

Funded
by the European Union
and the Council of Europe



COUNCIL OF EUROPE



Implemented
by the Council of Europe

**Zajednički projekat Evropske unije i Saveta Evrope
„Jačanje kapaciteta policije i pravosuđa za borbu protiv korupcije u Srbiji” (PACS)
www.coe.int/pacs**

Aneks tehničkog dokumenta ECCU-PACS SERBIA-TP9-2014

ANTI KORUPCIJA U REPUBLICI HRVATSKOJ

*Pripremio dr. sc. Ante Orlović, ekspert Saveta Evrope, u saradnji sa Sekretarijatom Saveta
Evrope*

mart 2014. godine

ECCU-PACS SERBIA-TP9a-2014

SADRŽAJ

1. UVOD	4
1.1. Korupcija u Republici Hrvatskoj	4
1.1.1. Karakteristike	4
1.1.2. Pojmovno određenje	5
1.1.3. Vrste i oblici	5
1.2. Rizici korupcije u Republici Hrvatskoj.....	7
1.2.1. Rizici nastajanja korupcije.....	7
1.2.2. Rizična područja korupcije.....	8
1.2.3. Upravljanje korupcijskim rizikom.....	9
1.3. Prisutnost (mjerenje) korupcije u Republici Hrvatskoj.....	10
1.3.1. Indeks percepcije korupcije (IPK)	11
1.3.2. Globalni korupcijski barometar (GKB)	12
2. STRATEGIJSKI OKVIR ANTIKORUPCIJE	13
2.1. Nacionalne antikorupcijske strategije i programi.....	13
2.1.1. Nacionalni program za borbu protiv korupcije s akcijskim planom (2002.) 13	
2.1.2. Nacionalni program suzbijanja korupcije 2006.-2008. (2006.).....	13
2.1.3. Strategija suzbijanja korupcije (2008.).....	14
2.1.4. Antikorupcijski program za TD u većinskom državnom vlasništvu za razdoblje 2010-2012	14
2.2. Pristupni pregovori Republika Hrvatska – Europska unija.....	15
2.2.1. Nacionalni programi Republike Hrvatske za pristupanje Europskoj uniji..	16
2.2.2. Izvješća Europske komisije o napretku Republike Hrvatske.....	17
2.3. Antikorupcijski dokumenti međunarodnih organizacija kojima je Republika Hrvatska pristupila	18
3. PRAVNI OKVIR ANTIKORUPCIJE	19
3.1. Materijalnopравни okvir (kaznena djela).....	19
3.1.1. Kazneni zakon.....	19
3.1.2. Zakon o USKOK-u	19
3.2. Procesnopravni okvir	20
3.2.1. Kriminalističko istraživanje	20
3.2.2. Optuživanje.....	26

3.2.3.	Financijske (imovinske) istrage	27
3.2.4.	Oduzimanje imovinske koristi ostvarene (korupcijskim) kaznenim djelom 28	
4.	INSTITUCIONALNI OKVIR ANTIKORUPCIJE	31
4.1.	PNUSKOK	32
4.2.	USKOK	33
4.3.	"USKOČKI" SUDOVI	33
5.	DRUŠTVENO – PREVENCIJSKI OKVIR ANTIKORUPCIJE.....	35
5.1.	Političke stranke.....	35
5.2.	Mediji	36
5.3.	Građani – zviždači.....	38
5.4.	Pravo na pristup informacijama.....	39
5.5.	Sprječavanje sukoba interesa.....	40
5.6.	Javne nabave	40
5.7.	Zaštita financijskih interesa Europske unije	42
6.	STATISTIČKI POKAZATELJI KORUPCIJSKIH KAZNENIH DJELA REPUBLICI HRVATSKOJ.....	44
6.1.	Korupcijska kaznena djela – statistika od 2002. do 2007.....	44
6.2.	Korupcijska kaznena djela – statistika od 2008. do 2010.....	46
6.3.	Korupcijska kaznena djela – statistika od 2011. do 2012.....	48
6.4.	Korupcijska kaznena djela – statistika DORH-a (USKOK-a) od 2007. do 2012..	49
6.5.	Komentar statističkih pokazatelja.....	52
7.	ZAKLJUČAK.....	53
7.1.	Arhitektura antikorupcijskog sustava u Republici Hrvatskoj – prikaz	54
7.2.	Arhitektura antikorupcijskog sustava u Republici Hrvatskoj – opis	55
	LITERATURA	62
	POPIS TABLICA.....	64
	POPIS GRAFIKONA.....	64
	DODATAK – PRIKAZ ANTIKORUPCIJSKIH SLUČAJEVA IZ PRAKSE	66
	(A) KAMIONI-MORH.....	66
	(B) HYPO-PROVIZIJA.....	68
	(C) INA-MOL	69
	(D) FIMI-MEDIA	71

<p>Za dodatne informacije, obratite se na adresu:</p> <p>Jedinica za privredni kriminal i saradnju</p> <p>Odeljenje za akciju protiv kriminala</p> <p>Direktorat za ljudska prava i vladavinu prava, Savet Evrope</p> <p>Tel: +381 11 71 555 12; Email: lado.lalicic@coe.int; www.coe.int/pacs</p>	<p>Ovaj dokument je sačinjen uz finansijsku pomoć Evropske unije i Saveta Evrope. Stavovi izraženi u njemu ni u kom slučaju ne odražavaju zvanično mišljenje Evropske unije ili Saveta Evrope.</p>
--	--

1. UVOD

Unaprjeđenje znanja o privrednom kriminalitetu i korupciji povećava izgled društva u nastojanjima njihova sprječavanja (prevencije) i suzbijanja (represije). Rezultati ovise o znanstvenim i operativnim kapacitetima kojima društvo raspolaže, a njihovim umrežavanjem osiguravaju se sinergijski efekti. Pretpostavke uspješnosti društvenog odgovora na gospodarski kriminalitet i korupciju jesu *praksa i znanost*, a razumijeva se njihova interakcija kao i multidisciplinarnost i interdisciplinarnost unutar svake od njih zasebno.

Inertna, birokratizirana, nesposobna i korumpirana država zastupana istovjetnom političkom vlašću i državnim institucijama sigurno ne može usporiti, zaustaviti ili preokrenuti kriminalne procese u društvu. Pretpostavke za antikriminalnu efikasnost su *istinska politička volja* i *osvijestena javnost* što je u teoriji jednostavno ostvarivo, a u praksi teško ili nikako.

1.1. Korupcija u Republici Hrvatskoj

U Republici Hrvatskoj, u postjugoslavenskom tranzicijskom desetljeću (1990-e), esencijalni modaliteti privrednog kriminaliteta bili su *pretvorbena-privatizacijski kriminalitet* i *ratno profiterstvo*. U sljedećem, eurointegracijskom, tranzicijskom desetljeću (2000-te) *korupcija* (politička, systemska) postaje esencijalnim modalitetom privrednog kriminaliteta. Početak trećeg, euroasocijacijskog, tranzicijskog desetljeća (2010-e) obilježava *vrhunac antikorupcijskog djelovanja* tijela kaznenog progona koji se manifestira kroz otkrivanja, kaznena istraživanja i procesuiranja visokopozicioniranih počinitelja korupcijskih kaznenih djela.

1.1.1. Karakteristike

Osnovna karakteristika korupcije jest izigravanje društvenih normi: *moralnih* ili *zakonskih*, a to izigravanje ima određene posljedice: *korist* i *štetu*. Korupcijsku korist osvajaju korumpirani (pojedinci i grupe), a korupcijsku štetu osjećaju nekorumpirani (građani i društvo).

Korupcija je "bolest" društva, a njezini bitni elementi su: *zlouporaba položaja, ovlasti, moći ili utjecaja od strane primatelja mita; aktivno sudjelovanje davatelja mita u korupcijskom činu; zajednički interes obaju korupcijskih "partnera" (korist od korupcije, izbjegavanje kaznene odgovornosti); dezavuiranje sustava društvenih vrijednosti (korupcija oštećuje one koji poštuju društvena pravila, a to je paradoks jer bi trebalo biti obrnuto).*

1.1.2. Pojmovno određenje

Korupcija nema jedinstvenu definiciju, teško ju je kratko i sveobuhvatno odrediti. Ne postoji zakonska definicija korupcije, a mnoštvo različitih pojavnosti smatra se korupcijom.

U Republici Hrvatskoj korupcija je "službeno" definirana u strateškim nacionalnim dokumentima donesenim u svrhu sprječavanja i suzbijanja korupcije.

Nacionalni program za borbu protiv korupcije s akcijskim planom za borbu protiv korupcije (2002.) donosi široku definiciju korupcije – naznačavajući teškoće prilikom njezina definiranja. *Korupcijom se smatra svaki oblik zlorabe ovlasti radi osobne ili skupne koristi, bilo da se radi o javnom ili privatnom sektoru. Takvo je određenje široko i pokriva velik krug pojava. Javno mnijenje i politički način govora pod pojmom korupcije razumiju sasvim različite društvene pojave: organizirani i gospodarski kriminal, lošu vlast i njezine posljedice, ljudsku prevrtljivost i bahatost vlasti.*

U Nacionalnom programu suzbijanja korupcije 2006.-2008. korupcija nije eksplicitno definirana. Ona se opisuje kroz posljedice koje izaziva. *Korupcija narušava temeljne vrijednosti društvenih odnosa svakoga demokratskog i građanskog društva. Ona ugrožava vladavinu prava, povjerenje u javne institucije i pravnu državu, poštenje, pravednost, ravnopravnost, jednakost i sigurnost građana.*

U Strategiji suzbijanja korupcije (2008.) predmetna se pojava definira na općenit i širok način. *Korupcija je štetna društvena pojava koja narušava temeljne društvene vrijednosti. U najširem smislu korupcija je svaka zlouporaba javnih ovlasti radi ostvarenja privatnih probitaka.*

Organizacija Transparency International donosi svoju (kratku) definiciju: *Korupcija je zlouporaba povjerenih ovlasti za privatnu korist.*¹

1.1.3. Vrste i oblici

Korupcija nije jednoobrazna pojava. Korupcijska fenomenologija može se sagledati kroz sljedeće parametre: *klasifikacijske kriterije, specifične vrste, pojavne oblike.* Postoji više kriterija za

¹*Corruption is the abuse of entrusted power for private gain. It hurts everyone whose life, livelihood or happiness depends on the integrity of people in a position of authority.* – Transparency International http://www.transparency.org/about_us 12.01.2012.

klasifikaciju korupcije, unutar svakog kriterija sadržane su *vrste* korupcije, a svaka pojedina vrsta korupcije realizira se nekim od karakterističnih *oblika* korupcijskog ponašanja. Sistematizirani prikaz navedenog sadržan je u Tablici 1.

Tablica 1. Klasifikacija korupcije – atributivna obilježja, vrste i pojavni oblici

	Atributivna obilježja korupcije	Vrste korupcije	Oblici korupcije
1	Razina ovlasti u odlučivanju	Politička korupcija Administrativna korupcija (Ulična/šalterska korupcija*)	Davanje i primanje mita Pronevjera javnih fondova
2	Koncentracija koristi od korupcijskih djela	Privatna korupcija Kolektivna korupcija	Otuđivanje javne imovine
3	Pribavljanje resursa	Korupcija preraspodjele resursa Korupcija crpljenja resursa	Prijevarena
4	Rasprostranjenost i učestalost slučajeva korupcije	Izolirana korupcija Endemska korupcija	Iznuda
5	Prisutnost u javnom ili privatnom sektoru	Korupcija u javnom sektoru Korupcija u privatnom sektoru	Nepotizam Kronizam
6	Dragovoljnost sudionika u korupcijskim transakcijama	Prisilna korupcija Sporazumna korupcija Nevezana korupcija	Trgovina utjecajem Pokroviteljstvo Lobiranje
7	Benevolentnost države	Učinkovita korupcija Dobronamjerna korupcija Ne-dobronamjerna korupcija Samorastuća korupcija	

Izvor: Kompilacija autora (prema Budak 2005:15)

Fenomenološka raznovrsnost jedno je od glavnih svojstava korupcije. Većina naznačenih korupcijskih pojavnosti u različitim intenzitetima prisutna je u svim državama svijeta. Mnogi hrvatski građani izravno ili indirektno imaju spoznaje o većini od navedenih pojavnosti korupcije u hrvatskom društvu.

1.2. Rizici korupcije u Republici Hrvatskoj

Korupcijski rizici su egzogeni i endogeni faktori koji utječu na vjerojatnost njezina nastajanja, u određenom društvu i u određenom vremenu.

1.2.1. Rizici nastajanja korupcije

Vjerojatnost korupcijskog ponašanja ovisi o isprepletenom nizu uzročnih faktora. Protuzakonito ponašanje ljudi u određenim situacijama, načelno, rezultat je djelovanja: *osobnih* (subjektivnih) i *društvenih* (objektivnih) faktora.

Osobni faktori. Ovoj skupini pripadaju *mentalna obilježja* osobe koja uvjetuju njezinu ravnodušnost ili sklonost prema korupciji. U njih se ubrajaju primjerice odsutnost osjećaja odgovornosti, nebriga o moralu, zapostavljanje profesionalne etike, ignoriranje ili negiranje svog i tuđeg dostojanstva, časti i ugleda. Subjektivni faktori su svi oni koji predstavljaju manjkavost osobnog ili profesionalnog integriteta neke osobe. Poticaj odnosno "okidač" za aktivaciju mentalnih pretpostavki u korupcijsku realizaciju proizlazi iz ovlasti kojima određena osoba raspolaže, a koje uglavnom ovise o radnom mjestu i/ili društvenom položaju. Ovlasti su "medij" u kojem, odnosno "instrument" s kojim, mentalna sklonost biva materijalizirana u korupcijsku korist ili dobit.

Društveni faktori. U ovu skupinu faktora pripadaju *vanjske okolnosti* koje pogoduju korupciji, one su brojne, a mogu se podijeliti u nekoliko skupina.

Kulturološki faktori su oni koji proizlaze iz tradicije, kulture i običaja nekog naroda, "genetski su zapisani", te se prenose iz generacije u generaciju.

Pravni faktori koji doprinose korupciji su *pod/normiranost* ili *pre/normiranost* određenih situacija i procedura, ali i *defektna normiranost* (nedorečenosti, formalne pogreške, pravne praznine, kolizije pravnih propisa), te *diskriminacijska normiranost* (favoriziranje, diskriminiranje, marginaliziranje ili drugo neosnovano diferenciranje pojedinih građana i skupina).

Institucionalni faktori su neprovedba "dobrih" zakona, spora i neefikasna državna i javna administracija, loš i neučinkovit rad inspekcijskih, nadzornih i represivnih tijela u otkrivanju i sankcioniranju nezakonitih ponašanja, te drugi oblici nefunkcioniranja institucija.

Sociološkim faktorima pripadaju komunističko nasljeđe, tranzicija iz socijalizma u kapitalizam, ratne okolnosti -Domovinski rat, pretvorba i privatizacija, predatorski kapitalizam, društvene transformacije i nestabilnosti.

Tehnološki faktori odnose se na stupanj tehnološkog razvitka društva odnosno implementaciju informacijsko-komunikacijske tehnologije u radu državne administracije - ponajprije u svezi s dostupnošću informacija o djelovanju državne i lokalne vlasti, mogućnošću "poslovne" komunikacije građana s tijelima vlasti digitalnim putem, transparentnošću provedbe i on-line "kontrolom" upravnih postupaka.

Ekonomski faktori su ograničenost resursa (materijalna dobra su nedostatna za sve potrebe i želje svih ljudi pa se njihovo stjecanje ostvaruje, osim legalnim, i korupcijskim metodama), tržišni uvjeti (potražnja za poslom u pravilu je veća od ponude pa su ponuditelji izloženi riziku korupcije i u privatnom sektoru, a poglavito u javnom - kroz javne nabave), fiskalna politika (rigidnost potiče poreznu evaziju zlouporabom ovlasti u poslovanju), ekonomske slobode (prevelika ograničenja tržišnog natjecanja "guraju" poduzetnike da konkurentsku prednost izgrađuju korupcijskim metodama umjesto radom, znanjem i vještinama).

1.2.2. Rizična područja korupcije

Korupcija je sveprisutna pojava tako da ne postoji područje društvenog djelovanja u kojem nije prisutan *rizik* korupcije. Može se govoriti o razlici u stupnju rizika od područja do područja iako ovakva diferencijacija može biti samo uvjetna i relativna. Rizik korupcije ovisi o nizu specifičnih okolnosti koje u pojedinom području povećavaju ili smanjuju njegov intenzitet.

