi o sukobu interesa se protežu na izjavu o interesima i imovinskom stanju, kao i o poklonima.**

Obično se u izjavama o imovinskom stanju traže informacije o (i) dohotku, (ii) imovini (na primjer nekretnine, investicije, dionice), (iii) poklonima, (iv) materijalnim i nematerijalnim interesima (kao

¹⁵ OECD, *Prijava imovinskog stanja javnih zvaničnika: Sredstvo za sprečavanje korupcije*, 2011., OECD Publishing, str. 1

¹⁶ Ovaj odjeljak se oslanja, između ostalog, na Polaine, M., *Vodič za UN-ovu Konvenciju protiv korupcije (UNCAC)*, Londonski centar za praksu međunarodnog prava, Antikorupcijski forum. Dostupno na <http://www.iclp.org/wp-content/uploads/2015/02/Guide-to-the-UN-Convention-Against-Corruption-Martin-Polaine.pdf>

što su direktorske funkcije), (v) supružnicima, rođacima i drugim osobama koje imaju veze sa njima. U nekim državama, izjave također uključuju informacije o troškovima, kada oni prekorače određeni iznos.

Uopćeno govoreći, sveobuhvatni **propisi o sukobu interesa se protežu na izjavu o interesima i imovinskom stanju, kao i o poklonima.**

Obično se u izjavama o imovinskom stanju traže informacije o (i) dohotku, (ii) imovini (na primjer nekretnine, investicije, dionice), (iii) poklonima, (iv) materijalnim i nematerijalnim interesima (kao što su direktorske funkcije), (v) supružnicima,

Obim u kome izjave o imovinskom stanju bivaju dostupne javnosti uopćeno zavisi od prirode izjave. Tamo gdje su izjave ograničenog obima u smislu informacija i osoba na koje se odnose, *potpuno objelodanjivanje informacija javnosti* je vjerovatnije. Nasuprot tome, u SAD-u, gdje se izjava o imovinskom stanju sastoji od brojnih detaljnih podataka, postoji tendencija *ograničenog objelodanjivanja informacija javnosti*, tj. samo neke informacije podnesene u izjavama podliježu objelodanjivanju. Pored pružanja pomoći da se identificira mogući sukob interesa, izjave o imovinskom stanju također služe kao sredstvo sprečavanja korupcije, pošto one mogu pomoći u identifikaciji nezakonitog bogaćenja javnih zvaničnika. Prilikom odlučivanja o tome u kojoj mjeri javnost treba da ima pristup izjavama, osiguravanje veće transparentnosti treba da bude dominantan kriterij.

Važno je da javni zvaničnik zna od samog početka šta se traži u vezi s identifikacijom i prijavljivanjem situacija koje predstavljaju sukob interesa. U skladu sa tim, proces treba početi time što zvaničnik podnosi početnu prijavu/izjavu, uz poduzimanje koraka u svrhu detaljnih smjernica zvaničniku, kako bi mu se pomoglo da ispuni tu obavezu. Ta obaveza treba da važi dokle god zvaničnik obavlja tu funkciju, sve do samog kraja mandata te osobe.

Izjave također trebaju uključivati poklone. Pored toga, treba uvesti izričitu zabranu kojom se sprečava prihvatanje poklona iznad razumnog praga vrijednosti. Propisi trebaju također obuhvatiti okolnosti u kojima bi odbijanje poklona bilo nemoguće ili bi se smatralo uvredom, naprimjer da se poklon prebaci u nadležnost države, proda, itd.

Prilikom osmišljavanja sistema objelodanjivanja imovine i dohotka, treba postaviti i odgovoriti na sljedeća pitanja u svakoj državi:

- Koja je svrha sistema objelodanjivanja?
- Ko treba dati izjavu o imovinskom stanju? U slučaju karijernih državnih službenika, na kom nivou rukovođenja treba postojati zahtjev da se osoba podvrgne procesu objelodanjivanja? Treba li test biti rukovodna funkcija i/ili osjetljiva funkcija?
- Koliko široko se zahtjevi za objelodanjivanje trebaju odnositi na članove porodice zvaničnika?
- Ko šta treba objelodaniti?
- Kome treba dati izjavu o imovinskom stanju?
- Kako će informacije biti verificirane i koje će biti sankcije za pogrešne informacije ili za nedavanje izjave o imovinskom stanju?
- Kakav pristup trebaju imati mediji i javnost tim izjavama?

Pored toga, zahtjevi koji se odnose na izjave će samo onda biti djelotvorni ako su podržani drugim mjerama, uključujući postojanje neophodnog okvira nadzora i sankcija, kako bi se osiguralo njihovo poštivanje – što je tema odjeljaka 6.4.3 - 6.4.4.

6.4.3 Mehanizmi praćenja podnesenih izjava

U državama članicama OSCE-a, nadzorne institucije se razlikuju po obliku, uz postojanje unutrašnjih i vanjskih institucionalnih struktura za kontrolu sistema objelodanjivanja imovine i sukoba interesa, što uglavnom zavisi od pravne strukture i tradicije država. U vezi sa **unutrašnjim mehanizmima praćenja**, neke države traže od javnih zvaničnika da svom nadređenom prijave svoje javne i plaćene aktivnosti vršene izvan okvira službene dužnosti (to je slučaj u Njemačkoj, Švedskoj, Švicarskoj, kao i u Norveškoj). Pored toga, zakonodavna tijela imaju tendenciju da koriste unutrašnje mehanizme u svrhu nadzora izjava o imovinskom stanju zastupnika ili osoblja parlamenta (Njemačka, Irska, Španija i Velika Britanija).

Također se koriste i **vanjski mehanizmi praćenja**. U nekim državama članicama OSCE-a, specijalizirano tijelo za borbu protiv korupcije je nadležno za nadzor izjava o imovinskom stanju (Albanija, Crna Gora, Rumunija, Srbija i Slovenija) pošto se u tim državama objelodanjivanje imovinskog stanja prvenstveno smatra sredstvom sprečavanja korupcije. U nekim drugim državama

članicama OSCE-a, poreskim organima je povjeren zadatak kontroliranja i obrade izvjava o imovinskom stanju (Bjelorusija i Kazahstan). Također, postoji mogućnost da organi državne službe (Gruzija i Kirgistan) i li parlamenta (Estonija) nadziru sisteme objelodanjivanja imovinskog stanja. U drugim državama, državni ured za reviziju je nadležan za nadzor izvjava (Bugarska). Konačno, neke države članice OSCE-a su dodijelile tu odgovornost pravosudnim tijelima (Danska i Portugal) ili tijelima koja prvenstveno čini pravosudno osoblje (Francuska)¹⁷ ili etičkim komisijama (Armenija).

6.4.4 Disciplinske i krivične sankcije

Konačno, kao i kod većine mjera opisanih u ovom Poglavlju, mogu se izreći sankcije u svrhu poštivanja sistema prijave imovinskog stanja. U većini slučajeva, sankcije su administrativne ili disciplinske prirode. Obim pravnih sankcija protiv izabranih zvaničnika je nešto ograničeniji, čime zahtjev za transparentnost izvjava o imovinskom stanju izabranih zvaničnika postaje još relevantniji.

Krivične sankcije mogu biti razmotrene kod ozbiljnog kršenja odredaba objelodanjivanja, naprimjer, obimnog prikrivanja imovine. Pravni okvir države će odrediti da li drugi aspekti izvjava, kao što su odredbe o poklonima, podliježu razmatranju putem disciplinskih postupaka ili krivičnih sudova.

Prilikom određivanja sankcija, treba razmisliti o stvarnoj svrsi zahtjeva za davanje izvjava o imovinskom stanju. Za većinu država, potreba da se da izvjava služi ne samo tome da se izradi javni registar interesa javnih zvaničnika, nego da se usadi povjerenje javnosti u rad organa vlasti, i na državnom i na lokalnom nivou, kao i da budu identificirani oni koji su korumpirani ili potencijalno korumpirani.

Primjer mogućeg obima sankcija je sadržan u Zakonu Hrvatske, spomenutom u Polju 6.4. Tamo navedene kazne uključuju sljedeće:

- Opomenu;
- Obustavu isplate dijela neto plate;
- Javno objavljivanje odluke Povjerenstva;

- Prijedlog za razrješenje imenovanog dužnosnika od javne dužnosti; i,
- Poziv za podnošenje ostavke na obavljanje javnih dužnosti.

Iako su možda neke države uvele zahtjev za davanje izvjava o imovinskom stanju, istraživanje/monitoring onoga što je navedeno u izvjava odvija se slabo ili nikako. Često je bolje da se traži od ograničenog broja javnih zvaničnika na ključnim funkcijama da daju detaljne izvjava o finansijskim interesima, i da se te izvjava primjereno i pažljivo ispituju, nego da se taj zahtjev odnosi na sve javne zvaničnike u okolnostima u kojima svi znaju da će biti preveliki broj izvjava za bilo kakvu djelotvornu analizu.

6.5 Zaključci

Propisima o sukobu interesa treba pokušati – u razumnim okvirima – spriječiti nastajanje situacije sukoba interesa za javne zvaničnike, putem zabrane određenih aktivnosti. Međutim, svi zvaničnici će se vjerovatno suočiti sa sukobom interesa u nekom trenutku, a glavna svrha tog propisa je zbog toga da se pozabavi takvim situacijama, putem odgovarajuće kombinacije proaktivne svijesti zvaničnika, zajedno s obavezama da se prijave sukobi interesa i da ih se riješi. Sve više se sistemi redovnih prijava interesa i imovine također smatraju važnim sredstvom sprečavanja i detektiranja sukoba interesa. Ključni ciljevi trebaju biti: odgovarajuće prilagođavanje propisa različitim kategorijama zvaničnika, maksimalna transparentnost (iako, što su zvaničnici nižeg ranga ili manjih ovlasti, tim više pravo na privatnost može predstavljati protutežu) i pružanje smjernica, obuke i pomoći zvaničnicima, kako bi oni ispoštovali odredbe propisa.

¹⁷ U kontekstu vanjskih mehanizama praćenja, važno je naglasiti dva elementa: (i) u državama u kojima se izvjava obrađuju na državnom nivou, nadležne institucije trebaju uživati zaštitu od političkog ili drugog neprimjerenog utjecaja; (ii) u državama u kojima je nedavno uspostavljen sistem objelodanjivanja imovinskog stanja, može predstavljati prednost da se uspostavi nezavisno tijelo za praćenje, koje onda može podijeliti svoja iskustva sa drugim javnim institucijama.

Odabrana literatura

1. Vijeće Evrope, 2000., *Recommendation (2000)10 of the Committee of Ministers to Member States on codes of conduct for public officials* [pdf]. (*Preporuka (2000)10 Komiteta ministara državama članicama o kodeksu ponašanja javnih zvaničnika*). Dostupno na: [https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Rec\(2000\)10_EN.pdf](https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Rec(2000)10_EN.pdf)
2. Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD), *Managing Conflict of Interest in the Public Service, OECD Guidelines and Country Experiences*, 2003., [pdf]. (*Upravljanje sukobom interesa u državnoj službi, OECD-ove smjernice i iskustva država*). Dostupno na: <http://www.oecd.org/gov/ethics/48994419.pdf>
3. Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD), *Asset Declarations for Public Officials: A Tool to Prevent Corruption*, OECD Publishing, 2011. [pdf]. (*Izjave o imovinskom stanju javnih zvaničnika: sredstvo sprečavanja korupcije*, OECD-ova publikacija). Dostupno na: <http://www.oecd.org/corruption/anti-bribery/47489446.pdf>
4. Organizacija za sigurnost i saradnju u Evropi (OSCE), *Best Practices in Combating Corruption*, Chapter 3“ Conflict of Interest and Monitoring Financial Assets”, 2004: [pdf]. (*Najbolji primjeri iz prakse u borbi protiv korupcije*, Poglavlje 3.: „Sukob interesa i monitoring finansijske imovine“). Dostupno na: <http://www.osce.org/eea/13738?download=true>
5. Organizacija za sigurnost i saradnju u Evropi (OSCE), *Strategic Approach to Corruption Prevention in the OSCE Region, Review Report on the Implementation of OSCE Commitments*, 2012. [pdf]. (*Pristupi sprečavanju korupcije u državama članicama OSCE-a. Izvještaj o provedbi obaveza država članica OSCE-a*). Dostupno na: <http://www.osce.org/eea/93468?download=true>
6. Ujedinjeni narodi, Konferencija država potpisnica Konvencije Ujedinjenih naroda protiv korupcije, 2012., Napomena Sekretarijata, *Conflict of interest, reporting acts of corruption and asset declarations, particularly in the context of articles 7-9 of the Convention*, 2012. [website]. (*Sukob interesa, prijavljivanje djela korupcije i izjave o imovinskom stanju, naročito u kontekstu članova 7. - 9. Konvencije*). Dostupno na: <http://www.unodc.org/unodc/en/corruption/WG-Prevention/conflict-of-interest.html>
7. Polaine, M., *Guide to the UN Convention Against Corruption (UNCAC)*, London Centre of International Law Practice, Anti-corruption Forum, 2015. (*Vodič za UN-ovu Konvenciju protiv korupcije (UNCAC)*, Londonski centar za praksu međunarodnog prava, Antikorupcijski forum). Dostupno na: <http://www.lcilp.org/wp-content/uploads/2015/02/Guide-to-the-UN-Convention-Against-Corruption-Martin-Polaine.pdf>

POGLAVLJE 7

Upravljanje javnim finansijama

SADRŽAJ

7.1	Regionalne inicijative i međunarodni instrumenti	96
7.2	Pravni osnov	97
7.2.1	Pravni pristupi	97
7.2.2	Sadržaj i obim	97
7.3	Provedba i ostvarenje	99
7.4	Integritet u prikupljanju prihoda	99
7.4.1	Predložene komponente reforme okvira i tijela za prikupljanje javnih prihoda	101
7.4.2	Zabrana odbitka od poreza u slučaju mita	102
7.5	Zaključci	102
	Odabrana literatura	103
<i>Polje 7.1</i>	<i>Izgradnja integriteta u carinskoj službi</i>	<i>100</i>
<i>Tabela 7.1</i>	<i>Skup indikatora visokog učinka upravljanja javnim finansijama – pregled</i>	<i>98</i>

POGLAVLJE 7

Upravljanje javnim finansijama

Pravilno upravljanje finansijskim resursima predstavlja jedan od ključnih elemenata kada je u pitanju prevencija korupcije u javnom sektoru. Mnogi prošli i sadašnji programi i reforme javnog sektora su usmjerene na upravljanje javnom potrošnjom, na finansijsku odgovornost i budžetsku transparentnost. U prošloj deceniji se povećao interes za ovo pitanje, od strane mnogih regionalnih organizacija, međunarodnih donatora i finansijskih institucija, u kontekstu sprečavanja korupcije.

U ovom Poglavlju se govori o međunarodnim instrumentima, kao i o prevenciji, mjerama za provedbu i ostvarenje koje su na snazi u državama članicama OSCE-a, kako bi se osiguralo pravilno upravljanje javnim finansijama, bez ikakve zloupotrebe, pronevjere ili korupcije. Također se govori o važnosti djelotvornih i transparentnih sistema prikupljanja prihoda za funkcioniranje državne administracije i održavanje povjerenja javnosti u to kako vlasti upravljaju tim zajedničkim resursima.

7.1 Regionalne inicijative i međunarodni instrumenti

„Milenijski razvojni ciljevi“, pokret praćen agendom djelotvornosti finansijske pomoći, od početka 2000.-ih, doveo je do sve većeg međunarodnog interesiranja i inicijativa u vezi s upravljanjem javnim finansijama. Program javne potrošnje i finansijske odgovornosti (PEFA), osnovan 2001. godine, naprimjer, predstavlja partnerstvo između sedam državnih i međunarodnih donatora i međunarodnih finansijskih institucija,¹ koje ima za cilj da „ocijeni, u konkretnoj državi, stanje javne potrošnje, sisteme nabavke i finansijske odgovornosti i da izradi praktičan niz koraka u vezi s aktivnostima osposobljavanja.“²

1 Evropska komisija, Ministarstvo inozemnih poslova Francuske, Ministarstvo inozemnih poslova Norveške, Državni sekretarijat za ekonomske odnose Švicarske, Odjel za međunarodni razvoj Velike Britanije, Međunarodni monetarni fond i Svjetska banka.

2 Vidi: www.pefa.org/en/content/resources

Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD) je također aktivna u oblasti budžetiranja i javne potrošnje, kao i javnih finansija. Revizija budžetskih sistema država je, između ostalog, poduzeta u više od 30 država, uključujući države koje nisu članice OECD-a, kao što su Rusija (2008.), Moldavija (2010.), ili Crna Gora (2012.).³ Podrška unapređenju uprave i menadžmenta (SIGMA) – zajednička inicijativa Evropske unije (EU) i OECD-a – također se bavi upravljanjem javnom potrošnjom u određenom broju država koje (potencijalno) pristu paju EU, fokusirajući se na trezor i budžet, kao i na dodjelu sredstava.⁴

Pored toga, uspostavljen je niz bilateralnih programa koji imaju za cilj poboljšanje upravljanja javnim finansijama.

OSCE je također pokrenuo programe sa ciljem poboljšanja upravljanja javnim finansijama, naprimjer, putem promoviranja dobre uprave u ekonomiji, pouzdanog budžetiranja i upravljanja finansijama i reforme lokalne uprave. U svojoj Deklaraciji Ministarskog vijeća o dobroj upravi, usvojenoj u Dublinu 2012. godine, države članice OSCE-a su smatrale da „djelotvorno upravljanje javnim resursima od strane jakih i funkcionalnih institucija, profesionalne i djelotvorne državne službe, kao i pouzdani procesi budžetiranja i javnih nabavki predstavljaju glavne komponente dobre uprave.“ Također su prepoznale „važnost [...] pružanja čvrste finansijske osnove sistemima javne administracije [...]“.

Što se tiče međunarodnih instrumenata, poziv na transparentno i odgovorno upravljanje javnim finansijama predstavlja integralni dio instrumenata Vijeća Evrope i Ujedinjenih naroda. Rezolucija Vijeća Evrope (1997.) o Dvadeset vodećih principa borbe protiv korupcije naglašava takve principe, kao što su: transparentnost, revizija i odgovornost kao važne pretpostavke za prevenciju i detekciju korupcije. Vodeći principi,

3 Pregled svih revizija budžetskih sistema država možete naći na: www.oecd.org/gov/budgetingandpublicexpenditures/seniorbudgetofficialcountryreviewsofbudgetingsystems.htm

4 Vidi: <http://www.sigmaxweb.org/activityareas/#PEM>

br. 9, 11. i 12. su posebno relevantni u ovom kontekstu:

Princip br. 9 - osigurati da se prilikom organizacije, funkcioniranja i procesa donošenja odluka od strane državne uprave uzme u obzir potreba za borbom protiv korupcije, naročito osiguravajući onoliko transparentnosti koliko je u skladu sa potrebom da se postigne efikasnost;

Princip br. 11 - osigurati da se odgovarajuća procedura revizije primijeni na aktivnosti državne uprave i javnog sektora;

Princip br. 12 - podržati ulogu koju procedura revizije može odigrati u prevenciji i otkrivanju korupcije izvan javne uprave.

UNCAC također naglašava dobru upravu i sprečavanje korupcije. Član 9, stav (2) propisuje da svaka država potpisnica mora poduzeti odgovarajuće mjere, „da promovira transparentnost i odgovornost u upravljanju javnim finansijama“ putem mjera koje se odnose na procedure za usvajanje državnog budžeta; pravovremenog izvještavanja o javnim prihodima i rashodima; sistema računovodstvenih i revizijskih standarda i odgovarajućeg nadzora; i djelotvornih i efikasnih sistema upravljanja rizikom i unutrašnje kontrole.

7.2 Pravni osnov

7.2.1 Pravni pristupi

Ustavne odredbe omogućavaju učešće parlamenta u budžetskim pitanjima u mnogim državama članicama OSCE-a. Dalja proceduralna i institucionalna pitanja – stepen uključenosti parlamentarnih komisija u pripremu budžeta ili u nadzor od strane unutrašnjih ili vanjskih institucija – regulirana su konkretnim zakonima, kao što je LOLF (*Loi organique relative aux lois des finances*⁵) u Francuskoj; Zakon o upravljanju i kontroli javnih finansija Turske; ili Zakon o budžetu i računovodstvu (1921.),⁶ Zakon o kontroli budžeta



i zapljene imovine, Kongres SAD-a (1974.),⁷ između ostalog, u SAD-u.

7.2.2 Sadržaj i obim

Upravljanje javnim finansijama je kompleksno pitanje u kome ulogu igra niz faktora: nivo i struktura javne potrošnje, uključujući njeno finansiranje putem prihoda i/ili deficita; tekući fiskalni režim; postojeće budžetske procedure, uključujući kontrolne mehanizme; i na kraju, ali ne i najmanje važno, socijalna pitanja, naprimjer, socijalna (re)distribucija putem javne potrošnje, da spomenemo samo nekoliko komponenti. Koristan referentni materijal u tom smislu je Okvir za mjerenje učinka (PMF) upravljanja javnim finansijama (PFM) programa PEFA izrađen kao zajedničko sredstvo za monitoring sistema upravljanja javnim finansijama, uključujući (i) fiskalnu disciplinu, (ii) stratešku dodjelu resursa i (iii) efikasnu upotrebu resursa za vršenje usluga. Kao što je pokazano u Tabeli 7.1, PMF sadrži skup indikatora u vezi sa kredibilitetom, sveobuhvatnošću i transparentnošću budžeta, budžetskog ciklusa i donatorske prakse u vezi sa budžetskim pitanjima.⁸ U mnogim industrijaliziranim i srednje razvijenim državama, PMF je postao mjerilo za ocjenjivanje državnih sistema upravljanja javnim finansijama.⁹

U vezi sa trendovima zapaženim u regiji OSCE-a, mnoge države članice OSCE-a (naprimjer, Kanada, Danska, Francuska, Holandija, Švedska i Norveška) su uvele budžetiranje, zasnovano na politici djelovanja i učinku u posljednje dvije decenije. Politike djelovanja postaju konkretni programi i aktivnosti, sa definiranom dodjelom budžetskih sredstava i indikatorima učinka.

5 Francuska, Ustavni propis, br. 2001-692, od 1. augusta 2001. o budžetskim zakonima, prečišćeni tekst od 17. aprila 2009., dostupno na: <http://www.legifrance.gouv.fr/Traductions/en-English/Legifrance-translations>

6 Vidi: United States Code, Title 31, na stranici: www.law.cornell.edu/uscode/text/31

7 Dostupno na: www.gpo.gov/fdsys/pkg/GPO-RIDDICK-1992/pdf/GPO-RIDDICK-1992-34.pdf

8 Vidi: PEFA, *Upravljanje javnim finansijama, Okvir za mjerenje učinka*, revidirano u januaru 2011., str. 9., Dostupno na: http://www.pefa.org/sites/pefa.org/files/attachments/PMFEng-finalSZreprint04-12_1.pdf

9 Vidi: http://www.pefa.org/en/assessment_search

Tabela 7.1 Skup indikatora visokog učinka upravljanja javnim finansijama – pregled

A. ISHOD UPRAVLJANJA JAVNIM FINANSIJAMA: Vjerodostojnost budžeta	
PI-1	Ukupna potrošnja u poređenju s izvorno odobrenim budžetom
PI-2	Struktura potrošnje u poređenju s izvorno odobrenim budžetom
PI-3	Ukupni prihod u poređenju s izvorno odobrenim budžetom
PI-4	Zalihe i monitoring kašnjenja u plaćanju troškova
B. KLJUČNA MULTISEKTORSKA PITANJA: Sveobuhvatnost i transparentnost	
PI-5	Klasifikacija budžeta
PI-6	Sveobuhvatnost informacija uključenih u budžetsku dokumentaciju
PI-7	Obim neprijavljenog djelovanja vlasti
PI-8	Transparentnost međuvladinih fiskalnih odnosa
PI-9	Nadzor ukupnog fiskalnog rizika od drugih aktera u javnom sektoru
PI-10	Pristup javnosti ključnim fiskalnim informacijama
C. BUDŽETSKI CIKLUS	
C (i) Budžetiranje zasnovano na politici djelovanja	
PI-11	Urednost i učešće u godišnjem budžetskom procesu
PI-12	Višegodišnja perspektiva u fiskalnom planiranju, politici potrošnje i budžetiranju
C (ii) Predvidivost i kontrola izvršenja budžeta	
PI-13	Transparentnost obaveza i jamstava poreskih obveznika
PI-14	Djelotvornost mjera za registraciju poreskih obveznika i procjenu poreza
PI-15	Djelotvornost u prikupljanju poreza
PI-16	Predvidivost u dostupnosti sredstava za usmjeravanje u potrošnju
PI-17	Evidentiranje i upravljanje saldnom gotovine, dugovima i garancijama
PI-18	Djelotvornost kontrola isplate plata
PI-19	Konkurencija, ostvarena vrijednost za uloženi novac i kontrole u javnim nabavkama
PI-20	Djelotvornost unutrašnje kontrole u slučaju troškova koji se ne odnose na platu
PI-21	Djelotvornost interne revizije
C (iii) Računovodstvo, evidentiranje i izvještavanje	
PI-22	Pravovremenost i redovnost usklađivanja računa
PI-23	Dostupnost informacija o resursima koje su primili davaoci usluga
PI-24	Kvalitet i pravovremenost budžetskih izvještaja u toku godine
PI-25	Kvalitet i pravovremenost godišnjih finansijskih obračuna
C (iv) Vanjski nadzor i revizija	
PI-26	Obim, priroda i provedba preporuka vanjske revizije
PI-27	Zakonodavno razmatranje godišnjeg Zakona o budžetu
PI-28	Zakonodavno razmatranje izvještaja vanjskih revizora
D. DONATORSKA PRAKSA	
D-1	Predvidivost direktne budžetske podrške
D-2	Finansijske informacije donatora u svrhu budžetiranja i izvještavanja o projektnoj i programskoj pomoći
D-3	Proporcija pomoći kojom se upravlja putem državnih procedura

Izvor: „Okvir za mjerenje učinka“,revidirano u januaru 2011. godine.

Također, posvećuje se sve veća pažnja vjerodostojnosti budžeta, a države ulažu napore da usklade stvarnu ukupnu potrošnju u poređenju s izvorno odobrenim budžetom.

Nadzorna uloga koju imaju parlamentarna tijela predstavlja još jedno ključno pitanje. Zakonodavno tijelo može držati vladu finansijski odgovornom putem budžetskog nadzora – bilo da su u pitanju dodjele budžetskih sredstava ili mjerenje učinka. Na taj način, parlamenti mogu pomoći da se spriječi zloupotreba ili distorzija javnih sredstava i efikasne dodjele budžetskih sredstava.

Još jedan ključni element je *postojanje unutrašnjih i vanjskih institucija kontrole*. Pored odjela za unutrašnju kontrolu, računovodstvo i reviziju, reviziju odobrenog budžeta također trebaju vršiti nezavisna vanjska tijela. Taj vanjski monitoring finansijskih pitanja – koji obično vrše tzv. vrhovne revizorske institucije – ima osnovnu ulogu u sprečavanju zloupotreba.

Ključni element sprečavanja korupcije u upravljanju javnim finansijama je *transparentnost*. To važi, kako za pripremu državnog ili lokalnog budžeta, tako i za njegovo izvršenje i monitoring. U tom kontekstu, zanimljivo je spomenuti „Partnerstvo za otvorenu vlast“, koje ima za cilj poboljšanje transparentnosti, odgovaranja na potrebe građana, odgovornosti i djelotvornosti vlasti i povećanje učešća građana. Kako bi se to postiglo, Partnerstvo veoma naglašava sistematsko prikupljanje i objavljivanje podataka o vladinoj potrošnji i učinku za ključne javne usluge i aktivnosti.¹⁰

7.3 Provedba i ostvarenje

Postoji opći globalni trend da se dokumenti i podaci koji se tiču pripreme i izvršenja budžeta učine dostupnim javnosti.¹¹ To također važi za države članice OSCE-a. U skladu s ocjenom iz 2012. godine, koju je dala NVO „Open Budget Initiative“, četiri od šest država koje objavljuju „opsežne informacije“ o budžetskim pitanjima su države članice OSCE-a, tj. Francuska, Norveška, Švedska i Velika Britanija. Pored toga, po njihovom izvještaju, Bugarska, Hrvatska, Češka Republika, Njemačka, Portugal, Rusija, Slovačka, Slovenija, Španija i SAD objavljuju „značajan“

obim informacija (u poređenju sa samo šest država 2010.). Još 11 država su ostvarile rezultat od 41 do 60 (od ukupno 100 mogućih poena) pošto objavljuju „neke“ budžetske informacije.¹²

U vezi s *institucijama finansijske kontrole*, nadzor javne potrošnje putem vrhovne revizorske institucije se, uopćeno govoreći, pokazao kao jak element u 25 evropskih država koje je, 2011. godine, ocjenjivao Transparency International. Vrhovne revizorske institucije u Francuskoj, Njemačkoj, Italiji ili Poljskoj, da navedemo samo neke primjere, sve su dobile vrlo mnogo bodova. Globalni izvještaj o integritetu,¹³ koji je istraživao oko 30 država, uključujući 11 država članica OSCE-a, u 2011. godini, došao je do sličnih rezultata, dajući Njemačkoj, Irskoj, Bivšoj Jugoslovenskoj Republici Makedoniji i S A D - u ocjene ‘snažan’ i ‘veoma snažan’.



7.4 Integritet u prikupljanju prihoda

Javna administracija neke države može biti djelotvorna samo onda ako su prihodi (uključujući poreze, takse i carine) na odgovarajući način prikupljene. Prikupljanje prihoda mora, zbog toga, biti oslobođeno od korupcije u svim svojim oblicima, kao i od pronevjere.

Korupcija se može desiti u sistemima prikupljanja prihoda kada su zakoni teški za razumijevanje i kada mogu biti podložni različitim tumačenjima. Ona se također može desiti kada plaćanje poreza zahtijeva čest kontakt između poreskih obveznika i poreske uprave (naprimjer, poreski obveznik može

¹⁰ Deklaracija o otvorenoj vlasti, 2011. Dostupno na: <http://www.opengovpartnership.org/about/open-government-declaration>

¹¹ Vidi : Open Budget Initiative, *Istraživanje otvorenog budžeta 2012.*, str. 3. dostupno na: <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBI2012-Report-English.pdf>

¹² Ibid., str. 7.

¹³ Dostupno na: <http://www.right2info.org/resources/publications/publications/global-integrity-report-2011>

Polje 7.1 Izgradnja integriteta u carinskoj službi

Sve veća prekogranična trgovina i saobraćaj u globaliziranoj svjetskoj ekonomiji prisiljavaju vlade da izrade efikasnije procedure carina i upravljanja granicom. Imajući to na umu, OSCE i Ekonomska komisija za Evropu Ujedinjenih naroda (UNECE) su, 2012. godine, zajedno objavili *Priručnik sa najboljim iskustvima za obavljanje procedura na graničnim prelazima – s aspekta trgovine i prevoza*. Priručnik pruža smjernice i sredstva koja mogu biti korištena da usklade i pojednostave postojeće procedure, povećaju transparentnost i odgovornost propisa i poboljšaju međuaigencijsku saradnju.

Njime se prepoznaje da prisustvo korupcije u upravama za carinu i upravljanje granicom ozbiljno podriva ekonomsku i političku sigurnost države i umanjuje mogućnosti za ekonomski, društveni i ukupni društveni razvoj. U toj publikaciji je prepoznato da carinske službe u cijelom svijetu imaju ključnu ulogu u omogućavanju trgovine, prikupljanju prihoda, zaštiti zajednice i sigurnosti za ekonomski, društveni i ukupni društveni razvoj. U toj publikaciji je prepoznato da carinske službe u cijelom svijetu imaju ključnu ulogu u omogućavanju trgovine, prikupljanju prihoda, zaštiti zajednice i sigurnosti za ekonomski, društveni i ukupni društveni razvoj. U toj publikaciji je prepoznato da carinske službe u cijelom svijetu imaju ključnu ulogu u omogućavanju trgovine, prikupljanju prihoda, zaštiti zajednice i sigurnosti za ekonomski, društveni i ukupni društveni razvoj. U toj publikaciji je prepoznato da carinske službe u cijelom svijetu imaju ključnu ulogu u omogućavanju trgovine, prikupljanju prihoda, zaštiti zajednice i sigurnosti za ekonomski, društveni i ukupni društveni razvoj.

Priručnikom se daje pregled nekih od ključnih sredstava razvoja integriteta Svjetske carinske organizacije (WCO), kao što su *Revidirana deklaracija iz Arushe*, *Revidirani vodič za poboljšanje integriteta* i *Model kodeksa etičkih normi i ponašanja za carinske zvaničnike*. On također ističe određeni broj seminara za podizanje nivoa svijesti i osposobljavanje, koje su zajedno organizirali Ured koordinatora OSCE-ovih

ekonomskih i ekoloških aktivnosti (OCEEA) i WCO u Centralnoj Aziji tokom godina. Na takvim seminarima bi se tipično okupili visoki zvaničnici uprava za carinu i upravljanje granicom iz regije i ponudili platformu za razmjenu mišljenja o:

- Povezanosti između borbe protiv korupcije u carinskoj službi, državnog ekonomskog razvoja i investicione klime;
- Postojećim pravnim instrumentima i konvencijama o carini, povezanim sa borbom protiv korupcije i izazovima koji se odnose na njihovu ratifikaciju i provedbu;
- Provedbi pouzdanih politika i procedura upravljanja kadrovskim resursima kao ključnim elementom u njegovanju višeg nivoa ličnog i profesionalnog integriteta, time također pomažući u borbe protiv korupcije u carinskoj službi;
- Potrebi intenziviranja i jačanja saradnje, konsultacija i razmjene informacija sa zainteresiranim akterima iz privatnog sektora, uključujući zajedničku identifikaciju oblasti u kojima se javljaju slabosti;
- Potencijalu za pokretanje zajedničkih inicijativa carine/privatnog sektora za borbu protiv korupcije;
- Upotrebi tehnologije, uključujući ograničavanje mogućnosti za neprimjereno korištenje službenih diskrecijskih ovlasti;
- Mogućnostima za veću integraciju carinskog rada sa drugim agencijama za upravljanje granicom, radi pružanja istinski objedinjenih sposobnosti;
- Izradi i provedbi strategija i reformi carinskog sektora, radi djelotvornije borbe protiv korupcije.

Izvor: OSCE/OCEEA, 2015. godine.

pokušati podmititi poreznika kako bi ga oslobodio poreza ili zanemario kršenje zakona otkriveno u procesu poreske inspekcije). Vjerovatnije je da će se takva kršenja zakona dogoditi u administraciji kojom se slabije upravlja, gdje se takva djela zvaničnika ignoriraju ili teško otkrivaju, a kada budu otkrivena, postupa se blago. Nedjelotvorna administracija poreskog i regulatornog sistema i korupcijska praksa uskraćuju državi vrijedan poreski prihod. To također može voditi povećanju nezvanične ili sive ekonomije, pošto poduzetnici traže način da izbjegnju oporezivanje.

U mnogim državama, carina je oblast koja je naročito podložna korupciji. Svjetska carinska organizacija¹⁴ (WCO) je otkrila da se korupcija najčešće dešava tamo gdje organizacijska kultura i norme ponašanja ne ohrabruju snažnoprofesionalizam, integritet i nekorupcijsko ponašanje podržano jakim kaznama za prekršioce

zakona. Drugi faktori također imaju ulogu, kao što su niske plate carinskih zvaničnika, diskrecijsko pravo carinskih zvaničnika u vezi sa pružanjem roba ili usluga, i duge i naporne procedure koje ohrabruju klijente da 'idu preko reda' tako što će platiti mito, kako bi njihova roba brže prošla carinu.

Korumpirani carinski zvaničnici mogu utjecati na ekonomski razvoj, investicijsku klimu i stabilnost i sigurnost države. Neoporezovana roba, kao i oružje i droga, i ilegalna roba i zaštićene biljne i životinjske vrste, mogu proći bez provjere kroz porozne granice. Šteta za državu može biti mnogo veća od fiskalne. Korumpirani zvaničnici granične policije i carinici mogu ozbiljno ugroziti državnu i međunarodnu sigurnost.

¹⁴ Za daljnje informacije vidi: <http://www.wcoomd.org/en/topics/integrity/overview.aspx>



Predstavnici Svjetske banke, OSCE-a i Svjetske carinske organizacije razgovaraju o borbi protiv korupcije u Carinskoj službi na konferenciji održanoj uz podršku OSCE-a, na kojoj je promovirano međunarodno iskustvo u borbi protiv korupcije i prevenciji korupcije u državnim agencijama za prikupljanje javnih prihoda, Astana, 10. septembar 2015. godine.

7.4.1 Predložene komponente reforme okvira i tijela za prikupljanje javnih prihoda

Treba razmotriti sljedeće mjere za borbu protiv korupcije:

- i. *Pojednostavljenje poreskih i carinskih propisa:* Ti zakoni i propisi često su veoma kompleksni i teški za razumijevanje i daju zvaničnicima diskrecijska prava. Kako bi se smanjila korupcija, pravila trebaju biti jednostavna i jasna, uz rijetke izuzetke, a pravila trebaju biti poznata svima. Zahtjeve za davanje informacija i dokumentacije treba svesti na minimum.
- ii. *Tijela za prikupljanje javnih prihoda trebaju definirati svoje potrebe za informacijama i dokumentacijom na način da minimiziraju administrativne zahtjeve.* Svi akteri i javnost trebaju biti informirani o novim objavama i važnim obavještenjima. Ako carinske tarife i poreski sistem budu percipirani kao pravedni, smanjit će se pobuda građana za korupcijom.
- iii. *Standardizacija procedura i tumačenja:* Proceduralni priručnici i elektronski formulari čine službe za prikupljanje javnih prihoda transparentnijim, smanjuju mogućnosti da zvaničnici donose odluke bez nadzora i jačaju odgovornost. Standardizirane procedure trebaju ograničiti kontakt „jedan na jedan“ između zvaničnika i klijenata i smanjiti broj neophodnih formulara i/ili odobrenja. Tumačenje carinskih propisa mora biti dosljedno. Od uvoznika i poreskih obveznika može se očekivati da prijave svoje obaveze u okruženju u kome je tumačenje zakona dosljedno, a procedure standardizirane, gdje se svaka transakcija tretira na isti način kao i prethodna.
- iv. *Profesionalni standardi:* Treba zaposliti iskusne, veoma obučene menadžere, umjesto politički imenovanih šefova administracije. Također treba zaposliti i drugo osoblje i unaprijediti ga po zaslugi, dati mu odgovarajuću platu i omogućiti mu redovnu obuku. Pored toga, odgovornost treba raspodijeliti po funkciji, a mehanizme za obradu pritužbi treba uspostaviti. Procedure zapošljavanja treba racionalizirati, uzoran rad nagraditi, a osoblje za koje je utvrđeno kršenje carinskih propisa treba kazniti.
- v. *Kontrole:* I poreska i carinska služba treba biti podložna redovnim unutrašnjim i vanjskim kontrolama. Kako bi kontrole bile djelotvorne, treba uspostaviti standarde učinka (u vezi sa ciljanim prihodima i standardima usluga), kao i kodekse ponašanja. Ti kodeksi trebaju biti podržani djelotvornim sankcijama, koje trebaju uključivati internedisciplinske mjere u slučaju prekršaja i uključivanje agencija za provedbu zakona u ozbiljnijim slučajevima pronevjere i korupcije. Uspostava posebnih jedinica za budnost može pružiti podršku unutrašnjoj kontroli.
- vi. *Kompjuterizacija:* Možda više nego bilo koja druga promjena, uvođenje kompjuterizirane podrške za obradu carinskih dokumenata pruža mogućnost za implementaciju standardiziranih procedura, koje ostavljaju malo prostora za diskrecijsko ponašanje zvaničnika.
- vii. *Istraživanje klijenata i konsultacije sa korisnicima:* istraživanja klijenata su korisna sredstva za dijagnozu problema i monitoring tekućih efekata reformi. Konačno, trebaju postojati redovne konsultacije sa grupama iz privatnog sektora, civilnim društvom, medijima i drugim vladinim agencijama.
- viii. *Transparentnost budžeta i prihoda* treba biti u osnovi svih napora u borbi protiv korupcije u tijelima za prikupljanje javnih prihoda. Dva važna vodiča na koje se treba pozivati su: (i) MMF-ov *Kodeks dobre prakse o fiskalnoj transparentnosti*¹⁵ i (ii) OECD-ovi *Najbolji primjeri iz prakse za budžetsku transparentnost*.¹⁶

15 Vidi: www.imf.org/external/np/fad/trans/code.htm

16 Dostupno na: www.oecd.org/LongAbstract/0,3425,en_2649_34119_1905251_1_1_1_1,00.html

7.4.2 Zabrana odbitka od poreza u slučaju mita

Iako se OECD-ova Konvencija o borbi protiv podmičivanja ne bavi konkretno zahtjevom da se osigura zabrana odbitka od poreza u slučaju mita, od država potpisnica Konvencije se očekuje da provedu Preporuku Vijeća o poreskim mjerama za daljnju borbu protiv podmičivanja stranih javnih zvaničnika u međunarodnim poslovnim transakcijama iz 2009. godine, kojom se zahtijeva od država članica da donesu zakone ili druge obavezujuće mjere za zabranu odbitka od poreza u slučaju podmičivanja stranih javnih zvaničnika.

Zbog toga, države trebaju nastaviti djelovati u skladu s općom premisom da državno zakonodavstvo treba uključivati izričitu zabranu odbitka od poreza u slučaju mita. To stanovište je dalje osnaženo odredbom člana 12, stav(4) UNCAC-a, koja je još šireg obima i glasi: „Svaka država potpisnica zabranjuje odbitak od poreza onih troškova koji predstavljaju mito, kao jednog od konstitutivnih elemenata krivičnih djela navedenih u skladu sa članom 15. i članom 16. ove Konvencije [podmičivanje domaćih i stranih javnih zvaničnika] kao i odgovarajućih drugih troškova do kojih je došlo u okviru korupcijskog ponašanja“.

Još jedan vrijedan resurs za poreske organe i inspektore predstavlja OECD-ov *Priručnik za podizanje nivoa svijesti poreskih organa o podmičivanju* (2009).¹⁷

Ukratko, minimiziranje korupcije u sistemima prikupljanja prihoda je važno jer:

- Omogućava državi prihode kojima ona finansira troškove, pruža osnovne javne i socijalne usluge, time štiteći obične građane od troškova negativnih posljedica korupcije.
- Omogućava ekonomsku efikasnost, putem smanjenja poremećaja uzrokovanih kada firme izbjegavaju plaćanje poreza. Također njeguje pravičnu konkurenciju između firmi, jer svi moraju platiti porez.
- Promovira ekonomski rast i razvoj kroz poboljšanje investicijske klime za domaće i strane firme putem jasnih i transparentnih pravila i propisa i boljih mogućnosti za vlast da finansira razvoj i održava nje infrastrukture.
- Smanjuje vanjski deficit i zaduživanje i stabilizira kurs domaće valute. Korupcija se često povezuje sa visokim nivoom odliva kapitala.

- Smanjuje rizike po državnu i međunarodnu stabilnost i sigurnost od ilegalnih aktivnosti.

Zbog toga je u interesu države da uspostavi sisteme prikupljanja prihoda, kako bi osigurala temeljito finansijsko budžetiranje i upravljanje javnim resursima.

7.5 Zaključci

Upravljanje javnim finansijama predstavlja jednu od ključnih komponenti dobre uprave i sprečavanja korupcije. Postoji nekoliko mjera koje države mogu poduzeti kako bi osigurale transparentnost i odgovornost u vezi sa tim kako se upravlja javnim finansijama. One uključuju uvođenje budžetiranja, zasnovano na politici djelovanja i učinku; napore da se uskladi ukupna potrošnja u poređenju s izvorno odobrenim budžetom i analiziraju bilo kakve značajne razlike; i uvođenje temeljitih, djelotvornih i transparentnih sistema prikupljanja prihoda. Druge važne mjere su uspostava snažnih nadzornih tijela putem parlamentarnih komisija za budžet, interne kontrole, odjela za računovodstvo i reviziju, kao i nezavisnih vanjskih tijela, kao što su vrhovne revizorske institucije. Pored toga, mjere da se informira i uključi javnost u pripremu, izvršenje i monitoring državnog i lokalnih budžeta predstavljaju način da se poboljša djelotvornost i odgovornost korištenja javnih sredstava. Time se također pomaže informiranje javnosti o tome na koji se način njihov novac prikupljen putem poreza, različitih taksi, carina i drugih javnih prihoda koristi za opće dobro.

Kretanje ka otvorenijem i odgovornijem upravljanju javnim finansijskim resursima također podržavaju mnoge međunarodne i regionalne institucije, kao što su UN, MMF, OECD i EU.

¹⁷ Dostupno na: <http://www.oecd.org/dataoecd/20/20/37131825.pdf>

Odabrana literatura

1. Međunarodni monetarni fond (MMF), *Code of Good Practices on Fiscal Transparency*, 2007., [website]. (Kodeksa dobro prakse o fiskalnoj transparentnosti). Dostupno na: <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/code.htm>
2. Open Budget Initiative, *Open Budget Survey 2012*. [pdf]. (*Istraživanje o otvorenom budžetu*). Dostupno na: <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBI2012-Report-English.pdf>
3. Partnerstvo za otvorenu vlast, *Open Government Declaration*, 2011. [website]. (*Deklaracija o otvorenoj vlasti*). Dostupno na: <http://www.opengovpartnership.org/about/open-government-declaration>
4. Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD), *OECD Best Practices for Budget Transparency*, 2002. [pdf]. (OECD-ova „Najbolji primjeri iz prakse o budžetskoj transparentnosti“). Dostupno na: www.oecd.org/LongAbstract/0,3425,en_2649_34119_1905251_1_1_1_1,00.html
5. Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD), *OECD Bribery Awareness Handbook for Tax Examiners*, 2009. [pdf]. (OECD-ova „Priručnik za podizanje nivoa svijesti poreskih organa o podmićivanju“). Dostupno na: <http://www.oecd.org/dataoecd/20/20/37131825.pdf>
6. Organizacija za sigurnost i saradnju u Evropi (OSCE), *Best Practices in Combating Corruption*, Chapter 8 “Revenue Collection Transparency”, 2004. [pdf]. (*Najbolji primjeri iz prakse u borbi protiv korupcije*, Poglavlje 8. „Transparentnost prikupljanja prihoda“). Dostupno na: <http://www.osce.org/eea/13738?download=true>
7. Javna potrošnja i finansijska odgovornost (PEFA), *Public Finance Management, Performance Measurement Framework*, 2011. [pdf] (*Upravljanje javnim finansijama, Okvira za mjerenje učinka*). Dostupno na: http://www.pefa.org/sites/pefa.org/files/attachments/PMFEng-finalSZreprint04-12_1.pdf

POGLAVLJE 8

Javne nabavke

SADRŽAJ

8.1	Podložnost javnih nabavki korupciji	106
8.2	Okolnosti i uzroci korupcije u javnim nabavkama	108
8.3	Otkrivanje korupcijskih zamisli	110
8.4	UN-ova Konvencija protiv korupcije u javnim nabavkama	111
8.5	UNCITRAL-ov Model zakona o javnim nabavkama	112
8.6	Ključne referentne tačke za prevenciju korupcije u sistemima javnih nabavki	114
8.7	Praktične mjere za borbu protiv korupcije u javnim nabavkama	115
8.8	Zaključci	117
	Odabrana literatura	118
<i>Polje 8.1</i>	<i>Doprinos mjera za borbu protiv korupcije ekonomskom razvoju</i>	<i>107</i>
<i>Polje 8.2</i>	<i>Definicije Svjetske banke u vezi sa prevarom i korupcijom u nabavkama</i>	<i>109</i>
<i>Polje 8.3</i>	<i>Javni monitoring u Rusiji</i>	<i>111</i>
<i>Polje 8.4</i>	<i>Ključni stubovi OECD-ovih Principa integriteta u javnim nabavkama</i>	<i>114</i>
<i>Polje 8.5</i>	<i>Poboljšanje državnog zakonodavstva</i>	<i>116</i>
<i>Polje 8.6</i>	<i>Centralizacija javnih nabavki</i>	<i>116</i>

POGLAVLJE 8

Javne nabavke

Sektor javnih nabavki su prepoznala mnoga međunarodna tijela i vlade država, kao jednu od najosjetljivijih oblasti unutar organa vlasti, kada je u pitanju korupcija. Zvaničnici vlade¹ nabavljaju robu, radove i usluge, plaćene javnim sredstvima, a možda moraju dobro prosuditi u slučajevima primjene propisanih procedura u ime vlade dok to čine. Mogući rizici zloupotrebe takvog službenog položaja u vlastitu korist su očigledni. Pored toga, vladini dobavljači mogu težiti tome da podmite zvaničnika, kako bi ostvarili komercijalnu prednost nad svojim rivalima.

Potrebni su sistematski naponi da bi se uspostavili i proveli principi transparentnosti, odgovornosti i integriteta, i da bi se pružila podrška borbi protiv korupcije i zloupotreba u javnim nabavkama. Važnost javnih nabavki ne može se dovoljno naglasiti: javne nabavke su jedna od ključnih funkcija modernih vlada. Zbog toga, efikasan i djelotvoran sistem javnih nabavki predstavlja preduvjet za funkcionalnu vladu.

U ovom Poglavlju identificirana je podložnost javnih nabavki korupciji i preporučeni preventivni mehanizmi. Predstavljani su ključni međunarodni sporazumi i tekstovi zakona koji sadrže procedure, pravila i najbolje primjere iz prakse, osmišljene sa ciljem borbe protiv pošasti korupcije u državnim sistemima javnih nabavki i predloženi konkretni koraci za njihovu provedbu.

8.1 Podložnost javnih nabavki korupciji

Javne nabavke predstavljaju jednu od glavnih aktivnosti vlade. To je proces putem kojeg vlade i organizacije javnog sektora nabavljaju robu, usluge ili radove od treće strane. Taj proces uključuje takve kompleksne oblasti troškova, kao što su: infrastrukturni projekti, poput gradnje puteva, škola i bolnica; skupe medicinske opreme; rutinske robe, kao što je namještaj ili kancelarijska



Naslovna strana OSCE-ove publikacije „Korupcijska mapa sistema javnih nabavki u Republici Srbiji”, novembar 2014.

roba, kao i usluga pruženih građanima u obrazovanju, socijalnoj zaštiti, javnom zdravstvu i drugim sferama.²

Veliki dio javnog novca se troši na javne nabavke. Naprimjer, u državama članicama OECD-a, javne nabavke učestvuju velikim dijelom u vladinim troškovima – godišnje u prosjeku 13 procenata BDP- a, što iznosi 4,3 biliona eura i 30 procenata ukupnih javnih troškova.³ Evropska komisija je procijenila ukupne troškove organa vlasti, javnog sektora i komunalnih službi utrošene na javne nabavke radova, roba i usluga u iznosu 19 procenata BDP-a EU u 2011. godini, tj. oko 2.415

1 U nastavku teksta, ovo se može odnositi i na regionalne ili lokalne vlasti, ili druge organe koji pružaju javne usluge i koji su obavezni da primjenjuju propise o javnim nabavkama.

2 Značajni infrastrukturni projekti mogu također biti u obliku javno-privatnog partnerstva (PPP), koga neke države tretiraju odvojeno od ugovora o javnim nabavkama „iako treba napomenuti da su PPP izloženi sličnom riziku korupcije (a rizici mogu biti veći s obzirom na kompleksnost transakcija).

3 OECD, *Sastanak Radne grupe vodećih aktera u oblasti javnih nabavki (LPP)*, 27.-28. april 2015., u Sjedištu OECD-a u Parizu. - GOV/PGC/ETH/A (2015.).

Polje 8.1 Doprinis mjera za borbu protiv korupcije ekonomskom razvoju

Kao rezultat istraga u borbi protiv korupcije, izvršenih u Italiji početkom 1990.-ih, došlo je do značajnog pada u troškovima javne izgradnje. Troškovi izgradnje metroa u Milanu su pali sa početnih 227 miliona dolara po kilometru 1991. na 97 miliona dolara 1995. godine; troškovi izgradnje pruge su pali sa 54 miliona dolara po kilometru na 26 miliona dolara; a procijenjeni troškovi izgradnje novog aerodromskog terminala su pali sa 3,2 milijarde dolara na 1,3 milijarde dolara.⁴

Uvođenje takvih mjera prevencije korupcije, kao što je javni tender i nezavisni posmatrač, rezultiralo je drastičnim smanjenjem troškova izgradnje dijela autoputa Trakija u Bugarskoj: od početnih 1,5 milijardi eura 2005. na 247 miliona eura 2010. godine.⁵

milijardi eura.⁶ Ukupno su ovi akteri objavili više od 167.000 ugovora u EU u 2011. godini.⁷ Stručnjaci su saglasni s time da, po pravilu, u bilo kojoj državi, opća vladina potrošnja na nabavke može iznositi 45 procenata ukupne javne potrošnje i do 20 procenata BDP-a.⁸

Direktni troškovi korupcije se procjenjuju na oko 3–4,5 procenta vrijednosti većih ugovora o javnim nabavkama u EU.⁹ Po nekim izvještajima, 30 procenata ili više vladine potrošnje na velike infrastrukturne projekte može biti usmjereno u korupciju.¹⁰

Korupcijom se gube javna sredstva – kroz veće cijene i smanjen kvalitet - a ona može rezultirati skoro nekontroliranim porastom troškova javnih usluga i radova. Još jedna karakteristika korupcije je da ugovoreni projekti mogu biti potpuno nepotrebni, rezultirajući još većim gubitkom državnih resursa. Pored toga, tajna saradnja i kartelski sporazumi u cilju urušavanja procesa nabavki viđeni su u praksi.

Nekadašnja percepcija da je korupcija u javnim nabavkama primarno problem zemalja u razvoju je prevaziđena u bliskoj prošlosti. Suočene s ovim

izazovom, vlade i razvijenih zemalja i zemalja u razvoju su pokazale da se mogu poduzeti djelotvorne mjere u borbi protiv korupcije u njihovim sistemima javnih nabavki,¹¹ također potaknute Konvencijom protiv korupcije Ujedinjenih naroda (UNCAC), koja je stupila na snagu 2005. godine i koja postavlja određene zahtjeve pred sisteme javnih nabavki.

Pošto se mnoge međunarodne organizacije bave pitanjem korupcije, dolazi se do konsenzusa na međunarodnom nivou o nekim ključnim sredstvima sprečavanja korupcije: transparentnim zakonima o javnim nabavkama; pravilima i propisima; i efikasnim i konkurentnim¹² procesima nabavke, uz proceduralnu pravičnost i objektivne kriterije kao temelj odluka. Osiguravanje tih obilježja unutar državnog sistema ne samo da čini korupciju manje vjerovatnom i lakšom za otkrivanje, to također značajno doprinosi postizanju boljih uvjeta za isporuku roba i radova i dobavljanje usluga, da je bolje ugovorne rezultate i bolje razvijena tržišta proizvoda, i stvara jači i raznovrsniji poslovni sektor.

Ti mogući ishodi također pokazuju zašto je provedba antikorupcijskih politika djelovanja u javnim nabavkama pitanje od važnosti za državu. Korupcija i kompromitirana vrijednost uloženog novca mogu pogoditi javne nabavke na svim nivoima vlasti. Zbog toga, relevantne aktivnosti državnih i regionalnih vlada, lokalnih vlasti, kao i državnih firmi koje dobijaju javna sredstva trebaju biti zasnovane na principima integriteta, otvorenosti, konkurentnosti, odgovornosti, kredibilitnosti i ekonomičnosti.

4 Soreide, T., *Korupcija u javnim nabavkama, uzroci, posljedice i lijek*, 2002., Chr. Michelsen Institut, str. 1. Dostupno na: <http://bora.cmi.no/dspace/bitstream/10202/185/1/R%202002-1.pdf>

5 Vidi: *Javne nabavke. Održati vladinu potrošnju nekorupcijskom*, Transparency International, 28. juli 2011. Dostupno na: <http://blog.transparency.org/2011/07/28/public-procurement-keeping-government-spending-corruption-free/>

6 Slater, D. And McNeill, E., *Pravila EU o javnim nabavkama. Pravila javnih nabavki. Vodič međunarodnog komparativnog prava o javnim nabavkama* 2015. (2014.), 7. izdanje, str. 1. Objavila Global Legal Group.

7 Ibid.

8 Schapper, P., *Korupcija i tehnologija u javnim nabavkama*, 2007., Svjetska banka, str. 6. Dostupno na: <http://siteresources.worldbank.org/INFORMATIONANDCOMMUNICATIONANDTECHNOLOGIES/Resources/CorruptionversusTechnologyinPublicProcurement.pdf>

9 Vidi, pored toga, *Identificiranje i smanjenje korupcije u javnim nabavkama u EU*, studija pripremljena za Evropsku komisiju od strane PwC i Ecorys, uz podršku Univeziteta u Utrechtu, 30. juni 2013., str. 37. Dostupno na: http://ec.europa.eu/anti_fraud/documents/anti-fraud-policy/research-and-studies/identifying_reducing_corruption_in_public_procurement_en.pdf

10 Ibid., str. 32.

11 O praksi EU vidi, naprimjer, Popesku, A. - I., *Korupcija u javnim nabavkama u Evropskoj uniji*, Žurnal javne administracije, finansija i prava, 2014. Dostupno na: http://www.jopaf.com/uploads/special-issue-1-2014/PUBLIC_PROCUREMENT_CORRUPTION_IN_THE_EUROPEAN_UNION.pdf

12 O konkurenciji u nabavkama vidi, naprimjer, *OECD-ovu „Preporuku o borbi protiv krivotvorenja ponuda u javnim nabavkama“*, 2012. Dostupno na: <http://www.oecd.org/competition/oecdrecommendationonfightingbidrigginginpublicprocurement.htm>

Važno je imati na umu da je proces nabavke jedan ciklus, koji se sastoji od tri glavne faze, i koji nije ograničen na odabir dobavljača (što je u fokusu mnogih zakona koji reguliraju javne nabavke). Publikacija koju preporučuje OECD, *Principi integriteta u javnim nabavkama*, definira ciklus javnih nabavki kao slijed uzajamno povezanih aktivnosti, od faze procjene potreba, preko dodjeljivanja ugovora o javnim nabavkama, upravljanja odredbama ugovora, do konačnog plaćanja.¹³

8.2 Okolnosti i uzroci korupcije u javnim nabavkama

Korupcija u javnim nabavkama je rezultat kompleksnog skupa okolnosti i uzroka. Možda su vlade izgradile djelotvornu „liniju odbrane“ u vezi sa nekima od njih, ali ostaju mnogi izazovi.

Uopćeno govoreći, postoji povezanost između višeg stepena pravne i građanske zrelosti sistema vlasti i demokratskih principa i institucija koje ona utjelovljuje i boljeg nivoa zaštite javnih nabavki od korupcije. Iako postoje mnogi uzroci korupcije, evidentno je da se za korupcijske zamisli mogu iskoristiti nedovoljni ili nejasni pravni okviri za javne nabavke na državnom ili lokalnom nivou, nedostaci i kontradikcije u zakonima, slaba provedba zakona, primjena neopravdanih izuzetaka od općih pravila i neadekvatna infrastruktura nabavke.

Dakle, sve principe, pravila i procedure koje reguliraju javne nabavke treba u potpunosti objaviti i na pravilan način provoditi i njima upravljati. Ponekad će biti potrebno donijeti najbolju moguću stručnu odluku kako bi se osiguralo ispunjavanje potreba vlade i kako bi se dobila najviša vrijednost za uloženi novac u javnim nabavkama. Međutim, donošenje takve odluke treba biti u skladu s utvrđenim pravilima i procedurama i biti praćeno u svrhu odvratanja i otkrivanja zloupotreba. Ovlašteni zvaničnici trebaju biti regulirane putem odgovarajućeg navođenja prava, dužnosti i odgovornosti zvaničnika nadležnih za nabavku.

Beskrupulozni vladini zvaničnici mogu manipulirati društvenom važnošću ugovora o nabavkama i pokušati „opravdati“ nepotrebna tehnička obilježja, ili namjerno precijeniti iznos i kvalitet predmeta nabavke, ili težiti da izbjegnu uvjete transparentnosti i konkurentnosti zbog navodne hitnosti pojedinačnih nabavki.

Prema tome, samim principima i pravilima nećemo se izboriti protiv korupcije. Njih treba poduprijeti smjernicama o njihovoj provedbi i korištenju, priručnicima sa najboljim primjerima iz prakse, kodeksima ponašanja i prijavom sukoba interesa, kao i odgovarajućim procedurama monitoringa i nadzora. Pored toga, te različite pristupe treba poduprijeti adekvatnim znanjem, vještinama i iskustvom zvaničnika nadležnih za javne nabavke, a sa druge strane su potrebni napori ka poboljšanju obrazovanja i obuke. Pravilna interakcija između sistema za upravljanje javnim finansijama i nabavkama predstavlja daljnju podršku, a također se zahtijeva u okviru UNCAC-a.

Ciljevi vladine politike djelovanja, čijem ostvarenju je moguće težiti putem nabavki, kao što su promoviranje ekoloških i socijalnih pitanja, uključujući podršku za mala i srednja poduzeća i manjine, trebaju biti transparentni i jasno naznačeni. Različiti oblici nezavisne javne kontrole i učešća civilnog društva od ključne su važnosti za monitoring izvršavanja onoga što je prioritarno za javnost.

U mnogim državama, nabavku u svrhu odbrane i sigurnosti države tradicionalno reguliraju posebna pravila ili izuzeci od općeg sistema javnih nabavki.¹⁴

Iako logična i navedena sa ciljem očuvanja javnih interesa, takva posebna pravila mogu postati izvor korupcijskog utjecaja, ako ih zloupotrijebe beskrupulozni zvaničnici. Takva posebna pravila mogu također kompromitirati vrijednost uloženog novca, ako se ne zahtijeva konkurentnost i transparentnost. Moderni regulatorni sistemi, uključujući UNCITRAL-ov Model zakona o javnim nabavkama, zbog toga su značajno smanjili dostupnost i obim takvih izuzetaka.

U kontekstu javnih nabavki, korupcija je također omogućena ako su zvaničnici nadležni za nabavke pod pritiskom ili premalo plaćeni, ili ako sistem nema adekvatne resurse.¹⁵ Pored toga, tamo gdje

¹⁴ Naprimjer, posebne karakteristike nabavki u oblastima odbrane i sigurnosti su navedene u Direktivi Evropske unije: Direktiva 2009/81/EC Evropskog parlamenta i Vijeća EU, od 13. jula 2009. Vidi: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:216:0076:0136:en:PDF>

¹⁵ Neki istražitelji ukazuju na „trougao pronevjer“, koji može biti sumiran u tri elementa: (1) pritisak/motivacija za pronevjeru i/ili korupciju – koja može biti rezultat finansijske ili emotivne potrebe, učinka na poslu, i t d., (2) iskorištavanje prilike – nedjelotvorna ili nikakva kontrola, neefikasan monitoring i nedjelotvorna podjela posla, i (3) racionalizacija - naprimjer, „To je mali iznos za firmu“, „Zasluzujem to“, „Samo ovaj put“. Vidi hipotezu Donalda Cressyja uin Kalubanga, M., Kakwezi, P., and Kayiise, D., *Efekte pronevjer u praksi javnih nabavki na učinak javnih nabavki*, International Journal of Business and Behavioral Sciences, Tom 3, br. 1.; januar 2013., str. 23.-24.

¹³ Vidi: www.oecd.org/gov/ethics/48994520.pdf

Polje 8.2 Definicije Svjetske banke u vezi sa prevarom i korupcijom u nabavkama

- a) „**Korupcijsko djelovanje**“ – nuđenje, davanje, primanje ili traženje, direktno ili indirektno, nečega od vrijednosti, kako bi se neprimjereno utjecalo na djelovanje druge strane;
- b) „**Prevara**“ – bilo kakvo činjenje ili nečinjenje, uključujući iskrivljeni prikaz, kojom se svjesno ili iz nemara navodi, ili pokušava navesti na pogrešan zaključak, neka strana radi ostvarivanja finansijske ili neke druge koristi ili radi izbjegavanja obaveze;
- c) „**Dosluh**“ – dogovor između dvije ili više strana, osmišljen za ostvarivanje neprimjerene svrhe,
- d) „**Prisila**“ – onemogućavanje ili oštećenje, ili prijetnja da će biti onemogućena ili pretrpjeti štetu, direktno ili indirektno, bilo koja strana ili imovina te strane, kako bi se neprimjereno utjecalo na djelovanje druge strane.

Izvor: Smjernice Svjetske banke. Nabavke roba, radova i nekonsultantskih usluga u okviru IBRD i IDA kredita i grantova od strane klijenata Svjetske banke, revidirano jula 2014., str. 6.-7.

ti zvaničnici podliježu ciljevima produktivnosti koji se mjere brojem ugovora koje zaključe, ili sličnim ciljevima, sindromi tzv. „zavjere šutnje“ i „zamora nabavke“ mogu pogoršati problem. Drugim riječima, kako bi uštedjeli vrijeme, napor i energiju, javni zvaničnici mogu propustiti da istraže moguće slučajeve korupcije ili odbiti da se usuglase sa nepovoljnim odredbama ugovora, ili mogu zažmiriti na loše rezultate ugovora. Zbog toga su institucionalni mehanizmi za podršku zvaničnicima koji su nadležni za nabavku, u njihovom radu, važan element borbe protiv korupcije. Oni uključuju kulturu etičkog ponašanja i integriteta, upozoravanja zvaničnika na rizike i pružanje jasnog lanca odgovornosti i svrsishodnih mogućnosti da se nadređenima, ili onima nadležnim za monitoring javnih nabavki, ukaže na moguću korupciju.

Ključne karakteristike sistema javnih nabavki otpornog na korupciju su sljedeće: snažni mehanizmi transparentnosti, uključujući javno dostupne važeće zakone i sva pravila; prethodna najava i potpuna objava uvjeta svakog procesa nabavke; zahtjevi za objektivni opis potreba ugovornog organa i javnost tog opisa, toga ko može učestvovati i kako će biti određen pobjednik, zajedno sa glavnim uvjetima ugovora. Mora ju postojati pravila i praksa kojom se osigurava djelotvorna konkurentnost i obavezne procedure za svaki metod nabavke. Osim toga, sistem mora zahtijevati javnu dodjelu ili javno otkazivanje na kraju svakog procesa. Otvoren tender je često metod nabavke, koji će najvjerovatnije postići te karakteristike u praksi. Konačno, pravni okvir i sistem javnih nabavki moraju osigurati svrsishodno pravo žalbe protiv kršenja procedura i odluka zvaničnika nadležnih za nabavku tokom cijelog procesa (naprimjer, o tome koji dobavljači su kvalificirani i čije ponude su odgovarajuće).

Neki problemi se javljaju zbog rokova. Veoma često, budžetski i investicioni ciklusi, ili građevinska

sezona, se ne preklapaju. To može rezultirati razmimoilaženjem između različitih vremenskih okvira. Primjer za to je kraj fiskalne godine ili problem „četvrtog kvartala“. U tom periodu, i javni zvaničnici i dobavljači, mogu biti u dosluhu kako bi osigurali potrošnju javnih sredstava.

Ta „žurba“ također predstavlja jednu vrstu korupcije, naročito kada se nabavka namjerno odgađa kako bi se motiviralo korištenje tendera sa jednim ponuđačem iz razloga hitnosti.

Iako se transparentnost uobičajeno smatra prvenstveno načinom na koji zvaničnici nadležni za nabavke informiraju dobavljače o svojim potrebama, ona ima važne unutrašnje i vanjske funkcije. Zahtijevanje od zvaničnika nadležnih za nabavke da evidentiraju svoje odluke i razloge za te odluke omogućava intenzivno prikupljanje podataka, što, sa druge strane, pomaže u ostvarenju djelotvornog monitoringa i ocjene procesa. Kompleksnost dostupnih informacija o procesima nabavki može također ići na ruku korupciji. Svakoga dana, ili čak svakoga sata, brojni ugovorni organi objavljuju, potpisuju i zaključuju ogroman broj ugovora. Uz tako veliki protok informacija, može biti teško otkriti korupciju u sveopćem mnoštvu slučajeva nabavke. Bez obzira na to, moderna sredstva pronalazjenja podataka mogu smanjiti tu teškoću.

Također je jasno da naponi u borbi protiv korupcije u nabavkama ne mogu uspjeti ako budu u obliku kratkoročnih, jednokratnih programa i projekata. Djelotvorna borba protiv korupcije zahtijeva kontinuirane napore. Na različite rizike treba odgovoriti različitim sredstvima, kako bi se garantiralo pravilno vršenje pojedinačnih nabavki. Treba izraditi i provesti systemske i dosljedne strategije, koje uključuju preventivne mjere i upravljanje rizikom u toku cijelog ciklusa javnih nabavki. Borba protiv korupcije u ovoj oblasti mora biti bazirana na zajedničkim naporima organa vlasti, poslovne zajednice i civilnog društva.

8.3 Otkrivanje korupcijskih zamisli

Elementi korupcije u nabavkama ne mogu biti potpuno sakriveni od javnosti ili od privatnog sektora. Dobavljači dolaze do novca koji koriste za podmićivanje i davanje poklona zvaničnicima tako što svojim klijentima naplaćuju preskupu usluge, smanjuju kvalitet izvršenih radova ispod zacrtanog nivoa, prodaju proizvode i lijekove nakon isteka roka trajanja i ne poštuju datume isporuke. Nepovoljne efekte korupcijske prakse nabavki mogu primijetiti ne samo stručnjaci, nego i veliki dio javnosti, medija i, najvažnije, predstavnici civilnog društva ako su mjere, navedene u gornjem dijelu teksta, transparentne i provedene. Ljudi mogu saznati kada je možda došlo do prevare i zloupotrebe, jer su oni krajnji korisnici javnih dobara, robe i usluga isporučenih u okviru takvih ugovora o nabavkama i mogu biti u stanju da prosude o njihovoj pravoj vrijednosti i kvalitetu. Također, firme posmatraju ponašanje svojih konkurenata i u poziciji su da znaju izvore i uvjete pojedinačnih ugovora.

Kako bi bile izrađene i provedene mjere borbe protiv korupcije u javnim nabavkama, važno je imati jasnu sliku o tome koje oblasti i faze nabavke, i koji predmeti ugovora su najčešće izloženi riziku korupcije. Borba protiv korupcije može biti djelotvorna samo onda ako je korupcijska aktivnost otkrivena na vrijeme, istraga provedena, a počinitelac adekvatno kažnjen.

Jedna od početnih tačaka za izradu strategija za borbu protiv korupcije u nabavkama je identifikacija oblasti podložnih korupciji. To može biti urađeno izradom „mapa“ rizika od korupcije u državnom sistemu za nabavke i postavljanjem „crvenih zastavica“ na mapu, kako bi se naglasile te oblasti. Bilo koji sistem ili procedura mogu biti ranjivi na korupciju, iako rizici mogu biti veći u sistemima sa, uopćeno govoreći, manje snažnom upravom i demokratskom odgovornošću. Isto kao što ne postoji jedan tip korupcija, tako ne postoje idealni sistemi ili procedure za borbu protiv tog problema. Prvo, važno je razumjeti da čak i konkurentne procedure nabavke ne isključuju automatski mogućnost korupcijske prakse, a drugo, rizik korupcije postoji u svim fazama ciklusa nabavke.

Jedan od ključnih izazova u otkrivanju korupcije u nabavkama je to što su rizici prisutni ne samo u fazi tendera, već i u fazama planiranja i izvršenja, kao i u fazi prihvatanja i registracije rezultata ugovora. Slučajevi moguće korupcije mogu

biti identificirani unutar ponašanja i aktivnosti zvaničnika nadležnih za nabavke i ugovarača u svakoj fazi ciklusa nabavki.

Ovo su neki pokazatelji korupcije u javnim nabavkama:

- neusklađenost procedura nabavke sa državnim zakonom o javnim nabavkama;
- nepoštivanje unutrašnjih smjernica za procedure nabavke;
- kupovina roba, usluga i radova bez istinskog i odgovarajućeg opravdanja njihove neophodnosti, kao i njihov obim i cijena;
- ponovna ili lažna kupovina roba, radova i usluga koje su već urađene ili isporučene;
- neutemeljene tvrdnje da su određene nabavke hitne, kompleksne ili jedinstvene, da bi ih se izuzelo od općih pravila;
- nabavka roba, radova i usluga pretjerano visokog kvaliteta;
- preuveličavanje cijene nabavke, jer je mito obično već uračunato kao dogovoreni procenat ugovorene cijene;
- slanje poziva za tender samo unaprijed odabranim dobavljačima i korištenje drugih sredstava suzbijanja konkurentnosti;
- korištenje lažne predkvalifikacije, tako da se samo oni koji su platili mito pojave na konačnoj tenderskoj listi;
- pružanje pomoći ugovornih organa u vezi sa tenderskim ponudama jednom učesniku u procesu nabavke; to može uključivati savjetovanje zaposlenika firme ponuđača o različitim aspektima predstojećeg ocjenjivanja ponuda;
- razmjena informacija koje nisu javne sa konkretnim dobavljačem o drugim učesnicima;
- razmjena povjerljivih informacija sa „trgovcima“ informacijama; to stvara situaciju u kojoj se dijelovi informacija prodaju različitim učesnicima;
- nerazumni i isključivi zahtjevi koje samo jedan mogući dobavljač može ispuniti;
- izrada veoma uopćenih okvirnih specifikacija i uvjeta ugovora koji mogu biti prilagođeni, ili čak promijenjeni u fazi izrade, kako bi se ostvarila korist od takvih promjena;
- sklapanje značajnog broja ugovora sa jednim dobavljačem, u nedostatku bilo kakve konkurencije;
- traženje nabavke, a zapravo potpisivanje ugovora pod veoma drugačijim uvjetima;
- neovlašteno potpisivanje ugovora, ili djelovanje uz punomoć, čije odredbe ne omogućavaju takvo djelovanje ili preuzimanje takvih obaveza;

Polje 8.3 Javni monitoring u Rusiji

Ruska Federacija, počevši od 2012. godine, vrši javni monitoring izuzetno velikih ugovora, vrijednih više od milijardu rubalja. Ugovorni organi obavezni su da objave dokumentaciju o takvim nabavkama na konkretnoj zvaničnoj internet stranici. Građani, organizacije civilnog društva i dobavljači imaju pravo dostaviti primjedbe i sugestije koje se odnose na predložene ugovore, kao i učestvovati na javnim raspravama o tim ugovorima.

- sklapanje dodatnih ugovora, revidiranje izvornog rasporeda aktivnosti i procjena, dozvoljavajući prilagođavanja, ili čak mijenjajući obim ugovora kako bi se ostvarila korist;
- prihvatanje isporučene robe, izvršenog rada i usluga bez dokumenata, kojima se verificira kvalitet i stvarni obim;
- ignoriranje kašnjenja i druge neefikasnosti u izvršenju ugovora, kao i neprimjenjivanje kazni za kršenje ugovornih obaveza.

Dobavljači mogu također biti uključeni u djela korupcije i prevare. Ona uključuju:

- dogovaranje cijena, što se ponekad čak događa na internetskim aukcijama;
- mito, davanje poklona, zapošljavanje članova porodica zvaničnika, plaćanje medicinskih tretmana i rekreacije za zvaničnike i njihove porodice, ili obrazovanja njihove djece;
- aktivno uplitanje u pripremu procesa nabavke;
- uplitanje u određivanje ugovornih cijena;
- predstavljanje njihovih dobavljačkih cijena kao tržišnih cijena, bez ikakve korelacije sa stvarnom tržišnom cijenom;
- damping cijena, kako bi se dobili ugovori;
- preprodaja ugovornih obaveza;
- preveliko povećanje obima rada;
- nizak ili neadekvatan kvalitet učinka, upotreba jeftinije robe.

Prepoznavanje pokazatelja potencijalnog korupcijskog djelovanja, tzv. „crvenih zastavica“, pomaže izradi detaljne mape rizika od korupcije i neophodnog praktičnog okvira antikorupcijskih strategija. Za djelotvornu upotrebu takve mape će, u praksi, biti potrebno značajno prikupljanje i ocjena podataka. Učestalost i temeljitost monitoringa treba biti proporcionalno relativnim rizicima. Praćenje i prepoznavanje sumnjivih okolnosti tokom procesa nabavke jedan je od ključnih elemenata prevencije korupcije u javnim nabavkama.

Početni rezultati monitoringa brzo su otkrili slabosti u planiranim nabavkama. One uključuju: nedovoljno opravdanje za početnu (maksimalnu) ugovornu cijenu; neadekvatnu pripremu specifikacija i tehničke dokumentacije, kao i kršenje određenih normi i pravila nabavki od strane ugovornih organa. Kao rezultat javnih rasprava, ugovorni organ i po čeli su uvoditi neophodne izmjene dokumentacije, a regulatorni organi dobijati informacije koje su im potrebe za operativne provjere.¹⁶

Malo se rjeđe govori o nečemu što je, bez obzira na to, važno kršenje uvjeta tržišta javnih nabavki, a to je djelovanje u dosluhu. Dosluh uključuje dva ili više ponuđača, koji se dogovore da negativno utječu na konkurentnost u vezi s ugovorom za nabavku. Korupciju i dosluh u javnim nabavkama treba posmatrati kao „istovremene prijetnje integritetu javnih nabavki“¹⁷ koje mogu biti povezane. Naprimjer, korumpirani zvaničnik nadležan za nabavke može tražiti mito od ponuđača koji su u dosluhu, kako bi zažmirio na takvu praksu. Način i otkrivanja, opisani u gornjem dijelu teksta, trebaju također biti osmišljeni tako da identificiraju mogući dosluh.

8.4 UN-ova Konvencija protiv korupcije u javnim nabavkama

Osnovni principi i pristupi borbi protiv korupcije su sadržani u UN-ovoj Konvenciji protiv korupcije u javnim nabavkama. Član 9. Konvencije je, unutar Poglavlja „Preventivne mjere“, posvećen javnim nabavkama.¹⁸

Uvod i pet komponentata člana 9, stav (1) opisuju ključne karakteristike djelotvornog sistema borbe protiv korupcije u javnim nabavkama. Primarni cilj je sprečavanje korupcije zahtijevanjem transparentnosti, konkurentnosti i korištenja objektivnih kriterija tokom cijelog procesa nabavke.

Uspostava djelotvornog *pravnog okvira* za javne nabavke ostaje ključni preduvjet za provedbu odredaba Konvencije i sprečavanje korupcije.

¹⁶ Vidi Komoru računovoda Ruske Federacije: www.wach.gov.ru

¹⁷ Vidi: OECD, Globalni forum o konkurenciji, *Okrugli sto o dosluhu i korupciji u javnim nabavkama*, o k tobar 2010. – DAF/COMP/GF(2010)6. Dostupno na: <http://www.oecd.org/competition/cartels/46235884.pdf>

¹⁸ Iako je ovo najrelevantniji član u kontekstu javnih nabavki, član 6. se bavi organima za borbu protiv korupcije (a preporučuje se da ti organi i agencije za javne nabavke treba da koordiniraju svoje aktivnosti); član 8. zahtijeva postojanje kodeksa ponašanja za državne službenike, uključujući zvaničnike nadležne za nabavku; a član 10. zahtijeva transparentnost u javnoj administraciji, što se odnosi na dijelove ciklusa nabavke koji mogu biti izvan odredaba zakona o javnim nabavkama.