Postoje različita istraživanja o korupciji, a uglavnom se radi o istraživanjima percepcije građana o prisutnosti korupcije u različitim područjima. Ona su usmjerena na utvrđivanje subjektivnih dojmova ispitanika, a ne na objektivne (egzaktne) pokazatelje o korupciji.

Strategija suzbijanja korupcije (2008), u dijelu koji se odnosi na aktivnosti sprječavanja korupcije, navodi da su prioritetna područja u borbi protiv korupcije: sprječavanje sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti, provedba propisa o financiranju političkih stranaka, ostvarivanje prava na pristup informacijama, jačanje integriteta javne uprave (državnih službi), reguliranje javnih nabava, te zaštita oštećenika i osoba koje u dobroj vjeri prijavljuju korupciju. Ispitivanje javnog mnijenja pokazalo je da je potrebno uložiti dodatne napore u sprječavanju

korupcije u području *javne uprave, zdravstva, pravosuđa, obrazovanja i privatnog sektora*. U strategiji se, kao korupcijski rizična, spominju još i područja *gospodarstva, javnih financija, znanost i sport*.

U Nacionalnom programu suzbijanja korupcije 2006.-2008. (2006) navodi se da istraživanja javnog mišljenja uglavnom izdvajaju četiri područja u kojima je u Republici Hrvatskoj visoki rizik korupcije: *sudstvo, zdravstvo, lokalna samouprava i političke stranke*. U planiranim aktivnostima prevencije korupcije, u tekstu nacionalnog programa, spominju se navedena i još neka područja: *pravosuđe, zdravstvo, lokalna samouprava, politika i javna uprava, gospodarstvo (sloboda tržišnog natjecanja, privatizacija, javne nabave), znanost, obrazovanje i sport*.

U Nacionalnom programu za borbu protiv korupcije s akcijskim planom (2002) kao područja visokog rizika korupcije spominju se *privatizacija, javne nabave, javne službe (sukob interesa), lobiranje i financiranje političkih stranaka, centralizirana vlast, carina, zdravstvo, školstvo, međunarodne aktivnosti ("uvoz" korupcije povezan s opasnostima neracionalnih ekonomskih investicija, rizikom onečišćenja okoliša i prljave industrije te starih tehnologija i nepotrebnih javnih investicija)*.

1.2.3. Upravljanje korupcijskim rizikom

Nositelji korupcijskog rizika su *osobe* i *organizacije*. Osobni i organizacijski rizik ne isključuju se, međusobno su uvjetovani te proizlaze jedan iz drugog. Upravljanje korupcijskim rizikom jedinstven je proces koji obuhvaća sve najvažnije sastavnice navedenih faktora – nositelja rizika. Upravljanje rizikom može obuhvaćati i šire društvene faktore ukoliko se radi o antikorupcijskom djelovanju države kao mega-organizacije.

Rizik osoba je subjektivni rizik. Na njega se može ograničeno djelovati, primjerice, metodama i tehnikama upravljanja ljudskim potencijalima u organizaciji. Suština je u postavljanju *pravih* ljudi na *prava* mjesta na *pravi* način i u *pravo* vrijeme, te otklanjanju odnosno umanjivanju mogućnosti nastajanja korupcijskog ponašanja temeljenog na subjektivnim slabostima pojedinaca. S tim u svezi, osim stručnih i radnih kapaciteta potrebno je posebno valorizirati osobni integritet zaposlenika, njihov etički kapacitet. Amoralne osobe same sebi kreiraju korupcijske "prilike" koje nije moguće isključiti u cijelosti unatoč neprestanom usavršavanju organizacije.

Strategija upravljanja subjektivnim (osobnim) korupcijskim rizikom može se zasnivati na "radikalnoj" antikorupcijskoj paradigmi: *svi ljudi imaju korupcijsku sklonost* – manju ili veću. Trajnim jačanjem osobnog integriteta i moralnom izgradnjom ličnosti korupcijska sklonost se potiskuje, zatamljuje, što smanjuje mogućnost nastanka odnosno realizacije korupcijskog čina. Osoba se u tom slučaju, unatoč urođenom korupcijskom impulsu, ponaša lojalno i prilagođeno, odnosno društveno prihvatljivo.

Rizik organizacije je objektivni rizik. Cilj je osigurati dinamičan, fleksibilan i decentraliziran sustav radi njegove efikasnosti. Izgradnja sustava odnosno organizacije u tom pravcu može se pretvoriti i u svoju suprotnost. Opasnosti proizlaze iz *ovlasti odlučivanja* u smislu diskrecije, brzine i ekskluzivnosti donošenja odluka, te *brojnosti ovlaštenika* koja se povećava u decentraliziranim sustavima. Antikorupcijsku "oštricu" dodatno otupljuju, primjerice, nedostatak organizacijskog integriteta i etičnosti, loša organizacijska kultura i radna atmosfera, netransparentnost poslovnih procesa, nedefiniranost odgovornosti radnih mjesta, ispreplitanje ili koncentriranje rukovodećih, nadzornih i izvršnih funkcija, nepostojanje ili nedostatnost unutarnjih kontrolnih mehanizama.

Antikorupcijska maksima u ovom slučaju može glasiti: *savršenom organizacijom neutralizirati ljudske nesavršenosti*. Kontinuiranim dizajniranjem organizacije u smislu transparentnosti, kontrole i odgovornosti treba odgovarati na izazove korupcijskog rizika.

Objektivni (organizacijski) i subjektivni (osobni) pristup upravljanja korupcijskim rizikom treba kombinirati jer su oni komplementarni. Paralelnom primjenom ističu se prednosti jednog, ispravljaju nedostaci onog drugog, pa se tako ostvaruju pozitivni sinergijski efekti.

1.3. Prisutnost (mjerenje) korupcije u Republici Hrvatskoj

Intenzitet korupcijske prisutnosti često se određuje opisno - u rasponu između dva ekstrema: *službenih statističkih podataka* i *subjektivnih dojmova građana*. Korupcije ima "sigurno" više od podataka iz službenih statistika, ali i "vjerojatno" manje od podataka o percepciji korupcije. Korupcijski odnos po definiciji je netransparentan i diskretan. Nitko ne zna stvarni volumen tih odnosa niti vrijednost dobara koja se u njima razmjenjuju. Mito može biti materijalne ali i nematerijalne prirode – novac, darovi, usluge, privilegije, informacije, utjecaj, moć. Realizirana korupcija i u njoj realizirani mito ne može se egzaktno izmjeriti niti utvrditi, samo ih se može procjenjivati posrednim putem, empirijski, statistički, matematički. Procjenjivanje prisutnosti ili mjerenje korupcije - aktivnosti su o čijim rezultatima ovisi suprotstavljanje toj pojavi.

Najpoznatija mjerenja korupcije vrši Transparency International (*IPK – Indeks percepcije korupcije i GKB – Globalni korupcijski barometar*).²

1.3.1. Indeks percepcije korupcije (IPK)

Tablica 2. Indeks percepcije korupcije u Republici Hrvatskoj od 1999.-2011.

god.	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
IPK	2,9	3,7	3,9	3,8	3,7	3,5	3,4	3,4	4,1	4,4	4,1	4,1	4,0
Rang	74.	51.	47.	51.	59.	67.	70.	69.	64.	62.	66.	62.	66.
Ukupan broj država	99	90	91	102	133	146	158	163	179	180	180	178	183

0=potpuna korupcija; 10=bez korupcije

Izvor: Transparency International Hrvatska

Tablica 3. Indeks percepcije korupcije u Republici Hrvatskoj od 2012.-2013.

god.	2012.	2013.
IPK	46	48
Rang	62	57
Ukupan broj država	174	175

0=visoka razina korupcije, 100=društvo bez korupcije

Izvor: Transparency International Hrvatska

²Osim Transparency Internationala na svjetskoj razini i temeljem IPK indeksa, prigodna istraživanja o korupciji provodi Transparency International Hrvatska (primjerice "Očekivanja od nove vlasti u području suzbijanja korupcije"), ali i druge institucije poput Ekonomskog instituta u Zagrebu (UNODC) ("Korupcija u Hrvatskoj – stvarna korupcijska iskustva građana") odnosno Ministarstva pravosuđa ("Percepcija korupcije u Republici Hrvatskoj").

1.3.2. Globalni korupcijski barometar (GKB)

Tablica 4. Percepcija o prisutnosti korupcije u pojedinim sektorima/institucijama u Republici Hrvatskoj 2010/11 i 2012/13.

sektor/ institucija	pravosuđe/sudstvo	zastupnička tijela	političke stranke	poslovni/privatni sektor	javni dužnosnici i službenici	zdravstvo	policija	obrazovni sustav	mediji	nevladine organizacije	vojska	vjerske organizacije
GKB GOD.												
2010/11	4,1	4,0	4,0	3,9	3,8	-	3,7	3,4	3,2	2,8	2,7	2,7
2012/13	4,0	3,8	4,0	3,5	3,9	3,8	3,5	3,5	3,4	2,8	2,6	2,8

(5-potpuno korumpirane, 1-posve nekorumpirane)

Izvor: Transparency International Hrvatska

2. STRATEGIJSKI OKVIR ANTIKORUPCIJE

Strategijski okvir suprotstavljanja korupciji u Republici Hrvatskoj sastoji se od dva ključna segmenta: a) *nacionalnog* (strategije i programi te akcijski planovi), b) *međunarodnog* (programi pristupanja u članstvo EU).

2.1. Nacionalne antikorupcijske strategije i programi

U Republici Hrvatskoj, u razdoblju od 2002. do 2008. god. donesena su tri antikorupcijska dokumenta: dva nacionalna programa i strategija.

2.1.1. Nacionalni program za borbu protiv korupcije s akcijskim planom (2002.)

Ovaj program prvi je nacionalni antikorupcijski strategijski dokument u Republici Hrvatskoj, donesen je 2002. god. od strane Hrvatskog sabora, a u njemu su istaknute tri ključne sastavnice: *štetne posljedice korupcije, politička obveza djelovanja te međunarodne obveze*. Njime je korupcija deklarativno prepoznata kao štetna i složena društvena pojava koju treba suzbijati na sustavan način, a eksplicitno je naglašena i uloga politike u antikorupciji – "Uspjeh borbe protiv korupcije ovisi o većem broju čimbenika, od kojih je najvažnija politička volja i odlučnost." Fokus ovog Programa jest isticanje postojanja političke volje i priznavanje činjenice postojanja korupcije kao društvenog problema u Republici Hrvatskoj.

2.1.2. Nacionalni program suzbijanja korupcije 2006.-2008. (2006.)

U tekstu ovog Programa, donesenog od strane Hrvatskog sabora 2006. god., također je istaknuta važnost političkog konteksta za antikorupciju – "Donošenjem ovoga Programa, Vlada Republike Hrvatske, Hrvatski sabor i sve političke stranke pokazuju političku volju i odlučnost za suzbijanje korupcije. ... Odgovornoj je vlasti suzbijanje korupcije prirodni interes i potreba." Također je konstatirano da prethodni Nacionalni program ni Akcijski plan nisu provedeni. I ovaj Program u svom tekstu implicitno sadržava Akcijski plan (aktivnosti, rokovi, odgovorne institucije) iako to nije posebno istaknuto u nazivu Programa. U posljednjem poglavlju ovog Programa ponovno je istaknut njegov politički kontekst – "Politička volja i odlučnost vlasti presudne su za suzbijanje korupcije. Izradom nacionalnog programa, Vlada Republike Hrvatske pokazuje nedvojbeno političku volju." Fokus ovog Programa jest provedba zakona i osposobljavanje institucija za

sprječavanje i suzbijanje korupcije, i to ne samo represivnih već i ostalih (ministarstva, uredi, agencije itd.).

2.1.3. Strategija suzbijanja korupcije (2008.)

Ova Strategija, donesena od strane Hrvatskog sabora 2008. god., sastavljena je na temelju iskustava stečenih provedbom prethodnog antikorupcijskog Programa (2006.-2008.), ali s istaknutim ciljem da ovaj strategijski dokument, za razliku od prethodnog, bude dugotrajnijeg karaktera (neodređeno vrijeme trajanja) koji će se tijekom vremena "ažurirati" i operacionalizirati kroz godišnje akcijske planove – "Strategija će se provoditi kroz Akcijski plan za borbu protiv korupcije koji će, u cilju provedbe praćenja Strategije, biti revidiran svake godine."

Fokusi ove Strategije su implementiranje pristupa "nulte tolerancije" na korupciju (primarno – unaprjeđenje pravnog i institucionalnog okvira) te disperziranje/redistribuiranje antikorupcijske odgovornosti sa (isključivo) represivnih institucija na sve relevantne faktore u društvu ("Suzbijanje svih oblika korupcijskog ponašanja treba biti društvena akcija najširih razmjera u koju će se uključiti sva tijela države, kao i zainteresirane organizacije, gospodarski subjekti, nevladine udruge, građani i drugi.")³

Zajedničko obilježje nacionalnih antikorupcijskih strategijskih dokumenata manifestira se kroz unaprjeđivanje *pravnog, organizacijskog, institucionalnog, kadrovske i materijalnog* okvira suzbijanja korupcije. Poanta donošenja nacionalnih dokumenata za suzbijanje korupcije nije u njima samima već je smisao u rezultatima njihove provedbe. Nekoliko se ključnih momenata, spoznajnih i empirijskih, u svezi s korupcijom ostvarilo u hrvatskom društvu u nedavnom razdoblju, a oni su sublimirani u sljedećim tezama: *korupcija je relevantan društveni problem; korupcija je širi društveni problem koji nadilazi nadležnost represivnih institucija; korupciju trebaju suzbijati sva tijela državne uprave (represivna i nerepresivna); korupciji treba suprotstaviti sve raspoložive društvene resurse; odlučno suprotstavljanje korupciji nepovratan je proces.*

2.1.4. Antikorupcijski program za TD u većinskom državnom vlasništvu za razdoblje 2010-2012

³U svezi s ovom Strategijom, u proteklom razdoblju, doneseni su: Akcijski plan uz Strategiju suzbijanja korupcije (2008.), (Revidirani) Akcijski plan uz Strategiju suzbijanja korupcije (2010.), te (Novi) Akcijski plan uz Strategiju suzbijanja korupcije (2012.). – Ministarstvo pravosuđa-Antikorupcija <http://www.antikorupcija.hr/Default.aspx>

Operacionalizacijom Strategije suzbijanja korupcije, antikorupcijsko djelovanje usmjereno je i prema poduzećima u državnom vlasništvu. Vlada RH 2009. god. donijela je *Antikorupcijski program za trgovačka društva u većinskom državnom vlasništvu za razdoblje 2010.-2012.* Ciljevi ovog programa su: jačanje integriteta, odgovornosti i transparentnosti u radu; stvaranje preduvjeta za sprječavanje korupcije na svim razinama; afirmacija pristupa "nulte tolerancije" na korupciju. Sva javna poduzeća u većinskom državnom vlasništvu morala su izraditi interne antikorupcijske akcijske planove te njihove bitne dijelove objaviti na svojim internet stranicama, u skladu s osamnaest antikorupcijskih mjera "propisanih" u Programu.

Razumije se da ovaj dokument kao i obveze koje iz njega proizlaze nije dovoljan za korupcijsku dekontaminaciju državnih i javnih poduzeća, on je (bio) samo dobar okvir i zalog za njihovu antikorupcijsku budućnost. U tom kontekstu dvije činjenice potrebno je istaknuti:

- Antikorupcijski program odnosio se isključivo na TD u većinskom *državnom* vlasništvu dok su TD u vlasništvu jedinica lokalne samouprave izuzeta od ovog programa jer ona nisu u "nadležnosti" Vlade. Lokalna uprava i samouprava nema vlastitih sličnih programa pa je i po tomu razvidan raskorak u antikorupcijskom angažmanu državne uprave i lokalne samouprave.
- Antikorupcijski program, istekom razdoblja na koje se odnosio, nije formalno produljen od strane nove odnosno aktualne Vlade RH. To znači da su za predmetna TD prestale obveze koje su proizlazile iz predmetnog Programa, iako su neka od TD temeljem internih odluka nastavila s određenim aktivnostima propisanim u Programu, primjerice, u smislu javnog objavljivanja svojih akcijskih planova za provođenje antikorupcijskih programa i za 2013. godinu.

2.2. Pristupni pregovori Republika Hrvatska – Europska unija

Pristupanje u članstvo Europske unije uvjetovano je prihvaćanjem svih prava i obveza na kojima se zasniva Europska unija i njezin institucionalni okvir, obuhvaćenih pod pojmom pravne stečevine Europske unije (franc. *acquis communautaire*). Navedena je pravna stečevina za potrebe pregovora o pristupanju podijeljena u 35 tematskih poglavlja, koja se ujedno smatraju i poglavljima pregovora. Država kandidatkinja ne pregovara o pravnoj stečevini Europske unije, nego o uvjetima i načinu njezina preuzimanja i primjene. Upravo se iz tih razloga često pregovori o pristupanju i ne smatraju klasičnim pregovorima, već procesom prilagodbe države

kandidatkinje vrijednosnomu, pravnomu, gospodarskomu i društvenomu sustavu Europske unije.⁴

Sporazum Republike Hrvatske i Europske unije o stabilizaciji i pridruživanu zaključen je 2001. god., a stupio je na snagu 2005. god. Republika Hrvatska podnijela je zahtjev za članstvo u Europskoj uniji 2003. godine. Pristupni pregovori otvoreni su 2005., a zaključeni 2011. god. Punopravnom EU-članicom Republika Hrvatska postala je 1.7.2013. god.

Tijek pregovora determiniran je formalnim dokumentima obaju pregovaračkih strana. Republika Hrvatska donosila je Nacionalne programe za pristupanje Europskoj uniji (NPPEU). Europska komisija izrađivala je Izvješća o napretku Republike Hrvatske.⁵ Navedeni dokumenti donošeni su na godišnjoj razini. Svrha im je bila planiranje aktivnosti, evaluacija ostvarenih rezultata te usmjeravanje daljnjih pregovora.

2.2.1. Nacionalni programi Republike Hrvatske za pristupanje Europskoj uniji

Nacionalni program za pristupanje Europskoj uniji sveobuhvatni je dokument koji sadržava ciljeve i zadaće koje Republika Hrvatska treba realizirati u određenoj godini u smislu provedbe Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju Republike Hrvatske Europskoj uniji. Nacionalni program usvaja Vlada RH, a njegovu izradu koordinira Ministarstvo vanjskih poslova i europskih integracija.

Nacionalni program donosi se temeljem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (čl. 69) u smislu preuzete obveze Hrvatske da će nastojati osigurati postupno usklađivanje postojećih zakona i budućega zakonodavstva s pravnom stečevinom Zajednice (*acquis*). Sadržaj programa (osim o navedenom Sporazumu) uvelike ovisi o Izvješću Europske komisije o napretku Republike Hrvatske u procesu pristupanja Europskoj uniji u određenoj godini.

Nacionalni program Republike Hrvatske za pristupanje Europskoj uniji donošen je u kontinuitetu u razdoblju od 2003. do 2009. god., a nakon toga promijenjen je koncept izrade tih programa te su od strane Vlade RH donošeni slični godišnji programi, ali drugačijeg naziva.⁶

Osim korupcije, koja je imala poseban status (zasebna potpoglavlja – prikaz antikorupcijskih postignuća u prethodnoj godini te prikaz planiranih antikorupcijskih aktivnosti i prioriteta u

⁴Ministarstvo vanjskih i EU poslova <http://www.eu-pregovori.hr/Default.asp?ru=429&sid=&akcija=&jezik=1> 08.01.2012.

⁵Europska komisija donijela je 2004. god. i Mišljenje o zahtjevu Republike Hrvatske za članstvo u Europskoj uniji http://www.mvep.hr/ei/Download/2004/04/27/Misljenje_EK-hrv.pdf 08.01.2012.

⁶Hrvatski sabor www.sabor.hr

narednoj godini), Nacionalni programi obuhvaćali su, iz domene gospodarskog kriminaliteta, i problematiku sprječavanja pranja novca, financijskih istraga i oduzimanja prihoda ostvarenih kaznenim djelom, povrede prava intelektualnog vlasništva. U odnosu na ova područja u cilju jačanja administrativnih, pravnih, organizacijskih i materijalnih kapaciteta nadležnih hrvatskih institucija provedeni su projekti s partnerima iz EU u sklopu Programa pomoći EU zemljama pristupnicama. Ostale vrste kriminala koje su se eksplicitno spominjale u Nacionalnim programima (a koje potencijalno mogu biti više ili manje povezane s gospodarskim kriminalitetom) su organizirani kriminal, terorizam, krivotvorenje novca, droge, trgovanje ljudima, ilegalno posjedovanje i krijumčarenje oružja.

Nacionalni programi odnosili su se na mnoga druga područja koja su povezana s gospodarskim kriminalitetom odnosno u kojima je gospodarski kriminalitet latentno prisutan. To su primjerice zaštita potrošača i zdravlja ljudi, tržišno natjecanje i državne potpore, nadzor tržišta, sigurnost hrane, javne nabave, financijske usluge, financijski nadzor, pravo trgovačkih društava, računovodstvo i revizija, vrijednosni papiri, oporezivanje, carinska suradnja.

2.2.2. Izvješća Europske komisije o napretku Republike Hrvatske

Izvješća Europske komisije donošena su na godišnjoj razini tijekom pretpristupnih pregovora (2005-2011) nakon čega je doneseno i završno mišljenje o napretku 2012. god. odnosno o pripremljenosti RH za članstvo u EU. Izvješća EK su izrađivana kao prilog Priopćenja Komisije Europskom parlamentu i Vijeću u svezi sa strategijom proširenja EU i glavnim izazovima u određenom razdoblju.⁷

Korupcija i antikorupcija posebno su mjesto zauzimale u tim Izvješćima EK i to u segmentima: Politički kriteriji i Poglavlje 23 – Pravosuđe i temeljna prava. Već je istaknuto da su o sadržajima tih izvješća izravno ovisili sadržaji nacionalnih programa RH za pristupanje u EU, a može se reći da je vrijedilo i obrnuto. Izvješća EK su imala dvije važne uloge za razvoj antikorupcije u RH: evaluacijsku i korektivnu.

Naznačeni vanjskopolitički kontekst ukazuje na činjenicu da je (anti)korupcija u predeuropskom razdoblju RH imala prvorazrednu političku važnost. Međutim, korupcija i u europskoj Hrvatskoj, kao i u svim "starim" državama članicama Europske unije, nije zanemariv problem.

⁷Hrvatski sabor www.sabor.hr

Europska komisija je nedavno publicirala (3.2.2014.) svoj prvi izvještaj o borbi protiv korupcije u svih 28 zemalja članica Europske unije (EU Anti-Corruption Report).⁸ U svezi s antikorupcijskom stanjem i perspektivama u Republici Hrvatskoj u naznačenom Izvješću se navodi, između ostalog, da je Hrvatska posljednjih godina uložila znatne napore u poboljšanje okvira za suzbijanje korupcije, premda u samoj provedbi još nema trajnih rezultata, te da sljedeća pitanja zahtijevaju posebnu pozornost: sukob interesa javnih dužnosnika na državnoj i lokalnoj razini, korupcija u poduzećima u državnom i u većinskom državnom vlasništvu, korupcija u javnoj nabavi, korupcija u sektoru zdravstva, zaštita zviždača.

2.3. Antikorupcijski dokumenti međunarodnih organizacija kojima je Republika Hrvatska pristupila

Međunarodnopravni dokumenti odnosno instrumenti za sprječavanje i suzbijanje korupcije, kojih je Republika Hrvatska stranka, doneseni su na: svjetskoj razini (Ujedinjeni narodi) i europskoj (Vijeće Europe).

Glavni dokument iz prvonavedene kategorije jest *Konvencija Ujedinjenih naroda protiv korupcije* koja je usvojena u New Yorku 2003. god., a ratificirana od strane Hrvatskog sabora 2005. god. donošenjem Zakona o potvrđivanju Konvencije (NN-MU 2/05). Iz njezinog sadržaja, u ovoj prigodi, vrijedno je izdvojiti preporuke o uvođenju u nacionalna zakonodavstva kaznenih djela trgovanje utjecajem i nezakonito bogaćenje. U Republici Hrvatskoj nezakonito bogaćenje nije inkriminirano kao kazneno djelo dok je trgovanje utjecajem uvršteno kao kazneno djelo u Kazneni zakon (2013.-) iako se ne radi o potpunoj novini jer je u prethodnom Kaznenom zakonu (1998.-2012.) postojalo "srodno" kazneno djelo – Protuzakonito posredovanje.

Glavni dokumenti iz drugonavedene kategorije su: (a) *Kaznenopravna konvencija Vijeća Europe o korupciji* koja je zaključena u Strasbourgu 1999. god., a od strane Hrvatskog sabora ratificirana je 2000. god. (NN-MU 11/00); b) *Dodatni protokol uz Kaznenopravnu konvenciju Vijeća Europe o korupciji* koji je sastavljen u Strasbourgu 2003. god., a Hrvatski sabor ga je ratificirao 2005. god. donošenjem Zakona o potvrđivanju Dodatnog protokola (NN-MU 3/05); te (c) *Građanskopravna konvencija Vijeća Europe o korupciji*, potpisana u Strasbourgu 2001. god. te od strane Hrvatskog sabora ratificirana 2003. god. donošenjem Zakona o potvrđivanju Građanskopravne konvencije (NN-MU 6/03).

⁸Europska komisija – Izvješće o suzbijanju korupcije u EU http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/index_en.htm (03.02.2014.)

3. PRAVNI OKVIR ANTIKORUPCIJE

3.1. Materijalnopravni okvir (kaznena djela)

3.1.1. Kazneni zakon

Kazneni zakon sadržava gotovo sva pa tako i korupcijska kaznena djela. Samo nekoliko KD iz domene gospodarskog kriminaliteta propisano je u odredbama sporednog kaznenog zakonodavstva. U Republici Hrvatskoj na snazi je „novi“ Kazneni zakon, koji je stupio na snagu 1.1.2013. god. Prije njega na snazi je bio Kazneni zakon donesen 1997. god. koji se u razdoblju svog važenja 1998-2012 mijenjao i nadopunjavao u osam navrata. U ovom kontekstu mogu se istaknuti izmjene i dopune Kaznenog zakona iz 2004. god. kada su u isti unesena nova korupcijska kaznena djela: primanje i davanje mita u gospodarskom poslovanju.

U aktualnom Kaznenom zakonu dodatno su razrađena i modernizirana korupcijska kaznena djela, a definiran je i pojam „mito“. Mito je svaka nagrada, dar ili druga nepripadna imovinska ili neimovinska korist bez obzira na vrijednost. Mito i podmićivanje sadržani su kao inkriminacija u nazivima i/ili opisima čak devet kaznenih djela, to su: primanje i davanje mita u postupku stečaja, primanje mita u gospodarskom poslovanju, davanje mita u gospodarskom poslovanju, primanje mita, davanje mita, trgovanje utjecajem, davanje mita za trgovanje utjecajem, povreda slobode odlučivanja birača, podmićivanje zastupnika. Razvidna je intencija da se mito disperzira odnosno diferencira na različita područja, a analogno tomu neka druga kaznena djela su također specificirana u smislu propisivanja specifičnih područja na koje se odnose, primjerice – subvencijska prijevara (državne potpore ili EU fondovi), nezakonito pogodovanje (u javnoj nabavi), zlouporaba povlaštenih informacija (tržište kapitala).

3.1.2. Zakon o USKOK-u

USKOK je, prema Zakonu o USKOK-u, posebno državno odvjetništvo koje je ustanovljeno za područje Republike Hrvatske i ima sjedište u Zagrebu. U predmetnom Zakonu taksativno su navedena kaznena djela iz Kaznenog zakona koja su u nadležnosti tog Ureda, a to su ona kaznena djela koja pripadaju domenama korupcije i organiziranog kriminaliteta. Zbog specifične situacije, u Zakonu o USKOK-u navedena su korupcijska kaznena djela i iz „starog“ Kaznenog zakona (1998-2012) i „novog“ Kaznenog zakona (2013.-). U ovom kontekstu mogu se istaknuti i Izmjene i dopune Zakona o USKOK-u iz 2007. kojima je u katalog kaznenih djela iz nadležnosti USKOK-a

uvršteno kazneno djelo – zlouporaba položaja i ovlasti (ako je to djelo počinila službena osoba) te iz 2010. kojima je u nadležnost Ureda uvršteno kazneno djelo – utaja poreza i drugih davanja.

Korupcijska kaznena djela prema Zakonu o USKOK-u uglavnom obuhvaćaju sva kaznena djela vezana za mito i podmićivanje, zatim kaznena djela zlouporaba položaja i ovlasti (ako je počinitelj službena osoba), te kaznena djela pranje novca, utaja poreza ili carine te sprječavanje dokazivanja.

3.2. Procesnopravni okvir

3.2.1. Kriminalističko istraživanje

Nakon što je detektirana sumnja u postojanje kažnjive radnje (kaznenog djela ili prekršaja) slijedi faza istraživanja tijekom koje se poduzimaju aktivnosti kojima je cilj utvrditi sve relevantne činjenice i okolnosti u svezi s inkriminiranim događajem. Istraživanje kaznenih djela u pravilu provode represivne institucije, ali u njemu po potrebi participiraju, u većem ili manjem opsegu, i inspekcijsko-nadzorna tijela.

Kriminalističko istraživanje i izvidi kaznenih djela u načelu su istoznačni pojmovi odnosno oni se u praksi često uporbaju kao sinonimi. Razlika koja postoji među njima ipak nije beznačajna, a očituje se kroz *formalna i sadržajna* obilježja tih pojmova.

U formalnom smislu *kriminalističko istraživanje* se poduzima u odnosu na kaznena djela, prekršaje i sigurnosne pojave te je ono kao takvo propisano Zakonom o policijskim poslovima i ovlastima,⁹ dok se *izvidi kaznenih djela* poduzimaju samo kada postoje osnove sumnje da je počinjeno kazneno djelo za koje se progona po službenoj dužnosti te su oni kao takvi propisani Zakonom o kaznenom postupku.¹⁰

⁹ZoPPO (čl. 2 st. 1 t. 7) - *Kriminalističko istraživanje* je ukupnost policijskih ovlasti koje se prema ovom Zakonu poduzimaju kada postoji sumnja da određena osoba priprema ili je počinila kazneno djelo za koje se progona po službenoj dužnosti ili prekršaj ili postoji sumnja da određena pojava ugrožava ili bi mogla ugroziti živote ljudi, njihova prava, slobodu, sigurnost, nepovredivost ili imovinu, te radi otkrivanja kaznenog djela za koje se progona po službenoj dužnosti i prekršaja, pronalaženja počinitelja, sprječavanja da se počinitelj ne sakrije ili ne pobjegne, da se otkriju i osiguraju tragovi i predmeti koji mogu poslužiti pri utvrđivanju činjenica i da se prikupe obavijesti koje mogu biti od koristi za uspješno vođenje kaznenog ili prekršajnog postupka.

¹⁰ZKP (čl. 207-211) - Kad poduzima izvide kaznenih djela policija postupa prema odredbama posebnog zakona i pravila koja su donesena na temelju tog zakona. Ako postoje osnove sumnje da je počinjeno kazneno djelo za koje se progona po službenoj dužnosti, policija ima pravo i dužnost: 1) poduzeti potrebne mjere da se pronađe počinitelj kaznenog djela, da se počinitelj ili sudionik ne sakrije ili ne pobjegne, 2) da se otkriju i osiguraju tragovi kaznenog djela i predmeti koji mogu poslužiti pri utvrđivanju činjenica te 3) da se prikupe sve obavijesti koje bi mogle biti od

3.2.1.1. Izvidi kaznenih djela

Kriminalističko istraživanje je plansko osmišljavanje i organizirano provođenje potrebnih mjera i radnji (primjena policijskih ovlasti) u cilju izvršavanja policijskih poslova. Može se podijeliti na pet karakterističnih faza: 1) Prikupljanje podataka; 2) Analitička obrada početnih saznanja;¹¹ 3) *Izvidi kaznenih djela: opće izvidne radnje – (a) otvoreni (neprikriveni) izvidi, (b) prikriveni izvidi; dokazne radnje – (c) redovite (standardne) dokazne radnje, (d) posebne dokazne radnje*; 4) Analitička obrada rezultata izvida (istraživanja); 5) Izvješće državnom odvjetništvu o provedenom istraživanju (završna akcija).