UN-ova Konvencija protiv korupcije

Član 9. Javna nabavka i upravljanje javnim finansijama

1. Svaka je država stranka dužna, u skladu s temeljnim načelima svog pravnog poretka, poduzeti potrebne korake radi uvođenja primjerenih sistema nabavke, utemeljenih na transparentnosti, tržišnom natjecanju, te objektivnim mjerilima u odlučivanju, koji su, između ostalog, djelotvorni u sprečavanju korupcije. Takvi sistemi, koji u primjeni mogu uzeti u obzir primjerene granične vrijednosti, moraju obuhvatiti između ostalog:
 - (a) obznajivanje informacija javnosti u pogledu postupaka nabavke i odnosnih ugovora, uključujući informacije o pozivima na podnošenje ponuda, te relevantne ili pripadajuće informacije o dodjeli ugovora, ostavljajući pritom potencijalnim ponuđačima dovoljno vremena da pripreme i podnesu svoje ponude,

- (b) utvrđivanje, unaprijed, uvjeta za sudjelovanje, uključujući mjerila za odabir i dodjelu, te pravila natječaja, i njihovo objavljivanje,
 - (c) primjenu objektivnih i unaprijed utvrđenih mjerila za odluke o javnoj nabavki, kako bi se olakšala naknadna provjera ispravnosti primjene pravila ili postupaka,
 - (d) djelotvorni sistem provjere u zemlji, uključujući djelotvor- ni prizivni sistem, kako bi se osigurao pravni put i pravni lijekovi u slučaju da, u skladu ovog stava, ustanovljena pravila ili postupci ne budu poštivani,
 - (e) kad je to primjereno, mjere kojima se uređuju pitanja koja se odnose na osoblje zaduženo za nabavku, kao što je iskaz interesa u odnosu na pojedine javne nabavke, postupke provjere, te uvjete obrazovanja.
- [...]

Izvor: www.unodc.org/unodc/en/eaties/C/

Jedan pravni okvir sastoji se od osnovnog zakona, sekundarnog zakonodavstva (provedbenih propisa, podzakonskih akata i/ili dekreta), i drugih pravila koja zvaničnici nadležni za nabavke moraju poštivati. Treba biti jasno koji zvaničnici su dužni poštivati koje dijelove pravnog okvira. Iako predstavlja dobru praksu da postoji jedan pravni okvir koji se primjenjuje u cijeloj državi, razlike u tipovima nabavki na državnom i nivou lokalne vlasti možda će zahtijevati neke različite odredbe. Tamo gdje je to slučaj, principi i procedure kojima se to regulira trebaju biti što dosljedniji.

Odgovarajuća pravna infrastruktura treba pružiti podršku pravnom okviru – kao što su pravila o obradi vladinih ugovora – kao i smjernice o tome koje druge zakone zvaničnici nadležni za nabavke trebaju uzeti u obzir (naprimjer, standarde zapošljavanja i ekologije). Čitav pravni okvir treba biti dostupan i javnosti i zvaničnicima nadležnim za nabavku.

Također, podršku trebaju pružiti djelotvorne smjernice o provedbi pravnog okvira u praksi, a agenciji za javne nabavke ili sličnom organu treba povjeriti taj zadatak.

8.5 UNCITRAL-ov Model zakona o javnim nabavkama

UNCITRAL-ov Model zakona o javnim nabavkama je obrazac dostupan vladama država za osnovni zakon o nabavkama za njihove domaće ekonomije. Njegova je namjera da pruži sve ključne procedure i principe za državni sistem i da bude fleksibilno primijenjen u skladu sa lokalnim

okolnostima. Model zakona je izrad ila Komisija Ujedinjenih naroda za međunarodno trgovinsko pravo (UNCITRAL), a usvojena je na 44. sjednici Komisije u 2011. godini.¹⁹

UNCITRAL je također izradio i usvojio *Vodič za provedbu UNCITRAL-ovog Modela zakona o javnim nabavkama* u 2012. godini.²⁰

Model zakona omogućava nove procedure nabavke, istovremeno poštujući općeprihvaćene standarde transparentnosti, konkurentnosti i objektivnosti, i određuje odnose između strana u javnim nabavkama: ugovornih organa, učesnika, dobavljača, nezavisnog organa i regulatora. On se bavi primjenom elektronske trgovine u kontekstu javnih nabavki, uključujući omogućavanje automatiziranih procedura elektronske trgovine, koje danas pružaju djelotvoran način borbe protiv korupcije, dok istovremeno do maksimuma dovode potencijal da se osigura ostvarena vrijednost za uloženi novac.

Model zakona odslikava ključne zahtjeve UNCAC-a. Naprimjer, njime se zahtijeva prethodna objava javnih poziva za svaku proceduru nabavke (uz relevantne detalje) i obavještenja o dodjeli ugovora o nabavci; ne dozvoljava se upotreba diskriminativnih opisa (kao što su marke proizvoda); zahtijeva se prethodno objavljivanje svih kriterija koji će biti odlučujući za to koje firme mogu učestvovati i kako će biti određen pobjednik i obavezuje na otvoreni tender, kao osnovnu metodu nabavke (za ovu metodu se smatra da

¹⁹ Novi zakon je zamijenio Model zakona o nabavci robe (radova) i usluga iz 1994.

²⁰ Dostupno na: <https://www.uncitral.org/pdf/english/texts/procurement/ml-procurement-2011./pre-guide-2012.pdf>

UNCITRAL-ov Model zakona o javnim nabavkama sadrži član kojim se uspostavlja antikorupcijsko sredstvo usvajanja kodeksa ponašanja za ugovorne organe u javnim nabavkama.

Član 26. Kodeks ponašanja

Kodeks ponašanja za službenike ili zaposlenike ugovornih organa usvaja [država potpisnica]. On se bavi, između ostalog, sprečavanjem sukoba interesa u nabavkama i, gdje je to neophodno, mjerama kojima

se reguliraju pitanja u vezi s osobljem nadležnim za nabavke, kao što su prijave interesa u određenim nabavkama, postupcima razmatranja i potrebama za obuku. Tako usvojeni kodeks odmah je dostupan javnosti i sistematski održavan.²¹

je najvjerojatnije da će pružiti transparentnost, konkurentnost i objektivnost). Također se nude druge procedure, osmišljene za različite tipove nabavki, koji se mogu pojaviti u različitim situacijama nabavki i u različitim institucionalnim i ekonomskim kontekstima u različitim državama. Njegove norme se također mogu primijeniti na kompleksne nabavke, sa veoma inovativnom komponentom. Jedna od inovacija u najnovijoj verziji Modela zakona je određivanje uvjeta i pravila za okvirne sporazume - što je metoda nabavke koja je posljednjih godina uobičajena.

Model zakona provodi princip *maksimuma ekonomičnosti i efikasnosti nabavki* (koji se često naziva ostvarena vrijednost za uloženi novac). Sve u svemu, Model zakona daje fleksibilnost ugovornim organima da teže ka, i dostignu najveću korist za društvo od nabavki, u okviru samog Modela zakona, naročito, podliježući rigoroznim mehanizmima transparentnosti, kako bi se omogućio nadzor nad procesom.

Od ugovornih organa za javne nabavke se zahtijeva da poštuju i osiguraju *princip potpune i otvorene konkurentnosti između dobavljača i ugovarača* i da potaknu široku zastupljenost dobavljača kako bi se omogućila djelotvorna konkurentnost, uključujući i domaće i strane dobavljače. Iako se njegove odredbe samo nekoliko puta direktno referiraju na pitanje konkurencije, uspostava kompetitivnog okruženja u nabavkama je od temeljne važnosti za čitavu strukturu Modela zakona. Model zakona se također bavi izazovnijim okruženjem konkurencije na tržištima visoke koncentracije i sadrži mjere osmišljene da se izbjegne rad u dosluhu.

Još jedan važan princip Modela zakona je onaj o *pravičnom i jednakom tretmanu* svih dobavljača od strane ugovornog organa. U sadejstvu sa *principom objektivnosti* tokom cijelog procesa nabavke, kao što je propisano Modelom zakona, i *principom integriteta procesa*, uključujući sprečavanje sukoba interesa, princip pravičnog tretmana uspostavlja ključan zahtjev za sve državne sisteme nabavki -



Alexey Stukalo, zamjenik koordinatora, OSCE/OCEEA (lijevo) i Michel Nussbaumer, direktor EBRD-ovog Programa pravne tranzicije (desno), na EBRD-OSCE Regionalnom seminaru o poboljšanju propisa u javnim nabavkama, Beč, 28. maj 2015. godine

onaj o povjerenju javnosti u sistem javnih nabavki. Kada društvo ne vjeruje u djela ugovornog organa i uglavnom percipira korupciju koja kompromitira ostvarenu vrijednost za uloženi novac i održive rezultate, sposobnost tog ugovornog organa i cjelokupnog sistema da ostvari svoje ciljeve je umanjena.

Kao što je objašnjeno u Vodiču za provedbu zakona, *transparentnost* u javnim nabavkama, u skladu sa Modelom zakona, uključuje pet ključnih elemenata:

- 1) Objavljivanje svih pravila (zakona, propisa, dekreta, itd.) koja važe u procesu nabavke;
- 2) Pravovremena objava planiranih nabavki unaprijed;
- 3) Precizan opis predmeta nabavki, uključujući objektivne uvjete za učešće i odlučivanje o pobjedniku;
- 4) Primjena zahtijevanih procedura nabavke u praksi (tj. da se vidi da ih se zvaničnici pridržavaju);
- 5) Postojanje sistema kojim se posmatra da li se ta pravila poštuju i, ako je potrebno, provesti ih u djelo.

²¹ Vidi tekst Revidiranog Modela zakona na: <https://www.uncitral.org/pdf/english/texts/procurement/ml-procurement-2011/2011.-Model-Law-on-Public-Procurement-e.pdf>

Polje 8.4 Ključni stubovi OECD-ovih Principa integriteta u javnim nabavkama

A. Transparentnost

1. Vlade trebaju pružiti adekvatan stepen transparentnosti u toku cijelog ciklusa nabavki, kako bi promovirale pravičan tretman potencijalnih dobavljača.
2. Vlade trebaju omogućiti maksimalnu transparentnost kroz konkurentne tendere i poduzeti mjere predostrožnosti da poboljšaju integritet, naročito u slučaju izuzetaka od konkurentnih tendera.

B. Dobro upravljanje

3. Vlade trebaju osigurati da se javna sredstva koriste u nabavkama, u skladu sa namjeravanom svrhom.
4. Vlade trebaju osigurati da zvaničnici nadležni za nabavku ispunjavaju visoke profesionalne standarde znanja, vještina i integriteta.

C. Sprečavanje zloupotebe položaja, poštivanje pravnih i korporativnih popisa i monitoring

5. Vlade trebaju uspostaviti mehanizme da spriječe rizik od nepoštivanja integriteta u javnim nabavkama.

6. Vlade trebaju potaći blisku saradnju između vladinog i privatnog sektora, kako bi se održali visoki standardi integriteta, naročito u upravljanju ugovorima.
7. Vlade trebaju omogućiti konkretne mehanizme za monitoring javnih nabavki, kao i za otkrivanje zloupotrebe položaja i primjenu neophodnih sankcija.

D. Odgovornost i kontrola

8. Vlade trebaju uspostaviti jasan lanac odgovornosti, zajedno sa djelotvornim kontrolnim mehanizmima.
9. Vlade se trebaju pravično i pravovremeno pozabaviti pritužbama potencijalnih dobavljača.
10. Vlade trebaju osnažiti organizacije civilnog društva, medije i javnost, kako bi detaljno pratili javne nabavke.

Izvor: Adaptirano iz OECD-ovih *Principa integriteta u javnim nabavkama*, 2009.

Treba naglasiti da Model zakona omogućava naknadnu izradu podzakonskih akata od strane države, kao što je opisano u gornjem dijelu teksta, u kojima treba navesti detaljne procedure i opcije za upotrebu tehnologija.

Inicijativa EBRD-a i UNCITRAL-a za poboljšanje zakona o javnim nabavkama u državama Zajednice nezavisnih država (ZND) i u Mongoliji, čiji partneri uključuju Ured koordinatora OSCE-ovih ekonomskih i ekoloških aktivnosti, Svjetsku banku, Azijsku razvojnu banku i OECD,²² ima za cilj promociju UNCITRAL-ovog Modela zakona o javnim nabavkama. Njen pristup je saradnja sa vladama u regionu unutar jedinstvenog i sveobuhvatnog okvira i poticanje na poboljšanje propisa o javnim nabavkama u državama ZND-a i Mongoliji.

8.6 Ključne referentne tačke za prevenciju korupcije u sistemima javnih nabavki

Međunarodne organizacije i međunarodne finansijske institucije pridaju veliku važnost uspostavi mehanizama sprečavanja korupcije u različitim državama. Niz međunarodnih inicijativa i odluka čine platformu koja može biti korištena za borbu protiv korupcije u državnim sistemima javnih nabavki.

Deset OECD-ovih *Principa integriteta u javnim nabavkama* ključni su za postizanje tog cilja.²³

Kako bi pomogao da ti principi zažive u praksi, OECD je izradio metodološki dokument – takozvanu Listu koraka.²⁴ Predložena su rješenja pod pretpostavkom postojanja tri faze u ciklusu nabavke:

- 1) predtenderska, koja uključuje procjenu potreba, planiranje i budžetiranje, pripremu tehničkih specifikacija i odabir procedura nabavke;
- 2) tenderska, od objave tendera do dodjele ugovora;
- 3) posttenderska, uključujući upravljanje ugovorom, prijem robe i plaćanje.

²² Za više informacija o Inicijativi vidi: <http://www.ppi-ebduncitral.com/index.php/en/ebd-uncitral-initiative>

²³ OECD, *Principi integriteta u javnim nabavkama*, 2009., Pariz, OECD Publishing. Dostupno na: www.oecd.org/gov/ethics/48994520.pdf

²⁴ Ibid. str. 51-73.

Posttenderska faza nabavke

Imajući u vidu da posttendersku fazu karakteriziraju visoki rizici korupcije, navedeni u gornjem dijelu teksta, u Listi koraka se preporučuju sljedeće aktivnosti, koje se odnose na upravljanje ugovorom i plaćanjem:

- dobiti pisane dokaze da su primljena roba i usluge u skladu s očekivanim standardima;
- osigurati da završni obračun ili reviziju ugovora

(projekta) ne obavlja osoblje uključeno u ranije faze, kako bi se osiguralo razdvajanje dužnosti i ovlasti;

- osigurati pravovremenu dostupnost sredstava za plaćanje u skladu s uvjetima ugovora i obimom rada;
- razmotriti mogućnost postugovorne (postprojektne) ocjene.²⁵

Lista koraka nudi učesnicima u procesu nabavke, kao i regulatornim organima, djelovanje „korak po korak“ u svakoj fazi nabavke. Njihova provedba pomaže da se uveliko smanje rizici korupcije i osigura integritet i djelotvornost nabavki.

U *Deklaraciji Ministarskog vijeća OSCE-a o jačanju dobre uprave i borbi protiv korupcije, pranja novca i finansiranja terorizma*, usvojenoj 2012.,²⁶ naglašava se važnost pravednih i transparentnih sistema javnih nabavki, uzimajući u obzir instrumente, kao što su UNCITRAL-ov Model zakona o javnim nabavkama i Sporazum o vladinim nabavkama (GPA) Svjetske trgovinske organizacije (WTO).

U državama koje su usvojile GPA, javne nabavke su otvorene za ugovarače iz država potpisnica. Trenutno, GPA ima 17 strana potpisnica koje čine 45 država članica WTO. Drugih 30 država članica WTO učestvuju u Odboru za provedbu GPA kao posmatrači. Od njih, 10 država članica su u procesu potpisivanja GPA. Osnovni cilj GPA je da otvori tržište vladinih nabavki svojim potpisnicama, pod uvjetom da postoji transparentnost, integritet i konkurentnost na tim tržištima. Kao rezultat nekoliko rundi pregovora, strane potpisnice GPA su omogućile međunarodnu konkurenciju u aktivnostima nabavke vrijednim oko 1,7 biliona dolara godišnje.²⁷

Najnovija Direktiva Evropske unije o javnim nabavkama, *Direktiva 2014/24/EU*, od 26. februara 2014. godine, također dodatno naglašava borbu protiv korupcije u javnim nabavkama.²⁸

Novi *Okvir za nabavke* Svjetske banke fokusira se na ostvarenje vrijednosti za uloženi novac, održivi razvoji integritet u nabavkama koje finansira Svjetska banka. On je također osmišljen sa ciljem da poveća podršku Svjetske banke državama u

izradi njihovih sistema nabavke.²⁹

Međunarodne standarde javnih nabavki i preporuke o najboljim primjerima iz prakse nabavki također su izradili:

- Međunarodna organizacija rada u *Konvenciji o radnim klauzulama u javnim ugovorima*, 1949.;
- Evropska banka za obnovu i razvoj u *Politikama djelovanja i pravilima nabavke*, august 2000.;
- Međunarodni monetarni fond u svom *Kodeksu najboljih primjera iz prakse fiskalne transparentnosti*, 2007., i *Priručniku o fiskalnoj transparentnosti*, 2007. godine.

8.7 Praktične mjere za borbu protiv korupcije u javnim nabavkama

Izradu efikasnog *pravnog okvira*, zasnovanog na UN-ovoj Konvenciji protiv korupcije i drugim međunarodnim pravnim instrumentima i standardima, mora pratiti uspostava neophodne *infrastrukture nabavki*, uključujući informacijski sistem, platforme e-trgovine, baze podataka i drugi resursi, kako bi se osigurala primjena principa transparentnosti, objektivnosti i odgovornosti.

Također je ključno ojačati *institucionalni okvir* nabavke. To može uključivati stvaranje posebnih organa za nabavku i uspostavu odgovarajućih nadležnih organa i službi.

Također je ključno poduzeti korake ka obuci i razvoju *kadrovskih resursa* nabavke – profesionalnih kupaca. Nije dovoljno samo uspostaviti uvjete za pravednu i efikasnu nabavku, već te uvjete moraju provesti u praksi zvaničnici nadležni za nabavku. Upravo su to oni zvaničnici čije djelovanje odlučuje o tome da li je nabavka pravedna, usmjerena ka ispunjenju javnog interesa i ekonomična.

Pored toga, trebaju se odvijati posebne konkretne antikorupcijske aktivnosti. Integralni dio tih

²⁵ Ibid., str. 72.

²⁶ Deklaracija Ministarskog vijeća OSCE-a o jačanju dobre uprave i borbi protiv korupcije, pranja novca i finansiranja terorizma (2012.), Dublin. Dostupno na: www.osce.org/cio/97968

²⁷ Adaptirano sa stranice WTO posvećene GPA na https://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/gp_gpa_e.htm

²⁸ Dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TEXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0024&from=EN>

²⁹ Vidi: *Odobren novi Okvir za nabavke Svjetske banke*, 21. juli 2015., na: <http://www.worldbank.org/en/news/press-release/2015/07/21/world-bank-procurement-framework>

Polje 8.5 Poboljšanje državnog zakonodavstva

Osnovni skup američkih pravila nabavke, Savezni propis o nabavkama, koji je obavezan za savezne ugovorne organe, sadrži detaljne zahtjeve za planiranje ugovora od strane državnih službenika, kontrolu provedbe ugovora, kao i druge zahtjeve za obavezne procedure nabavke, koje su često stvar diskrecijskog prava ugovornog organa u nekim pravnim sistemima.³⁰

Dana 5. aprila 2013. godine, Ruska Federacija je usvojila novi Zakon „O ugovornom sistemu u nabavci roba, radova i usluga za državne i općinske potrebe“. Taj Zakon regulira cjelokupni ciklus nabavke, od početnog planiranja do konačnog izvršenja ugovora, prihvatanja i evidentiranja njegovih rezultata, kao i monitoring, kontrolu i reviziju svih procesa nabavke i njihovih rezultata.³¹

Polje 8.6 Centralizacija javnih nabavki

U većini država članica EU, javne nabavke obavlja centralni ugovorni organ, na osnovu općih propisa EU, koje su dio državnog zakonodavstva.³² U Direktivi EU 2014/24, od 26. februara 2014. godine, konkretno se navodi: „Diljem tržišta javne nabavke u Uniji postoji snažna tendencija agregacije potražnje od strane javnih kupaca, s ciljem postizanja ekonomije razmjera, uključujući niže cijene, te niže transakcijske troškove, te s ciljem poboljšanja i profesionalizacije upravljanja nabavkom. To se može postići koncentriranjem kupnji po broju javnih naručilaca ili po obimu i vrijednosti

tokom određenog razdoblja. Međutim, agregacija i centralizacija kupnji trebala bi se pažljivo pratiti, kako bi se izbjegla suvišna koncentracija kupovne moći, te stvaranje tajnih sporazuma, te kako bi se održala transparentnost i sačuvalo tržišno natjecanje i mogućnost pristupa tržištu za mala i srednja poduzeća.³³

U SAD-u, takav centralizirani organ vlasti, Opća administracija usluga, uspostavljen je 1949. godine. U Kanadi, Ministarstvo javnih radova i usluga je uspostavljeno 1996. godine.

aktivnosti je uspostava institucija *unutrašnje kontrole*, institucija nezavisne *vanjske revizije* (kontrole), kao i institucija koje se bave *žalbama i pritužbama i rješavanjem sporova između ugovornih strana*.

Posebni koraci za sprečavanje korupcije

Postoji određeni broj posebnih koraka za sprečavanje korupcije, koje trebaju razmotriti države i organi za javne nabavke. Oni mogu služiti kao „početna tačka“ za one koji tek počinju sa tim radom.³⁴ Svi ti koraci zasnovani su na međunarodnom pravnom okviru u oblasti nabavki, provjereni su i primijenjeni u praksi u velikom broju država. To su sljedeći koraci:

- ▶ Razvoj e-trgovine i e-tehnologija u javnim nabavkama
- ▶ Osiguravanje transparentnosti procedura javnih nabavki u svim fazama ciklusa nabavke

Dostupnost informacija o nabavkama javnosti uglavnom zavisi od tipa informacija o kojima je riječ. Naprimjer, države članice OECD-a češće objavljuju informacije o predtenderskoj i tenderskoj fazi ciklusa nabavki, uključujući zakone i politike djelovanja (34 države), kao i kriterije odabira i ocjene ponuda (21 država). U poređenju sa njima, manje država članica OECD-a objavljuje informacije o posttenderskoj fazi, a naročito o razlozima za dodjelu ugovora (13 država), promjenama ugovora (11 država) ili informacijama koje omogućavaju praćenje troškova nabavke (6 država).³⁵

- ▶ Proglašavanje podmićivanja krivičnim djelom
- ▶ Javni monitoring inadzor
- ▶ Nezavisnost provjera/kontrola i revizije javnih nabavki

Značajan obim rada na jačanju metodologije revizije nabavki obavlja Međunarodna organizacija vrhovnih revizorskih institucija (INTOSAI) i regionalna udruženja nezavisnih vanjskih vladinih revizorskih organa.

Značajan obim rada na jačanju metodologije revizije nabavki obavlja Međunarodna organizacija vrhovnih revizorskih institucija (INTOSAI) i regionalna udruženja nezavisnih vanjskih vladinih revizorskih organa.

30 Vidi: <http://acquisition.gov/far/>

31 Vidi: <http://www.gov-zakupki.ru/zakon/44-fz-id126>

32 OSCE, *Strateški pristupi sprečavanju korupcije u državama članicama OSCE-a, Izvještaj o provedbi obaveza država članica OSCE-a za potrebe 20. OSCE-ovog Ekonomskog i ekološkog foruma*, 2012., EEF GAL/20/12, B eč., 5. septembar 2012.

33 Vidi: <http://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/TEXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0024&from=ENO> državama EU također vidi: OECD, *Centralizirani sistemi nabavke u Evropskoj uniji*, 2011., Sigma dokumenti, br. 47, OECD Publishing, dostupno na: <http://dx.doi.org/10.1787/5kgkqv703xw-en>

34 Vidi: *Globalni program protiv korupcije. Antikorupcijski alati UN*, 3. Izd., Beč, septembar 2004.

35 Vidi: OECD, *Vlada ukratko*, 2011., str. 150.

- ▶ Stvaranje „ostrva integriteta“- pilot-regija, organizacija za nabavke, tipova nabavki koji primjenjuju odgovarajuće mjere sprečavanja korupcije u punom obimu. Širenje tog režima da bi pokrili sve veći broj ugovora o javnim nabavkama, organa za javne nabavke i dobavljača.³⁶
- ▶ Uspostava odgovarajućih procedura za podnošenje žalbi protiv nezakonitih i nepravednih odluka.

Značajan broj država je uspostavio nezavisne žalbene mehanizme. Pored toga, neke države su uspostavile mehanizme za alternativno rješavanje sporova, uključujući ombudsmana za nabavke, procedure sporazuma o nagodbi i arbitražne javne rasprave. Naprimjer, Kanada je uspostavila Ured ombudsmana za nabavke.

8.8 Zaključci

Izrada djelotvornih metodologija borbe protiv korupcije ne bi bila moguća bez upoređivanja i nadgradnje napora koje su poduzele različite države i međunarodne agencije. Mapiranje i komparativno ocjenjivanje sistema nabavke pruža ažurirane informacije o sveobuhvatnosti i dovoljnosti antikorupcijskog djelovanja. Osiguravanje visokog nivoa transparentnosti, nepristrasnosti i pravednosti u odlukama i djelovanju u vezi sa nabavkama predstavlja kontinuirani proces.

Važno je da države i organizacije koje ih predstavljaju potpun o razumiju međunarodne standarde javnih nabavki, uključujući zahtjeve za pravnim okvirom, strukturom upravljanja i organima za provedbu nabavki, upravljanjem informacijama i drugim aspektima infrastrukture nabavki. Takvo razumijevanje također će pomoći modernizaciji državnih sistema nabavke i ostvarenju veće vrijednosti za uloženi novac poreskog obveznika.

Svjetska banka, u saradnji s OECD-ovom Komisijom za razvojnu pomoć (DAC), izradila je Metodologiju za ocjenjivanje sistema nabavke (MAPS).³⁷ MAPS nudi skup pokazatelja za ocjenu i poređenje različitih sistema nabavke. Ona uključuje posebne pokazatelje koji se koriste kao mjerila u ocjenjivanju djelotvornosti mjera za

borbu protiv korupcije i određivanju koje su to slabosti sistema nabavke:

1. Postojanje pravnog okvira za nabavke, koji sadrži zahtjeve koje mora sadržavati tenderska dokumentacija i ugovori, kao i pravne odredbe za borbu protiv korupcije, pronevjere, sukob interesa i neetičko ponašanje, a koje određuju aktivnosti koje treba poduzeti u takvim slučajevima.
2. Da li pravni okvir definira odgovornost i uspostavlja kazne za učesnike u nabavkama, uključene u korupciju i pronevjere.
3. Potvrđivanje postojanja sistema provedbe uspostavljenih normi i sankcija.
4. Postojanje posebnih mjera za sprečavanje korupcije i pronevjere.
5. Uključivanje privatnog sektora, civilnog društva i krajnjih korisnika u stvaranje poštenog i etičkog tržišta javnih nabavki.
6. Postojanje operativnih mehanizama koji čine informacije o korupciji, pr o n e v j e r i i n e etičkom ponašanju dostupnim donosiocima odluka.
7. Postojanje kodeksa ponašanja za učesnike u nabavkama.

Sistem ocjenjivanja se širi kako bi uključio aspekte kao što su produktivnost, efikasnost, otvorenost, djelotvornost, profesionalizam, odnos sa dobavljačima i krajnjim korisnicima, i druge pokazatelje.

³⁶ Vidi: detaljne informacije u *Globalni program protiv korupcije. Antikorupcijski alati UN*, 3. Izd., Beč, septembar 2004., str. 267.-268.

³⁷ OECD, *Metodologija za ocjenjivanje sistema nabavke (MAPS)*, 2009. Dostupno na: <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/45454394.pdf>

Odabrana literatura

1. Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD), *Principles for Integrity in Public Procurement*, 2009. [pdf]. (*Principi integriteta u javnim nabavkama*). Dostupno na: www.oecd.org/gov/ethics/48994520.pdf
2. Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD), *OECD Recommendation on Fighting Bid Rigging in Public Procurement*, 2012. [website]. (OECD - ova „Preporuka o borbi protiv krivotvorenja ponuda u javnim nabavkama“). Dostupno na: <http://www.oecd.org/competition/oecdrecommendationonfightingbidrigginginpublicprocurement.htm>
3. Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD), *Government at a Glance 2013.: Procurement Data*, 2013. [pdf]. (*Vlada ukratko 2013.: podaci o nabavkama*). Dostupno na: [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/ETH\(2013\)2&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/ETH(2013)2&docLanguage=En)
4. Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD), *OECD Recommendation of the Council on Public Procurement*, 2015. [pdf]. (OECD-ova „Preporuka Vijeća o javnim nabavkama“). Dostupno na: <http://www.oecd.org/gov/ethics/OECD%20Recommendaiton%20on%20Public%20Procurement.pdf>
5. Komisija Ujedinjenih naroda za međunarodno trgovinsko pravo (UNCITRAL), *Model Law on Public Procurement* (2011) and accompanying *Guide to Enactment* [website]. (*Model Zakona o javnim nabavkama (2011.) i pripadajući Vodič za provedbu zakona*) Dostupno na: http://www.uncitral.org/uncitral/uncitral_texts/procurement_infrastructure.html
6. Ured Ujedinjenih naroda za drogu i kriminal (UNODC), *Guide on Anti-Corruption in Public Procurement and the Management of Public Finances: Good Practices in Ensuring Compliance with Article 9 of the United Nations Convention against Corruption*, 2013. [pdf]. (Vodič za borbu protiv korupcije u javnim nabavkama i upravljanje javnim finansijama: Dobri primjeri iz prakse u osiguravanju poštivanja odredaba člana 9. Konvencije protiv korupcije Ujedinjenih naroda). Dostupno na: http://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2013./Guidebook_on_anti-corruption_in_public_procurement_and_the_management_of_public_finances.pdf
7. Svjetska trgovinska organizacija (WTO), *Agreement on Government Procurement* and related materials [website]. (*Sporazum o vladinim nabavkama i odgovarajući materijal*). Dostupno na: http://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/gproc_e.htm
8. Jenny, F., *Competition and Anti-Corruption Considerations in Public Procurement*, in *Fighting Corruption and Promoting Integrity in Public Procurement*, (Razmatranje pitanja konkurencije i borbe protiv korupcije u javnim nabavkama. Borba protiv korupcije i promoviranje integriteta u javnim nabavkama), OECD, 2005.
9. Slater, D. i McNeill, E., *EU Public Procurement Rules. The International Comparative Legal Guide to: Public Procurement 2015.* (2014.), (Pravila javnih nabavki. Vodič međunarodnog komparativnog prava o javnim nabavkama), 7. izdanje. Objavio Global Legal Group.

POGLAVLJE 9

Finansiranje političkih stranaka

SADRŽAJ

9.1	Međunarodni standardi i obaveze	120
9.2	Donacije	122
9.2.1	Privatne donacije	122
9.2.2	Zabrana određenih tipova donacija	122
9.2.3	Ograničenje donacija i troškova	123
9.2.4	Državno finansiranje	123
9.3	Državni nadzor	124
9.4	Uključenost civilnog društva	126
9.5	Zaključci	126
	Odabrana literatura	127

POGLAVLJE 9

Finansiranje političkih stranaka

Političke stranke imaju esencijalnu ulogu u demokratskim državama i potrebna su im dovoljna finansijska sredstva da ispune svoje ključne funkcije. Bez finansiranja, politička stranka ne bi mogla djelovati, niti komunicirati sa biračima.

Istovremeno, reguliranje finansiranja političkih stranaka ključno je za garantiranje njihove odgovornosti prema javnosti. Ključno je spriječiti korupcijsko finansiranje političkih stranaka, pošto takvo ponašanje odaje utisak da se može kupiti pristup procesu demokratskog donošenja odluka. Finansijska transparentnost je od vitalne važnosti da se zadrži interes i povjerenje javnosti u vlast, a to također omogućava biračima da donesu odluke, zasnovane na pravim informacijama, o političkim strankama u trenutku glasanja.

Rizik korupcijskog finansiranja političkih stranaka i kampanje se pogoršava ako nema legitimnih izvora finansiranja, pošto bi političke stranke onda mogle biti prisiljene da nađu sredstva kod privatnih aktera koji će htjeti nešto zauzvrat. Cilj antikorupcijskih aktivnosti u toj oblasti nije ograničavanje finansiranja, nego mogućnost da se osigura da se stanke finansiraju iz legitimnih izvora i da njihove finansijske transakcije nisu obavijene velom tajne.

Pokušaji da se ograniči korupcijsko finansiranje političkih stranaka su išli u tri glavna pravca: restrikcije izvora finansiranja i potrošnje, izjave o finansijskom stanju i državne subvencije. Međutim, nema konsenzusa o najdjelotvornijem načinu bavljenja korupcijom u finansiranju stranaka, a nema ni pouzdanih dokaza koji sugeriraju najbolji pristup.

9.1 Međunarodni standardi i obaveze

Novac u politici je osjetljivo pitanje, i relativni nedostatak konsenzusa o tome kako ga na najbolji način regulirati, može objasniti zašto je ovo pitanje uglavnom ostavljeno državama da ga reguliraju. Bez obzira na to, države su preuzele obaveze na globalnom i regionalnom nivou da se pozabave pitanjem finansiranja političkih stranaka.

Potpisivanjem Konvencije protiv korupcije Ujedinjenih naroda (UNCAC), države su se sporazumjele, u članu 7, stav (2) „da razmotre usvajanje odgovarajućih zakonodavnih i administrativnih mjera[...] da propišu kriterije u vezi sa kandidaturom i izborom na javnu funkciju.“ One su se također sporazumjele, u članu 7, stav (3) da „razmotre usvajanje odgovarajućih zakonodavnih i administrativnih mjera [...] da povećaju transparentnost u finansiranju kandidatura za izabrane javne funkcije i, gdje je to primjenjivo, finansiranju političkih stranaka.“ Cilj tih obaveza je da se ojača sprečavanje i borba protiv korupcije u državama putem promocije transparentnih kriterija za odabir i finansiranje osoba koje žele biti izabrane na javnu funkciju.

Vijeće Evrope je objavilo detaljnije standarde, kao i vodiče o ovom pitanju. Komitet ministara Vijeća Evrope je objavio Preporuku br. Rec(2003)4 o zajedničkim pravilima protiv korupcije u finansiranju političkih stranaka i predizbornih kampanja. Taj dokument obuhvata pitanja, kao što su vanjski izvori finansiranja, potreba da se regulira i uobičajeno finansiranje stranaka i finansiranje predizbornih kampanja (pošto su ta dva pitanja veoma isprepletena u praksi), transparentnost i potreba za djelotvornim i nezavisnim nadzorom, kao i proporcionalne sankcije koje odvrćaju od kršenja zakona.¹

OSCE-ov Ured za demokratske institucije i ljudska prava (ODIHR), zajedno s Evropskom komisijom za demokratiju, putem zakona (Venecijanska komisija) Vijeća Evrope je, u 2011. godini, izradio smjernice o ekspertizi i najboljim primjerima iz prakse za države članice OSCE-a, pod nazivom: *Smjernice za reguliranje rada političkih stranaka.*² Te smjernice uglavnom sadrže odredbe Preporuke br. 2003(4), ali također obuhvataju i dodatne oblasti. One su izrađene kao sredstvo pomoći državama članicama OSCE-a i Vijeća Evrope u formuliranju

¹ Vidi: Vijeće Evrope, *Preporuka br. Rec(2003)4 Komiteta ministara država članicama o zajedničkim pravilima protiv korupcije u finansiranju političkih stranaka i predizbornih kampanja*. Dostupno na: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2183>

² Vidi: OSCE/ODIHR, *Smjernice za reguliranje rada političkih stranaka*, 2011., Dostupno na: www.osce.org/odihr/77812



Mjere za postizanje veće transparentnosti i odgovornosti političkih stranaka u Ukrajini, i šire, u državama članicama OSCE-a, diskusija na stručnoj radionici u Kijevu, 14. jula 2015. godine, koju je organizirao OSCE/ODIHR.

pravnih okvira koji ispunjavaju obaveze država članica prema OSCE-u i međunarodne standarde.³

Grupa država protiv korupcije (GRECO) posmatra provedbu ove Preporuke Vijeća Evrope i objavila je sažetak rezultata svog rada do 2011. godine.⁴ U Pregledu GRECO-ovog Trećeg evaluacijskog ciklusa zaključeno je da države članice još imaju mnogo toga da urade, kako bi ispunile Preporuku, iako je postignut značajan napredak u brojnim oblastima, naročito u definiranju onoga što se smatra sferom aktivnosti stranaka, predstavljanju i objavljivanju njihovih finansijskih izvještaja, nezavisnosti relevantnih nadzornih organa, fokusu tog nadzora i fleksibilnosti dostupnih sankcija. U izvještaju su naglašeni neki od preostalih nedostataka u nadzoru nad finansiranjem stranaka.⁵

- Transparentnost nekih izvora prihoda stranaka, kao što su donacije u naturi, stranačke članarine, krediti ili sponzorstva, često su zanemareni u zakonu ili regulirani na nedosljedan način, ostavljajući otvorena vrata za zloupotrebe.

- Anonimne donacije još su moguće u nekim državama.
- Zakoni i finansijski/računovodstveni standardi zaizvještavanje o finansiranju političkih stranaka u mnogim državama ne omogućavaju adekvatnu konsolidaciju finansijskih izvoda koji bi uzeli u obzir, naprimjer, lokalne stranačke organe i druga tijela uključena u predizborne kampanje.
- Finansijske informacije se često ne objavljuju na jednostavno dostupan i pravovremen način.
- Veliki broj država propušta da osnuje dovoljno nezavisan nadzorni organ, a u nekim državama takav organ ne postoji, ili ima ograničenu funkciju.
- Sankcije su često slabe, nedovoljno fleksibilne, ograničenog obima, ili se ne primjenjuju. U drugim slučajevima, sankcije mogu biti disproportionalno oštre.

Za izradu i provedbu standarda finansiranja političkih stranaka u državama članicama OSCE-a, potreban je stalni dijalog. Kao važan doprinos tome, OSCE/ODIHR održava seminare u državama članicama, kao podršku promociji i jačanju demokratskog funkcioniranja političkih stranaka i izbornih procesa, u skladu s obavezama država članica OSCE-a.

³ Naročito vidi: www.legislationline.org za međunarodne norme i standarde, ODIHR-ova pravna mišljenja i primjere dobre prakse država o pitanjima ljudske dimenzije.

⁴ Vidi: Doublet, Y.-M., *Borba protiv korupcije – finansiranje politike, Tematsko razmatranje 3. Evaluacijskog ciklusa*, GRECO. Dostupno na: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/general/DOUBLET_EN.pdf Također, GRECO-ov 12. Opći izvještaj o aktivnostima (2011.) Dostupno na: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/2012/Greco\(2012\)1_GenActReport2011_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/2012/Greco(2012)1_GenActReport2011_EN.pdf)

⁵ Vidi obavještenje za medije povodom izvještaja, Dostupno na: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/news/News\(2012\)0509/ActRep2011_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/news/News(2012)0509/ActRep2011_en.asp)

9.2 Donacije

9.2.1 Privatne donacije

Smatra se da su najlegitimniji izvori prihoda za političke stranke prilozi i članarine od običnih građana. Nažalost, male donacije od velikog broja osoba često se pokazuju nedovoljnim za finansiranje tekućih stranačkih aktivnosti i predizbornih kampanja, a kao rezultat toga, stranke se često moraju oslanjati na velike donacije od ograničenog broja bogatih osoba, privatnih kompanija ili sindikata. Tokom vremena, političari mogu postati bliži tim interesima nego biračima. Jedan od načina suprotstavljanja neprimjerenom utjecaju donatora je transparentnost. Naprimjer, teže je firmama donatorima da za svoje priloge zauzvrat zahtijevaju ugovore sa vlastima, ako su ti prilozi pravilno evidentirani i objavljeni. Ako proces finansiranja nije transparentan, javnosti ostaje da izvuče svoje zaključke i vjerovatno će sumnjati da su oni, koji potpišu velike ugovore sa vlastima, tajno finansirali političku stranku na vlasti. I zaista, novac koji tajno nađe put do političkih stranaka može biti nezakonito stečen ili neprijavljen poreskim organima. U skladu s time, u Preporuci Vijeća Evrope br. (2003)4 zastupa se stav da od političkih stranaka treba tražiti da objave imena onih koji daju donacije iznad određenog praga.⁶

Međutim, sama transparentnost možda nije dovoljna ako javnost ostane sumnjičava o utjecaju koji imaju oni koji daju velike donacije. Mogu biti potrebni drugi oblici propisa, kao što su zabrane i ograničenja donacija i troškova.

9.2.2 Zabrana određenih tipova donacija

Neki oblici donacija mogu biti smatrani tako štetnim za demokratski proces ili stvarati takve rizike političke korupcije, da ih treba u potpunosti zabraniti. *Smjernice za reguliranje rada političkih stranaka* (član 172.-175.) navode anonimne donacije i državne kompanije kao tipove aktera kojima bi moglo biti zabranjeno davanje donacija, ili bi se, u najmanju ruku, suočili sa konkretnim ograničenjima.

U članu 7. Preporuke Vijeća Evrope, br. (2003)4, dalje se preporučuje da „države trebaju konkretno ograničiti, zabraniti ili na drugi način regulirati

6 Zavisno od sistema, razlog za taj prag može biti da se smanji administrativni teret za one koji podnesu i prime finansijske izvještaje, ili da se zaštiti privatnost onih koji daju male donacije. Za više detalja također vidi član 3(b) *Preporuke br.2003(4) Vijeća Evrope o zajedničkim pravilima protiv korupcije u finansiranju političkih stranaka i predizbornih kampanja.*

donacije od stranih donatora. “Mnoge države u potpunosti zabranjuju strane donacije, uključujući Grčku, Irsku, Sloveniju i Španiju. U Njemačkoj, strane donacije su moguće samo od građana ili korporacija iz država Evropske unije (EU), ili ako ne prelaze 1.000 eura.⁷

Prema Međunarodnom institutu za demokratiju i pomoć u izborima (IDEA), 77 procenata država članica OSCE-a koriste neki oblik zabrane stranih donacija, u poređenju sa 67,5 procenata u svijetu.⁸

Ukratko, najčešće zabrane donacija u državama članicama OSCE-a su iz stranih izvora, državnih institucija (uglavnom kao način sprečavanja zloupotreba državnih/administrativnih resursa); kompanija koje su djelimično u državnom vlasništvu i kompanija koje imaju korist od vladinih ugovora.

Kada se govori o korupciji u političkoj sferi, naročito važno pitanje su korporativne donacije. Kao što je spomenuto u gornjem dijelu teksta, korporacije mogu dati političke donacije u očekivanju vladinih ugovora, oslobađanja od poreza ili druge koristi. U dokumentu *Standardi finansiranja političkih stranaka i povlastice*, iz 2005. godine, Transparency International (TI) je razmatrao to pitanje i zaključak je bio da „Zabrana korporativnog novca u finansiranju političkih stranaka je jedan odgovor, ali bi on mogao biti kontraproduktivan ako rezultat bude sputavanje raznolikosti stranaka unutar demokratske države, ili donacije počnu davati ispod stola.“⁹ Tamo gdje su dozvoljene korporativne donacije, TI je zastupao stav da su transparentnosti i ograničenja donacija važni. Kompanije trebaju navesti sve donacije i objaviti svoju politiku donacija strankama. One ne trebaju davati političke donacije u državama u kojima nisu pravno prisutne, a kompanije koje se nalaze na berzi trebaju biti vrlo ozbiljne da razmotre opciju kojom se zahtijeva odobrenje dioničara za takve donacije.¹⁰

7 Za više informacija o reguliranju stranih donacija u državama članicama Vijeća Evrope vidi: Venecijanska komisija, *Mišljenje o zabrani finansijskih priloga političkim strankama iz stranih izvora*, 2006., str. 14.-17. Dostupno na: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2006\)014-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2006)014-e)

8 Analiza podataka iz baze podataka organizacije International IDEA o finansiranju političkih stranaka, dostupno na: www.idea.int/political-finance. Osim ako nije drugačije spomenuto, informacije u Poglavlju 9. o propisima u državama članicama OSCE-a su preuzete iz te baze podataka.

9 Vidi: Transparency International, *Standard povlastice*, 2005, str. 2., dostupno na: http://publication/policy_position_01_2005_stand_favours

10 Ibid.

9.2.3 Ograničenje donacija i troškova

Osim zabrane određenih tipova donacija, još jedan način ograničavanja utjecaja određenih interesa je da se ograniče iznosi priloga. Takva ograničenja trebaju biti dovoljno niska da spriječe sumnjivi i neprimjereni utjecaj, ali i dovoljno visoka da omoguće političkim strankama da prikupе dovoljno sredstava. U *Smjernicama za reguliranje rada političkih stranaka* navodi se da „...razumna ograničenja ukupnog iznosa priloga mogu biti nametnuta.“ (član170.).

GRECO je također ukazao na upotrebu kredita, naročito značajnog oblika finansiranja stranaka u mnogim državama, pošto takvi krediti mogu biti korišteni kao sredstvo izbjegavanja ograničenja donacija. Zaduženost političkih stranaka i političara može također voditi ka iskušenju da se angažiraju u korupcijskim aktivnostima.

Ograničenja troškova kampanje, ako se ispoštuju i budu provedena, smanjuju iznos koji stranke treba da prikupе. Komitet za ljudska prava Ujedinjenih naroda je naveo, u Općem komentaru br. 25, u članu 19., da: „Razumna ograničenja troškova kampanje mogu biti opravdana tamo gdje je neophodno osigurati da slobodan izbor birača nije podriven niti demokratski proces narušen disproportionalnim troškovima u ime bilo kojeg kandidata ili stranke.“

Kao što je naznačeno u paragrafu u gornjem dijelu teksta, mora se posvetiti pažnja ne samo troškovima političkih stranaka, nego i nezavisnih kandidata. Ako su ograničenja troškova uspostavljena za jedan tip aktera, ali ne i za drugi, jednostavno se stvaraju rupe u zakonu, kroz koje mogu biti kanalisani neograničeni iznosi.¹¹ Propisi traba također da razmotre tzv. *troškove treće strane*: troškove koje nisu ostvarile političke stranke ili kandidati, nego drugi akteri. Evropski sud za ljudska prava je razjasnio, u presudi *Bowman protiv Velike Britanije* da su ograničenja troškova treće strane prihvatljiva, dokle god su proporcionalna ograničenjima postavljenim za političke stranke i kandidate.¹²

Polovina država članica OSCE-a koristi ograničenja troškova za političke stranke, a malo više njih to čini za nezavisne kandidate.¹³ Tačna

ograničenja često zavise od tipa izbora i broja registriranih birača.

SAD ima drugačiji pristup, više naglašavajući troškove izbora kao oblik slobode govora. Vrhovni sud je, od 1976. godine, više puta ukidao ograničenja troškova, smatrajući ga kršenjem ustavnog prava na slobodu govora.¹⁴ Međutim, predsjednički kandidati, koji pristanu da prime javna sredstva, moraju poštivati postavljena ograničenja troškova.

9.2.4 Državno finansiranje

Dopunu (ili u državama poput Švedske, alternativu) propisima o privatnim donacijama predstavlja pružanje finansijskih sredstava iz državnog budžeta. Državno finansiranje može imati dva glavna oblika: dodjelu finansijske pomoći (direktno državno finansiranje) i pružanje drugih oblika koristi, kao što su oslobađanje od poreza, subvencionirani ili besplatni pristup medijima (indirektno državno finansiranje). Prvi oblik se uobičajeno pruža svim političkim strankama koje dostignu određeni prag (često određeni procenat glasova na posljednjim izborima); pomoć može biti distribuirana prema nizu kriterija, počevši od „jednakosti“ (jednakih iznosa za svaku stranku) do „proporcionalnosti“ (u proporciji sa osvojenim glasovima ili mandatima), dok je kombinacija ta dva oblika najčešće rješenje.¹⁵

Tri glavna argumenta u prilog javnom finansiranju su, prvo, to što može pružiti svim relevantnim političkim akterima minimum finansiranja neophodnog da se čuje njihov glas; drugo, to može pomoći da se smanji prednost onih koji imaju pristup velikom iznosu novca (drugim riječima, izjednačiti uvjete); i treće, da ono smanjuje oslanjanje političkih stranaka na određene privatne interese. Javna sredstva se također smatraju transparentnijim nego ona iz privatnih izvora, pošto finansijski izvještaji političkih stranaka možda nisu u potpunosti pouzdani. To znači da državno finansiranje može pomoći povećanju transparentnosti i političkog pluralizma, a smanjiti rizik političke korupcije.

Međutim, kritičari također ističu potencijalne probleme s državnim finansiranjem, uključujući sljedeće:

11 Ova logika se također primjenjuje na zabrane i ograničenja donacija.

12 Vidi: Evropski sud za ljudska prava, *Predmet Bowman protiv Velike Britanije* (141/1996/760/961), 19. februar 1998. Dostupno na: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-58134#„itemid“:„001-58134“>

13 Vidi bazu podataka International IDEA, na: www.idea.int/political-finance

14 Vidi: Vrhovni sud SAD-a, *Buckley protiv Valeo*, Predmet 424U.S.1(1976.).

15 U SAD-u je uobičajeno da se državno finansiranje pruža u obliku 'jednog iznosa sredstava', tj. za svaki dolar koji prikupi stranka ili kandidat iz privatnih izvora, država daje isto toliko (obično u procentima) državnih sredstava.

- ako se državno finansiranje ne kombinira s ograničenjima privatnih donacija ili troškova, nije vjerovatno da će značajno promijeniti relativni prihod konkurenata;
- državno finansiranje (bez ograničenja troškova) može voditi većem trošenju na predizborne kampanje, što u nekim kontekstima može biti smatrano nepoželjnim;¹⁶
- ako je prag za primanje finansijskih sredstava nizak, državno finansiranje može voditi mnoštvu malih, slabih stranaka, koje mogu biti smetnja konsolidaciji političkih institucija države;
- ako je, sa druge strane, prag vrlo visok, ili ako se sredstva daju samo na osnovu prošlih rezultata, državno finansiranje može voditi ka okamenjenosti stranačkog sistema;
- državno finansiranje stranaka često je nepopularno kod birača, koji ne žele vidjeti poredski novac distribuiran među strankama kojima ne vjeruju.

Ta razmimoilaženja posmatrača mogu objasniti zašto međunarodni standardi ne preporučuju direktno finansijske subvencije (Preporuka Vijeća Evrope br. (2003)4, naprimjer, iako navodi da država „treba pružiti podršku političkim strankama“, samo dodaje da „državna podrška može biti finansijska“).

Važno pitanje je omjer u kojem stranke zavise od državne podrške. U Preporuci Vijeća Evrope br. (2003)4 navodi se da „državna podrška treba biti ograničena na razumne priloge“ (član 1.), dok se u *Smjernicama za reguliranje rada političkih stranaka* konstatira da takva pomoć „mora biti pažljivo osmišljena da osigura korisnost takvog finansiranja, istovremeno ne ukidajući potrebu za privatnim priložima, niti poništavajući utjecaj individualnih donacija“ (član 177.). Realnost je ponešto drugačija, pošto se čini da, od kada je javno finansiranje uvedeno u državama članicama OSCE-a, ono ima tendenciju da postane dominantan izvor finansiranja. GRECO-ove evaluacije 20 država članica OSCE-a pokazuju da, u prosjeku, javno finansiranje predstavlja dvije trećine sredstava, a dok u nekim državama državno finansiranje predstavlja manjinu primljenih sredstava (kao u Armeniji, Češkoj Republici, Njemačkoj i Velikoj Britaniji), u drugima, vrlo mali dio stranačkog prihoda dolazi iz privatnih izvora. U Hrvatskoj, Grčkoj, Belgiji,

Poljskoj, Španiji i Slovačkoj, javna sredstva iznose 80 procenata ili više ukupnog stranačkog prihoda. Konkretnije, GRECO je utvrdio da je Zakon o finansiranju političkih stranaka u Njemačkoj doprinio inteligentnoj ravnoteži između privatnog i javnog finansiranja političkih subjekata, tako da se oni ne oslanjaju isključivo na državnu podršku.¹⁷

Najčešći oblik *indirektnog* državnog finansiranja u državama članicama OSCE-a je besplatan ili subvencioniran pristup medijima. Na drugom mjestu je oslobađanje od poreza za političke stranke ili njihove donatore (48 %), a zatim prostorije za sastanke u toku kampanje (37 %). Manje uobičajeni oblici indirektnog javnog finansiranja uključuju beskamatne kredite i subvencioniranu poštarinu za pisma biračima. Indirektno javno finansiranje može biti korisno sredstvo podrške političkim strankama, uz manji rizik da se vladini resursi koriste za političku korupciju.

9.3 Državni nadzor

Ograničenja finansiranja stranaka neće imati nikakvog utjecaja na političku korupciju ako se ne ispoštuju i, gdje je to neophodno, provedu. Međutim, zakone o finansiranju političkih stranaka je notorno teško provoditi. Važno je osmisliti propise na takav način da potiču stranke i političare da ih poštuju: naprimjer, u Njemačkoj, stranke dobijaju subvencije u istom iznosu kao privatne donacije koje dobijaju i koje su ispod određenog iznosa. To motivira stranke da traže male donacije umjesto velikih. Ako je pružanje subvencije također uvjetovano podnošenjem finansijskog izvještaja kojeg je pregledala revizija, to će također motivirati stranke prema transparentnosti.

Bez obzira na to, nadzor i provedba ostaju ključne komponente za detektiranje i bavljenje kršenjima propisa: agencije za monitoring i provedbu trebaju imati jaku sposobnost identifikacije korupcijske prakse (što rezultira „velikom šansom da se bude uhvaćen“); a, kroz to kako su osmišljene, sankcije trebaju djelotvorno obeshrabriti praksu korupcije i nepoštivanja važećih propisa (sankcije moraju biti veće nego tolerirani „troškovi poslovanja“). Detaljne informacije moraju biti dostupne kako bi se moglo prosuditi da li su prekršene zabrane donacija, ograničenja troškova, ili drugi propisi. Glavna osnova za zvanični nadzor trebaju biti

¹⁶ Vidi, naprimjer, izvještaj Transparentnost Srbije *Finansiranje kampanje za predsjedničke i parlamentarne izbore u Srbiji*, 2012. Dostupno na: [http://www.transparentnost.org.rs/images/stories/Election%20Campaign%20Financing%20in%20Serbia%20Report%202012%20\(Final\).pdf](http://www.transparentnost.org.rs/images/stories/Election%20Campaign%20Financing%20in%20Serbia%20Report%202012%20(Final).pdf)

¹⁷ Vidi: GRECO, *Evaluacijski izvještaj o Njemačkoj o transparentnosti finansiranja stranaka*, 2009., str. 9. i 20.



Sesija konferencije „Novac u politici“, koju su zajednički organizirali OSCE/ODIHR, Ured državnog revizora Gruzije i drugi partneri, Tbilisi, 18. februar 2016. godine.

finansijski izvještaji, koje su podnijele političke stranke i kandidati. U *Smjernicama za reguliranje rada političkih stranaka* je navedeno da:

“Izvještaje o finansiranju kampanje treba predati odgovarajućim organima vlasti u roku od najviše 30 dana nakon izbora. Takve izvještaje treba tražiti ne samo za stranke, već i za nezavisne kandidate i liste kandidata... Od političkih stranaka treba tražiti da podnesu finansijske izvještaje odgovarajućem regulatornom organu najmanje jednom godišnje, čak i u neizbornoj godini.” (član 200. i 202.)

Međutim, nije vjerovatno da će politički subjekti podnijeti tačne finansijske izvještaje, osim ako znaju da netačnosti mogu biti otkrivene i da će za njih biti kažnjeni. Zbog toga, nezavisni monitoring i provedba zasnovana na političkoj volji i dovoljnom kapacitetu su obavezni. Od vitalne je važnosti da regulatorni organ bude proaktivan, umjesto da jednostavno prati procedure i da se angažira u tekućem dijalogu sa ključnim akterima. U *Smjernicama za reguliranje rada političkih stranaka* se dalje preporučuje da odgovorna institucija „...treba imati ovlasti da vrši monitoring računa i reviziju finansijskih izvještaja, koje su podnijele stranke i kandidati“ (član 214.). Najčešće rješenje je da se ova odgovornost da izbornoj komisiji, ali neke države članice OSCE-a također koriste revizorske institucije, sudove ili institucije za borbu protiv korupcije. Bez obzira na to koja je institucija nadležna za nadzor nad finansiranjem političkih stranaka, ona treba da blisko saraduje sa srodnim institucijama, kao što su antikorupcijski

organi (vidi Poglavlje 3. ovog Priručnika) i, u vezi sa krivičnim prijavama, sa policijom.

Primjer takvog zahtjeva za izvještavanjem i revizijom je onaj iz Njemačke. Ustav i Zakon o političkim strankama propisuje da predsjednik Bundestaga prima godišnje finansijske izvještaje stranaka do kraja trećeg kvartala naredne godine. Ovlašteni revizor verificira finansijske izvještaje prije podnošenja. Izvještaji uključuju detaljne prihode, troškove i imovinu, kao i listu svih donacija i imena donatora čiji ukupni prilozi prelaze 10.000 eura. Ako stranka ne ispuni zahtjeve, dvostruki ili čak trostruki iznos nepravilno navedene donacije može biti izrečen kao kazna.¹⁸

U nedavnoj prošlosti, mnoge države članice GRECO-a poduzele su korake ka uspostavi nadzora nad finansiranjem političkih stranaka unutar stalnog organa kojem su pružene garancije nezavisnosti djelovanja. Međutim, na kraju krajeva, djelotvornost zvaničnog nadzora zavisi od volje glavnih aktera da provedu propise. Veliki broj država, koje je evaluirao GRECO, nisu nikada, ili su vrlo rijetko primijenile sankcije protiv kršenja propisa o finansiranju političkih stranaka, ili su primijenile takve sankcije samo u slučaju formalnih kršenja, ukazujući na to da je ostalo još dosta nedovršenog posla.¹⁹

18 Vidi: OSCE/ODIHR, *Savezna Republika Njemačka – Izbori za Savezni parlament (Bundestag)*, 22. septembar 2013., Konačni izvještaj OSCE/ODIHR-ovog tima eksperata za izbore, str. 7.

19 Vidi: GRECO, Treći evaluacijski ciklus (pokrenut 2007.), *Izvještaji o evaluaciji i provedbi*, dostupno na: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/ReportsRound3_en.asp

9.4 Uključenost civilnog društva

NVO (kao i aktivni mediji) imaju ključnu ulogu u podizanju nivoa svijesti javnosti putem istraživanja prihoda i rashoda u kampanji, pažljivo ispitujući stranačke račune i identificirajući netačnosti u izvještajima i druge oblike kršenja. Ostala važna područja su monitoring zloupotrebe državnih/administrativnih resursa i kupovine glasova. Rađeći to, organizacije civilnog društva također osnažuju građane da, u trenutku glasanja, donose odluke zasnovane na pravim informacijama. Konačno, organizacije civilnog društva u mnogim državama imaju vodeću ulogu u zagovaranju pravne reforme i ozbiljnijeg shvatanja uloge provedbenih institucija u ovoj oblasti. S obzirom na teškoće koje su svojstvene otkrivanju kršenja propisa o finansiranju stranaka, institucije odgovorne za nadzor trebaju izričito odati priznanje za ulogu koju nevladin nadzor ima u otkrivanju mogućih kršenja propisa.

Dok takve napore moraju voditi NVO-i u svakoj državi, postoji određeni broj međunarodnih NVO-a koje nude smjernice o radu u oblasti finansiranja stranaka. Transparency International uključuje finansiranje političkih stranaka kao jedan od glavnih globalnih prioriteta, a 2012. godine, objavio je Regionalni dokument politike djelovanja na temu: *Integritet političkih stranaka: odgovornije, demokratskije*²⁰ u kome su razmotreni antikorupcijski mehanizmi koji se odnose na finansiranje političkih stranaka u 25 evropskih država. Utvrđeno je da političke stranke imaju najniži nivo percipiranog integriteta među biračima, zbog finansiranja političkih stranaka i visokog rizika kupovine glasova od strane moćnih interesnih grupa zbog slabih propisa, zahtjeva za objavljivanje donacija i finansijskih izvještaja stranaka i nedovoljnih mehanizama za nadzor i provedbu.

Međunarodna fondacija za izborne sisteme (IFES) također pomaže civilnom društvu u naporima monitoringa, formalnog nadzora i reformskim

inicijativama. Ta Organizacija bila je angažirana u takvim aktivnostima u preko 20 država u protekle dvije godine.²¹

Mediji mogu također biti značajni u kontroliranju uloge novca u politici. Mnogi slučajevi političke korupcije su izašli na svjetlo dana kroz skandale koje su otkrili mediji, a ne zvanične istrage. Iako ti skandali mogu kratkoročno dalje umanjiti povjerenje javnosti u političare i stranke, oni često pružaju ključni zamah za reforme. Međutim, medijske kuće moraju biti pažljive, kako ne bi i same bile upletene u korupciju. S obzirom na važnost masovnih medija u modernoj predizbornoj kampanji, političarima ili strankama predstavlja iskušenje da koriste nelegitimne načine traženja pozitivne medijske slike i „prikrivenog reklamiranja“ izvan zvaničnih reklama u kampanji. Zakoni, koji štite slobodu medija i uspostavljaju pravila o medijskom izvještavanju i ponašanju (naročito za elektronske medije), trebaju biti osmišljeni tako da na minimum svedu vjerovatnoću političke pristrasnosti. Za više detalja, vidjeti Poglavlje 14. o medijima.

9.5 Zaključci

Korupcijsko finansiranje stranaka predstavlja ozbiljnu prijetnju vladavini prava, demokratiji i ljudskim pravima. Iako definitivno ima napretka u oblasti transparentnosti finansiranja stranaka u posljednjoj deceniji, ostaje određeni broj pitanja, koja su spomenuta u izvještaju GRECO-a, navedenom u gornjem dijelu teksta.

Tim i drugim srodnim pitanjima moramo se pozabaviti, kako bismo se djelotvorno borili protiv političke korupcije. Također, finansiranje stranaka ne treba posmatrati izolirano, već njegovo reguliranje treba posmatrati u kontekstu sistema nacionalnog integriteta. Zloupotreba državnih / administrativnih resursa ne može biti iskorijenjena ako se ne pozabavimo pitanjima etičke javne administracije, dok se također moramo pozabaviti nezakonitim utjecajem na stranke/političare, putem drugih mehanizama, kao što su propisi o sukobu interesa, o lobiranju, itd.

20 Izraden kao dio TI studije evropskih sistema nacionalnog integriteta, obavljene u 25 evropskih država 2011.-2012. Za više informacija vidi: http://www.transparency.org/whatwedo/activity/european_national_integrity_systems_project

21 Vidi: www.ifes.org

Odabrana literatura

1. Vijeće Evrope, *Preporuka Rec (2003)4 Komiteta ministara državama članicama o zajedničkim pravilima protiv korupcije u finansiranju političkih stranaka i izbor njihove kampanje*. Dostupno na: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2183>
2. Organizacija za sigurnost i saradnju u Evropi (OSCE)/Ured za demokratske institucije i ljudska prava (ODIHR)/Venecijanska komisija, *Smjernice za reguliranje rada političkih stranaka*. Dostupno na: www.osce.org/odihr/77812
3. Transparency International, *Standardi političkog finansiranja i usluga*. Dostupno na: www.transparency.org/whatwedo/publication/policy_position_01_2005_standards_on_political_funding_and_favours
4. Transparency International, *Integritet političkih stranaka: odgovornije, demokratskije*, Teze o regionalnoj politici br. 2., 2012. Dostupno na: http://www.transparency.org/whatwedo/publication/2012_regional_policy_paper_2_political_party_integrity_more_accountable_mor
5. Doublet, Y-M., *Borba protiv korupcije – finansiranje politike*, Tematsko razmatranje 3. Evaluacijskog ciklusa, GRECO, 2012. [pdf]. Dostupno na: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/general/DOUBLET_EN.pdf

POGLAVLJE 10

Reguliranje lobiranja

SADRŽAJ

10.1	Definicija i osnovne informacije	130
10.2	Potencijalni rizici lobiranja	131
10.3	Reguliranje lobiranja	131
10.3.1	Evropa	133
10.3.2	Sjeverna Amerika	136
10.3.3	Izrada propisa o lobiranju	138
10.4	Zaključci	140
	Odabrana literatura	140
<i>Polje 10.1</i>	<i>OECD: ispravan regulatorni okvir</i>	<i>132</i>
<i>Polje 10.2</i>	<i>Ključni elementi njemačkog sistema</i>	<i>133</i>
<i>Polje 10.3</i>	<i>Ključni elementi poljskog sistema</i>	<i>134</i>
<i>Polje 10.4</i>	<i>Ključni elementi litvanskog sistema</i>	<i>135</i>
<i>Polje 10.5</i>	<i>Ključni elementi sistema institucija EU</i>	<i>136</i>
<i>Polje 10.6</i>	<i>Ključni elementi kanadskog sistema</i>	<i>137</i>
<i>Polje 10.7</i>	<i>Ključni elementi američkog sistema</i>	<i>138</i>
<i>Tabela 10.1</i>	<i>Različiti regulatorni sistemi</i>	<i>139</i>

POGLAVLJE 10

Reguliranje lobiranja

Lobiranje predstavlja integralni dio modernih demokratskih država kao način pokušavanja da se utječe na političke odluke. Ono se može razumjeti kao djelovanje grupa ili organizacija kako bi se utjecalo na vladine odluke (naročito, ali se ne ograničavajući na usvajanje ili izmjene i dopune zakona) putem komunikacije i kontakata sa javnim zvaničnicima. Lobiranje mogu samostalno vršiti grupe ili organizacije, ili to može činiti profesionalni lobist u njihovo ime. Tamo gdje je lobiranje pravilno regulirano, ono može predstavljati važan kanal za različite stavove, osigurati vladama stručne informacije i pomoći da se poboljša politika djelovanja, zakoni i propisi.

Međutim, tamo gdje ono nije djelotvorno regulirano ili ograničeno, lobiranje može lako postati kanal za nezakoniti utjecaj i korupciju. Dakle, ravnotežu je potencijalno teško ostvariti: osigurati pristup dopuštajući lobiranje koje je primjereno i transparentno, istovremeno sprečavajući njegovu zloupotrebu u svrhu ostvarenja neprimjerenog utjecaja.

10.1 Definicija i osnovne informacije

Šta je lobiranje?

Lobiranje tipično uključuje osobe ili grupe, sa različitim ili konkretnim interesima, koje komuniciraju sa drugima da pokušaju utjecati na odluke izabranih ili imenovanih vladinih zvaničnika. *Preporuka o principima transparentnosti i integriteta u lobiranju* Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD) definira lobiranje kao „usmenu ili pismenu komunikaciju sa javnim zvaničnikom, kako bi se utjecalo na zakone, politiku djelovanja ili administrativne odluke.“¹ Prema nedavnom izvještaju Venecijanske komisije, „Aktivnost lobiranja se može smatrati djelom osoba ili grupa, od kojih svaka ima različite i

konkretne interese, koje pokušavaju da utječu na odluke donesene na političkom nivou.“²

Lobiranje može imati za cilj da utječe na niz različitih tipova odluka. Najočigledniji su zakoni – naprimjer, lobiranje za izradu ili usvajanje (ili neusvajanje) novog zakona, lobiranje za ili protiv amandmana na zakone ili nacрте zakona. To uključuje zakone, ali i bilo koje druge pravne propise, kao što su provedbeni propisi – što je plodan teren za lobiste, pošto je u mnogim državama ono što piše sitnim slovima u takvim propisima često ključno, a nije tako vidljivo. Pored zakona, lobiranje može također biti usmjereno na druge ključne odluke, kao što su procesi urbanističkog ili drugog planiranja, odluke o velikim infrastrukturnim projektima, itd .

Lobisti mogu raditi mnoge stvari, kako bi pokušali da ostvare utjecaj. One uključuju sljedeće:

- direktnu komunikaciju licem u lice na različitim forumima, uključujući sastanke i društvena okupljanja;
- nuđenje prezentacija;
- izradu i dostavljanje izvještaja i dokumenata;
- komunikaciju putem pisama, telefonskih razgovora, e-maila ili društvenih medija;
- pisanje, iniciranje ili naručivanje medijskih članaka ili drugih medijskih priloga kako bi ojačali svoje argumente.

Kao što ova lista implicira, lobiranje može biti vršeno putem direktne interakcije sa zvaničnicima, ali i na indirektan način, kao što je objavljivanje medijskih članaka, kako bi se utjecalo ili izvršio pritisak na kreatore politika djelovanja. Fokus ovog Poglavlja je na direktnoj interakciji sa zvaničnicima i kako ona može biti regulirana.

1 Dostupno na: <http://acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=256&InstrumentPID=250&Lang=en&Book=False>

2 Chair, R. i dr., *Izvještaj o pravnom okviru za reguliranje lobiranja u državama članicama Vijeća Evrope*, Venecijanska komisija, Studija br. 590/2010, str. 3.

Ko je lobist?

Kao što je u izvještaju Venecijanske komisije korisno sumirano, „Lobističke/interesne grupe/vaninstitucionalni akteri mogu uključivati, ali se nužno ne ograničavaju na one s ekonomskim interesima (kao što su korporacije), stručnim interesima (kao što su sindikati ili predstavnici stručnih udruženja) i interesima civilnog društva (kao što su grupe za zaštitu životne sredine ili ljudskih prava). Takve grupe mogu težiti direktno, ili indirektno, putem konsultanata koje su zaposlile, tome da javne politike odlikavaju njihove preference.”³ Ovaj sažetak predstavlja dva najvažnija stava o tome ko su lobisti:

- Lobisti mogu predstavljati široki niz interesa. Očigledni primjeri su ekonomski lični interesi – naprimjer, kompanija lobira da osigura usvajanje propisa koji joj odgovaraju. Međutim, organizacije koje su uspostavljene da zaštite šire javne interese također se bave lobiranjem – kao što su NVO-i. Ono što je ovdje važno razjasniti je da, iako takve organizacije mogu ispunjavati definiciju lobiranja, *propisi* o lobiranju mogu isključivati takve organizacije (vidi Dio 10.3).
- Organizacije ili grupe (kao što je kompanija) mogu samostalno vršiti grupe ili organizacije, ili to može činiti profesionalni lobist u njihovo ime. Neke organizacije mogu zaposliti osobe čiji će posao biti da lobiraju za njih – ili „interne“ lobiste, kao što je definirano propisima o lobiranju u Kanadi (vidi Dio 10.3.2).

10.2 Potencijalni rizici lobiranja

Lobiranje nosi rizike i ne mora uvijek biti u javnom interesu. Može doći do neprimjerenih interakcija između lobista i lobiranih zvaničnika, kao što su davanje povlastica ili mita. Velike korporacije sa značajnim resursima, koje koriste da okupe stručnjake i osiguraju njihovo prisustvo u procesu donošenja odluka, mogu imati disproporcionalan utjecaj na distribuciju resursa.

U mnogim državama, lobiste sve više gledaju kao nekoga ko je, uopćeno govoreći, previše blizak sa kreatorima politika djelovanja – što je trend koji je pogoršan sve većim preklapanjem javnog i privatnog sektora. Lobiranje se može na kraju preliti u podmićivanje, naprimjer, kada kompanija ili lobist podmiti zastupnika da osigura amandmane na zakon. To može rezultirati krivičnim djelom trgovine utjecajem,

tj. kada kompanija ili osoba plati lobisti da izvrši neprimjereni utjecaj kako bi im ostvario korist. Glavni međunarodni pravni okviri koji promoviraju transparentnost i dobru javnu upravu zahtijevaju da podmićivanje i trgovina utjecajem budu krivična djela. I Konvencija protiv korupcije Ujedinjenih naroda (UNCAC) i Krivično-pravna konvencija o korupciji Vijeća Evrope uključuju odredbe o podmićivanju i trgovini utjecajem.

U kontekstu njenog Četvrtog evaluacijskog ciklusa, koji obuhvata sprečavanje korupcije parlamentaraca (pokrenutog 2012.), Grupa država protiv korupcije (GRECO) je identificirala aktivnosti lobiranja kao jedan od izvora rizika korupcije. Iako je samo mali broj država evaluiran do danas, uvođenje adekvatnih pravila lobiranja (ili njihovo poboljšanje) je preporučeno za više od polovine država do sada. Osim toga, u decembru 2013. godine, Komitet ministara Vijeća Evrope je dao instrukciju da se izradi studija održivosti, koja se odnosi na mogući evropski pravni instrument lobiranju. U nastavku teksta daju se naznake o tome kako lobiranje može biti regulirano, kao i primjeri iz nekih država.

10.3 Reguliranje lobiranja

Glavni cilj reguliranja lobiranja je da se ograniči neprimjereni utjecaj određenih interesa na političke odluke. Mehanizmi da se to postigne osmišljeni su da osiguraju: i) da je lobiranje transparentno i ii) da – uglavnom kao rezultat veće transparentnosti - su oni koji su uključeni odgovorni za lobiranje u koje su uključeni. Ovo Poglavlje se fokusira primarno na te mehanizme.

Nema jasnog dogovora o tome da li će izričito reguliranje lobiranja, tj. reguliranje onih koji lobiraju, postići te ciljeve. Jasno, reguliranje lobiranja može biti djelotvorno samo onda ako predstavlja dio šireg okvira dobre uprave koji uključuje druge mehanizme kojima se ograničava neprimjereni utjecaj i korupcija. Među takvim mehanizmima, sljedeći su naročito važni:

- *Reguliranje procesa donošenja odluka* na koje mogu poželjeti da utječu lobisti. Zakonodavni proces je ključni primjer. Od vitalne je važnosti da zakonodavni proces, i u izvršnoj vlasti i u parlamentu, bude osmišljen tako da na minimum svede rizike korupcije, naprimjer, osiguravajući jasne i transparentne procese za objavu nacрта, konsultacije sa zainteresiranim stranama i javnosti, itd.

³ Ibid.

Polje 10.1 OECD: ispravan regulatorni okvir

OECD je identificirao sljedeće „međuzavisne i međusobno osnažujuće elemente“ dobre uprave, koji trebaju biti usklađeni sa propisima o lobiranju:

- Standardi očekivanog ponašanja uspostavljeni **kodeksima ponašanja** za javne zvaničnike.
- Odredbe koje propisuju kao krivično djelo **neprimjeren utjecaj** na donošenje odluka od javnog značaja, kao što je trgovina utjecajem, podmićivanje i druga korupcijska krivična djela.
- Ustavno pravo **na upućivanje zvaničnih zahtjeva vladi**, ostvarivanje slobode govora i udruživanja.
- Procesi za redovno **konsultiranje** predstavnika poslodavaca i radnika, naprimjer u okviru „socijalnog partnerstva“.

- Politike djelovanja i praksa za veći **angažman građana** putem konsultacija i učešća građana.
- Standardi i procedure da se osigura **pristup informacijama u posjedu organa vlasti** u vezi sa procesom donošenja odluka, naprimjer, putem zakona o slobodi pristupa informacijama.
- Pravosudna i administrativna **revizija** odluka.
- Pravila o **finansiranju političkih stranaka i predizbornih kampanja**.
- Procedure za **prijavljivanje korupcije, zloupotrebe položaja i pružanje zaštite** za „zviždače“.

Izvor: OECD, *Lobisti, vlade i povjerenje javnosti, Tom 1: Povećanje transparentnosti putem zakonodavstva*, 2009., str. 25.

- *Reguliranje osoba koje su predmet lobiranja.*
To u osnovi označava pravila i propise koji se odnose na zvaničnike koji mogu biti predmet lobiranja. Oni uključuju: propise kojima se zahtijeva da objelodane kontakte koje imaju sa lobistima; propise o sukobu interesa, poklonima, kao i kodeksi ponašanja; ili propisi o finansiranju političkih stranaka.

OECD je također identificirao određeni broj širih mjera uprave, koje trebaju biti usvojene kako bi se osigurala djelotvorna ograničenja lobiranja (vidi Polje 10.1). Zbog toga reguliranje lobiranja treba biti osmišljeno tako da uzme u obzir širi regulatorni kontekst. Tamo gdje je to primjereno, treba da ga prate i promjene tog konteksta.

Ipak, bez obzira na to, postoji sve veći trend ka reguliranju lobiranja. Propisi o lobiranju su, naprimjer, uvedeni u Australiji, Kanadi, Francuskoj, Gruziji, Njemačkoj, Mađarskoj, Litvaniji, Bivšoj Jugoslovenskoj Republici Makedoniji, Poljskoj, Sloveniji i SAD-u. Takvi propisi također postoje u Evropskom parlamentu i Evropskoj komisiji. Propisi koji su na snazi u Njemačkoj, Poljskoj, Litvaniji, Kanadi, SAD-u i institucijama Evropske unije su ukratko opisani u Dijelu 10.3.1-10.3.2.

Obim reguliranja lobiranja

Jedno od ključnih pitanja u reguliranju lobiranja je kako definirati ko (ili šta) je „lobist“. Naročito, da li pravila lobiranja treba da se odnose na organizacije civilnog društva? Organizacije civilnog društva (OCD) očigledno lobiraju za pitanja politike djelovanja, ali obično njihovi razlozi nisu zasnovani na ličnom interesu, u poređenju sa lobiranjem kompanije o propisima koji utječu na njeno poslovanje. Važno je osigurati da pravila ne sprečavaju obične građane i OCD da učestvuju u

političkom procesu. Zato se, naprimjer, u Kanadi, osobe koje nisu plaćene i rade kao volonteri ne smatraju lobistima. Međutim, kada su napori da se utječe na javne zvaničnike plaćeni, kanadski i američki sistemi zahtijevaju registraciju čak i kada je takvo lobiranje neprofitno. U Litvaniji, termin „lobiranje“ ne uključuje aktivnosti neprofitnih organizacija „u zajedničkom interesu njihovih članova“.⁴

Komponente reguliranja lobiranja

Manjina država koje su uvele zakone i propise o lobiranju je imala tendenciju da se fokusira na jednu ili više od sljedećih mjera:⁵

- zahtjev lobistima da se javno registriraju;
- zahtjev lobistima da objelodane sa kojim javnim akterima, u vezi sa kojim pitanjima i u čijem interesu je lobist angažiran;
- zahtjev lobistima da objelodane informacije o prihodima i rashodima u vezi s aktivnostima lobiranja;
- objavljivanje liste lobista (uključujući detalje navedene u gornjem dijelu teksta) na uvid građanima; i
- zabranjivanje bivšim javnim zvaničnicima da odmah postanu lobisti nakon što napuste javnu funkciju.

Ciljevi i tip reguliranja se značajno razlikuju među državama koje su izričito regulirale lobiranje. Naprimjer, u izvještaju latvijske NVO Providus sugerirano je da, u određenim državama Istočne Evrope, profesionalni lobisti samo jednostavno

⁴ Kalnins, V., *Transparentnost u lobiranju: komparativni pregled postojećih režima regulacije i onih u nastajanju*, 2011., Centar za javnu politiku PROVIDUS, str. 30. - 31. Dostupno na: http://pasos.org/wp-content/uploads/2011/10/Comparative-report_lobbying-PASOS.doc

⁵ Uz modifikacije, sljedeća lista se oslanja na: Murphy, G., *Reguliranje lobiranja: promoviranje transparentnosti ili Straw Man*, prezentacija, seminar „Vještine istraživanja za dodiplomske studente“, 12. mart 2010., Dodiplomski seminari, Gradski univerzitet Dublin, Alijansa visokog obrazovanja regije Dublin.

osiguravaju pristup osobe ili tijela nadležnom zvaničniku, a ne zastupaju dotično pitanje.⁶ U drugim državama, kao što su SAD, lobisti mogu mnogo više biti angažirani, pružajući analizu i komunikaciju sa zvaničnicima kako bi zastupali stav klijenta. Spomenuti primjeri nisu namijenjeni da ilustriraju „bolje“ i „gore“ oblike lobiranja, već jednostavno da pokažu da će se pitanja, koja treba regulirati, razlikovati od države do države.