3.2.1.1.1. Otvoreni (neprikriveni) izvidi

Tijekom provođenja izvida, a u svrhu ispunjenja prava i dužnosti iz čl. 207 st. 2 ZKP (otkrivanje kaznenih djela, njihovih počinitelja, tragova i dr. – kada postoje osnove sumnje da je počinjeno kazneno djelo za koje se progoni po služenoj dužnosti) policiji su u člancima 208. te 210.-211. istog Zakona propisane neke ovlasti koje se po svom karakteru mogu svrstati u kategoriju otvorenih-neprikrivenih izvida (pozivanje građana, prikupljanje obavijesti od pritvorenika i zatvorenika, prisilno dovođenje osumnjičenika, uzimanje otisaka prstiju radi utvrđivanja istovjetnosti osumnjičenika itd.). Osim naznačenih odredbi ZKP-a, policija provodi uglavnom otvorene izvide i kada postupuje po nalogu ili zahtjevu državnog odvjetnika (čl. 206. st. 4 i 5¹²). Otvoreni ili neprikriveni izvidi ostvaruju se i primjenom većine (20 od 24) policijskih ovlasti iz Zakona o policijskim poslovima i ovlastima (ZoPPO - čl. 13 st. 1).¹³

3.2.1.1.2. Prikriveni izvidi

Prikrivene policijske radnje naznačene su kao izuzetci u odnosu na otvorene-neprikrivene radnje policije koje su taksativno navedene kao policijske ovlasti u Zakonu o policijskim poslovima i ovlastima (čl. 13). To su *prikrivene policijske radnje* (motrenje, pratnja i klopka), *provjera i utvrđivanje identiteta osoba i predmeta* (zakon ostavlja mogućnost da se ta ovlast provede na prikriven način), *prikupljanje obavijesti od građana* (zakon omogućava provođenje

koristi za uspješno vođenje kaznenog postupka. Državni odvjetnik može sam provoditi izvide ili provođenje izvida naložiti policiji. // Napomena: Izmjenama i dopunama ZKP-a (NN 145/13) nešto su revidirani čl. 207, 208 i 211, a u sklopu podnaslova „Izvidi kaznenih djela“ u Zakon su uvršteni i novi članci – tako da je ova problematika sada šire uređena, i to odredbama čl. 206f – čl. 211.

¹¹Ova faza obuhvaća "komplementiranje" ili "oplemenjivanje" početnih saznanja u koju svrhu su, osim podataka iz Informacijskog sustava MUP-a, iznimno korisni i podaci iz tzv. otvorenih izvora – internet servisa: primjerice Ministarstvo pravosuđa (Sudski registar – trgovačka društava, Registar udruga), Ministarstvo poduzetništva i obrta (Obrtni registar), Financijska agencija – FINA (Registar godišnjih financijskih izvještaja, Registar koncesija), Porezna uprava (Popis dospjelih i neplaćenih dugova).

¹²Izmjenama i dopunama ZKP-a (NN145/13) navedene odredbe nalaze se u čl. 206g st. 2 i 206h st. 1.

¹³Izuzetak su ovlasti navedene u četiri točke koje su opisane u nastavku teksta – 3.2.1.1.2. Prikriveni izvidi, a zajedničko obilježje tih izuzetaka jest da osoba nad kojom se primjenjuju policijske ovlasti nije upoznata s tom činjenicom.

ove radnje uz prikrivanje svojstva policijskog službenika), te *provjera uspostavljanja telekomunikacijskog kontakta* (pribavljanje podataka od operatora - davatelja telekomunikacijskih usluga).¹⁴

Prikrivene policijske radnje (čl. 80 ZoPPO) mogu se uporabiti tijekom kriminalističkog istraživanja ako je očigledno da se drugim radnjama neće postići cilj policijskog posla. Slični su zakonski okviri postavljeni i kod drugih policijskih radnji (ovlasti) koje su naznačene da pripadaju u prikrivene (policijske) izvide. Operativne provjere raspoloživih saznanja o određenom kaznenom djelu ili počinitelju kaznenog djela ponekad mogu rezultirati opravdanom prosudbom da će primjena prikrivenih izvidnih radnji biti oportuna u konkretnom kriminalističkom istraživanju. Ako postoje sumnje da je počinitelj oprezan i protupravne radnje poduzima na izrazito diskretan i prikriven način tada je potrebno provesti izvide kaznenih djela uporabom neke od prikrivenih izvidnih radnji.

3.2.1.2. Dokazne radnje

Dokazne radnje se provode u svrhu pribavljanja i osiguranja dokaza. Poduzimaju se u prethodnom postupku – tijekom istrage ili prije pokretanja istrage. Dokazi se izvode u kaznenom postupku – tijekom rasprave, u sklopu dokaznog postupka. Državni odvjetnik donosi rješenje o provođenju istrage (ZKP čl. 217 st. 1). Istragu provodi državni odvjetnik, a on može nalogom povjeriti provođenje *dokaznih radnji* istražitelju (ZKP čl. 219 st. 1 i 2). Istražitelj je policijski službenik kojega uz prethodno pribavljeno mišljenje glavnog državnog odvjetnika imenuje glavni ravnatelj policije.¹⁵ Državni odvjetnik, ili na temelju njegova naloga istražitelj, može prije pokretanja istrage provesti dokazne radnje za koje postoji opasnost od odgode (ZKP čl. 213 st.

¹⁴Policijski službenik može (ima ovlast) od davatelja telekomunikacijskih usluga zatražiti provjeru istovjetnosti, trajanja i učestalosti kontakata određenih telekomunikacijskih adresa. Provjera može obuhvaćati i utvrđivanje mjesta (lokacije) na kojima se nalaze osobe koje uspostavljaju telekomunikacijski kontakt, te podatke o identifikacijskim oznakama uređaja. Ova *izvidna radnja* odnosi se isključivo na podatke o činjenici uspostavljanja telekomunikacijskog kontakta, a ne odnosi se na sadržaj poruka ostvarenih u tim kontaktima. Sadržaj ostvarenih kontakata može se nadzirati, snimati i pohranjivati primjenom *posebne dokazne radnje* – „nadzor i tehničko snimanje telefonskih razgovora i drugih komunikacija na daljinu“, a za provedbu koje je potreban sudski nalog. U Republici Hrvatskoj, u prostoru opće, medijske pa i stručne javnosti ponekad se problematizira predmetna policijska ovlast. Zagovornici ju smatraju neophodnim policijskim alatom, a osporavatelji svoje kritike usmjeravaju uglavnom na preveliki intenzitet njezinog korištenja ističući posljedičnu mogućnost njezinog izuzimanja iz nadležnosti policije i stavljanja pod ingerenciju sudova. // Napomena: u izmjenama i dopunama ZKP-a XII/2013 (NN 145/13) unesena je odredba (čl. 339.a – provjera uspostavljanja telekomunikacijskog kontakta) prema kojoj policija može, temeljem naloga suca istrage, radi prikupljanja dokaza, od operatora javnih komunikacijskih usluga zatražiti naznačenu provjeru – čime je ta provjera postala radnja prikupljanja dokaza, a istodobno ona je ostala i izvidna radnja. Razlika je u zakonskoj osnovi po kojoj se ona provodi (ZoPPO ili ZKP) odnosno postoji li sudski nalog ili ne.

¹⁵ZoPPO čl. 2 st. 1. t. 11. Međutim, istražitelj ne mora dolaziti samo iz redova policije. ZKP čl. 202 st. 2 t. 23 – Istražitelj i financijski istražitelj je osoba koja je prema posebnom propisu donesenom na osnovi zakona ovlaštena provoditi dokazne i druge radnje.

1¹⁶). Dokazne radnje propisane su Zakonom o kaznenom postupku (Glava XVIII čl. 240-340), ukupno ih je dvanaest.¹⁷

3.2.1.2.1. Redovite (standardne) dokazne radnje

U ovu skupinu pripada jedanaest dokaznih radnji: *Pretraga* (osobe, doma i drugih prostorija, pokretne stvari i bankarskog sefa); *Privremeno oduzimanje predmeta*; *Ispitivanje okrivljenika*; *Ispitivanje svjedoka*; *Prepoznavanje*; *Očevid*; *Uzimanje otisaka prstiju i otisaka drugih dijelova tijela*; *Vještačenje*; *Dokaz ispravom*; *Dokaz snimkom*; *Elektronički (digitalni) dokaz*.¹⁸ Redovite dokazne radnje (osim vještačenja) mogu provoditi policijski službenici-istražitelji temeljem zakonom propisanih ovlasti (ZoPPO, ZKP) i to po nalogu državnog odvjetnika (ZKP čl. 219) ili suca istrage (ZKP čl. 225). Istražitelj koji poduzima dokaznu radnju obaviti će prema potrebi i druge dokazne radnje koje su s njom povezane ili iz nje proistječu (ZKP čl. 220). Dakle, istražitelj može poduzeti dokaznu radnju i samostalno, prema svojoj procjeni i odluci, bez da mu je to prethodno naloženo od drugih tijela.¹⁹

Ispitivanje svjedoka jedna je od *dokaznih radnji* u kaznenom postupku, iskaz svjedoka je *dokazno sredstvo*, a *personalni dokazi* su najučestaliji u kaznenom postupku. Svjedočenje je izvor saznanja o činjenicama koje su predmet postupka. Kao svjedoci pozivaju se osobe za koje je vjerojatno da mogu dati obavijesti o kaznenom djelu, počinitelju i o drugim važnim okolnostima.

Antikorupcijsku ulogu svjedoka u kaznenom postupku obilježavaju sljedeći ključni parametri: *zakonske obveze svjedoka*, *protuzakonit utjecaj na svjedoke*, *blagodat nesvjedočenja*, *parcijalni imunitet svjedoka*, *ugroženi i zaštićeni svjedok te krunski svjedok (pokajnik)*.

Parcijalni imunitet svjedoka ("oprosnica"). Postoje i uži oblici oslobođenja obveze svjedočenja, a ne samo oni koji se odnose na potpunu uskratu iskaza. Svjedok uvijek ima pravo uskrate davanja odgovora na pojedina pitanja kada postoji vjerojatnost da bi time sebi prouzročio štetu.²⁰ Ako je

¹⁶Izmjenama i dopunama ZKP-a (NN145/13) ovaj članak je izmijenjen te je u Zakon je ponovo uveden termin *Hitne istražne radnje* koje policija može poduzeti, ako postoji opasnost od odgode, i prije započinjanja kaznenog postupka - za KD za koje je propisana kazna zatvora do 5 godina (čl. 212) i to uz znanje i koordinaciju s državnim odvjetnikom.

¹⁷U izmjenama i dopunama ZKP-a XII/2013 (NN 145/13) unesena je odredba u čl. 339.a - provjera uspostavljanja telekomunikacijskog kontakta - koja se provodi temeljem naloga suda u svrhu prikupljanja dokaza - to je 13. dokazna radnja. Vidi objašnjenja u fusnoti 12.

¹⁸Posebne dokazne radnje su posljednja (dvanaesta) zakonom propisana dokazna radnja. One se provode na poseban način, za određena (posebna) kaznena djela te samo u posebnim situacijama. Vidi Poglavlje 3.2.1.2.2.2 Posebne dokazne radnje.

¹⁹Primjerice, prilikom poduzimanja *pretrage doma i drugih prostora* istražitelj može pronaći predmet (računalo, dokument, proizvod, predmet) zbog kojeg je pretraga određena ili za koji postoji sumnja da je povezan s tim ili nekim drugim kaznenim djelom. Tom prilikom, u odnosu na takav predmet, istražitelj će poduzeti i dokaznu radnju *privremenog oduzimanja predmeta* - radi osiguranja dokaza odnosno utvrđivanja činjenica korisnih za vođenje kaznenog postupka.

²⁰ZKP čl. 286 st. 1 Svjedok nije obavezan odgovarati na pojedina pitanja ako je vjerojatno da bi time izložio sebe ili bliskog rođaka kaznenom progonu, teškoj sramoti ili znatnoj materijalnoj šteti. O tome će tijelo koje vodi postupak poučiti svjedoka.

svjedok uskratio odgovor na pitanje jer bi time izložio sebe kaznenom progonu, državni odvjetnik može dati pisanu izjavu (ovjerenu pečatom i potpisom) da neće poduzeti kazneni progon protiv svjedoka ako je njegov odgovor važan za dokazivanje težeg kaznenog djela druge osobe za koje je propisana kazna zatvora u trajanju od deset ili više godina.²¹ Ovo je značajna novost uvedena kao pravni institut u novom ZKP-u, sastoji se od davanja parcijalnog imuniteta svjedoku od strane državnog odvjetnika, a poduzima se u situacijama *tzv. dokazne nužde* kada se dokazivanje najtežih kaznenih djela ne može osigurati na drugi način.²²

3.2.1.2.2. Posebne dokazne radnje

Ove radnje propisane su Zakonom o kaznenom postupku (ZKP čl. 332–340), a njihovim provođenjem privremeno se ograničavaju određena ustavna prava građana tako da se one, sukladno ustavnom načelu razmjernosti, poduzimaju supsidijarno, ako se istraga ne može provesti na drugi način ili bi to bilo moguće samo uz nerazmjerne teškoće. U slučaju takvih okolnosti, na pisani obrazloženi zahtjev državnog odvjetnika, sudac istrage može protiv osobe za koju postoje osnove sumnje da je počinila određena kaznena djela, pisanim obrazloženim nalogom odrediti primjenu posebnih dokaznih radnji.

Posebni dokazni radnji je osam (ZKP čl. 332 st. 1): *1) nadzor i tehničko snimanje telefonskih razgovora i drugih komunikacija na daljinu, 2) presretanje, prikupljanje i snimanje računalnih podataka, 3) ulazak u prostorije radi provođenja nadzora i tehničko snimanje prostorija, 4) tajno praćenje i tehničko snimanje osoba i predmeta, 5) uporabu prikrivenih istražitelja i pouzdanika, 6) simulirana prodaja i otkup predmeta te simulirano davanje potkupnine i simulirano primanje potkupnine, 7) pružanje simuliranih poslovnih usluga ili sklapanje simuliranih pravnih poslova, 8) nadzirani prijevoz i isporuka predmeta kaznenog djela.*

Posebne dokazne radnje izvršava policija (ZKP čl. 335 st. 1, 337 st. 1) s tim da postoji još jedna (deveta) posebna dokazna radnja koju ne izvršava policija već poštanske organizacije izravno po nalogu suca istrage. Riječ je o radnji *zadržavanja odnosno privremenog oduzimanja poštanskih pošiljki* (ZKP čl. 339).

²¹ZKP čl. 286 st. 2-4 (U izmjenama i dopunama ZKP-a XII/2013 – NN145/13 promijenjen je uvjet za KD druge osobe – umjesto duljine zatvorske kazne za počinjeno KD, naveden je katalog KD druge osobe za koje se može dati imunitet svjedoku)

²²Ovaj institut u javnosti se kolokvijalno naziva "oprošnica" koja se kao ovlast državnog odvjetnika problematizira iz više aspekata. Kritičari ju ocjenjuju kao: *instrument selektivne pravde* (jednima oprošnica, drugima progon) te *preveliku (neustavnu) ovlast državnog odvjetnika* (uspoređujući oprošnicu s aktom pomilovanja kojeg prema Ustavu može dati samo predsjednik države).

Katalog kaznenih djela iz Kaznenog zakona za koja je moguće odrediti posebne dokazne radnje propisan je Zakonom o kaznenom postupku (čl. 334), a unutar ovog kataloga značajno su zastupljena kaznena djela gospodarskog kriminaliteta i korupcije.

Posebne dokazne radnje u dosadašnjoj praksi pokazale su se kao učinkovite pa i nezamjenjive u dokazivanju korupcijskih kaznenih djela u svezi kojih se one i najviše primjenjuju. Poglavitito je važan institut pouzdanika (i prikrivenih istražitelja) te njihova antikorupcijska uloga.

Uporaba prikrivenih istražitelja i pouzdanika uglavnom se sastoji od prikupljanja i fiksiranja dokaza koji se realiziraju u njihovim neposrednim kontaktima s osumnjičenikom. Poanta je u tome da osumnjičenik nema, niti smije imati, spoznaju o "sudskom" statusu naznačenih osoba. Osumnjičenik se u komunikaciji s njima treba osjećati sigurno i ponašati se uobičajeno (korupcijski). Prikriveni istražitelj i pouzdanik ne smiju svojim djelovanjem osumnjičenika niti bilo koga drugoga poticati na izvršenje kaznenog djela.²³ Rezultat postupanja prikrivenih istražitelja i pouzdanika jesu dokazi: *materijalni*²⁴ i *personalni*.²⁵

Građani u svojstvu pouzdanika ostvaruju značajne antikorupcijske rezultate, a radi se uglavnom o žrtvama kaznenih djela koje prijavljuju nadležnim tijelima korupcijsko ponašanje kojem su izloženi te potom pristaju i aktivno sudjelovati u postupku osobnim prikupljanjem dokaza.