Prvi od mehanizama, spomenutih u gornjem dijelu teksta – registracija - je neophodan, kako bi ostali bili mogući. Registracija daje državnim vlastima, običnim građanima, novinarima, kao i drugim lobistima priliku da vide ko lobira. Od lobista koji se registriraju može se onda tražiti da pruže daljnje informacije, naprimjer, koga predstavljaju, koga lobiraju ili su lobirali, i kako su to činili (naprimjer, objelodanjivanjem pojedinačnih sastanaka i komunikacije, potrošenog novca, itd.).

U idealnom slučaju, registar lobista treba biti dostupan na internetu, da omogući brz i efikasan uvid u podatke. Naprimjer, američka NVO Centar za odgovornu politiku, koristi internetske izvještaje lobista koji potpadaju pod propise SAD-a o lobiranju, u cilju objave opširne i jednostavno pregledne informacije o američkim lobistima i interesima.⁷

Kao što je spomenuto u gornjem dijelu teksta, bilo koji sistem registracije i objelodanjivanja informacija treba izbjeći ograničavanje mogućnosti osobama i civilnom društvu da istaknu šta preferiraju i da vode kampanju o pitanjima javne politike djelovanja, uključujući upućivanje zvaničnih zahtjeva vladi, državnim službenicima i parlamentu.

Dobrovoljno naspram „pravnog“ reguliranja

U izuzetnom slučaju, propisi o lobiranju mogu nametnuti obaveze za lobiste, praćene sankcijama za nepoštivanje. To je model u Kanadi, Litvaniji, Poljskoj i SAD-u. Na drugom kraju spektra, propisi mogu biti potpuno dobrovoljni, kao što je slučaj u institucijama Evropske unije. Srednja rješenja uključuju ona gdje je, naprimjer, registracija lobiranja dobrovoljna, ali je ona uvjet za dobijanje zvaničnog pristupa kreatorima politika djelovanja (kao u Njemačkoj). Iako su u nedavnom izvještaju Venecijanske komisije uzeti u obzir propisi o lobiranju, koji uključuju samo obavezna pravila

koja podliježu sankcijama,⁸ ne treba pretpostavljati da će obavezni propisi nužno funkcionirati djelotvornije nego oni dobrovoljni. U nastavku teksta slijede primjeri propisa iz pet država, kao i propisi koji važe za institucije Evropske unije.

10.3.1 Evropa

Njemačka

Njemačka je bila prva evropska država koja je uspostavila izričita zvanična pravila o registraciji lobista 1972. godine. Pravila se tiču udruženja i njihovih predstavnika koji predstavljaju interese. Grupe, koje žele da lobiraju u Parlamentu Njemačke (Bundestag) ili Saveznoj vladi, moraju da se registriraju, pružajući detaljne informacije o svom imenu, sastavu upravnog odbora ili odbora direktora, sferi interesa, broju članova, imenima predstavnika i adresi ureda. Registar je javan.

Registriranom tijelu se daje pristup i objektima Parlamenta i Savezne vlade i ono je u mogućnosti da učestvuje u konsultacijama i pripremama saveznih zakona. Međutim, kao što je spomenuto u radu, čiji su autori Chari i drugi, Parlament može pozvati organizacije koje nisu registrirani lobisti, da predstave informacije na *ad hoc* osnovi.⁹

Polje 10.2 Ključni elementi njemačkog sistema:

- Primjenjuje se na ugovore sa Saveznim parlamentom i Vladom;
- Registracija je uvjet za pristup objektima Parlamenta i Vlade;
- Pristup može biti odbijen neregistriranim predstavnicima, ali nema drugih zvaničnih sankcija za nepoštivanje propisa.

⁶ Kalnins *opcit.*, str. 12.

⁷ Vidi bazu podataka o lobiranju Centra za odgovornu politiku, dostupno na <https://www.opensecrets.org/lobby/>

⁸ Chari, R. i dr., *Izvještaj o pravnom okviru za reguliranje lobiranja u državama članicama Vijeća Evrope*, Studija Venecijanske komisije br. 590/2010, str. 4.

⁹ Chari, R., Hogan, J., Murphy, G., *Reguliranje lobiranja: globalno poređenje*, 2010., Manchester University Press, str. 61.

Poljska

Poljska je regulirala pitanje lobiranja putem Zakona o aktivnostima lobiranja u zakonodavnom procesu¹⁰ iz 2005. godine i tri dodatna dekreta.¹¹

Zakon se odnosi na lobiranje obavljeno u Donjem domu parlamenta (Sejm) i Vladinim ministarstvima. On isključuje Ured predsjednika države, Senat i lokalnu vlast. Njime se pravi razlika između dva tipa lobiranja: aktivnosti lobiranja i profesionalne aktivnosti lobiranja. Prva je definirana kao „svaka aktivnost obavljena na zakonit način, koja ima za cilj da izvrši utjecaj na organe javne vlasti u zakonodavnom procesu“. Profesionalna aktivnost lobiranja je definirana kao „plaćena aktivnost lobiranja obavljena u ime treće strane u svrhu uzimanja u obzir interesa te strane u zakonodavnom procesu“. Profesionalno lobiranje može obavljati pravna ili fizička osoba na osnovu ugovora. Od profesionalnih lobista se traži da se registriraju. Registar profesionalnih lobista i lobističkih firmi vodi ministarstvo nadležno za javnu administraciju i on je javan. Oni koji vrše profesionalno lobiranje, a nisu registrirani, podliježu novčanoj kazni. Svaki javni organ mora poslati godišnji izvještaj, pružajući listu slučajeva u kojima je ta institucija lobiranja, koji su lobisti bili uključeni i koja je bila priroda lobiranja (tj., da li je to bilo za ili protiv datog prijedloga); izvještaj se objavljuje u Javnom biltenu.

Poljski propisi pružaju zanimljiv primjer kombinacije propisa o lobiranju u smislu fokusa ovog Poglavlja, kao i reguliranja lobiranja u širem smislu. Pored propisa o profesionalnom lobiranju, zakonom se zahtijeva da Vlada vodi registar zakonodavnog rada tokom čitavog mandata. Registar se objavljuje na internet stranici Javnog biltena i uključuje: nacrt prijedloga na nacrt zakona, nacrt zakona i nacrt Vladinih dekreta. Nakon objavljivanja registra, svako ima pravo da podnese, putem zvaničnog formulara, obavještenje o zainteresiranosti za rad na predstavljenim nacrtima. Takvo obavještenje se podnosi organu odgovornom za izradu tog konkretnog nacrta i također se objavljuje na internet stranici Javnog biltena. Podnosilac obavještenja može učestvovati u javnoj raspravi o tom nacrtu. Takva rasprava

se može održati samo jednom tokom cijelog zakonodavnog procesa, a obavlja je nadležno ministarstvo.

Polje 10.3 Ključni elementi poljskog sistema:

- Razlikuje lobiranje kao opću aktivnost i profesionalno lobiranje;
- Primjenjuje se samo na Donji dom Parlamenta i Vladu;
- Od profesionalnih lobista (onih koji su plaćeni i djeluju u ime treće strane) traži se da se registriraju;
- Informacije o tome ko je lobirao koju instituciju i o kojem pitanju pripremaju i objavljuju sami javni organi;
- Novčane kazne za profesionalne lobiste koji se ne registriraju.

Litvanija

Litvanija¹² regulira lobiranje putem Zakona o aktivnosti lobiranja, koji je usvojen u junu 2000. godine, uz male izmjene i dopune 2003. godine. Zakon se u potpunosti bavi lobiranjem zakonodavnog procesa i ne primjenjuje se na pokušaje utjecaja na druge odluke ili procese. Zakonom se definira lobiranje kao bilo koja aktivnost fizičke ili pravne osobe (plaćene ili neplaćene), kako bi se utjecalo na zakonodavni proces u interesu klijenta. Definicija lobiranja pobliže određuje da su isključene aktivnosti neprofitnih organizacija u zajedničkom interesu njihovih članova, ili izražavanje mišljenja osobe o zakonu ili nacrtu zakona, ako ta osoba ne djeluje u interesu klijenta (tj. kao lobist).

Lobisti se moraju registrirati pri Glavnoj komisiji za etiku zvaničnika, koja je odgovorna za nadzor i provedbu zakona, a između ostalog, vrši izradu i odobrava Etički kodeks lobista. Bivši političari na državnom nivou, javni zvaničnici, državni službenici i sudije ne mogu se prijaviti za registraciju kao lobisti godinu dana nakon kraja mandata. Lobisti moraju podnijeti godišnji izvještaj o aktivnostima lobiranja tokom prethodne godine, uključujući detalje o svim klijentima, lobiranim zakonima, zajedno sa приходima i rashodima od aktivnosti lobiranja. To se podnosi Komisiji. Interesantna odredba Zakona Litvanije zabranjuje da iznos nadoknade koja se isplaćuje lobisti ima veze sa rezultatom lobiranja (tj. da li je zakonski akt usvojen, izmijenjen, itd.). Drugim riječima, takve nadoknade su zabranjene.

10 Poljska, 7. juli 2005. Zakon o aktivnostima lobiranja u zakonodavnom procesu, „Službeni glasnik“ 2005/169, br. 1414.

11 Poljska, Dekret ministra unutrašnjih poslova i uprave od 20. februara 2006. O „Registru subjekata koji obavljaju profesionalne aktivnosti lobiranja“ („Službeni glasnik“ 34/2006, br. 240); Dekret Vijeća ministara od 24. januara 2006. O „deklarisanju interesa za rad na izradi normativnih akata“ („Službeni glasnik“ 34/2006, br. 236); Dekret Vijeća ministara od 7. februara 2006. O „javnoj raspravi o nacrtu podzakonskih akata“ („Službeni glasnik“ 30/2006, br. 207).

12 Opis litvanskog modela se uglavnom zasniva na sljedećem izvoru: Chari, R., Hogan, J., Murphy, G. *Reguliranje lobiranja: globalno poredjenje*, 2010., Manchester University Press, str. 74.-75.

Aktivnosti lobista koji krše Zakon mogu biti suspendirane ili prekinute, podlijeđati novčanim kaznama i odgovarati za štetu nanесenu drugim osobama putem aktivnosti lobiranja.

Polje 10.4 Ključni elementi litvanskog sistema:

- Obuhvata samo lobiranje koje se fokusira na zakonodavne procese;
- Dužnost lobista da se registriraju pri Glavnoj komisiji za etiku zvaničnika i dostavljaju godišnji izvještaj o aktivnostima; objavljivanje detalja o lobistima;
- Sveobuhvatni zahtjevi za objelodanjivanje (klijenti, lobirana pitanja, potrošnja);
- Sankcije uključuju suspenziju ili prekid aktivnosti lobista i novčane kazne. Zakon također predstavlja odgovornost za štetu nanесenu drugim osobama putem aktivnosti lobiranja;
- Jednogodišnji period zabrane rada za političare i druge javne zvaničnike, prije nego što mogu postati lobisti.

Nisu sve države, koje su uvele propise o lobiranju, nastavile da ih primjenjuju. Naprimjer, Mađarska je 2006. godine usvojila Zakon br. XLIX o aktivnostima lobiranja, koji je povukla 2011. godine, kao nedjelotvoran, pošto se vrlo mali broj lobista registrirao u skladu s tim Zakonom.

Evropska unija

Pored toga što su neke države usvojile zakone o lobiranju, institucije Evropske unije (EU) također su krenule u pravcu reguliranja lobiranja. Evropski parlament 1997, a Evropska komisija 2008. godine su uspostavili dobrovoljne registre lobista, nakon zabrinutosti zbog lobiranja i neprimjerenog utjecaja koja se pojavila još od 1980-ih godina. Evropski parlament i Evropska komisija su, 2011. godine, spojili svoje registre u zajednički *Registar transparentnosti*. Taj Registar obuhvata „sve aktivnosti...[uz određene izuzetke]... izvršene u cilju direktnog ili indirektnog utjecaja na formulaciju ili provedbu procesa politike djelovanja i donošenja odluka institucija EU, bez obzira na to gdje su izvršene, i na kanal ili medij komunikacije, naprimjer, putem ugovaranja sa vanjskim akterima, medijima, ugovora sa profesionalnim posrednicima, institutima, platformama, forumima, kampanjama i lokalnim inicijativama.“ ‘Direktan utjecaj’ znači „utjecaj putem direktnog kontakta ili komunikacije s institucijama EU ili drugog djelovanja koje slijedi nakon takvih aktivnosti.“ ‘Indirektan utjecaj’ znači „utjecaj putem korištenja posrednih kanala,

kao što su mediji, istraživanja javnog mnijenja, konferencije ili društvena okupljanja, usmjerena ka institucijama EU.“¹³

Organizacije koje su angažirane na takvim aktivnostima mogu da se registriraju. Ako to učine, obavezne su da poštuju Kodeks ponašanja.¹⁴ Oni koji se prijavljuju za registraciju treba da dostave:

- Podatke o prijavitelju (uključujući odgovorne osobe, broj osoba uključenih u aktivnosti obuhvaćene registrom, polja interesiranja, aktivnosti, pripadnost mrežama, države u kojima se obavlja djelatnost, članstvo i broj članova);
- Zakonodavne prijedloge, koji su dio aktivnosti prijavitelja;
- Finansijski promet koji se može pripisati aktivnostima koje su obuhvaćene Registrom ili procjena troškova aktivnosti, ili ukupni budžet, informacije o klijentima u ime kojih se aktivnosti obavljaju i prihodi prijavitelja, stečeni aktivnostima predstavljanja.¹⁵

Zaključno sa septembrom 2015. godine, bilo je oko 8.200 organizacija navedenih u Registru transparentnosti, u poređenju sa oko 4.000 u 2001. godini.¹⁶

13 Član 7., *Sporazum između Evropskog parlamenta i Evropske komisije o Registru transparentnosti za organizacije i samozaposlene osobe angažirane na kreiranju i provedbi politika djelovanja EU*, 2014., dostupno na: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2014.277.01.0011.01.ENG

14 Kodeks ponašanja za lobiste, dostupno na: http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/staticPage/displayStaticPage.do;TRPUBLICID=prod=XSvQVn0CsJrYGn2tmjDT2sfSvPHLBYSN8YnVVITdG3LhjpLHb9hT!-2138266547?locale=en&reference=CODE_OF_CONDUCT

15 Vidi: Aneks 2 *Sporazuma između Evropskog parlamenta i Evropske komisije o Registru transparentnosti za organizacije i samozaposlene osobe angažirane na kreiranju i provedbi politika djelovanja EU*, 2014., Službeni glasnik Evropske unije, L277.

16 Vidi: Registar transparentnosti, dostupno na: <http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do>; OECD, *Lobisti, vlade i povjerenje javnosti, Tom 3: provedba OECD-ovih principa transparentnosti i integriteta u lobiranju*, 2014., OECD Publishing, Poglavlje 10., str. 146.

Polje 10.5 Ključni elementi sistema institucija EU:

- Zajednički Registar transparentnosti Evropskog parlamenta i Evropske komisije;
- Dobrovoljna registracija – u principu, nije zabranjeno lobirati bez registracije;
- Registracija je otvorena za organizacije a ne pojedince, uz izuzetak samozaposlenih lobista;
- Registrirani lobisti mogu dobiti pristup prostorijama Evropskog parlamenta, a Parlament i Evropska komisija nude konkretne poticaje za registraciju (naprimjer, proaktivno pružanje informacija registriranim lobistima);
- Registrirani lobisti podliježu Kodeksu ponašanja;
- Nepridržavanje odredaba Kodeksa ponašanja može voditi različitim sankcijama (pismeno obavještenje, privremena suspenzija, uklanjanje iz Registra na jednu ili dvije godine, deaktivacija ili zvanično povlačenje odobrenja za pristup prostorijama Evropskog parlamenta i gubitak drugih poticaja).

10.3.2 Sjeverna Amerika

Kanada i SAD imaju napredne sisteme reguliranja za registraciju lobista, koji su značajno utjecali na osmišljavanje propisa o lobiranju u Evropi i drugdje.

Kanada

U Kanadi,¹⁷ Zakon o registraciji lobista usvojen je 1989. godine, kako bi se aktivnosti lobista učinile transparentnima, bez prepreka pristupu organima vlasti. Zakonom je zahtijevano od lobista da se registriraju i da objelodane određene informacije putem javnog registra, ali se nije težilo tome da se dalje reguliraju njihove aktivnosti. Nakon niza amandmana, taj Zakon je 2006. godine prerastao u Zakon o lobiranju, koji je na snazi od 2008. godine.¹⁸

Taj Zakon pravi razliku između lobista konsultanata i internih lobista. Lobist konsultant je onaj koga plaća klijent da (a) dogovori sastanak između saveznog nosioca javne funkcije i druge osobe, ili da (b) komunicira sa saveznim nosiocem javne funkcije u vezi sa prijedlogom zakona, rezolucijom, propisom, politikom djelovanja, programom, grantom, prilogom ili ugovorom. Interni lobist je osoba unutar organizacije ili

korporacije, zaposlen pojedinačno ili sa drugima, čije dužnosti uključuju komuniciranje sa saveznim nosiocem javne funkcije u vezi sa prijedlogom zakona, rezolucijom, propisom, politikom djelovanja, programom, grantom ili prilogom, pri čemu te dužnosti predstavljaju 20 procenata njegovih poslova i zadataka.

Ako je neka osoba lobist na osnovu definicija, navedenih u gornjem dijelu teksta, ona ili visoki zvaničnik korporacije/organizacije podnose inicijalni formular na uvid povjereniku za lobiranje, navodeći propisane informacije u vezi s aktivnostima lobiranja – u roku od 10 dana za lobiste konsultante, a u roku od dva mjeseca za organizacije koje zapošljavaju interne lobiste. Formular mora da uključuje, između ostalog, informacije o tome ko će biti lobiran i na koju temu.

Lobisti također moraju podnijeti mjesečni izvještaj o nekim vrstama komunikacije s određenim saveznim nosiocima javnih funkcija, što uključuje ministre, zamjenike ministara, pomoćnike zamjenika ministara, visoke zvaničnike Krune i političke savjetnike. Konkretno, ako je lobist konsultant održao prethodno dogovorenu usmenu komunikaciju sa nekim od nosilaca javnih funkcija, navedenih u gornjem dijelu teksta, koja je bila (a) inicirana od strane osobe koja nije nosilac javne funkcije u vezi sa prijedlogom zakona, rezolucijom, propisom, politikom djelovanja, programom, grantom, prilogom ili ugovorom, ili (b) inicirana od strane nosioca javne funkcije u vezi sa grantom, prilogom ili ugovorom, lobist konsultant mora ispuniti formular u kome je navedena takva komunikacija tokom tog mjeseca. Interni lobisti moraju poslati slične izvještaje, osim u slučaju komunikacije u vezi sa dodjeljivanjem kraljevskih ugovora. Izvještaji o detaljima (datumi, učesnici i teme) sastanaka lobista sa zvaničnicima, navedenim u gornjem dijelu teksta, objavljuju se na internetu.

Kao u Litvaniji, zabranjuje se da iznos nadoknade koja se isplaćuje ima veze sa rezultatom. Lobisti su obavezni da poštuju Kodeks ponašanja lobista koji je odobrio povjerenik za lobiranje. Jedna od ključnih odredaba Kodeksa je da lobist neće dovesti nosioca javne funkcije u sukob interesa, predlažući ili poduzimajući bilo kakvu aktivnost koja bi predstavljala neprimjeren utjecaj na nosioca javne funkcije (Pravilo br. 8). Iako nema novčanih, niti drugih kazni za kršenje Kodeksa ponašanja, povjerenik istražuje navode o kršenju, koji onda postaju sastavni dio izvještaja koji se šalje u oba doma Parlamenta.

17 Vidi: Holmes, N. i Lithwick, D., *Savezni sistem lobiranja: Zakon o lobiranju i Kodeks ponašanja lobista*, 2011., Osnovne informacije, Biblioteka Parlamenta Kanade, dostupno na: www.parl.gc.ca/Content/LOP/ResearchPublications/2011-73-e.htm

18 Kanada, *Zakon o lobiranju* (R.S.C., 1985., c.44 (4thSupp.)), na snazi na dan 25. novembar 2014., dostupno na: <http://laws.justice.gc.ca/eng/acts/L-12.4/>

Sa druge strane, kršenje Zakona podliježe potencijalno oštrim sankcijama. Propust da se povjereniku dostavi izvještaj, ili da se svjesno daju lažne informacije ili one koje dovode u zabludu, može se kazniti novčanom kaznom do 200.000 kanadskih dolara i do dvije godine zatvora. Kršenja drugih odredaba Zakona mogu rezultirati novčanom kaznom do 50.000 kanadskih dolara.

Polje 10.6 Ključni elementi kanadskog sistema:

- Od lobista se zahtijeva da se registriraju i izvijeste o komunikaciji sa konkretnim zvaničnicima;
- Objelodanjivanje cjelokupne komunikacije;
- Nadzor vrši nezavisni regulator, povjerenik za lobiranje;
- Petogodišnji period zabrane rada visokih zvaničnika prije nego što mogu postati lobisti;
- Značajne sankcije za kršenje propisa.

Sjedinjene Američke Države

„Aktivnosti lobiranja u SAD-u su, od 1970.-ih, u stalnom porastu, u smislu broja lobista i veličine budžeta za lobiranje. Prema informacijama Centra za odgovornu politiku, broj registriranih lobista se povećao od 10.405 u 1998., na 14.841 u 2007. godini, dok su ukupni troškovi lobiranja porasli sa 1,45 milijardi američkih dolara 1997., na 3,52 milijarde američkih dolara 2010. i 2011. godine. Međutim, i broj lobista i potrošnja su pali u odnosu na ove najviše cifre.¹⁹

Propisi o lobiranju su prvi put uvedeni Zakonom o saveznom reguliranju lobiranja iz 1946. godine. Nakon određenog broja izmjena i dopuna Zakona, glavni savezni propisi o lobiranju su Byrdov amandman (vidi *31US Code, § 1352*) iz 1989., Zakon o objelodanjivanju lobiranja iz 1995. i Zakon o poštenom vodstvu i otvorenoj vlasti iz 2007. godine.

Zakonodavstvo SAD-a uspostavlja široke zahtjeve za objelodanjivanje lobiranja:

- Lobisti sa prihodom ili troškovima lobiranja koji prelaze određeni prag (u toku kvartala, 3.000 dolara prihoda po klijentu, ili 11.500 dolara ukupnih troškova lobiranja) moraju se registrirati kod sekretara Senata i sekretara Predstavničkog doma.²⁰ Privremeni lobisti

se moraju registrirati ako provode 20 procenata ili više radnog vremena angažirani na aktivnostima lobiranja u toku kvartala i imaju dva ili više lobistička kontakta sa kongresmenom. Zahtjev za registraciju se također odnosi na interne lobiste, ali ne na neprofitne organizacije, uz izuzetak crkava. NVO-i i humanitarne organizacije, koje su najčešće izuzete od plaćanja poreza, obično imaju dozvolu da lobiraju, dokle god njihovo lobiranje ne predstavlja ključni dio troškova njihovih organizacija.

- Lobisti moraju podnijeti kvartalne izvještaje i objelodaniti širok spektar informacija o njima i njihovim organizacijama, imena i titule njihovih klijenata, lobirana pitanja, kao i njihov prihod po klijentu i procjenu troškova lobiranja.²¹
- Posebne registracije i izvještaji moraju se podnijeti za svakog klijenta.

Sve registracije i izvještaji moraju biti dostupni na internetu. Ured za odgovornost vlasti podnosi godišnji izvještaj o tome kako oni, koji su registrirani i lobisti, poštuju zahtjeve za objelodanjivanjem.

Lobisti koji ne podnesu kvartalni izvještaj, svjesno podnesu netačan izvještaj, ili propuste da ga isprave u roku od 60 dana od prijema obavještenja da je izvještaj netačan, mogu podlijeđati novčanim kaznama do 200.000 dolara i zatvorskoj kazni do pet godina.²²

Ne postoji kodeks ponašanja za lobiste. Međutim, amandmani iz 2007. godine, na Zakon o objelodanjivanju lobiranja, učinili su lobiste potencijalno odgovornima za omogućavanje ili poticanje kršenja etičkih pravila Kongresa od strane kongresmena. Pored toga, od lobista se zahtijeva pismena potvrda posebnog polugodišnjeg izvještaja da su pročitali pravila Senata i Predstavničkog doma u vezi s ograničenjima poklona i putovanja, i pismena potvrda da nisu svjesno prekršili ta pravila.²³

Byrdovim amandmanom se zabranjuje upotreba saveznih sredstava, bilo putem grantova, ugovora, ili sporazuma o saradnji, u aktivnostima lobiranja.

¹⁹ Vidi bazu podataka o lobiranju Centra za odgovornu politiku, dostupno na: <https://www.opensecrets.org/lobby/>

²⁰ Vidi: Smjernice o Zakonu o objelodanjivanju lobiranja SAD-a (1998.), pregledano 17. juna 2014./ posljednja revizija 15. februara 2013., Dio 2. Dostupno na: http://lobiranjedisclosure.house.gov/amended_lda_guide.html

²¹ Vidi: Martini, M., *Utjecaj interesnih grupa na kreiranje politika djelovanja*, 2012., U4, Transparency International, str. 6. Dostupno na: <http://www.u4.no/publications/influence-of-interest-groups-on-policy-making/>

²² Vidi: Magloff, L., *Savezne smjernice o lobiranju*, 2014., Deman Media, dostupno na: <http://smallbusiness.chron.com/federal-lobbying-guidelines-14110.html>

²³ Vidi: Holman, C., iLuneburg, W., *Lobiranje i transparentnost: komparativna analiza regulatorne reforme*, 2012., dostupno na: <http://www.palgrave-journals.com/iga/journal/v1/n1/full/iga20124a.html>

Amandman također omogućava monitoring bilo kakvih troškova lobiranja, koje su imali primaoci saveznih sredstava. U vezi s aktivnostima vladinih agencija, Zakon protiv lobiranja iz 1919. godine (vidi *18US Code § 1913*), koji ima krivične odredbe, zabranjuje upotrebu dodijeljenih, tj. vladinih sredstava, bilo direktno ili indirektno, za plaćanje aktivnosti koje mogu biti smatrane lobiranjem u vezi sa bilo kojim zakonom ili nizom vladinih odluka. Kršenje odredaba se može sankcionirati novčano, zatvorskom kaznom ili uklonjenjem sa funkcije. Međutim, taj Zakon je tema tekućih debata oko interpretacije toga šta je tačno zabranjeno, a niko nikad nije bio procesuiran.

Zakon o poštenom vodstvu i otvorenoj vlasti je pokušao ograničiti pojavu tzv. "rotirajućih vrata" time što bi zabranio kongresmenima angažman u aktivnostima lobiranja određeni period – dvije godine za bivše zastupnike Predstavničkog doma, a godinu dana za bivše senatore. Slično tome, više od 20 saveznih država propisuje vremenski period koji mora proći prije nego što bivši zakonodavac može da predstavlja klijente u zakonodavnom organu. Periodi zabrane rada su od jedne do dvije godine. Neke savezne države, kao što je California, proširuju tu zabranu na sve bivše Vladine zvaničnike i zabranjuju im da kontaktiraju konkretne Vladine agencije na period od godinu dana. U New Mexico, postoji stalna zabrana za zvaničnike (uključujući zakonodavce) da predstavljaju neku osobu u poslovima s organima vlasti po bilo kojem pitanju u kome je bivši javni zvaničnik učestvovao „lično i suštinski“ dok je još bio javni zvaničnik.

Kongres prima izvještaje od državnog tužioca svakih šest mjeseci s informacijama o tome kako se provodi Zakon o objelodanjivanju lobiranja, uključujući informacije o podnošenju zahtjeva za registraciju.²⁴

Polje 10.7 Ključni elementi američkog sistema:

- Neki od najopširnijih zahtjeva za objelodanjivanje na svijetu;
- Obaveza lobista da se registrišu i da poslije toga podnose kvartalne izvještaje;
- Teške pravne sankcije za nepridržavanje propisa;
- Zabrana korištenja saveznih sredstava za aktivnosti lobiranja;
- Periodi zabrane rada za bivše zastupnike i senatore, kao i za visoke zvaničnike izvršne vlasti.

²⁴ Vidi: OECD, *Lobisti, vlade i povjerenje javnosti, Tom 3: provedba OECD-ovih principa transparentnosti i integriteta u lobiranju*, 2014., OECD Publishing, str. 94.

10.3.3 Izrada propisa o lobiranju

Na osnovu iskustva i primjera različitih država, kao što su one opisane u ovom dijelu, sistemi mogu biti, uopćeno govoreći, klasificirani u skladu sa striktnošću reguliranja lobiranja. U publikaciji Venecijanske komisije o lobiranju pravi se razlika između tri nivoa reguliranja – slabo regulirani, srednje regulirani i veoma regulirani (vidi Tabelu 10.1). Ponovno ističemo da je širi regulatorni kontekst od ključne važnosti kako bi se razumio ili osmislio određeni sistem. „Veoma regulirani sistem“ može, u stvarnosti, biti vrlo slab ako nedostaju drugi aspekti dobre uprave.

Prije razmatranja o tome koji tip propisa o lobiranju usvojiti, kreatori politika djelovanja trebaju obaviti pažljivu procjenu sadašnjeg sistema i načina na koji on regulira pristup procesima kreiranja politika djelovanja i donošenja odluka. Pitanja koja treba postaviti uključuju sljedeća:

- Da li se većina aktivnosti lobiranja vrši na transparentan i odgovoran način? Negativan odgovor ukazuje na potrebu da se razmotri reguliranje.
- Ako je odgovor „ne“ i ako regulacija nije već uvedena, treba li se time pozabaviti putem (i) samoregulacije ili (ii) zakona/zvaničnih propisa? Prva opcija se čini odgovarajućom tamo gdje je lobiranje kao profesija razumno organizirana i donekle voljna da preuzme na sebe veću disciplinu i transparentnost. U protivnom bi reguliranje zakonom ili drugim zvaničnim odredbama određenih javnih organa bio vjerovatan izbor.
- Trebaju li zakoni biti ograničeni na određene ciljeve lobiranja (naprimjer, državni parlament i/ili izvršna vlast)? Pošto ne postoji samo jedan recept, okolnosti u državi (naprimjer, gdje su najozbiljniji problemi) bit će odlučujući u tom smislu.
- Ko treba biti kategoriziran kao „lobist“ u skladu sa zakonima/propisima? Jedan od ključnih izbora je onaj između toga da se obuhvati svako ko se angažira u zastupanju neke politike djelovanja nasuprot obuhvatanja samo lobista koji rade za određenu nadoknadu. Još jedna razlika može biti napravljena između tzv. predstavnika privatnih i javnih interesa. Nijednu opciju ne možemo smatrati *apriori* ispravnom ili pogrešnom. Faktori koje treba razmotriti uključuju taj koliko je uobičajena praksa korištenja unajmljenih lobista u nekoj državi uopće, koji tipovi organizacija su uključeni u opsežno lobiranje, a koji ne, itd.

Tabela 10.1 Različiti regulatorni sistemi

	Slabo regulirani sistemi	Srednje regulirani sistemi	Veoma regulirani sistemi
Registracijski propisi	Pravila o individualnoj registraciji, ali malo zahtijevanih detalja	Pravila o individualnoj registraciji, više zahtijevanih detalja	Pravila o individualnoj registraciji su izuzetno rigorozna
Ciljevi lobista definirani	Samo zastupnici i osoblje zakonodavnog organa	Zastupnici i osoblje zakonodavnog organa; izvršni zvaničnici i osoblje; šefovi agencija i državni službenici	Zastupnici i osoblje parlamenta izvršni zvaničnici i osoblje; šefovi agencija i državni službenici
Objelodanjivanje potrošnje	Nema pravila o objelodanjivanju lične ili potrošnje poslodavca	Neka pravila o objelodanjivanju lične potrošnje; nikakva o potrošnji poslodavca	Striktne pravila o objelodanjivanju lične i potrošnje poslodavca
Elektronski formulari	Slaba online registracija, a papirologija potrebna	Robustan sistem za online registraciju, bez papirologije	Robustan sistem za online registraciju, bez papirologije
Javni pristup	Lista lobista dostupna, ali nije detaljna, niti često ažurirana	Lista lobista dostupna, detaljna i često ažurirana	Lista lobista i njihovih troškova je dostupna, detaljna i često ažurirana
Provedba	Mala sposobnost državne agencije da provede propise	U teoriji, državna agencija ima sposobnost provedbe, koja se ne koristi često	Državna agencija može i vrši obavezne preglede/revizije
„Rotirajuća vrata“	Nema perioda zabrane rada prije nego što se bivši zastupnici mogu registrirati kao lobisti	Postoji period zabrane rada prije nego što se bivši zastupnici mogu registrirati kao lobisti	Postoji period zabrane rada prije nego što bivši zastupnici mogu postati lobisti

Izvor: Reproducirano iz Chari, R., Hogan, J., Murphy, G., *Izveštaj o pravnom okviru za reguliranje lobiranja u državama članicama Vijeća Evrope*, 2011., Studija Venecijanske komisije br. 590/2010, str. 28.-29. Dostupno na: <http://esi.praguesummerschools.org/files/esi/15esi.pdf>

- Koliko široka treba biti definicija „aktivnosti lobiranja“? Različite države mogu odlučiti da uključe ili ne uključe aktivnosti, kao što su pripremni/istraživački rad kojim se pruža podrška direktnom lobiranju ili aktivnosti izvršene unutar zvaničnih mehanizama konsultacija (naprimjer, tokom javnih rasprava).
- Koliko detaljni trebaju biti zahtjevi za objelodanjivanje lobiranja? Naprimjer, treba li to biti samo identitet lobiste, ili uključivati sve klijente, i/ili čak i prihode i rashode lobiranja? Može se snažno zastupati stav da javnost treba znati ko koga lobira o kom pitanju i u čijem interesu. Slično tome, bivšim javnim zvaničnicima treba zabraniti rad tokom određenog vremenskog perioda. Stepennostriktnosti propisa treba biti uravnotežen, a također će se razlikovati od jedne države do druge. Strožiji uvjeti mogu predstavljati legitiman zahtjev javnosti, ali pretjerano reguliranje može blokirati legitimno učešće i potaknuti na izbjegavanje pravila.
- Trebaju li propisi biti potkrijepljeni sankcijama (ili, naprimjer, samo objelodanjivanjem kršenja) i, ako je to slučaj, koliko oštrim? Sistem koji se oslanja na sankcije, može biti djelotvoran samo ako postoji kapacitet za nepristrasnu i odlučnu provedbu.

10.4 Zaključci

Lobiranje je neizbježna pojava u bilo kojem političkom sistemu. U svakom slučaju, to je naročito tačno u demokratskim državama, pošto su one u suštini osmišljene tako da budu otvorene ka utjecaju. Drugim riječima, lobisti su vjerovatno integralni dio demokratskog političkog procesa. Međutim, lobiranje donosi sa sobom rizike. Naročito neograničeno lobiranje može rezultirati korupcijom, dok istovremeno uskraćuje običnim građanima i javnosti pravo da učestvuju u procesu kreiranja politike djelovanja pod jednakim uvjetima, ili da budu informirani o tome ko utječe na politiku djelovanja i kako.

Osmišljavanje procedura lobiranja, mjera za reguliranje onih koji su lobirani i/ili propisa

o lobiranju može ublažiti takve rizike. Glavne komponente propisa o lobiranju su jasna pravila o registraciji lobista i objelodanivanju njihovih aktivnosti.

Međutim, države koje su usvojile propise o lobiranju ostaju u manjini. OECD izvještava da se usvajanje propisa o lobiranju pokazalo teškim za donosiocima odluka zbog njegove složene i osjetljive prirode.²⁵ Mnoge države nastavljaju da se oslanjaju na samoregulaciju aktivnosti lobiranja. Primjeri propisa o lobiranju iz Evrope i Sjeverne Amerike prikazani u ovom Poglavlju mogu poslužiti kao smjernica kako poboljšati transparentnost i integritet lobista, kao i proces kreiranja politika djelovanja, te kako poduprijeti povjerenje javnosti u organe vlasti.

²⁵ Vidi: <http://www.oecd.org/corruption/ethics/lobbying.htm>

Odabrana literatura

1. Vijeće Evrope, *Recommendation Rec (2003)4 of the Committee of Ministers to memberstates on common rules against corruption in the funding of political parties and electoral campaigns*, 2003. [website]. (*Preporuka Rec (2003)4 Komiteta ministara državama članicama o zajedničkim pravilima protiv korupcije u finansiranju političkih stranaka i izbornih kampanja*). Dostupno na: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2183>
2. Evropska unija, *Agreement between the European Parliament and the European Commission on the transparency register for organisations and self-employed individuals engaged in EU policy-making and policy implementation*, 2014. [website]. (*Sporazum između Evropskog parlamenta i Evropske komisije o Registru transparentnosti za organizacije i samozaposlene osobe angažirane na kreiranju i provedbi politika djelovanja EU*). Dostupno na: <http://ec.europa.eu/transparencyregister/info/consult-register/whatsNew.do?locale=en>
3. Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD), *Lobbyists, Governments and Public Trust, Volume 1: Increasing Transparency through Legislation*, 2009., OECD Publishing [website]. (*Lobisti, vlade i povjerenje javnosti, Tom 1: Povećanje transparentnosti putem zakonodavstva*). Dostupno na: http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/lobbyists-governments-and-public-trust-volume-1_9789264073371-en#page1
4. Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD), *Recommendation of the Council on Principles for Transparency and Integrity in Lobbying*, 2010. [website]. (*Preporuka Vijeća o principima transparentnosti i integriteta u lobiranju*). Dostupno na: <http://acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=256&InstrumentPID=250&Lang=en&Book=False>
5. Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD), *Lobbyists, Governments and Public Trust, Volume 3: Implementing the OECD Principles for Transparency and Integrity in Lobbying*, 2014., OECD Publishing [website]. (*Lobisti, vlade i povjerenje javnosti, Tom 3: provedba OECD-ovih principa transparentnosti i integriteta u lobiranju*). Dostupno na: http://www.oecd-ilibrary.org/governance/lobbyists-governments-and-public-trust-volume-3_9789264214224-en
6. Chari, R., Hogan, J., Murphy, G., *Regulating lobbying: a global comparison, (Reguliranje lobiranja: globalno poređenje)*, 2010., Manchester University Press.
7. Chari, R., Hogan, J., Murphy, G., *Report on the Legal Framework for the Regulation of Lobbying in the Council of Europe Member States*, 2011., Evropska komisija za demokratiju putem zakona (Venecijanska komisija) [pdf]. (*Izveštaj o pravnom okviru za reguliranje lobiranja u državama članicama Vijeća Evrope*). Dostupno na: <http://esi.praguesummerschools.org/files/esi/15esi.pdf>
8. Kalnins, V., *Transparency in Lobbying: Comparative Review of Existing and Emerging Regulatory Regimes*, 2011., Centre for Public Policy PROVIDUS [word]. (*Transparentnost u lobiranju: komparativni pregled postojećih režima regulacije i onih u nastajanju*). Dostupno na: http://pasos.org/wp-content/uploads/2011/10/Comparative-report_lobbying-PASOS.doc

POGLAVLJE 11

Zaštita „zviždača“

SADRŽAJ

11.1	Međunarodni standardi i inicijative	142
11.2	Pristup različitih država: zakoni različitog obima nadležnosti	144
11.3	Ključne karakteristike i rizici	145
11.3.1	Zaštićeni načini objelodanjivanja	145
11.3.2	Povjerljivost i anonimnost	146
11.3.3	Teret dokazivanja nepostojanja odmazde	146
11.3.4	Lažni navodi	147
11.3.5	Nagrade	147
11.4	Nevladine inicijative	147
11.5	Zaključci i preporuke	148
	Odabrana literatura	149
<i>Polje 11.1</i>	<i>Zakonodavstvo Velike Britanije o „zviždačima“ i njihovoj zaštiti</i>	145
<i>Polje 11.2</i>	<i>Smjernice Evropske komisije o „zviždačima“</i>	145
<i>Polje 11.3</i>	<i>Tehnologija omogućava djelotvorne istrage korupcije uprkos anonimnosti „zviždača“</i>	146

POGLAVLJE 11

Zaštita „zviždača“

Informacije koje pružaju zaposlenici vode ka otkrivanju skoro 45 procenata prevara počinjenih u privatnom sektoru, prema međunarodnim studijama.¹ To ilustrira važnost poticanja i omogućavanja internog prijavljivanja zloupotreba ili korupcije. Prijavljivanje korupcije je sve više prepoznato u svijetu kao jedan od ključnih elemenata sprečavanja i borbe protiv korupcije i u javnom i u privatnom sektoru. Rizik korupcije i drugih finansijskih krivičnih djela je značajno povećan u okruženju u kome se prijavi zloupotreba, a ne pruža podrška ili zaštita.

Ljudi koji rade unutar neke organizacije najvjerovatnije se nalaze na najboljem mjestu da primijete djela korupcije ili drugih zloupotreba. Međutim, običaji koji prevladavaju na radnom mjestu i u društvu često mogu odvratiti zaposlenike od toga da progovore o tome, čak i kada imaju dužnost da prijave sumnju na korupciju. Prijavljujući korupciju, zaposlenici potencijalno rizikuju gubitak posla i egzistencije, ili se suočavaju sa drugim, po njih štetnim djelima. Sveobuhvatna i djelotvorna zaštita prijavitelja zloupotreba (u daljnjem tekstu: „zviždač“) štiti prijavitelje od takvih rizika.

11.1 Međunarodni standardi i inicijative

Potreba da se zaštite prijavitelji zloupotreba je izričito prepoznata u nekoliko međunarodnih pravnih instrumenata, naime u Građansko-pravnoj konvenciji o korupciji Vijeća Evrope (član 9.) i Konvenciji protiv korupcije Ujedinjenih naroda (UNCAC) (član 33.). Sve te odredbe zahtijevaju od država potpisnica da zaštite osobe koje prijavljuju zloupotrebe nadležnim vlastima od odmazde. Također, u Deklaraciji o jačanju dobre uprave i borbi protiv korupcije, pranja novca i finansiranja terorizma (2012.), usvojenoj na sastanku Ministarskog vijeća u Dublinu,

države članice OSCE-a su prepoznale važnost intenziviranja njihovih napora da se uspostave mjere kojima se pruža djelotvorna zaštita „zviždača“ u javnom i privatnom sektoru i članova njihovih porodica.

Deklaracija Ministarskog vijeća OSCE-a o jačanju dobre uprave

[...] „Prepoznavamo važnost pružanja dovoljne zaštite „zviždačima“ u javnom i privatnom sektoru, pošto oni imaju jednu od ključnih uloga u sprečavanju i otkrivanju korupcije, time braneći javni interes. Mi ćemo intenzivirati naše napore ka poduzimanju odgovarajućih mjera koje treba uspostaviti i provešćemo pravne mehanizme za djelotvornu zaštitu „zviždača“ i članova njihovih porodica od odmazde, zastrašivanja ili druge psihološke ili fizičke povrede, ili neopravdanog gubitka njihove slobode ili egzistencije. Prepoznavamo da su takve mjere neophodni elementi djelotvornog antikorupcijskog sistema“ [...]

Međunarodni pravni instrumenti u kojima se prepoznaje potreba za zaštitu „zviždača“

UNCAC

Član 33. Zaštita prijavitelja

Svaka država potpisnica razmatra uključivanje u svoji domaći pravni sistem odgovarajućih mjera da pruži zaštitu od bilo kakvog neopravdanog tretmana bilo koje osobe koja prijavi u dobroj vjeri i po razumnoj osnovi nadležnim vlastima bilo kakve činjenice koje se tiču krivičnih djela utvrđenih u skladu s ovom Konvencijom.

Građansko-pravna konvencija o korupciji Vijeća Evrope

Član 9. Zaštita zaposlenika

Svaka država potpisnica pruža, u svom domaćem zakonodavstvu, odgovarajuću zaštitu od bilo kakve neopravdane sankcije izrečene zaposlenicima koji osnovano sumnjaju na korupciju i koji prijave u dobroj vjeri njihovu sumnju odgovornim osobama ili vlastima.

¹ Vidi, naprimjer, Price Waterhouse Coopers, *Privredni kriminal: narod, kultura i kontrole-4.Dvogodišnje globalno istraživanje privrednog kriminala,2007.*, Istrage i forenzičke usluge, str. 10.

Cilj člana 9. Građansko-pravne konvencije o korupciji Vijeća Evrope je prvenstveno da zaštiti radni odnos, karijeru i psihološki integritet osoba koje izraze zabrinutost ili prijave zloupotrebe. Te mjere su uglavnom građansko-pravne i administrativne prirode.

„Zviždač“ može također postati svjedok u krivičnom postupku, a u tom slučaju će mu možda biti potrebne daljnje zaštitne mjere u smislu lične sigurnosti. One se tipično pružaju u okviru krivičnog zakonodavstva i primjenjuju u izuzetnim slučajevima (promjena identiteta, policijska zaštita, relokacija svjedoka i bliskih rođaka), također i zbog troškova koji su u vezi s tim. Krivično-pravna konvencija o korupciji Vijeća Evrope se odvojeno bavi tim mjerama, u okviru člana 22., na sličan način na koji druge međunarodne konvencije prave razliku između zaštite „zviždača“ i zaštite svjedoka.

Krivično-pravna konvencija Vijeća Evrope o korupciji

Član 22. Zaštita osoba koje saraduju sa pravosuđem i svjedoka

Svaka država potpisnica usvaja neophodne mjere da pruži djelotvornu i odgovarajuću zaštitu: (a) onima koji prijave krivična djela utvrđena u skladu sa članom 2. – 14. ili koji na drugi način saraduju s istražnim organima ili tužilaštvom; (b) svjedocima koji svjedoče u vezi sa tim krivičnim djelima.

U vezi sa provedbom člana 33. UNCAC-a, u preglednim izvještajima u okviru tekućeg prvog preglednog ciklusa koji je dio UNCAC-ovog Pregleda mehanizama provedbe Konvencije je konstatirano da zaštita prijavitelja zaista ima ključnu ulogu u borbi protiv korupcije. Dok su neke države već poduzele zakonodavne korake u tom smislu, mnoge nisu. Zbog toga su autori izvještaja preporučili da države potaknu nadležne državne vlasti da usvoje takve provedbene mjere.² Kao odgovor na zainteresiranost za tu temu, UNODC je nedavno izradio *Vodič o najboljim primjerima iz prakse zaštite prijavitelja zloupotreba*.³

Što se tiče provedbe pravnih instrumenata Vijeća Evrope, Grupa država protiv korupcije (GRECO) je također istraživala prijavljivanje zloupotreba u svojim državama članicama tokom Drugog evaluacijskog ciklusa i iznijela rezultate tog istraživanja u svom 7. Općem izvještaju o aktivnostima (2006.). Konstatirano je da „uprkos široko rasprostranjenim zahtjevima da zvaničnici prijave korupciju, GRECO je u rijetkim slučajevima utvrdio da su ti zahtjevi pomogli da se promijeni kultura šutnje do koje može dovesti korupcija.“ Zbog toga se preporučuje da skoro polovina država članica poduzme daljnje korake ka poboljšanju zaštite „zviždača“, a naročito putem:

- Osiguravanja da zakoni predviđaju zaštitu protiv svih tipova odmazde (a ne samo otpuštanja sa posla);
- Omogućavanja rada tajnih savjetnika, koji će pomoći zaposlenicima koji žele da prijave korupciju;
- Bavljena u okviru zakona mogućom kontradikcijom između prijavljivanja korupcije i objelodanjivanja povjerljivih informacija;
- Osiguravanja da propisi na pravilan način budu objavljeni i time poznati zaposlenicima.

Pored toga, Parlamentarna skupština Vijeća Evrope je, 2010. godine, usvojila *Rezoluciju br. 1729⁴*, kojom se pozivaju države članice da usvoje odgovarajuće zakone za zaštitu „zviždača“. Iako je tom Rezolucijom podvučen nedostatak sveobuhvatnih zakona u većini država Vijeća Evrope, njome su, u pozitivnom svjetlu, naglašeni propisi usvojeni u Velikoj Britaniji i SAD-u i postavljeni principi koje treba slijediti. U 2015. godini uslijedila je još jedna, tj. *Rezolucija br. 2060 o zaštiti „zviždača“*. U aprilu 2014. godine, Vijeće Evrope je usvojilo Preporuku br. *CM/Rec(2014)7* o zaštiti „zviždača“, koja pruža državama članicama detaljne pravne instrumente po tom pitanju.⁵

Iako Konvencija o borbi protiv podmićivanja Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj ne sadrži izričitu odredbu o zaštiti „zviždača“, *Preporuka o borbi protiv podmićivanja iz 2009. godine*, koju je objavila ta Organizacija, traži od država potpisnica da uspostave „odgovarajuće mjere [...] za zaštitu od diskriminatornog ili disciplinskog djelovanja protiv zaposlenika u javnom ili privatnom sektoru koji prijave, u

2 Vidi: UNODC, *Stanje provedbe Konvencije protiv korupcije Ujedinjenih naroda: kriminalizacija provedbe zakona i međunarodna saradnja*, 2015. Dostupno na: http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/COSP/session6/15-03457_ebook.pdf

3 Dostupno na: http://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2015/15-04741_Person_Guide_eBook.pdf

4 Dostupno na: <http://assembly.coe.int/nw/xml/xfref/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17851&lang=en>

5 Za više detalja u vezi sa Preporukom br. *CM/Rec(2014)7 Komiteta ministara državama članicama o zaštiti „zviždača“* vidi: www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/whistleblowers/protecting_whistleblowers_EN.asp

dobroj vjeri i i po razumnoj osnovi, nadležnim vlastima sumnju na djela podmičivanja stranih javnih zvaničnika u međunarodnim poslovnim transakcijama⁶ Aneks II Preporuka o borbi protiv podmičivanja iz 2009. godine,⁷ čija je namjera da pomogne kompanijama da spriječe podmičivanje stranih zvaničnika u toku poslovanja, podrazumijeva slične elemente za kompanije. Pored toga, princip br. 4 OECD-ove *Preporuke o poboljšanju etičkog ponašanja u državnoj službi* iz 1998. godine, glasi: „Državni službenici trebaju znati svoja prava i obaveze kada objelodanjuju zloupotrebe,⁸ a u OECD-ovoj *Preporuci Vijeća o smjernicama za upravljanje sukobom interesa u državnoj službi*⁹ iz 2003. godine savjetuje se državama da usvoje jasne propise o prijavljivanju zloupotreba, poduzmu korake da osiguraju zaštitu od represalijai od zloupotrebe mehanizama pritužbe. OECD je, 2012. godine, u ime Grupe 20 država (G20) i njene Radne grupe za borbu protiv korupcije, pripremio *Studiju o okvirima za zaštitu „zviždača“*; *zbornik najboljih primjera iz prakse i vodeće principe za zakonodavstvo*.¹⁰

11.2 Pristup različitih država: zakoni različitog obima nadležnosti

Na državnom nivou se mogu pronaći različiti zakonodavni pristupi. Nedavno usvojeni zakoni po ovom pitanju obično su zasebni zakoni, ili su dio zakona o borbi protiv korupcije. Međutim, u većini država, odredbe o zaštiti prijavitelja su sadržane u drugim pravnim tekstovima, uključujući zakone o radu ili propise o slobodi izražavanja.

Još jedna karakteristika po kojoj se razlikuju jedan od drugog je obim primjene u smislu osoba i informacija koje podliježu zaštiti. Neki zakoni su sektorski, tj. bave se odvojeno zaštitom zaposlenika u javnom sektoru i privatnom sektoru, dok drugi zakoni obuhvataju oba sektora. Pored toga, zakoni mogu ograničiti zaštitu na objavljivanje zloupotrebe u vezi sa korupcijom ili mogu proširiti zaštitu na prijavljivanje bilo kakvog oblika zloupotrebe.

U Studiji G20 o okvirima za zaštitu „zviždača“, *zborniku najboljih primjera iz prakse i vodećim principima za zakonodavstvo* se navodi da se smatra da „Velika Britanija ...ima jedan od najrazvijenijih sveobuhvatnih pravnih sistema, pošto je usvojila jedinstven sistem zaštite „zviždača“, i za privatni i za javni sektor.“ U njoj se daje primjer detaljne definicije zaštićenog objelodanjivanja informacija u Velikoj Britaniji, na osnovu Zakona o objelodanjivanju informacija u javnom interesu iz 1998. godine (za više informacija o tom Zakonu, vidi Polje 11.1).

U izvještaju Transparency Internationala (TI) iz 2012. godine, pod nazivom: „*Novac, politika, moć: Rizici korupcije u Evropi*“¹¹ utvrđeno je da od 25 ocijenjenih evropskih država, samo Velika Britanija i Norveška imaju „zaštitu „zviždača“, koja se odnosi na sve radnike, u javnom i privatnom sektoru, uključujući radnike po ugovoru i konsultante.“ U njemu se naglašava da je prijavljivanje korupcije u praksi još rijetko u evropskim državama zbog nedostatka političke volje, negativne konotacije koja se pripisuje prijavljivanju, nedovoljne pravne i institucionalne zaštite i nedostatka svijesti javnosti i zaposlenika o zaštitnim mehanizmima.

Nedavna studija, objavljena 2014. godine, tokom australskog predsjedavanja Grupom G20, pod nazivom *Zakoni o zaštiti „zviždača“ u državama G20 – Prioriteti djelovanja*¹² analizirala je stanje pravila o zaštiti „zviždača“ u državama G20, u smislu identifikacije zloupotreba u javnom i privatnom sektoru. Zakoni svake od tih država su ocijenjeni u odnosu na 14 kriterija izrađenih od pet međunarodno priznatih skupova principa o „zviždačima“ i najboljih primjera iz zakonodavne prakse. Prema toj Studiji, iako i dalje ima nedostataka u zaštiti „zviždača“, učinjen je značajan napredak u državama G20 od 2010. godine. Većina država G20 usvaja pristup najboljih primjera iz prakse u odnosu na niz ključnih elemenata, uključujući širinu raznih tipova odmazde, prema kojima su usmjereni oblici zaštite, široke definicije o tome ko se smatra „zviždačem“ i šire opcije koje „zviždači“ imaju na raspolaganju da prijave zloupotrebe. U državama članicama OSCE-a, postignut je svrsishodan napredak u zakonima o zaštiti „zviždača“ u Francuskoj i SAD-u.

6 Vidi: OECD, *Preporuka Vijeća za daljnju borbu protiv podmičivanja stranih javnih zvaničnika u međunarodnim poslovnim transakcijama*, 2009., Dio IX.iii.

7 Ibid., Aneks II, par. 11ii.

8 Vidi: OECD, *Preporuka Vijeća o poboljšanju etičkog ponašanja u državnoj službi, uključujući principe za upravljanje etikom u državnoj službi*, 1998., dostupno na: [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=C\(98\)70/FINAL&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=C(98)70/FINAL&docLanguage=En)

9 Vidi: OECD, *Preporuka Vijeća o smjernicama za upravljanje sukobom interesa u državnoj službi*, 2003., <http://www.oecd.org/gov/ethics/oecdguidelinesformanagingconflictsofinterestinthepublicservice.htm>

10 Dostupno na: <http://www.oecd.org/g20/topics/anti-corruption/48972967.pdf>

11 Transparency International, *Novac, politika, moć: rizici korupcije u Evropi*, 2012., dostupno na: http://www.transparency.org/whatwedo/publication/money_politics_and_power_corruption_risks_in_europe

12 Vidi: Wolfe, S., Worth, M., Dreyfus, S., Brown, A. J., *Zakoni o zaštiti „zviždača“ u državama G20 – Prioriteti djelovanja*, 2014., Blueprint for Free Speech, Univerzitet u Melbournu, Univerzitet Griffith i TI Australia. Dostupno na: <http://transparency.org.au/wp-content/uploads/2014/06/Action-Plan-June-2014-Whistleblower-Protection-Rules-G20-Countries.pdf>

Polje 11.1 Zakonodavstvo Velike Britanije o „zviždačima“ i njihovoj zaštiti

Zakon u Velikoj Britaniji, koji se bavi prijavljivanjem zloupotreba, pod nazivom: *Zakon o objelodanivanju informacija u javnom interesu iz 1998. godine*,¹³ je zaseban zakon, koji je osmišljen u saradnji sa civilnim društvom, tj. sa NVO koja se zove *Public Concernat Work*. Njegove glavne karakteristike su sljedeće:

- On obuhvata većinu radnika, uključujući zaposlenike, radnike pod ugovorom, stažiste, radnike agencija, policajce i one koji rade kod kuće;
- On se primjenjuje na radnike koji iskazuju istinsku zabrinutost zbog korupcije ili nekog drugog krivičnog ili parničnog djela (uključujući nemar, kršenje ugovora, kršenje upravnog prava), sudskih grešaka, opasnosti po zdravlje i sigurnost ili životnu sredinu i njihovo prikrivanje; radnik ne mora da dokaže zloupotrebu, niti je važno da li su osobe kojima je zloupotreba prijavljena već upoznate o tome; primjenjuje se bez obzira na to da li je informacija povjerljiva, odnosno da li se zloupotreba dešava u Velikoj Britaniji ili u inozemstvu;
- On štiti u slučaju zabrinutosti izražene u dobroj vjeri, interno kod poslodavca i izvana, nekom regulatornom tijelu, policiji u ozbiljnim slučajevima, i medijima u određenim okolnostima, naročito ako su drugi načini isprobani i bili neuspješni, a zloupotreba se i dalje odvija; Zakon predviđa pristup u tri koraka, od internog do vanjskog objelodanivanja, pretpostavljanja višeg nivoa dokaza što se prijavitelj više obraća izvan organizacije u kojoj se desila zloupotreba;
- On nadoknađuje bilo kakvu štetu (tj. viktimizaciju), uključujući duševni bol, a oni koji su otpušteni mogu tražiti privremenu mjeru u roku od sedam dana, da nastave raditi; oni za koje se utvrdi da su nepravedno otpušteni zbog prijavljivanja zloupotreba dobijaju nadoknadu svih finansijskih gubitaka (bez ograničenja);
- Predmeti se brzo rješavaju na sudovima o radnom odnosu, ali se ne objavljuju, osim ako to želi sam „zviždač“, što znači da neka pitanja od javnog značaja možda neće postati javna.

Polje 11.2 Smjernice Evropske komisije o „zviždačima“

Evropska komisija je je, u 2012. godini, objavila nove smjernice o prijavljivanju zloupotreba,¹⁴ koje su inovativne u mnogo aspekata i mogu poslužiti kao primjer za druge javne i privatne aktere. Nove smjernice predviđaju da se jasno informira osoblje Evropske komisije o tome (i) kada treba nešto prijaviti; (ii) kako prijaviti; i (iii) koju zaštitu prijavitelj može dobiti. Cilj je da se ohrabri osoblje da prijavi relevantne informacije o ozbiljnom kršenju propisa „na radnom mjestu.“ U izradi ovih smjernica, Evropska komisija je razmatrala najbolje primjere iz prakse u svijetu i također konsultirala Transparency International i Public Concernat Work.

- Smjernice uključuju sljedeće inovativne ključne karakteristike:
- Pozivaju na „dužnost“ da se prijave ozbiljna kršenja, a ne na „pravo“ da se ona prijave. Ta dužnost je uravnotežena sa čvrstom zaštitom kod prijava učinjenih u dobroj vjeri, dok istovremeno

naglašava da je, zlonamjerno prijavljivanje u cilju nanošenja štete integritetu druge osobe ili reputaciji, zabranjeno i podliježe disciplinskom djelovanju;

- „Dobra vjera“ prijavitelja – vjerovanje u tačnost prijavljenih činjenica – je pretpostavljena, osim i dok se ne dokaže suprotno;
- „Zviždač“ može koristiti različite kanale za prijavljivanje (interne, i, ako je to neophodno, vanjske), uključujući zaobilazanje hijerarhije;
- Smjernice uspostavljaju politiku nulte tolerancije u slučaju odmazde prema „zviždačima“. Također predviđaju mogućnost promjene odjeljenja unutar Evropske komisije i omogućavaju zaštitu od odmazde u vezi sa budućom karijerom. Osoblje koje nije sigurno da li da izvrši prijavljivanje, može tražiti savjet. Nadležna institucija (Evropska komisija ili Evropski ured za borbu protiv prevara - OLAF) mora „zviždaču“ dati povratne informacije nakon što primi prijavu.

Inovativan propis o privatnom sektoru je prisutan u SAD-u, gdje je *Zakon Sarbanes-Oxley*¹⁵ usvojen 2002. godine. Taj Zakon sprečava kompanije da se registriraju na američkoj berzi ako nemaju politike djelovanja, koje su odobrili njihovi revizori, kojima se dopušta tajno prijavljivanje. Ako zaposlenici, koji prijave zloupotrebe vlastima, pretrpe bilo kakvu štetu, oni imaju pravo na parnični postupak po članu 806. Dok je fokus Sarbanes-Oxleyja na prevari, a ne na korupciji, upraksi, prijavljivanje obično obuhvata oboje (kao i druge zloupotrebe).

¹³ Vidi: Vodič za Zakon o objelodanivanju informacija u javnom interesu iz 1998., dostupno na: www.pcaw.org.uk/guide-to-pida

¹⁴ Dostupno na: <http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/whistleblowers/EU%20guidelines%20-%20Whistleblowing.pdf>

¹⁵ Dostupno na: www.sec.gov/about/laws/soa2002.pdf

11.3 Ključne karakteristike i rizici

11.3.1 Zaštićeni načini objelodanivanja

Zabrinutost o postojanju zloupotrebe može biti izražena interno ili eksterno. Kao što je ukratko spomenuto u gornjem dijelu teksta, Zakon u Velikoj Britaniji o prijavi zloupotreba ima pristup u tri koraka, počevši od interne prijave poslodavcu, a ako ona nije djelotvorna ili nije moguća, vanjskom regulatornom organu ili organu za provedbu zakona, a kao posljednju mogućnost, medijima.

Polje 11.3 Tehnologija omogućava djelotvorne istrage korupcije uprkos anonimnosti „zviždača“

Internetski sistem prijavljivanja korupcije koji koristi Pokrajinska policija Donje Saksonije (Njemačka) od 2003. godine omogućava sofisticiranu tehničku zaštitu koja omogućava građanima da pošalju prijavu putem tog sistema uz opciju da ostanu anonimni, a istovremeno im omogućava da započnu i održe dijalog s istražiteljima. Taj sistem koristi nekoliko nivoa enkripcije, tako da niko, unutar ili izvan policije, ne može da otkrije identitet bilo koga ko je izabrao da ostane anoniman. Kombinacija osigurane anonimnosti i neograničene dvosmjerne komunikacije razlikuje taj sistem od uobičajenih mehanizama prijavljivanja (besplatna telefonska linija, e-mail, itd.). Sistem djeluje kao poštansko sanduče u koje obje strane mogu da ostavljaju poruke. Do sada ga je koristilo više od 2.000 „zviždača“ u Donjoj Saksoniji, a poznat je pod nazivom Sistem za monitoring poslovnih djelatnosti.

Izvor: adaptirano iz Business Keeper AG, <http://www.business-keeper.com/whistleblowing-and-compliance.html>

Isti sistem je također pokrenut u Keniji 2006. godine. Internetsko prijavljivanje je uvedeno kako bi se pozabavilo nedostacima pravnog i institucionalnog antikorupcijskog okvira, da bi se osigurala adekvatna pravna i stvarna zaštita „zviždača“. Kenijske vlasti su izvjestile da je „prosječni kvalitet internetskih prijava je bolji nego onih koji dolaze drugim kanalima.“ Što se tiče javnih organa, taj sistem je također je uveo marokanski antikorupcijski organ ICPC (Centralna instanca za prevenciju korupcije), austrijsko Tužilaštvo za privredni kriminal i korupciju i Pokrajinska policija Baden-Wuerttemberg (Njemačka).

Izvor: za više informacija, vidi: www.cmi.no/publications/file/3789-reducing-risks-of-reporting-corruption.pdf

Ima smisla da se prijavljivanje prvo vrši unutar same organizacije, uključujući prijave nadređenima, direktorima ili organima interne kontrole. Zbog toga, trebaju postojati kanali i mehanizmi da omoguće zaposlenicima da iskažu svoju zabrinutost poslodavcu. Na taj način, poslodavac ima priliku da pravovremeno intervenira; fokus treba biti na zabrinutosti; to će, sa druge strane, vjerovatno brže riješiti situaciju, a može čak i odvratiti od daljnje zloupotrebe. U tom smislu, prijavljivanje korupcije treba smatrati, u idealnom slučaju, kao sredstvo djelotvornog upravljanja, a ne sredstvo za destabilizaciju organizacije.

Međutim, u određenim okolnostima, interno prijavljivanje nije moguće, ili nije djelotvorno. Zbog toga trebaju biti dostupni vanjski kanali prijavljivanja. Oni mogu uključivati nekog regulatora (kao što su revizori), ombudsmana, agenciju za borbu protiv korupcije ili instituciju za provedbu zakona.

Učešće medija može ponekad više doliti ulje na vatru nego rasvijetliti slučaj. Zbog toga je razumljivo da „zviždači“ prijavljivanje medijima trebaju smatrati posljednjom mogućnošću, što znači da prijavitelj treba da se okrene medijima samo ako drugi kanali prijavljivanja ne mogu biti korišteni. Postoji sve više sudske prakse o tim predmetima, kao što su predmeti koje, u skladu sa članom 10 Evropske konvencije o ljudskim pravima, razmatra Evropski sud za ljudska prava.¹⁶

¹⁶ Vidi: UNODC, *Vodič o najboljim primjerima iz prakse zaštite prijavitelja korupcije*, 2015., str. 41.

11.3.2 Povjerljivost i anonimnost

Više od svega, zaštita „zviždača“ podrazumijeva zaštitu povjerljivog identiteta „zviždača“. U ovom scenariju, prijavitelj objelodanjuje informaciju pod uvjetom da njegov identitet neće biti objavljen bez prethodnog pristanka, iako može biti potrebno na kraju da on bude poznat tokom pravnog postupka, što može, sa druge strane, pokrenuti postupak zaštite svjedoka u kasnijoj fazi.

Povjerljivost se razlikuje od anonimnosti. Ako je prijava podnesena anonimno, „zviždač“ ne odaje svoj identitet kada prijavljuje korupciju ili druge oblike zloupotreba. U određenim okolnostima, taj se pristup može pokazati korisnim – naročito kada se organi kojima je povjereno primanje pritužbi ne smatraju dovoljno nezavisnim ili kada je ugrožena lična sigurnost. Nedostaci anonimnog prijavljivanja su da to može također povećati rizik od frivolnog, zlonamjernog i lažnog prijavljivanja, prijavitelj ne može biti zaštićen pošto njegov identitet ostaje nepoznat, istražni organi ne mogu tražiti objašnjenje ili dodatne informacije, a ta osoba ne može dobiti povratne informacije o napretku u rješavanju pitanja. Pored toga, anonimnost ne štiti od odmazde u kasnijoj fazi, pošto okolnosti objelodanjivanja često omogućavaju praćenje traga unazad do određenog kruga osoba.

11.3.3 Teret dokazivanja nepostojanja odmazde

Da bi se izbjegla odmazda na radu nakon javnog prijavljivanja, važno je da zakoni o „zviždačima“ pomaknu teret dokazivanja nepostojanja odmazde

na poslodavca, zbog toga što se zaposlenik može suočiti sa teškoćama u dokazivanju mjera odmazde upravo iz razloga prijavljivanja. Zbog toga se preporučuje da se mjera koju poduzima poslodavac smatra odmazdom, osim ako on ne pokaže da bi ta mjera bila poduzeta i bez prijavljivanja. Latvijski zakon o radu je, naprimjer, usvojio taj pristup.

11.3.4 Lažni navodi

Još jedno pitanje je zaštita prava i ugleda osobe od zlonamjernih navoda. Zbog toga, zakoni i politike djelovanja trebaju uključivati jasna pravila da se obeshrabre lažni navodi i da se ukloni bilo kakva šteta koju oni mogu da prouzokuju. Međutim, zakoni o kleveti se redovno koriste da ušutkaju one koji se usude da progovore. Treba postići razumnu ravnotežu između prava osobe čiji ugled može biti narušen lažnim navodima i zaštite „zviždača“.

11.3.5 Nagrade

Kultura prijavljivanja zloupotreba može biti promovirana na osnovu etičkih argumenata, naime, da je to građanska dužnost. Međutim, mogu se također razmotriti finansijske nagrade. Najpoznatiji sistem nagrada su tzv. *qui tam* odredbe iz Zakona o lažnim potraživanjima SAD-a, iz 1863. godine. Te odredbe omogućavaju građanima, koji imaju dokaz o prevari u slučaju vladinih ugovora, da podnesu tužbu u ime vlasti, kako bi izvršili povrat ukradenih sredstava. Kao nadoknadu za rizik i troškove podnošenja *qui tam* predmeta, „zviždaču“ može biti dodijeljen dio vraćenih sredstava, tipično između 15 i 30 procenata ukupnog iznosa. Pa ipak, postoje rizici povezani sa *qui tam* odredbama, naročito da „zviždač“ možda neće odmah prijaviti prevaru u nadi da će povećati svoju konačnu nagradu.

Pored toga, *Dodd-Frankovim zakonom o reformi Wall Streeta i zaštiti potrošača*¹⁷ iz 2010. godine, usvojenim kao posljedica nedavne finansijske krize, također su dodate nove odredbe kojima se potiču „zviždači“ da se jave.

Naročito, njime je omogućeno Komisiji za vrijednosne papire SAD-a (SEC) da kreira program unutar SEC-a kojim se potiču ljudi da prijave kršenje propisa o vrijednosnim papirima. SEC ima sistem nagrađivanja, koji omogućava zaposlenicima bilo gdje u svijetu, da prijave kršenje propisa o vrijednosnim papirima da potražuju nagradu ako SEC kazni njihovog poslodavca u

iznosu od milion dolara, ili više. Zaposlenici mogu potraživati nagradu čak i ako su svoju zabrinutost izrazili interno.¹⁸ Rizik povezivanja prijavljivanja zloupotreba sa nagradama je u lažnim navodima ili, kao što je konstatirano u gornjem dijelu teksta, u pogrešnim razlozima da se odloži prijavljivanje sumnje na korupciju ako postoji nada da se obim korupcije, a time i nagrada, mogu povećati.

Iako se nagrade mogu pokazati kao djelotvorno sredstvo poticanja prijavljivanja zloupotreba, treba ih provoditi uz veliki oprez. Kada postoji dužnost prijavljivanja kao dio ugovora o radu ili kodeksa ponašanja, nagrade nisu potrebne.

11.4 Nevladine inicijative

NVO *Public Concern at Work* u Velikoj Britaniji, spomenuta u gornjem dijelu teksta, ne samo da zastupa uvođenje zakona o „zviždačima“ u državi, nego je također uključena u izradu zakona. Druge NVO, kao što je Transparency International (TI) također su aktivne u vezi sa zaštitom „zviždača“, naprimjer, putem izrade smjernica i princip zakona i politika zaštite „zviždača“. TI je, u 2009. godini, objavio regionalni izvještaj¹⁹ o okviru za prijavljivanje zloupotreba u 10 evropskih država (Bugarska, Češka Republika, Estonija, Mađarska, Irska, Italija, Latvija, Litvanija, Rumunija i Slovačka). U izvještaju su identificirane „slabosti, mogućnosti i početne tačke za uvođenje jačih i djelotvornijih mehanizama prijavljivanja zloupotreba u tim državama“²⁰ što je dovelo do izrade principa prijavljivanja zloupotreba kako bi se pomoglo državama: *Nacrt preporuka principa zakona o prijavljivanju zloupotreba*²¹ i *Politika djelovanja br.1/2010: Prijavljivanje: djelotvorno sredstvo u borbi protiv korupcije*²² kojima su uspostavljeni minimalni zahtjevi koje zakoni o prijavljivanju zloupotreba trebaju ispuniti, kao što je potreba da se ima poseban zakon, umjesto fragmentiranog pravnog pristupa. Pored toga, nekoliko ogranaka TI je uspostavilo besplatne telefonske linije za prijavljivanje sumnji. TI je, u 2013. godini, objavio izvještaj pod nazivom: *Međunarodni principi zaštite „zviždača“* koji će

18 Vidi: www.sec.gov/whistleblower

19 Vidi: Transparency International, *Alternativa šutanju: Zaštita „zviždača“ u 10 evropskih država*, 2009., dostupno na: www.transparency.org/whatwedo/pub/alternative_to_silence_whistleblower_protection_in_10_european_countries

20 Ibid., str.3.

21 Dostupno na: www.transparency.org/files/content/activity/2009_PrinciplesForWhistleblowingLegislation_EN.pdf

22 Dostupno na: http://www.transparency.org/whatwedo/publication/policy_position_01_2010_whistleblowing_an_effective_tool_in_the_fight_against

17 Dostupno na: www.sec.gov/about/laws/wallstreetreform-cpa.pdf

„biti ažurirani i rafinirani u skladu s iskustvima zakona i prakse.“²³

11.5 Zaključci i preporuke

Stečena iskustva obuhvaćena ovim Poglavljem mogu se sumirati kroz ključne tačke koje je identificirao Transparency International u svojoj Politici djelovanja br. 1/2010 o prijavi zloupotreba:

- Jedinstven, sveobuhvatan pravni okvir, koji obuhvata javni, privatni i neprofitni sektor je najdjelotvorniji;
- Provedba je ključna;
- Treba stvoriti uvjete za sigurnost „zviždača“;
- Treba zaštititi interno i vanjsko prijavljivanje i osigurati povjerljivost;
- Potrebne su jake i transparentne interne politike djelovanja i kanali u organizaciji da se kreira ispravno okruženje za pošteno prijavljivanje;
- Treba obaviti nezavisne i odgovorne istrage;
- Potrebna je dobra komunikacija i konsultacije s osobljem o politici prijavljivanja zloupotreba u organizaciji;
- Potrebna je podrška javnosti za promoviranje prijavljivanja zloupotreba;
- Treba prikupiti i objaviti podatke o koristi koju javnost ima od prijavljivanja zloupotreba; i
- Potrebno je pravilno društveno i pravno okruženje, koje osigurava slobodu izražavanja, pristup informacijama i postojanje nezavisnih medija.

Sve u svemu, postojanje sveobuhvatnog okvira, koji se sastoji od politika djelovanja, zakona i institucija za prijem i istragu prijave o sumnji na djela korupcije, kao i o odmazdi, je važan, kako bi se omogućilo prijavljivanje zloupotreba i zaštitili „zviždači“ od potencijalne štete. Također je od ključne važnosti da takav okvir bude podržan podizanjem nivoa svijesti i obukom svih aktera. Međutim, izvan okvira tih struktura, važno se podsjetiti na to da će, bez adekvatnog liderstva unutar organizacija po tom pitanju, bilo koja politika djelovanja, zakon i institucija za prijavljivanje zloupotreba, propasti zbog još nevoljkog prihvatanja u mnogim kulturama i društvima ideje prijavljivanja zloupotreba. Poruka sa vrha, „da je prihvatljivo i, štaviše, da se potiče izražavanje zabrinutosti (tj. prijavljivanje zloupotreba)“ mora, zbog toga, biti izrečena jasno i sa uvjerenjem. Prijavlivanje zloupotreba treba biti smatrano djelotvornim sredstvom upravljanja i mehanizmom ranog upozoravanja, koji pomaže zaštititi javnosti od zloupotrebe javnih sredstava, a zaposlenika i dioničara od finansijske i druge štete.

23 Dostupno na: http://www.transparency.org/whatwedo/publication/international_principles_for_whistleblower_legislation

Odabrana literatura

1. Vijeće Evrope, *Civil Law Convention on Corruption and related documents*, 1999. [website]. (*Građansko-pravna konvencija u vezi sa korupcijom i prateći dokumenti*). Dostupno na: <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/html/174.htm>
2. Vijeće Evrope, *Criminal Law Convention on Corruption and related documents*, 1999. [website]. (*Krivično-pravna konvencija u vezi sa korupcijom i prateći dokumenti*). Dostupno na: <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/html/173.htm>
3. Vijeće Evrope, *Recommendation CM/Rec(2014)7 of the Committee of Ministers to member States on the protection of whistleblowers*, 2014., [website]. (*Preporuka br. CM/Rec(2014)7 Komiteta ministara državama članicama o zaštiti „zviždača“*). Dostupno na: www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/whistleblowers/protecting_whistleblowers_EN.asp
4. Evropska komisija, *Guidelines on Whistleblowing*, 2012. [pdf]. (*Vodič o „zviždačima“*). Dostupno na: <http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/whistleblowers/EU%20guidelines%20-%20Whistleblowing.pdf>
5. Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD), *Study on Whistleblower Protection Frameworks, Compendium of Best Practices and Guiding Principles for Legislation*, G20 Anti-Corruption Action Plan, Protection of Whistleblowers, 2012. [pdf]. (*Studija o okvirima za zaštitu „zviždača“, zbornik najboljih primjera iz prakse i vodeći principi za zakonodavstvo, Akcioni plan za borbu protiv korupcije G20, Zaštita „zviždača“*). Dostupno na: <http://www.oecd.org/g20/topics/anti-corruption/48972967.pdf>
6. Transparency International, *Recommended draft principles for whistleblowing legislation*, 2009. [pdf]. (*Nacrt preporučenih principa za zakon o „zviždačima“*). Dostupno na: www.transparency.org/files/content/activity/2009_PrinciplesForWhistleblowingLegislation_EN.pdf
7. Transparency International, *Policy Position No 1/2010: Whistleblowing: an effective tool in the fight against corruption*, 2010. [website]. (*Teze o politici djelovanja br. 1/2010: „Zviždači“ kao djelotvorno sredstvo borbe protiv korupcije*). Dostupno na: http://www.transparency.org/whatwedo/publication/policy_position_01_2010_whistleblowing_an_effective_tool_in_the_fight_again
8. Transparency International, *International Principles for Whistleblower Protection, Best Practices for Laws to Protect Whistleblowers and Support Whistleblowing in the Public Interest*, 2013. [website]. (*Međunarodni principi za zaštitu „zviždača“, najbolji primjeri iz prakse za zakone o zaštiti pružanju podrške „zviždačima“ u javnom interesu*). Dostupno na: http://www.transparency.org/whatwedo/publication/international_principles_for_whistleblower_legislation
9. Ured Ujedinjenih naroda za drogu i kriminal (UNODC), *Resource Guide on Good Practice in the Protection of Reporting Persons*, 2015. (*Vodič o najboljim primjerima iz prakse zaštite prijavitelja zloupotreba*). Dostupno na: http://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2015/15-04741_Person_Guide_eBook.pdf
10. Ured Ujedinjenih naroda za drogu i kriminal (UNODC), *State of Implementation of the United Nations Convention against Corruption*, 2015. (*Stanje provedbe Konvencije protiv korupcije Ujedinjenih naroda*). Dostupno na: http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/COSP/session6/15-03457_ebook.pdf

POGLAVLJE 12

Učešće civilnog društva

SADRŽAJ

12.1	Definiranje civilnog društva	152
12.2	Uloge civilnog društva i akademske zajednice u borbi protiv korupcije	152
12.3	Međunarodni dokumenti	155
12.4	Antikorupcijski alati	156
12.5	Regionalne i međunarodne inicijative	156
12.6	Zaključci	167
	Odabrana literatura	158
<i>Polje 12.1</i>	<i>Francusko udruženje „Sherpa“</i>	<i>154</i>
<i>Polje 12.2</i>	<i>Centar za a s tudij demokratije: Pionirski rad u borbi protiv korupcije u Bugarskoj</i>	<i>155</i>
<i>Polje 12.3</i>	<i>Inicijative civilnog društva unutar Vijeća Evrope</i>	<i>155</i>
<i>Tabela 12.1</i>	<i>Pregled odredaba o transparentnosti i učešću civilnog društva u tri ključne međunarodne konvencije</i>	<i>153</i>

POGLAVLJE 12

Učešće civilnog društva

Borba protiv korupcije je višeslojan i multisektorski poduhvat koji uključuje ne samo mnoštvo državnih aktera, već se također temelji na društvu uopće. U borbi protiv korupcije, društvo uglavnom predstavlja niz nedržavnih aktera, iako je jednako važna posvećenost i ponašanje svakog pojedinca. Nedržavni akteri uključuju, naročito, organizacije civilnog društva (OCD), akademsku zajednicu, privatni sektor i medije.