Odnos tijela kaznenog progona i pouzdanika prije i tijekom njihova zajedničkog postupanja u pravilu je korektan, ali problem se javlja naknadno kada pouzdanik nakon obavljenog "posla" ponovno postaje "obični" građanin. On više nema poseban status, a prava i obveze takvih građana nisu normativno uređena.²⁶ Poanta je u transparentnosti i pravnoj valorizaciji pouzdanikovog doprinosa u kaznenom postupku jer nepostojanje navedenog može djelovati *deprimirajuće na pouzdanika te destimulirajuće na ostale građane* kao potencijalne pouzdanike. Ovakve posljedice nisu u interesu tijela kaznenog progona niti društva u cjelini.

²³U antikorupcijskoj praksi pokazuje se iznimna vrijednost uporabe pouzdanika kao posebne dokazne radnje. Policijski službenik kao prikriveni istražitelj mora biti dobro pripremljen: *osobno* i *situacijski*. Osobna pripremljenost razumijeva njegova posebna znanja, sposobnosti i vještine. Situacijska pripremljenost uključuje odgovarajući "ulaz" u kriminalnu sredinu tzv. legendu, a ta infiltracija odnosno uklapanje prikrivenog istražitelja često razumijeva promjenu ili prilagodbu njegovog identiteta. Primarna saznanja koja prikupi služe u svrhu razotkrivanja i usmjeravanje daljnjeg istraživanja. Ovisno o razvoju situacije prikriveni istražitelji koriste se za provedbu drugih posebnih dokaznih radnji (tehničko snimanje osoba, predmeta, prostorija, međusobnih razgovora; simulirano davanje ili primanje potkupnine (mita); pružanje simuliranih poslovnih usluga; isporuka predmeta kaznenog djela).

²⁴Snimke, isprave i predmeti pribavljeni provedbom posebnih dokaznih radnji mogu se upotrijebiti kao dokaz u postupku - ZKP čl. 333 st. 1

²⁵Prikriveni istražitelj i pouzdanik mogu se ispitati kao svjedoci o sadržaju razgovora koje su vodili sa inkriminiranim osobama tijekom provedbe posebnih dokaznih radnji. Njihovi iskazi se mogu upotrijebiti kao dokaz u postupku. - ZKP čl. 333 st. 2

²⁶Pravilnik o načinu provođenja posebnih dokaznih radnji (NN 102/09) čl. 20 – načelno uređuje provedbu uporabe pouzdanika, ali samo u užem smislu – tehničko-operativnom.

Pouzdanici su oličenje antikorupcijske savjesti i građanske hrabrosti, bez njih mnoge u javnosti poznate korupcijske afere ne bi bilo moguće otkriti niti procesuirati. Odnos države i pouzdanika nakon odrađivanja "posla" trebao bi biti *zakonit* (pravno uređen) i *transparentan* (jasna pravila). Oboje je važno radi korektnosti u odnosu prema svim sudionicima kaznenog postupka, a građanima poglavito moraju biti dostupne sve relevantne informacije prije nego donesu odluku o svom antikorupcijskom postupanju u svojstvu pouzdanika.

3.2.2. Optuživanje

U kontekstu antikorupcijske problematike vrijedno je istaknuti da Zakon o kaznenom postupku, u fazi optuživanja, sadrži odredbe u svezi očitovanja okrivljenika o krivnji, sporazumijevanje o kazni i drugim mjerama te donošenju presude na temelju sporazuma stranaka (ZKP čl. 359-364).

Stranke (tužitelj i okrivljenik) mogu pregovarati o uvjetima priznavanja krivnje i sporazumijevanja o sankciji. Ako su prije početka sjednice ili tijekom sjednice optužnog vijeća državni odvjetnik i okrivljenik i branitelj potpisali izjavu za donošenje presude na temelju sporazuma stranaka, predaju izjavu vijeću. Izjava između ostalog sadrži opis kaznenog djela, izjavu okrivljenika o priznanju krivnje za to kazneno djelo, sporazum o vrsti i mjeri kazne ili druge sankcije. Nakon što primi izjavu o sporazumu stranaka, optužno vijeće će odlučiti o prihvaćanju sporazuma. Ako ga prihvati, okrivljeniku će presudom izreći sankciju naznačenu u sporazumu. Vijeće neće prihvatiti sporazum ako njegovo prihvaćanje nije u skladu s odmjeravanjem kazne propisane zakonom ili sporazum inače nije zakonit.

U slučajevima gospodarskog kriminaliteta i korupcije, koji su složeni i/ili u kojima ima više okrivljenika, bilježe se sudske presude na temelju sporazuma stranaka. Okrivljenici koji se žele sporazumjeti s državnim odvjetništvom u pravilu su oni koji su imali „inferiornu“ ulogu u korupcijskoj aktivnosti u kojoj su sudjelovali. Postizanje sporazuma oportuno je za obje stranke – okrivljenik dobiva blažu sankciju i prestaje biti objektom daljnjeg sudskog postupka, a tužitelj ad-hoc rješava postupanje u odnosu na takvog okrivljenika koji priznanjem krivnje „doprinosi“ tužitelju u dokazivanju krivnje u daljnjem postupku protiv drugog okrivljenika – koji je u pravilu imao „superiornu“ ulogu u korupcijskom činu zbog kojeg će mu se suditi (viši i utjecajni društveni položaj, viši stupanj involviranosti u zločin, izraženiju namjeru i volju za kaznenim djelom, odlučujuću ulogu ili svojstvo pri počinjenju djela itd. – neke od tih situacija koje karakterizira inferiornost/superiornost u korupcijskom činu su: student-profesor, ministar-premijer, direktor poduzeća u javnom vlasništvu-utjecajni političar i sl.).

3.2.3. Financijske (imovinske) istrage

Oduzimanje nezakonito stečene imovinske koristi najznačajnije je sredstvo u borbi protiv svih oblika kriminaliteta iz kojih se ona generira, a to su primarno gospodarski kriminalitet i korupcija, te organizirani i kriminalitet droga. Iz ovih domena kriminaliteta najčešće proizlaze *predikatna* kaznena djela povezana s kaznenim djelom "pranja novca" jer nezakonito stečenu imovinsku korist njezini stjecatelji – počinitelji kaznenih djela nastoje učiniti prividno čistom odnosno legalnom imovinom.

Materijalnopravna osnova financijskih istraga proizlazi iz Kaznenog zakona u kojemu je na eksplicitan i decidiran način propisano da *nitko ne može zadržati imovinsku korist ostvarenu kaznenim djelom*. Smisao provođenja financijskih istraga jest identificiranje i oduzimanje imovinske koristi ostvarene kaznenim djelom odnosno otkrivanje i sprječavanje radnji pranja novca. Intencija je da naznačene aktivnosti budu integrirane u redovita kriminalistička istraživanja, a bitni napredak u provođenju najsloženijih oblika financijskih istraga ostvaruje se iniciranjem većeg angažmana i bolje suradnje policije s drugim nadležnim institucijama, ponajprije Državnim odvjetništvom, Uredom za sprječavanje pranja novca i Poreznom upravom.²⁷ Cilj je zajedničkog djelovanja što učinkovitije identificiranje, privremeno osiguranje te oduzimanje prihoda ostvarenih kaznenim djelom, kao i prikupljanje svih potrebnih podataka i činjenica važnih za uspješno vođenje kaznenog postupka.

Procesnopravne osnove za provođenje financijskih istraga proizlaze iz više zakona – Zakon o kaznenom postupku, Zakon o državnom odvjetništvu, Zakon o Uredu za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta, Zakon o policijskim poslovima i ovlastima itd. U hrvatskom kaznenoprocenom zakonodavstvu nije, u sadržajnom i pojmovnom smislu, eksplicitno propisana *financijska istraga*.

U odredbama hrvatskog kaznenoprocenog zakonodavstva uređeno je da su Državno odvjetništvo i USKOK nositelji odgovornosti za provođenje financijskih istraga. Uloga sudova također je iznimna jer osim dužnosti istraživanja i prikupljanja dokaza o imovinskoj koristi, sudovi donose mjerodavne odluke u odnosu na zahtjeve koje im Državno odvjetništvo i USKOK

²⁷1.3.2007. god. stupio je na snagu Protokol o suradnji i uspostavi međuinstitucionalne radne skupine za sprječavanje pranja novca i financiranja terorizma. Protokol su potpisale sljedeće institucije: Ministarstvo pravosuđa, Državno odvjetništvo Republike Hrvatske, Ministarstvo unutarnjih poslova – Ravnateljstvo policije, Ministarstvo financija (Ured za sprječavanje pranja novca, Carinska uprava, Porezna uprava, Devizni inspektorat, Financijska policija), Hrvatska agencija za nadzor financijskih usluga, Hrvatska narodna banka i Sigurnosno-obavještajna agencija. // Osim ovoga postoje i mnogi drugi bilateralni, trilateralni i multilateralni sporazumi između različitih institucija čiji sadržaji se primarno odnos na razmjenu odnosno dostupnost podataka kojima raspolažu te institucije - i to ne samo u papirnatom obliku već u nekim slučajevima i on-line.

upućuju u svezi s financijskim istragama. Ostale državne institucije i tijela, poglavito ona iz Ministarstva financija, također imaju značajnu ulogu u istražnim aktivnostima u svezi s imovinskom koristi ostvarenoj kaznenim djelom. Upravo o rezultatima njihova rada u velikoj mjeri ovisi mogućnost Državnog odvjetništva i USKOK-a da uspješno provode financijske istrage te je u tom smislu nužna koordinacija u postupanju nadležnih institucija kao i njihova subordinacija Državnom odvjetništvu. U cilju unaprjeđenja provođenja financijskih (imovinskih) istraga, Zakonom o državnom odvjetništvu (izmjene i dopune iz prosinca 2013.) u čl. 16 st. 3 propisano je da će Glavni državni odvjetnik za područje jednog ili više županijskih državnih odvjetništava ustanoviti *odjele za istraživanje imovinske koristi* stečene kaznenim djelom. Policija također ima važnu ulogu u financijskim istragama, a u proteklom vremenu napravljeni su i dodatni iskoraci u cilju unaprjeđenja policijskog djelovanja u tom segmentu istraživanja. Promjene su ostvarene u *formalno-pravnom smislu* (traganje za imovinskom koristi Zakonom je propisano kao policijski posao i ovlast) i *organizacijsko-kadrovskom smislu* (u sklopu PNUŠKOK-a formirana su radna mjesta – policijskih službenika za financijske istrage).

Analizom postojećih evidencija i zbirki podataka koje vode nadležne institucije u pravilu započinje svaka financijska istraga.²⁸ Značajna novost u smislu financijskih istraga odnosno izvora relevantnih podataka je ustrojavanje *Jedinstvenog registra računa* kao elektroničke baze podataka koja sadrži račune poslovnih subjekata te po prvi puta objedinjeno na jednom mjestu i građana Republike Hrvatske.²⁹ Ovaj registar se sukladno zakonu vodi u Financijskoj agenciji (FINA) koja je dužna na temelju zahtjeva suda ili drugog nadležnog tijela dati i one podatke iz registra koji inače nisu javni (podaci koji se odnose na građane).

3.2.4. Oduzimanje imovinske koristi ostvarene (korupcijskim) kaznenim djelom

3.2.4.1. Materijalnopravna osnova

Oduzimanje imovinske koristi ostvarene kaznenim djelom nije posebna pravna novost, iako se takav dojam ponekad u javnosti stječe, već je ono materijalnopravna stečevina koja je egzistirala na našim prostorima još za vrijeme bivše države, u socijalističkom društvenom uređenju.

²⁸Općinski sudovi (zemljišno-knjižni odjeli), Uredi za katastar, Ministarstvo nadležno za pravosuđe (Trgovački sudovi - Sudski registri), Ministarstvo nadležno za obrtništvo (Obrtni registar), Porezna uprava, Carinska uprava, Financijski inspektorat, Ured za sprječavanje pranja novca, Središnje klirinško depozitarno društvo (SKDD), Hrvatska narodna banka (HNB), HANFA, HZZO, HZMO, Financijska agencija-FINA, MUP-Policija, Hrvatski registar brodova, Hrvatska agencija za civilno zrakoplovstvo (Hrvatski registar civilnih zrakoplova), Hrvatska gospodarska komora, Hrvatska obrtnička komora, banke.

²⁹Zakon o provedbi ovrhe nad novčanim sredstvima (NN 91/10) i Pravilnik o Jedinstvenom registru računa (NN 96/10)

Krivični zakon SFRJ iz 1976. god.³⁰ sadržavao je sljedeću odredbu (čl. 84):

"Nitko ne može zadržati imovinsku korist pribavljenu krivičnim djelom. Korist iz stavka 1. ovog članka oduzet će se sudskom odlukom kojom se utvrđuje da je krivično djelo počinjeno, uz uvjete predviđene ovim zakonom."

Ova odredba preuzeta je 1991. god. zajedno s cijelim Krivičnim zakonom SFRJ prilikom osamostaljivanja Republike Hrvatske. Donošenjem novog Kaznenog zakona 1997. god. nastavljen je kontinuitet materijalnopravne osnove oduzimanja imovinske koristi, koja je tom prilikom nešto izmijenjena te se tijekom vremena, više ili manje, također mijenjala donošenjem niza izmjena i dopuna Kaznenog zakona.

U predmetnom kontekstu, potrebno je istaknuti najvažnije promjene tog Kaznenog zakona u vezi s oduzimanjem imovinske koristi, koje su se dogodile 2006. i 2008. godine. Riječ je o implementaciji pravnih instituta: a) *prošireno oduzimanje imovinske koristi*, b) *prijenos tereta dokazivanja sa tužitelja na okrivljenika (obrnuti teret dokazivanja)*. Prvonavedeni institut odnosi se na zakonsku mogućnost oduzimanja i druge imovine, a ne samo one koja je izravno pribavljena konkretnim kaznenim djelom za koje se okrivljenik proglašava krivim. Drugonavedeni institut odnosi se na zakonsko rasterećenje državnog odvjetnika u smislu da sada okrivljenik mora dokazivati zakonito podrijetlo "svoje" imovine, a ne da državni odvjetnik dokazuje nezakonitost njezina podrijetla.

Djelomično uvođenje ovih instituta dogodilo se 2006. god. dok je njihovo cjelovito uvođenje (za KD iz nadležnosti USKOK-a) realizirano 2008. god. – što proizlazi iz ustanovljene zakonske formulacije: "Ako je počinjeno kazneno djelo za koje je nadležan Ured za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta *pretpostavlja se da je ukupna imovina počinitelja stečena kao imovinska korist od kaznenog djela* (prošireno oduzimanje) osim *ako počinitelj ne učini vjerojatnim da je njezino podrijetlo zakonito* (obrnuti teret dokazivanja)."

U „novom“ Kaznenom zakonu (2013.-) od strane zakonodavca ublažena je rigoroznost instituta "proširenog oduzimanja" imovinske koristi i to primarno na način da se pretpostavljeno nezakonitom imovinom počinitelja više ne smatra njegova "ukupna imovina" već "imovina nerazmjerna njegovim zakonitim prihodima".

³⁰ Službeni list SFRJ, br. 44, GOD XXXII, 8. listopada 1976., str. 1339

3.2.4.2. Procesnopravna osnova

Problematiku oduzimanja imovinske koristi ostvarene kaznenim djelom na izravan način uređuje nekoliko zakona u Republici Hrvatskoj: *Kazneni zakon*, *Zakon o kaznenom postupku*, *Zakon o Uredu za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta*, *Zakon o odgovornosti pravnih osoba za kaznena djela te Zakon o postupku oduzimanja imovinske koristi ostvarene kaznenim djelom i prekršajem*. Ovakva brojnost zakona za istu pravnu stvar ne doprinosi transparentnosti pravne regulative u svezi s predmetnom problematikom.

Zakon o kaznenom postupku. U Glavi XXVIII. uređuje se postupak za oduzimanje predmeta i imovinske koristi. Imovinska korist ostvarena počinjenjem kaznenog djela utvrđuje se po službenoj dužnosti. Sud i drugo tijelo pred kojima se vodi postupak, dužni su u tijeku postupka prikupljati dokaze i istraživati okolnosti koje su važne za utvrđivanje imovinske koristi. Oduzimanje imovinske koristi sud može izreći u odluci kojom se utvrđuje da je okrivljenik počinio kazneno djelo koje je predmet optužbe. U izreci odluke sud će navesti koji se predmet, odnosno novčani iznos oduzima. Sud će visinu iznosa imovinske koristi odmjeriti po slobodnoj ocjeni ako bi njezino utvrđivanje bilo skopčano s nerazmjernim teškoćama ili sa znatnim odugovlačenjem postupka.