Nedržavni akteri imaju ključnu ulogu u podizanju nivoa svijesti društva u vezi sa korupcijom, a to, sa druge strane, može da pomogne da javnost sve više zahtijeva antikorupcijske napore i da detaljno razmatra realizirane projekte i učinjeni napredak. Pored toga, civilno društvo sve više ima ulogu u tripartitnim partnerstvima sa vlastima i privatnim sektorom i vidi se da saraduje sa državnim akterima u izradi i provedbi programa borbe protiv korupcije, uključujući ulogu posmatrača društvenih zbivanja. Druge aktivnosti uključuju održavanje tematskih sastanaka i iniciranje debata da se dođe do novih ideja na lokalnom nivou, pružanje pomoći i savjeta građanima (naprimjer, „zviždačima“), izrada smjernica o politikama djelovanja i preporuka, poduzimanje različitih aktivnosti monitoringa i učestvovanje u izradi zakona.

Te uloge civilnog društva, nevladinih organizacija (NVO) i akademske zajednice u borbi protiv korupcije detaljno se razmatraju u ovom Poglavlju.

12.1 Definiranje civilnog društva

Pokret civilnog društva protiv korupcije je dobio važan poticaj početkom 1990.-ih, kada je osnovana međunarodna koalicija antikorupcijskih NVO-a pod nazivom Transparency International (TI), koja danas ima svoje ogranke u mnogim državama članicama OSCE-a i u više od 100 država svijeta.¹

Danas, nevladine organizacije posvećene borbi protiv korupcije djeluju u širokom spektru područja u borbi protiv korupcije. Sve više im se pridružuju i sa njima saraduju OCD iz srodnih oblasti, kao što su zaštita ljudskih prava i životne sredine.

¹ Vidi: www.transparency.org/whoware/organisation/our_chapters



Poster pripremljen kao dio antikorupcijske informativne kampanje pod sloganom; „Pokaži lice korupcije“, koji su pokrenuli Misija OSCE-a u Albaniji i nacionalni koordinator za borbu protiv korupcije, Tirana, decembar 2015.

Različite su definicije onoga što čini civilno društvo. Široka definicija uključuje nedržavne aktere okupljene oko zajedničkog interesa. Kao što navodi Svjetska banka, „termin civilno društvo [se koristi] da označi široki niz nevladinih i neprofitnih organizacija koje su prisutne u javnom životu, izražavajući interese i vrijednosti njihovih članova i drugih, zasnovane na etičkim, kulturološkim, političkim, naučnim, religijskim ili filantropskim kriterijima. Termin „organizacije civilnog društva (OCD)“ se, dakle, odnosi na široki niz organizacija: grupe lokalne zajednice, nevladine organizacije (NVO), sindikate, grupe starosjedilačkih naroda, humanitarne organizacije, vjerske organizacije, stručna udruženja i fondacije“² – što je definicija koje se pridržava i TI.³

12.2 Uloge civilnog društva i akademske zajednice u borbi protiv korupcije

Dobro razvijeno civilno društvo predstavlja širok spektar interesa, osiguravajući uvjete da se pitanju borbe protiv korupcije pristupa sa niza različitih gledišta. Aktivnosti koje mogu poduzeti nedržavni akteri, a naročito OCD i akademska zajednica da

² Vidi: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/CSO/0,,contentMDK:20101499~menuPK:244752~pagePK:220503~piPK:220476~theSitePK:228717,00.html>

³ Pope, J., *Izvori iskustava TI: Suočavanje sa korupcijom: Elementi sistema nacionalnog integriteta*, 2000., Berlin, Transparency International, str. 130.

Tabela 12.1 Pregled odredaba o transparentnosti i učešću civilnog društva u tri ključne međunarodne konvencije

Naziv Radne grupe:	Učešće civilnog društva	Objava izvještaja/rezultata
OECD-ova Radna grupa o podmićivanju (OECD-ova Konvencija o borbi protiv podmićivanja stranih javnih zvaničnika u međunarodnim poslovnim transakcijama)	Da (civilno društvo i privatni sektor), naročito tokom terenskih posjeta kolega posmatrača	Da: Izvještaj i preporuke se objavljuju nakon što ih usvoji Radna grupa o podmićivanju, „konsenzusom-1“ (tj. pristanak dotične države nije neophodno)
Grupa za razmatranje provedbe ⁴ (UN-ova Konvencija protiv korupcije)	Potiče se dobrovoljno učešće OCD tokom samoocjenjivanja i terenske posjete; OCD se obavještavaju na marginama Konferencije država potpisnica	Da, djelimično: objavljuje se Sažetak; objavljivanje cjelokupnog izvještaja dobrovoljno ⁵
GRECO (Gradansko-pravna i krivično-pravna konvencija protiv korupcije Savjeta Evrope, Protokol uz Krivično-pravnu konvenciju i tri ostala pravna instrumenta)	Da (NVO, mediji, akademska zajednica, privatni sektor), naročito tokom terenskih posjeta kolega posmatrača i pripreme za evaluacijski ciklus	Izvještaji o poštivanju odredaba se objavljuju sa preporukama, te podliježu pristanku dotičnih država; isto važi za izvještaje o poštivanju preporuka sadržanih u evaluacijskim izvještajima)

bi doprinijeli borbi protiv korupcije su brojne, kao naprimjer:

- **Podizanje nivoa svijesti, edukacija i obuka javnosti:** Tradicionalni domen intervencije civilnog društva je podizanje nivoa svijesti i njegovanje javne debate o korupciji i borbi protiv korupcije. Obuke o borbi protiv korupcije obavlja niz NVO-a, kao i akademska zajednica. Mediji također imaju važnu ulogu u tim naporima, ne samo izvještavajući o predmetima korupcije, nego i o borbi protiv korupcije i pravima i obavezama građana u tom smislu.
- **Monitoring učinka rada organa vlasti, povećanje transparentnosti rada organa vlasti i odgovornosti organa vlasti:** Jedna od ključnih aktivnosti civilnog društva je monitoring učinka rada organa vlasti u vezi sa sprečavanjem korupcije u oblastima podložnim korupciji (kao što su javne nabavke), kao i u vezi sa reformom borbe protiv korupcije. Civilno društvo također promovira inicijative, kao što je e-vlada, koje potiču učešće građana u procesu donošenja odluka i čine organe vlasti odgovornijim, transparentnijim i djelotvornijim.
- **Monitoring finansiranja političkih stranaka i izbornog procesa:** S obzirom na njihovu naročitu ranjivost na korupciju, izborna pitanja često bivaju u fokusu aktivista koji se bore protiv korupcije.

– **Monitoring provedbe međunarodnih pravnih instrumenata u borbi protiv korupcije:**⁵

Jednu od najistaknutijih inicijativa u ovoj oblasti predstavlja UNCAC Koalicija, globalna mreža od oko 370 OCD iz više od 100 država, koja je aktivna u promoviranju ratifikacije i monitoringa UNCAC-a na međunarodnom, regionalnom i državnom nivou od 2006. godine.⁶ Ta Koalicija je učestvovala kao relevantna nevladina organizacija u skladu sa Pravilom br. 17(2) Poslovnika o radu Konferencije država potpisnica UNCAC-a, a ona zastupa stav o ukorjenjivanju aktivnog i djelotvornog učešća OCD u procesu razmatranja provedbe UNCAC-a. Učešće civilnog društva u terenskim posjetama tokom zvaničnog procesa razmatranja provedbe UNCAC-a snažno potiču UNODC i drugi akteri, iako ono ostaje dobrovoljno za države potpisnice UNCAC-a. Iskustvo pokazuje da je većina država uključila sastanke s OCD u dnevni red posjete nekoj državi, pružajući civilnom društvu mogućnost da se sastane i razgovara o pitanjima koja se razmatraju sa stručnjacima iz vlada država potpisnica.

„Izvještaji iz sjenke“ o provedbi UNCAC-a, koje objavljuju OCD, predstavljaju korisne dodatne informacije kojima se osigurava prisustvo glasa

⁴ Vidi: <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/IRG-sessions.html>

⁵ Za najnoviju statistiku o samoocjenjivanju, uključujući sažetke i izvještaje o državama, vidi: <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/country-profile/index.html>

⁶ Kompletan lista OCD učesnica je dostupna na: www.uncaccoalition.org/about-us/members-list

Polje 12.1 Francusko udruženje „Sherpa“

„Sherpa“ je neprofitna organizacija iz Pariza, koja je posvećena pravednijem i održivom razvoju, putem zaštite i odbrane žrtava privrednog kriminala. To Udruženje okuplja međunarodne pravnike i djeluje u bliskoj saradnji sa organizacijama civilnog društva iz cijelog svijeta. Kao pravna NVO, „Sherpa“ predlaže izmjene zakona, a potom vodi kampanje i na državnom i na međunarodnom nivou za promoviranje boljih propisa, uz naročiti fokus na reguliranje transnacionalnih finansijskih tokova i privrednih aktivnosti.

Od niza njihovih aktivnosti, najistaknutije su kampanje, koje imaju za cilj uspostavu pravnih sredstava za populaciju žrtava da ostvari povrat nezakonito stečene koristi iz stranih država. Te kampanje su zasnovane na svijesti da je, u nekim državama, možda vladajuća elita ta koja pljačka državu, pa ona zbog toga nema interesa da saraduje sa stranim državama u vezi sa povratom imovine koju su oni sami ukrali.

Adaptirano od: <http://www.asso-sherpa.org/home>

civilnog društva. Utim „izvještajima iz sjenke“, OCD predstavljaju svoju ocjenu poštivanja odredaba UNCAC-a, od strane dotične države; takvi izvještaji su dostupni na internet stranici UNCAC Koalicije. Još jedan primjer iz nedavne prošlosti u vezi s učešćem OCD uaktivnostima monitoringa je kompilacija studija tzv. „Sistema nacionalnog integriteta“ 25 evropskih država,⁷ koju je izradio Transparency International u pripremi periodičnih izvještaja u okviru novouspostavljenog mehanizma monitoringa EU.

- Monitoring i objelodanjivanje djela korupcije: Civilno društvo, uključujući medije, ima ključnu ulogu u objelodanjivanju slučajeva korupcije, što daje važan doprinos podizanju nivoa svijesti javnosti o obimu korupcije i o određenim slučajevima korupcije. Takvim objelodanjivanjem se vrši pritisak na agencije za provedbu zakona da istraže i procesuiraju poznate slučajeve, a na vladu da djeluje odlučnije protiv korupcije. Zanimljiv primjer angažmana civilnog društva, koje vrši pritisak na agencije za provedbu zakona, da istraže i procesuiraju predmete korupcije je primjer francuske NVO „Sherpa“ (vidi Polje 12.1).
- Centar za istraživanje i informiranje: Civilno društvo, a naročito akademska zajednica, ima važnu ulogu u vršenju dugoročnih studija i generiranju informacija i znanja za javnu upotrebu. TI, naprimjer, redovno objavljuje studiju o „transparentnosti korporativnog izvještavanja o nizu antikorupcijskih mjera među 105 najvećih multinacionalnih kompanija prisutnih na berzi“, čija je vrijednost veća od 11 biliona dolara.⁸ Akademske institucije, koje su posvetile svoja istraživanja i predavanja borbi protiv korupcije postoje u sve većem broju država, a profesori prava

ili političkih nauka iz država članica OSCE-a doprinose boljem razumijevanju temeljnih uzroka i posljedica, kao i pravnih lijekova protiv korupcije. To sve veće stručno znanje je sve češće dostupno putem specifičnih platformi, kao što je Antikorupcijska akademska inicijativa, koja potiče univerzitete da posvete pažnju toj temi i da je razmotre sa različitih tematskih uglova.⁹ Veliki multicentrični istraživački projekat „Ponovno razmatranje antikorupcijskih politika djelovanja: Globalni trendovi i evropska reakcija na izazov korupcije“, koji okuplja 20 grupa istražitelja iz 15 država članica EU, je započeo 2012. i trajat će do 2017. godine.¹⁰

- **Učešće u procesu izrade zakona ili politika djelovanja:** Kao što je spomenuto u Poglavlju 11. o zaštiti „zviždača“ (vidi Polje 11.1), britanska NVO Public Concern at Work, koja se bavi zaštitom prijavitelja zloupotreba bila je, nakon uspješnih aktivnosti zastupanja stavova i podizanja nivoa svijesti u toku 1990.-ih, zamoljena od strane Vlade Velike Britanije da pomogne u izradi zakona o zaštiti „zviždača“. Drugi primjeri učešća aktera civilnog društva u davanju doprinosa putem sugestija u izradi zakona i u monitoringu procesa izrade zakona, kao i u provedbi novih zakona i propisa uključuju rad mađarskog ogranka TI. On je, naprimjer, blisko pratio odredbe novog zakona o finansiranju kampanja, koji je stupio na snagu početkom 2014. godine. On je uspostavio internet stranicu posvećenu monitoringu troškova, koje su stranke imale na kampanju (kepmutatas.hu).¹¹ Civilno društvo je sve više uključeno u izradu zvaničnih antikorupcijskih politika djelovanja i strategija u mnogim državama.

⁷ Izvještaji su dostupni na: www.transparency.org/enis

⁸ Transparency International, *Transparentnost u korporativnom izvještavanju: Ocjenjivanje najvećih kompanija na svijetu*, 2012. Dostupno na: www.transparency.org/whatwedo/pub/transparency_in_corporate_reporting_assessing_the_worlds_largest_companies

⁹ Vidi: <http://www.track.unodc.org/Education/Pages/ACAD.aspx>

¹⁰ Za više detalja vidi: <http://anticorrupt.eu/project/overview/>

¹¹ Za više informacija o antikorupcijskim aktivnostima Transparency International Hungary, vidi: http://www.transparency.hu/WHAT_WE_DO

Polje 12.2 Centar za studij demokratije: Pionirski rad u borbi protiv korupcije u Bugarskoj

Centar za studij demokratije (CSD) osnovan je 1989. godine, kao nevladina, nestranačka organizacija sa ciljem da pomogne stvaranje demokratskih institucija i da usmjeri rad civilnog društva u nastajanju u Bugarskoj putem izgradnje mostova između znanja i kreiranja politika djelovanja.

Rad Centra u borbi protiv korupcije mu je donio priznanje kao konstruktivnom, nezavisnom partneru Vlade Bugarske i Evropske komisije u toj oblasti. Njegov fokus na širenju građanske kontrole državne administracije putem provedbe konkretnih, mjerljivih, rezultatima vođenih aktivnosti, doveo je do toga da njegovi partneri definiraju ulogu CSD-a „instituta koji pokazuje zube“ koji ima ključnu ulogu u kritičkoj analizi antikorupcijske reforme, dok istovremeno ulazi

u partnerstvo sa relevantnim akterima kako bi doprinio reformskom procesu.

Centar je, 1998. godine, izradio prvi program borbe protiv korupcije u državi. On je uspostavio javno-privatnu koaliciju srodnih NVO-a i političara reformista, koja je pripremila *Jasnu budućnost: Antikorupcijski akcioni plan za Bugarsku*. Koalicija je izradila *Sistem za monitoring korupcije* (CMS), uključujući Izvještaj o ocjeni korupcije (CAR), da se ocijene, na godišnjem nivou, rizici korupcije i napredak u borbi protiv korupcije u državi. CMS je uključen u *UN-ova sredstva za borbu protiv korupcije* kao jedan od najboljih primjera iz prakse državnih sistema monitoringa korupcije.

Izvor: Centar za studij demokratije, www.csd.bg

Polje 12.3 Inicijative civilnog društva unutar Vijeća Evrope

Vijeće Evrope je razvilo određeni broj inicijativa usmjerenih ka civilnom društvu da bi poboljšalo odnos između NVO-a i vlada svojih država članica. U Rusiji je, naprimjer, proveden Okvirni program saradnje o „Jačanju civilnog društva i učešća građana u Ruskoj Federaciji“: međunarodne NVO su saradivale sa lokalnim akterima civilnog društva kako bi ojačale saradnju između NVO-a i organa vlasti i odnjegovala ulogu civilnog društva u javnom životu i kreiranju politika djelovanja.

Pored toga, Vijeće Evrope i Evropska unija su pomogle u uspostavi Liderskih mreža civilnog društva u Armeniji, Azerbejdžanu, Gruziji, Moldaviji i Ukrajini. One su fokusirane na lidere civilnog društva kako bi ih potakle da zastupaju demokratsku politiku djelovanja i promoviraju evropske demokratske standarde.

12.3 Međunarodni dokumenti

Djelotvorno učešće civilnog društva u naporima borbe protiv korupcije, putem bilo koje od aktivnosti spomenutih u gornjem dijelu teksta, može se ostvariti samo ako su zagarantirana određena osnovna prava, tj. sloboda izražavanja i sloboda udruživanja i okupljanja. Ta prava su utemeljena i zaštićena nizom međunarodnih tekstova, uključujući Evropsku konvenciju o ljudskim pravima (1950.),¹² Dokument sa sastanka u Kopenhagenu o ljudskoj dimenziji Konferencije o evropskoj sigurnosti i saradnji (1990.)¹³ i Povelju o osnovnim pravima Evropske unije (2000.).¹⁴ Ako su ta prava ograničena na bilo koji način, sposobnost OCD da djeluju protiv korupcije je uveliko spriječena. Primjeri toga da ograničena prava mogu utjecati na aktivnosti OCD uključuju, naprimjer, postojanje nerazumno teškog i dugotrajnog procesa registracije NVO-a.

Na međunarodnom nivou, u članu 13. UNCAC-a se navodi da svaka država potpisnica „poduzima odgovarajuće mjere [...] da promovira aktivno učešće osoba i grupa koje nisu dio javnog sektora, kao što su civilno društvo, nevladine organizacije i organizacije lokalne zajednice, u sprečavanju i borbi protiv korupcije i podizanju nivoa svijesti javnosti o postojanju, uzrocima, težini i prijetnji koju predstavlja korupcija.“¹⁵ U članu 10. UNCAC-a, koji se bavi javnim izvještavanjem u kontekstu sprečavanja korupcije, traži se od država potpisnica da poduzmu mjere kojima se poboljšava transparentnost javne administracije, između ostalog da usvoje „procedure ili propise kojima se omogućava javnosti da dobije [...] informacije o organizaciji, funkcioniranju i procesima donošenja odluka u javnoj administraciji [...]“.

¹² Vidi: Evropsku konvenciju o ljudskim pravima, član 10. i 11.

Dostupno na: https://ec.europa.eu/digital-agenda/sites/digital-agenda/files/Convention_ENG.pdf

¹³ Dostupno na: <http://www.osce.org/odihr/elections/14304?download=true>

¹⁴ Evropska unija, Povelja o osnovnim pravima Evropske unije (2000/C364/01), član 11. i 12.

¹⁵ Dostupno na: www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf

12.4 Antikorupcijski alati

Razvijen je određeni broj sredstava za borbu protiv korupcije kako bi se pomoglo civilnom društvu, a pogotovo NVO-u, da se angažira u borbi protiv korupcije.

UN-ova sredstva za borbu protiv korupcije iz 2004. godine,¹⁶ koja je izradio UNODC i koja su zamišljena da budu sveobuhvatna, uključuju razmatranje uloga koje NVO-i mogu imati u borbi protiv korupcije. Ona naglašavaju da u oblasti borbe protiv korupcije „Politike djelovanja i praktične mjere imaju najviše izgleda za uspjeh, ako uživaju punu podršku, učešće i odgovornost civilnog društva. Konačno, samo dobro razvijeno i svjesno civilno društvo ima sposobnost da posmatra antikorupcijske napore, razotkrije i odvrati od korupcijske prakse i, kada su mjere uspješne, vjerodostojno utvrdi da institucije nisu korumpirane.”¹⁷ Sredstvo br. 20, naprimjer, uspostavlja ključne elemente programa podizanja nivoa svijesti i njegovog željenog utjecaja; Sredstvo br. 22 objašnjava koncept društvenih nadzornih odbora, koji se sastoje od specijaliziranih NVO-a, rame uz rame sa predstavnicima vlade; Sredstvo br. 24 obuhvata koncept građanskih povelja, pružajući primjer iz Velike Britanije, itd.¹⁸

*Oruđe za borbu protiv korupcije*¹⁹ TI predstavlja praktična iskustva civilnog društva iz nekih država u Evropi, Južnoj Americi i Aziji, uključujući Bliski Istok. Primjeri tih iskustava uključuju priče o radioemitiranju antikorupcijskih poruka u Brazilu, jačanju transparentnosti u budžetiranju javnim nabavkama na lokalnom nivou u Srbiji, izradi priručnika za pomoć građanima u procesu dobijanja građevinskih dozvola u Libanu, programu izrađenom u Kazahstanu za podizanje standarda u pravosudnom sistemu i o monitoringu i formiranju baze podataka o institucionalnim i geografskim aspektima korupcije u Litvaniji.

Knjiga Richarda Hollowaya *Vodič za borbu protiv korupcije* iz NVO²⁰ je namijenjena NVO-ima

i fokusira se na to kako NVO-i mogu koristiti monitoring i zastupanje stavova u kontekstu njihovih aktivnosti borbe protiv korupcije. Autor konstatira: „Za NVO, korupcija nije jednostavno pitanje reorganiziranja vlasti da bi radila djelotvornije ... – oni vide korupciju kao rak-ranu društva, koja osiromašuje i oduzima moć siromašnima, povećava društvenu i ekonomsku polarizaciju, uništava vezivno tkivo društva, šteti demokratiji i institucionalizira nejednakost i zloupotrebe... NVO-i posjeduju detaljna znanja o pitanjima i izazovima sektora u kojima djeluju, a naročito sektora i procesa koji su podložni korupciji.”²¹ Vodič se fokusira na dva ključna sredstva za rad NVO-a - monitoring i zastupanje stavova, kao i na sredstva upravljanja projektima.

12.5 Regionalne i međunarodne inicijative

Osim međunarodnih instrumenata, regionalne organizacije su razvile inicijative i uspostavile programe za njegovanje učešća građana i angažman nedržavnih aktera. Naprimjer, OECD je zastupao stav o jačanju civilnog društva i uključivanju privatnih aktera u borbu protiv korupcije više od decenije. Početak ove politike djelovanja je obilježen Antikorupcijskom inicijativom za azijsko-pacifičku regiju iz 1999. godine pod zajedničkim vodstvom Azijske razvojne banke (ADB) i OECD-a i Antikorupcijskim akcionim planom za azijsko-pacifičku regiju iz 2001. godine, koji izričito naznačava jedan od svoja tri stuba koji „pruža podršku aktivnom učešću javnosti“ (stub 3) na nekoliko načina.²² Također, OECD-ova Antikorupcijska mreža za Istočnu Evropu i Centralnu Aziju aktivno uključuje civilno društvo u svoje aktivnosti, naročito u program razmatranja u skladu s Istanbulskim antikorupcijskim akcionim planom iz 2003. godine. Treći ciklus monitoring metodologije omogućava učešće nevladinih partnera, rame uz rame, sa vladama država nad kojima se vrši monitoring. Oni mogu dati odgovore i komentare na monitoring upitnik i nacrt izvještaja, i učestvovati u terenskim posjetama i diskusiji o izvještajima.²³

Svjetska banka je direktno finansirala organizacije civilnog društva (OCD) koje rade u oblasti dobre uprave i borbe protiv korupcije kroz svoj

16 Vidi: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan020658.pdf>

17 Ibid., Poglavlje I - Uvod, paragraf 10.

18 Ibid., str. 58.-60.

19 Transparency International, *Oruđe za borbu protiv korupcije: iskustva civilnog društva i strategije u nastajanju*, 2002. Dostupno na: http://archive.transparency.org/tools/e_toolkit/corruption_fighters_tool_kit_2002

20 Holloway, Richard, *Vodič za borbu protiv korupcije iz NVO: Kako NVO-i mogu koristiti monitoring i zastupanje stavova u borbi protiv korupcije*, 2006. Neobjavljeno. Dostupno na: <http://www.richardholloway.org/wp-content/uploads/2014/04/NGO-Corruption-Fighters-Resource-Book.-Impact.pdf>

21 Ibid., str. 12.

22 Vidi: <http://www.oecd.org/site/adboecdanti-corruptioninitiative/anti-corruptioactionplanforasiaandthepacific.htm>

23 Više informacija je dostupno na: www.oecd.org/corruption/acn

Fond za civilno društvo (ranije Program malih grantova). On je djelovao u mnogim državama članicama OSCE-a, a grantovi su dodijeljeni OCD u Armeniji, Hrvatskoj, Gruziji, Srbiji, Bivšoj Jugoslovenskoj Republici Makedoniji i Turskoj, između ostalog. Taj program je, u 2012. godini, zamijenjen Globalnim partnerstvom za društvenu odgovornost (GPSA).²⁴ GPSA je globalna, višečlana Koalicija, koja ima za cilj da poveća nivo odgovornosti na državnom nivou. Ona pruža podršku OCD u državama u razvoju, koje saraduju sa svojim vladama na promociji veće transparentnosti i odgovornosti.

OSCE je također poduzeo nekoliko programa i aktivnosti da se poveća učešće civilnog društva u naporima dobre uprave i borbe protiv korupcije u Jugoistočnoj Evropi, Južnom Kavkazu i Centralnoj Aziji, pored pružanja podrške provedbi obaveza iz UNCAC-a. Na Ministarskoj konferenciji, održanoj u Dublinu 2012. godine, države članice OSCE-a su ponovile poticaj Organizaciji „da nastavi dijalog i saradnju između vlada, civilnog društva i privatnog sektora kako bi se pružila podrška naporima dobre uprave, uključujući borbu protiv korupcije [...] u državama članicama“.²⁵

Nedavno je grupa država uspostavila Partnerstvo za otvorenu vlast, međunarodnu inicijativu koja ima za cilj poboljšanje transparentnosti, odgovornosti i djelotvornosti vlada i veće učešće građana. Ključna komponenta inicijative ima za cilj da podrži učešće građana u donošenju odluka i formuliranju politika djelovanja, uključujući „mehanizme da se omogući veća saradnja između vlada i organizacija civilnog društva i poslovne zajednice.“²⁶

12.6 Zaključci

OCD i akademska zajednica imaju ključnu ulogu u sprečavanju i borbi protiv korupcije, zajedno sa drugim nedržavnim akterima, kao što su privatni sektor i mediji. Njihove funkcije su višestruke. Tradicionalno, OCD i akademska zajednica su naročito aktivne u obrazovanju i podizanju nivoa svijesti. Uloga akademske zajednice je naročito važna u generiranju znanja i u pružanju podrške stvaranju antikorupcijske kulture putem uvođenja predavanja o borbi protiv korupcije i o etici u nastavne planove i programe.

Mnogi su također prepoznali ulogu OCD kao institucija koje upozoravaju i nadziru, bez obzira na to da li unutar neke zvanične strukture ili neformalno. Zajedno sa medijima, OCD su često ključne za monitoring učinka organa vlasti i javne administracije, a u tom kontekstu također za razotkrivanje predmeta korupcije. Pored toga, i lokalne i međunarodne OCD značajno doprinose tome da se vlade smatraju odgovornima za ispunjavanje međunarodnih i domaćih obaveza koje proističu iz politika djelovanja i zakona, naprimjer, u kontekstu monitoringa provedbe UNCAC-a. Konačno, u sve većem broju država, vlade prepoznaju civilno društvo kao najdjelotvornijeg saveznika u okupljanju antikorupcijskih koalicija i formiraju partnerstva s OCD i akademskom zajednicom radi aktivnosti koje se kreću od podizanja nivoa svijesti do procesa izrade zakona, kreiranja politika djelovanja i monitoringa provedbe strategija borbe protiv korupcije.

Međutim, u svim tim aktivnostima, ostaje niz izazova za civilno društvo i OCD, naročito u vezi sa njihovom političkom i finansijskom nezavisnošću i njihovom sposobnošću da se angažiraju na dugoročnom strateškom radu. Sveukupno se može primijetiti da, u državama članicama OSCE-a, civilno društvo ima sve važniju i veoma raznovrsnu ulogu u borbi protiv korupcije, i da je uspelo biti sve prisutnije i sve uključnije u te napore, bez obzira na ponekad značajno protivljenje grupa koje štite određene interese.

²⁴ Za više detalja vidi: <http://www.thegpsa.org/sa/>

²⁵ Vidi: *Deklaraciju o jačanju dobre uprave i borbi protiv korupcije, pranja novca i finansiranja terorizma*, Dio III (MC. DOC/2/12). Više dokumenata koji pružaju podršku učešću civilnog društva u borbi protiv korupcije uključuju *OSCE-ov Strateški dokument za ekonomsko-ekološku dimenziju MC (11)*, JOUR/2), i *Istanbulsku povelju evropske sigurnosti (SUM. DOC/1/99)*, Dostupno na: <http://www.osce.org/>

²⁶ Partnerstvo za otvorenu vlast, *Deklaracija o otvorenoj vlasti*, 2011. Dostupno na: www.opengovpartnership.org/open-government-declaration

Odabrana literatura

1. Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD), 2003., *Fighting Corruption: What Role for Civil Society? The Experience of the OECD* [pdf]. (*Borba protiv korupcije: kakva je uloga civilnog društva?*). Dostupno na: <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/anti-briberyconvention/19567549.pdf>
2. Transparency International (TI), 2002., *Corruption Fighters' Toolkit: Civil Society Experiences and Emerging Strategies* [website]. (*Oruđe za borbu protiv korupcije: iskustva civilnog društva i strategije u nastajanju*). Dostupno na: http://archive.transparency.org/tools/e_toolkit/corruption_fighters_tool_kit_2002
3. Ured Ujedinjenih naroda za drogu i kriminal (UNODC), 2004., *The Global Programme against Corruption, UN Anti-Corruption Toolkit, 3rd edition, Vienna* [pdf]. (Globalni program protiv korupcije, UN-ova oruđa za borbu protiv korupcije, 3. izdanje, Beč). Dostupno na: http://www.unodc.org/documents/afghanistan/Anti-Corruption/corruption_un_anti_corruption_toolkit_sep04.pdf
4. Holloway, Richard, 2006., *NGO Corruption Fighters' Resource Book - How NGO scan use monitoring and advocacy to fight corruption*, unpublished [pdf]. (*Vodič za borce protiv korupcije iz NVO: Kako NVO-i mogu koristiti monitoring i zastupanje stavova u borbi protiv korupcije*). Dostupno na: <http://www.richardholloway.org/wp-content/uploads/2014/04/NGO-Corruption-Fighters-Resource-Book.-Impact-pdf.pdf>

POGLAVLJE 13

Inicijative u privatnom sektoru

SADRŽAJ

13.1	Međuvladini sporazumi i inicijative protiv podmićivanja	160
13.2	Mjere privatnog sektora protiv korupcije	164
13.2.1	Interni programi poštivanja propisa	164
13.2.2	Kolektivno djelovanje protiv korupcije: Poslovne i multilateralne inicijative	165
13.3	Zaključci	167
	Odabrana literatura	168
Polje 13.1	<i>Borba protiv korupcije u međunarodnom drumskom saobraćaju: Globalna antikorupcijska inicijativa (GACI)</i>	162
Polje 13.2	<i>Ministarstvo rada i socijalne zaštite Rusije: Preporuke u vezi sa mjerama protiv korupcije</i>	165
Polje 13.3	<i>Globalno međusektorsko Kolektivno djelovanje: Inicijativa o partnerstvu protiv korupcije (PACI) Svjetskog ekonomskog foruma</i>	166
Polje 13.4	<i>Poslovni portal za borbu protiv korupcije</i>	166
Polje 13.5	<i>Klauzula o borbi protiv korupcije Međunarodne privredne komore (ICC)</i>	167

Inicijative u privatnom sektoru

Iako postoji niz drugih oblika korupcijske prakse u privatnom sektoru, kao što je prevara ili pronevjera u privatnom sektoru, kada spominjemo korupciju koja uključuje privatni sektor, obično fokusiramo našu pažnju na dva tipa, naime:

- podmićivanje domaćeg ili stranog javnog zvaničnika (tzv. privatno-javna korupcija) od strane firme iz privatnog sektora;
- podmićivanje predstavnika neke druge firme iz privatnog sektora (tzv. privatno-privatna korupcija) od strane firme iz privatnog sektora.

Bilo kakva korupcijska transakcija - uključujući ove oblike podmićivanja, kao i kartele, duopole i bilo koji drugi oblik neformalnog sporazuma – podriva „fairplay time“, slabeći konkurentnost, manipulirajući naporima da se osiguraju isti uvjeti za sve i, na kraju krajeva, smanjujući djelotvornost tržišta. Podmićivanje je veoma korozivno,¹ ono šteti ekonomiji države, smanjuje strane investicije i podriva potencijal za ekonomski rast. Pored toga, podmićivanje slabi javne investicije. Posljedice ovoga mogu biti dodjela javnih sredstava, koja odgovara privatnim interesima, a ne javnom dobru. Kada podmićivanje služi tome da utječe na građevinske inspektore, naprimjer, ono može također imati razorni utjecaj na životnu sredinu ili na sigurnost javne infrastrukture. Javnim akterima je, zbog toga, od vitalnog interesa da se pozabave tim pitanjem.

Postoje također uvjerljivi razlozi zašto je u interesu privatnog sektora da se pozabavi korupcijom. Osim moralnih razloga, rizik pravnog postupka protiv neke kompanije i njenih rukovodilaca se značajno povećao u prošloj deceniji – naročito u svjetlu potencijalnog utjecaja podmićivanja na zdravlje i sigurnost ljudi ili na životnu sredinu. Naročito je to zbog sve češćih odredaba o korporativnoj krivičnoj odgovornosti za podmićivanje u državnim zakonima i sve veće sudske prakse kojom se visoki rukovodioci smatraju krivično odgovornim. Također, vodeće svjetske kompanije sve više razumiju i uzimaju u obzir rizike za ugled (gubitak povjerenja javnosti

u kompaniju) i poslovne rizike (povećane troškove poslovanja) u vezi sa korupcijom.

13.1 Međuvladini sporazumi i inicijative protiv podmićivanja

U državama članicama OSCE-a, tri glavna regionalna i međunarodna pravna instrumenta naročito su relevantna za ulogu privatnog sektora u borbi protiv podmićivanja, naime:

- Konvencija o borbi protiv podmićivanja stranih javnih zvaničnika u međunarodnim poslovnim transakcijama (1997.) Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD);²
- Krivično-pravna konvencija o korupciji (1999.) Vijeća Evrope;³ i
- Konvencija protiv korupcije (2003.) Ujedinjenih naroda.⁴

OECD-ovom Konvencijom o borbi protiv podmićivanja stranih javnih zvaničnika u međunarodnim poslovnim transakcijama se zahtijeva od strana potpisnica da proglase krivičnim djelom praksu podmićivanja stranih zvaničnika u obavljanju međunarodnih poslovnih transakcija i propisuje zakonsku odgovornost pravnih osoba; obje mjere imaju naročito širok utjecaj na kompanije. Konvenciju nadopunjuje Preporuka o zabrani odbitka od poreza u slučaju podmićivanja stranih javnih zvaničnika (1996.), Preporuka Komisije za razvojnu pomoć o antikorupcijskim prijedlozima za nabavku bilateralne pomoći (1996.), Preporuka Vijeća u vezi sa podmićivanjem i zvaničnim izvoznim kreditima (2006.), OECD-ove Smjernice za multinacionalne kompanije – Dio VI o borbi protiv podmićivanja (2008.) i Preporuka za daljnju borbu protiv podmićivanja stranih javnih zvaničnika u međunarodnim poslovnim transakcijama (2009.). Konačno, OECD ima detaljan mehanizam razmatranja koji, u svojoj sadašnjoj fazi, razmatra

1 Svjetska banka je procijenila da je podmićivanje postalo industrija vrijedna bilion dolara, vidi: <http://live.worldbank.org/corruption-can-it-ever-be-controlled>

2 Vidi: http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/ConvCombatBribery_ENG.pdf

3 Vidi: <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Reports/Html/173.htm>

4 Dostupno na: <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/>

praksu provedbe zakona država potpisnica u skladu sa njihovim domaćim zakonima o zabrani podmićivanja stranih javnih zvaničnika. U ovoj fazi, tu OECD-ovu Konvenciju je ratificiralo svih 34 država članica OECD-a, kao i 7 država koje nisu članice (Argentina, Brazil, Bugarska, Kolumbija, Latvija, Rusija i Južnoafrička Republika).

Krivično-pravna konvencija o korupciji Vijeća Evrope obuhvata korupciju i u javnom i u privatnom sektoru, kao i širok niz krivičnih djela relevantnih za privatni sektor, kao što su podmićivanje domaćih i stranih zvaničnika, pranje novca i računovodstveni kriminal. Konkretno, u vezi sa podmićivanjem u privatnom sektoru, član 7. i 8. Konvencije kriminalizira djela koja uključuju „u toku poslovne aktivnosti (...) one osobe koje upravljaju ili rade za firme u privatnom sektoru, u bilo kom svojstvu.“ Ti članovi uspostavljaju paralelu sa podmićivanjem u javnom sektoru time što inkriminiraju aktivne i pasivne oblike kriminalnog djelovanja kao posebna krivična djela, u skladu sa istom logikom: elementi obećavanja, nuđenja i davanja, kao i traženje, dobijanje ili prihvatanje ponude ili obećanja (neprimjerene prednosti) su isti. Oni također obuhvataju situacije koje uključuju posrednika („direktno ili indirektno“). Osim toga, autori Konvencije su smatrali da posljedice korupcije, koja pogađa privatni sektor, imaju štetne efekte koji su od jednake važnosti iz perspektive javnog interesa: vršenje poslovanja i pravednost konkurencije, zaštite potrošača, javnog zdravlja i sigurnosti, životne sredine. Na kraju ali ne i najmanje važno, sve veća, totalna ili parcijalna, privatizacija javnih aktivnosti i usluga u mnogim državama u prošlim decenijama vodi sve većoj potrebi da se revidira klasična distinkcija između toga šta je „javno“, a šta „privatno“, a time između pravnog tretmana tih sektora. Evaluacije koje je vršila Grupa država protiv korupcije (GRECO) su pokazale, naprimjer, da nije neuobičajeno da države primijene značajno manje kazne za podmićivanje u privatnom sektoru, nego u slučajevima podmićivanja javnih zvaničnika. Zato su članovi 7. i 8. o aktivnom i pasivnom podmićivanju u privatnom sektoru obavezni zahtjevi, kao i u slučaju podmićivanja u javnom sektoru. Međutim, u skladu sa Konvencijom Vijeća Evrope (i UNCAC-om), postoji velika razlika između definicija podmićivanja u javnom i privatnom sektoru, pošto u privatnom sektoru djelovanje ili nedjelovanje primaoca mita ima oblik kršenja dužnosti. Kao što je navedeno u izvještaju kojim se objašnjavaju odredbe konvencije: Ako je, u slučaju javnih zvaničnika, bilo bespredmetno

to da li je došlo do kršenja dužnosti [osobe koja je podmićena], s obzirom na opće očekivanje transparentnosti, nepristrasnosti i lojalnosti u tom smislu, kršenje dužnosti se mora utvrditi za osobe iz privatnog sektora.

Također od naročite važnosti je, iz perspektive represije, kao i sprečavanja, zahtjev upućen državama, u skladu sa članom 18. Krivičnopravne konvencije, da uspostave mehanizam korporativne odgovornosti – koja ne mora nužno biti zasnovana na standardima krivičnog zakona – za podmićivanje, trgovinu utjecajem i pranje novca (vidi također Poglavlje 16. o kriminalizaciji). Taj oblik odgovornosti, koji ne isključuje pravne postupke protiv fizičkih osoba, primjenjuje se na dva tipa situacija: a) ako je krivično djelo počinila osoba na visokom položaju ili sa ovlastima da predstavlja pravnu osobu; b) ako je krivično djelo rezultat nedostatka nadzora ili kontrole unutar firme (tj. neka vrsta nemara). Taj mehanizam ima različitu svrhu, uključujući omogućavanje krivičnog postupka protiv pravnih osoba, formiranih uglavnom u svrhu vršenja kriminalnih aktivnosti (fiktivne kompanije, itd.), i u slučaju kada je podjela dužnosti i proces donošenja odluka takav da može biti teško tražiti zakonsku odgovornost fizičkih osoba. Zbog toga to može biti smatrano reakcijom u kontekstu sve veće globalizacije ekonomskih i korporativnih usluga. Zanimljivo, Dodatni protokol uz Konvenciju također obuhvata nuđenje i primanje mita od strane arbitara i porotnika. Osim toga, *Gradansko-pravna konvencija o korupciji* (koja je otvorena za potpisivanje 1999., a stupila je na snagu 2003. godine) omogućava nadoknadu za štetu koja je rezultat korupcije, proglašavanja korupcijskih ugovora nevažećim i zaštitu „zviždača“. Obje konvencije su ratificirale mnoge države članice OSCE-a, a GRECO sa velikom pažnjom posmatra njihovu provedbu. Kao i kod OECD-ove Konvencije, izvještaji monitoringa u okviru tog mehanizma su dostupni javnosti i sadrže informacije o državama potpisnicama koje mogu biti veoma relevantne za aktere u privatnom sektoru.

UN-ova Konvencija protiv korupcije (UNCAC) bavi se ne samo korupcijom u privatno-javnim odnosima (poslovni odnosi sa javnim zvaničnicima, uključujući državne firme), nego i u privatno-privatnim odnosima (odnosi samo između kompanija). Ona sadrži određeni broj odredaba koje će, mada se odnose na države, imati direktan utjecaj na poslovnu zajednicu. Ukupni cilj tih odredaba je da se izbjegne slabljenje tržišta

Polje 13.1 Borba protiv korupcije u međunarodnom drumskom saobraćaju: Globalna antikorupcijska inicijativa (GACI)

Potaknuti potrebom da se smanji korupcija i poveća prekogranična mobilnost, Globalni dogovor Ujedinjenih naroda (UNGC) i Međunarodna unija za drumski saobraćaj (IRU), globalna organizacija za drumski saobraćaj, pokrenuli su Globalnu antikorupcijsku inicijativu (GACI) 2013. godine. Zamisao te Inicijative je da se obavi analiza borbe protiv korupcije u područjima kroz koja prolaze međunarodni trgovački putevi i da se izrade preporuke o politici djelovanja. Inicijativa doprinosi provedbi 10. Principa protiv korupcije UN-ovog Globalnog dogovora, koji poziva učesnike ne samo da izbjegavaju podmićivanje, iznuđivanje i druge oblike korupcije, nego i da „uvedu antikorupcijske politike djelovanja i programe u svoje organizacije i poslovne subjekte.“

Kroz aktivnosti provedene 2014. godine, GACI je izvršio analizu borbe protiv korupcije u industriji transporta i logistike u područjima međunarodnih trgovačkih

puteva u Evroaziji, Africi i Latinskoj Americi. Ta analiza je uključivala distribuciju upitnika među prevoznicima u drumskom saobraćaju, kako bi se identificirale oblasti najpodložnije iznuđivanju i podmićivanju. Na osnovu rezultata istraživanja, izrađen je izvještaj sa preporukama o aktivnostima borbe protiv korupcije u sferi međunarodnog drumskog saobraćaja i dostavljen vladama država članica i određenom broju vodećih globalnih foruma.

GACI, kao inicijativa potekla iz privatnog sektora, predstavlja dobar primjer iz prakse kolektivnog djelovanja koje uključuje dijalog i partnerstvo više zainteresiranih strana, sa ciljem pronalaženja održivih antikorupcijskih rješenja u oblasti međunarodnog drumskog saobraćaja.

Izvor: IRU-UNGC Globalna antikorupcijska inicijativa.
Dostupno na: http://www.iru.org/en_gaci

i da se bore protiv nepoštene konkurencije. Član 12.(1) te Konvencije poziva države potpisnice da „... poduzmu mjere, u skladu sa osnovnim principima domaćeg zakonodavstva, da spriječe korupciju koja uključuje privatni sektor, poboljšaju računovodstvene i revizorske standarde u privatnom sektoru i, gdje je to primjereno, omogućće izricanje djelotvornih i proporcionalnih parničnih, upravnih ili krivičnih sankcija koje će odvrćati od kršenja tih mjera.“ Druge oblasti, koje su direktno relevantne za privatni sektor uključuju: javne nabavke (član 9.); pranje novca (član 14.); kriminalizacija korupcije (članovi 15.-19., 21.-25.); zakonska odgovornost pravnih osoba (član 26.); zaštita svjedoka, stručnjaka i žrtava (član 32.); zaštita prijavitelja (član 33.); posljedice djela korupcije (član 34.); saradnja s agencijama za provedbu zakona (član 37.); saradnja između državnih vlasti i privatnog sektora (član 39.) i tajnost bankovnih transakcija (član 40.).

Osim izrade i provedbe međunarodnih sporazuma, međunarodna zajednica je također poduzela niz inicijativa podrške, kako bi se pozabavila podmićivanjem u poslovnim transakcijama. OECD je u tome odigrao vodeću ulogu, naročito putem njegovih Smjernica za multinacionalne kompanije,⁵ koje usmjeravaju kompanije na temu kako da razviju čvrste interne kontrole, etiku i programe poštivanja propisa ili sprečavanja i otkrivanja podmićivanja stranih zvaničnika. One potom usmjeravaju firme kako da djeluju unutar globalnog konteksta u skladu sa međunarodnim

standardima. OECD-ovo Vijeće je, u 2010. godini, objavilo *Vodič najboljih primjera iz prakse o internoj kontroli, etici i poštivanju propisa*.⁶

Druge inicijative međunarodnih organizacija uključuju *UN-ov Globalni dogovor*,⁷ koji se smatra najvećom dobrovoljnom korporativnom inicijativom za promociju održivog razvoja i dobrog korporativnog građanstva (vidi također dio o Kolektivnom djelovanju). Ta inicijativa implicira da akteri iz privatnog sektora također imaju odgovornost za eliminaciju korupcije, a da se korupcijom u javnom i privatnom sektoru ne možemo baviti odvojeno jednom od druge. Inicijativa je bazirana na 10 principa, od kojih 10. Princip, usvojen 2004. godine,⁸ glasi: „Firme trebaju djelovati protiv korupcije u svim njenim oblicima, uključujući iznuđivanje i podmićivanje.“ UNCAC je označen kao osnovni pravni instrument za taj Princip. U skladu s UNCAC-om, 10. Princip UN-ovog Globalnog dogovora poziva kompanije da djeluju protiv korupcije u svim njenim oblicima, uključujući iznuđivanje i podmićivanje. UN-ov Globalni dogovor i Ured Ujedinjenih naroda za drogu i kriminal su zajedno razvili interaktivno sredstvo e-učenja za privatni sektor pod nazivom: „Borba protiv korupcije “da poboljšaju razumijevanje tog sektora o 10. Principu protiv korupcije UN-ovog Globalnog dogovora i o UNCAC-u u smislu u kojem se primjenjuje na privatni sektor.”⁹

6 Dostupno na: <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/44884389.pdf>

7 Vidi: <https://www.unglobalcompact.org/>

8 Dostupno na: www.unglobalcompact.org/AboutTheGC/TheTenPrinciples/principle_10.html

9 Vidi: <http://thefightagainstcorruption.org/>

5 OECD, *Smjernice za multinacionalne kompanije*, prvo izdanje 1976., ažurirano 2011. (5. izdanje). Dostupno na: <http://www.oecd.org/daf/inv/mne/48004323.pdf>



Fotografije sa Regionalnog seminara o njegovanju saradnje u sprečavanju korupcije između organa vlasti i privatnog sektora, koji je organizirao OSCE/Ured koordinatora ekonomskih i ekoloških aktivnosti, u saradnji s OECD-ovom Antikorupcijskom mrežom i uz podršku Vlade Moldavije, Kišinjev, 28.-30. april 2015. godine.

Pored toga, države članice G20 sve glasnije podržavaju borbu protiv korupcije. Kao dio *Antikorupcijskog akcionog plana G20*, lideri država članica G20 su izjavili na njihovom samitu održanom 2010. godine u Seulu da će njihove države biti „predvodnice ličnim primjerom“ i provesti antikorupcijske pravne instrumente (OECD-ovu Konvenciju o borbi protiv podmićivanja i UNCAC) u svim državama članicama G20, što je prije moguće, u naporu usmjerenom ka jačanju javno-privatnog partnerstva u borbi protiv korupcije.¹⁰ Slične izjave su od tada ponavljane u narednim deklaracijama G20, naročito u Sankt Petersburgu (Rusija), 2013. godine, kada su lideri država članica G20 prihvatili neobavezujuće *Vodeće principe za kažnjavanje krivičnog djela podmićivanja stranih zvaničnika i Vodeće principe za borbu protiv traženja mita*.¹¹ Stvaranje Antikorupcijske radne grupe G20, koja trenutno provodi Akcioni plan 2015-16, još je jedan izraz predanosti država članica G20 da se angažiraju utomdijalogu. Lideri G20 su, u 2015. godini, prihvatili *Principe G20 na visokom nivou o integritetu i transparentnosti u privatnom sektoru*, koji imaju za cilj da pomognu kompanijama da se pridržavaju globalnih standarda o etici i borbi protiv korupcije.

Usvajanjem *Deklaracije Ministarskog vijeća o dobroj upravi 2012. u Dublinu*, države članice OSCE-a su također prepoznale važnost angažiranja i uključivanja privatnog sektora u rad na sprečavanju i suzbijanju korupcije, kako bi se postiglo pošteno i transparentno ekonomsko i poslovno okruženje. Preciznije, one su prepoznale važnost razvijanja javno-privatnih partnerstava kako bi se suprotstavile podmićivanju javnih zvaničnika, kao i usvajanja i provedbe zakona kojima se kriminalizira podmićivanje domaćih i stranih javnih zvaničnika.

13.2 Mjere privatnog sektora protiv korupcije

Za kompanije iz privatnog sektora je također važno da se angažiraju u borbi protiv korupcije, pošto korupcijski skandali mogu prouzrokovati značajnu štetu ugledu i nose sa sobom velike privredne i ekonomske rizike, uključujući

mogući prekid poslovnih odnosa sa državnim agencijama, kao što su javne nabavke. Također, postoje pravni rizici povezani sa mehanizmom korporativne odgovornosti. U vezi sa tim, u nekoliko država, sposobnost da se pokaže u krivičnim postupcima da su postojale interne antikorupcijske mjere i da pravna osoba nije prihvatila kriminalno ponašanje može doprinijeti izuzeću od pravne odgovornosti. Iz te perspektive, princip korporativne odgovornosti za korupciju i druga krivična djela – promoviran, naprimjer, u članu 18. Krivičnopravne konvencije o korupciji Vijeća Evrope – predstavlja jak poticaj za razvoj preventivnih pristupa u privatnom sektoru, uključujući uvođenje internih programa poštivanja propisa i reviziju ugovornih odredaba i poslovnih politika sa partnerima i predstavnicima. Visoki etički standardi i netolerancija podmićivanja i drugih krivičnih djela u vezi sa korupcijom također pokazuju istinski interes za odgovorno korporativno ponašanje prema društvu i mjestima na kojima firme djeluju i imaju pozitivan odjek na ugled.

13.2.1 Interni programi poštivanja propisa

Preventivni mehanizmi u privatnom sektoru obično uključuju interne programe poštivanja propisa, usmjerene na sprečavanje, otkrivanje i sankcioniranje svih oblika korupcije i drugih finansijskih krivičnih djela. Uspostava takvog programa nije lagan proces, pošto nema jednog rješenja koje odgovara svima. I zaista, interni programi poštivanja propisa u borbi protiv korupcije trebaju biti posebno prilagođeni profilu ugroženosti kompanije u vezi sa (1) konkretnim rizicima poslovnog sektora u kome kompanija djeluje i (2) veličini kompanije/organizacije.

U razvoju internih programa poštivanja propisa u borbi protiv podmićivanja, kompanije se pozivaju na smjernice domaćih agencija za provedbu zakona i međunarodnih pravnih instrumenata, kao što su OECD-ovi *Dobri primjeri iz prakse internih kontrola, etike i poštivanja propisa*. Drugi korisni dokumenti su *Antikorupcijski program etike i poštivanja propisa za kompanije: praktični vodič* (UNODC) i *Antikorupcijski priručnik etike i poštivanja propisa za kompanije* (OECD, UNODC i Svjetska banka).¹²

10 Antikorupcijski akcioni plan G20, *Agenda G20 za djelovanje u borbi protiv korupcije, promoviranju integriteta tržišta i podršci poštenom poslovnom okruženju*, Seul, 2010. Dostupno na: www.mofa.go.jp/policy/economy/g20_summit/2010-2/annex3.pdf

11 Deklaracija lidera G20, paragraf 106., septembar 2013., Sankt Petersburg, Rusija, file:///C:/Users/1/Downloads/Saint_Petersburg_Declaration_ENG

12 Dostupno na: www.unodc.org/unodc/en/corruption/publications.html

Polje 13.2 Ministarstvo rada i socijalne zaštite Rusije: Preporuke u vezi sa mjerama protiv korupcije

Ministarstvo rada i socijalne zaštite Rusije je, 2013. godine, objavilo *Metodičke preporuke o izradi i provedbi mjera za sprečavanje i suprotstavljanje korupciji u organizacijama*. One su pripremljene zajedno za Privrednom i industrijskom komorom Rusije, kao i sa velikim domaćim poslovnim udruženjima, a nisu obavezujuće.

Preporuke su zasnovane na međunarodnim standardima i najboljim primjerima iz prakse, a izrađene su za upotrebu u organizacijama, bez obzira na njihov oblik vlasništva, pravni oblik ili industriju. Njima se predlaže mogući skup mjera, tako da svaka kompanija može kreirati adekvatan sistem internih antikorupcijskih mehanizama.

Preporukama se naročito:

- Definišu glavni principi suprotstavljanja korupciji. Oni uključuju principe proporcionalnosti antikorupcijskih procedura u odnosu na rizike korupcije, lični primjer i uključenost rukovodilaca, djelotvornost antikorupcijskih procedura, konstantna kontrola i redovan monitoring i uključenost zaposlenika;
- Daju preporuke za izradu, odobravanje i usvajanje antikorupcijske politike djelovanja i drugih internih dokumenata kompanije;

- Preporučuje stvaranje posebne organizacijske jedinice (ili službenika) za borbu protiv korupcije koja bi bila direktno podređena generalnom direktoru i imala ovlasti da vrši antikorupcijske aktivnosti;
- Sugeriraju najbolje primjere iz prakse za procjenu rizika korupcije, otkrivanje i rješavanje sukoba interesa;
- Naznačavaju procedure za savjetovanje i obuku zaposlenika kompanije o pitanjima borbe protiv korupcije, uključujući preporučene teme obuke;
- Naglašava neophodnost da se provede i definira sadržaj posebnih procedura za detaljnu provjeru (due diligence) partnera kompanije, pa i u kontekstu transakcija spajanja i kupovine druge kompanije, kao i širenja među partnerima antikorupcijskih procedura i standarda ponašanja, uključujući antikorupcijske odredbe u ugovore sa njima;
- Potvrđuje stvaranje kanala povratnih informacija i besplatnih telefonskih linija za borbu protiv korupcije kao mogućih načina suprotstavljanja korupciji;
- Razjašnjava sadržaj „saradnje organizacije s agencijama za provedbu zakona“ kao pravnog sredstva za suprotstavljanje korupciji.

Izvor: adaptirano s internet stranice: www.rosmintrud.ru/docs/mintrud/employment/26/

U smislu nadogradnje na ove smjernice, interni sistem poštivanja propisa bi uobičajeno bio zasnovan na sljedećim razmatranjima i programskim elementima:

- procjena rizika i periodična revizija programa;
- antikorupcijske politike i procedure;
- detaljna provjera (due diligence) treće strane;
- knjigovodstvo;
- interna kontrola;
- kanali za savjetovanje i izvještavanje;
- provedba propisa;
- trening, komunikacija i edukacija;
- učešće (programi poštivanja propisa trebaju biti dio odgovornosti rukovodstva kompanije; međutim, da bi postali dio ukupne korporativne kulture kompanije, odgovornost za takve programe treba također postojati na svim drugim nivoima uprave i individualnog osoblja).

13.2.2 Kolektivno djelovanje protiv korupcije: Poslovne i multilateralne inicijative

Termin *Kolektivno djelovanje* opisuje široki niz inicijativa koje okupljaju poslovne aktere u zajedničkom naporu da spriječe i da se bore protiv korupcije. Uz strožije antikorupcijske propise i bolja provedba zakona o zabrani podmićivanja stranih zvaničnika, *Kolektivno djelovanje* je prepoznato od antikorupcijskih aktera u svijetu kao inovativno i konstruktivno rješenje dileme o podmićivanju.

Kolektivno djelovanje može imati više oblika, zavisno od izazova sa kojim se suočava. Može imati oblik skupa osnovnih principa oko kojih se kompanije globalno usaglašavaju – naprimjer, Svjetski ekonomski forum i njihova *Inicijativa o partnerstvu protiv korupcije* (vidi Polje13.3) – ili kompanije iz nekog konkretnog sektora – naprimjer, *Principi borbe protiv pranja novca za privatno bankarstvo i smjernice za borbu protiv korupcije Wolfsberg Grupe*¹³ i na osnovu njih uspostavljeni industrijski standardi. Evoluirajući

13 Za daljnje informacije o Wolfsberg Grupi i njenim Standardima, vidi: www.wolfsberg-principles.com/standards.html

Polje 13.3 Globalno međusektorsko *Kolektivno djelovanje*: Inicijativa o partnerstvu protiv korupcije (PACI) Svjetskog ekonomskog foruma

PACI je inicijativa privatnog sektora, posvećena pružanju pomoći korporacijama da uspostave i provedu sveobuhvatne interne programe borbe protiv podmičivanja i korupcije, čiji je domaćin Svjetski ekonomski forum, a razvijena je u partnerstvu sa Transparency Internationalom i Institutom za upravu iz Basela. U centru inicijative je potreba da kompanije usvoje politiku nulte tolerancije prema podmičivanju i korupciji i prepoznavanju pravnih, finansijskih rizika i rizika po ugled privatne firme do kojih dovode takva djela. Njeni ciljevi se postižu putem izrade različitih sredstava, koja uključuju:

- (1) **PACI Principe za suprotstavljanje korupciji: Praktični vodič** za izradu internih antikorupcijskih programa;

- (2) **PACI Sredstvo samoocjenjivanja**, koje je sveobuhvatno sredstvo samoocjenjivanja za evaluaciju djelotvornosti internih antikorupcijskih programa; i
- (3) **Sredstvo vanjske verifikacije**, dobrovoljni okvir za nezavisnu ocjenu antikorupcijskih programa.

PACI Principe je prihvatilo skoro 100 vodećih multinacionalnih korporacija iz cijelog svijeta, sa većim brojem državnih PACI mreža. PACI poduzima inicijative kako bi se pozabavio pitanjima industrije, regionalnim, državnim ili globalnim u vezi sa borbom protiv korupcije i poštivanjem propisa.

Adaptirano sa PACI internet stranice <http://www.weforum.org/community/partnering-against-corruption-initiative-0>

Polje 13.4 Poslovni portal za borbu protiv korupcije

Cilj Poslovnog portala za borbu protiv korupcije je da malim i srednjim poduzećima pruži besplatno jedno praktično poslovno sredstvo i podršku, da im pomogne da izbjegnu podmičivanje i iznuđivanje u poslovanju i investiranju na strana tržišta. Portal djeluje od 2006. godine. On sadrži razne pravne instrumente i informacije, kao što su:

- Dio o međunarodnim i regionalnim konvencijama i sporazumima o borbi protiv korupcije;
- Preko 100 profila država s informacijama o poslovanju i korupciji;
- Model sistema integriteta o tome kako integrirati politiku djelovanja i praksu borbe protiv korupcije

u procedurama koje važe u kompaniji, uključujući primjer Kodeksa ponašanja, ključne procedure, upitnik sa smjernicama i sredstvo procjene rizika;

- Sredstva detaljne provjere (Due diligence);
- Prezentaciju antikorupcijskih inicijativa i lokalne kontakt informacije;
- Različite poslovne module obuke u borbi protiv korupcije, uključujući programe e-učenja.

Portal podržava Evropska unija i organi vlasti Austrije, Danske, Njemačke, Norveške, Švedske i Velike Britanije.

Izvor: Adaptirano s internet stranice Poslovnog portala za borbu protiv korupcije: www.business-anti-corruption.com/

iz ove faze, ili nezavisno od takvog osnovnog skupa principa, kompanije koje se takmiče na nekom tenderu ili koje su redovni ponuđači na konkretnom tržištu, mogu se potpisom obavezati na nepodmičivanje u vezi sa tim tenderom ili tržištem – primjeri uključuju Ostrva integriteta/Paktove integriteta. Osim toga, mogu se usaglasiti da koriste monitoring društvenih zbivanja, kako bi nadzirali da li se kompanije učesnice pridržavaju te obaveze.

Kompanije koje učestvuju u grupi *Biznis 20* (B20) podržavaju napore G20 na suprotstavljanju korupciji. B20 se redovno sastaje, paralelno sa samitima Grupe G20 da izrazi stavove međunarodne poslovne zajednice o pitanjima politika djelovanja o kojima diskutiraju šefovi država i vlada G20. B20 se fokusira na oblasti, kao što su:

- transparentnost u vladinim nabavkama;
- sektorske inicijative;

- učešće privatnog sektora u razmatranju UNCAC-a i OECD-ove Konvencije;
- poslovni programi za poticanje razmjene iskustava privatnog sektora i javnog sektora, uz poseban fokus na osposobljavanje;
- usvajanje poslovnih kodeksa ponašanja, uz poseban fokus na mala i srednja poduzeća; i
- jačanje pravnog i regulatornog okvira borbe protiv korupcije.

Reagirajući na poziv kompanija grupe B20 za poboljšanim naporima na promociji takvih inicijativa Kolektivnog djelovanja na globalnom, regionalnom, sektorskom i lokalnom nivou, grupa institucionalnih partnera¹⁴ je uspostavila *Međunarodni centar za Kolektivno djelovanje* (ICCA),¹⁵ uz želju da promovira stvaranje i transfer znanja o modalitetima, izazovima i koristi od

¹⁴ Osnivači uključuju: Institut za upravu iz Basela, Međunarodnu akademiju za borbu protiv korupcije, OECD, TRACE International, Transparency International, UN-ov Globalni dogovor, Svjetski ekonomski forum i Universidadde San Andres u Argentini.

¹⁵ Za više informacija o ICCA vidi: www.collective-action.com/

Polje 13.5 Klauzula o borbi protiv korupcije Međunarodne privredne komore (ICC)

Nakon što je prvi put objavila antikorupcijska pravila, prije 35 godina, ICC je pobornik borbe poslovne zajednice protiv korupcije. Svojim sredstvima borbe protiv korupcije, u 2012. godini, dodala je „Klauzulu o borbi protiv korupcije ICC-a“. Ta klauzula, osmišljena tako da bude uključena u bilo koji ugovor, pruža ugovornu osnovu partnerima da se obavežu da će poštivati dobrovoljna Pravila borbe protiv korupcije ICC-a ili provesti korporativni program borbe protiv korupcije. Ako se klauzula ne poštuje, nakon što je kompanija imala priliku da ispravi svoje djelovanje, druga strana može suspendirati ili raskinuti ugovor po vlastitom nahođenju. Arbitražni tribunali, ili drugi organi za rješavanje sporova, mogu u odluci,

u skladu s odredbama ugovora o rješavanju sporova, utvrditi ugovorne posljedice navodnog nepoštivanja klauzule. Dakle, ona predstavlja napor kompanija da se obavežu na izuzetno obavezujuće, uzajamno provodive standarde u vezi sa poštivanjem propisa o borbi protiv podmićivanja.

Klauzula je dostupna za preuzimanje na internet stranici ICC-a, a osmišljena je tako da pruži podršku, kako malim i srednjim poduzećima, tako i multinacionalnim kompanijama u njihovim naporima da spriječe da na ugovorne odnose utječe korupcija.

Izvor: Adaptirano s a internet stranice ICC: www.iccwbo.org/Advocacy-Codes-and-Rules/Areas-of-work/Corporate-Responsibility-and-Anti-corruption/Buisness-Ethics-Documents/ICC-Anti-corruption-Clause/

Kolektivnog djelovanja i da inicira nove i omogućiti rad postojećih inicijativa *Kolektivnog djelovanja*.

Konačno, OCD i multilateralne inicijative su također odigrale ključnu ulogu u promoviranju etičkog poslovnog ponašanja. Globalna antikorupcijska NVO Transparency International (TI) i njeni ogranci u državama se, na različite načine bave korupcijom, nedavno se fokusirajući na transparentnost lobiranja. TI je objavio određeni broj principa i smjernica koje predstavljaju dodatne informacije tokom diskusija, promoviraju dijalog i pomažu firmama u privatnom sektoru da izrade svoje programe poštivanja propisa. Naponi TI uključuju, između ostalog, izradu Poslovnih principa za suprotstavljanje podmićivanju (2002.)¹⁶ i Sredstva samoocjenjivanja (TISSET),¹⁷ liste koraka za kompanije da preispitaju izgled svog programa borbe protiv podmićivanja i ocijene njegovu djelotvornost. Pored toga, održavaju se radionice s namjerom da pomognu kompanijama da izrade i provedu politike djelovanja u borbi protiv korupcije, da promoviraju njihovu djelotvornost i da objave izvještaje o njihovim rezultatima.

13.3 Zaključci

Uspostava globalnih standarda protiv korupcije dovela je do značajnog jačanja domaćih zakona protiv podmićivanja domaćih i stranih zvaničnika u sve većem broju država. Razvoj regulatornog aspekta je, početkom 21. stoljeća, praćen značajno većim nivoom djelovanja ka provedbi standarda, sa naročitim fokusom na korporativnoj krivičnoj odgovornosti za podmićivanje i zakonskoj odgovornosti visokih funkcionera za organizacijske propuste da se spriječi i otkrije korupcija.

Društvo sve više razumije negativan utjecaj korupcijske prakse na smanjenje siromaštva, ekonomski i društveni razvoj i političku stabilnost. Kao posljedica toga, kompanija koju vide da se bavi podmićivanjem mora rizikovati da se suoči sa veoma nepovoljnom reakcijom javnosti.

To je dovelo do stvaranja sve više literature i stručnog znanja o programima poštivanja propisa u borbi protiv korupcije, koje sada provodi većina velikih međunarodnih kompanija, a također sve više i mala i srednja poduzeća u svijetu. Pored toga, došlo je do pokretanja određenog broja međunarodnih i domaćih inicijativa da se uspostave standardi i poboljša poslovna praksa. Te inicijative vode i međunarodne organizacije i poslovne koalicije. I pored toga, ovo područje borbe protiv korupcije je tek na početku, a pred njim ostaju značajni izazovi. Kao posljedica toga, kompanije i njihovi partneri i dalje uče i šire svoju praksu i sredstva borbe protiv korupcije. Postoji nada da će forumi za razmjenu iskustava između firmi, kao i multilateralne inicijative – tzv. Kolektivno djelovanje – dati važan doprinos poboljšanju javno-privatnog partnerstva, kako bi se prevazišli ti izazovi.

¹⁶ Ažurirano izdanje iz 2013. je dostupno na: http://www.transparency.org/whatwedo/publication/business_principles_for_countering_bribery

¹⁷ Dostupno na: www.transparency.org/publications/publications/toolkits/ti_set

Odabrana literatura

1. Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD), *Good Practice Guidance on Internal Control, Ethics, and Compliance*, 2010. [pdf]. (*Vodič najboljih primjera iz prakse o internoj kontroli, etici i poštivanju propisa*). Dostupno na: <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/44884389.pdf>
2. Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD), *Guidelines for Multinational Enterprises*, 2011. Edition [pdf]. (*Smjernice za multinacionalne kompanije*). Dostupno na: <http://www.oecd.org/daf/inv/mne/48004323.pdf>
3. Ured Ujedinjenih naroda za drogu i kriminal (UNODC), *Tools and Resources for the private sector* [website], (*Oruđa i resursi za privatni sektor*) https://track.unodc.org/private_sector/Pages/Tools.aspx

POGLAVLJE 14

Uloga medija

SADRŽAJ

14.1	Regionalne inicijative i međunarodni pravni instrumenti	170
14.2	Uloga slobodnih i nezavisnih medija kao odbrambenog bedema protiv korupcije	171
14.2.1	Pravni pristupi	171
14.2.2	Nezavisnost	172
14.2.3	Samoregulatorni mehanizmi	172
14.2.4	Zaštita novinarskih izvora	173
14.2.5	Ograničenja	174
14.3	Istraživačko novinarstvo	175
14.4	Medijska komunikacija	176
	Odabrana literatura	177
<i>Polje 14.1</i>	<i>Kodeks ponašanja Nacionalne unije novinara Velike Britanije</i>	<i>173</i>
<i>Polje 14.2</i>	<i>Istraživačke novinarske mreže: primjeri</i>	<i>176</i>

POGLAVLJE 14

Uloga medija

Mediji su dio civilnog društva koji je naročito sposoban da se suprotstavi korupciji putem svojih funkcija nadzora i pružanja informacija. Da bi mediji i novinari mogli obavljati te funkcije, pristup informacijama i sloboda mišljenja i izražavanja su ključni preduvjeti. Zbog toga, garantiranje i zaštita tih sloboda su od vitalne važnosti za stvaranje informiranog građanstva u borbi protiv korupcije. Pogotovo kvalitetno istraživačko novinarstvo može odigrati ključnu ulogu u otkrivanju i stavljanju na uvid javnosti slučajeva korupcije.

Korupcija ne može cvjetati tako lako u otvorenom i transparentnom društvu, u kome mediji i društvo imaju pravo da „traže, dobiju, objave i distribuiraju informaciju u vezi sa korupcijom“, što je također prepoznato u članu 13., naročito u stavu (1) (d)UNCAC-a.¹ Javni zvaničnici i predstavnici privatnog sektora, kao i osobe koje namjeravaju da počine krivično djelo, djeluju na drugačiji način, pod budnim okom medija i javnosti.

Naročito je istraživačko novinarstvo doprinijelo otkrivanju mnogih velikih i složenih slučajeva korupcije. Pošto počinioci tih krivičnih djela osjećaju da su pod prijetnjom zbog rada novinara, mnogi istraživački novinari bili su meta prijetnji i nasilnih napada, a neki su i izgubili živote. Zbog toga postoji snažna potreba da sve države poboljšaju zaštitu novinara od zlostavljanja, nasilja i ubistava, a da njihove počinioc dovedu pred lice pravde.

Međutim, također je važno da mediji teže ka tome da prikupe i distribuiraju informacije o korupciji na profesionalan, odgovoran i etički način, poštujući dogovorene novinarske kodekse, pošto te informacije mogu doprijeti do širokog auditorija i snažno utjecati na mišljenje i djelovanje javnosti.

Na početku ovog Poglavlja se razmatra međunarodni pravni okvir u vezi sa slobodom pristupa informacijama i slobodom izražavanja, kada su u pitanju mediji. Potom se razmatraju

preduvjeti za slobodne i nezavisne medije: zakon o slobodi pristupa informacijama, nezavisnost, zaštita novinarskih izvora, dostupnost samoregulatornih mehanizama i omogućavanje medijske regulacije. Posebna pažnja će biti posvećena ulozi istraživačkog novinarstva u otkrivanju sofisticiranih i velikih slučajeva korupcije. Na kraju će se, u ovom Poglavlju, razmatrati važnost djelotvorne strategije komuniciranja sa medijima od strane javnih institucija za provedbu zakona, pošto ona može dati vrijedan doprinos istragama u slučajevima korupcije i održavanju povjerenja javnosti.

14.1 Regionalne inicijative i međunarodni pravni instrumenti

Sloboda izražavanja i sloboda medija ključne su komponente bilo kojeg demokratskog društva. Slobodni, nezavisni i pluralni mediji su od vitalne važnosti za slobodno i odgovorno društvo i odgovoran sistem vladavine.

Sloboda mišljenja i izražavanja, kao i sloboda medija, sadržani su u određenom broju međunarodnih tekstova. *Opća deklaracija o ljudskim pravima*² (1948.) sadrži pravo na slobodu mišljenja i izražavanja i propisuje da svaka osoba ima pravo da „traži, prima i širi obavještenja i ideje bilo kojim sredstvima, i bez obzira na granice“ (član 19.). To pravo može biti podložno ograničenjima, ali samo ako su ona „određena zakonom isključivo u cilju osiguranja nužnog priznanja i poštivanja prava i sloboda drugih i u cilju zadovoljenja pravičnih zahtjeva morala, javnog poretka i općeg blagostanja u demokratskom društvu (član 29. stav 2). Član 10. *Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda*³ (1950.) uglavnom propisuje isto, uz dodatak da države mogu tražiti licence za emitiranje (član 1.). U Konvenciji se dalje navodi da pravo na slobodu izražavanja „nosi sa sobom dužnosti i odgovornosti“ i da može

1 UNODC, Konvencija protiv korupcije Ujedinjenih naroda, Izvještavanje o korupciji: Resursi za vlade i novinare, 2013., str. 2.-3. Dostupno na: http://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2013/Resource_Tool_for_Governments_and_Journalists_COSP5_ebook.pdf

2 Tekst *Opće deklaracije o ljudskim pravima* je dostupan na: <http://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights/index.html>

3 Tekst Konvencije je dostupan na: http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ENG.pdf



biti podložno određenim ograničenjima, koja su neophodna u demokratskom društvu, i propisana zakonom (član 2.). Autori *Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima*⁴ (ICCPR, 1966.) su usvojili sličan tekst (član 19.). *Završni dokument iz Helsinkija* (1975.) obuhvata obaveze država koje se odnose (i) na temeljna ljudska prava, uključujući slobodu izražavanja, i (ii) na princip slobodnih, nezavisnih i pluralnih medija.⁵

U državama članicama OSCE-a, Evropski sud za ljudska prava (ECtHR) odigrao je centralnu ulogu u garantiranju poštivanja temeljnih prava, spomenutih u gornjem dijelu teksta, od strane država članica Vijeća Evrope. Taj Sud se bavio brojnim predmetima u vezi sa slobodom mišljenja i izražavanja i razvio je sudsku praksu u korist zaštite tih prava.⁶

I OSCE je također jedan od vodećih aktera u toj oblasti. Na osnovu obaveza, sadržanih u Završnom dokumentu iz Helsinkija (1975.), Organizacija je promovirala i osnaživala pravo na slobodu mišljenja i izražavanja i pravo na slobodu štampe u državama članicama putem niza aktivnosti i odredaba, koje su uslijedile u narednim godinama.⁷ U tom kontekstu, Ured OSCE-ovog predstavnika za slobodu medija (RFOM), uspostavljen 1997. godine, nadležan je za praćenje stanja u medijima u svih 57 država članica OSCE-a i, u okviru te funkcije, „pruža brzu reakciju na kršenja slobode izražavanja i slobode medija u državama članicama OSCE-a“.⁸ OSCE-ov predstavnik za slobodu medija je također bio od ključne važnosti u naglašavanju

takvih izazova, kao što su „strukturna cenzura“ (indirektan pritisak na medije, koji dolazi od postojećih političkih i ekonomskih struktura). Strukturna cenzura, kao i bilo koji drugi oblik cenzure, može učiniti slobodne medije nemoćnim. Predstavnik za slobodu medija je naglasio da je pravna garancija slobode izražavanja ključni preduvjet za slobodne medije. To je odredba koja se nalazi u većini ustava. Međutim, to je garancija koja mora postojati u praksi, a ne samo na papiru. OSCE/RFOM i terenske misije OSCE-a također su održale niz seminara i obuka o istraživačkom novinarstvu.

14.2 Uloga slobodnih i nezavisnih medija kao odbrambenog bedema protiv korupcije

14.2.1 Pravni pristupi

Sloboda mišljenja i sloboda izražavanja prepoznate su kao ustavna prava na državnom nivou u velikoj većini država članica OSCE-a. Od vitalne je važnosti da države također imaju dobro razrađen i temeljno proveden zakon o slobodi pristupa informacijama. To pomaže istraživačkom novinarstvu koje, sa druge strane, ima važnu ulogu u otkrivanju i objavljivanju slučajeva korupcije.

Neusvajanje zakona o slobodi pristupa informacijama, uključivanje previše izuzetaka u primjenu takvog zakona, kao i administrativne prepreke, utječu negativno na rad novinara i krše pravo na to da ljudi budu informirani. Oni koji traže informaciju, trebaju imati mogućnost žalbe na odbijanje njihovog zahtjeva, upućenu organu/organima koji imaju pune ovlasti da istraže i riješe takve žalbe.

Kako bi se osigurala sloboda izražavanja, pravni sistem mora biti nezavisan od političkog utjecaja i imati mogućnost da se pozove na čvrstu ustavnu praksu koja podržava Koncept slobodnih medija. Sudije se mogu pozvati na član 19. ICCPR-a, u kome se navodi da „Svako ima pravo na slobodu izražavanja; to pravo uključuje slobodu da traži, prima i širi obavještenja i ideje svake vrste, bez obzira na granice, u usmenom, pisanom ili štampanom obliku, u obliku umjetnosti ili bilo kojim drugim sredstvima, po vlastitom izboru“, kao i na relevantne odredbe UNCAC-a i Evropske konvencije o ljudskim pravima (ECHR).

⁴ Tekst Pakta je dostupan na: <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%20999/volume-999-I-14668-English.pdf>

⁵ Završni dokument Konferencije o evropskoj sigurnosti i saradnji, 1975.

⁶ Vidi: Sloboda izražavanja u Evropi: Sudska praksa u vezi sa članom 10. Evropske konvencije o ljudskim pravima, 2007., Strassbourg, Council of Europe Publishing. Dostupno na: [http://www.echr.coe.int/LibraryDocs/DG2/HRFILES/DG2-EN-HRFILES-18\(2007\).pdf](http://www.echr.coe.int/LibraryDocs/DG2/HRFILES/DG2-EN-HRFILES-18(2007).pdf)

⁷ Za pregled različitih obaveza država članica OSCE-a u ovoj oblasti, pogledajte internet stranicu: www.osce.org/fom/31232

⁸ Vidi: <http://www.osce.org/fom/186381?download=true>

Dva ključna elementa slobode izražavanja i slobode medija su nezavisnost medija i zaštita novinarskih izvora.

14.2.2 Nezavisnost

Jedan od ključnih preduvjeta za djelotvornu slobodu izražavanja i slobodu medija je postojanje politički i ekonomski nezavisnih medija. Vlasnička struktura medija se smatra važnim faktorom definiranja nivoa nezavisnosti. Smatra se da je vjerovatnije da će razgranato vlasništvo ponuditi pluralno novinarsko okruženje.

Državni mediji i javni emiteri

U veoma malo država je vlada najveći vlasnik medija (često vodećih televizijskih i radiostanica), što je situacija koja može da podriva sam koncept osiguranja istinske nezavisnosti medija od utjecaja države.

Privatni mediji

Privatne medije kontrolira društvo, ako je vlasništvo razgranato, transparentno i u rukama mnogih, tako da mediji mogu biti istinski pluralni. Međutim, privatno vlasništvo medija također nosi opasnost od konglomerata masovnih medija.⁹ Koncentracija medijskog vlasništva u premalo ruku može ugušiti drugačije mišljenje i predstavljati prijetnju demokratiji putem svoje sposobnosti da manipulira javnim mnijenjem. Kako bi osigurale transparentnost vlasništva i finansiranja medija, države mogu uvesti konkretne odredbe u domaćem zakonodavstvu o medijima, zabrani monopola i finansijskim zakonima. Zahtjevi za registraciju mogu također osigurati veću transparentnost. Međutim, takvi registri medija moraju služiti samo u svrhu informacije, a registracija mora biti poštena i objektivna. Druga sredstva koja se mogu koristiti su samoregulacija i etički kodeksi.

14.2.3 Samoregulatorni mehanizmi

Pored jakog pravnog okvira koji garantira djelotvornu slobodu izražavanja i slobodu medija, samoregulatorni mehanizmi mogu biti korišteni da osiguraju i promoviraju medijsku etiku i odgovornost. Takvi mehanizmi uključuju profesionalne kodekse ponašanja kao i vijeća za štampu i ombudsmana, koji trebaju biti nezavisni i inkluzivni.

Iako ne postoji jedinstven model samoregulatornog kodeksa ponašanja, postoje određeni ključni elementi koje on treba da sadrži, kao što su:

- i. poštenje, pravednost, nepristrasnost i nezavisnost;
- ii. poštivanje prava pojedinca, uključujući pravo na privatnost;
- iii. zaštita povjerljivih izvora i informacija;
- iv. neprihvatanje poklona ili gostoprimstva; i
- v. pravo na pristup informacijama.

Ured OSCE-ovog predstavnika za slobodu medija objavio je praktični vodič¹⁰ koji se sastoji od pitanja i odgovora, kako bi se dalje potakao razvoj samoregulacije medija. Publikacija naglašava razne aspekte samoregulacije medija, uključujući ulogu etičkih kodeksa i sistema odgovornosti medija.

UNESCO je, uz finansijsku podršku Evropske unije, izradio internetski referentni materijal za odgovornost medija u Jugoistočnoj Evropi i Turskoj.¹¹ Drugi UNESCO-vi resursi na internetu, kao što su *Profesionalni novinarski standardi i Etički kodeks*¹² i *Međunarodni standardi i inozemna praksa reguliranja novinarstva*¹³ također daju smjernice od pomoći.

S obzirom na to da je etički kodeks ključan instrument samoregulacije medija, novinari ga trebaju smatrati početnom referentnom tačkom koja ih vodi ka njihovoj ulozi, pravima i obavezama, kao i tome kako na najbolji način da obavljaju svoju profesiju. Etički kodeks ne služi samo novinarima; on je također koristan izdavačima i vlasnicima medijskih kuća, a doprinosi i tačnosti, pravednosti i pouzdanosti informacija, time koristeći čitaocima uopće.¹⁴

Vijeća za štampu, koje osnivaju mediji, mogu djelovati kao samoregulatorni mehanizmi. Mogu biti osmišljeni tako da pružaju otvoreni forum za žalbe javnosti na rad medija, kažnjavanje medija kada djeluju neprofesionalno, te za utjecanje (do izvjesne mjere) na ponašanje medija.

¹⁰ OSCE/RFOM, *Vodič za samoregulaciju internetskih medija*, 2013., Beč. dostupno na: www.osce.org/fom/99560

¹¹ Vidi: www.unesco.org/new/en/communication-and-information/freedom-of-expression/professional-journalistic-standards-and-code-of-ethics/south-east-europe-and-turkey/

¹² Vidi: <http://www.unesco.org/new/en/communication-and-information/freedom-of-expression/professional-journalistic-standards-and-code-of-ethics/>

¹³ Vidi: (na ruskom) <http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002118/211867r.pdf>

¹⁴ Vidi: OSCE/FOM, *Vodič za samoregulaciju internetskih medija*, 2013., Beč.

⁹ Vidi: OSCE/RFOM, *Utjecaj medijske koncentracije na profesionalno novinarstvo*, 2003., Beč. Dostupno na: <http://www.osce.org/fom/13870>

Polje 14.1 Kodeks ponašanja Nacionalne unije novinara Velike Britanije

Primjer kodeksa koji postoji već dugo vremena je Kodeks koji je izradila Nacionalna unija novinara Velike Britanije, 1936. godine. Kodeks se redovno revidira, kako bi odražavao promjene i postignuća u novinarskoj praksi:

Novinar:

1. U svakom trenutku podržava i brani principe medijske slobode, pravo na slobodu izražavanja i pravo javnosti na informiranost.
2. Osigurava da su informacije prenesene tačno, precizno i na pravedan način.
3. Čini sve što može kako bi ispravio štetne nepravilne informacije.
4. Razlikuje činjenicu od mišljenja.
5. Prikuplja materijal na pošten, neposredan i otvoren način, s izuzetkom istraživanja koja su u krajnjem interesu javnosti i koja obuhvataju dokaze koji se ne mogu prikupiti na neposredan način.
6. Ne čini ništa što bi uznemirilo nečiji privatni život, žalost ili nevolju, ukoliko to nije od krucijalnog interesa za javnost.

7. Štiti identitet izvora koji mu prenose informacije u povjerenju, te materijala prikupljenih tokom rada na slučaju.
8. Odupire se prijetnjama ili pokušajima utjecanja na izmjene ili suzbijanje informacije, te ne pokušava izvući ličnu korist od informacija prikupljenih tokom rada, prije nego što se informacija obznani u javnosti.
9. Ne sastavlja materijale koji mogu dovesti do mržnje ili diskriminacije po osnovu starosne dobi, rase, boje kože, uvjerenja, pravnog statusa, invaliditeta, bračnog statusa ili seksualne orijentacije.
10. Ne podržava izjavom, glasom ili pojavom u sklopu reklame niti jedan komercijalni proizvod ili uslugu, osim u slučaju promocije vlastitog rada ili rada medija koji ga zapošljava.
11. Novinar mora tražiti pristanak odgovarajuće odrasle osobe kada intervjuira ili fotografira dijete za potrebe priloga ili članka, a za dobrobit djeteta.
12. Izbjegava plagiranje.

Izvor: www.nuj.org.uk/about/nuj-code/

Vijeće za štampu bi trebalo biti nezavisno tijelo sastavljeno od pojedinaca koje javnost poštuje kao nestranački opredijeljene osobe s integritetom, kako bi se izbjegao subjektivitet i politički utjecaj. Vijeća ne bi trebala imati snagu pravnog sankcioniranja, što bi im omogućilo da postanu neprikosnoveni cenzuristi. Umjesto toga, morali bi imati prestižan ugled, kredibilitet i integritet, koji njihovim izvještajima daje veliku moralnu snagu. Koristan zahtjev je da bi subjekat žalbe trebao objaviti, u punom i neizmijenjenom tekstu, nalaze vijeća za štampu, nakon što se podnese žalba protiv subjekta.¹⁵

S obzirom na to da postoji tanka linija između odgovornog i neetičnog novinarstva, kontekst članka ili nekog priloga je zbog toga najvažniji. U takvim okolnostima, laganiji dodir ili moralna snaga vijeća za štampu je prikladnija za osiguranje odgovornog medija nego ostavljanje vlastima i sudovima veliki izbor mogućnosti sankcioniranja.

Osigurati urednicima i novinarima slobode, znači i obavezati ih na donošenje teških odluka u smislu javne odgovornosti. Putem odgovornih odluka urednika i novinara, uz stalnu podršku javnosti, razvija se tradicija i *kultura medijske slobode*. Ova kultura je ključna garancija medijske slobode i mogućnosti medija da potpuno djeluju kao tijela

za upozoravanje na nepravilnosti u radu javnih zvaničnika. Tradicija mora osigurati medijima da imaju snažan nadzor nad onima koji uživaju povjerenje javnosti.

14.2.4 Zaštita novinarskih izvora

Evropski sud za ljudska prava je kazao kako je „Zaštita novinarskih izvora jedan od glavnih uvjeta za slobodu štampe. Bez takve zaštite, izvori mogu odbiti da pruže pomoć novinarima u informiranju javnosti o pitanjima od javnog interesa“. To bi, naravno, veoma škodilo radu novinara. Naredba o otkrivanju novinarskih izvora je, time, opravdana samo u slučaju krucijalnog interesa za javnost.¹⁶

Adekvatna zaštita novinarskih izvora je od posebnog interesa u antikorupcijskom kontekstu, s obzirom na to da su slučajevi koje mediji prate često politički osjetljivi, te izvori (i „zviždači“) mogu odbiti da otkriju nepravilnosti novinarima iz straha od odmazde.

14.2.5 Ograničenja

Bilo koji oblik ograničenja za medije mora biti u skladu s međunarodnim humanitarnim pravom i regionalnim instrumentima, kao što je Evropska konvencija o ljudskim pravima.

¹⁵ Više o vijećima za štampu u OSCE/RFOM *The Online Media Self-Regulation Guide book*, 2013., str. 89.-105.

¹⁶ *Goodwin v. the United Kingdom*[GC], br. 17488/90,§39, ECtHR, 1996.

Mnoga ograničenja nametnuta medijskim kućama su indirektna. U nekim državama članicama Evropske povelje o ljudskim pravima, odredbe *Zakona o zaštiti od klevete* ometaju efektivnu slobodu štampe, jer ih mogu koristiti političke ili druge javne ličnosti, kako bi spriječili novinare u izvještavanju o izvjesnim činjenicama. Čin otkrivanja informacija o zloupotrebama, iako tačnih, može dovesti do osude za nanesenu uvredu. Još jedno sredstvo, koje koriste neke države članice da bi ograničile slobodu medija, jeste *obavezna registracija*. Licenciranje se može koristiti za kontrolu nad informacijskim tržištem.

Ograničenja slobode izražavanja, koja se odnose na prava ili ugled privatnih osoba, pitanja od državne sigurnosti, te zabrane osmišljene da bi se zaštitio javni interes, primjerene su samo ako su u skladu sa zakonom, ako su legitimne i potrebne u demokratskom društvu.

Za države potpisnice, član 10. Povelje (ne apsolutno pravo) propisuje da:

1. Svako ima pravo na slobodu izražavanja. Ovo pravo podrazumijeva slobodu na mišljenje, te primanje i otkrivanje informacija i ideja, bez uplitanja javnih vlasti i nezavisno o granicama. Ovim članom države članice nisu spriječene da zahtijevaju licenciranje radiotelevizijskih i kinematografskih operatera.
2. Uživanje ovih sloboda, koje sa sobom nosi i dužnosti i odgovornosti, može biti predmetom formalnosti, uvjeta, ograničenja i sankcija propisanih zakonom, i potrebnih u demokratskom društvu, u interesu državne sigurnosti, teritorijalnog integriteta ili javne sigurnosti, za sprečavanje nemira ili zločina, za zaštitu zdravlja ili morala, reputacije ili prava drugih, za sprečavanje otkrivanja informacija dobijenih u povjerenju, te za održavanje autoriteta i nezavisnosti pravosuđa.

Zakon o zaštiti od klevete

Iako mnogi stručnjaci smatraju da su ograničenja u zakonima o zaštiti od klevete razumna, većina njih je saglasna s time da moraju biti tumačena veoma usko.

Optužbe za klevetu se mogu koristiti da zastraše novinare i medijske kuće ili, čak, da ih se otjera u zatvor ili dovede do bankrota. Što je još gore, isti zakon se može zlopotrijebiti da se politički oponenti ušutkaju, dovedu do bankrota ili pošalju u zatvor. Parlamentarna skupština Vijeća Evrope, u svojoj *Rezoluciji 1577(2007.)* pod nazivom: *Ka*

*dekriminalizaciji klevete*¹⁷ upozorava na krajnju suzdržanost od primjene zakona o zaštiti od klevete, te podržava dekriminalizaciju klevete, posebno ukidanje zatvorskih kazni, kako se ne bi narušile temeljne slobode od vitalnog značaja za demokratiju.

Iako pravni i regulatorni okviri trebaju omogućiti zaštitu ugleda nevinih osoba, ne bi trebali nametati ograničenja koja mogu spriječiti medije da objavljuju informacije samo zbog toga što bi mogle naškoditi ugledu javnih zvaničnika. Time bi se narušila sloboda izražavanja. U odluci Evropskog suda za ljudska prava stoji da političar „neizbježno i svjesno izlaže svaku svoju riječ i djelo nadzoru i kritici, kako novinara, tako i javnosti općenito, te mora pokazati veći stepen tolerancije“.¹⁸ Zakonom također treba razlikovati nenamjerne i namjerne ili maliciozne greške u izvještavanju, te omogućiti priznavanje brzih isprika, ako se ustanovi da uvredljiva publikacija nije bila namjerna.

Predstavnik OSCE-a za slobodu medija istakao je, kao veliki problem, to što vladini zvaničnici zloupotrebljavaju zakon o zaštiti od klevete u krivičnim i parničnim postupcima. Kazneni predmeti klevete često rezultiraju kaznom zatvora za novinare istražitelje, dok građanski postupci, kada nema ograničenja na iznos obeštećenja, mogu dovesti do zatvaranja nezavisne, posebno, opozicijski nastrojene, medijske kuće. Korištenje klevete može narušiti korektivnu funkciju medija u smislu važne državne ili poslovne odluke, a posebno može ugroziti novinarsko istraživanje slučaja korupcije.¹⁹

Utjecaj vlasti kroz pružanje ili uskraćivanje prilika za reklamiranjem

Medijske kuće općenito zavise od prihoda od marketinga. Zbog toga, veliki oglašivači mogu imati ogromnu kontrolu nad sadržajem. Politički i poslovni subjekti također mogu imati veliki broj novinara koji pišu priče koje služe njihovim političkim i poslovnim interesima. U ovakvim situacijama, mediji često ne ispunjavaju svoju ulogu tijela za upozoravanje. Zbog toga moraju postojati jasna pravila o oglašavanju, koje se finansira javnim sredstvima.

¹⁷ PACE Rezolucija 1577 (2007.), <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17588&lang=en>

¹⁸ *Lingensv. Austria* (1986.) 8E.H.R.407

¹⁹ OSCE/RFOM, *Ending the Chilling Effect-Working to Repeal Criminal Libel and Insult Laws*, 2014., Beč, <http://www.osce.org/fom/13573>



Uloga slobodnih i nezavisnih medija je ključni element u borbi protiv korupcije.

Kontrola štampe kroz registraciju novinskih kuća i novinara

Licenciranje novinskih kuća može se koristiti za kontroliranje rada štampe. Jedino legitimno obrazloženje za nametanje licenciranja trebalo bi biti da se osigura da novinska kuća ima registriranu adresu na koju se može uputiti neki pravni postupak u slučaju da vlasnik prekrši zakon.

Uvjeti za licenciranje novinara mogu biti raznovrsni i često predstavljaju oblik zastrašivanja. U nekim državama vlasti žele direktno regulirati licenciranje medijskih kuća i njihovih zaposlenika, dok u drugim državama postoje sindikati medijskih radnika, koji teže nametanju restriktivnih praksi za svoje članove. Zbog toga bi prakse licenciranja trebalo reducirati i pojednostaviti.

14.3 Istraživačko novinarstvo

Visokokvalitetno istraživačko novinarstvo može dovesti do otkrivanja sofisticiranih i teških slučajeva korupcije, s mogućim pogubnim efektima po državne javne institucije, te ekonomski i društveni razvoj.

Istraživačko novinarstvo može pomoći i policiji i pravosuđu da pokrenu zvanične istrage i procesuiranja predmeta. Može baciti svjetlo na rupe u zakonu i slabosti institucija, što može omogućiti izvršnim i zakonodavnim tijelima da uvede izmjene i dopune.

Istraživačko novinarstvo često zahtijeva posebnu obuku novinara u smislu učenja istraživačkih tehnika, pristupa i ograničenja pristupa javnim dokumentima i izvorima, odnosa s izvorima informacija, etičkog izvještavanja i sigurnosnih mjera.

Novinari, koji istražuju slučajeve korupcije, često započinju tako što počnu pratiti neki trag o korupciji ili sumnjivu situaciju čitajući javno dostupne dokumente, u koje spadaju javne politike rada, javni budžeti, dokumentacija o javnim nabavkama, platni razredi državnih radnika, izjave o imovini, evidencije o posjedovanju imovine, te poslovni registri poduzeća. Razgovaraju s raznim izvorima, kako bi utvrdili bilo kakvu abnormalnost u ponašanju i životnom stilu političkog vodstva ili javnih zvaničnika, kao što je nesrazmjerno gomilanje bogatstva. Priča može biti objavljena jedino ako novinar čvrsto i razumno vjeruje u ispravnost njenog sadržaja. To je važno zbog održavanja povjerenja javnosti u kvalitet i pouzdanost medijskog izvještavanja, kao i zbog izbjegavanja tužbi za klevetu.

Takvi novinari često postaju predmetom fizičkih i psihičkih prijetnji, zastrašivanja, uznemiravanja, pa čak i kidnapovanja i ubistva od strane onih koji pokušavaju blokirati njihove novinarske slobode i izvještavanje.

Polje 14.2 Istraživačke novinarske mreže: primjeri

„Međunarodni institut za štampu je globalna mreža urednika, direktora medijskih kuća i vodećih novinara. Posvećeni smo jačanju i očuvanju slobode štampe, zaštiti slobode mišljenja, promociji slobodnog protoka vijesti i informacija, te unapređenju novinarskih praksi“.
<http://www.freemedia.at/about-us.html>

„SCOOP je mreža i struktura podrške istraživačkim novinarima. [...]SCOOP je, od 2003. godine, podržao nekoliko stotina istraživanja, te pružio pomoć novinarima u uspostavi međusobnog kontakta i razmjeni iskustava na domaćem i međunarodnom planu pri istraživačkom radu izvan granica svojih država“.
<http://i-scoop.org/scoop/>

Osobe ili grupacije, koje se bave korupcijskim aktivnostima, apsolutno ne žele izloženost medijima, te, u mnogim slučajevima, pribjegavaju nelegitimnim sredstvima, kako bi ušutkali novinare. U cilju smanjenja rizika, novinarske organizacije izradile su kodekse i strategije promocije sigurnosti novinara.²⁰

Pristup informacijama i sloboda medija su od općeg interesa za demokratsko društvo, te zato vlasti imaju odgovornost osigurati zaštitu svih građana, pa time i novinara, donošenjem potrebnih efektivnih zakona, uz podršku pravnih institucija.

Pored novinarskih medija, tu je još jedan važan kanal za informacije i diskusije, a to je internet. Internet i poboljšani pristup javnim evidencijama stvorili su jednu novu grupu „građana novinara“ ili osviještenih aktivista civilnog društva, koji dijele informacije o korupciji putem mobilnih telefona, blogova, društvenih medija, tweetova i slično. Kvalitet i tačnost ovakvih informacija variraju, ali mogu imati veliki utjecaj na svijest javnosti. Visokokvalitetno istraživačko novinarstvo može dopuniti ove informacije tako što će javnosti osigurati dobro istražene, analizirane, potvrđene i tačne informacije, te izvještavati o korupcijskim rizicima i zloupotrebama.

14.4 Medijska komunikacija

Mediji mogu biti, kako od velike koristi, tako i velika smetnja u istraživanju korupcije. Zato je rad s medijima veoma važan. Oni mogu pomoći u traganju za svjedocima, održavati povjerenje javnosti u istrage slučajeva korupcije, te u osiguranju informacija javnosti, kao i onima koji su uključeni u slučaj.

Mogu čak preuzeti i ulogu dostavljača informacija. U tim okolnostima novinari mogu, možda, postati i svjedoci koji pomažu u istrazi. Mediji također

mogu mnogo ranije biti upoznati s novom istragom u njenoj ranoj fazi, te novinari i (fotografi) mogu biti prisutni na mjestu zločina, pretresa ili tokom hapšenja.

Iz ovih razloga važno je imati strategiju medijske komunikacije, koja daje smjernice osoblju o tome kako vršiti razmjenu informacija. Treba voditi računa o tome da se mediji tretiraju podjednako pri davanju informacija, te izbjegavati favoriziranje određenog novinara ili publikacije, kako bi se osigurao ravnopravan i pošten pristup informacijama. U većim, složenijim istragama korupcije, preporučljivo je zadužiti službenika za medije koji ima iskustva u radu s medijima kroz konferencije za medije i intervjue, u odgovorima na upite, te u redovnim medijskim izvještavanjima. Kako bi se u ovome pomoglo ovakvom službeniku na efektivan i kredibilan način, od velikog je značaja osigurati da je redovno informiran od strane glavnog istražitelja slučaja o ključnim dešavanjima i podacima prikupljenim tokom istrage, koji će privući pažnju medija i izazvati interes javnosti. Ti podaci mogu biti novi dokazi, novi svjedoci, optužnice, disciplinska saslušanja, odluke tužitelja ili istražnih sudija, te datumi sudskih ročišta.

Pored konkretnih strategija medijske komunikacije u oblasti istraživanja slučajeva korupcije, neke države članice imaju više općenite komunikacijske strategije, koje imaju za cilj dobijanje podrške društva u sklopu reformi u oblasti borbe protiv korupcije. Jedna takva strategija može pomoći raznim zajednicama i općoj javnosti da bolje shvate svoju ulogu u otkrivanju, prijavljivanju i obznanjivanju korupcije. U izvjesnom trenutku u budućnosti, mogu pomagati javnim tijelima u prikupljanju informacija o konkretnim slučajevima korupcije.

²⁰ Web stranica Međunarodnog instituta za sigurnost medija: www.newssafety.org

Odabrana literatura

1. Organizacija za sigurnost i saradnju u Evropi (OSCE)/RFOM, *Legal Leaks Toolkit*, 2010., Beč, [web stranica].
<http://www.osce.org/fom/67866>
2. Organizacija za sigurnost i saradnju u Evropi (OSCE)/RFOM, *The Online Media Self-Regulation Guide book*, 2013., Beč. www.osce.org/fom/99560
3. Ured Ujedinjenih naroda za droge i kriminal (UNODC), Konvencija UN-a za borbu protiv korupcije, *Reporting on Corruption: A Resource Tool for Governments and Journalists*, 2013. [pdf].
http://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2013/Resource_Tool_for_Governments_and_Journalists_COSP5_ebook.pdf

POGLAVLJE 15

Pravosuđe

SADRŽAJ

15.1	Međunarodni instrumenti i obaveze	180
15.2	Uzroci i oblici korupcije u pravosuđu	181
15.3	Pokazatelji korupcije	181
15.4	Uloga resursa	182
	15.4.1 Plate sudija i sudskog osoblja	182
	15.4.2 Infrastruktura	183
15.5	Osiguranje nezavisnosti pravosuđa	183
	15.5.1 Izbor i imenovanje sudija	183
	15.5.2 Napredovanje i mandat	184
	15.5.3 Nepristrasna dodjela predmeta, te prakse upravljanja i presuđivanja	184
15.6	Osiguranje adekvatnog nadzora	185
	15.6.1 Kodeksi ponašanja	185
	15.6.2 Žalbeni i disciplinski postupak	186
	15.6.3 Uloga javnosti i medija	186
15.7	Zaključci	187
	Odabrana literatura	188

POGLAVLJE 15

Pravosuđe

Prevenција i kažnjavanje korupcije u redovima pravosuđa od suštinskog je značaja za očuvanje vladavine prava i osiguranje pristupa pravdi. Korupcija u redovima pravosuđa ugrožava prava strana u postupku nekog predmeta, ali što je još važnije, ugrožava osnove pravnog sistema i rezultira visokim stepenom korupcije na svim nivoima vlasti i ekonomije u državi.¹

Korupcija može utjecati na bilo koji nivo pravosudnih institucija u državi, od općinskih sudova do sudskih vijeća.² Može se pojaviti u mnogim oblicima, ali postoji isto toliko zakonodavnih i programskih propisa koje vlasti mogu primijeniti u borbi protiv svih tih oblika.

U ovom Poglavlju utvrđeni su problemi i opisani su uzroci i pokazatelji korupcije u redovima pravosuđa. Analizirana je i uloga resursa. Finansiranje rada pravosuđa, što podrazumijeva plate za sudske službenike i finansiranje sudske infrastrukture razmotreno je u kontekstu prevencije korupcije. Također je razmotrena i ravnoteža između nezavisnosti rada i nadzora nad radom pravosuđa, te važnost ta dva segmenta za borbu protiv korupcije.

15.1 Međunarodni instrumenti i obaveze

Konvencija UN-a za borbu protiv korupcije (UNCAC), u članu 11. propisuje da države članice moraju usvojiti mjere jačanja integriteta i prevencije mogućnosti za korupcijom u redovima pravosuđa: „Vodeći računa o nezavisnosti pravosuđa i njegovoj ključnoj ulozi u borbi protiv korupcije, sve države članice dužne su, u skladu s osnovnim principima pravnog sistema, i bez obzira na nezavisnost pravosuđa, poduzeti mjere



jačanja integriteta i prevencije mogućnosti za korupcijom u redovima pravosuđa. Ovakve mjere mogu obuhvatiti i izradu pravila o ponašanju radnika u pravosuđu“.³

Ured UN-a za droge i kriminal (UNODC) izradio je *Vodič implementacije i evaluacijski okvir za član 11.*, prvenstveno namijenjen upotrebi od strane pravosudnih i drugih javnih zvaničnika u internoj analizi implementacije ovog člana 11. od strane države članice.⁴

Sadrži i kratak pregled glavnih međunarodnih instrumenata, te instrumenata UNODC-a u oblasti nezavisnosti pravosuđa, njegovog integriteta i javne odgovornosti,⁵ kao što su *Osnovni principi UN-a o nezavisnosti pravosuđa, Principi ponašanja pravosuđa iz Bangalorea*, UNODC-ov *Resursni vodič o jačanju pravosudnog integriteta i sposobnosti*, te drugi instrumenti.

Obaveze prema Organizaciji za sigurnost i saradnju u Evropi (OSCE) također podrazumijevaju ključnu osobinu nepristrasnosti pravosuđa u demokratskim državama članicama. Posebno se u Kopenhaškom dokumentu, usvojenom na Konferenciji o ljudskoj dimenziji

¹ Zbog toga je Grupa država Vijeća Evrope za borbu protiv korupcije (GRECO) posvetila dio svog Četvrtog evaluacijskog kruga (pokrenut 2012.) prevenciji korupcije u redovima sudija i tužilaca. Razni aspekti razmotreni u ovom Poglavlju potpadaju pod evaluacije GRECO-a.

² Radi definicije sudskog vijeća: OSCE/ODIHR, *Preporuke iz Kijeva o nezavisnosti pravosuđa u Istočnoj Evropi, Južnom Kavkazu i Srednjoj Aziji* sa ekspertskog sastanka u Kijevu, 23.-25.juni 2010., član 2., <http://www.osce.org/odihr/KyivRec?download=true>

³ Tekstovi UNCAC-a dostupni na: <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/>

⁴ https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2014/Implementation_Guide_and_Evaluative_Framework_for_Article_11_-_English.pdf

⁵ Ibid., str. 5-8.

Konferencije za sigurnost i saradnju u Evropi (CSCE) naglašava da se „nezavisnost sudija i nepristrasan rad javnih pravosudnih službi“ nalaze među „onim elementima pravosuđa koji su suštinski važni za urođeni dignitet i jednaka i neotuđiva prava svih ljudskih bića“.⁶ Moskovski dokument sa Konferencije CSCE-a na istu temu potvrđuje obavezu država članica u „osiguranju zagarantiranosti nezavisnosti pravosuđa ustavom ili državnim zakonom, te primjene nezavisnosti u praksi, s posebnom pažnjom posvećenom Osnovnim principima o nezavisnosti pravosuđa, koji, između ostalog, osiguravaju [...] zabranu neprimjerenog utjecanja na sudije [...]“.⁷

15.2 Uzroci i oblici korupcije u pravosuđu

Korupcija u pravosuđu, kao i korupcija općenito, predstavlja složenu pojavu. Važno je praviti razliku između neposrednih uzroka, koji direktno izazivaju problem ili otvaraju priliku za korupcijom, i stvarnih temeljnih uzroka koji postoje na strukturalnom nivou i objašnjavaju problem u cjelini.

Faktori, kao što su nedovoljne plate sudija i sudskog osoblja, nedostatak javnog pristupa informacijama, neadekvatne kompetencije ili nejasan zakon, spadaju u kategoriju neposrednih uzroka. S druge strane, loša raspodjela snaga, slabe institucije, nedovoljno praćenje korištenja diskrecijskog prava od strane pravosuđa, te slaba provedba zakona, samo su neki od stvarnih temeljnih uzroka korupcije u pravosuđu.

Korupcijski pokušaji utjecaja na pravosuđe mogu dolaziti od različitih aktera, u koje spadaju i izvršne vlasti na raznim nivoima. Organizirani kriminal ima destruktivnu ulogu u ovom smislu, bilo direktno ili kroz angažman trećih strana.⁸ Pored tako snažnih grupacija ili strana, obični građani, koji pokušavaju utjecati na ishod nekog slučaja, često su direktno odgovorni za podmićivanje.

Korupcija u redovima pravosuđa može se ispoljavati u raznim oblicima, kao što su zloupotreba javnih finansija i imovine od strane sudija i sudskog osoblja radi vlastite koristi ili

⁶ CSCE, *Dokument o Kopenhaskoj konferenciji o ljudskoj dimenziji CSCE-a*, 1990., član 5. i 5.12.

⁷ CSCE, *Dokument o Moskovskoj konferenciji o ljudskoj dimenziji CSCE-a*, 1991., član 19.2.

⁸ Centar za demokratske studije Evropske komisije, *Analiza veza između organiziranog kriminala i korupcije*, 2010. http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/libe/dv/report_csd_/report_csd_en.pdf

navodna nepotistička ili politizirana sudska imenovanja.

Međutim, korupcija u pravosuđu nadilazi zloupotrebu javnih finansija ili spomenuta imenovanja, koja su rezultat poslovnog ili političkog patronata, jer ovaj tip korupcije ohrabruje nedosljednost u primjeni zakona, kako bi se donijele sudske odluke u korist određene strane. Zato predstavlja prijetnju poštenom suđenju, nepristrasnim sudskim odlukama i pravičnoj provedbi zakona. Naprimjer, sudije i sudsko osoblje mogu tražiti mito, iznuđivati usluge ili tražiti otpis dugova u zamjenu za odgađanje okončanja predmeta, odlučivanje u korist određene strane, odobrenje pristupa dokumentima koji druga strana nema, uništavanje dokaza ili na neki drugi način djelovati u korist određene strane putem zloupotrebe ovlasti. Sudije također mogu pristrasno djelovati u korist predstavnika vlasti, kako bi napredovali u karijeri ili kako bi povećali izgleda za dodatnim beneficijama ili bonusima.

Zato svaka aktivnost na zaustavljanju korupcije u redovima pravosuđa zahtijeva znalački i višestruk pristup.



15.3 Pokazatelji korupcije

U borbi za integritet javnog sektora, vlasti, nevladine organizacije i međunarodne organizacije izradile su niz analitičkih instrumenata, kako bi pratili korupciju. Naprimjer, *Globalni barometar korupcije za 2013.⁹ godinu*, organizacije Transparency International (TI), sadrži informacije o prijavljenim iznosima mita plaćenih sudijama, te o zabilježenim nivoima korupcije u redovima pravosuđa u različitim državama. UNODC objavljuje analize integriteta pravosudnog sektora na državnom nivou.¹⁰

⁹ <http://www.transparency.org/gcb2013>

¹⁰ Radi primjera analize, pod „Criminal justice integrity“: <https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/publications.html>

Pokazatelji korišteni u tim analizama odnose se na procjenu korumpiranosti iz dva ugla: a) ugla javne percepcije i b) osjetljivosti kontrolnih mehanizama uspostavljenih radi osiguranja javne odgovornosti pravosuđa i promocije njegovog integriteta. Ti mehanizmi podrazumijevaju disciplinarne mehanizme, zahtjeve za objavljivanjem imovinskog stanja, te nadgledanje od strane inspeksijskih tijela.

Iako individualna percepcija može biti subjektivna, kada je izražena unutar reprezentativnog uzorka anketirane populacije ili određene kategorije populacije, postaje vrijedan izvor znanja o obimu i karakteru korupcije u redovima pravosuđa.

Analiza rada kontrolnih mehanizama, naprotiv, ne oslanja se mnogo na statističke podatke i sličnija je institucijskoj reviziji u svom pristupu. Problemi, koji mogu nastati u ovom kontekstu, odnose se na relevantne pravne i regulatorne okvire (naprimjer, nejasni kriteriji utvrđivanja kažnjivog ponašanja u svrhu pokretanja disciplinskih postupaka, te nezakonite prakse (naprimjer, neovlašten pristup kompjuteriziranom sudskom sistemu radi nasumične dodjele predmeta).

Pokazatelji su često namijenjeni mjerenju efikasnosti rada pravosuđa, te utvrđivanju da li su ishodi predmeta zasnovani na dosljednom pravnom obrazloženju. Takvi pokazatelji mogu uključivati kašnjenja u donošenju presuda, izostavljanje dokaza, nepozivanje određenih svjedoka ili pojave kronizma.

Statistika u pogledu učestalosti kojom izvršne vlasti ne provode ili, čak, ignoriraju sudske odluke, također je korisna, jer pokazuje koliko se poštuje nezavisnost rada pravosuđa. Još jedan koristan pokazatelj je broj disciplinskih predmeta u kojima su sudije donijele presude. Nekoliko okončanih disciplinskih predmeta mogu ukazati na kulturu nekažnjivosti. Međutim, nijedan pokazatelj ne može jasno ukazati na postojanje korupcije, ako ga se ne smjesti u širi kontekst. Naprimjer, nekoliko okončanih disciplinskih predmeta mogu ukazivati i na odličan rad pravosuđa.

U smislu ovih pokazatelja, načini prikupljanja informacija koje mogu rasvijetliti različite kanale korupcije među pravosuđem, podrazumijevaju sljedeće:

- Revizija žalbi podnesenih u vezi s konkretnim pitanjima, kao što su pogrešno evidentiranje predmeta, dodjela predmeta određenom sudiji ili nepravilan rad sudija;

- Analiza ishoda kaznenih predmeta protiv sudija koji su povezani s optužbama za korupciju;
- Revizija neuobičajeno niskog ili visokog broja osuda ili oslobađanja od krivice, te odluka koje odobravaju alternativne, manje stroge, kazne, kao što je kućni pritvor za ozbiljne zločine;
- Revizija broja predmeta okončanih u korist vlasti;
- Analiza broja i okolnosti predmeta iz kojih su se sudije povukle zbog sukoba interesa ili moguće pristrasnosti u odnosu na očekivani stepen povlačenja iz predmeta od strane sudija ili sudova sličnih instanci;
- Upoređivanje plata sudija sa platama vladinih zvaničnika ili pravnih stručnjaka (posebno tužilaca) na pozicijama istog ili sličnog ranga;
- Analiza sistema nagrađivanja sudija, koji podrazumijeva beneficije i bonuse koji su sastavni dio njihovih plata, te analiza vlasti koje odlučuju o tome.

15.4 Uloga resursa

Adekvatno finansiranje pravosudne strukture i plata ključni je faktor u prevenciji korupcije u redovima pravosuđa.¹¹

Nedovoljno finansiranje pravosuđa povećava rizik od uzimanja mita i pronevjere. Pored toga, ako vlasti ne mogu priuštiti adekvatnu zaštićenost sudnica i sudija dok rade na visokoprofilnim, opasnim predmetima, sudije i advokati mogu popustiti pod prijetnjama. Osim toga, nedovoljno finansiran sudski sistem neće moći procesuirati predmete (korupcije) na pravovremeni i temeljit način.

15.4.1 Plate sudija i sudskog osoblja

Međunarodnim standardima široko je prepoznat značaj osiguranja adekvatnih sudskih plata i beneficija.¹²

Plate sudija moraju biti dovoljno visoke, kako bi im osigurale nezavisnost i ignoriranje neprimjerenog utjecaja. Sudske plate i penzije moraju biti razumne u usporedbi s onim koje primaju njihove kolege iz struke sa sličnim radnim iskustvom. Međutim,

¹¹ OSCE/ODIHR, *Preporuke iz Kijeva*, član 13.; Vijeće Evrope, Odbor ministara, *Preporuka: Rec(2010)12 o nezavisnosti, efikasnosti i odgovornosti sudija*, član 33.-38.

¹² Visoki komesar UN-a za ljudska prava, *Osnovni principi nezavisnosti pravosuđa*, 1985., član 11.; Vijeće Evrope, *Evropska povelja o zakonu za sudije*, 8.-10. juli 1998., član 6.; *Međunarodna advokatska komora, Kodeks minimuma standarda pravosudne nezavisnosti*, 1982., član 15.(b).



sudije ne bi trebale osjećati zaduženost prema izvršnim vlastima u smislu primanja beneficija, kao što su stanovi ili novčani bonusi. Ne samo da plate sudija moraju biti adekvatne, nego i fiksne u odnosu na bilo kakvo administrativno uplitanje, s ciljem manipulacije ili utjecaja na ishod predmeta.

15.4.2 Infrastruktura

Osiguranje adekvatne sudske infrastrukture je isto toliko ključno koliko i sudske plate. Budžet pravosuđa mora osigurati sudovima da procesuiraju predmete na pravovremen način. Zakonodavci se moraju konsultirati sa sudovima pri utvrđivanju budžeta za pravosuđe.¹³ Pri osiguranju potrebnih finansija, izuzetno je važno da se novac ne raspoređuje samo među državnim sudovima na najvišim nivoima, nego ravnopravno i među nižim sudovima.

Budžet mora osigurati i dovoljan broj sudija i sudova, tako da mogu adekvatno procesuirati sav obim predmeta koji zaprime. Sudije i sudsko osoblje, isto tako, moraju biti stručno osposobljeni za obavljanje svojih zadataka. Pored adekvatne popunjenosti osobljem i resursima, vlasti moraju garantirati sigurnost sudijama. Sigurnosne mjere mogu biti i prisustvo sudskih policajaca u sudnicama i lična policijska zaštita za sudije koji su predmet raznih prijetnji. Sudskom osoblju, kao što su sudski podvornici, također može trebati zaštita.

15.5 Osiguranje nezavisnosti pravosuđa

Države članice OSCE-a preuzele su obavezu da će štiti nezavisnost pravosuđa, kako od vladinih, tako i od nevladinih faktora.¹⁴ Ovu nezavisnost potrebno je kodificirati u državnom

zakonu i zaštititi u praksi. Vanjski utjecaji se mogu manifestirati na mnogobrojne načine. Vanjski utjecaj može biti direktan, gdje zvaničnici vlasti ili stranke u predmetu usmjeravaju sudije na donošenje određene odluke u konkretnom predmetu. Također se može manifestirati i u manje direktnom obliku. Radi zaštite od uplitanja, vlasti moraju osigurati pravičan i transparentan sistem izbora, imenovanja, promocije, evaluacije i discipliniranja sudija, te standardizirati sisteme dodjele predmeta. Procesi suđenja moraju odražavati vladavinu prava, s uspostavljenim procedurama koje se pouzdano i dosljedno primjenjuju. Također se moraju usvojiti i pravila koja se tiču utvrđivanja visine kazne, zaštite tuženika u krivičnom predmetu i njihovih advokata, te garancije ravnopravnog pristupa informacijama i predstavljanja predmeta za stranke u predmetu.¹⁵

15.5.1 Izbor i imenovanje sudija

Metode sudijskog izbora i imenovanja variraju od države do države i od suda do suda, te ne postoji nikakva hijerarhija među njima. Međutim, postoje dva dobra primjera iz prakse, koji mogu poslužiti svima kao referenca.

Prvo, poželjno je imati odluke o izboru i imenovanju sudija (kao i o predsjednicima sudova) koje donose same sudije ili nezavisno tijelo od većeg broja sudija sa sudova raznih instanci, ne samo s najviših sudova.¹⁶ Iako proces nominacije i imenovanja treba biti transparentan, glasanje bi se trebalo obavljati tajnim putem.¹⁷ Kontrola nad tijelom za odabir i imenovanje ne smije biti u rukama samo jedne osobe, kako je istakla Venecijanska komisija Vijeća Evrope.¹⁸

Procedure odabira i imenovanja, koje vode izvršne ili zakonodavne vlasti bez značajnog učešća pravosuđa, najpodložnije su korupciji.¹⁹

Drugo, države moraju uspostaviti i pridržavati se konkretnih kriterija za odabir i imenovanje, kako bi se, na najmanju mjeru, sveo rizik od toga da se sudije zapošljavaju na osnovu podložnosti

¹⁵ Osnovni principi nezavisnosti pravosuđa, član 5. i 6., 10.-14.; *Bangalorski principi sudijskog ponašanja*, 2002., član 5.2-5, http://www.unodc.org/pdf/crime/corruption/judicial_group/Bangalore_principles.pdf

¹⁶ Ovo podrazumijeva izbor predsjednika suda. OSCE/ODIHR, *Preporuke iz Kijeva*, član 16. i 7.

¹⁷ O procedurama nominacije: OSCE/ODIHR, *Preporuke iz Kijeva*, član 21.-23.

¹⁸ VE, Venecijanska komisija, Mišljenje 663/2012 o organizaciji i upravi sudova, str. 7., [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2012\)001-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2012)001-e)

¹⁹ Evropska povelja o zakonu za sudije, član 1.3.

¹³ OSCE/ODIHR, *Preporuke iz Kijeva*, član 6.

¹⁴ Obaveze prema OSCE-u u oblasti ljudske dimenzije, Tom 1., stav 2.4.2; *Dokument CSCE-a sa Kopenhavske konferencije o ljudskoj dimenziji*, 1990., član 5.12.

vanjskom utjecaju. Kriterijima se mora staviti naglasak na neutralnost, integritet i nezavisnost.²⁰

U idealnoj situaciji, pravila ili zakoni, koji propisuju odabir i imenovanje sudija, naglašavaju da se odluke o zapošljavanju zasnivaju na kvalifikacijama sudija i njihovoj sposobnosti da donose nepristrasne odluke. Odabir se može zasnivati i na psihološkoj evaluaciji kapaciteta sudija u smislu timskog rada i rješavanja stresnih situacija, te složenih obrazaca činjeničnog stanja.²¹ Postupak odabira se treba zasnivati na kvantitativnim kriterijima, kao što su kvalitet obrazovanosti i godine radnog iskustva. Smjernice za odabir i imenovanje sudija moraju naglasiti da se odluke o odabiru i imenovanju ne smiju zasnivati na pripadnosti političkoj stranci.

15.5.2 Napredovanje i mandat

Nakon imenovanja, karijera sudije mora biti zasnovana na meritumu rada i zaštićena od neprimjerenog utjecaja. Kako bi se na najmanju moguću mjeru sveo politički utjecaj, odluke koje se odnose na sudijske karijere, napredovanja i mandate moraju biti predmet jasnih, objektivnih i neutralnih kriterija. Odluke o unapređenju moraju biti regulirane pravilnikom ili konkretnim zakonom, te se zasnivati na „objektivnim faktorima, posebno na sposobnosti, integritetu i iskustvu“.²² Ovi faktori podrazumijevaju poznavanje zakona, sposobnost vođenja suđenja, pisanja obrazloženih odluka, rješavanja datog obima predmeta, sposobnost odlučivanja, otvorenost ka novim tehnologijama, organizacijske sposobnosti, sposobnost posredovanja, te poštivanje strana u predmetu. Ako se unapređenje oslanja na ocjenu ovih kvalifikacija, onda je trebaju dati nezavisne strane, a ne sudsko vijeće. Naprimjer, ovakve evaluacije mogu obaviti lokalne sudije. Njihove odluke se jasno moraju zasnivati na nizu kriterija.²³

Sudijske materijalne odluke ne bi trebalo preispitivati, iako se može ocijeniti njihova objektivnost, jasnoća i temeljitost. Na kraju, mora postojati žalbena procedura za sudije kojima je odbijeno unapređenje.²⁴

20 Osnovni principi nezavisnosti pravosuđa, član 10.

21 UNODC, *Resursni vodič za jačanje pravosudnog integriteta i kapaciteta*, 2011., str. 9.
https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/ResourceGuideonStrengtheningJudicialIntegrityandCapacity/11-85709_ebook.pdf

22 Osnovni principi nezavisnosti pravosuđa, član 13.; OSCE/ODIHR, *Preporuke iz Kijeva*, član 29.

23 OSCE/ODIHR, *Preporuke iz Kijeva*, član 27., 30.; UNODC, *Resursni vodič za jačanje pravosudnog integriteta i kapaciteta*, str. 13.

24 *Evropska povelja o zakonu za sudije*, član 4.1.; OSCE/ODIHR, *Preporuke iz Kijeva*, član 28.

Izazov je izraditi objektivne kriterije napredovanja u karijeri. Neke statistike mogu ukazati na standarde dodjele unapređenja, iako odluke o tome ne treba donositi čisto na osnovu statističkih pokazatelja.

Periodične ispite, kojima se testira znanje sudija, ne treba nametati sudijama kao uvjet zadržavanja zaposlenja.²⁵

Takve prakse mogu primjenjivati izvršne vlasti, kako bi izvršile neprimjeren utjecaj. Ovim ispitima početak mandata sudije se može pretvoriti u „probni period“, čime se testira njegova lojalnost.

Preporučljivo je za vlasti da sudijama garantiraju stalno zaposlenje. Stalna imenovanja bi trebala poništiti samo u slučaju teškog kršenja disciplinskih ili krivičnih zakonskih odredaba, ili kada sudija više nije u stanju vršiti svoje dužnosti. Predsjednik suda bi trebao biti zaposlen na stalnoj osnovi, a njegov ugovor o zaposlenju bi se trebao produžiti samo jednom. Kod odabira i imenovanja, odluke o napredovanju i mandatu treba donositi sudstvo ili nezavisna agencija. U idealnoj situaciji, više tipova pravnih stručnjaka su dio tijela koje odlučuje, gdje sudije čine najmanje polovinu članova tog tijela.²⁶

15.5.3 Nepristrasna dodjela predmeta, te prakse upravljanja i presuđivanja

Kao i kod odabira i imenovanja sudija, rukovanje predmetima mora biti zasnovano na neutralnosti. To se odnosi na dodjelu predmeta sudijama, bez uzimanja u obzir moguće odluke sudije u tom predmetu. Jednom zajedničkom strategijom, koju provodi predsjednik suda ili njegovo osoblje (ali bez materijalnog uplitanja predsjednika),²⁷ dodjela predmeta se odvija na bazi rotacije, po abecednom redu, ili nasumično elektronskim sistemom.

Poboljšanje upravljanja predmetima i sistemima evidentiranja (pohrane spisa) je direktan način borbe protiv korupcije. Jednostavne mjere mogu imati veoma stvaran efekat u smanjenju mogućnosti korumpiranosti advokata i sudskog osoblja, te, općenito, u poboljšanju obrade predmeta.

25 OSCE/ODIHR, *Preporuke iz Kijeva*, član 28.

26 VE, Odbor Ministara, *Preporuka Rec(2010)12.*, član 46., 49.-50.; OSCE/ODIHR, *Preporuke iz Kijeva*, član 7., 15.

27 OSCE/ODIHR, *Preporuke iz Kijeva*, član 12.

Komputerizirani sistemi upravljanja predmetima i dobro organizirane pisarnice mogu, do izvjesne mjere, otkloniti ljudsku podložnost greškama ili neregularnostima. Međutim, svaki se predmet, u konačnici, mora obraditi, i arbitar mora biti neutralan. Sudije su dužne tretirati stranke i advokate ravnopravno, te ne praviti razlike po osnovu društvenog ili ekonomskog statusa, etičkog porijekla, političke pripadnosti i slično. U idealnoj situaciji, ovaj uvjet je propisan državnim zakonom.

Vijeće Evrope preporučuje sudijama da se povuku iz predmeta ili odbiju saslušanje u slučaju da to može rezultirati pristrasnom odlukom ili sukobom interesa.²⁸ Vijeće ističe i značaj pravovremeno donesene sudske odluke.²⁹ Sudske odluke moraju biti napisane i objašnjene na adekvatan način, zavisno od njihove složenosti. Moraju biti objavljene,³⁰ a nakon toga se ne smiju mijenjati, osim u zakonitom žalbenom postupku.

15.6 Osiguranje adekvatnog nadzora

Zaštita nezavisnosti pravosuđa je ključ osiguranja njegove neutralnosti. U isto vrijeme, kako bi se spriječila i kaznila korupcija, od ogromnog je značaja osigurati nadzor nad sudstvom (posebno nad sudijama na vodećim pozicijama, kao što su predsjednici sudova),³¹ osobljem, advokatima i stranama u predmetu. Vlasti zato moraju uspostaviti ravnotežu između zaštite sudstva i osiguranja mehanizama kojima ih se poziva na odgovornost. To podrazumijeva osiguranje transparentnosti sudskih postupaka. Sudstvo bi trebalo, uz pomoć vlasti, poticati i podržavati izradu jasnih i konkretnih kodeksa ponašanja za sudije. U idealnoj situaciji, izrada ovih kodeksa obuhvata i doprinos sudskih udruženja ili sudskih samoupravnih tijela. Profesionalni i etički standardi, predviđeni ovim kodeksima, moraju se primjenjivati putem žalbenih postupaka, gdje svako može prijaviti eventualno kršenje kodeksa. Paralelno bi trebalo uspostaviti poseban disciplinski postupak za rješavanje ozbiljnih i ponavljanih kršenja.

15.6.1 Kodeksi ponašanja

Sudijski kodeks ponašanja treba osigurati posebne smjernice o sudijskim odgovornostima i ponašanju. Jedan koristan pristup ovom problemu jeste izraditi dva odvojena niza standarda koji propisuju ponašanje sudija. Prvi niz bi izradila i objavila sudijska udruženja, a primjenjivala bi se putem kažnjavanja ili izbacivanja iz članstva udruženja. Drugi niz standarda bi bio propisan zakonom o pravosuđu i provodio bi se putem disciplinskih postupaka. Oba ova tipa kodeksa bi trebala sadržavati standarde ponašanja koji proizilaze iz najboljih primjera i standarda regionalne i međunarodne prakse.

Bangalorški principi idu čak i dalje od toga, jer pružaju nekoliko dodatnih korisnih načina zaštite (Poglavlje 1. (1.2.11.D.). Naprimjer, njima se pozivaju sudije da se informiraju o tome na koji način njihovi finansijski interesi mogu biti povezani s predmetima na kojima rade. Sudije mogu svjesno odobriti svom osoblju da primaju poklone. Prema Bangalorškim principima, sudijama se savjetuje da izbjegavaju povezanost sa pristrasnim ponašanjem, kako u ličnim, tako i u profesionalnim odnosima.³² Pored ograničavanja političkog angažmana sudija, opća je praksa u evropskim državama da zabranjuju sudijama bilo kakav rad za dodatne naknade, osim u slučaju držanja predavanja ili naučnoistraživačkog rada. Ipak, iako im se zabranjuje političko djelovanje, sudijama se mora dozvoliti samoorganizacija i samonadzor, te zagovaranje interesa sudija.³³

Kodeks ponašanja može propisati i u kakvim okolnostima se sudija treba povući iz predmeta (alternativno, u nekim državama ovakva odredba je sadržana u zakonu o krivičnom postupku). Prema Bangalorškim principima, povlačenje je potrebno ako sudija ima predrasude ili pristrasnost u vezi s nekim predmetom, ili to može tako izgledati nekom vanjskom posmatraču. Predrasuda se može odnositi na lično poznanstvo sa stranom u predmetu ili poznavanje činjenica, ili ako je sudija prethodno bio advokat ili svjedok u tom predmetu, ili ako sudija i njegova porodica imaju ekonomski interes povezan s ishodom predmeta.³⁴

Kodeksi ponašanja koje izrađuje i provodi državno pravosuđe moraju sadržavati i disciplinske sankcije,

28 VE, Odbor ministara, Preporuka Rec(2010)12, član 61.

29 VE, Mišljenje br. 3. *Konsultativno vijeće evropskih sudija o principima i pravilima profesionalnog ponašanja sudija, posebno u smislu etički primjerenog i nepristrasnog ponašanja* (2002.), stav 26.

30 OSCE/ODIHR, *Preporuke iz Kijeva*, član 32.

31 Ibid., član 11.-16.

32 Bangalorški principi, član 4.1, 4.7, 4.15., Evropski sud za ljudska prava (ECtHR), *Pohoska protiv Poljske*, presuda od 10. januara 2012., stav 35.-38.

33 *Osnovni principi nezavisnosti pravosuđa*, član 8.-9.; Evropska povelja o zakonu za sudije, član 1.7.

34 Bangalorški principi, član 2.5.

i to na srazmjeran način.³⁵ Moguće sankcije su uklanjanje sudije iz predmeta, suspenzija sudije, administrativna sankcija, kao što je smanjenje plate, te ukor. Pažljiva izrada relevantnih pravnih odredbi je neophodna za nadzor nad mogućim zloupotrebama. Propisima je potrebno jasno utvrditi konkretne sankcije za konkretna kršenja. Kodeksi ponašanja, koji se primjenjuju putem disciplinskih procedura za sudije, moraju imati konkretno definirane moguće disciplinske sankcije za svaki navedeni prekršaj.³⁶ Ipak, kodeksna ograničenja moraju postojati. Naprimjer, sudije ne smiju biti predmet disciplinske sankcije zbog nenamjerne pogreške bez loših namjera ili zbog zauzimanja nepopularnog stava.³⁷

Iako se disciplinske mjere mogu nametnuti sudijama samo u slučaju „teških i neoprostivih“ neprimjerenih aktivnosti,³⁸ pravosuđe i sudska udruženja moraju pravno regulirati i one etičke standarde koji se ne odnose samo na one koji mogu rezultirati podizanjem tužbe protiv sudije.

Jednako kao što sudije moraju biti predmet kodeksa ponašanja, tako moraju i advokati, tužioc i ostalo osoblje koje radi u sklopu državnog pravosudnog sistema.³⁹ Kodeksi ponašanja moraju biti distribuirani i objašnjeni među osobljem, a ne samo kvalitetno izrađeni.

15.6.2 Žalbeni i disciplinski postupak

Dok sudije, koje prekrše etičke standarde sudskih udruženja, mogu biti izbačene iz članstva, sudije koje krše pravosudne kodekse ponašanja mogu postati predmet disciplinskog postupka. Sudije također moraju biti i predmet krivične odgovornosti za ozbiljnije prekršaje, kao što su mito ili zloupotreba položaja. Pored toga, međunarodne organizacije snažno preporučuju, osim u nekoliko izuzetnih situacija, da sudije imaju imunitet od građansko-pravne odgovornosti u smislu nenamjernih pogrešaka počinjenih tokom rada, te da, ni u kom slučaju, ne smiju biti sankcionirani zbog sadržaja svojih odluka ili presuda.⁴⁰

35 VE, Odbor ministara, Preporuka Rec(2010)12, član 69.

36 Mišljenje br. 3. Konsultativnog vijeća VE evropskih sudija o principima i pravilima profesionalnog ponašanja sudija, posebno u smislu etički primjerenog i nepristrasnog ponašanja, stav 73.49., Evropska povelja o zakonu za sudije, član 5.1.

37 Međunarodna komisija jurista, *Međunarodni principi nezavisnosti i javne odgovornosti sudija, advokata i tužilaca*, 2007., str. 55.

38 OSCE/ODIHR, *Preporuke iz Kijeva*, član 25.

39 UNODC, *Resursni vodič za jačanje pravosudnog integriteta i kapaciteta*, str. 30.

40 Transparency International, *Izveštaj o globalnoj korupciji, Korupcija u pravosudnim sistemima*, str. xxvii; OSCE/ODIHR, *Preporuke iz Kijeva*, član 25.

Iako vlasti odbijaju neozbiljne žalbe, one moraju postupati po razumnim žalbama protiv sudija, kako bi osigurale da sudije zaista poštuju etičke standarde.

Međunarodni standardi nalažu dosljednost i temeljitost u istraživanju ovih žalbi, te sudski postupak nakon toga, po potrebi.⁴¹

Različita tijela mogu obaviti istragu i saslušanje u predmetima protiv sudija, zavisno od nivoa suda i državne prakse. Konsultativno vijeće evropskih sudija Vijeća Evrope preporučuje da nezavisna pravosudna nadzorna tijela, a ne sud, vode disciplinski postupak.⁴² Za očuvanje nezavisnosti i integriteta također je važno osigurati da ova tijela nisu podložna kronizmu. Iz tog razloga, pravosudna disciplinska tijela moraju u svom članstvu imati i osobe koje nisu sudije.⁴³

Disciplinski sudovi bi trebali garantirati sudijama pošteno suđenje i pravo na prigovor na odluku i sankcioniranje u slučaju neprimjerene odluke. To uključuje pravo na odgovor na optužbe. Konačna odluka iz disciplinskog postupka treba biti objavljena.⁴⁴

Poštivanjem osnovnih uvjeta pravičnog postupka i transparentnosti, države mogu pokušati pronaći ravnotežu između potencijalno konfliktne odgovornosti i nezavisnosti sudija.

15.6.3 Uloga javnosti i medija

Transparentnost je jedan od najvažnijih faktora u sprečavanju i otkrivanju korupcije u pravosuđu. U mnogim državama, mediji imaju važnu ulogu u otkrivanju pojava korupcije u pravosuđu. Sudski postupci moraju biti otvoreni za javnost i medije, uz nekoliko izuzetaka, kao što su predmeti porodičnog zakona, situacije koje uključuju maloljetnike, državne tajne ili pitanja državne sigurnosti.⁴⁵

Kako bi pristupili sudskom postupku, javnost i medije je potrebno obavijesiti o mjestu i vremenu. To se može obaviti postavljanjem dnevnih obavijesti na oglasnim pločama u sudovima i računarima za javnu upotrebu, smještenim

41 *Međunarodni principi nezavisnosti i javne odgovornosti sudija, advokata i tužilaca*, str. 59.

42 Mišljenje br. 3. Konsultativnog vijeća VE evropskih sudija o principima i pravilima profesionalnog ponašanja sudija, posebno u smislu etički primjerenog i nepristrasnog ponašanja, stav 71.

43 OSCE/ODIHR, *Preporuke iz Kijeva*, član 9.

44 VE, Odbor ministara, Preporuka Rec(2010).12., član 69.;

OSCE/ODIHR, *Preporuke iz Kijeva*, član 26., 32.

45 UNODC, *Resursni vodič za jačanje pravosudnog integriteta i kapaciteta*, 2011., str. 86.

u predvorju zgrade suda. Preporuke iz Kijeva pozivaju pravosuđe da aktivno potiču novinare na praćenje ovih obavijesti, te da zapošljavaju službenike za štampu i medije.⁴⁶

Treba napomenuti da sudije mogu stvoriti ravnotežu između poticanja transparentnosti i očuvanja nepristrasnosti, kao i percepcije javnosti njih kao takvih, naprimjer, izbjegavanjem pristrasnih komentara o predmetima na kojima rade.⁴⁷ U tom smislu, same sudije mogu davati izjave novinarima o konkretnim projektima ili o radu komisije čiji su član, ali ne smiju komentirati predmete.

Pristup javnosti i transparentan rad pravosuđa zavise i od pravovremenosti objave sudskih odluka, organizacije tih odluka po predmetnoj materiji, pravnim pitanjima u vezi s njima, te imena nadležnih sudija. Pored osiguranja javnog pristupa sudskim odlukama, sudsko osoblje mora znati da, ako je zakonom propisano, dužni su osigurati bilo kome, ne samo stranama u predmetu, pristup traženoj odluci. Odluka o tome koje odluke se objavljuju varira od države do države. Međunarodne organizacije, poput OSCE-a i Svjetske banke, ohrabruju objavljivanje najmanje svih odluka viših sudova, jer one mogu imati širi utjecaj na prava građana.⁴⁸ Objavljivanje (omogućavanje pristupa javnosti) sudskih odluka u službenim glasilnicama može se zakonom propisati. Idealna varijanta je objavljivati odluke na internet stranici pravosudne institucije.

Pored pristupa medija sudnicama, javnost ima ulogu u sprečavanju korupcije i na druge načine. Sudovi mogu tražiti povratne informacije od javnosti putem ankete u vezi s bilo kakvim neprimjerenim ponašanjem sudija ili sudskog osoblja. Nevladine organizacije mogu štiti transparentnost praćenjem sudskih predmeta i objavom nezavisnih izvještaja o stanju u pravosuđu. U nekim državama uspostavljene su „komisije za korisnike sudova“ na lokalnom nivou, koje se sastoje od državnih službenika i drugih građana koji koriste sudski sistem. Ove komisije pružaju formalnu platformu pripadnicima zajednice, gdje mogu razgovarati sa sudstvom o problemima, gdje se mogu žaliti, širiti svijest, te predlagati rješenja.⁴⁹

15.7 Zaključci

Zaštita od korupcije u pravosuđu je ključna za pravilan rad pravosuđa. U demokratskom sistemu vlasti, pravosuđe mora biti ravnopravan partner izvršnim i zakonodavnim vlastima. Mora osigurati svim segmentima društva ravnopravnost i jednaku odgovornost pred zakonom. Istovremeno, samo pravosuđe mora biti transparentno i javno odgovorno za svoje postupke, te očuvati svoju nezavisnost u svakom trenutku.

Barba protiv korupcije u pravosuđu ima mnogo širi cilj od samog osiguranja uspješnog rada. Pravosuđe je krajnji, možda i najvažniji, čuvar od korupcije u čitavoj državi. Adekvatno financirano, nezavisno i javno odgovorno pravosuđe je ključno u sprečavanju i kažnjavanju korupcije u drugim ograncima vlasti. Pravedni i razumni ishodi sudskih postupaka mogu odvratiti ili zaustaviti osobe izvan pravosuđa da pribjegnju korupciji.

Pored mehanizama otkrivanja i utvrđivanja obima korupcije, države moraju imati uspostavljen sistem kažnjavanja korupcijskih aktivnosti. Taj sistem bi se trebao zasnivati na nezavisnom i nepristrasnom pravnom okviru. Pored toga, pravosuđe mora biti adekvatno financirano i imati adekvatne mjere provedbe, kako bi se smanjio rizik od toga da sudije i sudsko osoblje pribjegavaju korupciji.

⁴⁶ OSCE/ODIHR, *Preporuke iz Kijeva*, član 33.

⁴⁷ Mišljenje br. 3. Konsultativnog vijeća VE evropskih sudija o principima i pravilima profesionalnog ponašanja sudija, posebno u smislu etički primjerenog i nepristrasnog ponašanja, stav 49.

⁴⁸ Svjetska banka, *Pristup informacijama i transparentnost u pravosuđu*, 2010., str. 24.; OSCE, *Izvještaj predstavnice OSCE-a za slobodu medija o Turskoj i cenzuri interneta*, 2009., str. 19.

⁴⁹ UNODC, *Reforma krivičnog pravosuđa u postkonfliktnim državama*, 2011., str. 49. https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/11-83015_Ebook.pdf

Odabrana literatura

1. Organizacija za sigurnost i saradnju u Evropi (OSCE)/ODIHR, *Preporuke iz Kijeva o nezavisnosti pravosuđa u Istočnoj Evropi, Južnom Kavkazu i Srednjoj Aziji* sa sastanka eksperata u Kijevu, 2010. [pdf]. <http://www.osce.org/odihr/KyivRec?download=true>
2. Transparency International, *Izveštaj o globalnoj korupciji, Korupcija u pravosudnim sistemima*, Cambridge University Press, 2007. [web direktorij]. http://www.transparency.org/whatwedo/pub/global_corruption_report_2007_corruption_and_judicial_systems
3. Ured UN-a za droge i kriminal (UNODC), *Resursni vodič za jačanje pravosudnog integriteta i kapaciteta*, 2011. [pdf]. https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/ResourceGuideonStrengtheningJudicialIntegrityandCapacity/11-85709_ebook.pdf
4. Ured UN-a za droge i kriminal (UNODC), *Provedbeni vodič i evaluacijski okvir za član 11., UNCAC*, 2014. [pdf]. https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2014/Implementation_Guide_and_Evaluative_Framework_for_Article_11_-_English.pdf
5. U4 Antikorupcijski resursni centar/Pravosudni sektor, publikacije [web direktorij]. <http://www.u4.no/themes/justice-sector/>

POGLAVLJE 16

Kriminalizacija korupcije

SADRŽAJ

16.1	Međunarodni standardi	190
16.2	Krivično djelo primanja i davanja mita	195
16.3	Ostala krivična djela korupcije	199
16.4	Odgovornost pravnih osoba	201
16.5	Nadležnost	202
16.6	Obrana	202
16.7	Period zastare	203
16.8	Kazne i sankcije	203
16.9	Imunitet i jurisdikcijske privilegije	204
16.10	Zaključci i preporuke	206
	Odabrana literatura	208
<i>Polje 16.1</i>	<i>Primjeri država – krivična djela primanja i davanja mita</i>	<i>197</i>
<i>Polje 16.2</i>	<i>Zakon Velike Britanije o primanju i davanju mita iz 2010. - krivično djelo „nesprečavanja mita“ (stav 7.)</i>	<i>201</i>
<i>Tabela 16.1</i>	<i>Međunarodni okvir za kriminalizaciju mita i korupcije: aktivno i pasivno podmićivanje državnih i stranih javnih zvaničnika</i>	<i>191</i>

POGLAVLJE 16

Kriminalizacija korupcije

Kriminalizacija krivičnih djela vezanih za korupciju leži u srcu svake efektivne strategije borbe protiv korupcije. Sveobuhvatan čin kriminalizacije ima dvije svrhe. Prva je da osigurava sredstvo kojim se počinitelji pozivaju na odgovornost, a druga je da ima efekat odvraćanja od činjenja krivičnih djela korupcije.

Iako države članice zasebno odlučuju o vlastitim okvirima kriminalizacije korupcije, trebale bi uzeti u obzir međunarodne instrumente, inicijative i vodiče koji su usvojeni i koji se, uzevši zajedno, mogu opisati kao 'međunarodni standard'. Konvencija Ujedinjenih naroda protiv korupcije (UNCAC) sadrži sveobuhvatan niz odredaba koje kriminaliziraju mito i druge oblike korupcije. Sadrži i dopunske odredbe koje su predmet djelovanja institucija za provedbu zakona. Države članice UNCAC-a preuzele su obavezu da će izvršiti reviziju postojećih zakona, institucija i praksi, te da će izraditi potrebni predmetni zakon ili uspostaviti instituciju ako prethodno ne postoji i osigurati minimum standarda, dogovorenih u Poglavlju III UNCAC-a, a koji se tiču kriminalizacije djela korupcije. Pored UNCAC-a, postoje i druge konvencije, relevantne za države članice OSCE-a, kao što su Konvencija OECD-a o borbi protiv podmičivanja stranih javnih zvaničnika u međunarodnim poslovnim transakcijama (Konvencija OECD-a) i Krivično-pravna konvencija Vijeća Evrope o korupciji (Konvencija VE). Naravno, svaka država članica može proširiti svoj zakon i obuhvatiti i druge instrumente, pored ovih navedenih međunarodnih instrumenata.

U ovom Poglavlju bit će analizirane sve glavne komponente okvira kriminalizacije.

16.1 Međunarodni standardi

Okvir UNCAC-a za kriminalizaciju obuhvata mito i druga krivična djela korupcije. Pored toga što se odnosi na podmičivanje (aktivno i pasivno) državnih i stranih javnih zvaničnika, kao i zvaničnika javnih međunarodnih organizacija, obuhvata i djela kao što su pronevjera imovine, 'torbarenje' utjecajem, nezakonito bogaćenje, prikriivanje i pranje novčane dobiti od korupcije, opstruiranje pravde, te zloupotreba položaja. Sadrži, kako obavezne, tako i diskrecijske odredbe, te obuhvata korupciju i u javnom i u privatnom sektoru.

Konvencija OECD-a usmjerena je na (aktivno) podmičivanje stranih javnih zvaničnika u međunarodnim poslovnim transakcijama, poznato i kao djelo nuđenja mita. U isto vrijeme, Krivično-pravna konvencija Vijeća Evrope o korupciji usmjerena je na kriminalizaciju i aktivnog i pasivnog podmičivanja širokog niza javnih zvaničnika, aktivnog i pasivnog podmičivanja u privatnom sektoru, počinjenog s namjerom tokom poslovne aktivnosti, te na kriminalizaciju djela 'torbarenja' utjecajem. Pregled ova tri instrumenta sadržan je u Tabeli 16.1.

Tabela 16.1 Međunarodni okvir kriminalizacije mita i korupcije: aktivno i pasivno podmićivanje državnih i stranih javnih zvaničnika

AKTIVNO PODMIĆIVANJE (obećavanje, nudenje ili davanje) = PONAŠANJE DAVAOCA MITA		
UNCAC	Konvencija OECD-a	Krivično-pravna konvencija VE o korupciji
<p>Državni javni zvaničnik, član 15.(a): Svaka država članica dužna je usvojiti zakon i druge potrebne mjere, kako bi sljedeća djela bila definirana kao krivična djela, ako su počinjena s namjerom:</p> <p>(a) Obećavanje, nudenje ili davanje neprimjerene koristi javnom zvaničniku, direktno ili indirektno, njemu lično ili drugoj osobi ili subjektu, s ciljem da javni zvaničnik postupi ili ne postupi po nekom pitanju tokom obavljanja zvaničnih dužnosti;</p> <p>Strani javni zvaničnik i zvaničnik javne međunarodne organizacije, član 16.(1): Svaka država članica dužna je usvojiti zakon i druge mjere kako bi sljedeća djela bila definirana kao krivična djela, ako su počinjena s namjerom: obećavanje, nudenje ili davanje neprimjerene koristi stranom javnom zvaničniku ili zvaničniku javne međunarodne organizacije, direktno ili indirektno, njemu lično ili drugoj osobi ili subjektu, s ciljem da zvaničnik postupi ili ne postupi po nekom pitanju tokom obavljanja zvaničnih dužnosti, da bi ostvario ili zadržao posao ili drugu neprimjerenu korist tokom obavljanja međunarodnih poslovnih aktivnosti.</p>	<p>Državni javni zvaničnik: Nema definicije</p> <p>Strani javni zvaničnik, član 1.: Svaka država članica dužna je usvojiti potrebne mjere kako bi, kao krivična djela u svom zakonu, definirala djela bilo koje osobe koja s namjerom ponudi, obeća ili preda bilo kakvu neprimjerenu novčanu ili drugu korist, direktno ili preko posrednika, stranom javnom zvaničniku, njemu lično ili trećoj strani, s ciljem da zvaničnik postupi ili ne postupi po nekom pitanju tokom obavljanja zvaničnih dužnosti, da bi ostvario ili zadržao posao ili drugu neprimjerenu korist tokom obavljanja međunarodnih poslovnih aktivnosti.</p>	<p>Državni javni zvaničnik, član 2.: Svaka država članica dužna je usvojiti zakon i druge potrebne mjere kako bi, kao krivična djela u svom zakonu, definirala djela bilo koje osobe koja s namjerom ponudi, obeća ili preda bilo kakvu neprimjerenu korist bilo kojem od javnih zvaničnika, direktno ili indirektno, njemu lično ili nekome drugom, s ciljem da javni zvaničnik postupi ili ne postupi po nekom pitanju tokom obavljanja zvaničnih dužnosti.</p> <p>Konvencija se odnosi i na aktivno podmićivanje članova domaćih skupština (član 4.).</p> <p>Strani javni zvaničnik, član 5.: Svaka država članica dužna je usvojiti zakon i druge potrebne mjere kako bi, kao krivična djela u svom zakonu, definirala djela opisana u članu 2. (aktivno) i 3. (pasivno), kada je u pitanju javni zvaničnik bilo koje druge države članice.</p> <p>Konvencija se odnosi i na aktivno podmićivanje članova stranih skupština (član 6.), zvaničnika međunarodnih organizacija (član 9.), međunarodnih parlamentarnih skupština (član 10.), te sudija i zvaničnika bilo kojeg međunarodnog suda čiju jurisdikciju priznaje država članica (član 12.).</p>
PASIVNO PODMIĆIVANJE (traženje ili prihvatanje) = PONAŠANJE PRIMAOCA MITA / JAVNOG ZVANIČNIKA		
UNCAC	Konvencija OECD-a	Krivično-pravna konvencija VE o korupciji
<p>Državni javni zvaničnik, član 15.(b): Svaka država članica dužna je usvojiti zakon i druge potrebne mjere kako bi sljedeća djela bila definirana kao krivična, ako su počinjena s namjerom:</p> <p>(b) Traženje ili prihvatanje od strane javnog zvaničnika, direktno ili indirektno, bilo kakve neprimjerene koristi lično za sebe ili za drugu osobu ili subjekat, s ciljem da zvaničnik postupi ili ne postupi po nekom pitanju tokom obavljanja zvaničnih dužnosti.</p> <p>Strani javni zvaničnik i zvaničnik javne međunarodne organizacije, član 16.(2): 2. Svaka država članica dužna je usvojiti zakon i druge mjere kako bi sljedeća djela bila definirana kao krivična djela, ako su počinjena s namjerom: traženje ili prihvatanje od strane stranog javnog zvaničnika ili zvaničnika javne međunarodne organizacije, direktno ili indirektno, bilo kakve neprimjerene koristi lično za sebe ili za drugu osobu ili subjekat, s ciljem da zvaničnik postupi ili ne postupi po nekom pitanju tokom obavljanja zvaničnih dužnosti.</p>	<p>Poglavlje VII Preporuke o borbi protiv korupcije iz 2009. godine Urgira na sve države da šire svijest među svojim javnim zvaničnicima o domaćim zakonima o primanju i davanju mita, s ciljem zaustavljanja traženja i prihvatanja novčanih isplata.</p>	<p>Državni javni zvaničnik, član 3.: Svaka država članica dužna je usvojiti zakon i druge potrebne mjere kako bi, kao krivična djela u svom zakonu, definirala djela bilo kojeg javnog zvaničnika koji s namjerom zatraži ili primi bilo kakvu neprimjerenu korist, direktno ili indirektno, za sebe ili za nekog drugog, ili prihvati ponudu ili obećanje takve ponude, s ciljem da postupi ili ne postupi po nekom pitanju tokom obavljanja dužnosti.</p> <p>Konvencija se odnosi i na pasivno podmićivanje članova domaćih skupština (član 4.).</p> <p>Strani javni zvaničnik, član 5.: Svaka država članica dužna je usvojiti zakon i druge potrebne mjere kako bi, kao krivična djela u svom zakonu, definirala djela opisana u članu 2. (aktivno) i 3. (pasivno), kada je u pitanju javni zvaničnik bilo koje druge države članice.</p> <p>Konvencija se odnosi i na aktivno podmićivanje članova stranih skupština (član 6.), zvaničnika međunarodnih organizacija (član 9.), međunarodnih parlamentarnih skupština (član 10.), te sudija i zvaničnika bilo kojeg međunarodnog suda čiju jurisdikciju priznaje država članica (član 12.).</p>

Tabela 16.1 Međunarodni okvir kriminalizacije mita i korupcije: aktivno i pasivno podmičivanje državnih i stranih javnih zvaničnika

DRŽAVNI JAVNI ZVANIČNIK		
UNCAC	Konvencija OECD-a	Krivično-pravna konvencija VE o korupciji
<p>Član 2. (a): „Javni zvaničnik“ znači:</p> <p>(i) nosilac izvršne, upravne ili sudske vlasti države članice, bilo imenovani ili izabrani, stalni ili privremeni, plaćeni ili neplaćeni, nezavisno od funkcije te osobe;</p> <p>(ii) bilo koja druga osoba koja obavlja javnu funkciju, odnosno funkciju u javnoj organizaciji ili javnom poduzeću ili pruža javne usluge, prema definiciji domaćeg zakona države članice, te na način na koji se primjenjuje na relevantno područje domaćeg zakona države članice;</p> <p>(iii) bilo koja druga osoba definirana kao „javni zvaničnik“ u domaćem zakonu države članice. Međutim, u svrhu posebnih mjera sadržanih u Poglavlju II ove Konvencije, „javni zvaničnik“ može biti osoba koja obavlja javnu funkciju ili pruža javne usluge, prema definiciji domaćeg zakona države članice, te na način na koji se primjenjuje na relevantno područje domaćeg zakona države članice.</p>	<p>Nema definicije za državnog javnog zvaničnika.</p>	<p>Član 1.: „Javni zvaničnik“ je „zvaničnik“, „javni službenik“, „gradonačelnik/načelnik“, „ministar“ ili „sudija“, prema domaćem zakonu države članice, gdje takva osoba obavlja jednu od navedenih dužnosti, kako je primjenjivo prema krivičnom zakonu te države.</p>
STRANI JAVNI ZVANIČNIK		
UNCAC	Konvencija OECD-a	Krivično-pravna konvencija VE o korupciji
<p>Član 2. (b): “Strani javni zvaničnik“ je svaka osoba koja obavlja zakonodavnu, izvršnu, upravnu ili pravosudnu funkciju strane države, bilo da je imenovana ili izabrana, te svaka osoba koja obavlja javnu funkciju u ime strane države, odnosno, koja obavlja funkciju u javnoj organizaciji ili javnom poduzeću;</p> <p>(c) “Zvaničnik javne međunarodne organizacije“ je međunarodni državni službenik ili bilo koja osoba koja je ovlaštena od strane pomenute organizacije da djeluje u njeno ime.</p>	<p>Član 1.(4)(a): “Strani javni zvaničnik“ je svaka osoba koja obavlja zakonodavnu, izvršnu, upravnu ili pravosudnu funkciju strane države, bilo da je imenovana ili izabrana, svaka osoba koja obavlja javnu funkciju u ime strane države, odnosno, koja obavlja funkciju u javnoj organizaciji ili javnom poduzeću, te bilo koji zvaničnik ili službenik javne međunarodne organizacije.</p>	<p>Nije podvučena razlika između državnog i stranog javnog zvaničnika (ista je definicija kao za domaćeg javnog zvaničnika).</p>
ZVANIČNIK JAVNE MEĐUNARODNE ORGANIZACIJE		
UNCAC	Konvencija OECD-a	Krivično-pravna konvencija VE o korupciji
<p>Član 2. (c): “Zvaničnik javne međunarodne organizacije“ je međunarodni državni službenik, ili bilo koja osoba koja je ovlaštena od strane spomenute organizacije da djeluje u njeno ime.</p>	<p>Vidi definiciju „stranog javnog zvaničnika“ u gornjem dijelu teksta, koja podrazumijeva „bilo kojeg zvaničnika ili službenika javne međunarodne organizacije.“</p> <p>Stav 17. Komentari OECD-a: “Javna međunarodna organizacija“ je bilo koja međunarodna organizacija koju formira država, vlada ili druga međunarodna organizacija, bez obzira na oblik organizacije i obim nadležnosti, kao što je, naprimjer, regionalna organizacija za ekonomsku integraciju pod nazivom Evropske zajednice.</p>	

Tabela 16.1 Međunarodni okvir kriminalizacije mita i korupcije: aktivno i pasivno podmićivanje državnih i stranih javnih zvaničnika

DRŽAVNI JAVNI ZVANIČNIK		
UNCAC	Konvencija OECD-a	Krivično-pravna konvencija VE o korupciji
<p>Član 30.:</p> <p>1. Svaka država članica je dužna osigurati da počinjenje ovog krivičnog djela, definiranog ovom Konvencijom, podliježe sankcijama u skladu s težinom krivičnog djela.</p> <p>2. Svaka država članica dužna je poduzeti mjere uspostave ili održavanja, u skladu s vlastitim pravnim sistemom i ustavnim principima, odgovarajuće ravnoteže između imuniteta ili jurisdikcijskih privilegija koje uživaju njeni javni zvaničnici tokom obavljanja funkcije i, po potrebi, mogućnosti efektivne istrage, procesuiranja i presuđivanja po krivičnim djelima koje počinje u skladu s ovom Konvencijom.</p> <p>3. Svaka država članica dužna je osigurati da se sve diskrecijske pravne ovlasti definirane domaćim zakonom u vezi s procesuiranjem osoba za krivična djela definirana ovom Konvencijom poštuju, u cilju maksimalne efektivnosti mjera provedbe zakona u pogledu tih krivičnih djela i da ima u vidu potrebu za odvracanjem od počinjenja tih krivičnih djela.</p> <p>4. U smislu krivičnih djela definiranih ovom Konvencijom, svaka država članica dužna je poduzeti odgovarajuće mjere, u skladu s domaćim zakonom i imajući u vidu prava tužene strane, kojima osigurava da uvjeti, nametnuti u vezi s odlukama o puštanju do početka suđenja ili žalbe, podrazumijevaju potrebu da se osigura prisustvo tužene strane tokom kasnijih krivičnih postupaka.</p> <p>5. Svaka država članica mora uzeti u obzir težinu krivičnog djela kada razmatra mogućnost ranijeg puštanja ili uvjetnu kaznu za osobe koje su osuđene za ova krivična djela.</p> <p>6. Svaka država članica, dosljedno osnovnim principima svog pravnog sistema, dužna je razmotriti uspostavu postupaka kojima javni zvaničnik, optužen za krivično djelo definirano ovom Konvencijom, može, po potrebi, biti uklonjen, suspendiran ili preraspoređen od strane ovlaštenog tijela, uz poštivanje principa pretpostavke o nevinosti.</p>	<p>Član 3.:</p> <p>1. Podmićivanje stranog javnog zvaničnika kažnjivo je efektivnim, srazmjernim i odvracajućim kaznama. Obim kazni usporediv je s obimom koji je primjenjiv na krivično djelo podmićivanja javnog službenika predmetne države, te u slučaju fizičke osobe, podrazumijeva lišavanje slobode u mjeri u kojoj je omogućena efektivna uzajamna pravna pomoć i izručenje.</p> <p>2. U slučaju da krivična odgovornost nije primjenjiva na pravne osobe prema pravnom sistemu predmetne države, država je dužna osigurati da takva pravna osoba podliježe efektivnim, srazmjernim i odvracajućim nekrivičnim novčanim sankcijama zbog podmićivanja stranog javnog zvaničnika.</p> <p>3. Svaka država članica mora poduzeti potrebne mjere da svaka dobit od podmićivanja stranog javnog zvaničnika, ili imovina čija vrijednost odgovara vrijednosti spomenute dobiti, podliježe zapljeni ili da su primjenjive novčane sankcije srazmjerne težini djela.</p> <p>4. Svaka država članica dužna je razmotriti nametanje dodatnih građanskih i upravnih sankcija osobi koja je predmet sankcija zbog podmićivanja stranog javnog zvaničnika.</p>	<p>Član 19.:</p> <p>1. Imajući u vidu ozbiljnu prirodu krivičnih djela definiranih ovom Konvencijom, svaka država članica dužna je propisati, u smislu krivičnih djela iz člana 2. do 14., efektivne, srazmjerne i odvracajuće sankcije i mjere i, ako su počinjena od strane fizičke osobe, kazne koje podrazumijevaju lišavanje slobode, što može biti podložno izručenju.</p> <p>2. Svaka država članica dužna je osigurati da je svaka pravna osoba, odgovorna u smislu člana 18. stav 1. i 2., predmetom efektivnih, srazmjernih i odvracajućih krivičnih i nekrivičnih sankcija, u koje spadaju i novčane sankcije.</p> <p>3. Svaka država članica dužna je usvojiti zakon i druge mjere potrebne kako bi se omogućila zapljena, ili na drugi način oduzela korist ili dobit stečena činjenjem krivičnih djela definiranih ovom Konvencijom, ili kako bi se oduzela imovina čija vrijednost odgovara vrijednosti spomenute dobiti.</p>

Tabela 16.1 Međunarodni okvir kriminalizacije mita i korupcije: aktivno i pasivno podmičivanje državnih i stranih javnih zvaničnika

SANKCIJE		
UNCAC	Konvencija OECD-a	Krivično-pravna konvencija VE o korupciji
<p>7. U slučajevima teških krivičnih djela, svaka država članica, u skladu s osnovnim principima vlastitog pravnog sistema, dužna je razmotriti mogućnost uspostave postupaka diskvalifikacije, putem sudskog naloga ili nekim drugim odgovarajućim sredstvom tokom vremenskog perioda propisanog domaćim zakonom, osoba osuđenih za krivična djela definirana ovom Konvencijom u smislu:</p> <p>(a) Obavljanja javne funkcije; i</p> <p>(b) Obavljanja funkcije u poduzeću koje je djelomično ili u potpunosti u vlasništvu države članice.</p> <p>8. Stav 1. ovog člana ne utječe na primjenu disciplinskih ovlasti od strane ovlaštene institucije nad državnim službenicima.</p> <p>9. Sadržaj i odredbe ove Konvencije nemaju utjecaja na princip da države članice rezerviraju pravo da u svojim domaćim zakonima daju opis krivičnih djela, definiranih ovom Konvencijom, kao i primjenjivih pravnih načina odbrane tuženika ili drugih pravnih principa koji kontroliraju zakonitost ponašanja, te da se takva krivična djela procesuiraju i kažnjavaju u skladu s njihovim domaćim zakonima.</p> <p>10. Države članice dužne su promovirati društvenu reintegraciju osoba osuđenih za krivična djela definirana ovom Konvencijom.</p> <p>Pravna osoba: Član 26. (4) Svaka država članica mora posebno osigurati da pravne osobe, odgovorne u smislu ovog člana, podliježu efektivnim, srazmjernim i odvraćajućim krivičnim i nekrivičnim sankcijama, kao i novčanim sankcijama.</p>		
IMUNITET I JURISDIKCIJSKE PRIVILEGIJE		
UNCAC	Konvencija OECD-a	Krivično-pravna konvencija VE o korupciji
<p>Član 30. (2): Svaka država članica dužna je poduzeti mjere uspostave ili održavanja, u skladu s vlastitim pravnim sistemom i ustavnim principima, odgovarajuće ravnoteže između imuniteta ili jurisdikcijskih privilegija koje uživaju njeni javni zvaničnici tokom obavljanja funkcije i, po potrebi, mogućnosti efektivne istrage, procesuiranja i presuđivanja po krivičnim djelima koje počine u skladu s ovom Konvencijom.</p>	<p>Ne sadrži odredbe o imunitetu/ Jurisdikcijskim privilegijama.</p>	<p>Određbe ove Konvencije nemaju utjecaja na odredbe bilo koje konvencije, protokola ili statuta, niti na njihove provedbene dokumente po pitanju ukidanja imuniteta.</p> <p>Rezolucija Vijeća Evrope (97.)²⁴ sadrži 20 vodećih principa u borbi protiv korupcije, koji podrazumijevaju i „ograničenje imuniteta od istrage, krivičnog gonjenja ili donošenja presude u predmetima korupcije do stepena do kojeg je potrebno u demokratskim društvima“.</p>

Svaka od ovih konvencija ima i dopunske tehničke vodiče ili izvještaje s objašnjenjima, potrebne zakonodavcima i kreatorima politika rada u provedbi i poštivanju međunarodnih standarda. OECD je objavio publikacije pod nazivom: *Korupcija: Glosarij međunarodnih standarda u krivičnom zakonodavstvu*,¹ *Preporuka Vijeća za daljnju borbu protiv podmićivanja stranih javnih zvaničnika u međunarodnim poslovnim transakcijama*² i *Komentari OECD-a o Konvenciji za borbu protiv podmićivanja*,³ a UNODC je objavio publikacije pod nazivom: *Zakonodavni vodič UNCAC-a za provedbu Konvencije UN-a protiv korupcije*⁴ i *Tehnički vodič za UNCAC*, kao i *Zvanični registar (Travaux Préparatoires) pregovora o razradi UNCAC-a*.⁵ UNODC je, 2015. godine, objavio tematsku studiju pod nazivom: *Status provedbe Konvencije UN-a protiv korupcije: kriminalizacija, provedba zakona i međunarodna saradnja*, gdje je sažeto prikazan ishod prvog ciklusa revizije, obavljene od strane recenzijskog mehanizma UNCAC-a.⁶

Pored tri konvencije, spomenute u gornjem dijelu teksta, druge inicijative i tijela, kao što je Zajednička inicijativa Svjetske banke i UNODC-a o povratu ukradene imovine (STAR)⁷ i Radna grupa za finansijske mjere u borbi protiv pranja novca (FATF),⁸ dale su doprinos i objavile državne ili tematske procjene i razne vodiče i studije, koje pomažu kreatorima politika rada i zakonodavcima.