Oportunistički aktualnih zakonskih rješenja dovodi se u pitanje u smislu njihove transparentnosti i učinkovitosti. Alternativa može biti izuzimanje naznačenih odredbi iz više zakona kojima se parcijalno uređuju postupanja u svezi oduzimanja imovinske koristi ostvarene kaznenim djelom te njihovo objedinjavanje u jedan specijalistički propis. Osim naznačenog, u svezi s predmetnom problematikom zamjetna je nekonzistentnost u odredbama naznačenih zakona glede definiranja *imovinske koristi* kao ključnog pojma na koji se odnose.³¹ Naime, ne postoji jednoobrazna definicija imovinske koristi već ju svaki od navedenih zakona uređuje na svoj način.

3.2.4.3. Upravljanje i raspolaganje oduzetom imovinom

Rezolutnost odredbe iz Kaznenog zakona (1998.-2012.) (čl. 82) da *nitko ne može zadržati imovinsku korist ostvarenu kaznenim djelom* očito nije na istovjetan način implementirana u dosadašnjoj kaznenopravnoj praksi. Ranije su naznačene zakonske odredbe prema kojima se imovinska korist oduzima sudskom odlukom kojom se utvrđuje da je kazneno djelo počinjeno. Provedba odluke o oduzimanju imovinske koristi stečene kaznenim djelom donesene u kaznenom postupku uređena je odredbama Ovršnog zakona, a odnedavno ovo područje uređuje

³¹U smislu Konvencije VE o pranju, traganju, privremenom oduzimanju i oduzimanju prihoda stečenog KD i o financiranju terorizma (NN-MU 5/08) čl.1: a. »nezakonit prihod« znači svaku imovinsku korist koja je izravno ili neizravno nastala ili je pribavljena kaznenim djelom. Ona se može sastojati od bilo koje imovine, kako je određeno u točki b ovoga članka; b. »imovina« obuhvaća sve vrste imovine, materijalnu i nematerijalnu, pokretnu i nepokretnu, kao i pravne dokumente ili isprave koje dokazuju pravo ili interes u takvoj imovini;

i *Zakon o postupku oduzimanja imovinske koristi ostvarene kaznenim djelom i prekršajem*. Potonji Zakon, između ostalog, uređuje i postupanje s privremeno oduzetom imovinom i oduzetom imovinom, a osim njega predmetnu problematiku uređuje i *Zakon o upravljanju državnom imovinom*.³²

Oduzeta imovina odnosno imovinska korist može obuhvaćati primjerice stanove, kuće, jahte, automobile, tvornice, postrojenja, hale, poljoprivredne površine, novac, vrijednosne papire, zalihe roba, iz čega proizlazi potreba ustanovljavanja sustava upravljanja takvom imovinom u smislu raspolaganja, korištenja, prodavanja, iznajmljivanja, darovanja, uništavanja te poduzimanja drugih mjerodavnih aktivnosti u svezi s istom. Izgradnja sustava upravljanja oduzetom imovinom temelji se na odredbama dvaju naznačenih zakona. U praksi još uvijek postoje mnoga ograničenja i problemi u upravljanju imovinom, poglavito onom privremeno oduzetom (automobili, nekretnine, umjetničke slike...).

4. INSTITUCIONALNI OKVIR ANTIKORUPCIJE

Institucije pravne države imaju službenu, vidljivu i najveću "operativnu" moć u djelovanju spram korupcije. Odlučnost nekog društva u suzbijanju korupcije može se prepoznavati i po strukturi nadležnih institucija no postojanje specijaliziranih antikorupcijskih tijela ne jamči uspjeh u borbi protiv korupcije. To je samo razina simbolike ili forme, one jesu važne ali nisu dostatne, jer institucije imaju smisla samo ako su efikasne.

Prema svom karakteru odnosno načinu antikorupcijskog djelovanja institucije pravne države mogu se uvjetno podijeliti na: *represivne, preventivno-represivne i preventivne*. Osim njih svoj antikorupcijski doprinos daju i *posebna koordinacijsko-nadzorna tijela* (Povjerenstvo za praćenje provedbe mjera suzbijanja korupcije, Nacionalno vijeće za praćenje provedbe Strategije suzbijanje korupcije) koja postoje u sklopu nacionalnog antikorupcijskog djelovanja na strategijskoj razini, te *logističke institucije* (Samostalni sektor za suzbijanje korupcije Ministarstva pravosuđa) koje pružaju potporu antikorupcijskim nastojanjima u društvu.

³²Oba Zakona donesena su istovremeno (NN 145/10)

"Uskočka vertikala" – policija (PNUSKOK), državno odvjetništvo (USKOK) i "uskočki" sudovi.

Osnivanje tzv. *uskočke vertikale* kronološki je započelo 2001. god. osnivanjem državnoodvjetničkog USKOK-a, reorganizacijom kriminalističke policije 2008. god. osnovan je policijski PNUSKOK, a donošenjem novog Zakona o USKOK-u 2009. god. osnovani su "uskočki sudovi". Osim o uskočkoj vertikali, brzina i efikasnost kaznenog postupka ovisi i o zakonu kojim je on reguliran. Novi Zakon o kaznenom postupku (stupio na snagu 2009.) omogućio je u tom smislu značajan napredak u odnosu na prethodno stanje prvenstveno kroz jačanje uloge i ovlasti državnog odvjetništva. Unaprjeđenjem pravne i institucionalne infrastrukture te značajnim društvenim promjenama borba protiv korupcije u Republici Hrvatskoj postala je "vidljiva".

4.1. PNUSKOK

Policijski nacionalni ured za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta (PNUSKOK) osnovan je u Ministarstvu unutarnjih poslova RH (2008.) kao posebna ustrojstvena jedinica u sklopu Uprave kriminalističke policije prilikom njezine reorganizacije kojoj se pristupilo s ciljem učinkovitog suprotstavljanja postojećim i novim oblicima kriminala usvajajući standarde zemalja Europske unije. Reorganizacija se temeljila na sljedećim ključnim postavkama: *uvođenje koncepta Intelligence-Led Policing (ILP) (kriminalističko-obavještajni model), podjela kriminaliteta odnosno policijskog postupanja na razine (lokalni, regionalni, nacionalni), redefiniranje ciljeva kriminalističkih istraga (usmjerenost, represija, prevencija, specijalizacija, edukacija)*. U skladu s navedenim parametrima osnovan je PNUSKOK kao nacionalno policijsko tijelo nadležno za najsloženije oblike organiziranog kriminaliteta i korupcije. Osnovna načela djelovanja Ureda su *prilagodljivost i elastičnost*, a ona proizlaze iz isto takvih karakteristika počinitelja korupcijskih i kaznenih djela iz domene organiziranog kriminaliteta.

Ustroj PNUSKOK-a obuhvaća *središnjicu* (strateško krilo) i *regionalne centre* (operativno krilo). Središnjica se sastoji od šest specijaliziranih odjela: Odjel organiziranog kriminaliteta, Odjel kriminaliteta droga, Odjel gospodarskog kriminaliteta i korupcije, Odjel kriminalističko-obavještajne analitike, Odjel kriminalističko-obavještajnih poslova, Odjel posebnih kriminalističkih poslova. Regionalni centri za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta locirani su u Zagrebu, Splitu, Rijeci i Osijeku.³³

³³Dosadašnje djelovanje PNUSKOK-a pokazuje se uspješnim pa se njegovo osnivanje može smatrati opravdanim, a daljnjim jačanjem njegovih kapaciteta mogu se očekivati i bolji rezultati. PNUSKOK je osnovan analogijom prema USKOK-u koji je specijalizirana ustrojstvena jedinica Državnog odvjetništva nadležna za korupciju i organizirani kriminal. Postojanje "paralelnih" specijaliziranih tijela policije i državnog odvjetništva pretpostavlja njihovu lakšu i bolju suradnju i koordinaciju koje same po sebi ne jamče uspjeh tih tijela ali povećavaju vjerojatnost da se to dogodi.

4.2. USKOK

Ured za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta osnovan je Zakonom o Uredu za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta (2001.) koji je donesen primarno radi ispunjavanja obveza Republike Hrvatske preuzetih međunarodnim konvencijskim pravom (Kaznenopravna konvencija o korupciji i Konvencija UN protiv transnacionalnog organiziranog kriminaliteta) te radi usklađivanja zakonskih rješenja sa zakonodavstvima europskih zemalja koja se odnose na područje suzbijanja korupcije i organiziranog kriminaliteta, a u cilju njihovog efikasnijeg suzbijanja.

Novi Zakon o USKOK-u iz 2009. god. donesen je primarno radi usklađivanja s novim Zakonom o kaznenom postupku kojim je ukinuta sudska istraga, a uvedena državnoodvjetnička. Ovo je vrlo značajna konceptijska izmjena kojom državni odvjetnik postaje *dominus litis* prethodnog postupka te preuzima prava i dužnosti prikupljanja dokaza za optužnicu. Važno je bilo i usklađenje sa značajno izmijenjenim odredbama Ovršnog zakona koje se primjenjuju prilikom "zamrzavanja" imovine stečene kaznenim djelima.

Ured je, prema ZUSKOK-u, posebno državno odvjetništvo koje se ustanovljuje za područje Republike Hrvatske i ima sjedište u Zagrebu. Odjel tužitelja (u kojem radi ukupno 28 tužitelja), kao "najvažniji" USKOK-ov odjel, obavlja poslove državnoga odvjetnika prema Zakonu o kaznenom postupku i drugim propisima, a posebno usmjerava rad policije i drugih tijela u otkrivanju kaznenih djela iz nadležnosti USKOK-a i zahtijeva prikupljanje podataka o tim djelima; predlaže primjenu mjera osiguranja prisilnog oduzimanja sredstava, prihoda i imovine ostvarene kaznenim djelom predviđene ZUSKOK-om i drugim propisima. U nadležnosti USKOK-a najsloženiji su slučajevi korupcije i organiziranog kriminala.

4.3. "USKOČKI" SUDOVI

Posebni odjeli sudova za kaznena djela iz nadležnosti USKOK-a (tzv. uskočki sudovi) kronološki su posljednja, ali hijerarhijski najviša razina tzv. uskočke vertikale čije ustanovljavanje je motivirano ubrzanjem prava i pravde. Vrijeme potrebno za utvrđivanje nečije krivnje odnosno nedužnosti u kaznenom postupku važna je karakteristika tog postupka. Tijela koja sudjeluju u postupku za djela iz nadležnosti USKOK-a dužna su postupati hitno ali na način koji ne umanjuje njihovu sposobnost da s jednakom pažnjom istražuju činjenice koje idu u korist ili na štetu

okrivljenika. Sud donosi presudu prilikom čijeg izricanja ne smije biti u dvojbi glede činjenica i dokaza u svezi s predmetom suđenja.

Sudovi koji su nadležni za suđenje u predmetima kaznenih djela iz nadležnosti USKOK-a određeni su Zakonom o USKOK-u, a zbog težine i složenosti predmeta tim Zakonom su kao nadležni određeni županijski sudovi u regionalnim centrima Republike Hrvatske. Za predmete kaznenih djela iz nadležnosti USKOK-a u kojima je tužitelj USKOK stvarno i mjesno su nadležni županijski sudovi u Osijeku, Rijeci, Splitu i Zagrebu. Dodatni iskorak u selekciji sudske nadležnosti ostvaren je 2009. god. donošenjem novog Zakona o USKOK-u. Unutar naznačenih županijskih sudova u regionalnim centrima osnovani su *specijalizirani sudski odjeli* za suđenje u predmetima iz nadležnosti USKOK-a koji se kolokvijalno nazivaju "uskočki sudovi" (u kojima radi ukupno 64 suca). Specijalizirani sudski odjeli (uskočki sudovi) osnovani su paralelno i pri Općinskim sudovima u regionalnim centrima Republike Hrvatske čime je proširena infrastruktura sudova specijaliziranih za uskočke predmete.

5. DRUŠTVENO – PREVENCIJSKI OKVIR ANTIKORUPCIJE

Korupcija kao opći društveni fenomen, horizontalno i vertikalno prisutan u svim strukturama pa i porama hrvatskog društva, ne može biti ekskluzivan sigurnosni problem bilo kojeg pojedinačnog društvenog subjekta ili državne institucije. Nužna je raspodjela društvene odgovornosti za korupciju jer ta odgovornost pripada svim članovima društva odnosno svim njegovim subjektima (institucije, udruge, organizacije).

Obilježja naznačene antikorupcijske odgovornosti su *diferencijacija, hijerarhija, komplementarnost*. Diferencijacija razumijeva postojanje različitih vrsta odgovornosti: politička, službena, moralna, aktivna, edukativna i ina. Hijerarhija označava postojanje razlika unutar pojedine vrste odgovornosti glede stupnja njezine obligatornosti, intenziteta aktivnosti koje se poduzimaju te antikorupcijskog doprinosa. Komplementarnost razumijeva partnerstvo društvenih subjekata odnosno umreženost svih vrsta i nositelja antikorupcijske odgovornosti.

Osvještavanje društva u smislu shvaćanja društvene odgovornosti za korupciju usmjerava se prema razvijanju spoznaje o osobnoj odgovornosti: *odgovornost svih postoji, iako ona nije za sve ista*, a može se reći i obrnuto, *odgovornost nije ista za sve, ali ipak postoji kod svih*. Antikorupcijska odgovornost proteže se od tzv. običnih građana do tzv. političkih elita pa u tom smislu u društvenoj zajednici ne postoje iznimke, osim kriminalaca (korupcionaša) koji logično nemaju antikorupcijsku odgovornost, njihova odgovornost je korupcijska odnosno kaznenopravna.

5.1. Političke stranke

Korupcija je vezana uz moć odnosno zlouporabu moći, a moć u društvu primarno proizlazi iz političke vlasti. Obnašanje funkcija u vlasti u pravilu ostvaruju pripadnici političkih stranaka čija kadrovska i organizacijska infrastruktura stoga determinira obilježja političke vlasti. Stranke permanentno obnašaju ili pretendiraju na vlast, a većina njih istovremeno su i na vlasti i u opoziciji, uzimajući u obzir lokalnu i nacionalnu političku razinu.

Moć koja proizlazi iz političke vlasti nije nužno negativna okolnost jer i u demokracijama politička moć je potrebna radi upravljanja društvenim procesima. Ona je negativna samo ako se

zloupotrebljava. Politička moć je ambivalentna u odnosu na korupciju: političari zbog moći koju posjeduju izloženi su riziku korupcije (trgovanje utjecajem); politička moć političarima daje potencijal antikorupcijskog djelovanja. Politička vlast da bi bila sposobna suzbijati korupciju mora imati antikorupcijsku vjerodostojnost čija pretpostavka jest neutralizacija korupcije unutar političkih stranaka koje su nukleus političke vlasti.

Političke stranke su uz sudstvo, zdravstvo i lokalnu samoupravu u antikorupcijskom nacionalnom dokumentu iz 2006. god. izdvojene kao jedno od četiri područja u kojima je visoki rizik korupcije. U svezi povezanosti korupcije i političkih stranaka naznačeni dokument sadržava niz eksplicitnih kritičkih promišljanja i navoda pa ga se u tom smislu može razumijevati indikatorom antikorupcijske zrelosti hrvatskog društva.³⁴

U Strategiji suzbijanja korupcije (2008.) političke stranke su naznačene u kontekstu prioriteta suzbijanja korupcije, a i ostali antikorupcijski prioriteti vezani su za političke stranke odnosno obnašanje političke vlasti. Prioritetna područja u borbi protiv korupcije su sprječavanje sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti, provedba propisa o financiranju političkih stranaka, ostvarivanje prava na pristup informacijama, jačanje integriteta javne uprave, reguliranje javnih nabava, te zaštita oštećenika i osoba koje u dobroj vjeri prijavljuju korupciju.³⁵

Korupcijski posebno osjetljivo područje jest financiranje političkih stranaka. U Republici Hrvatskoj tek je 2007. god. donesen Zakon o financiranju političkih stranaka, nezavisnih lista i kandidata (NN 1/07). Ova problematika do donošenja ovog Zakona bila je uređena u Zakonu o političkim strankama. Zakon o financiranju političkih stranka, nezavisnih lista i kandidata (zbog uočenih nedostataka) prestao je važiti 2011. god. kada je Hrvatski sabor donio Zakon o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe.