16.2 Krivično djelo primanja i davanja mita

Krivično djelo podmićivanja javnog zvaničnika je aktivno podmićivanje, odnosno, krivično djelo koje počini davalac mita koji *obeća, ponudi ili preda mito zvaničniku, a pasivno podmićivanje vrši javni zvaničnik koji zatraži ili primi mito*.⁹

Pored toga, krivično djelo primanja i davanja mita se dalje dijeli na *domaće* podmićivanje, kada osoba podmiti zvaničnika vlastite države, i *strano*

podmićivanje kada osoba podmiti zvaničnika strane države ili javne međunarodne organizacije.

Zbog toga svaka kriminalizacija djela primanja i davanja mita treba obuhvatiti, najmanje, sljedeće odredbe:

1. Aktivno podmićivanje državnih javnih zvaničnika
2. Pasivno podmićivanje državnih javnih zvaničnika
3. Aktivno podmićivanje stranih javnih zvaničnika i zvaničnika javnih međunarodnih organizacija
4. Pasivno podmićivanje stranih javnih zvaničnika i zvaničnika javnih međunarodnih organizacija

UNCAC-om su definirani i zahtjevi za kriminalizacijom djela podmićivanja domaćih i stranih javnih zvaničnika, u članu 15. i 16.

Ključni elementi djela primanja i davanja mita koji bi, u najboljem slučaju, trebali biti definirani u državnom zakonu, objašnjeni su u donjem dijelu teksta.

• Namjera

Prema međunarodnim konvencijama, krivična djela korupcije počinjena su „namjerno“. Međutim, precizna definicija termina „namjerno“ zavisi, do izvjesnog stepena, od toga da li država ima sistem zasnovan na običajnom pravu ili građanskom pravu. Naprimjer, države koje praktikuju običajno pravo, posmatraju namjeru u smislu korupcije kao davanje koristi i vezuju je za posljedicu davanja (tj. da zvaničnik izvrši čin ili izvrši propust kao rezultat koristi koja mu je predana). Međutim, u nekim jurisdikcijama, termin „namjerno“ obuhvata i direktnu namjeru i nepažljivost ili nemar.

• Javni zvaničnik

Definicija javnog zvaničnika u domaćem zakonu mora biti izrazito široka, kako bi krivičnim zakonom bile obuhvaćene sve osobe koje obavljaju javne funkcije, izabrane ili imenovane, plaćene ili neplaćene.

Kao primjer definicije kojoj treba težiti u svakom državnom zakonu, Konvencija OECD-a za borbu protiv podmićivanja, u članu 1.(4) daje definiciju stranog javnog zvaničnika, kako slijedi: „svaka osoba koja obavlja zakonodavnu, upravnu ili pravosudnu funkciju u stranoj državi, bilo da je izabrana ili imenovana, svaka osoba koja obavlja funkciju u ime strane države u stranoj organizaciji ili javnom poduzeću, i svaki zvaničnik

1 www.oecd.org/daf/anti-bribery/41194428.pdf

2 <http://acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=258&Lang=en>

3 www.oecd.org/daf/anti-bribery/ConvCombatBribery_ENG.pdf

4 www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/legislative-guide.html

5 <https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/index.html>

6 https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/tools_and_publications/state_of_uncac_implementation.html

7 <http://star.worldbank.org/star/>

8 www.fatf-gafi.org/

9 Zasnovano na definiciji Krivičnopravne konvencije Vijeća Evrope o korupciji.

UNCAC o podmićivanju javnih zvaničnika

Član 15. Podmićivanje državnih javnih zvaničnika

Svaka država članica dužna je usvojiti zakon i druge potrebne mjere, kako bi sljedeća djela bila definirana kao krivična, ako su počinjena s namjerom:

- a) Obećavanje, nuđenje ili davanje neprimjerene koristi javnom zvaničniku, direktno ili indirektno, njemu lično ili drugoj osobi ili subjektu, s ciljem da zvaničnik postupi ili ne postupi po nekom pitanju tokom obavljanja zvaničnih dužnosti;
- b) Traženje ili prihvatanje neprimjerene koristi od strane javnog zvaničnika, direktno ili indirektno, za sebe lično ili za drugu osobu ili subjekat, s ciljem da zvaničnik postupi ili ne postupi po nekom pitanju tokom obavljanja zvaničnih dužnosti.

Član 16. Podmićivanje stranih javnih zvaničnika i zvaničnika javnih međunarodnih organizacija

- 1) država članica dužna je usvojiti zakon i druge potrebne mjere, kako bi sljedeća djela bila definirana kao krivična, ako su počinjena s namjerom:

obećavanje, nuđenje ili davanje neprimjerene koristi stranom javnom zvaničniku ili zvaničniku javne međunarodne organizacije, direktno ili indirektno, njemu lično ili drugoj osobi ili subjektu, s ciljem da javni zvaničnik postupi ili ne postupi po nekom pitanju tokom obavljanja zvaničnih dužnosti, kako bi ostvario ili zadržao posao ili drugu neprimjerenu korist tokom obavljanja međunarodnih poslovnih aktivnosti.

- 2) Svaka država članica dužna je usvojiti zakon i druge potrebne mjere, kako bi se sljedeća djela definirala kao krivična, ako su počinjena s namjerom: traženje ili prihvatanje neprimjerene koristi od strane stranog javnog zvaničnika ili zvaničnika javne međunarodne organizacije, direktno ili indirektno, za sebe lično ili za drugu osobu ili subjekat, s ciljem da zvaničnik postupi ili ne postupi po nekom pitanju tokom obavljanja zvaničnih dužnosti.

Izvor: www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/

ili predstavnik javne međunarodne organizacije“. Definicija se odnosi na javnu organizaciju ili poduzeće. Komentari OECD-a (stavovi 13., 14., 15. i 16.) sadrže definiciju javne organizacije i javnog poduzeća, koje su od pomoći zakonodavcima i kreatorima politika rada.

UNCAC sadrži malo šire definicije domaćeg javnog zvaničnika u članu 2., koje obuhvataju i osobe na izvršnim funkcijama:¹⁰ „stalne ili privremene, plaćene ili neplaćene, nezavisno od visine pozicije“, te osobe koje pružaju javne usluge.

• Obećavanje, nuđenje i davanje

Sve tri konvencije opisuju načine podmićivanja, odnosno, 'obećavanje, nuđenje ili davanje' kao minimum prihvaćenih međunarodnih standarda. U svrhu Konvencije OECD-a za borbu protiv podmićivanja, kao što je spomenuto, ovo je jedini primjenjivi standard u vezi s podmićivanjem stranih javnih zvaničnika.

Radi efektivnog režima kriminalizacije, obećavanje, nuđenje ili davanje mita mora biti zakonski definirano kao potpuno krivično djelo i nije dovoljno opisati ga samo kao pokušaj podmićivanja. Zbog toga, zakonodavci moraju razmotriti ugradnju ova tri ključna načina u krivično djelo primanja i davanja mita kako bi se izbjegle kasnije argumentacije oko tumačenja.

Treba pažljivo pristupiti definicijama kod onih domaćih zakona koji propisuju da javni zvaničnik tek prihvatanjem mita čini krivično djelo, ili kod zakona koji zahtijevaju dokaze o uzajamnom dogovoru kako bi krivično djelo podmićivanja (i kod stranog podmićivanja) bilo potpuno. U prvoj i drugoj fazi evaluacije OECD-a (izvještaji o primjeni Konvencije za borbu protiv podmićivanja) već su istaknute poteškoće koje izvjestan broj država ima u kreiranju materijalnog krivičnog djela primanja i davanja mita koje je dovršeno samim činom obećanja ili nuđenja.

Očekivanja međunarodnih konvencija su šira i predviđaju da materijalno krivično djelo ne odražava samo davanje mita, već i nuđenje ili obećanje, čak iako mito nije prihvaćeno.

• Traženje i prihvatanje

Prema UNCAC-u, pasivno podmićivanje obuhvata dva aspekta, a to su 'traženje i prihvatanje' mita. Kao i kod aktivnog podmićivanja, ova dva načina su minimum prihvaćenog međunarodnog standarda, i države članice moraju zakonski definirati oba načina, za sada barem kad su domaći javni zvaničnici u pitanju. U smislu stranih javnih zvaničnika, države članice moraju razmotriti kriminalizaciju ovog djela.

Slično kao i za aktivno podmićivanje, države članice bi trebale ugraditi oba načina izvršenja u zakon, kako bi osigurale da se ne stvaraju rupe u zakonu.

¹⁰ Obuhvata i vojnu branšu, po potrebi: *Izvještaj ad hoc Komisije za razgovore o Konvenciji protiv korupcije o radu obavljenom od prve do sedme sjednice*, 2003. (A/58/422/Dod. 1., stav 2.).

Konvencija OECD-a o borbi protiv podmićivanja stranih javnih zvaničnika

Član 1. Krivično djelo podmićivanja stranih zvaničnika

1. Svaka država članica dužna je poduzeti mjere potrebne, kako bi, kao krivično djelo prema zakonu, bilo definirano kada bilo koja osoba namjerno ponudi, obeća ili preda bilo kakav neprimjeren novčani iznos ili korist stranom javnom zvaničniku, direktno ili putem posrednika, namijenjenu tom zvaničniku ili trećoj strani, s ciljem da zvaničnik postupi ili ne postupi po nekom pitanju tokom obavljanja zvaničnih dužnosti, da bi ostvario ili zadržao posao ili drugu neprimjerenu korist tokom obavljanja međunarodnih poslovnih aktivnosti.
2. Svaka država članica dužna je poduzeti mjere potrebne, kako bi se saučesništvo, koje podrazumijeva podstrekavanje, pomaganje i poticanje ili odobrenje čina podmićivanja stranog javnog zvaničnika definiralo kao krivična djela u istoj mjeri u kojoj su to i pokušaj i zavjera podmićivanja javnog zvaničnika te države članice.
3. Krivična djela propisana u stavu 1. i 2. u gornjem dijelu teksta, u daljem tekstu se opisuju kao „podmićivanje stranog javnog zvaničnika“.
4. U svrhu ove Konvencije:
 - a. „strani javni zvaničnik“ je svaka osoba koja obavlja zakonodavnu, upravnu i pravosudnu funkciju strane države, bilo da je imenovana ili izabrana, svaka osoba koja obavlja javnu funkciju u ime strane države, odnosno koja obavlja funkciju u javnoj organizaciji ili javnom poduzeću, te bilo koji zvaničnik ili službenik javne međunarodne organizacije;
 - b. „strana država“ podrazumijeva sve nivoe i podnivoje vlasti, od državnog do lokalnog nivoa;
 - c. „postupi ili ne postupi tokom obavljanja zvaničnih dužnosti“ podrazumijeva korištenje javnog zvaničnog položaja, u sklopu ili izvan odobrenih nadležnosti zvaničnika.

Izvor: Konvencija i relevantni komentari: www.oecd.org/daf/anti-bribery/ConvCombatBribery_ENG.pdf

Polje 16.1 Primjeri država – krivična djela primanja i davanja mita

U Luxembourg, krivično djelo primanja i davanja mita obično je podrazumijevalo prethodno postojanje pakta o korupciji prije nego što zvaničnik obavi ili ne obavi predmetnu aktivnost. Svaki neuspješan korak u stvaranju takvog 'pakta' bilo je moguće procesuirati samo kao pokušaj. Zbog toga se ponekad čak i sam čin podmićivanja nije mogao okarakterizirati kao materijalno krivično djelo. Novo krivično djelo podmićivanja uvedeno je *ex post facto* (član 249. Krivičnog zakona Luxembourg). To je sada krivično djelo u sklopu kojeg je nezakoniti pakt o korupciji sklopljen nakon što je zvaničnik obavio ili nije obavio datu aktivnost. Znači, samo plaćanje mita čini krivično djelo podmićivanja, čak i u odsustvu prethodnog dogovora između strana.

Francuski zakon slično propisuje kada je u pitanju pakt o korupciji. Aktivno podmićivanje je definirano

kao nuđenje ili obećanje, bilo da je mito prihvaćeno ili ne. Međutim, u razmatranju predmeta podmićivanja jednog francuskog javnog zvaničnika, sudovi u Francuskoj usvojili su pojam pakta o korupciji, zahtijevajući dokaze o uzajamnom razumijevanju između davaoca i primaoca mita. On što se, ustvari, zahtijeva, nije dokaz o ugovoru, nego dokaz o tome da je davalac mita znao da je svrha njegovog prijedloga da se čin obavi ili ne obavi, a da je primalac mita bio svjestan da će dobiti neprimjerenu korist za isti čin. Ovo je više uspostava sudske prakse nego što predstavlja statutarno pravo.

Izvor: Polaine, M., *Kriminalizacija podmićivanja državnih i stranih javnih zvaničnika*, dokument donesen na Sastanku Inicijative ADB/OECD za borbu protiv korupcije u državama Azije i Pacifika; Pakistan, 14.-17. februar 2005., www.oecd.org/site/adboecdanti-corruptioninitiative/regionalseminars/35167663.pdf

Konvencija Vijeća Evrope se, pored toga, odnosi i na element 'primanja'. To znači zadržavanje koristi ili poklona izvjesno vrijeme, tako da se smatra da, ako zvaničnik, koji nije zatražio takvu korist ili poklon, odmah vrati tu korist ili poklon pošiljaocu, nije počinio krivično djelo.

• Direktno i indirektno

Svaka odredba mora propisati direktno i indirektno obećavanje, nuđenje, davanje, traženje i prihvatanje mita. Namjera je da se obuhvate situacije u kojima se mito može obećati, ponuditi ili dati putem treće strane i, isto tako, u kojima se može tražiti ili prihvatiti putem treće strane.

Konvencija OECD-a o borbi protiv podmićivanja propisuje 'direktni i indirektni' način u članu 1.(1) tako što kaže: „bilo direktno ili putem posrednika“. Namjera Konvencije je istaknuta u stavu 6. Komentara OECD-a: „Ponašanje opisano u stavu 1. predstavlja krivično djelo kada je učinjena ponuda ili dato obećanje ili je data novčana ili neka druga korist lično, ili u ime neke druge fizičke ili pravne osobe“.

Kako korupcija postaje sve sofisticiranija i transnacionalna po prirodi, korištenje posrednika postaje stvarnost koju je potrebno rješavati. Aktivno podmićivanje mora biti kriminalizirano ako je

korišten posrednik i, slično tome, javni zvaničnik koji zatraži ili prihvati neprimjerenu korist putem usluga posrednika mora biti obuhvaćen definicijom krivičnog djela podmićivanja.¹¹

• Treća strana kao korisnik

Isto tako, neprimjerena korist, bilo u sklopu aktivnog ili pasivnog podmićivanja, može biti namijenjena samom zvaničniku ili nekome drugom.¹² Korist čak ne mora proći kroz ruke zvaničnika, već može direktno ići trećoj strani (možda supružniku, saradniku ili pravnoj osobi).¹³ Kreatori politika rada i zakonodavci moraju kriminalizirati i ovakvu aktivnost, kako u smislu aktivnog tako i u smislu pasivnog podmićivanja (domaćeg i stranog).

Kreatori politika rada moraju uzeti u obzir dva scenarija koja treba rješavati:

- (i) Korist koja direktno ide trećoj strani kao korisniku, bez prolaska kroz ruke javnog zvaničnika;
- (ii) Korist koja ide kroz ruke javnog zvaničnika, ali je namijenjena u obliku koristi trećoj strani kao korisniku.¹⁴

• Neprimjerena korist

Neupućenoj osobi, pojam mita se odnosi na davanje i primanje novca. Iako je to istina u nekim slučajevima, korupcija nije ograničena samo na novčane isplate. To je objašnjeno u članu 1. Konvencije OECD-a za borbu protiv podmićivanja, u kojoj se koristi termin „bilo kakva neprimjerena novčana ili druga vrsta koristi“, dok UNCAC koristi termin „neprimjerena korist“.

Termin „neprimjerena“, koji se koristi u obje konvencije, donekle je neodređen. *Zakonodavni vodič* UNODC-a, u stavu 196. objašnjava da „krivično djelo mora pokriti instance u kojima nije ponuđen poklon, niti neki drugi materijalan predmet. Tako da neprimjerena korist može biti nešto materijalno ili nematerijalno, bilo u novčanom ili nenovčanom obliku“.

OECD-ov *Glosarij međunarodnih standarda u krivičnom zakonodavstvu* (str. 34. i 35.) opisuje termin „neprimjerena korist“ u sljedećem smislu:

11 Korisna referenca za ovo pitanje su OECD-ove *Tipologije o ulozima posrednika u međunarodnim poslovnim transakcijama*, iz oktobra 2009. godine. <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/43879503.pdf>

12 Polaine, M. „Kriminalizacija podmićivanja državnih i stranih javnih zvaničnika, dokument donesen na Sastanku Inicijative ADB/OECD za borbu protiv korupcije u državama Azije i Pacifika; Pakistan, 14.-17. februar 2005., str. 7. www.oecd.org/site/adboecdanti-corruptioninitiative/regionalseminars/35167663.pdf

13 Ibid.

14 Ibid., str. 8.

Međunarodne konvencije opisuju mito kao neprimjerenu korist. To znači da nisu sve koristi zabranjene, već samo one neprimjerene. Naprimjer, prema Konvenciji OECD-a, ona ne predstavlja prekršaj ako je dozvoljena ili propisana pisanim zakonom ili propisom države stranog javnog zvaničnika, niti ako predstavlja sudsku praksu (Komentar 8.). Pored toga, Konvencija OECD-a potvrđuje da je prekršaj počinjen nezavisno od, *inter alia*, vrijednosti koristi, rezultata primanja koristi, percepcije lokalnih običaja, toleriranja takvih plaćanja od strane lokalne vlasti ili navodne potrebe plaćanja, kako bi se dobio ili zadržao posao ili neka druga neprilična dobit (Komentar 7.).”

Međutim, Konvencija Vijeća Evrope kaže da se termin ‘neprimjerena’, u svrhe Konvencije, treba tumačiti kao nešto što primalac, po zakonu, nema pravo prihvatiti ili primiti.

Zato se termin ‘neprimjerena’ odnosi na nešto što, u prvom redu, primalac ne smije prihvatiti, a podrazumijeva i novčanu i nenovčanu korist, te nematerijalnu korist.

• Zvanični čin nepostupanja na osnovu mita

Mito podrazumijeva da se čin javnog zvaničnika/stranog javnog zvaničnika odnosi na rad u njegovom zvaničnom svojstvu. Drugim riječima, očekivani čin ili propust mora biti obavljen u zvaničnom svojstvu. Konvencija OECD-a za borbu protiv podmićivanja, član 1.(4), (c) daje sljedeću definiciju: „postupanje ili nepostupanje u vezi s obavljanjem zvaničnih dužnosti“ odnosi se na bilo kakvu upotrebu položaja od strane zvaničnika, bilo unutar ili izvan odobrene nadležnosti zvaničnika“.

Zakonodavci moraju osigurati da formulacija koja kaže „da zvaničnik postupi ili ne postupi“ obuhvata sve situacije, kao i situaciju u kojoj je dat novac zvaničniku da učini ili ne učini nešto što, u suprotnom, ne bi učinio, bez obzira na to da li je to učinio ili nije.

• Da bi ostvario ili zadržao posao ili drugu neprimjerenu korist tokom obavljanja međunarodnih poslovnih aktivnosti

U svrhu kriminalizacije aktivnog podmićivanja stranih javnih zvaničnika i zvaničnika javnih međunarodnih organizacija, međunarodni standard, opisan u Konvenciji UNCAC-a i u Konvenciji OECD-a ima za cilj ograničiti njegov opseg na „ostvariti ili zadržati posao ili drugu neprimjerenu korist...tokom obavljanja međunarodnih poslovnih aktivnosti“.

S obzirom na to da je aktivno podmićivanje stranih javnih zvaničnika povezano s međunarodnim poslovima, zakonska odredba mora sadržavati 'neprimjerenu korist', kako bi bile obuhvaćene situacije u kojima, naprimjer, kompanija dobije dozvolu za rad tvornice u okolnostima u kojima očito nije ispoštovala zakonske uvjete potrebne za dozvolu. Ukratko, za dobijanje koristi na koju se očito nema pravo.¹⁵

Podmićivanje stranih javnih zvaničnika često obuhvata pojedince ili korporacije koje daju određeni iznos novca javnom zvaničniku da bi ubrzao neku proceduru, naprimjer, izdavanje dozvole ili istovar robe u luci. Takvo plaćanje se obično naziva 'nezvanično plaćanje' (podmazivanje).

Postoje različita mišljenja o nezvaničnim plaćanjima. Neke države smatraju da nezvanično plaćanje ne ulazi u okvire podmićivanja, dok druge države vide takve isplate kao mito i smatraju da ih treba kriminalizirati.

Dok Konvencija OECD-a za borbu protiv podmićivanja ne zahtijeva od država članica da kriminaliziraju takve isplate, stav 9. Komentara OECD-a prepoznaje njihov 'korozivan' efekt. Dio VI. Preporuka iz 2009. godine, za daljnju borbu protiv podmićivanja kaže: „U smislu korozivnog efekta malih nezvaničnih novčanih isplata, posebno po održiv ekonomski razvoj i vladavinu prava [...] države članice su dužne: (i) periodično vršiti reviziju politika rada i pristupa malim nezvaničnim novčanim isplatama, kako bi se mogle uspješno boriti protiv ove pojave, (ii) poticati kompanije da zabranjuju ili destimuliraju korištenje malih novčanih isplata...“

Termin 'nezvanično plaćanje' nije obuhvaćen UNCAC-om, niti je prepoznat koncept na koji se ovaj termin odnosi.

Kao što je ranije istaknuto, Krivično-pravna konvencija Vijeća Evrope jednako tretira domaće i strane javne zvaničnike, te krivična djela primanja i davanja mita nisu ograničena na kontekst međunarodnih poslovnih transakcija. Ova Konvencija ne priznaje ni izuzetke kada se radi o nezvaničnim plaćanjima, a GRECO je jasno naglasio u okviru Trećeg evaluacijskog ciklusa da bi takva plaćanja, u principu, trebala biti zabranjena.

16.3 Ostala krivična djela korupcije

Kao što je navedeno u gornjem dijelu teksta, mito je jedno od izvjesnog broja krivičnih djela koje spada u širi pojam korupcije. Korupcija može obuhvatiti i druga krivična djela, poput pronevjere, nezakonitog otuđenja imovine, trgovine utjecajem, zloupotrebe položaja, nezakonitog bogaćenja, pranja novca, prikrivanja, ometanja pravde i saučesništva. Ovi pojmovi definirani su UNCAC-om (članovi od 17. do 27.), a, kada je u pitanju trgovina utjecajem, pranje novca stečenog korupcijom i saučesništvom, malo u užem smislu Krivičnopravnom konvencijom (članovi od 12. do 15.).

U pokušaju uspostave međunarodnog standarda, UNCAC je obavezao države članice da kriminaliziraju sljedeće ponašanje:¹⁶

- *Pronevjera, otuđenje imovine, ili drugi vid zloupotrebe imovine, finansija, vrijednosnih papira* ili bilo kojeg drugog vrijednog predmeta od strane javnog zvaničnika u vlastitu korist ili u korist drugih (član 17.);
- *Pranje nezakonito stečenog novca* (član 23.) koje podrazumijeva konverziju ili transfer i prikrivanje ili maskiranje prirode, izvora, lokacije, raspoređivanja, premještanja takvog novca ili vlasništva nad takvim novcem. Osim toga, u smislu osnovnog koncepta vlastitog pravnog sistema, države članice moraju kriminalizirati i sticanje, posjedovanje i korištenje nezakonito stečenog novca, kao i učestvovanje, povezanost i udruživanje radi počinjenja ili pomaganja u počinjenju bilo kojeg krivičnog djela definiranog članom 23. Ova krivična djela moraju biti primjenjiva na novac stečen kroz širok dijapazon predikatnih krivičnih djela;
- *Ometanje pravde* (član 25). Sljedeće aktivnosti moraju biti definirane kao krivična djela: (a) Upotreba fizičke sile, prijetnje ili zastrašivanja, te obećanje, nuđenje ili davanje neprimjerene koristi, bilo u svrhu nagovora na lažno svjedočenje ili uplitanja u svjedočenje ili izvođenje dokaza u postupku; (b) Upotreba fizičke sile, prijetnje ili zastrašivanja, s ciljem uplitanja u vršenje zvaničnih dužnosti pravosudnog ili policijskog zvaničnika;
- *Učestvovanje* u bilo kojem svojstvu, kao što je saučesnik, pomoćnik ili podstrekač krivičnog

¹⁶ Vlassis, D., *Osnove i suština Konvencije UN-a protiv korupcije (UNCAC): status i struktura, posebne odredbe UNCAC-a o preventivnim mjerama, kriminalizacija, provedba zakona i povrat imovine*, od 20. septembra 2012. godine (neobjavljeno).

¹⁵ Ibid.

djela, u skladu s Konvencijom (član 27., stav 1.). Namjera je da se ugrade u zakone razni nivoi učešća, ali ne i da se nametne obaveza državama članicama da svojim zakonima obuhvate sve navedene nivoe.

Od država članica se, osim toga, traži da razmotre kriminalizaciju sljedećih krivičnih djela vezanih za korupciju:

- *Trgovina utjecajem* (član 18.);
- *Zloupotreba položaja* (član 19.), odnosno, činjenje ili nečinjenje nekog djela u suprotnosti sa zakonom od strane javnog zvaničnika radi sticanja neprimjerene koristi;
- *Nezakonito bogaćenje* (član 20.), odnosno, značajno povećanje imetka javnog zvaničnika, koje se ne može racionalno objasniti kao rezultat zakonitih primanja;
- *Aktivno i pasivno podmičivanje u privatnom sektoru* (član 21.);
- *Pronevjera u privatnom sektoru* (član 22.), od strane osobe koja rukovodi ili je zaposlena u subjektu privatnog sektora, imovine, privatnih finansija, vrijednosnih papira ili drugih vrijednih predmeta koji su joj povjereni po službenoj dužnosti, tokom obavljanja ekonomskih, finansijskih ili komercijalnih aktivnosti;
- *Prikrivanje ili kontinuirano zadržavanje imovine* (član 24.), kada osoba zna da je imovina rezultat bilo kojeg krivičnog djela definiranog Konvencijom;
- *Svaki pokušaj počinjenja, ili priprema za počinjenje krivičnog djela definiranog Konvencijom* (član 27. stav (2.), (3.)).¹⁷

Odredba o nezakonitom bogaćenju je zanimljivo pravno sredstvo u borbi protiv korupcije i definirano je članom 20. UNCAC-a kao značajno povećanje imovine javnog zvaničnika, koje je nemoguće razumno objasniti u smislu stalnih zakonitih primanja javnog zvaničnika. Do sada je nekih 48 država usvojilo posebnu pravnu definiciju krivičnog djela nezakonitog bogaćenja, od kojih su neke, kao Indija i Argentina, to učinile još gotovo prije 50 godina. Definiranje ovog krivičnog djela dobilo je na značaju posljednjih godina, te se, u sklopu mnogih međunarodnih konvencija, nezakonito bogaćenje uvodi kao krivično djelo čime se želi potaknuti države koje se ozbiljno bave uklanjanjem korupcije da ga definiraju kao krivično djelo u svojim zakonima.

Iako su razgovori tokom izrade UNCAC-a pokazali ustavnu i pravnu složenost prirode ovog krivičnog djela, kao što je, naprimjer, utjecaj na pretpostavku o nevinosti, također su naglasili odlučnost brojnih država da penaliziraju ovo krivično djelo.

Član 20. UNCAC-a nije obavezujući, što je najvećim dijelom posljedica primjedbi država Zapadne Evrope i Sjeverne Amerike na Interameričku konvenciju o borbi protiv korupcije (IACAC), koju je usvojila Organizacija Američkih Država 1996. godine, gdje se odredba o nezakonitom bogaćenju definira kao obavezujuća. Ipak ova odredba ilustrira na koji način neke države članice koriste ovaj pravni instrument u borbi protiv izazova koje donosi korupcija.

Članom 20. UNCAC-a prepoznato je da u nekim državama krivično djelo nezakonitog bogaćenja, gdje tuženik mora objasniti značajno povećanje imovine, može predstavljati problem u vezi s utvrđenim ustavnim pravima, posebno u smislu pretpostavke nevinosti, dok se ne dokaže krivica pred zakonom. Tuženik se poziva na pretpostavku nevinosti, jer krivično djelo nezakonitog bogaćenja zavisi od pretpostavke da je nagomilano bogatstvo, stečeno u okolnostima bez razumnog objašnjenja, stečeno kao rezultat korupcije, dok se ne dokaže suprotno. Zbog toga je važno da zakonodavci, pri izradi i usvajanju odredaba o nezakonitom bogaćenju, uzmu u obzir moguće povrede ljudskih prava, posebno u vezi s pravom na pošteno suđenje i pravilan krivični postupak.

Postoji nekoliko nedavno objavljenih publikacija o nezakonitom bogaćenju, kao naprimjer, *Primanje mita: kriminalizacija nezakonitog bogaćenja u borbi protiv korupcije*, čiji su autori: Muzila L., Morales M., Mathias M. i Berger T.¹⁸ i publikacija U4 Antikorupcijskog resursnog centra pod nazivom: *Gomilanje bogatstva od strane javnih zvaničnika koje se ne može objasniti: stupanje na snagu odredbe o krivičnom djelu nezakonitog bogaćenja*¹⁹ koje su pružile koristan pregled ovog krivičnog djela i izazova koje nosi.

¹⁸ Objavila Svjetska banka, 2012. na web stranici Inicijative StAR-a: <https://star.worldbank.org/star/publication/take-criminalizing-illicit-enrichment-fight-corruption>

¹⁹ www.u4.no/publications/the-accumulation-of-unexplained-wealth-by-public-officials-making-the-offence-of-illicit-enrichment-enforceable/

¹⁷ Ibid.

Polje 16.2 Krivično djelo „nesprečavanja mita“ u Zakonu Velike Britanije o primanju i davanju mita iz 2010. (stav 7.):

Krivično djelo „nesprečavanja podmićivanja“ definirano je u stavu 7. Zakona kao postojeće, čak i ako ne postoje korupcijske namjere. Ovo je uvedeno kako bi mogle biti kažnjene kompanije, i velike i male, za podmićivanje izvršeno u njihovo ime, bilo od strane njihovih direktora, viših rukovodilaca ili bilo koga ko je u poziciji da primi mito u zamjenu za neku korist za tu kompaniju. Jedina odbrana za kompaniju bila bi da pokaže kako posjeduje 'adekvatne procedure' za sprečavanje mita i korupcije.

Ovo krivično djelo je veoma širokog obima, jer uključuje komercijalnu organizaciju Velike Britanije (inkorporiranu ili u svojstvu partnera u Velikoj Britaniji, ili koja posluje u Velikoj Britaniji ili bilo gdje drugo), te bilo koje drugo korporativno ili partnersko tijelo koje posluje ili djelimično posluje u bilo kojem dijelu Velike Britanije. Takva kompanija je odgovorna u slučaju da se otkrije da je neko ko je povezan s organizacijom podmitio drugu osobu s namjerom ostvarivanja ili zadržavanja posla ili koristi tokom poslovanja. Osobe 'povezane' s organizacijom mogu biti zaposlenici, predstavnici, podgovarači i partneri u zajedničkim investicijskim aranžmanima (između ostalih). Podmićivanje se može desiti bilo gdje u svijetu.

Ovo krivično djelo je promijenilo korporativni pejzaž i o njemu je vođena žestoka debata u Velikoj Britaniji prije stupanja na snagu Zakona, 2011. godine. Nakon konsultacija s komercijalnim sektorom, civilne organizacije poput Transparency Internationala (Velika Britanija) i drugih važnih aktera, državne vlasti objavile su smjernice s najboljim primjerima iz prakse o tome kako bi izgledale 'adekvatne procedure'. Smjernice se zasnivaju na šest glavnih principa:

1. Srazmjerne procedure (u smislu prirode, obima i složenosti aktivnosti).
2. Krajnja posvećenost (sprečavanju mita i širenju kulture netolerancije mita unutar organizacije).
3. Procjena rizika (poduzeće mora procijeniti prirodu i obim izloženosti potencijalnim vanjskim i unutrašnjim rizicima, kao što su rizici po državu, sektor, transakcije, poslove i poslovna partnerstva). Zbog toga, veća odgovornost leži na poduzećima koja se bave visokorizičnim industrijama, kao što je odbrambena, avionska, ekstraktivna ili građevinska industrija.
4. Sveobuhvatna analiza poslovanja (obavljanje usluga u ime organizacije).
5. Komunikacija i obuka (osigurati da su politike rada i procedure sprečavanja mita duboko ukorijenjene i potpuno shvaćene širom organizacije).
6. Monitoring i revizija (poduzeća moraju uspostaviti sisteme monitoringa i evaluacije djelotvornosti procedura za sprečavanje mita, te ih mijenjati i prilagođavati po potrebi).

Smjernice ne pružaju kompletan sistem odbrane unutar korporacije. Odgovornost leži na samoj komercijalnoj organizaciji da osigura regularnost svog poslovanja i ponašanja, te u slučaju otkrivanja zloupotrebe, da sama prijavi slučaj Uredu za ozbiljne prevare.

Britanski ured za ozbiljne prevare već je objavio smjernice za samoinicijativno prijavljivanje otkrivenih slučajeva podmićivanja. Praksa samoinicijativnog prijavljivanja razvijena je i prije donošenja Zakona o primanju i davanju mita, 2010.

Izvor: Zakon Velike Britanije o primanju i davanju mita, stav 7.
www.legislation.gov.uk/ukpga/2010/23/section/7

16.4 Odgovornost pravnih osoba

Krivično djelo podmićivanja i druga djela vezana za korupciju mogu počinuti i fizičke i pravne osobe. Međutim, često je to pravna osoba koja inicira i izvlači korist od korupcijskih aktivnosti. Nijedna antikorupcijska strategija nije potpuna bez uspostave režima odgovarajuće odgovornosti za ponašanje pravnih osoba. Međunarodni standardi zahtijevaju od država da zakonski definiraju odgovornost pravnih osoba za korupcijske aktivnosti i nametnu adekvatne krivične, civilne i upravne sankcije takvim osobama, te svaka antikorupcijska konvencija odražava te zahtjeve.

Travaux Préparatoires (Zvanični registar) Konvencije OECD-a ilustrira značaj korporativne odgovornosti. Opisuje na koji način je, u procesu izrade Konvencije OECD-a, ovo pitanje rješavano od samog početka procesa izrade, i prepoznato

kao krucijalno u kontekstu borbe protiv transnacionalnog komercijalnog podmićivanja.²⁰

Iako nametanje odgovornosti pravnoj osobi može stvoriti mnogo problema, države članice moraju izraditi pravne odredbe kojima se uvode „efektivne, srazmjerne i odvraćajuće krivične ili nekrivične sankcije, kao i novčane sankcije“ za pravne osobe.²¹ Pravna osoba može biti pozvana na odgovornost na više načina: krivični, civilni ili upravni. Zakonodavci i kreatori politika rada moraju, u sklopu vlastitog domaćeg zakonodavstva, pažljivo razmotriti način na koji se pravne osobe mogu smatrati odgovornima.

Konvencija OECD-a kaže u članu 2. (Odgovornost pravnih osoba) sljedeće: „Svaka država članica dužna je poduzeti potrebne mjere, u skladu

²⁰ Konvencija OECD-a o borbi protiv korupcije: *Komentar*, 1997., str. 5.
<http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/39200754.pdf>

²¹ Član 26. UNCAC-a i član 2. Konvencije OECD-a

sa svojim pravnim principima, na utvrđivanju odgovornosti pravnih osoba za podmićivanje stranih javnih zvaničnika“.

Međutim, član 3. (Sankcije), prepoznaje marginu diskrecijske procjene, jer države utvrđuju odgovornost pravnih osoba na različite načine, te kaže:

„U slučaju da, prema pravnom sistemu države članice, krivična odgovornost nije primjenjiva na pravne osobe, tada država mora osigurati da pravne osobe podliježu efektivnim, srazmjernim i odvraćajućim nekrivičnim i novčanim sankcijama za podmićivanje stranih javnih zvaničnika“.

Radna grupa OECD-a za podmićivanje u međunarodnim poslovnim transakcijama izradila je sljedeće smjernice²² za korporativnu odgovornost:

- (a) Nivo ovlasti osobe, čije ponašanje inicira pozivanje na odgovornost pravne osobe, treba biti fleksibilan i treba odražavati širok dijapazon sistema odlučivanja unutar pravnih osoba. Drugim riječima, odgovornost može biti pokrenuta ponašanjem nekoga ko se ne nalazi na najvišem rukovodnom nivou u određenim slučajevima.
- (b) Alternativno, odgovornost se pokreće kada osoba na najvišem rukovodnom nivou (i) ponudi, obeća ili preda mito zvaničniku, (ii) izda direktivu ili ovlasti osobu na nižem rukovodnom nivou da ponudi, obeća ili preda mito zvaničniku, ili (iii) ne spriječi osobu na nižem rukovodnom nivou da podmiti zvaničnika kao rezultat neadekvatnog nadzora i neprovedbe adekvatnih internih mjera i programa kontrole, etičkog ponašanja i poštivanja etičkog kodeksa.

16.5 Nadležnost

Prilikom usvajanja sveobuhvatnih zakona radi kriminalizacije korupcije, i OECD i UNCAC zahtijevaju od država članica da pitanje jurisdikcije definiraju veoma široko kako bi, u suštini, uspostavile nadležnost nad svakom fizičkom i pravnom osobom koja počinio ovo krivično djelo u cjelini ili djelimično na domaćem teritoriju, te u nekim okolnostima, i izvan domaćeg teritorija.²³ Konvencija OECD-a, prepoznajući činjenicu da

²² OECD, *Smjernice s dobrim praktičnim primjerima provedbe konkretnih članova Konvencije za borbu protiv podmićivanja stranih javnih zvaničnika u međunarodnim poslovnim transakcijama*, 2009., www.oecd.org/daf/anti-bribery/oecdantibriberyconvention.htm

²³ Član 42. UNCAC-a i član 4.(1) Konvencije OECD-a.

‘nadležnost’ može biti izgovor nekima ili razlog da ne djeluju, potiče uvođenje širokog pojma nadležnosti u smislu teritorija, propisujući u Komentaru 25. da se „teritorijalna osnova za nadležnost tumači široko, tako da nije potrebno da postoji snažna fizička povezanost s činom podmićivanja“.

Odredbе koje definiraju nadležnost u domaćim zakonima od glavnog su značaja za kriminalizaciju i šira pitanja međunarodne saradnje, posebno, pitanja izručenja.

Tradicionalni pristup mnogih država članica oslanjao se na teritorijalnu nadležnost i nije više podoban u smislu adekvatne borbe protiv transnacionalnog kriminala, niti je dovoljan kada je u pitanju usklađivanje prakse s međunarodnim instrumentima borbe protiv prekograničnog kriminaliteta. Konvencija OECD-a, kojom se želi postići neki vid funkcionalne ekvivalencije, promovira veću efektivnost državne nadležnosti u odnosu na teritorijalnu, kojom se fizičke ili pravne osobe mogu pratiti bilo gdje u svijetu. U izvjesnom broju država, kao što je, naprimjer, SAD, Japan ili Velika Britanija, postignut je određen uspjeh s državnom nadležnošću, koje su usvojile ovakav pristup prema savjetu Radne grupe OECD-a za pitanja mita.

U razmatranju odredaba koje definiraju nadležnost, te njihove usklađenosti s međunarodnim instrumentima, država članica mora imati na umu da će biti potrebno uspostaviti nadležnost za slučajeve učestvovanja, povezanosti i kovanja zavjere za počinjenje, pokušaj činjenja, te pomaganje i nagovaranje na počinjenje krivičnog djela.

16.6 Odbrana

Ono što, između ostalog, kreatori politika rada i zakonodavci moraju razmotriti jeste priroda i načini odbrane u postupku suđenja. Načini odbrane moraju biti pažljivo razmotreni, tako da se ne dovodi u pitanje i ne podriva ukupan trud države u borbi protiv korupcije.

Naprimjer, Radna grupa OECD-a kao recenzijski mehanizam koji osigurava poštivanje Konvencije OECD-a, usprotivila se primjeni principa odbrane efektivnim pokajanjem za strane slučajeve podmićivanja (dok je isti prihvatljiv za domaće slučajeve podmićivanja, ako ispunjava određene standarde). U ovom kontekstu, naprimjer, to rješava pitanje odbrane u sklopu italijanskog

zakona o trgovini utjecajem, gdje se može koristiti i u stranim i u domaćim slučajevima podmićivanja.²⁴

Na osnovu ovoga jasno je da se mora naći ravnoteža između djelotvorne borbe protiv podmićivanja i drugih korupcijskih djela i prava pojedinaca.

16.7 Period zastare

Neke države nameću vremenska ograničenja na istrage i pokretanje predmeta pred sudom. Po svojoj prirodi, istrage i procesuiranja predmeta korupcije mogu potrajati duži vremenski period, posebno ako se, naprimjer, moraju podnijeti i ispuniti zahtjevi za uzajamnom pravnom pomoći. Mora se dozvoliti odgovarajući vremenski period i za fazu istrage i za fazu procesuiranja.²⁵ Član 29. Pravila UNCAC-a o zastari također zahtijeva od država članica da uvedu „dug vremenski period zastare za pokretanje postupka za bilo koje krivično djelo definirano Konvencijom“, te duži period zastare ili suspenziju perioda zastare ako je navodni počinitelj uspio izbjeći dovođenje pred lice pravde.

Istraživanje²⁶ Transparency Internationala iz 2010. godine bavilo se utjecajem perioda zastare na predmete korupcije u državama EU. Otkriveno je da je, u izvjesnom broju država, period zastare bio previše kratkotrajan što je predstavljalo velik problem u smislu istrage i procesuiranja predmeta krivičnih djela korupcije. Sve u svemu, većina država nije pokretala suspenziju perioda zastare kako bi se omogućila međunarodna saradnja, odnosno uzajamna pravna pomoć, iako su poduzeti neki koraci na povećanju vremenskog perioda. Pored toga, sama priroda finansijskih istraga u vezi sa predmetima korupcije je složena i zahtijeva mnogo vremena. Osim toga, odredbe o imunitetu su problematične u određenom broju država, jer period zastare može nastupiti mnogo prije nego što zvaničnik napusti javnu funkciju.

Iako se u izvještaju o provedenom istraživanju navode i drugi faktori koji mogu omesti efektivnu

istragu i procesuiranje, kao što je nedostatak resursa i stručnog znanja o provedbi zakona i pravosuđu, režim perioda zastare je, svakako, faktor koji daje svoj doprinos. U izvještaju se urgira na kreatore politika rada da izvrše reviziju režima perioda zastare u svojim državama u vezi s krivičnim djelima korupcije, te se daju sljedeće preporuke:

- težina krivičnog djela korupcije mora se adekvatno definirati u domaćem zakonu;
- period zastare za ozbiljna krivična djela korupcije trebao bi biti deset godina ili duže;
- utvrđeni vremenski periodi zastare trebali bi odražavati različite težine počinjenih krivičnih djela korupcije;
- utvrđeni režim bi trebao osigurati produženje vremenskog perioda za prekogranične slučajeve;
- ne smije postojati praksa nekažnjivosti političara i članova vlade;
- ne smije postojati period zastare nakon prvostepene odluke;
- treba uvesti sistematsko prikupljanje statističkih podataka o važnosti perioda zastare za nekažnjivost.

16.8 Kazne i sankcije

Jake krivične odredbe su potrebne za odvrćanje od činenja krivičnog djela podmićivanja u javnom i privatnom sektoru kroz sankcioniranje koje odražava neodobravanje takvog ponašanja od strane društva. Zbog toga sankcije moraju imati vrijednost koja odvrća kroz odgovarajuće kazne, novčane i nenovčane. Pored toga, mito i korupcija su krivična djela kojima se stiče dobit, a koja mora biti predmet zapljene²⁷ da bi se spriječilo ‘uživanje u plodovima kriminalnih aktivnosti’. Režim sankcioniranja mora biti jednako primjenjiv na fizičke i pravne osobe.

O težini kazne odlučuje svaka država članica zasebno, u skladu s vlastitom pravnom praksom, te u skladu s međunarodnim standardima ‘efektivnih, srazmjernih i odvraćajućih’ sankcija, sadržanih u svim antikorupcijskim instrumentima (UNCAC, OECD i Krivično-pravna konvencija Vijeća Evrope o korupciji).

Kada su u pitanju fizičke osobe, potrebno je da se uvede opcija zatvorske kazne, kako za davaoca, tako i za primaoca mita (bilo da je u pitanju javni zvaničnik ili privatna osoba). Prema UNCAC-u,

24 OECD, Faza 2. Revizije Italije, 2004., čl. 128.–140., str. 33.–34., <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/anti-briberyconvention/33995536.pdf>; *Antikorupcijske reforme u Istočnoj Evropi i Srednjoj Aziji: Napredak i izazovi 2009–2013.*, 2013., str. 76.–78.; <http://www.oecd.org/corruption/acn/istanbulactionplan/anti-corruption-reforms-eastern-europe-central-asia-2013.htm>

25 OECD, Faza 3. *Izvještaja o provedbi Konvencije OECD-a u Italiji*, 2011. <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/anti-briberyconvention/Italyphase3reportEN.pdf>

26 Transparency International, *Isteklo vrijeme: Periodi zastare i procesuiranje korupcije u državama EU*, 2010. http://www.transparency.ee/cm/files/statutes_of_limitation_web_0.pdf

27 O detaljima oko zapljene – Poglavlje 20. Priručnika.

sankcije moraju biti srazmjerne težini krivičnog djela (član 30.(1)). Pored toga, kada se radi o javnim zvaničnicima, UNCAC-om se pozivaju države članice da razmotre suspenziju ili uklanjanje s pozicije javne funkcije. Kako je jasno naznačeno u Izveštaju o provedbi Krivičnopravne konvencije Vijeća Evrope, činjenica da ovo krivično djelo povlači zatvorsku kaznu „ne znači da zatvorska kazna mora biti izrečena svaki put kad osoba bude proglašena krivom za počinjenje krivičnog djela korupcije, definiranog ovom Konvencijom, ali da krivični zakon mora propisivati mogućnost izricanja zatvorske kazne izvjesne dužine trajanja u takvim slučajevima“.²⁸

Kada se radi o pravnim osobama, sankcije moraju biti u skladu s domaćim pravnim principima. Zbog toga, u državama u kojima se ne prepoznaje krivična odgovornost pravne osobe, ne može se nametnuti krivična sankcija, ali se mogu nametnuti nekrivične sankcije (monetarne sankcije, kao što su novčane kazne ili obaveza vraćanja dobiti), ili se mogu razmotriti dodatne civilne ili upravne sankcije. Član 3.(2) Konvencije OECD-a kaže:

„Ako, prema pravnom sistemu države članice, krivična odgovornost nije primjenjiva na pravne osobe, država mora osigurati da pravne osobe podliježu efektivnim, srazmjernim i odvraćajućim nekrivičnim i novčanim sankcijama, za podmićivanje stranih javnih zvaničnika“.

Stav 24. Komentara na Konvenciju za borbu protiv podmićivanja kaže:

„Među civilnim i upravnim sankcijama, pored nekrivičnih novčanih sankcija, koje se mogu nametnuti pravnim osobama za krivično djelo podmićivanja stranog javnog zvaničnika su: oduzimanje prava na javne beneficije ili pomoć, privremena ili trajna diskvalifikacija iz procesa javne nabavke ili obavljanja drugih komercijalnih aktivnosti, stavljanje pod sudski nadzor i izdavanje naredbe za likvidaciju“.

Svaki režim sankcioniranja, koji usvoji država članica u vezi sa pravnim subjektima, mora biti „efektivan, srazmjern i odvraćajući“ (član 26.(4) UNCAC-a).

Zabrana javne nabavke je posebno korisna sankcija koja se može primijeniti pored krivične kazne (član 34. UNCAC-a), a koju primjenjuje Svjetska banka i ostale razvojne banke u vezi s korporativnom 'krivicom' za podmićivanje ili

korupcijom u sklopu zvaničnog mandata. Postoji njihova lista pod nazivom: *Lista diskvalificiranih firmi i pojedinaca Svjetske banke*.²⁹

S obzirom na to da je podmićivanje krivično djelo kojim se stiče dobit, kazne minimalno moraju podrazumijevati zapljenu na temelju osude, iako države članice mogu razmotriti i zapljenu koja nije zasnovana na osudi (zapljena u civilnoj parnici ili zapljena *inrem*) ili druge oblike zakonitog oduzimanja imovinske ili novčane dobiti stečene kroz korupciju.³⁰

16.9 Imunitet i jurisdikcijske privilegije

Pitanje imuniteta i jurisdikcijskih privilegija je neodvojivo povezano s javnim zvaničnicima. Velik broj država Evrope i Centralne Azije usvojio je zaštitne odredbe u svojim ustavima, koje uključuju i apsolutni imunitet, time zabranivši svaku civilnu i krivičnu tužbu protiv šefa države, ministara, članova parlamenta i ostalih javnih zvaničnika.

Pitanje imuniteta državnih zvaničnika (stranih i domaćih) je složeno i predmet je međunarodne i domaće rasprave. Međunarodne konvencije, kao što je UNCAC, iako prepoznaju važnost imuniteta, potiču države da uspostave ravnotežu između odobrenja takvih imuniteta i jurisdikcijskih privilegija i potrebe za „efektivnom istragom, procesuiranjem i presuđivanjem u krivičnim djelima definiranim ovom Konvencijom“ (član 30.(2) UNCAC-a).

Na međunarodnom nivou, diplomatski imunitet (izvorno tijesno povezan s konceptom državnog imuniteta) propisan je Bečkom konvencijom o diplomatskim odnosima (1961.) i osigurava imunitet i privilegije zvaničnika koji rade i za međunarodne organizacije, kao što su Ujedinjeni narodi. Prema ovoj Konvenciji, imunitet ne pripada pojedincu, već državi ili međunarodnoj organizaciji, te zbog toga postoji mogućnost odricanja od strane države ili međunarodne organizacije.

Zaštita imuniteta ima zakonitu i političku svrhu, zato što omogućava funkcionerima da obavljaju svoje zvanične dužnosti, i:

- osigurava da izabrani predstavnici naroda mogu govoriti pred parlamentom bez straha od krivičnih ili civilnih sankcija (kao i tužbi za klevetu);

²⁸ Izveštaj o provedbi Krivičnopravne konvencije Vijeća Evrope, 2009., član 89. <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Reports/Html/173.htm>

²⁹ www.worldbank.org/debarr

³⁰ Poglavlje 20. Priručnika

- štiti izabrane predstavnike od neosnovanog hapšenja i sprečavanja da se pojave pred parlamentom; i
- djeluje kao štit protiv zlonamjernih i politički motiviranih krivičnih gonjenja.

Imunitet zato treba posmatrati kao namjeru zaštite demokratskog procesa, a ne stvaranja kategorije pojedinaca koji su iznad zakona. Međutim, mora postojati mogućnost ukidanja imuniteta, kako bi se omogućila istraga ili krivično gonjenje zbog kriminalnih radnji. Ono što predstavlja problem državama članicama jeste da uspostave mehanizam koji će osigurati da se imunitet ne ukida samo zato da bi se moglo izvršiti neosnovano, politički motivirano, krivično gonjenje.

U sklopu državnih sistema, imunitetski okvir ima dva aspekta:

1. 'nepovredivost' (slična onoj na međunarodnom nivou) za određene kategorije državnih zvaničnika koji ne mogu biti pritvoreni, uhapšeni ili krivično gonjeni bez odobrenja relevantnog tijela;
2. 'neodgovaranje' (ili 'funkcionalni imunitet' u nekim jurisdikcijama), članova zakonodavnih tijela u parlamentarnim procedurama za mišljenja izražena tokom zvanične službe.

• Princip 'nepovredivosti'

Ovaj princip varira uveliko od države do države, i od regije do regije. Glavne kategorije na koje se primjenjuje ovaj princip su šefovi država i, u mnogim državama, članovi parlamenta. U monarhijama, kao što su Belgija, Danska, Holandija i Velika Britanija, vladajući monarsi uživaju apsolutni imunitet.

U drugim državama, gdje je predsjednik državni šef, osiguran im je imunitet od krivičnog gonjenja tokom mandata. Imunitet im je garantiran državnim ustavom koji često propisuje opoziv, iako, jedino u slučaju veleizdaje ili povrede ustava. Korupcija može, a i ne mora, predstavljati osnov za opoziv.

Nedovoljna zaštićenost kroz imunitet (*ratione personae et materiae*) od krivičnog gonjenja, nakon što predsjedniku istekne mandat, predstavlja vrijedan instrument pozivanja na odgovornost visokih funkcionera. Međutim, veliki problem je često odlaganje pokretanja postupka protiv bivšeg predsjednika i, u nekim državama članicama, dodatni filter u krivičnom gonjenju, gdje sankcije izriču izvršne ili zakonodavne strukture.

U mnogim državama članicama, članovi parlamenta i visoko pozicionirani zvaničnici uživaju imunitet po istom principu kao i šef države (nepovredivost), što može spriječiti pokretanje krivične istrage ili krivičnog gonjenja.

Osnova imuniteta se sve češće dovodi u pitanje i predmet je debate, kako na lokalnom, tako i na međunarodnom nivou. U nekim državama to je dovelo do reforme i izmjena u zakonodavnoj praksi, tako da su nametnute restrikcije na opseg nepovredivosti.

Različiti su pristupi odobravanju imuniteta, koji je predmet detaljne analize drugih organizacija, naprimjer, Interparlamentarne jedinice,³¹ Udruženja generalnih sekretara parlamenata (konsultativnog tijela Interparlamentarne unije),³² te država članica EU od 2001. godine.³³

Postoji nekoliko razvijenih demokratskih država, kao što su, naprimjer, Belgija, Holandija i Švicarska, te država koje općenito primjenjuju običajno pravo (Velika Britanija), u kojima se na članove parlamenta ne primjenjuje princip nepovredivosti. U drugim državama uživaju imunitet samo u slučaju blažih krivičnih djela (u Finskoj samo za krivična djela s najvišom zatvorskom kaznom od šest mjeseci). Ipak, u drugim državama članicama, gdje je odobren ovakav imunitet, moguće ga je ukinuti, ali to zahtijeva odobrenje kompletnog parlamenta (Rumunija, Estonija), osim u slučaju hapšenja *in flagrante delicto* (Belgija, Hrvatska i Danska).

U Izvještaju iz 1996. godine,³⁴ Venecijanska komisija Vijeća Evrope izjavila je da „iako je zbog neophodnosti poštivanja principa odvojenosti ovlasti i izražavanja zajedničke volje korisno i prikladno propisati konkretna pravila zaštite članova parlamenta, odobriti imunitet članovima parlamenta od kazne za počinjena krivična djela ne bi bilo u skladu s principima parlamentarne demokratije. Ipak, takav imunitet, naravno, ne smije se primjenjivati na način da ometa tok pravde“.

• Princip 'neodgovaranja'

U većini država, ako ne i u svim, članovi parlamenta se ne pozivaju na odgovornost za mišljenja izražena tokom obavljanja dužnosti

³¹ www.ipu.org/parline

³² <http://www.asgp.co/>

³³ Evropski centar za parlamentarna istraživanja i dokumentaciju, *Pravila o imunitetu članova Evropskog parlamenta i država članica EU*, 2001., www.agora-parl.org/node/3444

³⁴ Vijeće Evrope, *Izvještaj o režimu imuniteta članova parlamenta*, 1996., [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF\(1996\)007-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF(1996)007-e)

(funkcionalni imunitet), i obično je takav imunitet apsolutan. Takav princip je opće prihvaćen. Ostale kategorije koje uživaju ovakav imunitet su sudije i tužioc.

• Procedure odricanja od imuniteta

Za državu članicu poteškoću predstavlja izraditi mehanizam koji omogućava ukidanje imuniteta, ali ne na način na koji bi omogućio i neosnovana, politički motivirana, krivična gonjenja. Još jedna poteškoća je činjenica da se pravilnik o povlačenju imuniteta često odnosi više na političke nego tužilačke funkcije.

Procedure odricanja od imuniteta mogu uveliko varirati. U nekim državama zaista ne postoji nikakva procedura u ovom smislu, dok su u drugim državama procedure povlačenja imuniteta toliko komplicirane i dugotrajne da se često odustaje od takvih zahtjeva.

GRECO je naglasio da proces povlačenja imuniteta treba biti jasan, objektivni, brz i transparentan.³⁵

Jednako važno pitanje, koje je potrebno razmotriti pri izradi zakona o imunitetu, jeste da se uspostavi vremensko ograničenje za nepovredivost. U nekim državama ovaj princip važi samo dok traje parlamentarna sesija ili mandat, dok druge države garantiraju doživotni imunitet. U nekim slučajevima, imunitet se automatski produžava pri ponovnom izboru na funkciju.

Svakako da su doživotni imunitet i nepovredivost neodbranjivi. Privilegija mora biti ukinuta pri isteku mandata u svim slučajevima, u koje spada i kriminalitet. Nakon napuštanja funkcije, zvaničnik mora biti pozvan na odgovornost za bilo kakvu kriminalnu radnju koji počinu tokom obavljanja funkcije u sklopu mandata. Objašnjenje je jednostavno, a to je da izabrani zvaničnici ne smiju zloupotrebjavati položaj i činiti krivična djela, te se potom kriti iza odobrenog imuniteta.

16.10 Zaključci i preporuke

Države članice moraju izraditi odredbe vezane za korupcijske aktivnosti uzimajući u obzir okvir instrumenata, inicijativa i smjernica, koji sveukupno formira ono što se može opisati kao 'međunarodni standard', kako slijedi:

- Moraju se definirati odredbe za aktivno i pasivno podmićivanje državnih javnih zvaničnika, kao i za aktivno i pasivno podmićivanje stranih javnih zvaničnika i zvaničnika javnih međunarodnih organizacija. U smislu podmićivanja stranih zvaničnika, mito se mora odnositi, najmanje, na „ostvarivanje ili održavanje posla...tokom obavljanja međunarodnih poslovnih transakcija“ (Konvencije OECD-a i UNCAC-a). Međutim, država članica može imati i širu definiciju u odnosu na onu citiranu u gornjem dijelu teksta, ako tako odluči.
- Definicija 'javnog zvaničnika' mora biti što je moguće šira. Najbolji primjer međunarodne prakse jeste 'funkcionalni' test, odnosno, naglasak je više na funkciji koju pojedinac obavlja nego na 'javnoj poziciji' koju zauzima.
- Često je mito obećano, ponuđeno ili predato putem treće strane ili posrednika, ili, jednako tako, zatraženo ili prihvaćeno putem treće strane ili posrednika (posrednik može biti i fizička i pravna osoba). Definicija, koju sadrži odredba o mitu, mora biti dovoljno široka da obuhvati i ovakvu situaciju.
- Međunarodni standardi nalažu državama članicama da definiraju odgovornost pravne osobe. Države članice će morati definirati u svojim pravnim politikama (u skladu s vlastitim pravnim principima) vrstu odgovornosti na koju se mogu pozvati korporativni subjekti – krivična odgovornost, striktna odgovornost, imputirana odgovornost, te upravna ili civilna odgovornost.
- Visina kazne mora odražavati težinu počinjenog krivičnog djela i mora biti 'efektivna, srazmjerna i odvraćajuća'. Sankcije moraju biti primjenjive na fizičke i pravne osobe, a opseg izricanja sankcija treba uključivati kaznu zatvora, novčane i nenovčane kazne, zapljenu, suspenziju, uklanjanje ili diskvalifikaciju sa javne funkcije, zabranu vršenja javne funkcije, te disciplinske mjere.

³⁵ Vijeće Evrope, GRECO, *Lekcije naučene iz tri evaluacijska ciklusa (2000.-2010.)*, str. 46., http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/general/Compendium_Thematic_Articles_EN.pdf

Ostale bitne tačke koje treba razmotriti:

- Države članice bi trebale kriminalizirati najširi mogući okvir krivičnih djela korupcije kako bi omogućile efektivniji tužilački i istražni rad. Smjernice se mogu naći, kako u UNCAC-u, tako i u Krivičnompravnoj konvenciji Vijeća Evrope o korupciji. UNCAC sadrži i obavezne i opcione odredbe o krivičnim djelima, kao što su pronevjera i nezakonito otuđenje imovine, trgovina utjecajem, zloupotreba položaja, nezakonito bogaćenje, pranje novca stečenog kriminalnim radnjama, prikrivanje, ometanje pravde, te saučesništvo. Krivično-pravna konvencija Vijeća Evrope obavezuje države članice da kriminaliziraju radnje, kao što su trgovina utjecajem, pranje novca stečenog korupcijskim aktivnostima, te učestvovanje u činjenju krivičnog djela.
- Države članice također trebaju razmotriti kriminalizaciju pasivnog podmićivanja stranih zvaničnika, kako bi se izbjegle rupe u zakonu.
- Antikorupcijske istrage i krivična gonjenja obično su dugotrajne prirode i često zahtijevaju dostavljanje dokaza od drugih tužilačkih organa. Zato je potrebno utvrditi realističan i primjenjiv period zastare, po mogućnosti koji počinje od trenutka kada je krivično djelo otkriveno, a ne od trenutka kada je počinjeno. Također treba uzeti u obzir postojeće odredbe o imunitetu izabranih javnih zvaničnika, kako bi se osiguralo da vremenski period u potpunosti obuhvata dužinu njihovog mandata.
- Treba razmotriti činjenicu da u nekim državama advokati odbrane, općenito u sklopu krivičnog zakona ili zakona koji konkretno pokriva mito i korupciju, mogu izazvati efekat koji može dovesti u pitanje borbu države članice protiv korupcije, naprimjer, putem primjene principa efektivnog pokajanja. Prilikom izrade politike rada, treba voditi računa o ravnoteži između interesa pojedinca i šireg interesa zajednice.
- Imunitet i jurisdikcijske privilegije bi trebale biti minimalne, a gdje je potrebno, mora postojati procedura za odricanje prava na imunitet.
- Pri razmatranju izmjena i dopuna, te izrade antikorupcijskog zakona, korisne smjernice se mogu definirati i izvući iz stečenog znanja i lekcija naučenih u kontekstu Tehničkog i zakonodavnog vodiča i mehanizma UNCAC-a za reviziju provedbe Konvencije.

Odabrana literatura

1. Vijeće Evrope, *Krivično-pravna konvencija o korupciji*, 1999., <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/html/173.htm>
2. Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD), *Konvencija o borbi protiv podmičivanja stranih javnih zvaničnika u međunarodnim poslovnim transakcijama*, 1997., [pdf], www.oecd.org/daf/anti-bribery/ConvCombatBribery_ENG.pdf
3. Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD)/Antikorupcijska mreža za Istočnu Evropu i Centralnu Aziju, *Odgovornost pravnih osoba za korupciju u Istočnoj Evropi i Centralnoj Aziji*, 2015., [pdf], <http://www.oecd.org/corruption/acn/ACN-Liability-of-Legal-Persons-2015.pdf>
4. U4 Antikorupcijski resursni centar, <http://www.u4.no/themes/international-drivers-of-corruption>
5. Ured Ujedinjenih naroda za droge i kriminal (UNODC), *Tehnički vodič za Konvenciju UN-a protiv korupcije*, 2009., www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/technical-guide.html
6. Ured Ujedinjenih naroda za droge i kriminal (UNODC), *Zvanični registar (Travaux Préparatoires) pregovora o razradi Konvencije UN-a protiv korupcije*, 2010., <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/travaux-preparatoires.html>
7. Ured Ujedinjenih naroda za droge i kriminal (UNODC), *Zakonodavni vodič za provedbu Konvencije UN-a protiv korupcije*, 2012., www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/legislative-guide.html
8. Ured Ujedinjenih naroda za droge i kriminal (UNODC), *Status provedbe Konvencije UN-a protiv korupcije: kriminalizacija, provedba zakona i međunarodna saradnja*, 2015., https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/tools_and_publications/state_of_uncac_implementation.html

POGLAVLJE 17

Pitanja ljudskih prava u antikorupcijskim istragama

SADRŽAJ

17.1	Ograničenja prava	210
17.2	Posebne istražne tehnike i ljudska prava	210
17.2.1	Presretanje komunikacije	211
17.2.2	Nadzor	212
17.2.3	Korištenje prikrivenih istražitelja i agenata	212
17.2.4	Pretrasi	213
17.3	Zaštita svjedoka i osoba koje prijavljuju	213
17.4	Ljudska prava tokom hapšenja i pritvora	213
17.4.1	Pravo na slobodu	213
17.4.2	Ljudska prava tokom pritvora	214
17.5	Pravo na pošteno suđenje	215
17.5.1	Pretpostavka nevinosti	216
17.5.2	Pravo na neinkriminaciju i šutnju	216
	Odabrana literatura	216

POGLAVLJE 17

Pitanja ljudskih prava u antikorupcijskim istragama

Poštivanje ljudskih prava je suštinski dio svake istrage. Definirano državnim i međunarodnim pravom i kao dio obaveza koje države članice imaju prema OSCE-u, ono predstavlja ključ prevencije osuđivanja onih čija krivica nije dokazana iznad svake razumne sumnje, te je osnova pravosudnog sistema zasnovanog na vladavini prava.

Ključna prava koja treba razmotriti prilikom svake istrage podrazumijevaju pravo na život, pravo na slobodu od mučenja i drugih okrutnih, neljudskih i degradirajućih tretmana ili kažnjavanja, pravo na zabranu diskriminacije, pravo na slobodu od samovoljnih hapšenja ili pritvaranja, pravo na pošteno suđenje, te poštivanje privatnog i porodičnog života.

Posebni problemi koji se javljaju tokom istrage i dokazivanja korupcije, te korištenja posebnih istražnih tehnika, često stavljaju vlasti u poziciju u kojoj moraju održavati ravnotežu između pojedinačnih prava i interesa zajednice kada vrše istrage i rješavaju zločine. Posebna odgovornost ovdje leži na službenicima da osiguraju rad u okviru granica koje održavaju poštivanje ljudskih prava. Težište ovog Poglavlja je na odabranim temeljnim pravima, koja su od posebnog značaja za istrage u predmetima korupcije, a koja podrazumijevaju i pravo na privatnost.

17.1 Ograničenja prava

Iako su neka prava apsolutna, posebno pravo na slobodu od mučenja i zlostavljanja, te se ne mogu ograničiti ni u kakvim okolnostima, druga prava mogu biti ograničena, iako samo u određenim, usko definiranim, okolnostima. Međunarodni instrumenti zaštite ljudskih prava¹ i pravna filozofija državnih i regionalnih sudova izdvaja uvjete pod kojima prava mogu biti ograničena.

¹ Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (ICCPR), član 19. (3) o slobodi izražavanja i Centar za građanska i politička prava (CCPR), Opći komentar br. 34.: Sloboda mišljenja i izražavanja (član 19.), 2011., ICCPR, član 17., ICCPR, Opći komentar br. 16.: Pravo na poštivanje privatnosti, porodice, doma i prepiske, te zaštita časti i ugleda (član 17.), 1988., Evropska konvencija o ljudskim pravima (ECHR), članovi 5., 8.-11. i 15.

Općenito, to su sljedeći uvjeti:

- a. Ograničenje mora imati pravni osnov (*princip zakonitosti*). Svako ograničenje ljudskih prava mora biti „propisano“ zakonom. To znači da zakon mora biti adekvatno primjenjiv i da uplitanje mora biti predvidivo.
- b. Ograničenje mora štiti ili promovirati cilj koji se smatra zakonitim prema međunarodnom pravu (*princip legitimnosti*). Izvjestan broj standarda ljudskih prava podrazumijeva ciljeve, koji se smatraju legitimnim u vezi sa konkretnim pravima. U ove ciljeve spada javni red, javno zdravstvo, javni moral, javna sigurnost, opća i lična sigurnost, te prava i slobode drugih.²
- c. Ograničenje mora biti razumno, neophodno, srazmjerno i nediskriminatorno (*princip neophodnosti*).

Prava se ne smiju ograničavati zbog prikladnosti ili svrsishodnosti. Vlasti moraju pokazati da se šteta ne bi mogla spriječiti ni u kom slučaju, niti da se moglo nametnuti neko blaže ili manje ograničenje. Ograničenje mora biti direktno povezano s željenim ishodom i ne smije uništiti samu suštinu datog prava. Pored toga, ograničenja prava se ne smiju nametati na diskriminacijski način.

17.2 Posebne istražne tehnike i ljudska prava

Zbog činjenice da posebne istražne tehnike, po prirodi, mogu dovesti do ograničenja određenih prava, posebno prava na privatnost, njihovo korištenje mora biti predmet zaštite i nadzora. UNCAC konkretno predviđa, u članu 50.(1), da se posebne istražne tehnike mogu koristiti u svrhu efektivne borbe protiv korupcije. Time je „svaka država članica dužna, u skladu s temeljnim principima i uvjetima domaćeg pravnog sistema

² ICCPR, članovi 12.(3), 13., 14.(1), 18.(3), 19.(3), 21. i 22.(2), Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima (ICESCR), član 8.(1)(a) i 8.(1)(c), CCPR, Opći komentar br. 34., 2011. i CCPR, Opći komentar br. 16., 1988.

Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (ICCPR)

Član 17.

1. Niko ne smije biti predmetom samovoljnog ili nezakonitog uplitanja u privatnost, porodicu, dom ili prepisku, niti predmetom nezakonitih napada na čast i ugled.
2. Svako ima pravo na zakonsku zaštitu od takvih uplitanja ili napada.

Evropska konvencija o ljudskim pravima (ECHR)

Član 8. Pravo na poštivanje privatnog i porodičnog života

1. Svako ima pravo na poštivanje privatnog i porodičnog života, doma i prepiske.
2. Javna vlast se ne smije uplitati u ovo pravo, osim u situaciji koja je u skladu sa zakonom i kada je neophodno u demokratskom društvu u interesu državne sigurnosti, opće sigurnosti ili ekonomske dobrobiti države, radi sprečavanja nereda ili kriminala, zaštite zdravlja ili društvenog morala, te zaštite prava i sloboda drugih.

i zakona“, poduzeti mjere kojima se omogućuje nadležnim vlastima da na odgovarajući način koriste posebne istražne tehnike i prihvatljivost na sudu dokaza prikupljenih na taj način.

Korištenje posebnih istražnih tehnika zbog toga mora biti u skladu s državnim zakonodavstvom, koje je definirano prema međunarodnim standardima ljudskih prava, te ih mogu koristiti isključivo nadležne vlasti. U skladu s UNCAC-om, od država članica se očekuje da uspostave takve nadležne vlasti, da ih obuče, te da ih upoznaju s mehanizmima nadzora za sudije i tužioce. Bilo kakvo nepravilno korištenje posebnih istražnih tehnika, koje dovede do krivičnog djela, treba rješavati kroz sistem krivičnog pravosuđa.

Kako bi ograničenje bilo prihvatljivo prema međunarodnim standardima ljudskih prava, drugi uvjet iz stava 17.1. (b), u gornjem dijelu teksta, također mora biti ispunjen. Tijela kao što su Evropski sud za ljudska prava (ECtHR) i Komisija UN-a za ljudska prava pružaju smjernice o tome kakva ograničenja ljudskih prava su prihvatljiva, te zaštitu u smislu sprečavanja samovoljnog korištenja ovlasti.

Posebne istražne tehnike se smiju koristiti samo u slučaju ozbiljnih krivičnih djela, srazmjerno materiji koja je pod istragom, te manje nametljive metode, ako se njima može postići željeni cilj.³

Prikupljanje obavještajnih podataka o korupciji podrazumijeva prikupljanje informacija i ličnih

podataka, koji se moraju obraditi i zaštititi u skladu s domaćim i međunarodnim zakonodavstvom, u što spada i zakonodavstvo o ljudskim pravima.⁴

17.2.1 Presretanje komunikacije

Presretanje komunikacije koja se obavlja telefonom, digitalnim putem ili poštom predstavlja uplitanje u privatnost osobe ili osoba za koje postoji opravdana sumnja da su umiješani u kriminalne aktivnosti, ali također i treće strane koja nije pod istragom. Komisija za ljudska prava, glavno tijelo zaduženo za nadgledanje primjene ICCPR-a, izjavila je, u vezi sa uplitanjem u privatnost, da „...relevantni zakon mora precizno i detaljno definirati okolnosti u kojima su ovakva uplitanja dozvoljena. Odluku o dozvoljenom uplitanju donosi isključivo tijelo definirano zakonom, i to od slučaja do slučaja“.⁵

ECtHR smatra da presretanje komunikacije od strane javne vlasti predstavlja uplitanje u pravo pojedinca na privatnost prepiske i života, prema članu 8. Evropske konvencije o ljudskim pravima.⁶ Zato ono mora biti definirano zakonom kao odobreno, isključivo u konkretne svrhe opisane u članu 8.(2), te mora biti razumno, srazmjerno i nediskriminatorno.

³ Vijeće Evrope, Preporuka Rec(2005)10 Odbora ministara država članica o „posebnim istražnim tehnikama“, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=849269>; OSCE/ODIHR, *Ljudska prava u istragama vezanim za borbu protiv terorizma*, 2013., str. 32, <http://www.osce.org/odihr/108930?download=true>

⁴ OSCE/ODIHR, *Ljudska prava u istragama vezanim za borbu protiv terorizma*, 2013., str. 31., niz principa obrade podataka u skladu s međunarodnim standardima ljudskih prava; Vijeće Evrope, Konvencija za zaštitu pojedinaca pri automatskoj obradi ličnih podataka, 1981., član 5. – Kvalitet podataka, <http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/0900001680078b37>

⁵ CCPR, Opći komentar br. 16, 1988., stav 8.

⁶ *Klass i ostali vs Njemačka*, ECtHR odluka od 6. 9. 1978., serija A, br. 28.



Pored toga, domaći zakon koji propisuje takvo uplitanje mora biti „dovoljno jasan kako bi pružio građanima adekvatne naznake o vrsti okolnosti i uvjeta pod kojima su javne vlasti ovlaštene da primijene ovakvo tajno i potencijalno opasno uplitanje u pravo na privatni život i prepisku”.⁷ Ovo diskrecijsko pravo mora biti jasno definirano i sadržavati sljedeće:⁸

- definiciju kategorije osoba čiji se telefoni mogu prisluškivati po sudskom nalogu;
- prirodu krivičnog djela za koje se može izdati sudski nalog;
- ograničenje na trajanje prisluškivanja telefona;
- proceduru za izradu izvještaja o presretnim komunikacijama;
- mjere predostrožnosti u zaštiti snimljene komunikacije u potpunosti radi inspekcije od strane sudija i advokata odbrane;
- okolnosti i vremenski okvir u kojem se snimljeni materijal može ili mora izbrisati ili uništiti, posebno u slučajevima kada je optuženik oslobođen optužbi.

17.2.2 Nadzor

Nadzor može nametnuti ograničenje prava na privatnost, te je predmet mnogih pitanja vezanih za ljudska prava, sličnih onima opisanim u prethodnom stavu. Čin prikupljanja informacija o osobama pod prismotrom ili o trećim stranama, obično bez njihovog znanja, onemogućava ih da daju ili ne daju pristanak za snimanje informacija. Pored toga, to može utjecati i na pravo na neinkriminaciju. Kada se nadzor odvija,

naprimjer, u nečijem domu ili vozilu, onda postoji još i veći razlog da se osigura zakonska zaštita od zloupotrebe ovlasti. Također postoji i rizik od toga da neodobren i nekontroliran nadzor može negativno utjecati na slobodu izražavanja.

17.2.3 Korištenje prikrivenih istražitelja i agenata

Prikriveni istražitelji i agenti mogu biti od krucijalnog značaja za prikupljanje informacija u istragama korupcijskih aktivnosti. Njihov rad mora biti predmet jasnih restrikcija i zaštite.

Od posebnog interesa u ovom kontekstu jeste postavljanje zamke. Zamku postavljaju državni agenti kada žele utjecati na pojedinca i navesti ga da počini krivično djelo koje, u suprotnom, ne bi počinio, kako bi prikupili dokaze za pokretanje krivičnog postupka. ECtHR je mišljenja da postavljanje ovakve zamke predstavlja kršenje prava na pošteno suđenje, da domaći zakon ne smije dozvoliti razmatranje dokaza prikupljenih kroz postavljenu zamku, te da čak ni javni interes u borbi protiv organiziranog kriminala ne može opravdati osudu na osnovu dokaza prikupljenih policijskim poticanjem ili navođenjem.⁹

Test utvrđivanja da li je zamka bila postavljena ili ne sastoji se od (1) materijalnog elementa, u smislu da li su državni agenti u suštini ostali u granicama „pasivnog“ ponašanja ili su izvršili preokoračenje i (2) proceduralnog elementa, odnosno, da li je agent izvršilac mogao djelotvorno objasniti postavljanje zamke pred domaćim sudom i na koji način je sud to riješio.¹⁰ U smislu toga šta čini ponašanje koje ne odražava postavljanje zamke, ECtHR kaže da, kada se „u zaključku, može reći da se policija ‘uključila’, a ne da je inicirala kriminalnu radnju“, njene intervencije ulaze u prihvatljiv okvir prikrivenog rada policije.¹¹

Prikrivene aktivnosti se ponekad koriste i u druge svrhe, naprimjer, za testiranje integriteta i procjene otpornosti osoblja i radnih rutina na rizik od korupcije. Naravno, načini zaštite, spomenuti u gornjem dijelu teksta, i dalje su primjenjivi, da se informacije prikupljene u ovu svrhu ne bi mogle koristiti protiv zaposlenika koji „nisu prošli test“.

⁷ *Malone vs Velika Britanija*, ECtHR odluka od 2. 8. 1984., stav. 67.

⁸ *Kruslin vs Francuska*, ECtHR odluka od 24. 4. 1990., serija A, br. 167A; *Huwig vs Francuska*, ECtHR odluka od 24. 4. 1990.; *Valenzuela Contreras vs Španija*, ECtHR odluka od 30. 7. 1998.

⁹ *Khudobin vs Rusija*, ECtHR odluka od 26. 10. 2006., stav 133.-135.; *Teixeira de Castro vs Portugal*, ECtHR odluka od 9. 6. 1998., stav 36.; *Romanaukas vs Litvanija*, ECtHR odluka od 5. 2. 2008., stav 49.-54.

¹⁰ *Bannikova vs Rusija*, ECHR odluka od 4. 11. 2010.

¹¹ *Miliniene vs Litvanija*, ECHR odluka od 24. 6. 2008., stav 38.

UNCAC

Član 32. Zaštita svjedoka, vještaka i žrtava

1. Svaka država članica dužna je poduzeti odgovarajuće mjere u skladu s domaćim pravnim sistemom, kako bi osigurala efektivnu zaštitu od moguće odmazde ili zastrašivanja svjedoka i vještaka koji svjedoče u predmetima definiranim ovom Konvencijom i, po potrebi, članova njihove porodice i osoba koje su im bliske.
2. Mjere predviđene stavom 1. ovog člana mogu obuhvatiti, između ostalog, i nezavisno od prava optuženika, u smislu prava na pravedan postupak:
 - (a) Uspostavu procedura fizičke zaštite takvih osoba, do potrebne i razumne mjere, u smislu premještanja i zabrane ili ograničenja otkrivanja informacija o njihovoj lokaciji i identitetu;

(b) Utvrđivanje dokaznih pravila, kako bi se omogućilo svjedocima i vještacima da svjedoče na siguran i zaštićen način, naprimjer, uz pomoć komunikacijske tehnologije, kao što je video ili neko drugo adekvatno sredstvo.

[...]

Član 33. Zaštita osoba koje prijavljuju

Svaka država članica dužna je ugraditi u svoj pravni sistem odgovarajuće mjere zaštite od nepravdnog tretmana osoba koje nadležnim vlastima prijavljuju, u najboljoj namjeri i opravdano, bilo kakvu činjenicu koja se odnosi na krivična djela definirana ovom Konvencijom.

17.2.4 Pretresi

Ulazak u nečije privatne prostorije i zapljena privatne imovine predstavlja ograničenje ljudskih prava. U obavezama prema OSCE-u jasno stoji da se svako pretresanje i zapljena osoba, privatnih prostorija i imovine, mora odvijati u skladu sa zakonom i standardima koji su sudski provodivi.¹² U skladu sa međunarodnim standardima ljudskih prava, zakoni moraju detaljno precizirati i definirati okolnosti u kojima je ovakvo uplitanje dozvoljeno. Odluka o pretresima leži isključivo na zakonski utvrđenim vlastima.¹³

Zbog toga, državni zakon koji dozvoljava policiji da uđe i izvrši pretres prostorija, te zaplijeni imovinu kao dokaz, mora definirati i ograničenja takve ovlasti.

Ako se zakonom ne definiraju ograničenja ovakvih ovlasti, može doći do kršenja prava na privatnost. Slično tome, iako pretres može biti u skladu s procedurom i u svrhu zakonitog cilja zaštite interesa javne sigurnosti, ako pretjerano uopćeni nalozi za pretres ne sadrže sredstva zaštite profesionalne privilegije, sud može odlučiti da je došlo do kršenja prava na privatnost. Mora se uspostaviti razumna ravnoteža između sredstva postizanja cilja i samog cilja.

17.3 Zaštita svjedoka i osoba koje prijavljuju

UNCAC zahtijeva od država članica da poduzmu odgovarajuće mjere zaštite svjedoka (kao i vještaka i žrtava) i osoba koje prijavljuju („zviždača“) slučajeve korupcije. Među mjerama, koje države članice mogu primijeniti, nalaze se i programi zaštite svjedoka i tehnike prikupljanja dokaza koje garantiraju sigurnost svjedoka, kao što je korištenje štitova, prerusavanja ili iskrivljena glasa, zatim, uzimanje izjave od svjedoka prije suđenja, te videosnimanje na udaljenoj lokaciji, itd.

17.4 Ljudska prava tokom hapšenja ili pritvora

17.4.1 Pravo na slobodu

Svako ima pravo na ličnu slobodu i sigurnost.¹⁴ Međunarodni standardi ljudskih prava propisuju da niko ne smije biti lišen slobode, osim u skladu s procedurama propisanim zakonom. Standardi ljudskih prava propisuju lišavanje slobode kao ozbiljnu mjeru koju treba koristiti kao izuzetak, a ne kao pravilo. Samovoljno hapšenje ili pritvaranje zabranjeno je prema međunarodnom pravu.

Pored toga, Komisija UN-a za ljudska prava izjavila je da kriterije o 'samovolji', sadržane u ICCPR-u, ne treba izjednačavati sa 'suprotno zakonu', već „moraju biti tumačeni u širem smislu, koji uključuje elemente neadekvatnosti, nepravde, nedostatka predvidivosti i zakonitog postupka...

¹² OSCE, 1991., Moskovski dokument, stav 24.

¹³ CCCR, Opći komentar br. 16., 1988., stav 8.

¹⁴ ICCPR, član 9.(1); ECHR, član 5.(1).

ICCPR

Član 9.

1. Svako ima pravo na ličnu slobodu i sigurnost. Niko ne smije biti predmet samovoljnog hapšenja ili pritvora. Niko ne smije biti lišen slobode, osim ako je to opravdano i u skladu s procedurom definiranom zakonom.
 2. Svaka osoba koja je uhapšena mora biti informirana, tokom hapšenja, o razlozima hapšenja i mora biti pravovremeno informirana o svim tačkama optužnice.
- [...]

Evropska konvencija o ljudskim pravima

Član 5.

1. Svako ima pravo na ličnu slobodu i sigurnost. Niko ne smije biti lišen slobode, osim u sljedećim slučajevima i u skladu s procedurom propisanom zakonom:
[...]
(c) zakonito hapšenje ili pritvaranje osobe u svrhu privođenja pred nadležno pravno tijelo, pod opravdanom sumnjom da je osoba počinila krivično djelo, ili kad se opravdano smatra da je potrebno spriječiti činjenje krivičnog djela ili bijeg nakon počinjenja;
- [...]

[To] znači da stavljanje u pritvor, u skladu sa zakonitim hapšenjem, mora biti i razumno¹⁵ u smislu okolnosti. Zadržavanje u daljnjem pritvoru mora biti neophodno u svim okolnostima, naprimjer, da bi se spriječio bijeg, uplitanje u dokaze ili ponavljanje krivičnog djela¹⁶. U skladu s principima temeljnih ljudskih prava, odluka o pritvaranju osobe nikada ne smije biti diskriminatorna.

Okolnosti pod kojima osoba može biti pritvorena podrazumijevaju osudu od strane nadležnog suda, nepoštivanje zakonitog sudskog naloga ili neizvršenje zakonitog naloga, privođenje osobe sudu koja je pod sumnjom da je počinila krivično djelo ili sprečavanje krivičnog djela ili bijega, pritvaranje maloljetne osobe u obrazovne svrhe, ili pritvaranje osobe radi prevencije širenja zaraznih bolesti, ili osoba nestabilnog uma zbog utjecaja alkohola ili nedozvoljenih narkotika, ili pritvaranje lualica, te pritvaranje osoba radi sprečavanja nezakonitog ulaska u državu, ili osoba za koje postoji nalog o deportaciji ili izručenju.¹⁷ Ova lista se smatra iscrpnom i „mora se striktno tumačiti“.¹⁸ Međunarodni standardi propisuju i pravo na informacije o razlozima hapšenja i pritvaranja u trenutku hapšenja i pritvaranja, te na pravovremene informacije o tačkama optužnice, na jeziku koji je predmetnoj osobi razumljiv, zatim pravo na pravovremen pristup sudskom postupku radi utvrđivanja zakonitosti pritvaranja, pravo na suđenje u razumnom vremenskom roku ili puštanje do početka suđenja, te pravo na

naknadu u slučaju hapšenja ili pritvaranja, koje je u suprotnosti s ovim odredbama.¹⁹ Obaveze prema OSCE-u također su veoma eksplicitne u ovom smislu.²⁰

17.4.2 Ljudska prava tokom pritvora

Dokumenti OSCE-a i međunarodni standardi ljudskih prava propisuju zaštitu ljudskih prava osoba u pritvoru. Domaći zakoni također moraju osigurati takvu zaštitu. Iako ispunjenje ovih prava nije obuhvaćeno ovom publikacijom, oni koji provode istrage moraju biti svjesni relevantnih međunarodnih instrumenata i zaštitnih mehanizama sadržanih u domaćim zakonima i usklađenih s međunarodnim standardima ljudskih prava.²¹ Ključni takvi standardi su sljedeći:

- Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (ICCPR);
- Konvencija UN-a protiv torture i drugih surovih, neljudskih i ponižavajućih kazni ili postupaka (CAT);
- Skup principa zaštite svih osoba u bilo kojem obliku pritvora ili zatvora (1988.);
- Principi efektivne prevencije i istrage vanzakonskih, samovoljnih i skupnih egzekucija (1989.);
- Kodeks ponašanja za policijske službenike (1979.);
- U vezi s maloljetnim pritvorenicima: Konvencija UN-a o pravima djeteta; Pravila UN-a o zaštiti maloljetnika lišenih slobode (1990.); Standardna minimalna pravila UN-a za maloljetničko pravosuđe (1985.) (Pekinška pravila).

15 „Razumno“ podrazumijeva kriterije „opravdane sumnje.“ *Kandzhov vs Bugarska*, br. 68294/01, ECtHR odluka od 6. 11. 2008.; *Stepuleac vs Moldavija*, br. 8207/06, ECtHR odluka od 6. 11. 2007.

16 Kominike br. 458/1991, *Womah Mukong vs Kamerun* (Mišljenje usvojeno 21. 7. 1994.), UN dok. CCPR/C/51/D/458/1991(1994.), stav 9.8.

17 ECHR, član 5.(1).

18 *Bouamar vs Belgija*, ECtHR odluka od 29. 2. 1988., serija A, br. 129, stav 43.

19 ICCPR, član 9.; ECHR član 5.(2.-4.).

20 OSCE, 1989. Bečki dokument; 1991. Kopenhaški dokument; 1991. Moskovski dokument.

21 Ujedinjeni narodi, *Ljudska prava u zadovoljenju pravde: Priručnik o ljudskim pravima za sudije, tužioce i advokate*, 2003., www.ohchr.org/Documents/Publications/training9Titleen.pdf

ICCPR

Član 14.

1. ...svi imaju pravo na pravedno i javno saslušanje od strane nadležnog, nezavisnog i nepristrasnog suda, uspostavljenog u skladu sa zakonom....
 2. Svako ko je optužen za krivično djelo ima pravo da se smatra nevinim, sve dok se njegova krivica ne dokaže pred zakonom.
- [...]

ECHR

Član 6. Pravo na pravično suđenje

1. U utvrđivanju...bilo kakve krivične optužbe protiv njega ili nje, svako ima pravo na pravedno i javno saslušanje u razumnom vremenu od strane nezavisnog i nepristrasnog suda, uspostavljenog u skladu sa zakonom....
 2. Svako ko je optužen za krivično djelo ima pravo da se smatra nevinim, sve dok se njegova krivica ne dokaže pred zakonom.
- [...]

Ovi instrumenti sadrže važne načine zaštite osoba lišenih slobode, a to su:

- Pravo na informaciju u trenutku hapšenja o razlozima hapšenja i pritvaranja, kao i na pravovremenu informaciju o bilo kakvim optužbama na jeziku koji optužena strana razumije;
- Pravo na advokata odbrane, po vlastitom izboru, od početka hapšenja ili pritvaranja;
- Pravo na pristup liječničkoj njezi;
- Pravo na obavještanje odgovarajućih osoba o izboru pritvora privedene osobe, od početka hapšenja ili pritvaranja;
- Pravo na pravovremenu informiranost o pravima, u skladu s domaćim zakonom, na početku lišavanja slobode;
- Pravo na slobodu od mučenja ili zlostavljanja;
- Pravo na pravovremeni pristup sudskom postupku i pravo na suđenje u razumnom vremenskom roku ili puštanje do početka suđenja;
- Pravo na brzu sudsku odluku o zakonitosti pritvaranja.

već i u svim fazama istrage. Ovaj naslov pruža informacije o pretpostavki nevinosti i pravu na neinkriminaciju, odnosno šutnju, jer su ova prava od posebnog značaja za antikorupcijske istrage i posebne istražne tehnike opisane u prethodnom dijelu teksta.²³



Zgrada Evropskog suda za ljudska prava u Strasbourgu, Francuska

17.5 Pravo na pošteno suđenje

Pravo na pošteno suđenje je sastavni dio obaveza koje države članice imaju prema OSCE-u, te međunarodnih i regionalnih instrumenata zaštite ljudskih prava.²² Ono obuhvata veliki broj prava, u koje spadaju i ona izlistana u prethodnom naslovu (17.4.2). Iako detaljna analiza prava na pošteno suđenje nije predmet ovog Vodiča, važno je napomenuti da svako razmatranje pravednosti suđenja podrazumijeva procjenu stepena poštivanja prava, ne samo tokom samog suđenja,

Pored već spomenutih prava, u ključna prava u vezi sa suđenjem također spadaju:

- Pretpostavka nevinosti;
- Pravo na neprinudno svjedočenje ili priznavanje krivice;
- Pravo na jednakost pred zakonom i sudom;
- Pravo na suđenje od strane nadležnog, nezavisnog i nepristrasnog suda uspostavljenog zakonom;
- Pravo na javno saslušanje;
- Pravo na odbranu bez advokata ili s advokatom;
- Pravo na pozivanje i ispitivanje svjedoka;
- Pravo na prevodioca i prevod;

²² OSCE, 1989. Bečki dokument, stav 13.9.; 1990. Kopenhaški dokument, stavovi 5. i 12.; Ljubljana 2005. (Odluka br. 5/12 o poštivanju ljudskih prava i vladavine prava u sistemima krivičnog pravosuđa); OSCE/ODIHR, Kratak pregled međunarodnih prava na pošteno suđenje, 2012., <http://www.osce.org/odihr/94214?download=true>

²³ Ujedinjeni narodi, Ljudska prava u zadovoljenju pravde: Priručnik o ljudskim pravima za sudije, tužioce i advokate, 2003.

- Pravo na javnu objavu presude;
- Pravo na žalbu.²⁴

17.5.1 Pretpostavka nevinosti

Pretpostavka nevinosti je osnovni princip krivičnog pravosuđa u demokratskom društvu. Komisija za ljudska prava izjavila je da pretpostavka nevinosti podrazumijeva da „teret dokazivanja optužbe leži na tužiocu, a optuženi se smatra nevinim dok se ne dokaže suprotno. Niti jedna krivica se ne smije pretpostaviti, dok se ne dokaže postojanje osnovane sumnje za optužbu. Zato je dužnost svih javnih vlasti da se suzdrže od prejudiciranja ishoda suđenja“.²⁵

Kršenje prava i napošteno suđenje je i kada sudski zvaničnici daju javne izjave, u kojima upućuju na krivicu optuženog prije osude. Pretpostavku nevinosti ne mora nužno prekršiti samo sudija ili sud, već i druge javne vlasti.²⁶

17.5.2 Pravo na neinkriminaciju i šutnju

ICCPR propisuje da bilo ko, ko je optužen za krivično djelo, ne smije biti prisiljen na inkriminaciju samog sebe.²⁷ U složenim predmetima korupcije, gdje informacije nisu uvijek trenutno dostupne, veoma je važno osigurati da se ovo pravo poštuje tokom ranih faza istrage i u kontekstu prikrivenih istraga.

ECtHR nalaže: „...nedvojbeno je da pravo na šutnju tokom policijskog ispitivanja, i privilegija da osoba ne inkriminira samu sebe, predstavlja međunarodno priznat standard, koji je suština pojma poštenog suđenja, prema članu 6“.²⁸ Pravo na šutnju ne primjenjuje se samo na direktno priznavanje, već i na bilo koju izjavu koju kasnije tužilac može iskoristiti u krivičnom postupku.²⁹

Sud može odbiti tvrdnju da, radi osiguranja osude u složenom predmetu prevare, javni interes opravdava dokaze prikupljene prema statutu, koji propisuje obaveznom da se odgovori na pitanja. ECtHR također propisuje da se „na javni interes ne može pozivati kako bi se opravdalo korištenje dokaza prikupljenih na obavezujući način tokom vansudske istrage, kako bi se inkriminiralo optuženog tokom suđenja“.³⁰

24 OSCE/ODIHR, *Kratak pregled međunarodnih prava na pošteno suđenje*, 2012.

25 Komisija za ljudska prava, Opći komentar br. 13: Jednakost pred sudovima i pravo na pošteno i javno saslušanje od strane nezavisnog suda (član 14.), 1984., stav 7.

26 *Butkevicius vs Litvanija*, ECtHR odluka od 26. 3. 2002., stav 49.

27 ICCPR, član 14.(3)(g).

28 *John Murray vs Velika Britanija*, ECtHR odluka od 8. 2.1996., stav 45.

29 *Aleksandr Zaichenko vs Rusija*, ECtHR odluka od 18. 2. 2010., stavovi 52. 60.

30 *Saunders vs Velika Britanija*, ECtHR odluka od 17. 12. 1996., stav 74.

Odabrana literatura

1. Ujedinjeni narodi, Ljudska prava u zadovoljenju pravde: *Priručnik o ljudskim pravima za sudije, tužioce i advokate*, 2003. [pdf]. www.ohchr.org/Documents/Publications/training9Titleen.pdf
2. Ured Ujedinjenih naroda za droge i kriminal (UNODC), *Dobri primjeri zaštite svjedoka u krivičnim postupcima vezanim za organizirani kriminal*, 2008. [pdf]. <http://www.unodc.org/documents/organized-crime/Witness-protection-manual-Feb08.pdf>
3. Organizacija za sigurnost i saradnju u Evropi (OSCE)/ODIHR, *Kratak pregled međunarodnih prava na pošteno suđenje*, 2012. [pdf]. <http://www.osce.org/odihr/94214?download=true>
4. Organizacija za sigurnost i saradnju u Evropi (OSCE)/ODIHR, *Ljudska prava u protuterorističkim istragama: Praktičan priručnik za policijske službenike*, 2013. [pdf]. <http://www.osce.org/odihr/108930?download=true>

POGLAVLJE 18

Uzajamna pravna pomoć (UPP)

SADRŽAJ

18.1	Regionalni i međunarodni okvir	218
18.2	Obim pomoći	219
18.3	Formalni zahtjevi	220
18.4	Problemi u traženju UPP-a u predmetima korupcije	221
18.5	Evropski dokazni nalog	222
18.6	Pravosudne i policijske mreže	223
18.7	Zaključci	225
	Odabrana literatura	225

Uzajamna pravna pomoć

Uzajamna pravna pomoć (UPP) je formalni postupak prikupljanja dokaza za krivični postupak koji se odvija u drugoj državi članici kroz saradnju država članica. Ovo je veoma važno sredstvo u efektivnoj borbi protiv kriminala transnacionalnog karaktera, u koji spada i korupcija. Zato međuvladina tijela već izvjesno vrijeme rade na tome kako prevazići zakonske razlike i praktične poteškoće po pitanju UPP-a. Rezultat toga jeste nekoliko regionalnih i međunarodnih povelja i konvencija koje obuhvataju i pitanje uzajamne pravne pomoći. Kao potvrdu važnosti UPP-a u kontekstu Organizacije za sigurnost i saradnju u Evropi (OSCE), sve njene države članice potvrdile su, od decembra 2012. godine, političku odluku na visokom nivou o jačanju međunarodne saradnje u borbi protiv korupcije i pranja novca.¹

Ovo Poglavlje opisuje regionalni i međunarodni pravni okvir za UPP, s težištem na Konvenciji UN-a protiv korupcije (UNCAC), jer je to najrašireniji okvir za saradnju u borbi protiv korupcije među državama članicama i sadrži detaljne odredbe o mjerama UPP-a prilikom istraga, krivičnih gonjenja i sudskih postupaka u vezi sa krivičnim djelima korupcije. Preciznije, u ovom poglavlju razmatraju se formalni i neformalni zahtjevi za saradnju, zatim se opisuju poteškoće i moguća rješenja.

Osim toga, evropski dokazni nalog za dobijanje predmeta, dokumenata i podataka za krivični postupak u državama članicama EU, također je istaknut kao zanimljiv primjer o tome kako se konkretno može ubrzati međudržavna saradnja kroz uzajamno priznavanje sudskih odluka.

18.1 Regionalni i međunarodni okvir

Kriminal sve više poprima međunarodni karakter, te zato policijska tijela moraju brzo prikupljati informacije i dokaze preko granica. Korupcija se danas prepoznaje kao međunarodni, ne samo domaći, fenomen. Krivično djelo korupcije obično obuhvata korištenje bankovnih računa i, u mnogim slučajevima, složene finansijske strukture za prebacivanje novca ili imovine što, ne samo da može zakomplicirati istragu, već zahtijeva i brz odgovor. Zbog toga, i formalna pravna pomoć (UPP) i neformalna pravna pomoć, kroz razmjenu informacija i policijske kanale, imaju važnu ulogu u borbi protiv korupcije.

Komisija UN-a za prevenciju kriminala i krivično pravosuđe,² kao glavno tijelo za kreiranje politike rada UN-a u oblasti prevencije kriminala, bavi se pitanjima vezanim za UPP, te općenito već dugi niz godina, međunarodnom saradnjom po krivičnim pitanjima. Pored toga, u pogledu konkretnog krivičnog djela korupcije, otvoreni međudržavni sastanci za jačanje međunarodne saradnje, prema UNCAC-u,³ pružili su smjernice i savjete po pitanju poteškoća vezanih za međunarodnu saradnju. UN je pripremio Model sporazuma o uzajamnoj pomoći u krivičnim pitanjima, „kao koristan okvir državama članicama koje žele razgovarati i sklapati bilateralne sporazume, s ciljem poboljšanja saradnje po pitanju prevencije kriminala i krivičnog pravosuđa“.⁴

Termin 'krivični postupak' u kontekstu uzajamne pravne pomoći podrazumijeva bilo koju fazu sudskog postupka, koji se može razlikovati od države do države: istraga, krivično gonjenje i sudski postupak. Međunarodne konvencije u ovoj oblasti (Konvencija Vijeća Evrope iz 1959. godine o uzajamnoj pomoći u krivičnim predmetima) jasno definiraju preduvjet, a to je

² <https://www.unodc.org/unodc/commissions/CCPCJ/>

³ <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/em-internationalcooperation.html>

⁴ Stav 1, Model sporazuma o uzajamnoj pomoći, usvojen 1990., izmijenjen od strane Generalne skupštine UN-a, Rez. 53/112, 9. 12. 1998., https://www.unodc.org/pdf/model_treaty_mutual_assistance_criminal_matters.pdf

¹ OSCE, *Deklaracija o jačanju dobrog upravljanja i borbe protiv korupcije, pranja novca i finansiranja terorizma* (MC. DOC/2/12). <http://www.osce.org/cio/97968>

da države članice trebaju sporazumno ponuditi jedna drugoj „najveći stepen uzajamne pomoći“ u istragama krivičnih djela, prikupljanju dokaza i procesuiranju osumnjičenih.⁵

UPP se obično pruža kroz sporazume koji daju pravni osnov za međudržavnu saradnju, ili se pruža na osnovu reciprociteta ili iz uljudnosti. Iako je EU pokušala uspostaviti standarde širom Evrope za međunarodnu saradnju u kontekstu krivičnih predmeta,⁶ ne postoji istinski univerzalan instrument ili sporazum koji definira međunarodnu saradnju, ali postoje aranžmani koji je omogućavaju:

- bilateralni sporazumi;
- multilateralni aranžmani (obično regionalni);
- međunarodni sporazumi (konvencije UN-a);
- reciprocitet, uljudnost ili *ad hoc* sporazumi; i
- domaći zakoni koji omogućavaju međunarodnu saradnju u krivičnim predmetima.

UPP se može ostvariti i kroz tradicionalan model, naprimjer, kroz ‘zahtjev za dokazima’ na osnovu reciprociteta, i to putem diplomatskih kanala. Međutim, pored toga što se taj proces sporo odvija, ograničen je na pomoć među sudovima, i često nije dostupan u istražnim ili ranim fazama krivičnog gonjenja, kada krivična optužnica još nije podignuta.⁷

Sporazumi i konvencije, koje sadrže odredbe o UPP-u, od posebnog značaja za države članice OSCE-a, kada je u pitanju transnacionalna korupcija, podrazumijevaju sljedeće dokumente:

- Konvencija UN-a protiv transnacionalnog organiziranog kriminala (UNTOC) (član 18.);
- Konvencija UN-a protiv korupcije (UNCAC) (članovi 46., 54. i 55.);
- Konvencija Vijeća Evrope o pranju novca, traganju, zapljeni i oduzimanju prihoda od kriminala iz 1990. (članovi 7. – 35.), Konvencija o pranju novca, traganju, zapljeni i oduzimanju prihoda od kriminala i finansiranja terorizma iz 2005. (članovi 15. – 47.);

- Konvencija Vijeća Evrope o cyber kriminalu (članovi 25. – 35.);
- Krivično-pravna konvencija Vijeća Evrope o korupciji (članovi 25. – 31.);
- Međuamerička konvencija o borbi protiv korupcije (član XIV);
- Konvencija OECD-a o borbi protiv podmićivanja stranih javnih zvaničnika u međunarodnim poslovnim transakcijama (član 9.) i Preporuke iz 2009. o daljnjoj borbi protiv podmićivanja stranih javnih zvaničnika (Dio XIII).

Pored toga, konvencije koje se ad hoc bave uzajamnom pravnom pomoći su sljedeće:

- Evropska konvencija o uzajamnoj pomoći u krivičnim predmetima iz 1959. i njena dva dodatna protokola iz 1978. i 2001.);
- Evropska konvencija iz 2000. godine o uzajamnoj pomoći u krivičnim predmetima među državama članicama EU i njen Protokol iz 2001.);
- Plan Commonwealtha o uzajamnoj pomoći u krivičnim predmetima iz 1986., izmijenjen 1990., 1999. i 2010.); i
- Međuamerička konvencija o uzimanju dokaza u inozemstvu iz 1975. i Dodatni protokol iz 1984.; te Međuamerička konvencija o uzajamnoj pomoći u krivičnim predmetima iz 1992. i Opcijski protokol iz 1993.

18.2 Obim pomoći

S obzirom na to da korupcija i ekonomski kriminal sve više poprimaju transnacionalni karakter, postoji jasna potreba da se izgradi sistem koji će dopuštati međunarodnu saradnju do ‘najvećeg stepena uzajamne pomoći’. Veći pristup elektronskim transakcijama, liberalizirani kapital i finansijska tržišta, lakoća putovanja i više prilika prestupnicima za izbjegavanje krivičnog gonjenja, predstavljaju velike probleme s kojima se tužilaštva širom svijeta danas suočavaju.

Potreba za jačom saradnjom istaknuta je u mnogim međunarodnim instrumentima (kako je navedeno u dijelu 18.1) i, posebno, u UNCAC-u, koji sadrži izvjestan broj odredaba o UPP-u koje se tiču međunarodne saradnje u krivičnim predmetima (član 43.(1)), uzajamne pravne pomoći (član 46.) i povrata imovine (članovi 54. i 55.).

⁵ Član 1.(1), Vijeće Evrope, Evropska konvencija o uzajamnoj pomoći u krivičnim predmetima iz 1959., <http://www.coe.int/fr/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/09000016800656ce>

⁶ EU, Evropska konvencija o uzajamnoj pomoći u krivičnim predmetima među državama članicama EU (2000.), http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/judicial_cooperation_in_criminal_matters/l33108_en.htm

⁷ Stephenson K.etal., *Prepreke povratu imovine: Analiza glavnih prepreka i preporučene mjere*, 2011., STAR Inicijativa, str. 53., <http://star.worldbank.org/star/sites/star/files/Barriers%20to%20Asset%20Recovery.pdf>

Član 46. (3) UNCAC-a propisuje da se UPP može tražiti

- a) Uzimanje dokaza ili izjava od osoba;
- b) Efektivno rukovanje sudskim dokumentima;
- c) Izvršenje pretraga i zapljena, te zamrzavanje;
- d) Pregledanje objekata i lokacija;
- e) Dostava informacija, dokaznih predmeta i stručnih evaluacija;
- f) Dostava originala ili ovjerenih kopija relevantnih dokumenata i evidencija institucija vlasti, banaka ili korporacija;
- g) Otkrivanje ili praćenje dobiti stečene kriminalom, imovine ili sredstava ili drugih predmeta u svrhu dokazivanja;
- h) Pomoć u dobrovoljnom pojavljivanju osoba u državi članici koja šalje zahtjev;
- i) Bilo kakva druga vrsta pomoći, koja nije u suprotnosti s domaćim zakonom države članice koja šalje zahtjev;
- j) Otkrivanje, zamrzavanje i praćenje dobiti stečene kriminalom, u skladu s odredbama Poglavlja V ove Konvencije;
- k) Povrat imovine u skladu s odredbama Poglavlja V ove Konvencije.

Na formalnom nivou, UPP se obično traži kada su potrebne prisilne mjere, ili gdje dokazi moraju imati određeni oblik kako bi bili prihvatljivi na sudu države članice koja šalje zahtjev. Međutim, tužioc i istražitelji ponekad traže UPP bez razmatranja manje formalnih i efikasnijih načina koji bi im, ustvari, bolje pomogli. U mnogim slučajevima, takav neformalan pristup može biti efikasniji kada je u pitanju rana faza istrage u državi članici koja šalje zahtjev, i nije još počela prikupljati formalne dokaze.

Ovakvi neformalni pristupi mogu biti sljedeći:

- Komunikacija policije dviju država. Pored direktne komunikacije policijskih agencija, Međunarodna kriminalističko-polijska organizacija (INTERPOL) stalno pomaže svojim pripadnicima u istragama (dio 18.6);
- Drugi oblici komunikacije među agencijama;
- Komunikacija ambasada ili konzulata. Diplomatske i konzularne misije mogu prikupiti informacije, dokaze ili, naprimjer, dogovoriti davanje izjave od strane svjedoka (po pristanku države domaćina i svjedoka);
- Kada je tražena dokumentacija u javnom domenu države domaćina, može se dobiti administrativnim putem.

Alternativno, formalni zahtjev za UPP-om se šalje, naprimjer, za sljedeće:

- Svjedočenje svjedoka koje nije na dobrovoljnoj osnovi;
- Ispitivanje osobe kao osumnjičenog;
- Vršenje pretraga, zapljena i zamrzavanja imovine;
- Informacije o bankovnim računima, posjeti interneta i sadržaju e-mailova.

Stepen do kojeg su države članice spremne pomoći s formalnim zahtjevom za UPP zavisi od mnogo faktora, a to su obaveza države prema relevantnim bilateralnim i multilateralnim sporazumima, domaći zakoni, odnosi između dviju država, te princip reciprociteta, tj. sposobnosti dviju država da osiguraju ekvivalentnu pomoć jedna drugoj.

18.3 Formalni zahtjevi

U smislu krivičnih djela korupcije, države potpisnice UNCAC-a trebaju jedna drugoj osigurati uzajamnu pravnu pomoć u istragama, krivičnim gonjenjima i sudskim postupcima.⁸

Član 46.(3) UNCAC-a sadrži sveobuhvatnu, iako ne i iscrpnu, listu oblika pomoći, koja se može tražiti unutar formalnog postupka UPP-a.

Odluka o tome da li pomoći državi članici koja šalje zahtjev za prikupljanjem dokaza u državi članici domaćinu, leži na državi članici domaćinu. Ipak, države članice bi trebale osigurati UPP „do najvećeg mogućeg stepena u skladu s relevantnim zakonima, konvencijama, sporazumima i aranžmanima države članice kojoj je upućen zahtjev, odnosno, države članice domaćina...“⁹ Države potpisnice UNCAC-a ne mogu odbiti UPP na osnovu dvostrukog kriminaliteta ako zahtjev ne uključuje prisilne mjere.¹⁰ U smislu predmeta korupcije, neke osnove za odbijanje UPP-a, naprimjer, za bankovne podatke¹¹ ili fiskalna pitanja,¹² zabranjene su, ili ozbiljno ograničene.

8 Član 46.(1), UNCAC.

9 Član 46.(2), UNCAC.

10 Član 46.(9) (b), UNCAC.

11 Član 46.(8), UNCAC.

12 Član 46.(22), UNCAC.

Stav 15., član 46. UNCAC-a (kratka lista sadržaja formalnog zahtjeva):

- Identitet ovlaštene osobe koja šalje zahtjev;
- Predmet i priroda istrage, krivičnog gonjenja ili sudskog postupka, te imena i funkcije ovlaštenih osoba koje vode istragu, krivično gonjenje ili sudski postupak;
- Sažetak relevantnih činjenica, osim u slučaju zahtjeva za dostavom sudskih dokumenata;
- Opis tražene pomoći i opis postupka koji država članica, koja šalje zahtjev, želi da se provede;
- Gdje je moguće, identitet, lokacija i državljanstvo predmetne osobe; i
- Svrha zbog koje se traži dokaz, informacija ili intervencija.

Pored toga, nadležne vlasti države članice mogu dostaviti informacije u vezi sa krivičnim pitanjima čak i bez primanja zahtjeva ako smatra da će to pomoći državi članici da pokrene ili uspješno okonča neku istragu ili krivični postupak, ili ako smatra da će država članica u svakom slučaju poslati formalni zahtjev za informacijama u nekoj kasnijoj fazi.¹³ Cilj ovakvih odredaba jeste potaknuti države potpisnice UNCAC-a da razmjenjuju informacije o krivičnim pitanjima na dobrovoljnoj osnovi i proaktivno.

Jedina obaveza države članice koja prima informacije, prema UNCAC-u, jeste da osigura povjerljivost informacije koja se šalje i da poštuje bilo kakva ograničenja o njenom korištenju, ukoliko primljena informacija ne oslobađa od optužbe. U ovom slučaju, država članica, koja prima informacije, može ih slobodno saopćiti osumnjičenom ili optuženom u sklopu domaćih sudskih postupaka.¹⁴

Obrazac zahtjeva za UPP

Ne postoji univerzalno definiran format zahtjeva za UPP, ali formalan sadržaj opisan je u relevantnom sporazumu. To bi trebao biti samostalan dokument koji sastavlja ovlašteno tijelo koje traži informaciju, specifičnog formata, i koji sadrži sve potrebne podatke koje nalaže relevantni sporazum ili domaći zakon. Nepotpuni zahtjevi mogu dovesti do traženja dodatnih informacija ili do odbijanja informacija, što može izazvati kašnjenje ili poteškoće u pružanju pomoći.

Specifičnost – Izbjegavanje ‘zahtjeva kojima se ispipava situacija’ (fishing expedition)

Centralne vlasti u mnogim državama primaju mnogo nepreciznih zahtjeva za UPP. Svi ti zahtjevi moraju naglasiti da je traženi dokaz relevantan za istragu ili krivično gonjenje. Osim toga, mora se

navesti dovoljno podataka o traženom dokazu. Jasnno se mora opisati zašto i kako taj dokaz utječe na istragu ili krivično gonjenje. U ovom smislu, ‘ispipavanja situacije’ nisu dozvoljena, jer svaki zahtjev za pomoć mora biti konkretan.

Čest primjer ‘ispipavanja’ jeste zahtjev za bankovnim podacima. Svaki zahtjev za UPP mora sadržavati dovoljno informacija o relevantnoj banci ili računu koji treba identificirati. Vrsta podataka koji se traže, naprimjer, obrasci otvaranja računa, potvrde o preuzimanju novca s bankomata, elektronske transakcije i slično, mora biti naznačena u zahtjevu za UPP.

18.4 Problemi u traženju UPP-a u predmetima korupcije

Pri traženju UPP-a, može doći do problema u sljedećim predmetima vezanim za korupciju:

• Visoki funkcioneri

Uzajamna pravna pomoć može biti uskraćena na osnovu zaštite ‘državnih interesa’ i pozivanja na privilegije i imunitet kada je u pitanju istraga koja se odnosi na visokog funkcionera ili utjecajne poslovne osobe iz javnog ili privatnog sektora u državi članici koja prima zahtjev.

Iako je ovo ozbiljan izazov, može se prevazići ako se uloži trud u bolje upoznavanje s političkom, pravnom ili kulturološkom strukturom države članice koja prima informaciju.

• Pravo na žalbu

Iako može uzrokovati veliko kašnjenje, neke države članice dozvoljavaju da se subjekat zahtjeva za UPP obavijesti o ovakvom zahtjevu i podnese žalbu protiv dostavljanja dokaza nadležnim vlastima koji to traže. U nekim državama, naprimjer, u Lihtenštajnu i Švicarskoj, ovakve žalbe su dozvoljene u vezi sa bankovnim podacima. Pored toga, određene institucije (naprimjer, banke) mogu imati slična prava na žalbu.

¹³ Član 46.(4),(5), UNCAC.

¹⁴ Član 46.(5), UNCAC.



Robert Wallner (lijevo) glavni tužilac Lihtenštajna i Oliver Stolpe (desno) viši savjetnik, Inicijativa za povrat ukradene imovine, na seminaru OSCE-a o međunarodnoj saradnji u utvrđivanju, zadržavanju i povratu ukradene imovine, Beč, 3. 9. 2012. godine.

• Pretraga i zapljena

Pretraga i zapljena su, općenito, snažni instrumenti tužilaca i istražitelja, ali često nailaze na probleme praktične prirode. Kao što i svako istraživanje po zahtjevu za UPP-om sadrži izvjestan stepen prisile, i ovi instrumenti nalažu pažljivu procjenu i dobro konstruiran argument, kako bi se izbjegli mogući pravni problemi u državi članici koja prima zahtjev. Nije dovoljno prosto zatražiti pretragu bez jasnog objašnjenja o tome zašto se smatra da će rezultirati pronalaženjem dokaza ili relevantne informacije.

• Zahtjev za zamrzavanje i konfiskaciju

Zakon o konfiskaciji imovine, dobiti stečene kriminalom, posebno korupcijom, i dalje je nedovoljno definiran u mnogim državama. S obzirom na to da države članice imaju različite uvjete za naredbu o privremenom zamrzavanju ili zadržavanju, institucija, ovlaštena da traži takvu naredbu, mora dostaviti što je moguće više podataka o povezanosti kriminalne aktivnosti osumnjičene osobe s imovinom koja je u pitanju.

UNCAC pruža znatnu pomoć onima koji traže UPP u kontekstu povrata imovine: član 31. Konvencije propisuje postupak zamrzavanja i konfiskacije na domaćem tlu, dok Poglavlje V o povratu imovine sadrži članove 54. i 55. koji definiraju mehanizme povrata kroz međunarodnu saradnju po pitanju zapljene, zamrzavanja i konfiskacije.¹⁵

¹⁵ Poglavlje 20. o borbi protiv pranja novca, te o konfiskaciji i povratu imovine.

• Osjetljivi aspekti istrage

Može se desiti da je određena informacija koju sadrži zahtjev krajnje osjetljive prirode, dok je sistem pružanja UPP-a, u suštini, nezaštićen. Ovu činjenicu mogu iskoristiti kriminalci ili korumpirani funkcioneri. Zato se mora dobro voditi računa kada je u pitanju osjetljiva informacija. I UNTOC (član 18.(20)) i UNCAC (član 46.(20)) definiraju ovo pitanje tako što zahtijevaju poštovanje odredaba koje se odnose na povjerljivost.

Pitanje osjetljivosti odnosi se i na probleme koje mogu imati i države članice koje šalju informacije u vezi sa stepenom odgovornosti koji će preuzeti država članica, koja šalje zahtjev, tokom prenosa osjetljive informacije na njenu adresu.

Imajući u vidu probleme koje zahtjevi za UPP-om mogu izazvati mnogim državama, Ured UN-a za droge i kriminal (UNODC) razvio je *Alatku za izradu zahtjeva za UPP*, za koji pravosuđni radnici mogu tražiti pristup.¹⁶

18.5 Evropski dokazni nalog

Evropski dokazni nalog je sistem koji je zamijenio sistem uzajamne pomoći po krivičnim pitanjima u državama članicama EU kada se radi o dostavi objekata, dokumenata i podataka koji se koriste u krivičnim postupcima. Ovaj sistem je odobren 2009. godine (Okvirna odluka 2008/978/JHA),¹⁷ a države članice su morale uvesti ovaj sistem do januara 2011. godine.

Sistem Evropskog naloga odnosi se samo na pravosudnu saradnju i ne obuhvata saradnju „policije, granične službe i administracije“. Ta saradnja i dalje ostaje u domenu zahtjeva za UPP-om na osnovu sporazuma i konvencija ili putem neformalne pomoći.

Glavni razlog uvođenja sistema Evropskog dokaznog naloga jeste ubrzanje regionalne saradnje kroz ‘uzajamno priznavanje’ sudskih odluka, s krajnjim ciljem da se sudske odluke država članica EU uzajamno priznaju. Ovaj nalog se izdaje kako bi se „dobio bilo kakav objekat, dokument ili podatak, relevantan za krivična pitanja... Oni se mogu odnositi na objekte, dokumente ili podatke treće osobe prikupljene pregledom, naprimjer,

¹⁶ UNODC, *Alatka za izradu zahtjeva za uzajamnu pravnu pomoć*, <http://www.unodc.org/mla/index.html>

¹⁷ EU, *Okvirna odluka Vijeća o Evropskom dokaznom nalogu za dostavu objekata, dokumenata i podataka u krivičnim predmetima* (2008/978/JHA), <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:350:0072:0092:EN:PDF>

privatnih prostorija osumnjičenog, pregledom historije korištenja bilo kakvih usluga finansijskih transakcija, pregledom evidencije izjava, intervjua i saslušanja, te evidencije ishoda na temelju korištenja posebnih istražnih tehnika¹⁸.

Glavni cilj Okvirne odluke jeste prevazići razlike u pravnim sistemima država članica EU putem 'usklađivanja' praksi postupanja po krivičnim pitanjima. U tom smislu, usvajanje Evropskog dokaznog naloga i Evropskog naloga za hapšenje doprinijelo je utvrđivanju krivičnih djela koja mogu biti 'usklađena'. Korupcija je jedno od takvih djela. Pored toga, članom 13. spomenute Odluke smanjuje se osnov za odbijanje, radi promocije saradnje na visokom nivou. Praktičnu primjenu sistema Evropskog naloga u državama članicama pažljivo prati Evropsko vijeće u skladu s članom 20.

Pored uvođenja ovog sistema, države članice EU prepoznale su potrebu, ne samo za razmjenom informacija i obavještajnih podataka, već i za potrebom ubrzanja tog procesa. Odlukom Vijeća br. 2007/845/2007¹⁹ zahtijeva se od država članica EU da uspostave državne Urede za povrat imovine, kako bi omogućile direktnu komunikaciju i brzu razmjenu informacija.

18.6 Pravosudne i policijske mreže

Jedan od glavnih izazova za policijske službenike, tužioce i pravosuđe jeste kontinuirano neshvatanje okvira uzajamne pravne pomoći, zbog čega dolazi do odbijanja zahtjeva ili nepotpunog ispunjenja od strane države članice koja prima zahtjev. Zbog toga su uspostavljene mreže saradnje među državama članicama. Mreže²⁰ opisane u donjem dijelu teksta, predstavljaju dobar primjer mehanizama jačanja međunarodne saradnje po krivičnim pitanjima, posebno u smislu korupcije i povrata imovine.

Jedinice finansijskih obavještajnih službi i Egmontski proces

Sobzirom na to da korupcija obično podrazumijeva kretanje velikih iznosa novca ili sredstava i imovine, strategije prevencije i borbe protiv takvih transakcija postale su predmet intenzivnog rada u zadnjih 15 godina. Jedinice finansijskih obavještajnih službi predstavljaju važnu komponentu tog rada. Ova Jedinica je centralna državna agencija odgovorna za primanje, analizu i slanje podataka o sumnjivim transakcijama nadležnim vlastima, kao što su istražitelji ili tužioci. Jedinice predstavljaju i važan mehanizam razmjene neformalnih, ali zaštićenih, finansijskih podataka o osumnjičenima, o bankovnim računima i novčanim transferima. Također su i koristan potencijalni izvor međunarodne saradnje, s posebnim naglaskom na borbu protiv pranja novca i finansiranja terorizma. Ovaj kanal saradnje među Jedinicama jeste neformalna mreža, poznata kao Egmontska grupa Jedinica finansijskih obavještajnih službi. Egmontska grupa se redovno sastaje na temu promocije razvoja i jačanja Jedinica i jačanja njihove međusobne saradnje, posebno u oblasti razmjene informacija, obuke i razmjene stručnog znanja.²¹



Učesnici, tokom radionice koju su zajednički organizirali OSCE/OCEEA, UNODC i EAG o prekograničnoj saradnji u oblasti korupcije i pranja novca, iz država članica OSCE-a iz Srednje Azije, Južnog Kavkaza i Istočne Evrope, Beč, 2. 10. 2014. godine.

¹⁸ Ibid., (7).

¹⁹ EU, Odluka Vijeća br.2007/845/JHA osaradnji Ureda za povrat imovine država članica u oblasti praćenja i identifikacije dobiti stečene kriminalom., <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:332:0103:0105:EN:P DF>

²⁰ Pored mreža iz Poglavlja 20. za povrat imovine i Globalne inicijative kontakt osoba, podržane od strane StAR-a i INTERPOL-a, postoji niz regionalnih mreža koje se mogu naći na web stranici UNODC-a: www.unodc.org/unodc/en/legal-tools/international-cooperation-networks.html

²¹ <http://www.egmontgroup.org/about>

INTERPOL²²

INTERPOL je najveća međunarodna policijska organizacija na svijetu, čija je primarna uloga pružiti pomoć policijskim agencijama širom svijeta u borbi protiv svih oblika transnacionalnog kriminala. Rukovodi sigurnim i zaštićenim globalnim sistemom informiranja policije, te podržava sistem koji povezuje svih 190 državnih centralnih biroa, zajedno s ovlaštenim policijskim agencijama i strateškim partnerima, omogućujući im trenutni pristup podacima od vitalnog značaja.²³ Također pruža pomoć državama članicama u tekućim međunarodnim istragama, od slučaja do slučaja.

Europol²⁴

Europol je agencija Evropske unije za provedbu zakona, koja pomaže državama EU u prevenciji i borbi protiv ozbiljnog međunarodnog organiziranog kriminala i terorizma. U kontekstu uzajamne pravne pomoći, Europol pomaže u jačanju razmjene obavještajnih podataka među policijskim tijelima širom EU i globalno.

Eurojust²⁵

Eurojust je osnovan 2002. godine, s ciljem postizanja efektivne pravosudne saradnje država članica EU. Glavni cilj ove Agencije jeste podržati i jačati koordinaciju i saradnju državnih istražnih tužilačkih vlasti u oblasti ozbiljnih krivičnih djela. Eurojust podržava i jačanje uzajamne pravne pomoći i pruža pomoć oko zahtjeva za izručenje. Nadležnost Eurojusta obuhvata iste vrste kriminala i krivičnih djela kao i nadležnost Europa. U smislu drugih vrsta krivičnih djela, Eurojust može pomoći u istragama i krivičnim gonjenjima na zahtjev države članice.²⁶

Evropska pravosudna mreža²⁷

Evropska pravosudna mreža je mreža državnih kontakt osoba zaduženih za pravosudnu saradnju u krivičnim predmetima među državama članicama EU.

„Državne kontakt osobe imenuje svaka država članica iz redova centralne vlasti zadužene za međunarodnu pravosudnu saradnju, pravosudne vlasti i drugih nadležnih vlasti s odgovornostima u oblasti međunarodne pravosudne saradnje,

kako općenito, tako i po pitanju određenih oblika ozbiljnog kriminala, kao što su organizirani kriminal, korupcija, trgovina narkoticima i terorizam“.²⁸

Online direktorij nadležnih državnih vlasti²⁹

Online direktorij nadležnih državnih vlasti pruža informacije o nadležnim tijelima definiranim Konvencijom UN-a protiv nezakonite trgovine opojnim drogama i psihotropnim tvarima iz 1988. godine, te UNTOC-om i njegovim Protokolom o zabrani krijumčarenja migranata kopnenim, morskim i zračnim putem.

Direktorij sadrži kontakt informacije o preko 600 nadležnih državnih tijela ovlaštenih da primaju, odgovaraju i obrađuju zahtjeve za intervencijama, u koje spada i uzajamna pravna pomoć u krivičnim predmetima.

Također sadrži i važne informacije o sljedećem:

- Članstvo države u postojećim regionalnim mrežama;
- Pravni i proceduralni uvjeti za odobrenje zahtjeva;
- Korištenje Konvencije o organiziranom kriminalu kao pravne osnove za zahtjev;
- Linkovi za domaće zakone i web stranice;
- Napomene o zahtjevima koji se mogu podnijeti putem INTERPOL-a.

U oblasti povrata imovine, StAR Inicijativa Svjetske banke i UNODC-a za povrat ukradene imovine (Poglavlje 1., dio 1.2.6) udružila je snage s INTERPOL-om, kako bi bila osnovana globalna mreža stručnjaka za povrat imovine, koji pomažu u razmjeni informacija.³⁰

Međunarodni centar za povrat imovine (ICAR) baselskog Instituta za upravljanje (Poglavlje 1., dio 1.2.7) pomaže policijskim agencijama i tužiocima u partnerskim državama u rješavanju konkretnih i složenih međunarodnih predmeta korupcije i pranja novca, iz ugla povrata imovine. Stručnjaci ICAR-a pomažu i u zahtjevima za UPP pružanjem strateških savjeta i savjeta oko izrade zahtjeva, kao i po pitanju prekogranične i međunarodne saradnje kroz pomoć u saradnji s drugim nadležnim tijelima.³¹

22 www.interpol.int/

23 <http://www.interpol.int/About-INTERPOL/Priorities>

24 www.europol.europa.eu/

25 <http://eurojust.europa.eu/Pages/home.aspx>

26 <http://www.eurojust.europa.eu/about/background/Pages/mission-tasks.aspx>

27 www.ejn-crimjust.europa.eu. Postoji i Evropska pravosudna mreža u građanskim i trgovačkim predmetima, <http://ec.europa.eu/civiljustice/>

28 www.ejnforum.eu/cp/

29 www.unodc.org/compauth

30 <http://www.interpol.int/Crime-areas/Corruption/International-asset-recovery>

31 <https://www.baselgovernance.org/theme/icar>

18.7 Zaključci

Transnacionalna priroda krivičnog djela korupcije često zahtijeva mogućnost istražitelja, tužilaca i sudija da prikupljaju dokaze locirane u nekoj drugoj državi članici. Mjere međunarodne saradnje su važan dio procesa, ali i dalje su problem za mnoge. Države članice trebaju, pored toga što su potpisnice svih ključnih sporazuma i konvencija, osigurati i sljedeće:

- Fleksibilnost domaćih zakona i prakse, kako bi mogle jedna drugoj osigurati najveći mogući stepen uzajamne pravne pomoći (UPP) prilikom istraga, krivičnih gonjenja i sudskih postupaka, između ostalog, i maksimalnim smanjenjem osnove za odbijanje UPP-a, te omogućavanjem ispunjenja zahtjeva u skladu s procedurama koje dozvoljavaju korištenje dokaza u stranim krivičnim postupcima;
- Jačanje efektivnosti imenovanih vlasti uključenih u UPP i održavanje direktnih komunikacijskih kanala, kako bi se zahtjevi mogli pravovremeno ispuniti;
- Upoznavanje policijskih službenika, tužilaca i pravosuđa, s mogućnošću korištenja i neformalnih i formalnih mreža saradnje među državama članicama.
- Organiziranje redovnih programa obuke i izrada smjernica za istražitelje, tužioce i sudije u korištenju UPP-a, što može poboljšati i način izrade zahtjeva za UPP-om.

Odabrana literatura

1. Vijeće Evrope, *Evropska konvencija o pomoći u krivičnim predmetima*, 1959. [web stranica], <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/030.htm>
2. Vijeće Evrope, *Priručnik za uzajamnu pravnu pomoć*, 2013. [pdf], http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/corruption/Publications/CAR/Mutual%20Legal%20Assistance%20Manual_EN.pdf
3. Vijeće EU, *Konvencija o uzajamnoj pravnoj pomoći u krivičnim predmetima među državama EU*, 2000. [pdf], <http://eurojust.europa.eu/doclibrary/JITs/JITs%20framework/2000%20EU%20Mutual%20Legal%20Assistance%20Convention/CAonMLA-2000-05-29-EN.pdf>
4. Vijeće EU, *Okvirna odluka Vijeća o Evropskom dokaznom nalogu za dostavu objekata, dokumenata i podataka u krivičnim predmetima*, 2008. [pdf], <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:350:0072:0092:EN:PDF>
5. Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD), *Tipologija uzajamne pravne pomoći u stranim predmetima podmičivanja*, 2012. [pdf], <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/TypologyMLA2012.pdf>
6. Ured UN-a za droge i kriminal (UNODC), *Kratak pregled međunarodnih pravnih instrumenata u oblasti korupcije*, 2005. [pdf], http://www.unodc.org/documents/corruption/publications_compendium_e.pdf
7. Ured UN-a za droge i kriminal (UNODC), *Alatka za izradu zahtjeva za uzajamnu pravnu pomoć* [web stranica]. <http://www.unodc.org/mla/index.html>
8. Ured UN-a za droge i kriminal (UNODC), *Priručnik o uzajamnoj pravnoj pomoći i izručenju*, 2012. [pdf], https://www.unodc.org/documents/organized-crime/Publications/Mutual_Legal_Assistance_Ebook_E.pdf

POGLAVLJE 19

Izručenje

SADRŽAJ

19.1	Aranžmani saradnje	228
19.2	Procedure	229
19.3	Dupli ili dvostruki kriminalitet	229
19.4	Evropski nalog za hapšenje	230
19.5	Dostatnost činjenica i dokaza	230
19.6	'Izruči ili procesuiraj'	231
19.7	Osnov za odbijanje zahtjeva za izručenjem	231
19.8	Zaključci i preporuke za postupanje	232
	Odabrana literatura	233

POGLAVLJE 19

Izručenje

Izručenje je jedan od najstarijih oblika međunarodne saradnje u krivičnim predmetima. Ono omogućava državi članici da dobije odobrenje za pritvaranje osobe koja se nalazi izvan njenog teritorija. To je formalni postupak u kojem država članica, potvrđujući pravnu nadležnost, traži od druge države članice da im transportuje osobu optuženu za krivično djelo, kako bi joj se moglo suditi ili, ako je već osuđena, kako bi mogla služiti kaznu u državi članici koja šalje zahtjev.

Izručenje i pravna nadležnost su, time, neodvojivo povezani. Ne postoji obaveza u običajnom međunarodnom pravu u pogledu izručenja. Ono se obično izvršava na osnovu bilateralnog sporazuma između dvije države članice, sk konkretno definiranim krivičnim djelima za koje se vrši izvršenje, te s prihvatljivim izuzecima i postupkom. Prirodno, navodno djelo mora činiti ozbiljno krivično djelo i biti kažnjivo u obje države (dvostruki kriminalitet). Većina država neće izručiti vlastite državljane, ili će odbiti izručenje ako je u pitanju politički motiviran zahtjev, ili je osobi ranije suđeno za isto krivično djelo (princip dvostruke opasnosti). Kako kriminal sve više postaje transnacionalan, neke države članice potpisuju regionalne ili multilateralne sporazume za postupak izručenja i uzajamnu pravnu pomoć kako bi osigurale pravdu i borile se protiv nekažnjavanja.

19.1 Aranžmani saradnje

Međunarodna zajednica je, u borbi protiv porasta transnacionalnog kriminala, usvojila multilateralne sporazume o izručenju i uzajamnoj pravnoj pomoći. Naprimjer, *ad hoc* regionalni instrumenti, kao što su *Evropska konvencija o izručenju iz 1957.* (Vijeće Evrope) sadrži dogovorene procedure i *Okvirna odluka o Evropskom nalogu o hapšenju iz 2002.* godine, omogućava uzajamno efikasniji pristup. Brojne povelje UN-a bave se konkretnim krivičnim pitanjima i sadrže odredbe kojima same povelje služe kao osnov za izručenje, kao što su UNCAC, UNTOC, te *Konvencija UN-a protiv nezakonite trgovine opojnim drogama i psihotropnim tvarima iz 1988.* godine.

Kao i svi međunarodni instrumenti, konvencije imaju dva cilja. Kao prvo, osigurati pravnu osnovu za saradnju između država članica u odsustvu bilateralnog aranžmana i, kao drugo, omogućiti proširenje obima krivičnih djela za izručenje, u skladu s postojećim bilateralnim aranžmanima.

Svaki zahtjev za izručenjem mora prvo imati pravni osnov u bilo kojem od sljedećih dokumenata:

- Bilateralni sporazumi o izručenju;
- Regionalni sporazumi ili aranžmani o izručenju, tj. *Evropska konvencija o izručenju iz 1957.*, *Plan Commonwealtha o predaji bjegunaca iz 1966.*, te sui generis regionalni planovi o predaji bjegunaca, kao što je *Evropski nalog o hapšenju iz 2002.* godine,
- Univerzalni instrumenti, naprimjer, član 44. UNCAC-a, član 16. UNTOC-a ili član 10. *Konvencije OECD-a protiv podmičivanja*,
- Domaći zakon koji omogućava izručenje,
- Reciprocitet ili uljudnost, ili
- *Ad hoc* aranžmani između država članica.

Procedure u okviru bilo kojeg od ovih dokumenata mogu se preklapati, s izuzetkom *Evropskog naloga za hapšenje*. Ali, osnovni principi su sadržani u svima, a to je da glavne razlike leže u detaljima.

Međutim, univerzalne konvencije sve više propisuju minimalnu osnovu za izručenje za krivična djela koja definiraju, te potiču države članice da usvajaju različite mehanizme, osmišljene radi efikasnije međusobne organizacije procesa izručenja. Također, sve više eliminiraju zajedničke prepreke izručenju, dozvoljavajući izručenje osobe čak i ako njeno krivično djelo država članica, koja traži izručenje, nije kriminalizirala.¹

¹ Član 44.(2), UNCAC.

19.2 Procedure

1. *Zahtjev za privremenim hapšenjem*: ovo se primjenjuje kada postoji rizik od bježanja. Mnogi sporazumi i konvencije sadrže odredbe o privremenom hapšenju i propisuju rok do kojeg države članice moraju podnijeti zahtjev za izručenje s kompletnom pratećom dokumentacijom. Naprimjer, član 16. Evropske konvencije o izručenju, iz 1957. godine, propisuje rok od najviše 40 dana.

Zahtjev za privremeno hapšenje često se podnosi putem INTERPOL-a, ali ponekad i direktno nadležnim vlastima uz popratni dopis, kojim se obavezuje na slanje zahtjeva za izručenje nakon slanja dopisa. Svaki zahtjev za privremeno hapšenje mora imati sljedeću prateću dokumentaciju:

- Nalog za hapšenje;
- Listu tačaka optužbe;
- Opis krivičnog djela;
- Lični podaci (fotografija, ako je moguće) osobe koja se traži.

2. *Zahtjev za izručenje*: podnošenje formalnog zahtjeva za izručenje putem diplomatskih kanala, ili direktna dostava zahtjeva nadležnom tijelu ili bilo kojim drugim dogovorenim mehanizmom. Ovakav pristup je poželjan kad ne postoji rizik da će osoba koja se traži napustiti državu koja prima zahtjev. Hapšenje može nastupiti nakon odgovarajućeg razmatranja zahtjeva.

Međutim, u slučaju Evropskog naloga za hapšenje, procedura je jednostavnija. Tijelo koje izdaje nalog podnosi nalog izvršnom tijelu za predaju osobe čije se izručenje zahtijeva (Dio 19.4).

Nakon hapšenja bilo kojim od načina, navedenih u gornjem dijelu teksta, domaći zakon države članice koja je primila zahtjev predstavlja osnov za vođenje kompletne procedure. U to spada i pravo osobe koja se traži na žalbu protiv izručenja.

19.3 Dupli ili dvostruki kriminalitet

Većina sporazuma o izručenju sadrži klauzulu koja se tradicionalno smatra glavnom zaštitom, a to je dupli ili dvostruki kriminalitet. Ovo pravilo podrazumijeva da, radi uspjeha zahtjeva za izručenje, djelo koje je predmet zahtjeva mora biti zakonski definirano kao kažnjivo u obje države. U suprotnom, zahtjev za izručenje će uvijek biti odbijen. Ovaj princip je prihvaćen od strane pravno nadležnih tijela većine država članica.

Ono što se smatra krivičnim djelom za izručenje varira od jednog do drugog pravnog instrumenta i općenito se primjenjuje samo na krivična djela kažnjiva prema zakonima države koja šalje i države koja prima zahtjev, i to kaznom zatvora od dvanaest mjeseci ili više.² U nekim sporazumima, zatvorska kazna iznosi dvije godine ili više.³

Član 43.(1) UNCAC-a propisuje pristup zasnovan na počinjenom djelu, kada se tumači pravilo dvostrukog kriminaliteta. Član 44.(2) UNCAC-a odražava odstupanje u pristupu izručenju, jer dozvoljava državi članici, ako je to u skladu s njenim domaćim zakonom, da dozvoli izručenje za bilo koje krivično djelo sadržano u UNCAC-u, bez obzira na to da li je kažnjivo prema njenom domaćem zakonu ili ne. U skladu s tim, u Konvenciji jasno stoji da krivično djelo koje ona definira, ne mora biti ni definirano pod jednakim uvjetima u obje države, niti mora biti u istoj kategoriji krivičnog djela kao u državi članici koja prima zahtjev. Ovo uveliko omogućava efikasniju organizaciju postupka odobrenja zahtjeva za izručenje, kada je to prihvatljivo za državu članicu koja prima zahtjev.

Pored definiranja djela kao krivičnog djela, mora se razmotriti i datum počinjenja, koji je važan kad se mora utvrditi dvostruki kriminalitet. Krivično djelo je već moralo biti kažnjivo prema zakonima obje države članice prije datuma počinjenja, kako se ne bi prekršio princip zakonitosti, a posebno pravilo koje zabranjuje retroaktivnost (*nullumcrimen, nulla poenasinepraevialegepenali*).

2 Evropska konvencija o izručenju, 1957., član 2.
<http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/024.htm>

3 Londonski plan izručenja u okviru Commonwealtha, 2002., stav 2.
http://www.oas.org/juridico/english/mesicic3_jam_london.pdf

19.4 Evropski nalog za hapšenje

Evropski nalog za hapšenje se oslanja na uzajamno priznavanje naloga za hapšenje i predaju osobe, pod uvjetom da je nalog rezultat sudske odluke države članice. Jedan od načina EU za ubrzanje regionalne saradnje bio je usvajanje ideje o 'uzajamnom priznavanju' sudskih odluka, čiji je cilj omogućavanje izvršenja sudske odluke jedne države članice u svim drugim državama članicama, bez tradicionalnih procedura za izručenje ili uzajamne pravne pomoći.

Evropski nalog je uveden radi olakšavanja i ubrzanja starog složenog i dugotrajnog postupka izručenja. Usvojen je kao jedan od zaključaka na sastanku Evropskog vijeća održanog u Tampereu, 15. i 16. 10. 1999. godine i kao dio Okvirne odluke Vijeća, od 13. 6. 2002. godine (2002/584/JHA). Bila je to prva u nizu sličnih mjera koje su usvojene, a zamijenila je stare formalne zahtjeve i omogućila državama članicama da uzajamno priznaju sudske odluke.

Prema Okvirnoj odluci, koja mora biti ugrađena u domaće zakone kako bi mogla biti izvršena, Evropski nalog za hapšenje se može izdati za djela kažnjiva prema zakonu 'države članice koja izdaje nalog' kaznom zatvora od najmanje 12 mjeseci ili više ili, ako je osoba već osuđivana, kaznom zatvora od najmanje četiri mjeseca. Pored toga, član 2.(2) Okvirne odluke sadrži listu od 32 krivična djela koja su, ako su kažnjiva prema zakonu države članice koja izdaje nalog kaznom zatvora od najmanje tri godine, izuzeta od obaveze provjere dvostrukog kriminaliteta.

Ova 32 krivična djela smatraju se zajedničkim za sve države članice i podrazumijevaju: učešće u kriminalnoj organizaciji, terorizam, trgovinu ljudima, seksualno iskorištavanje djece i dječiju pornografiju, nezakonitu trgovinu opojnim drogama i psihotropnim tvarima, oružjem, eksplozivnim sredstvima, nuklearnim ili radioaktivnim materijalima, ukradenim vozilima, zatim korupciju, prevaru, pranje novca, krijumčarenje, silovanje, podmetanje požara, krivična djela u pravnoj nadležnosti Međunarodnog krivičnog suda, nezakonito otuđenje aviona ili brodova, te sabotazu. Element dvostrukog kriminaliteta se može ukloniti pod pretpostavkom da su ova krivična djela definirana kao ozbiljni zločini u svim državama članicama, te time nema potrebe da se provjerava dvostruki kriminalitet. Ipak, uklanjanje izričitog dvostrukog kriminaliteta u početku nije bilo dobro prihvaćeno

od strane sudija i tužilaca jer se ticalo osnovne zaštite prava optuženih osoba.

Državni sudovi država članica općenito su pokazali spremnost da koriste Evropski nalog za hapšenje. Podrška korištenju ovog naloga je vidljiva i u sudskim odlukama Evropskog suda pravde,⁴ kojima se potiču države članice da tumače domaće zakone u skladu sa svrhom Okvirne odluke.

19.5 Dostatnost činjenica i dokaza

Multilateralne konvencije urgiraju na države članice da „ubrzaju procedure izručenja i olakšaju prikupljanje dokaza“ u pogledu krivičnih djela definiranih konvencijama.⁵

U mnogima sistemima građanskog prava izručenje se smatra preliminarnim, pomoćnim sredstvom međunarodne pravne saradnje u privođenju bjegunaca pred lice pravde. Cilj mehanizma izručenja jeste predaja tražene osobe radi pokretanja postupka koji će se odvijati u pravnoj nadležnosti druge države članice. Prema ovom konceptu, sudovi koji se bave predmetima izručenja, suzdržavaju se od provjere dokaza koji ukazuju na krivicu tražene osobe, jer smatraju da je takva provjera isključivo u nadležnosti pravosudnih vlasti države članice koja izdaje nalog. Vlastima države članice koja prima zahtjev dovoljna je činjenica da je izdat validan nalog za hapšenje zbog krivičnog djela za koje je odobreno izručenje, da su ispoštovani materijalni i proceduralni zahtjevi za izručenje i da nijedna osnova za odbijanje, definirana sporazumima ili zakonima, nije primjenjiva na dati predmet.

Nasuprot tome, u sistemima običajnog prava (osim u onim koji priznaju Evropski nalog), pored uvjeta navedenih u gornjem dijelu teksta, mora se predočiti predmet prima facie, na osnovu dostatnosti dokaza. To znači da, kada razmatra zahtjev za izručenje, sudija mora smatrati da postoji dovoljno predočenih dokaza koji opravdavaju podignutu optužbu protiv osobe, prije nego osoba može biti predata državi članici koja šalje nalog.

Dokaz krivice *prima facie* u praksi se pokazao kao velika prepreka izručenju, ne samo u sistemima s različitim pravnim tradicijama, već i u državama članicama sa sličnim pravnim sistemima, ali različitim pravilima o prihvatljivosti dokaza u

⁴ Odluka suda (Veliko Vijeće), predmet br. C-105/03, Pupino, (2005). <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=59363&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=379451>

⁵ Član 44.(9), UNCAC.

sudskom postupku. Nekoliko država članica sa sistemom običajnog prava ukinulo je ovaj uvjet u definiranim okolnostima. Kao posljedica toga, može se razviti trend svođenja tereta dokazivanja na najmanju mjeru u postupcima izručenja, te uzimanja u obzir potrebe za olakšavanjem procesa prikupljanja dokaza. Takav pristup usvojen je članom 16.(8) UNTOC-a i članom 44. (9) UNCAC-a.

19.6 'Izruči ili procesuiraj'

U suštini, konvencije UN-a drže se principa da nijedan kriminalac ne smije izbjeći pravdu. Zato, ako države ne izručuju svoje državljane, obično zbog pravnih ili ustavnih razloga, onda moraju preuzeti odgovornost i procesuirati njihova krivična djela na svom tlu. Sve konvencije UN-a od 70.-tih godina prošlog stoljeća neizostavno sadrže klauzulu 'izruči ili procesuiraj'⁶, poznatu kao *aut dedere aut judicare*.

Većina država sa sistemom građanskog prava potvrđuje pravnu nadležnost nad svojim državljanima za sva krivična djela, bez obzira gdje su ti državljani počinili krivično djelo ili djela, tj. prema principu aktivne legitimacije nadležnosti. Zato će, općenito, odbiti da izruče vlastite državljane. Ovo je direktno u suprotnosti sa praksom običajnog prava. Zakoni država sa sistemom običajnog prava obično sadrže izričitu zabranu vanteritorijalnosti, te potvrđuju pravne nadležnosti na osnovu principa aktivne legitimacije mora biti konkretno propisana. Kako bi prevazišli ove razlike između dva glavna pravna sistema, konvencijama se zahtijeva od država članica da razmotre proširenje obima svojih nadležnosti. Osim toga, konvencijama se zahtijeva od država članica da se međusobno konsultiraju u odgovarajućim okolnostima kako bi izbjegle borbu za nadležnost kad god je moguće.⁷

Sporazumi koji sadrže formulu *aut dedere aut judicare* dijele se u dvije kategorije. Prva kategorija međunarodnih konvencija sadrži klauzule koje nameću obavezu izručenja, dok se obaveza procesuiranja nameće jedino u slučaju odbijanja izručenja. Druga kategorija nameće obavezu da

se predmet podnese tužilaštvu, gdje je obaveza izručenja ili opciona ili je obaveza u slučaju da država članica ne podnese predmet tužilaštvu.⁸

Nasuprot tome, Evropski nalog za hapšenje isključuje mogućnost odbijanja izvršenja naloga na osnovu državljanstva, iako pruža alternative (naprimjer, privremenu predaju) gdje ustavne odredbe zabranjuju izručenje državljanina.⁹ To je neizbježno izazvalo ozbiljne ustavne probleme u državama članicama sa sistemom građanskog prava i zahtijevalo je izmjene i dopune državnih ustava ili razvoj jasne i dosljedne sudske prakse, kako bi se uvela primjena Evropskog naloga za hapšenje, bez napuštanja osnovnih principa uspostavljenih domaćim zakonima.

19.7 Osnov za odbijanje zahtjeva za izručenjem

Odobrenje zahtjeva za izručenjem je diskrecijsko pravo države koja prima zahtjev. Osnove za odbijanje variraju i mogu podrazumijevati sljedeće:

- Dvostruka opasnost: osobi se ne može suditi dva puta za isto krivično djelo. Ako je tražena osoba već osuđivana ili oslobođena zbog krivičnog djela za koje se traži, zahtjev za izručenjem neće biti odobren;
- Krivično djelo političke prirode (niže u tekstu);
- Zastara: zahtjev će biti odbijen ako je datum navodnog počinjenja definiran rokovima zastare domaćeg zakona;
- Starosna dob: zahtjev može biti odbijen na osnovu starosne dobi tražene osobe;
- Odsustvo konkretne definicije: ako krivično djelo nije ono koje se jedino može procesuirati u državi članici koja šalje zahtjev (kako je navedeno u sporazumu o izručenju), država članica koja prima zahtjev može odbiti zahtjev;
- Prethodno izručivanje: ako država članica koja prima zahtjev drži u pritvoru traženu osobu na osnovu ranijeg zahtjeva za izručenjem, onda će prvo morati tražiti dozvolu od države članice koja je izručila traženu osobu;
- Ljudska prava: izručenje će biti odbijeno ako krši ljudska prava prema bilo kojem sporazumu koji je na snazi u državi članici koja prima

⁶ Član 44.(11), UNCAC.

⁷ Princip br. 8. Princetonskih principa o univerzalnoj pravnoj nadležnosti, koji kaže da se takva odluka mora zasnivati na ravnoteži određenih kriterija: pravednosti i nepristrasnosti krivičnog postupka u državi članici koja šalje zahtjev, podobnosti za strane u postupku i svjedoke, dostupnosti dokaza u državi članici koja šalje zahtjev, itd., Princip br. 8. Princetonskih principa o univerzalnoj pravnoj nadležnosti, Princetonski univerzitet, projekt, 2001., https://lapa.princeton.edu/hosteddocs/univ_jur.pdf

⁸ Stav 11. – Obaveza izručenja i procesuiranja (*aut dedere aut judicare*), *Konačni izvještaj Komisije za međunarodno pravo*, 2014., str. 6. http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/reports/7_6_2014.pdf

⁹ EU, *Okvirna odluka Vijeća od 13. 6. 2002. o Evropskom nalogu za hapšenje i procedurama predaje među državama članicama* (2002/584/JHA), http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:3b151647-772d-48b0-ad8c-0e4c78804c2e.0004.002/DOC_1&format=PDF

zahtjev, tj., prema *Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima*, ako je krivično djelo kažnjivo smrtnom kaznom, ukoliko država članica koja šalje zahtjev odluči da ne izvrši smrtnu kaznu;

- Diskriminacija: ako država koja prima zahtjev ima ozbiljan osnov da vjeruje da je zahtjev podnesen u svrhu procesuiranja ili kažnjavanja osobe na osnovu njenih seksualnih, rasnih, vjerskih, nacionalnih, etničkih ili političkih uvjerenja, ili da će odobrenje zahtjeva izazvati predrasudu prema toj osobi iz bilo kojih navedenih razloga (član 6.(14) UNTOC-a, član 44.(15) UNCAC-a);
- Fizički ili psihički uvjet: ako je tražena osoba bolesna u tolikoj mjeri da bi njena predaja bila nepravedna ili okrutna, zahtjev se može odbiti ili odgoditi do poboljšanja zdravstvenog stanja;
- Krivično djelo vojne prirode (krivična djela prema vojnom zakonu koja ne predstavljaju krivična djela prema običnom krivičnom zakonu).