5.2. Mediji

Mediji su važan faktor demokracije, oni su "savjest" javnosti u čije ime "nadziru" rad vlasti, i to sva tri njezina stupa: zakonodavnu, izvršnu i sudbenu. Mediji su "glas naroda" ili "glas javnosti", ali oni direktno i indirektno utječu i na *stavove građana* odnosno na *formiranje javnog mnijenja*. U demokracijama se razumijeva sloboda medija no ta sloboda nije apsolutna, svaka sloboda

³⁴U Nacionalnom programu suzbijanja korupcije 2006.-2008. u različitom kontekstu spominju se sljedeće sintagme i fraze: *korumpiranost političkog sustava, politika nije djelatnost za javno već privatno dobro političara, odlučno suzbijanje korupcije u politici i vlasti, kontrola financiranja političkih stranaka, politička odgovornost, sukob interesa državnih i lokalnih dužnosnika, politički revanšizam, politička korupcija, politika čistih računa i strogog poštivanja zakona*.

³⁵Strategija suzbijanja korupcije (NN 75/08) Poglavlje V. Sprječavanje korupcije

razumijeva odgovornost tako da i mediji osim slobode snose i odgovornost. Odgovornost razumijeva ograničavanje slobode u opravdanim slučajevima, a takva ograničenja su sadržana u istim pravnim propisima koji uređuju slobodu medija (Zakon o medijima), kao i u drugim propisima.

Antikorupcijsko djelovanje hrvatskih medija može se podijeliti na *izravno* i *neizravno*. Izravan antikorupcijski doprinos medija jest otkrivanje i informiranje javnosti o korupcijskim događajima. On je često rezultat aktivnosti koja se nazivaju "istraživačko novinarstvo", a razotkrivanju korupcijskih afera pomažu i političke promjene, "dvorske borbe", sukobi klanova, modernizirana regulativa, efikasne institucije, antikorupcijska klima. Neizravno antikorupcijsko djelovanje medija sastoji se od širenja javne svijesti o štetnosti korupcije te kritičkog praćenja rada nadležnih institucija, općenito i u konkretnim korupcijskim slučajevima.

Djelovanje medija u antikorupcijskom smislu ima i svoje slabosti. One se sastoje u korumpiranosti vlasnika medijskih tvrtki i novinara (izravna korupcija) te podložnosti kompromisima i selektivnom informiranju javnosti (neizravna korupcija). Korupcija uništava vjerodostojnost bez koje mediji nisu relevantan antikorupcijski faktor. Vjerodostojnost medija narušava cenzura, autocenzura, ucjenjivanje, discipliniranje, šikaniranje i drugo gušenje sloboda novinara u njihovim redakcijama, ali vrijedi i obrnuto. Medijski djelatnici "izvan kontrole", neodgovorni, lakomisleni, egoisti, egzibicionisti, nihilisti, ne samo da narušavaju vjerodostojnost medija već trajno umanjuju povjerenje javnosti u novinarsku profesiju općenito.

Vjerodostojnost medija narušava i njihova "ideološka korumpiranost" koja se očituje u dvostrukim mjerilima prema istoj korupcijskoj stvari. Ovisno o ideološkoj opredijeljenosti, jedne se u medijima "eufemizira", a druge "difamira". Posebno je opasno medijsko objavljivanje iskaza osumnjičenika i svjedoka u tajnim antikorupcijskim postupcima. Istrage su zakonski zaštićene tajnošću, a pojedini mediji "redovito" objavljuju tajne iskaze osoba date u tajnim istragama. Nitko nikada nije odgovarao za ovo iako *povreda tajnosti postupka* predstavlja kazneno djelo (KZ – čl. 307).³⁶

³⁶Vidi ZKP čl. 285 – oslobođenje obveze svjedočenja. U kontekstu oslobođenja obveze svjedočenja posebno su interesantni novinari i urednici (st. 1 t. 6). Oni ne moraju svjedočiti o izvorima obavijesti i podataka za koje su saznali u obavljanju svoga zanimanja i koji su uporabljeni prilikom uređivanja sredstava javnog priopćavanja, osim u postupku zbog kaznenih djela protiv časti i ugleda počinjenih putem sredstava javnog priopćavanja i u slučajevima propisanim posebnim zakonom (*Zakonom o medijima*). Međutim (prema st. 2) novinari i urednici ne mogu uskratiti iskaz ako postoji zakonska osnova po kojoj su oslobođeni dužnosti čuvanja tajne. U Zakonu o medijima (čl. 30) Zaštita izvora informacije – propisane su iznimne okolnosti kada sud može naložiti novinaru da iznese podatke o izvoru objavljene informacije (nacionalna sigurnost, teritorijalna cjelovitost, zaštita zdravlja, zaštita javnog interesa, prevladavajući interes javnosti). Pravni okvir za postupanje postoji, a ako je on nedostatan treba ga izmijeniti i dopuniti. Nije dobro kada institucije iskazuju postupovnu nemoć prema kršenju zakona. To znači da se određeni kriminal tolerira, a drugi ne.

Unatoč naznačenim i drugim ograničenjima hrvatski mediji imaju značajnu afirmativnu ulogu u antikorupcijskoj borbi, a njihov doprinos mogao bi biti i veći. Utjecaj medija u društvu je velik stoga je i njihova odgovornost isto takva. Radi svog pozitivnog utjecaja mediji trebaju uživati sve slobode, ali i uvažavati sva ograničenja koja proizlaze iz pravnih propisa. Vrijedno je istaknuti i Kodeks časti hrvatskih novinara kao moralni okvir njihova djelovanja kao i kaznenopravnu zaštitu časti i ugleda (kaznena djela Uvreda, Sramoćenje, Kleveta) koja također predstavlja korektiv u djelovanju medija.

Glavni uvjet antikorupcijske vjerodostojnosti medija jest uklanjanje korupcije iz njih samih, a u tom smislu su tri bitna elementa koja zahtijevaju transparentnost: *vlasništvo nad medijima, financijsko poslovanje medijskih tvrtki, poslovanje povezanih osoba* (fizičkih i pravnih koje su vlasnički ili upravljački povezane s medijima).

Antikorupcijska uloga medija naznačena je u nacionalnim antikorupcijskim dokumentima. U Nacionalnom programu suzbijanja korupcije 2006.-2008. i Strategiji suzbijanja korupcije (2008) naznačava se potreba medijske potpore antikorupcijskom djelovanju u javnosti (promotivne medijske kampanje, edukacija, širenje javne svijesti o štetnosti korupcije)³⁷ te sudjelovanje predstavnika medija u formalnim (nacionalnim) vijećima za praćenje provedbe nacionalnih antikorupcijskih dokumenata.

5.3. Građani – zviždači

Građani se suprotstavljaju korupciji prijavljivanjem korupcijskih aktera i događaja nadležnim tijelima, oni to mogu činiti u svojstvu *oštećenika* ("običnih" prijavitelja), *zviždača* ("javnih" prijavitelja) ili *informatora* ("tajnih" prijavitelja). Većim stupnjem involviranosti u antikorupcijsku borbu smatra se postupanje građana u svojstvu *pouzdanika* ("prikupljača" dokaza) i *svjedoka* ("iznositelja" dokaza).

Poseban način razotkrivanja odnosno prokazivanja korupcije jest "zviždanje", a ono ima nekoliko bitnih karakteristika: *insajderske informacije, alarmiranje javnosti, pritisak na rad institucija, jačanje antikorupcijske klime, defanzivnost pozicije osumnjičenika*. Zviždači u pravilu osnovano i u dobroj vjeri javno razotkrivaju korupciju.

³⁷Ministarstvo pravosuđa RH i Delegacija EU u Hrvatskoj od ožujka 2010. godine provode projekt „Jačanje međuagencijske suradnje u borbi protiv korupcije – Kampanja za podizanje svijesti“, financiran u sklopu EU IPA 2007 programa za Hrvatsku. Jedna od važnih sastavnica ovog projekta je i redovna godišnja konferencija „Hrvatski mediji u borbi protiv korupcije“ koja je po drugi puta okupila stručnjake za područje suzbijanja korupcije, novinare i izdavače. - Druga konferencija „Hrvatski mediji u borbi protiv korupcije“, 24. i 25. siječnja 2012.g. (Ministarstvo pravosuđa, Antikorupcija, <http://www.antikorupcija.hr/konferencija-hrvatski-mediji-u-borbi-protiv>) 20.05.2012.

Zviždanje odaje hrabrost zviždača, njihovu odlučnost ali i spremnost na preuzimanje rizika jer informacije koje zviždači javno plasiraju ne moraju uvijek biti istinite. Javno prozvani "osumnjichenik" ne mora uvijek biti kriv što razumijeva postojanje *pravni*h i *moralni*h posljedica zviždanja, a one se odnose na obje strane. Javno prozvana osoba može pravnim putem tražiti zaštitu svojih prava, a prava zviždača zbog antikorupcijske važnosti zviždanja država pokušava zaštititi posebnim odredbama u pravnim propisima.

Zakonska zaštita osoba (radnika odnosno državnih službenika) koje u dobroj vjeri prijavljuju korupciju sadržana je više zakona: Zakon o radu, Zakon o trgovini, Zakon o državnim službenicima, Zakon o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi te u novom Kaznenom zakonu. Zaštita osoba koje u dobroj vjeri prijavljuju korupciju uređena je u međunarodnim i nacionalnim antikorupcijskim dokumentima.

U interesu je privatnih i javnih organizacija da se među njihovim zaposlenicima ne pojavljuju zviždači i zviždanje. Ovaj cilj može se realizirati neutraliziranjem korupcijskih rizika i incidenata ili "neutraliziranjem" zviždača i zviždanja. Potonja opcija je nezakonita i dugoročno neisplativa. Menadžment u organizacijama treba inzistirati na poštivanju pravnih propisa te ustanovljenih poslovnih procesa i procedura koje moraju biti transparentne, jasne, precizne i ostvarive. Jedna od njih treba biti i procedura prijavljivanja sumnje u korupcijsko ponašanje što je važno zbog zaštite zaposlenika koji prijavljuju korupciju od bilo kakvih loših posljedica zbog čina na koji su se odvažili.

Zviždači su "alarm" koji se uključuje zbog postojanje sumnji u korupciju koja se u pravilu događa u njihovu neposrednom okruženju i s kojom su oni u izravnom ili neizravnom doticaju. Korupcija ima svoje indikatore postojanja koji su zviždačima dobro prepoznatljivi i na koje oni usmjeravaju svoju pozornost. Uloga zviždača u antikorupciji važna je i korisna stoga zviždače i "opravdano" zviždanje država treba poticati i štiti jer je to u konačnici u njezinom interesu.

5.4. Pravo na pristup informacijama

Dostupnost informacijama kojima raspolažu državne i javne institucije jedno je od temeljnih prava građana u demokracijama, a konzumacija tog prava predstavlja važan antikorupcijski mehanizam u postupanju državnih i javnih službenika. Pristup informacijama jedan je od oblika građanskog nadzora nad djelovanjem institucija. Transparentnost u njihovom radu uvijek

rezultira antikorupcijskim efektima. U Republici Hrvatskoj Ustavom se jamči pravo na pristup informacijama koje posjeduju tijela javne vlasti. Godine 2003. donesen je Zakon o pravu na pristup informacijama kao provedbeni propis predmetnog, ustavom zajamčenog, prava građana. Godine 2013. donesen je novi, ažurirani i modernizirani, Zakon o pravu na pristup informacijama.

Tijekom vremena i razvojem sustava, bilježi se značajna progresija u kvantiteti podnošenja građanskih zahtjeva za dostavom informacija prema tijelima javne vlasti, kao i njihovog rješavanja od strane tih tijela. Nadzor nad provedbom Zakona o pravu na pristup informacijama od 2013. provodi Povjerenik za informiranje kojega bira Hrvatski sabor, dok je u prethodnom razdoblju nadzor nad predmetim Zakonom provodila Agencija za zaštitu osobnih podataka.

5.5. Sprječavanje sukoba interesa

U sukobu interesa, načelno, nalazi se sužbena osoba koja obavlja javnu dužnost vezanu za područje u kojem postoji i privatni interes te službene osobe. Ta situacija ne dovodi nužno do korupcije, ali predstavlja njezinu „predfazu“ odnosno stanje visokog stupnja rizika za realizaciju iste. Sprječavanje sukoba interesa ima za cilj sačuvati integritet službene osobe otklanjajući mogućnost da njezin privatni interes negativno utječe na izvršavanje njezinih službenih dužnosti.

U Republici Hrvatskoj, godine 2003. donesen je Zakon o sprječavanju sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti, a 2011. godine donesen je novi Zakon o sprječavanju sukoba interesa. Ovim se Zakonom uređuje sprječavanje sukoba između privatnog i javnog interesa u obnašanju javnih dužnosti, uređuju se obveznici postupanja prema odredbama ovog Zakona, obveza podnošenja i sadržaj izvješća o imovinskom stanju, postupak provjere podataka iz tih izvješća, trajanje obveza iz ovog Zakona, itd. Radi provedbe predmetnog Zakona osniva se Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa, čijeg Predsjednika i članove bira Hrvatski sabor. Zbog kršenja odredbi Zakona, Povjerenstvo može, ovisno o težini i naravi povrede, izreći sankcije: opomenu, obustavu isplate dijela plaće, javno objavljivanje odluke Povjerenstva.

5.6. Javne nabave

Područje javnih nabava izloženo je visokom riziku korupcije zbog karaktera poslovnog odnosa koji se realizira između subjekata iz javnog sektora (naručitelja) i gospodarskih subjekata iz

privatnog sektora (ponuditelja, isporučitelja) kao i zbog visokih vrijednosti predmeta nabave koji se javljaju u obliku roba, usluga i radova.

Pravni okvir javnih nabava složen je od nekoliko zakona i niza podzakonskih akata. Od zakona najvažniji su Zakon o javnoj nabavi, Zakon o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave, Zakon o koncesijama, Zakon o javno-privatnom partnerstvu, a od podzakonskih propisa mogu se izdvojiti Pravilnik o popisu obveznika primjene Zakona o javnoj nabavi, Uredba o nadzoru nad provedbom Zakona o javnoj nabavi, Uredba o Uredu za središnju javnu nabavu Vlade Republike Hrvatske.

Javna nabava obuhvaća pravila u svezi postupaka nabave robe, radova ili usluga kojih se moraju pridržavati naručitelji, a oni se po svom karakteru dijele na *javne* i *sektorske*. Zakon o javnoj nabavi propisuje više vrsta postupaka javne nabave, a to su *otvoreni postupak*, *ograničeni postupak*, *pregovarački postupak*, *natjecateljski dijalog* i *natječaj*.

U Republici Hrvatskoj institucionalni okvir javnih nabava, u užem smislu, čine tri specijalizirane institucije – Uprava za sustav javne nabave, Državni Ured za središnju javnu nabavu, Državna komisija za kontrolu postupka javne nabave. Problematika javnih nabava obuhvaćena je i trima stratejskim dokumentima u Republici Hrvatskoj: *Strategija razvoja sustava javne nabave u Republici Hrvatskoj* (2008.), *Strateški okvir za razvoj javno-privatnog partnerstva u Republici Hrvatskoj* (2009.) i *Strategija suzbijanja korupcije* (2008.).

Kriminalitet u javnim nabavama posebna je vrsta fiskalnog kriminaliteta kojim počinitelji oštećuju rashodnu stranu državnog ili proračuna jedinica lokalne samouprave. Trošenje javnih sredstava u pravilu je povezano s visokim rizikom korupcije pa se javne nabave ponekad smatraju sinonimom za korupciju. Osnova kriminala u javnim nabavama čini protuzakonito pogodovanje: *prilikom pripreme postupka javne nabave, u dobivanju posla te u njegovoj realizaciji*.

Socio-ekonomska opasnost kriminaliteta u javnim nabavama proizlazi iz ukupne vrijednosti realiziranih ugovora o javnim nabavama na godišnjoj razini, a obujam tih poslova jasniji je kada ga se uspoređi primjerice s ukupnom visinom državnog proračuna (u prosjeku cca 33% od 110,5 milijardi kuna, u razdoblju 2007-2010).