Između krivičnog djela političke prirode ponovno se posvećuje pažnja u sklopu univerzalnih instrumenata i predmetom je daljeg razmatranja. Godinama je ovo izučeće predstavljalo osnov za odbijanje izručenja u mnogim državama. Odbijanje se zasnivalo na nespremnosti države članice da pruži pomoć u kažnjavanju političke aktivnosti, usmjerene protiv vlade druge države članice, kao što je izdaja, pobuna ili pokušaj da se prisili vladajuća struktura da izmijeni određene politike rada, odnosno, aktivnosti poznate kao 'čista' ili 'apsolutna' krivična djela. Ovaj pristup je prilično jasan i direktan, ali problemi nastaju kod 'relativnih' krivičnih djela, tj. ponašanja koja navodno predstavljaju kriminalitet, ali su povezana i s političkim aktivnostima. Ova, druga spomenuta, krivična djela su djela koja su državni sudovi i međunarodna tijela pokušala riješiti.

Sporazumi o izručenju obično se odnose na izraz 'krivično djelo političke prirode', bez daljnjeg definiranja. Osim toga, država članica koja prima zahtjev ima isključivo univerzalno diskrecijsko pravo da ga okarakterizira ili kao krivično ili kao političko.¹⁰

Međutim, razni instrumenti UN-a za borbu protiv terorizma, kao i UNCAC, utvrdili su niz krivičnih djela koja se ne mogu smatrati 'političkim'.¹¹ Mnogi

državni sudovi vođeni su, u tumačenju ovog izraza, ovim instrumentima UN-a, kao i općim komentarima i smjericama za tumačenje koje su objavile komisije i odbori za ljudska prava.

19.8 Zaključci i preporuke za postupanje

Izručenje je formalni postupak u kojem država članica predaje osobu optuženu ili osuđenu za krivično djelo drugoj državi članici. Kako bi se država članica osigurala da nesvjesno ne stvori 'sigurno okruženje' za osobe optužene ili osuđene za ozbiljna krivična djela, kao što su mito i korupcija, pored potpisivanja sporazuma i konvencija, treba poduzeti sljedeće:

- odgovarajuće mjere olakšavanja i ubrzanja postupka izručenja;
- prepoznati moguća kršenja ljudskih prava i ukloniti ih;
- prepoznati univerzalne konvencije kao osnovu sporazuma o izručenju, uzajamnoj pravnoj pomoći i međunarodnoj saradnji u krivičnim predmetima;
- razmotriti pristupe na regionalnom nivou u smislu izručenja, kao što je primjena Evropskog naloga za hapšenje;
- jačati kapacitete nadležnih državnih vlasti i razumijevanje postupka izručenja u skladu s regionalnim i međunarodnim obavezama države članice;
- pružiti pomoć u izradi zahtjeva za izručenjem, te razvoju programa obuke za istražitelje, tužioce i sudije, kao i u izradi praktičnih priručnika i vodiča o praksama i postupcima izručenja.

¹⁰ Vanden Wijngaert, C., *Izučeće krivičnog djela političke prirode od izručenja: delikatni problem uspostave ravnoteže između prava pojedinca i međunarodnog javnog reda*, 1980., str. 44. i 45.

¹¹ Član 44.(4) UNCAC-a, krivična djela mita i korupcije ne spadaju u izuzetke. To je važno posebno u smislu izručenja politički izloženih osoba.

Odabrana literatura

1. Vijeće Evrope, *Evropska konvencija o izručenju*, 1957. [web stranica], <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=024&CM=8&CL=ENG>
2. EU, *Okvirna odluka Vijeća o Evropskom nalogu za hapšenje i procedurama predaje među državama članicama* (2002/584/JHA), 13. 6. 2002. [web stranica], <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32002F0584>
3. Sekretarijat Commonwealtha, *Londonski plan izručenja u okviru Commonwealtha*, 2002. [pdf], http://www.oas.org/juridico/english/mesicic3_jam_london.pdf
4. Sekretarijat Commonwealtha, *Plan uzajamne pomoći u krivičnim predmetima u okviru Commonwealtha (izmjene uvedene u aprilu 1990., novembru 2002. i oktobru 2005.)* (Plan iz Hararea) [pdf], <https://cms.unov.org/DocumentStorage/GetDocInOriginalFormat.drxx?DocID=395e66e4-f7a2-44d1-ae56-538c601f46be>
5. Ured UN-a za droge i kriminal (UNODC), *Revidirani priručnik o primjeru sporazuma o izručenju i primjeru sporazuma o uzajamnoj pravnoj pomoći u krivičnim predmetima*, 2002. [pdf], https://www.unodc.org/pdf/model_treaty_extradition_revised_manual.pdf
6. Ured UN-a za droge i kriminal (UNODC), *Konvencija UN-a o transnacionalnom organiziranom kriminalu i popratni protokoli*, 2004. [pdf], www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-e.pdf
7. Ured UN-a za droge i kriminal (UNODC), *Zakonodavni vodič za provedbu Konvencije UN-a protiv korupcije*, 2012. [web stranica], www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/legislative-guide.html

POGLAVLJE 20

Borba protiv pranja novca, konfiskacija i povrat imovine

SADRŽAJ

20.1	Borba protiv pranja novca	236
20.2	Konfiskacija i povrat imovine	241
20.2.1	Međunarodni okvir za konfiskaciju i povrat imovine	241
20.2.2	Konfiskacija imovine na osnovu osude	243
20.2.3	Konfiskacija imovine koja nije zasnovana na osudi (in rem)	244
20.2.4	Gradanski postupak ‘ in personam’	245
20.2.5	Nagodbe u stranim predmetima podmićivanja	245
20.2.6	Povrat konfiskovane imovine	246
20.2.7	Državna tijela za povrat imovine	246
20.2.8	Regionalna i međunarodna saradnja	247
20.3	Zaključci	248
	Odabrana literatura	249
<i>Polje 20.1</i>	<i>Glavni modeli Jedinica finansijskih obavještajnih službi</i>	<i>237</i>
<i>Polje 20.2</i>	<i>Definicija politički izloženih osoba Radne grupe za finansijske aktivnosti</i>	<i>239</i>
<i>Polje 20.3</i>	<i>Definicija politički izloženih osoba Treće direktive EU o borbi protiv pranja novca</i>	<i>239</i>
<i>Polje 20.4</i>	<i>Definicija politički izloženih osoba Kanade</i>	<i>239</i>
<i>Polje 20.5</i>	<i>Definicija politički izloženih osoba Sjedinjenih Američkih Država</i>	<i>240</i>
<i>Polje 20.6</i>	<i>Definicija politički izloženih osoba Velike Britanije</i>	<i>240</i>
<i>Polje 20.7</i>	<i>Glavne preporuke Inicijative za povrat ukradene imovine (StAR) o politički izloženim osobama</i>	<i>241</i>
<i>Polje 20.8</i>	<i>Studija slučaja: Tunis</i>	<i>246</i>
<i>Slika 20.1</i>	<i>Trodjelna struktura člana 57.(3) UNCAC-a – povrat i odlaganje imovine</i>	<i>242</i>

POGLAVLJE 20

Borba protiv pranja novca, konfiskacija i povrat imovine

Kriminal kroz koji se stiže dobit, bilo da je u pitanju korupcija, prevara, trgovina drogama, oružjem ili ljudima, motivirana je sticanjem finansijske dobiti. Da bi uživali u prednostima stečenim kriminalom, kriminalci i korumpirani političari često peru novac ulažući ga u finansijske institucije, prebacujući ga kroz međunarodni finansijski sistem kako bi prikrili njegovo kriminalno porijeklo, te preuzimali taj novac na, naizgled, zakonit način. Kada država članica ne uspije konfiskovati dobit od kriminala, kriminalci i korumpirani političari mogu imati pristup tim nezakonitim finansijskim sredstvima čak i tokom i poslije služenja zatvorske kazne.

Kako bi uspješno sprečavale i prekidale proces pranja novca, države su usvojile mjere borbe protiv pranja novca koje podrazumijevaju sveobuhvatne zakone, formiranje specijaliziranih vladinih jedinica, razvijanje međuagencijske i međunarodne saradnje, te tijesnu saradnju s privatnim sektorom. Efektivno sprečavanje, otkrivanje i suzbijanje pranja novca dalo je dobre rezultate u smislu smanjenja privlačnosti ovih kriminalnih aktivnosti kroz uspješno sprečavanje kriminalaca da uživaju u dobiti stečenoj nezakonitim radnjama, čineći pristup veoma skupim, zatim kroz omogućavanje državam članicama da efektivnije otkrivaju i rješavaju kriminalne aktivnosti na svojim teritorijama, te da povećaju državne prihode.



Sergey Kapinos (od sredine lijevo), šef Centra OSCE-a u Biškeku i Melis Mambedjanov, predsjedavajući Državne finansijske obavještajne službe predsjednika Kirgiske Republike, potpisuju Memorandum o razumijevanju o pokretanju zajedničkog projekta borbe protiv pranja novca, Biškek, 15. 5. 2014.

Otkrivanje sredstava i imovine, koji mogu biti povezani s korupcijom velikih razmjera posebno je teško, velikim dijelom zbog moći i utjecaja koje korumpirani zvaničnici mogu posjedovati. Finansijske institucije, vladine agencije i zaposlenici također mogu zapaziti i prijaviti sumnjive transakcije vezane za visoko pozicionirane zvaničnike.

Međutim, primjeri pokazuju da, kada korumpirani zvaničnici izgube moć, državne i međunarodne vlasti mogu brzo identificirati ukradena sredstva i imovinu. Ipak, proces lociranja i ograničenje pristupa i konfiskacije takvih sredstava može biti izrazito problematično, posebno na međunarodnom nivou.

Ovo Poglavlje daje pregled sistema i postupaka borbe protiv pranja novca, opisuje prakse razvijene u cilju smanjenja rizika od pranja novca povezanog s korumpiranim zvaničnicima, te analizira pravne osnove i mehanizme međunarodne saradnje u oblasti konfiskacije i povrata nezakonito stečenih sredstava i imovine.

20.1 Borba protiv pranja novca

Veliki broj slučajeva je pokazao da korumpirani zvaničnici i, općenito, kriminalci često prebacuju dobit od kriminala na bankovne račune ili je pretvaraju u određenu kategoriju imovine koju je, zbog lokacije ili prirode vlasništva, veoma teško utvrditi za agencije za provedbu zakona.¹ Proces prikrivanja nezakonitog porijekla sredstava i imovine poznat je kao pranje novca.

Pravne definicije variraju od nadležnosti do nadležnosti, ali se pranje novca općenito može opisati kao proces koji se odvija u tri odvojene faze: ulaganje, prikrivanje i integracija.

– Faza ulaganja je faza u kojoj se dobit stečena nezakonitim radnjama ulaže u finansijske institucije. To se može učiniti, naprimjer,

¹ Willebois, E., Halter E. M., et al., *Ljudi iz sjene: Kako korumpirani koriste pravne strukture da prikriju ukradena sredstva i imovinu i kako se boriti protiv toga*, 2011., <https://star.worldbank.org/star/sites/star/files/puppetmastersv1.pdf>

Polje 20.1 Glavni modeli Jedinica finansijskih obavještajnih službi:

- **Pravosudni model** je uspostavljen u redovima pravosudnih vlasti gdje „otkrivanja“ sumnjivih finansijskih aktivnosti primaju istražne agencije države od njenog finansijskog sektora, a u vezi s kojima se mogu pokrenuti sudske procedure, odnosno, zapljena sredstava, zamrzavanje računa, ispitivanje osumnjičenih, pritvaranje osoba i vršenje pretraga prostorija.
- **Policijski model** je provedba mjera borbe protiv pranja novca uporedo s postojećim mehanizmima provedbe zakona, kao podrška uporednim i, ponekad, preklapajućim, aktivnostima policije i sudskih vlasti kada su u pitanju istrage koje se odnose na pranje novca.
- **Administrativni model** je centralizirano, nezavisno, administrativno tijelo koje prima i obrađuje informacije od finansijskog sektora i dostavlja otkrivene podatke sudskim ili policijskim vlastima na procesuiranje. Funkcionira kao „odbojnik“ između finansijskih i policijskih struktura.
- **Hibridni model** služi kao posrednik u dostavi otkrivenih podataka i kao veza između sudskih i policijskih vlasti. Predstavlja kombinaciju najmanje dva modela ovih Jedinica.

Izvor: Egmontska grupa Jedinica finansijskih obavještajnih službi, www.egmontgroup.org/about/financial-intelligence-units-fius

polaganjem novca na bankovni račun.²

- Faza prikrivanja podrazumijeva prebacivanje novca s računa na račun, često i preko granica, kako bi se prikrilo porijeklo finansijskih sredstava.
- Zadnja faza pranja novca je integracija. Finansijska sredstva koja su uložena i prikrivena potom se ponovo uvode u legitimne tokove ekonomije kroz kupovinu luksuzne robe ili nepokretne imovine, dionica kompanija, te drugim putevima kojima se zadržava ili generira vrijednost.

Međunarodne standarde borbe protiv pranja novca i finansiranja terorizma najvećim dijelom uspostavila je Radna grupa za finansijske aktivnosti.³ Preporuke ove Radne grupe, izrađene 1990. i revidirane 2012. godine, pružaju sveobuhvatan okvir državama članicama da pokrenu, održavaju i jačaju aktivnosti na borbi protiv pranja novca i finansiranja terorizma, kako na državnom, tako i na međunarodnom nivou. Države članice Radne grupe, i tijela slična ovoj grupi, na regionalnom nivou vrše uzajamne analize provedbenog nivoa ovih Preporuka. Uzajamne analize nisu usmjerene samo na tehničku stranu poštivanja Preporuka (konkretnih uvjeta, zakonskih okvira i primjenjivih mjera, te postojanje, ovlasti i procedure nadležnih vlasti), već, što je najvažnije, na ispitivanje efektivnosti njene provedbe.

Primarni cilj mjera borbe protiv pranja novca jeste spriječiti iskorištavanje finansijskih institucija i

utvrđenih neprofitnih poduzeća i profesija od strane onih koji traže načine na koje pohraniti ili prebaciti dobit stečenu kriminalnim aktivnostima. Preporuke Radne grupe za finansijske aktivnosti pozivaju države članice da usvoje pravne okvire za kriminalizaciju, sprečavanje, identifikaciju i suzbijanje pranja novca, te da rade s relevantnim akterima, u koje spada i privatni sektor, na provedbi tih okvira.

Kao odgovor na ove Preporuke, države članice usvojile su niz propisa i nadzornih sistema za nadgledanje privatnog sektora u smislu pridržavanja pravila borbe protiv pranja novca i za ostvarenje međunarodne saradnje u prekograničnim predmetima. U gotovo svakom državnom sistemu, Jedinica finansijske obavještajne službe⁴ ima centralnu ulogu, i kao ključni ili jedini primalac izvještaja o sumnjivim transakcijama i drugim podacima finansijske prirode, kao centar nacionalnog znanja i informacija o pranju novca i kao sredstvo sigurne međunarodne razmjene informacija s ključnim tijelima, u koje spadaju i Jedinice drugih država.

Radna grupa je preporučila finansijskim institucijama i utvrđenim neprofitnim poduzećima i profesijama (u daljem tekstu: subjekti koji prijavljuju) da preuzmu obavezu i budu obazrivi kada su klijenti u pitanju i prijavljuju sumnjive aktivnosti. Mnoge države članice nametnule su obavezu i drugim institucijama i službama u smislu borbe protiv pranja novca pored banaka, kao što su kartične kompanije, službe za transfer novca i online plaćanja. Advokati, notari i druge profesije, koje služe kao finansijski posrednici ili izvršioči, i oni koji pomažu u osnivanju korporativnih tijela ili trustova, također su obavezani zakonom o borbi protiv pranja novca. Trgovci robom visoke

² Ako je nenovčana dobit od kriminala već u finansijskom sistemu, naprimjer, u slučaju online pljačke bankovnih računa, ne postoji faza ulaganja.

³ Poglavlje 1. Dio 1. 2. 9 o detaljima o Radnoj grupi, www.fatf-gafi.org, Međunarodne obaveze u ovoj oblasti definirane su u članovima 6. i 7. Konvencije UN-a protiv transnacionalnog organiziranog kriminala (UNTOC), te članovima 14. i 23. Konvencije UN-a protiv korupcije (UNCAC).

⁴ Član 58., UNCAC.

vrijednosti, kao što su umjetnine, plemeniti metali i drago kamenje, čak i automobili, također mogu biti pogođeni, a i kasina i trgovci nekretninama sve više postaju predmetom domaćih zakona o borbi protiv pranja novca. Cilj ovih obaveza jeste zaštita integriteta finansijskih sistema i stvaranje klime opreza kada je u pitanju kriminal, kako bi se smanjile mogućnosti kriminalaca i korumpiranih zvaničnika da peru novac putem ulaganja, prikrivanja i integracije nezakonito stečene dobiti, te kako bi se izbjeglo nesvjesno učešće finansijskih posrednika u pranju novca od korupcije.

Kako bi se spriječio fenomen pranja novca, međunarodni standardi preporučuju da subjekti koji prijavljuju utvrđuju potencijalne vlasnike ili potencijalne i trenutne klijente, upoređujući podatke o njihovom identitetu s listama poznatih kriminalaca, terorista ili politički izloženih osoba. Ovakva mjera identifikacije uveliko je poznata kao mjera detaljne provjere (*due diligence*) u radu s klijentima ili mjera pod nazivom 'upoznaj svog klijenta' (*Know Your Customer - KYC*), te predstavlja ključnu komponentu preventivne mjere sistema borbe protiv pranja novca.

Još jedan cilj mjera protiv pranja novca jeste suzbijanje finansijskog kriminala putem identifikacije, prijavljivanja i istraživanja sumnjivih finansijskih aktivnosti. Javne vlasti uveliko se oslanjaju na subjekte koji prijavljuju da će provjeriti transakcije u potrazi za naznakama sumnjivih aktivnosti i da će prijaviti takvu aktivnost Jedinici finansijske obavještajne službe i policijskim službama radi potencijalne daljnje istrage. U tipičnom sistemu koji se bori protiv pranja novca, regulatorna tijela i nadzorne agencije saraduju po pitanju osiguranja da će subjekti prijaviti sumnjive transakcije spomenutoj Jedinici. Nakog toga, Jedinica vrši analizu i sastavlja izvještaj, te dalje kreira dokumentaciju potrebnu za istražne radnje. Policijske vlasti prosljeđuju dalje predmet na procesuiranje, te zajedno s drugim vrstama dokaza, predmetna sumnjiva aktivnost može činiti osnovu za osuđivanje zbog optužbi u vezi s pranjem novca.

Preporuke Radne grupe za finansijske aktivnosti, revidirane 2012. godine, pozivaju države članice i privatni sektor da zauzmu pristup na temelju rizika u borbi protiv pranja novca. Pristup državnih vlasti na temelju rizika podrazumijeva stvarnu i iskrenu procjenu obima i prirode prijetnje fenomena pranja novca, slabosti postojećeg sistema borbe protiv pranja novca i posljedica uspješno provedenih aktivnosti na pranju

novca. Pristup privatnog sektora utemeljen na riziku podrazumijeva analizu rizika prisutnu na tržištima, te kod proizvođača i klijenata s kojima banka ili poduzeće saraduje. Utvrđivanjem slabosti, države članice i subjekti privatnog sektora mogu bolje usmjeriti resurse ka najrizičnijim područjima, i time povećati ukupnu efektivnost borbe protiv pranja novca koje je rezultat svih kriminalnih radnji, te time i korupcije. Prilikom revizije svojih smjernica o pristupu utemeljenom na riziku, Radna grupa usvojila je *Smjernice utemeljene na riziku za bankarski sektor*,⁵ 2014. godine. Pri utvrđivanju i procjeni rizika pranja novca i finansiranja terorizma kojem su izložene, banke bi trebale razmotriti, pored niza faktora, i područja s relativno višim nivoima korupcije.

Mjera protiv pranja novca kao sredstvo borbe protiv korupcije

Novac se pere s ciljem omogućavanja kriminalcima da uživaju u dobiti stečenoj kroz kriminal bez kažnjavanja, tako da dobit stečena korupcijom ne predstavlja izuzetak. Ne samo da provedba Preporuka Radne grupe pomaže državama članicama u smanjenju rizika pranja novca, već i odražava poštivanje ciljeva Konvencije UN-a o transnacionalnom organiziranom kriminalu (UNTOC) i Konvencije UN-a protiv korupcije (UNCAC).

Prepoznajući veze između korupcije i pranja novca, član 14. UNCAC-a obavezuje države članice da uspostave sveobuhvatne sisteme „odvratanja i otkrivanja svih oblika pranja novca“. Radna grupa za finansijske aktivnosti također prepoznaje značaj primjene mjera protiv pranja novca u borbi protiv korupcije, napominjući da „mjere, koje države poduzimaju u borbi protiv pranja novca i finansiranja terorizma, predstavljaju snažna sredstva u borbi protiv korupcije“.⁶

Radna grupa dalje napominje da će „korupcija vjerovatnije proći nekažnjeno u prikrivenim okolnostima u kojima se dobit stečena kriminalom ne može povezati s konkretnom korupcijskom radnjom, kao u slučaju kada je vlasništvo sredstava ili imovine prikriveno, a transakcije i transferi ostavljaju nepotpun (ili nikakav) trag koji bi vodio do otkrivanja.

Efektivna provedba Preporuka Radne grupe jača transparentnost finansijskog sistema stvaranjem

5 <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Risk-Based-Approach-Banking-Sector.pdf>

6 Radna grupa (FATF), *Najbolji primjeri iz prakse: provedba Preporuka o borbi protiv korupcije*, 2013., str. 3., <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/BPP-Use-of-FATF-Recs-Corruption.pdf>

Polje 20.2 Definicija politički izloženih osoba Radne grupe za finansijske aktivnosti

„*Strane političke osobe*: pojedinci, kojima je strana država povjerila prominentne javne funkcije, kao što su šefovi država ili vlada, visoko pozicionirani političari ili predstavnici vlasti, pravosudni ili vojni zvaničnici, visoko pozicionirani izvršni direktori državnih kompanija, te važni zvaničnici političkih stranaka.

Domaće političke osobe: pojedinci kojima je domaća vlast povjerila prominentne javne funkcije, kao što su šefovi država ili vlada, visoko pozicionirani političari ili predstavnici vlasti, pravosudni ili vojni zvaničnici, visoko pozicionirani izvršni direktori državnih kompanija, te važni zvaničnici političkih stranaka.

Političke osobe međunarodnih organizacija: osobe kojima je međunarodna organizacija povjerila

prominentne funkcije, kao što su članovi višeg Rukovodstva, ili pojedinci kojima je povjerena ekvivalentna funkcija, odnosno, direktori, zamjenici direktora i članovi odbora ili ekvivalentnih tijela.

Članovi porodice su pojedinci koji su povezani s politički izloženim osobama, bilo direktno (krvno srodstvo), ili kroz brak ili slične (građanske) oblike partnerskog odnosa.

Bliski saradnici su pojedinci koji su tijesno povezani s politički izloženim osobama, bilo društveno ili profesionalno.“

Izvor: Smjernice Radne grupe, *Politički izložene osobe* (Preporuke br. 12. i 22.), 2013., <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/guidance-pep-rec12-22.pdf>

Polje 20.3 Definicija politički izloženih osoba Treće direktive EU o borbi protiv pranja novca

„Fizičke osobe kojima su povjerene prominentne javne funkcije i članovi njihove najuže porodice, ili osobe koje su poznate kao bliski saradnici spomenutih fizičkih osoba.“

Izvor: Direktiva 2005/60/EC o Evropskom parlamentu i Vijeću.

Polje 20.4 Definicija politički izloženih osoba Kanade

Zakon o zamrzavanju sredstava korumpiranih stranih zvaničnika, iz marta 2011. godine, kaže da je „politički izložena osoba“ osoba „koja je obnašala ili obnaša jednu od sljedećih funkcija ili pozicija u stranoj državi, ili u ime strane države, te bilo koja osoba koja je tijesno povezana, ili je bila tijesno povezana, iz ličnih ili poslovnih razloga, s osobom spomenutom u gornjem dijelu teksta, u koje spadaju i članovi porodice:

- (a) šef države ili vlade;
- (b) član izvršnog vijeća ili vlade ili član zakonodavnog tijela;
- (c) zamjenik ministra ili ekvivalentan rang;

- (d) ambasador ili ataše ili savjetnik ambasadora;
- (e) vojni oficir generalskog ranga, ili iznad;
- (f) predsjednik državne kompanije ili državne banke;
- (g) šef vladine agencije;
- (h) sudija;
- (i) vođa ili predsjednik političke stranke zastupljene u zakonodavnim tijelima; i
- (j) obnašatelj bilo koje definirane funkcije ili pozicije.“

Ovaj Zakon omogućava kanadskim vlastima da zamrznu sredstva politički izložene osobe na zahtjev strane države.

Izvor: Zakon o zamrzavanju sredstava korumpiranih stranih zvaničnika, iz marta 2011.⁷

pouzdanog papirnog traga poslovnih odnosa i transakcija, te otkriva stvarno vlasništvo i kretanje sredstava“.⁷

Politički izložene osobe

Prema Radnoj grupi, politički izložene osobe su pojedinci kojima su povjerene prominentne javne funkcije.⁹ Definicije variraju od države do države, ali mnoge države članice ih definiraju kao šefove država, visoko pozicionirane političare, prominentne sudske zvaničnike, članove njihove najuže porodice i saradnike.

S obzirom na moć koju imaju i vjerovatnoću da će oni korumpirani pokušati oprati novac stečen kriminalom, Preporukom Radne grupe br. 12 pozivaju se države da nametnu obavezu subjektima koji prijavljuju, a kao klijente imaju strane ili domaće politički izložene osobe ili one iz međunarodnih organizacija, da identificiraju njihov izvor bogatstva i izvor finansija i pažljivo prate poslovne odnose koje imaju s njima. Kod visoko rizičnih poslovnih odnosa s politički izloženim osobama, Preporukom br. 12 poziva se na pojačanu detaljnu provjeru (*due diligence*) politički izloženih osoba, članova njihove porodice i bliskih saradnika.

U prošlosti su države obično vršile detaljnu provjeru stranih politički izloženih osoba. Međutim, 2012. godine, u skladu s revizijom

⁷ Radna grupa za finansijske aktivnosti, *Referentni vodič i informacije o provedbi Preporuka kao podrška borbi protiv korupcije*, 2012., <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Corruption%20Reference%20Guide%20and%20Information%20Note%202012.pdf>

⁸ <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/F-31.6/FullText.html>

⁹ Član 52.(1), UNCAC.

Polje 20.5 Definicija politički izloženih osoba Sjedinjenih Američkih Država

Američki Patriotski zakon, Poglavlje 312., Naslov 3. odnosi se na „visoke strane političke ličnosti“, a umnogome je sličan definiciji politički izložene osobe. Poziva na povećan nadzor privatnih bankovnih računa

koje zatraži ili ima, ili otvara u ime, „visoka strana politička ličnost ili član uže porodice ili blizak saradnik visoke strane političke ličnosti“

Izvor: Američki Patriotski zakon, 2001.¹⁰

Polje 20.6 Definicija politički izloženih osoba Velike Britanije

Definicija iz Propisa Velike Britanije o pranju novca ograničena je na strane politički izložene osobe:

„politički izložena osoba“ je -

- (a) pojedinac kojem je, ili kojem je bilo, u bilo kojem periodu prethodne godine, povjereno obnašanje prominentne javne funkcije od strane -
- (i) države koja nije Velika Britanija;
 - (ii) institucije Zajednice; ili
 - (iii) međunarodnog tijela, gdje spadaju i osobe koje pripadaju bilo kojoj kategoriji sadržanoj u stavu 4.(1)(a), Spisak 2.

- (b) član uže porodice osobe iz podstava(a)[...]; ili

- (c) poznati bliski saradnik osobe iz podstava(a)[...]

Propisi dalje napominju da:

„(a) pojedinci kojima su povjerene prominentne javne funkcije podrazumijevaju -

- (i) šefove država ili vlada, ministre i zamjenike i pomoćnike ministara;
- (ii) članove parlamenata;
- (iii) članove vrhovnih sudova, ustavnih sudova ili drugih pravosudnih tijela na visokom nivou čije odluke općenito ne podliježu daljim žalbama, osim u izuzetnim okolnostima;
- (iv) članovi sudova revizora ili odbora centralnih banaka;

- (v) ambasadori, otpravnici poslova i visoko pozicionirani oficiri u oružanim snagama; i
- (vi) članovi upravnih, rukovodnih ili nadzornih tijela državnih poduzeća;

- (b) u kategorije izlistane u stavovima od (i) do (vi), podstava (a), ne ulaze srednje rangirani ili niže rangirani zvaničnici;

- (c) članovi uže porodice su -

- (i) supružnik;
- (ii) partner ili partnerica;
- (iii) djeca i njihovi supružnici ili partneri i partnerice; i
- (iv) roditelji;

- (d) osobe poznate kao bliski saradnici su -

- (i) pojedinac, za kojeg je poznato da uživa zajedničko vlasništvo nad pravnim subjektom ili pravnim aranžmanom, ili ima bilo koje druge tijesne poslovne odnose s politički izloženom osobom; i
- (ii) pojedinac s isključivim vlasništvom nad pravnim subjektom ili pravnim aranžmanom za koji se zna da je uspostavljen u korist političke osobe“.

Izvor: Propisi o pranju novca, 2007.¹¹

Preporuka, Radna grupa za finansijske aktivnosti stavila je jači naglasak na domaće politički izložene osobe. Ovakvo proširenje definicije politički izloženih osoba desilo se prilično nedavno i prilično je problematično. Mnoge države još uvijek moraju u potpunosti usvojiti ovakvu praksu.

Iako su mnoge države članice usvojile pravne definicije politički izloženih osoba, praktične aktivnosti na praćenju ponašanja i kretanja ovih osoba i utvrđivanja njihovih sumnjivih aktivnosti i dalje su nepotpune. Problemi, kod efektivnog praćenja politički izloženih osoba, su sljedeći:

- Politički izložene osobe često se kriju za složenih struktura, kao što su anonimni trustovi i pravni subjekti koji se osnivaju u

državama članicama koje nisu spremne ili su pravno onemogućene da utvrde njihove korisnike.

- ‘Shell kompanije’ (koje prikrivaju sredstva od pranja novca) registrirane u državama koje ne prikupljaju i ne dijele adekvatno informacije o vlasništvu ovakvih klijenata također mogu postati meta korumpiranih politički izloženih osoba za otvaranje bankovnih računa, prebacivanje novca i kupovinu imovine.
- Pažljivim planiranjem moguće je izostaviti ime i prezime korisnika finansijskog aranžmana iz bilo kojeg javnog dokumenta.
- U situacijama u kojima se ime pojavljuje, to može biti ime člana rodbine ili stručnog saradnika koji ne ulaze u definiciju koju propisuje država, te takav poslovni aranžman

10 www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-107publ56/pdf/PLAW-107publ56.pdf

11 www.legislation.gov.uk/ukxi/2007/2157/pdfs/ukxi_20072157_en.pdf

Polje 20.7 Glavne preporuke Inicijative za povrat ukradene imovine (StAR) o politički izloženim osobama:

Glavna preporuka br. 1:

Izvršiti detaljnu provjeru svih politički izloženih osoba
Strani i domaći zakoni i propisi ne smiju praviti razliku između stranih i domaćih politički izloženih osoba. Standardi koje je usvojila Radna grupa, te kreatori regionalnih i državnih standarda moraju zahtijevati sličan nivo detaljne provjere i za strane i za domaće politički izložene osobe.

Glavna preporuka br. 2:

Zahtijevati potvrdu vlasništva

Prilikom otvaranja računa, banke moraju zahtijevati od klijenta da ispune deklaraciju u pisanoj formi s ličnim podacima i informacijama o identitetu fizičke osobe koji je krajnji vlasnik poslovnog odnosa ili transakcije, kao prvi korak u ispunjenju obaveze detaljne provjere (due diligence) klijenta.

Glavna preporuka br. 3:

Zahtijevati ispunjavanje Obrasca o imovini i primanjima
Od javnog zvaničnika treba zahtijevati da dostavi kopiju ispunjenog obrasca o posjedovanju imovine i visini primanja, te naknadno ažurirane podatke. Ako klijent odbije dostaviti kopiju, banka mora analizirati razloge i

utvrditi, na osnovu pristupa utemeljenog na riziku, da li treba nastaviti taj poslovni odnos.

Glavna preporuka br. 4:

Periodična revizija klijenata koji su politički izložene osobe

Ovi klijenti moraju biti predmet revizije višeg rukovodstva ili odbora prilikom koje najmanje jedan visoki rukovodilac koristi pristup utemeljen na riziku, najmanje jednom godišnje. Rezultate revizije bi trebalo dokumentirati.

Glavna preporuka br. 5:

Izbjegavati vremenska ograničenja mandata politički izloženih osoba

Kada osobi istekne mandat obnašanja prominentne javne funkcije, države ne bi trebale uvoditi vremenska ograničenja u smislu koliko dugo se osoba, član porodice ili bliski saradnik mora smatrati politički izloženom osobom.

Izvor: Greenberg T. S. et al., *Politički izložene osobe: preventivne mjere za bankarski sektor*, 2012., Inicijativa StAR,
<https://star.worldbank.org/star/publication/politically-exposed-persons>

neće nužno biti predmet pojačane detaljne provjere i praćenja klijenta.

Politički izložene osobe, koje razumiju finansijska pitanja ili koje imaju finansijske stručnjake za savjetnike, mogu uspješno identificirati države, finansijske institucije i aranžmane koji vjerovatno neće biti predmet pažljivog nadzora ili saradnje s policijskim tijelima. Državni i globalni naponi, koji se ulažu u borbu protiv pranja novca, jaki su onoliko koliko i njihove najslabije karike. Zato će efektivnost u prevenciji korumpiranih političara da prikriju dobit stečenu kriminalom biti jača ukoliko se poveća sveukupna kontrola nad njima.

20.2 Konfiskacija i povrat imovine

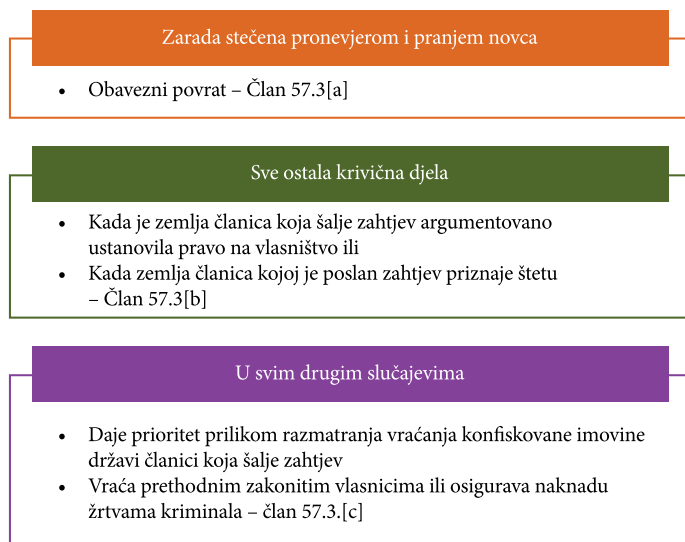
Konfiskacija nezakonite imovine se obično vršila putem zapljene i uništavanja narkotika ili komada oružja direktno povezanih s kriminalom. Međutim, utvrđeno je da je ovakav pristup nedovoljan u rješavanju mnogih današnjih krivičnih djela, kao što su međunarodno krijumčarenje drogama, trgovina ljudima i korupcija, gdje se mogu oprati veliki iznosi novca i iskoristiti za kupovinu i ulaganja koja nisu vidljivo povezana s kriminalom. Ako kriminalci, korumpirani zvaničnici i njihove porodice uživaju u plodovima kriminala, čak i tokom i poslije služenja zatvorske kazne, to znači da provedba zakona ima slabe odvraćajuće efekte.

Kako bi u značajnoj mjeri postigli odvraćajući efekat u pogledu ovih krivičnih djela, države su utvrdile da moraju usmjeriti snage na konfiskaciju dobiti stečene kroz kriminalne aktivnosti. Međunarodni instrumenti, kao što je Bečka konvencija o trgovini drogama, usvojena 1988. godine, definirali su međunarodni standard konfiskacije vezane za trgovinu drogama, čime je otvoren put dodatnim međunarodnim konvencijama koje su, nakon toga, uvele i konfiskaciju dobiti stečene spomenutim krivičnim djelima, u koje spadaju podmićivanje i druga krivična djela vezana za korupciju. Konvencija UN-a o transnacionalnom organiziranom kriminalu i Konvencija UN-a protiv korupcije su dokumenti koji sadrže najveću kolekciju međunarodnih sredstava konfiskacije dobiti stečene kriminalom. UNCAC sadrži i Poglavlje V (članovi 51. – 59.) koje je posvećeno povratu imovine.

20.2.1 Međunarodni okvir za konfiskaciju i povrat imovine

Član 12. UNTOC-a i član 31. UNCAC-a zahtijevaju od država članica da usvoje potrebne mjere identifikacije, praćenja, zamrzavanja i zapljene imovine koja može biti predmet eventualnog naloga za zapljenu.

Slika 20.1 Trodjelna struktura UNCAC-a, član 57.(3) – povrat i raspolaganje imovinom



„Povrat imovine iz ovog Poglavlja osnovni princip ove Konvencije i države članice moraju jedna drugoj osigurati najveći uzajamni stepen saradnje i pomoći i podrške u ovom pogledu.“

Izvor: Inicijativa StAR pri Svjetskoj banci i UNODC, 2014.

UNCAC-om su definirana pitanja povrata imovine i sredstava vezanih za krivična djela korupcije. Članom 51. napominje se da je povrat imovine i sredstava osnovni princip i zahtijeva od država članica da pružaju jedna drugoj najveći stepen saradnje i pomoći u ovom pogledu.

Poglavlje V UNCAC-a propisuje sljedeće obaveze država članica:

- Da poduzimaju preventivne mjere i zahtijevaju od finansijskih institucija da provjeravaju identitet klijenata, poduzimaju korake u otkrivanju identiteta korisnika finansijskih sredstava položenih na račune s visokim iznosima novca i da povećaju nadzor nad računima pojedinaca kojima su povjerene prominentne javne funkcije, te članova njihovih porodica i bliskih saradnika (član 52.(1));
- Da pruže podršku direktnim građanskim i administrativnim procedurama drugih država članica (član 53.);
- Da prihvataju i pružaju uzajamnu pravnu pomoć na osnovu stranih naloga za konfiskaciju u vezi sa dobiti stečenom od kriminala u smislu imovine, opreme i drugih sredstava vezanih za krivična djela korupcije (članovi 54. i 55.);
- Da vraćaju imovinu državi članici koja šalje zahtjev i zakonitim vlasnicima, te osiguraju naknadu žrtvama (član 57.).

Stav 3. člana propisuje tri važne smjernice, kako je prikazano na Slici 20.1.

Zadnja tačka, odnosno, smjernica prikazana u gornjem dijelu, o povratu imovine, je značajan korak naprijed u odnosu na model definiran UNTOC-om. UNTOC ima za cilj promociju međunarodne saradnje u oblasti prevencije i borbe protiv transnacionalnog organiziranog kriminala na efektivniji način. Njegovi članovi 12. 13. i 14. bave se pitanjima konfiskacije, zapljene i odlaganja imovine i sredstava.

Slično UNCAC-u, UNTOC zahtijeva od država članica da omoguće konfiskaciju dobiti i sredstava stečenih organiziranim kriminalom. Ako je takva dobit pretvorena ili preinačena u drugu vrstu imovine ili izmiješana sa zakonitom imovinom, prema članu 12. podliježe konfiskaciji.

UNTOC omogućava državi članici koja vrši konfiskaciju da raspoláže konfiskovanom imovinom u skladu sa svojim domaćim zakonom. Kada se pošalje zahtjev za povratom, država članica koja vrši konfiskaciju mora, prema članu 14., prvo razmotriti zahtjev za vraćanje imovine državi članici koja šalje zahtjev.

Mnoge države članice izmijenile su i dopunile vlastite pravne okvire kako bi ih uskladile s UNCAC-om i pružile podršku konfiskaciji i povratu imovine stečene kriminalom, u što spadaju i krivična djela korupcije. Najjači sistemi konfiskacije imovine dozvoljavaju identifikaciju, zamrzavanje, zapljenu i konfiskaciju dobiti

stečene kriminalom, a to su nezakonito stečena finansijska sredstva, nekretnine i ostala sredstva i imovina. Također omogućavaju državama članicama da zatraže zamrzavanje i konfiskaciju iz druge države članice, te, zauzvrat da to isto mogu izvršiti na zahtjev stranog naloga za zamrzavanje i konfiskaciju.

Konvencija Vijeća Evrope o pranju, traganju, zapljeni i konfiskaciji dobiti stečene kriminalom i o finansiranju terorizma¹² daje državama članicama snažna sredstva i mehanizme saradnje kojima mogu povećati efektivnost u rješavanju predmeta pranja novca koji proizilaze iz predikatnih krivičnih djela u koje spada i korupcija.

Veliki značaj efektivnog sprečavanja transfera dobiti stečene kriminalom kroz krađu, pronevjeru i druge zloupotrebe javnih sredstava, te povrata ukradene imovine kao rezultat napora država članica u borbi protiv korupcije, prepoznale su i sve države članice OSCE-a kroz Deklaraciju Ministarskog vijeća iz 2012. godine o dobrom upravljanju.¹³ Usaglasile su se s time da efektivan povrat imovine zahtijeva snažnu političku volju, usvojivši potrebne pravne i institucijske okvire, osiguravši sudijama i tužiocima odgovarajuće resurse i uspostavivši proaktivnu i brzu državnu i međunarodnu saradnju i okvire zajedničkog djelovanja. Također su izrazile i političku podršku realizaciji međunarodnih obaveza u oblasti povrata imovine.

20.2.2 Konfiskacija imovine na osnovu osude

Povrat imovine nakon osuđujuće presude ima ogromnu ulogu u procesuiranju krivičnih djela kojima se stiče dobit. Jasno je da sama kriminalizacija djela kojima se na nezakonit način stiče dobit nije dovoljna za kažnjavanje ili odvracanje počinitelaca, jer čak i nakon hapšenja i osuđivanja počinitelac može biti u mogućnosti da uživa u nezakonito stečenim sredstvima, bilo lično ili uz posredstvo porodice ili bliskih saradnika. Zato, bez konfiskacije nezakonito stečene imovine nakon osuđivanja, ostaje i dalje percepcija da se kriminal isplati, te da je krivični pravosudni sistem nedjelotvoran u smislu destimulacije krivičnih djela kojima se stiče dobit.

Zbog toga države članice moraju imati krajnje sveobuhvatan pravni okvir unutar vlastitih pravnih sistema, kako bi omogućili konfiskaciju nezakonito stečene imovine nakon osuđivanja.¹⁴ Snažan režim konfiskacije omogućit će identifikaciju, zamrzavanje, zapljenu i konfiskaciju imovine i sredstava stečenih kriminalnim radnjama.

Postoji nekoliko sistema povrata imovine nakon osuđivanja, zavisno od imovine koja je predmetom konfiskacije:

(i) Sistem zasnovan na imovini

Sistem zasnovan na imovini omogućava konfiskaciju imovine za koju se utvrdi da je stečena dobit ili je poslužila kao instrument za obavljanje kriminalne radnje ('sumnjiva imovina') (*tainted property*):

- Direktna dobit od kriminala, kao što su ukradena finansijska sredstva ili ona primljena kao mito;
- Indirektna dobit od kriminala, kao što je imovina kupljena ukradenim novcem ili aprecijacija vrijednosti iznosa isplaćenih kao mito;
- Instrumenti kao pomoć kriminalu – imovina koja je možda stečena zakonitim putem, ali je korištena za počinjenje krivičnog djela. Iako neki sistemi priznaju korištenje bilo kakve imovine, čak i u perifernom smislu, u smislu obavezne konfiskacije, drugi sistemi, opet, zahtijevaju više od slučajne povezanosti, a to je da krivično djelo mora zavisiti od, ili biti direktno rezultat korištenja date imovine.¹⁵

U nekim državama, konfiskacija nezakonite dobiti nakon osuđivanja je obavezna, kao, naprimjer, u Njemačkoj, Italiji, Finskoj i Švedskoj.¹⁶

Ponekad može biti teško utvrditi iznose dobiti stečene kriminalom, ili može biti teško predočiti dokaze o tome. U takvim situacijama neke države procjenjuju vrijednost dobiti, imajući u vidu prirodu krivičnog djela, stepen krivičnog djelovanja i druge relevantne okolnosti.

S obzirom na to da je ova osnova za povrat specifična za imovinu, konfiskacija postaje teška u slučajevima u kojima imovina ne može biti locirana, ili je prebačena u posjed treće strane, ili

¹⁴ Uspostava državnog sistema konfiskacije nakon osuđivanja propisana je članom 31.(1) UNCAC-a.

¹⁵ Brun, J. - P. Gray, L., Scott, C., iStephenson, K. M., *Priručnik za povrat imovine: vodič za sudije i tužioce*, 2011., Inicijativa STAR, str. 109. - 111.

¹⁶ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/confiscation-and-asset-recovery/index_en.htm; i Evropska komisija, *Izvještaj o procjeni efektivnosti prakse država EU u identifikaciji, praćenju, zamrzavanju i konfiskaciji kriminalom stečene imovine* (01/06/2009).

¹² Vijeće Evrope, *Konvencija o pranju, traganju, zapljeni i konfiskaciji dobiti stečene kriminalom i o finansiranju terorizma* (CETS br. 198), 2005., www.coe.int/t/dghl/monitoring/cop198/about/about_en.asp

¹³ OSCE, *Deklaracija o jačanju dobrog upravljanja i borbi protiv korupcije, pranja novca i finansiranja terorizma* (MC. DOC/2/12), <http://www.osce.org/cio/97968>

se nalazi izvan države članice, ili joj je vrijednost značajno opala, ili je izmiješana sa zakonitom imovinom.

(ii) Sistem zasnovan na utvrđivanju vrijednosti
Sistem zasnovan na utvrđivanju vrijednosti omogućava da se vrijednost konfiskovane dobiti stečene kriminalom može utvrditi u ekvivalentnom iznosu novčane kazne. Prema ovakvom sistemu, sud izračunava direktnu i indirektnu korist za osuđenog počinioca određenog krivičnog djela. Sud potom izdaje nalog za konfiskaciju u iznosu izračunate koristi ili u iznosu imovine u posjedstvu počinioca, ako joj je vrijednost niža od ukupne stečene dobiti.

Države koje dozvoljavaju primjenu sistema zasnovanog na utvrđivanju vrijednosti su Velika Britanija, Danska, Francuska i Holandija.¹⁷

Po ovom sistemu, dobit mora biti povezana s krivičnim djelom za koje je počinitelj osuđen. Međutim, u slučajevima kada tužilac ne može dokazati sve tačke optužbe, ili vodi slučaj na osnovu nekoliko tačaka optužbe, može postati teško utvrditi stvarnu dobit koju je osuđenik stekao krivičnim djelom.¹⁸

(iii) Kombinirani sistem

Većina država članica primjenjuje kombinaciju ova dva sistema. Sistem utvrđivanja vrijednosti je obično dozvoljen u određenim okolnostima, naprimjer, kada je dobit korištena, uništena ili skrivena od strane osuđenika.

Postupak konfiskacije nakon krivične osude je općenito, ali ne uvijek, građanske prirode i koristi se građanski standard dokazivanja (ravnoteža mogućnosti - balance of probabilities). Teret dokazivanja je također često obrnut: za određenu imovinu se pretpostavlja da je dobit stečena počinjenjem krivičnog djela, a teret leži na osuđenoj osobi da dokaže suprotno.

20.2.3 Konfiskacija imovine koja nije zasnovana na osudi (in rem)

Konfiskacija imovine koja nije zasnovana na osudi ili inrem konfiskacija¹⁹ općenito ne zahtijeva krivično suđenje ili osuđivanje. Procedure ovakve konfiskacije su obično sudski postupci pokrenuti protiv imovine, a ne pojedinaca, što

omogućava vlastima da konfiskuju imovinu uprkos nedostatnom dokazu za potvrđivanje krivične osude ili situacijama gdje počinitelj nije dostupan zato što je preminuo ili je u bjekstvu ili ima imunitet ili je veoma moćan ili je, na kraju krajeva, nepoznat. Konfiskacija koja nije zasnovana na osudi može se primijeniti radi povrata dobiti od kriminala u slučajevima kada moć i utjecaj korumpiranih zvaničnika sprečavaju provedbu krivičnih istraga. Pored toga, u tijesnoj međunarodnoj saradnji, ovakve konfiskacije mogu pomoći u vraćanju imovine locirane izvan države članice u kojoj se odvijala korupcijska radnja.

Član 54.(1)(c) UNCAC-a konkretno opisuje konfiskaciju koja nije zasnovana na osudi: „Razmotriti primjenu mjera kojima se dozvoljava konfiskacija imovine, bez prethodne krivične osude počinioca u slučajevima u kojima se počiniocu ne može suditi zbog smrti, bjekstva ili odsustva, ili u drugim opravdanim slučajevima“.

Argumenti protiv ovakve konfiskacije (in rem):

1. *Kršenje principa pretpostavke nevinosti prebacivanjem tereta dokazivanja:* od pojedinca se zahtijeva da dokaže, izvan razumnije sumnje, da dobit nije stečena kriminalom, a vlasti moraju dokazati samo da je dobit, odnosno, da su imovina i sredstva rezultat počinjenja krivičnog djela (ravnoteža mogućnosti).
2. *Kršenje prava na imovinu:* imovina je oduzeta bez ikakvog dokaza o krivici.

Evropski sud za ljudska prava odgovara u korist konfiskacije koja nije zasnovana na osudi:

1. Konfiskacija je preventivna mjera koja ima za cilj izuzimanje novca za koji se vjeruje da je vezan za nezakonite radnje. Njome se *ne utvrđuje krivična optužba* počinioca i ne može se porediti s krivičnom sankcijom.²⁰ Međutim, konfiskacija *neće biti opravdana u slučaju oslobađanja optuženog od krivice*.²¹
2. Prebacivanje tereta dokazivanja na optuženog ne utječe na pravednost suđenja sve dok se poštuju odgovarajuće procedure zaštite optuženog. Naprimjer, u predmetu *Butler vs Velika Britanija*, granične vlasti nisu imale diskrecijsko pravo zapljene novca optuženog: njihove ovlasti bile su predmet sudskog nadzora i ni u jednoj fazi optuženi nije bio suočen s neoborivom pretpostavkom

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Brun, J. - P. Gray, L., Scott, C., iStephenson, K. M., *Priručnik za povrat imovine: vodič za sudije i tužioce*, 2011., Inicijativa StAR, str. 113.

¹⁹ Greenberg, T. S., Samuel, L. M., Grant, W., i Gray, L., *Povrat ukradene imovine - vodič s primjerima dobre prakse konfiskacije koja nije zasnovana na osudi*, 2009., StAR, str. 13. - 19.

²⁰ Evropski sud za ljudska prava, *Butler protiv Velike Britanije* Predmet br. 41661/98, Odluka o prihvatljivosti od 27. 6. 2002., str. 9.; *Walsh protiv Velike Britanije*, Predmet br. 43384/05, Odluka o prihvatljivosti od 21. 11. 2006., str. 5.

²¹ Evropski sud za ljudska prava, *Geerings protiv Holandije*, Predmet br. 30810/03, Presuda od 1. 3. 2007., član 47.



Specijalisti iz banaka iz Kazahstana stiču znanja o međunarodnim standardima borbe protiv pranja novca, u sklopu međunarodnog programa koji podržava OSCE, Almaty, 9. 12. 2015. godine.

činjeničnog stanja ili zakona. Domaći sud je pažljivo procijenio dokaze koji su mu bili predočeni i zasnovao svoj nalog za zapljenu na tim dokazima.²²

3. Uplitanje u prava na imovinu dozvoljeno je u određenim uvjetima (član 1. Protokola 1. ECHR-a). Nevezano za žalbu, preventivna svrha konfiskacije opravdava njeno neposredno izvršenje, a konfiskacija *in rem* je srazmjerna ako ima za cilj *opći interes*, naprimjer, borbu protiv organiziranog kriminala, trgovinu drogama i korupciju.²³

20.2.4 Građanski postupak 'in personam'

Postoje situacije u kojima ni krivična osuda niti konfiskacija koja nije zasnovana na osudi nisu moguće. Naprimjer, osumnjičeni je ili pobjegao ili ima imunitet od krivičnog gonjenja, ili tužilac ne može dokazati krivicu izvan svake razumne sumnje. U isto vrijeme, nije moguće izvršiti ni konfiskaciju koja nije zasnovana na osudi, jer nije poznata lokacija nezakonite imovine ili ne postoji saradnja s državom članicom u kojoj se nalazi nezakonita imovina. U takvim situacijama, države članice mogu pristupiti državnim sudovima drugih država članica i pokrenuti građanski postupak za povrat imovine direktno protiv osumnjičenog pojedinca.²⁴

22 Evropski sud za ljudska prava, *Butler protiv Velike Britanije* Predmet br. 41661/98, Odluka o prihvatljivosti od 27. 6. 2002., str. 12. i 13.; *Arcuri i ostali protiv Italije*, Predmet br. 52024/99, Odluka o prihvatljivosti od 5. 7. 2001., str. 5. i 6.

23 Evropski sud za ljudska prava, *Raimondo protiv Italije*, Predmet br. 12954/87, Presuda od 22. 2. 1994., čl. 30.; *Arcuri i ostali protiv Italije*, Predmet br. 52024/99, Odluka o prihvatljivosti od 5. 7. 2001., str. 5.

24 Brun, J.-Petal., *Priručnik za povrat imovine: vodič za sudije i tužioce*, 2011., Inicijativa StAR, str. 160. – 168.; Brun, J.-Petal., *Javni prekršaji, privatne akcije: građanske tužbe za povrat ukradene imovine*, 2015., Inicijativa StAR.

Građanski postupak *in personam* pruža oštećenoj strani (u ovom slučaju državi) razne pravne lijekove, kao što su:

- Povrat imovine koju je nezakonito stekao optuženi;
- Naknadu štete izazvane nezakonitim radnjama;
- Prekid ugovora koji je bio dodijeljen nezakonito;
- Zahtijevanje od optuženog da vrati nezakonito stečenu dobit nakon nezakonitog bogaćenja, pa i u slučajevima u kojima žrtva nije pretrpjela nikakvu štetu.²⁵

20.2.5 Nagodbe u stranim predmetima podmičivanja

Države članice mogu preuzeti kontrolu nad nezakonito stečenom dobroti od korupcije i putem nagodbe u stranim predmetima podmičivanja. U predmetima koje je analizirao StAR pri Svjetskoj banci i UNODC, novčane sankcije nametnute korporacijama iznosile su ukupno 6,9 milijardi američkih dolara u periodu između 1999. i 2012. godine.²⁶ U velikoj većini slučajeva, međutim, novčane sankcije nametnule su države koje nisu države u kojima su podmićeni ili navodno podmićeni zvaničnici bili zaposleni. Pored toga, u analiziranim predmetima samo 197 miliona američkih dolara ili 3,3 posto novčanih sankcija vraćeno je državama čiji su zvaničnici bili

25 Brun, J.-Petal., *Priručnik za povrat imovine: vodič za sudije i tužioce*, 2011., Inicijativa StAR, str. 160. – 168.; Brun, J.-Petal., *Javni prekršaji, privatne akcije: građanske tužbe za povrat ukradene imovine*, 2015., Inicijativa StAR.

26 Oduor, J. A., Fernando, F.M.U. etal., *Izostavljen iz dogovora: nagodbe u stranim predmetima podmičivanja i implikacije po povrat imovine*, 2013., Inicijativa StAR, str. 2., <http://star.worldbank.org/star/sites/star/files/9781464800863.pdf>

Polje 20.8 Studija slučaja: Tunis

Nakon što je bivši predsjednik Tunisa Bin Ali uklonjen s položaja 2011. godine, Vijeće Evropske unije naredilo je zamrzavanje sredstava svih pojedinaca „odgovornih za nezakonito prisvajanje tuniških državnih finansija“. Međutim, 28. 5. 2013. godine, nakon pravnih tužbi dva zeta Bin Alija i nećaka njegove supruge, Opći sud EU poništio je sankcije za ove tri osobe.²⁷

Prema presudi Općeg suda, ove tri osobe stavljene su na listu sankcija EU, jer su bili predmet sudske istrage od strane tuniških vlasti u vezi s pranjem novca. Međutim, Opći sud je ustanovio da nije definirano

tuniškim zakonom da „nezakonito prisvajanje javnih finansija“ podrazumijeva pranje novca. Ovaj sud je dalje ustanovio da nije utvrđeno da li su se istrage u Tunisu u vezi s pranjem novca vodile zbog javnih finansija prije nego zbog privatnih. Činjenica da su ove osobe u srodstvu s Ben Alijem smatrana je nedovoljnom za stvaranje pretpostavke da su se istrage u vezi s pranjem nezakonito prisvojenih finansija odnosile na državni novac. Naređeno je da se odmrznu finansijska sredstva ove tri osobe.³⁰

podmićeni ili su navodno bili podmićeni.²⁸

20.2.6 Povrat konfiskovane imovine

Povrat konfiskovane imovine predstavlja krajnji korak u procesu povrata. Vlasti države koja primi vraćenu imovinu i sredstva mora unaprijed isplanirati na koji način raspolagati sredstvima, te uspostaviti odgovarajući postupak rukovanja tim sredstvima. Rukovanje vraćenim sredstvima je složen zadatak i podrazumijeva vrijeme, budžetske i ekonomske efekte i aktere koji će biti uključeni u proces odlučivanja. Važno je da se aranžmani obave na transparentan način i u skladu s upostavljenim procedurama.²⁹

Konačni korisnik konfiskovanih sredstava varira od države do države, i zavisi od predikatnog krivičnog djela i predmeta. Neke vlasti dodjeljuju konfiskovana sredstva centralnom javnom budžetu, dok ih druge dodjeljuju policijskim agencijama koje su vodile istragu. U slučajevima ozbiljnih predmeta korupcije na međunarodnom nivou, gdje su sredstva, u suštini, ukradena od države članice, sredstva se vraćaju zakonitom vlasniku, u ovim slučajevima, državi porijekla sredstava.

Međutim, povrat dobiti od ozbiljnih međunarodnih slučajeva korupcije često je problematičan. Međunarodna priroda povrata sredstava može izazvati izvjesne tehničke i političke prepreke, od razlika u zakonu, nedovoljne tehničke stručnosti, nepostojanja političke volje za nadzorom nad procesom povrata, do moguće nestabilnosti ili

izrazite korumpiranosti u državama kojima se vraćaju sredstva.³¹ Glavni problem je, međutim, ilustriran u studiji slučaja, opisanoj u donjem dijelu teksta. Kada sudski postupci u dvije različite države pristupaju korupciji, pranju novca i povratu sredstava iz različitih perspektiva, države se mogu suočiti s velikim poteškoćama u usklađivanju aktivnosti i vraćanju konfiskovane dobiti.

20.2.7 Državna tijela za povrat imovine

Na državnom nivou, mnoge države uspostavile su tijela za povrat imovine kao centralna mjesta za sva pitanja koja se tiču povrata imovine, te kako bi vršile aktivnosti na državnom nivou u smislu identifikacije, ograničenja upotrebe i povrata dobiti stečene kriminalom, te time i korupcijom. Postoji nekoliko različitih modela tijela za povrat imovine:

- Tijelo za povrat imovine s nadležnostima za rješavanje konfiskacije nakon osuđivanja i konfiskacije in rem u vezi s krivičnim djelima ili nezakonitim aktivnostima kojima se stiče dobit.
- Tijelo za povrat imovine s ograničenom nadležnošću za sredstva koja su ograničena ili zamrznuta, dok su pojedinačna tužilačka i policijska tijela zadužena za postupke konfiskacije nakon osuđivanja i konfiskacije in rem.
- Ne postoji takvo tijelo. Ovlasti za povrat imovine i rukovanje imovinom već su u rukama postojećih subjekata, u skladu s njihovim nadležnostima.

Iskustvo je pokazalo da osnivanje multidisciplinarnog tijela za povrat imovine može biti krajnje efektivno sredstvo međunarodne saradnje. Kada je službenicima u drugoj državi potrebna pravna pomoć u predmetima

²⁷ StAR, predmeti korupcije: predmet T-187/11, *Trabelsi vs Vijeće*, presuda Općeg suda od 28. 5. 2013.; predmet T-188/11, *Chiboub vs Vijeće*, presuda Općeg suda od 28. 5. 2013.; predmet T-200/11, *Al Matri vs Vijeće*, presuda Općeg suda od 28. 5. 2013., http://star.worldbank.org/corruption-cases/sites/corruption-cases/files/Ben_Ali_EU_General_Court_Judgment_Cases_Trabelsi_Chouboub_Al_Matri_May_28_2013.pdf

²⁸ Ibid.

²⁹ StAR, *Rukovanje vraćenom imovinom: razmatranja politike rada*, 2009., <https://star.worldbank.org/star/sites/star/files/ManagementReturnedAssets.pdf>

³⁰ StAR, predmet korupcije Zayn Al-Abidin Bin Ali (EU), <http://star.worldbank.org/corruption-cases/node/18602>

³¹ Stephenson K.M. et al., *Prepreke povratu imovine*, 2011., StAR, <https://star.worldbank.org/star/sites/star/files/Barriers%20to%20Asset%20Recovery.pdf>

povrata imovine, lakše im je direktno se obratiti jednom tijelu nego upućivati zahtjeve na nekoliko odvojenih adresa agencija s različitim nadležnostima i nivoima znanja o postupcima povrata.

20.2.8 Regionalna i međunarodna saradnja

Slučajevi povrata imovine često prelaze državne granice: pojedinci i njihova sredstva se kreću, i elementi povezanih krivičnih djela mogu biti počinjeni u nekoliko država. Zbog toga, povrat imovine često uključuje nadležnosti nekoliko država s različitim pravnim sistemima. Kao što je već navedeno, razlike u pravnim sistemima izazivaju mnoge probleme sudijama, tužiocima i istražiteljima koji traže međunarodnu saradnju. Nije uvijek jasno koja država tijela treba kontaktirati radi pravne pomoći, ili kako efektivno poslati zahtjev za uzajamnom pravnom pomoći. Kako bi se izbjegli ovi problemi, izvjestan broj G7 i G20 članica izradio je smjernice za svoje postupke povrata imovine i pružanja uzajamne pravne pomoći.³² Pored toga, razvijen je i izvjestan broj mreža za međunarodnu saradnju.

Mreže saradnje

Efektivan način jačanja saradnje među tijelima za povrat imovine različitih država članica jeste uspostava mreža formalne i neformalne saradnje. Takve mreže obično zahtijevaju od država članica da imenuju kontakt osobe iz nadležnih policijskih ili sudskih tijela, kako bi se ostvarila komunikacija među državama članicama. Mreže saradnje mogu poslužiti i za razmjenu informacija i stručnog znanja među njenim članovima.

Primjeri takvih mreža su:

- *Međuagencijska mreža za povrat imovine Camdena* (CARIN), koja okuplja policijske i pravosudne stručnjake i omogućava im razmjenu znanja i informacija po svim aspektima koji se tiču pitanja dobiti stečene kriminalom. Članstvo je otvoreno za države članice EU, dok se druge države i međunarodne organizacije mogu pridružiti kao posmatrači ili saradnici. Među ostalima, trenutni posmatrači i saradnici su Eurojust, INTERPOL, Svjetska banka i Međunarodni monetarni fond.³³

32 StAR, <http://star.worldbank.org/star>, G20 državni profili u praćenju imovine, 2012., https://www.g20.org/sites/default/files/g20_resources/library/Assets_Tracing_Country_Profiles%20ACWG.pdf; G20 Priručnik korak po korak: Zahtijevanje uzajamne pravne pomoći u krivičnim pitanjima od G20 država, 2012., https://www.g20.org/sites/default/files/g20_resources/library/MLA_Guide.pdf

33 Europol, *Priručnik CARIN međuagencijske mreže za povrat imovine (Camden)*, 2012., <https://www.europol.europa.eu/content/publication/camden-asset-recovery-inter-agency-network-carin-manual-1665>

- *Međuagencijska mreža za povrat imovine Južne Afrike* (ARINSA) je mreža slična CARIN-u i okuplja kontakt osobe iz južnoafričke regije. ARINSA ima status posmatrača u CARIN-u.
- *GAFISUD Mreža za povrat imovine* (Redde Recuperacion de Activosde GAFISUD - Rrag) je još jedna mreža u stilu CARIN-a, koja okuplja kontakt osobe iz Sjeverne, Centralne i Južne Amerike. Kao i ARINSA, Rrag ima status posmatrača u CARIN-u.
- *Globalna inicijativa kontakt osoba* (GFPI), koju su pokrenuli INTERPOL i STAR, bavi se predmetima povrata nezakonite dobiti stečene korupcijom, a kontakt osobe su specijalisti za borbu protiv korupcije. Članstvo je otvoreno za sve države članice INTERPOL-a.³⁴
- Egmontska grupa Jedinica finansijske obavještajne službe je mreža jedinica finansijskih obavještajnih službi svih država



David Shaulov (desno) iz Ministarstva ekonomije Uzbekistana i Batyr Sheraliyev (lijevo) iz Granične komisije razgovoraju o studiji slučaja tokom radionice koju je organizirao OSCE o procjeni rizika na nivou države u smislu pranja novca i finansiranja terorizma, Tashkent, 22. 9. 2014. godine.

članica, a ima za cilj jačanje saradnje u borbi protiv pranja novca i finansiranja terorizma. Omogućava sigurnu i zaštićenu razmjenu informacija među državama članicama putem Egmontske sigurne mreže.³⁵

Pored spomenutih mreža, koje se primarno fokusiraju na dobit od kriminala, postoje i druga formalna tijela za ostvarivanje saradnje u krivičnim pitanjima, kao što su INTERPOL,³⁶ Europol³⁷ i Eurojust,³⁸ kako je opisano u Poglavlju 18.

34 www.interpol.int/Crime-areas/Corruption/International-asset-recovery

35 www.egmontgroup.org/

36 www.interpol.int/

37 www.europol.europa.eu/

38 www.europol.europa.eu/

Uloga međunarodnih organizacija

Nekoliko organizacija usmjereno je na rješavanje problema vezanih za efektivan povrat imovine, i to putem razmjene znanja i pružanjem tehničke pomoći:

- Inicijativa *StAR*, koju su pokrenuli Svjetska banka i UNODC, djeluje po zahtjevu države u razvoju i finansijskih centara, tako što pruža savjete tehničke prirode i savjete oko izrade strategija rada na predmetu, zakonodavnih i institucijskih okvira, te izvještaje o obavljenim istraživanjima i priručnike o relevantnim tehničkim pitanjima, baze podataka o okončanim i tekućim predmetima povrata imovine na međunarodnom nivou, te smjernice o povratu imovine u državama G7 i drugim finansijskim centrima.³⁹
- *Međunarodni centar za povrat imovine (ICAR)* pruža obuku na licu mjesta, savjete policijskim tijelima o rješavanju konkretnih predmeta povrata imovine, te razvija IT sredstva i alatke, kao što su softverski moduli i moduli elektronskog učenja (e-učenje) o vođenju procesa povrata imovine.⁴⁰
- *Otvorena međuvladina Radna grupa UN-a o povratu imovine* okuplja države članice UN-a i pruža informacije Konferenciji država potpisnica UNCAC-a o provedbi mandata u vezi s povratom dobiti stečene kriminalom.⁴¹
- *UNODC* pruža tehničku pomoć državama koje žele ojačati institucijske, pravne i operativne kapacitete u oblasti povrata imovine. Također, između ostalog, nudi i niz instrumenata sudijama, tužiocima i istražiteljima o povratu imovine na svojoj web stranici:
 - *TRACK*, centralna platforma „Alatke i resursi za borbu protiv korupcije“, u što spada i pravna biblioteka koja sadrži zakone vezane za korupciju i povrat imovine u državama članicama.
 - *Zakonodavni vodič za provedbu UNCAC-a.*
 - *Tehnički vodič za UNCAC.*
 - *Profili država u vezi s ishodima analize provedbe UNCAC-a (u što spadaju i analize vlastite provedbe, sažeci i izvještaji država).*
 - *Alatka za izradu zahtjeva za uzajamnu pravnu pomoć.*
 - *Kratak pregled međunarodnih pravnih instrumenata za borbu protiv korupcije.*
 - *Priručnik o međunarodnoj saradnji u svrhe konfiskacije dobiti stečene kriminalom.*

39 Baza podataka *StAR*-a o predmetima korupcije, <http://star.worldbank.org/corruption-cases/>

40 <http://www.baselgovernance.org/icar/>

41 <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/working-group2.html>

OSCE saraduje sa spomenutim i drugim partnerima na širenju svijesti o dobrim praktičnim primjerima i o problemima vezanim za lociranje, konfiskaciju i povrat dobiti stečene kroz korupciju.

20.3 Zaključci

Novac se pere s ciljem da se omogući kriminalcima i korumpiranim zvaničnicima da uživaju u dobiti stečenoj kroz vršenje krivičnih djela. Zato će efektívna primjena mjera protiv pranja novca značajno ojačati sposobnosti i mogućnosti država članica u sprečavanju ulaska dobiti stečene kriminalom u finansijski sektor, te, ako se takva dobit kreće kroz finansijske institucije, pomoći vlastima u identifikaciji, zapljeni i vraćanju.

Iako su mnoge države članice uvele pravne definicije stranih politički izloženih osoba u svoje zakone, mnoge od njih još uvijek to moraju učiniti. Također moraju intenzivirati rad na praćenju ovih osoba i otkrivanju njihovih sumnjivih aktivnosti. Dobar način da se to postigne jeste uspostava partnerskog odnosa između javnog i privatnog sektora s ciljem identifikacije politički izloženih osoba i korisnika dobiti stečene kriminalom, te otkrivanja sumnjivih transakcija.

Pored toga, države članice moraju ispuniti svoje obaveze koje su preuzele u smislu uspostave efektívnih režima prevencije, identifikacije, zapljene i konfiskacije. To mogu postići izradom prioritetnih politika djelovanja i konkretnih strategija u oblasti povrata imovine, te izradom institucijskih okvira za povrat imovine, rukovanje vraćenom imovinom i njenim odlaganjem. Mehanizmi koordinacije među relevantnim akterima, u smislu saradnje agencija u oblasti vlasništva nad imovinom stečenom kriminalnim djelovanjem i nadgledanja pranja novca, mogu biti naročito efektívni u prevenciji i identifikaciji korupcije. U smislu povećanja broja mogućih načina borbe protiv korupcije i odvrćanja od korupcije, države članice bi trebale razmotriti, u skladu s UNCAC-om, uvođenje konfiskacije imovine koja nije zasnovana na osudi, te omogućiti izvršenje naloga za ovakvom konfiskacijom izdatih od strane drugih jurisdikcija.

S obzirom na to da je povrat konfiskovane imovine složeno i tehnički zahtjevno pitanje, uspostavljen je izvjestan broj regionalnih i međunarodnih mehanizama i okvira saradnje, kako bi se omogućilo kreatorima politika rada i stručnjacima u ovoj oblasti da razmjenjuju informacije, grade

kapacitete i podržavaju jedni druge. Iako je postignut napredak, mnogo toga je još ostalo da se uradi kako bi se približile jedne drugoj različite pravne tradicije, okviri i prakse u cilju efektivnije

saradnje u oblasti povrata imovine. Međunarodni akteri mogu pomoći predstavljanjem raznih relevantnih dokumenata i pružanjem tehničkih usluga.

Odabrana literatura

1. Vijeće Evrope, *Konvencija o pranju, traženju, zapljeni i konfiskaciji dobiti stečene kriminalom i o finansiranju terorizma* (CETS br. 198), 2005., [web stranica], www.coe.int/t/dghl/monitoring/cop198/about/about_en.asp
2. Radna grupa za finansijske mjere (FATF), *Preporuke Radne grupe*, 2012., [web stranica], <http://www.fatf-gafi.org/topics/fatfrecommendations/documents/fatf-recommendations.html>
3. Radna grupa za finansijske mjere (FATF), *Referentni vodič o primjeni Preporuka Radne grupe u borbi protiv korupcije*, 2012., [webstranica], <http://www.fatf-gafi.org/topics/corruption/documents/useofthefatfrecommendationstosupportthefightagainstcorruption.html>
4. Radna grupa za finansijske mjere (FATF), *Izveštaj Radne grupe: Specifični faktori rizika pranja novca stečenog kroz korupciju. Pomoć institucijama u izvještavanju*, 2012., [pdf], <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Specific%20Risk%20Factors%20in%20the%20Laundering%20of%20Proceeds%20of%20Corruption.pdf>
5. Radna grupa za finansijske mjere (FATF), *Najbolji praktični primjeri: Primjena Preporuka Radne grupe u borbi protiv korupcije*, 2013., [pdf], <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/BPP-Use-of-FATF-Recs-Corruption.pdf>
6. Radna grupa za finansijske mjere (FATF), *Smjernice. Politički izložene osobe (Preporuke br.12. i 22.)*, 2013., [pdf], <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/guidance-pep-rec12-22.pdf>
7. Radna grupa za finansijske mjere (FATF), 2013., *Metodologija analiziranja primijenjenosti Preporuka i efektivnosti*, [pdf], <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/methodology/FATF%20Methodology%2022%20Feb%202013.pdf>
8. Organizacija za sigurnost i saradnju u Evropi (OSCE), *Deklaracija o jačanju dobrog upravljanja i borbi protiv korupcije, pranja novca i finansiranja terorizma (MC.DOC/2/12)*, 2012., [web stranica], <http://www.osce.org/cio/97968>
9. Inicijativa za povrat ukradene imovine (StAR), Greenberg, T. S. et al., *Povrat ukradene imovine – Vodič s dobrim praktičnim primjerima konfiskacije koja nije zasnovana na osudi*, 2009., [web stranica], <https://star.worldbank.org/star/publication/good-practice-guide-non-conviction-based-asset-forfeiture>
10. Inicijativa za povrat ukradene imovine (StAR). *Povrat ukradene imovine. Rukovanje vraćenom imovinom: razmatranja politike rada*, 2009., <https://star.worldbank.org/star/sites/star/files/ManagementReturnedAssets.pdf>
11. Inicijativa za povrat ukradene imovine (StAR), Brun, J.-P. et al., *Priručnik o povratu imovine: Vodič za sudije i tužioce*, 2011., [web stranica], <https://star.worldbank.org/star/publication/asset-recovery-handbook>
12. Inicijativa za povrat ukradene imovine (StAR), Oduor J. A. et al., *Izostavljen iz dogovora: nagodbe u stranim predmetima podmičivanja i implikacije po povrat imovine*, 2013., [web stranica], <http://star.worldbank.org/star/publication/left-out-bargain-settlements-foreign-bribery-cases-and-implications-asset-recovery>
13. Ured UN-a za droge i kriminal (UNODC), *Tehnički vodič za Konvenciju UN-a protiv korupcije*, 2009., [web stranica] www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/technical-guide.html
14. Ured UN-a za droge i kriminal (UNODC), *Zakonodavni vodič o primjeni Konvencije UN-a protiv korupcije*, 2012., [web stranica], www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/legislative-guide.html
15. Gray L. et al., *Mali broj: čvrste činjenice o povratu ukradene imovine*, Serija StAR-a, 2014., [pdf], https://star.worldbank.org/star/sites/star/files/few_and_far_the_hard_facts_on_stolen_asset_recovery.pdf

Skraćenice i akronimi

ACN	Antikorupcijska mreža za istočnu Evropu i Centralnu Aziju	INTERPOL	Međunarodna kriminalističko-poliicijska organizacija
ADB	Azijska razvojna banka	IRG	Grupa za analizu implementacije
ARB	Tijelo za povrat imovine	MENA	Srednji Istok i Sjeverna Afrika
ARINSA	Međuagencijska mreža za povrat imovine Južne Afrike	ML/TF	Pranje novca/finansiranje terorizma
CARIN	Međuagencijska mreža za povrat imovine Camdena	MLA	Uzajamna pravna pomoć
CCPR	Centar za građanska i politička prava	NCB	nije zasnovano na presudi
CIS	Zajednica (Commonwealth) nezavisnih država	NGO	Nevladina organizacija
CoE	Vijeće Evrope	OCEEA	Ured koordinatora OSCE-a ekonomske i okolišne aktivnosti
COSP	Konferencija država članica	ODIHR	Ured za demokratske institucije i ljudska prava
EAG	Euroazijska grupa za borbu protiv pranja novca i finansiranja terorizma	OECD	Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj
EAW	Evropski nalog za hapšenje	OGP	Partnerstvo za otvorenu vlast
EBRD	Evropska banka za obnovu i razvoj	OSCE	Organizacija za sigurnost i saradnju u Evropi
ECHR	Evropska konvencija o ljudskim pravima	PEFA	Program javne potrošnje i finansijske odgovornosti
ECOSOC	Ekonomsko-socijalno vijeće	PEP	Politički izložena osoba
ECtHR	Evropski sud za ljudska prava	RFOM	Predstavnik za slobodu medija
EEW	Evropski dokazni nalog	SEE	Jugoistočna Evropa
EU	Evropska unija	SIGMA	Podrška unapređenju uprave i menadžmenta
FATF	Udarne grupa za finansijske istrage	SMEs	Mala i srednja poduzeća
FIU	Jedinica finansijskih obavještajnih službi	StAR	Inicijativa za povrat ukradene imovine
FSRB	Regionalna tijela osnovana po uzoru na FATF	TI	Transparency International
G20	Grupa 20	UN	Ujedinjene nacije
G8	Grupa 8	UNCAC	Konvencija UN-a protiv korupcije
GA	Generalna skupština	UNCITRAL	Komisija UN-a za međunarodno trgovinsko pravo
GDP	Bruto nacionalni dohodak	UNDP	Razvojni program Ujedinjenih nacija
GPA	Sporazum o vladinim nabavkama	UNECE	Ekonomska komisija UN-a za Evropu
GRECO	Grupa država protiv korupcije	UNESCO	Organizacija UN-a za obrazovanje, nauku i kulturu
IACA	Međunarodna akademija za borbu protiv korupcije	UNODC	Ured UN-a za droge i kriminal
IAP	Istanbulski akcioni plan za borbu protiv korupcije	UNTOC	Konvencija UN-a protiv transnacionalnog organizovanog kriminala
ICAC	Nezavisna komisija Hong Konga za borbu protiv korupcije	WCO	Svjetska carinska organizacija
ICAR	Međunarodni centar za povrat imovine	WGB	Radna grupa za mito
ICCPR	Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima	WTO	Svjetska trgovinska organizacija
IMF	Međunarodni monetarni fond		

Autori fotografija

Stranica ili stranice	Fotograf
Naslovna stranica	Musicman80-DollarPhotoClub
2., 21., 55., 60., 71., 106., 152., 175., 236.	OSCE
5.	OSCE/Jonathan Perfect
10.	OSCE/Sarah Crozier
13.	Ministarstvo pravde, Ruska Federacija
35.	OECD/Andrew Wheeler
42.	OECD/Hervé Cortinat
48.	UNIS, Beč
64.	Bacho Foto-Fotolia.com
74.	mary416-Fotolia.com
84. (kolaž)	OSCE/Roel Janssens, Petronela Durekova
97.	St22-Fotolia.com
99.	utah778-Fotolia.com
101.	OSCE/Maxim Kan
113.	OSCE/Micky Kroell
121.	Olexandr Kovalenko
125.	OSCE/Jacopo Leone
163. (kolaž)	OSCE/Petronela Durekova
171.	muharremöner-istockphoto
180.	livestockimages-Fotolia.com
181.	Andrey Popov-Fotolia.com
183.	Gary Blakeley-Fotolia.com
212.	stockshares-istockphoto
215.	ifeelstock-Fotolia.com
222.	OSCE/Ursula Froese
223., 247.	OSCE/Roel Janssens
245.	OSCE/Bibigul Izbair


**Organizacija za sigurnost
i saradnju u Evropi (OSCE)**

Wallnerstrasse 6
A-1010 Beč, Austrija
Tel.: +43 1 514 360

pm@osce.org
www.osce.org

 facebook.com/osce.org

 @osce

 youtube.com/osce