5.7. Zaštita financijskih interesa Europske unije

Zakonom o izmjenama i dopunama Kaznenog zakona iz 2007. godine katalog kaznenih djela dopunjen je i ažuriran, između ostalog, u odnosu na zaštitu financijskih interesa Europske unije i to na način da su uvedena dva nova kaznena djela te je modificirano jedno postojeće. Nova kaznena djela bila su Posebni slučajevi prijevare na štetu financijskih interesa Europske unije i Zlouporaba ovlasti u svezi sredstava Europske unije. Kazneno djelo Izbjegavanje carinskog nadzora nadopunjeno je novim stavkom o nezakovitostima u poslovima uvoza ili izvoza sa zemljama Europske unije.³⁸

Kazneno djelo *Posebni slučajevi prijevare na štetu financijskih interesa Europske unije* zapravo je proširenje zakonskog opisa kaznenog djela Prijevare. Razlika je u tome što ovim kaznenim djelom počinitelj može ostvariti korist, ali pri tome nije nužno nastupanje štete, kao kod Prijevare, već je dovoljno postojanje mogućnosti ugrožavanja interesa EU.

Kazneno djelo *Zlouporaba ovlasti u svezi sredstava Europske unije* također je svojevrsni derivat kaznenog djela Zlouporabe ovlasti u gospodarskom poslovanju. Radnja počinjenja ovog djela ima dva oblika: prvi je davanje ponude u postupku dodjele sredstava EU koja se temelji na ispravama neistinitog sadržaja ili drugim lažnim činjenicama s ciljem stjecanja povoljnijeg položaja u tom postupku; drugi je korištenje subvencija ili sredstava pomoći EU protivno njihovoj namjeni.

Dopuna kaznenog djela *Izbjegavanje carinskog nadzora* inkriminira lažno prikazivanje ili prikrivanje činjenica odnosno neistinito prikazivanje količine, kvalitete, vrste i namjene robe ili stvari prilikom poslova uvoza i izvoza sa zemljama EU. Ovom odredbom zemljama EU dat je poseban status jer iste radnje kada se poduzimaju u odnosu na druge zemlje ne predstavljaju kazneno djelo.

Već u sljedećim izmjenama i dopunama Kaznenog zakona koje su donesene 2008. godine došlo je do značajnog revidiranja dvaju novouvedenih kaznenih djela. Članak u svezi *Zlouporaba ovlasti* u cijelosti je izbrisan, a njegov sadržaj je inkorporiran u Članak *Posebni slučajevi prijevare*

³⁸U Prijedlogu Vlade RH za donošenje ovih izmjena i dopuna Kaznenog zakona upućenog Saboru navedeno je da se tim zakonskim prijedlogom usklađuje zakonodavstvo Republike Hrvatske sa zakonodavstvom Europske unije. Obrazloženo je također da je vezano za poglavlje 32 "Financijski nadzor" naše kazneno zakonodavstvo potrebno uskladiti s pravnom stečevinom EU u odnosu na kaznena djela vezana s prijevarama na račun financijskih sredstava EU sukladno *Konvenciji za zaštitu financijskih interesa Europske zajednice* od 26. srpnja 1995. god. (poznata pod nazivom PIF Konvencija). Njezina je svrha da osigura harmonizaciju nacionalnih zakonodavstava glede prijevare na štetu proračuna EU.

kojem je promijenjen naziv u *Prijevarena na štetu Europskih zajednica*.³⁹ U novom Kaznenom zakonu, financijski interesi EU eksplicitno su zaštićeni u KD-ima Utaja poreza ili carine te Subvencijska prijevarena.

AFCOS. Osim kaznenim zakonodavstvom financijski interesi EU u Republici Hrvatskoj štite se i kroz druge pravne okvire poput Zakona o proračunu (2008) u kojem je propisana obveza Republike Hrvatske kao korisnice sredstava pomoći EU da osigura zaštitu financijskih interesa EU uspostavljanjem sustava za suzbijanje nepravilnosti i prijevarena (AFCOS *Anti-Fraud Coordinating Service*). AFCOS u Republici Hrvatskoj je sustav kroz koji se obavlja koordinacija zakonodavnih, upravnih i operativnih aktivnosti u svrhu zaštite financijskih interesa Europske unije, kao i neposredna suradnja s Europskim uredom za borbu protiv prijevarena (OLAF-om).⁴⁰

U Republici Hrvatskoj AFCOS sustav obuhvaća: a) mrežu tijela koja upravljaju i koriste sredstva pretprijetnih programa pomoći EU (sustav izvještavanja o nepravilnostima), b) mrežu tijela koja se bave suzbijanjem prijevarena, korupcije ili nekog drugog oblika nepravilnosti u sustavu (AFCOS mreža), c) Ministarstvo financija – Samostalni odjel, koji unutar sustava obavlja koordinativnu ulogu i predstavlja kontakt točku OLAF-u.⁴¹

AFCOS mreža osnovana je Odlukom Vlade Republike Hrvatske (2008 i 2013). AFCOS sustav primarno se bavi sprječavanjem i suzbijanjem *nepravilnosti i prijevarena*, a koje aktivnosti su definirane i opisane u Procedurama o prevenciji, otkrivanju, postupanju, izvješćivanju i praćenju postupanja po prijavljenim nepravilnostima i prijevarama vezano uz korištenje sredstava pomoći europske unije u uputama za upravljanje nepravilnostima (*Guidelines on prevention, detection, reporting and treatment of irregularities in the context of IPA funds*).

³⁹Jedan od najvažnijih dijelova europske pravne stečevine jest zaštita financijskih interesa Europske unije. Konvencija za zaštitu financijskih interesa Europskih zajednica (*Convention on the protection of the financial interests of the European Communities, OJC 316, 27.11.1995*) propisuje oblike prijevarena na štetu financijskih interesa Europske unije koju države članice, kao i države koje s Europskom komisijom pregovaraju o punopravnom članstvu, moraju integrirati u svoja nacionalna zakonodavstva. U materijalnom dijelu Konvencija predviđa i inkriminiranje pokušaja i sudioništva i primjenu razmjernih i odvraćajućih kazni, uključujući i kaznu zatvora. Premda je izmjenama Kaznenog zakona 2007. godine hrvatsko materijalno kazneno zakonodavstvo postalo djelomično usklađeno s tekstem navedene Konvencije (propisivanjem dvaju novih članaka i novog stavka u jednom članku), bilo je potrebno izvršiti i dodatne korekcije zakonskog teksta radi potpunog usklađivanja. – Prijedlog izmjena i dopuna KZ-a, Hrvatski sabor.

⁴⁰Ministarstvo financija <http://www.mfin.hr/hr/zastita-financijskih-interesa-eu> (22.03.2012).

⁴¹Ministarstvo financija - Nacionalna strategija suzbijanja prijevarena za zaštitu financijskih interesa EU u Republici Hrvatskoj za razdoblje 2010-2012. (str. 45). http://www.mfin.hr/adminmax/docs/Nacionalna_strategija_suzbijanja_prijevarena_za_zastitu_financijskih_interesa_EU_u_RH_u_razdoblju_2010_-_2012.do.pdf (22.03.2012.) Problematikom zakonitosti korištenja proračunskih sredstava i zaštite financijskih interesa EU bavi se i Strategija suzbijanja korupcije (NN 75/08).

6. STATISTIČKI POKAZATELJI KORUPCIJSKIH KAZNENIH DJELA REPUBLICI HRVATSKOJ

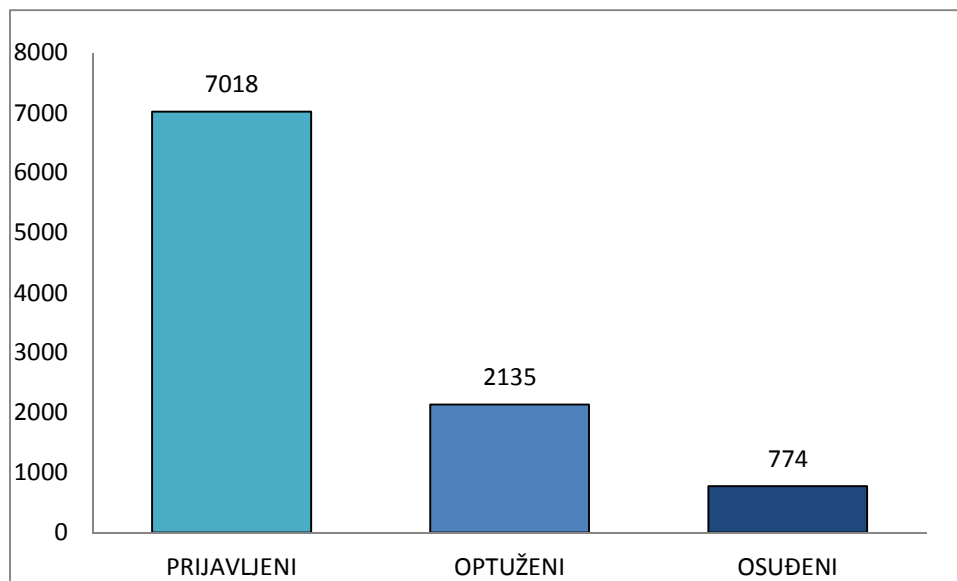
6.1. Korupcijska kaznena djela – statistika od 2002. do 2007.

Tablica 5. Korupcijska kaznena djela od 2002. do 2007. - prijavljene, optužene i osuđene osobe te oduzimanje imovinske koristi

	KAZNENO DJELO	PRIJAVLJENE OSOBE	OPTUŽENE OSOBE	OSUĐENE OSOBE	ODUZIMANJE IMOVINSKE KORISTI
1	Prikrivanje protuzakonito dobivenog novca	31	7	3	-
2	Zlouporaba u postupku stečaja	25	2	-	-
3	Nelojalna konkurencija u vanjskotrgovinskom poslovanju	-	-	-	-
4	Primanje mita u gospodarskom poslovanju	-	-	-	-
5	Davanje mita u gospodarskom poslovanju	-	-	-	-
6	Zlouporaba položaja i ovlasti	6.183	1.708	480	112
7	Zlouporaba obavljanja dužnosti državne vlasti	57	3	-	-
8	Protuzakonito posredovanje	32	14	2	-
9	Primanje mita	323	161	82	23
10	Davanje mita	367	240	207	9
	UKUPNO	7.018	2.135	774	144

Izvor: Državni zavod za statistiku (obrađeno)

Grafikon 1. Prijavljene, optužene i osuđene osobe za korupcijska kaznena djela od 2002. do 2007.

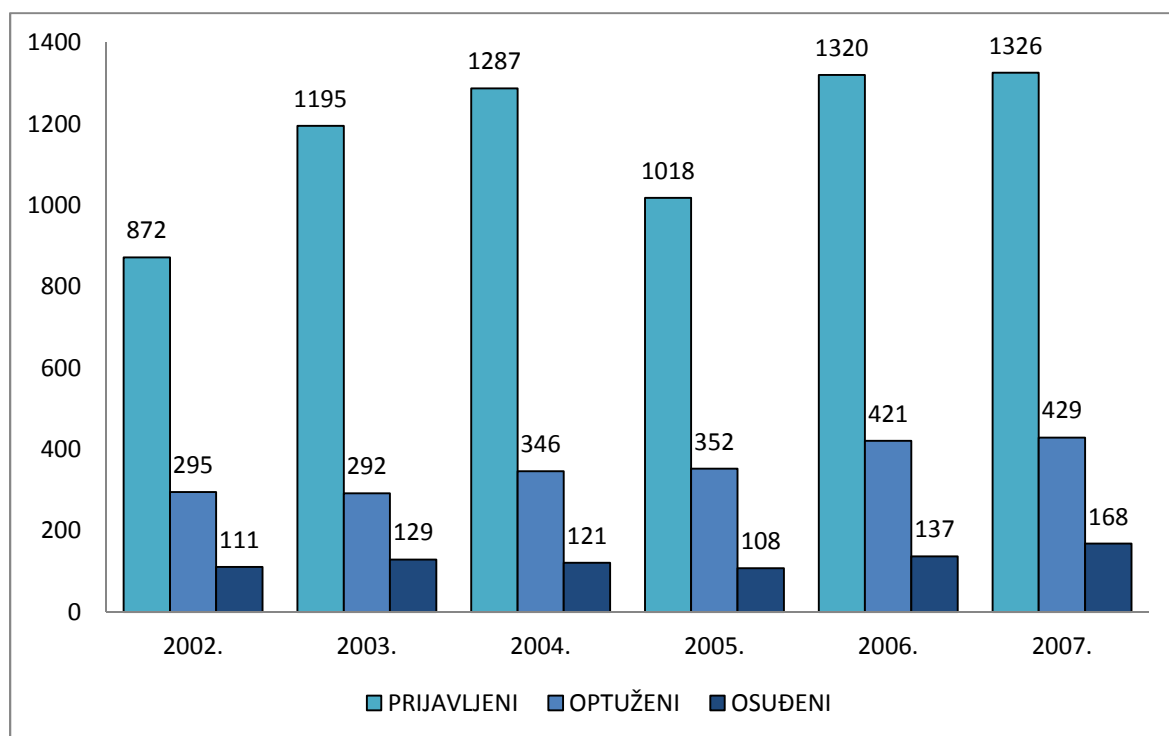


Tablica 6. Kretanje broja prijavljenih, optuženih i osuđenih osoba za korupcijska kaznena djela od 2002. do 2007.

Godina	Prijavljene osobe	Optužene osobe	Osuđene osobe
2002	872	295	111
2003	1195	292	129
2004	1287	346	121
2005	1018	352	108
2006	1320	421	137
2007	1326	429	168
ukupno	7018	2135	774

Izvor: Državni zavod za statistiku

Grafikon 2. Kretanje broja prijavljenih, optuženih i osuđenih osoba za korupcijska kaznena djela od 2002. do 2007.



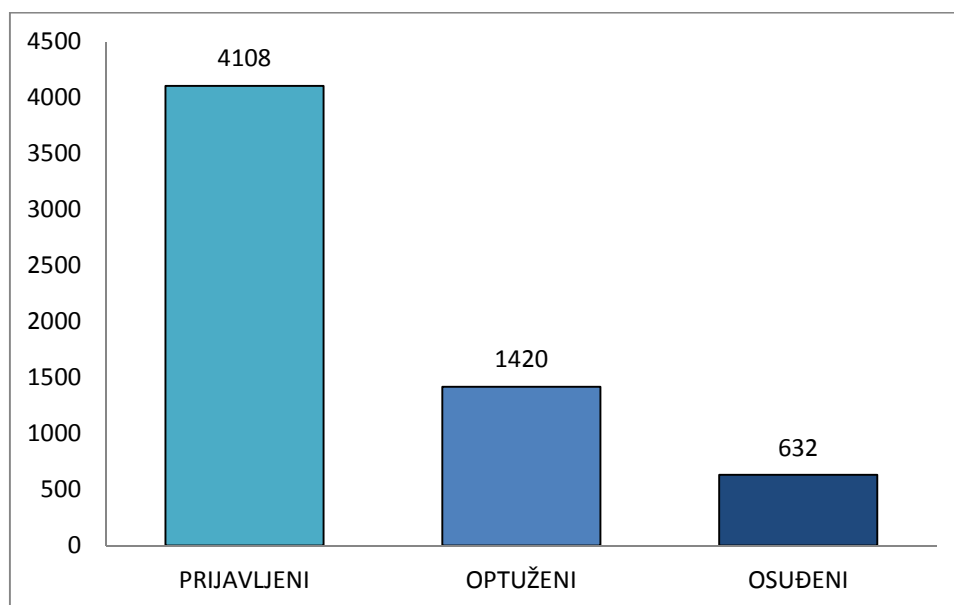
6.2. Korupcijska kaznena djela – statistika od 2008. do 2010.

Tablica 7. Korupcijska kaznena djela od 2008. do 2010. - prijavljene, optužne i osuđene osobe te oduzimanje imovinske koristi

	KAZNENO DJELO	PRIJAVLJENE OSOBE	OPTUŽENE OSOBE	OSUĐENE OSOBE	ODUZIMANJE IMOVINSKE KORISTI
1	Pranje novca	35	5	-	-
2	Zloupotrebavanje u postupku stečaja	1	14	-	-
3	Nelojalna konkurencija u vanjskotrgovinskom poslovanju	-	-	-	-
4	Primanje mita u gospodarskom poslovanju	2	-	-	-
5	Davanje mita u gospodarskom poslovanju	2	-	-	-
6	Zloupotrebavanje položaja i ovlasti	3.567	1.143	430	146
7	Zloupotrebavanje obavljanja dužnosti državne vlasti	23	12	5	1
8	Protuzakonito posredovanje	75	8	5	-
9	Primanje mita	174	73	50	32
10	Davanje mita	229	165	142	11
	UKUPNO	4.108	1.420	632	190

Izvor: Državni zavod za statistiku (obrađeno)

Grafikon 3. Prijavljene, optužne i osuđene osobe za korupcijska kaznena djela od 2008. do 2010.

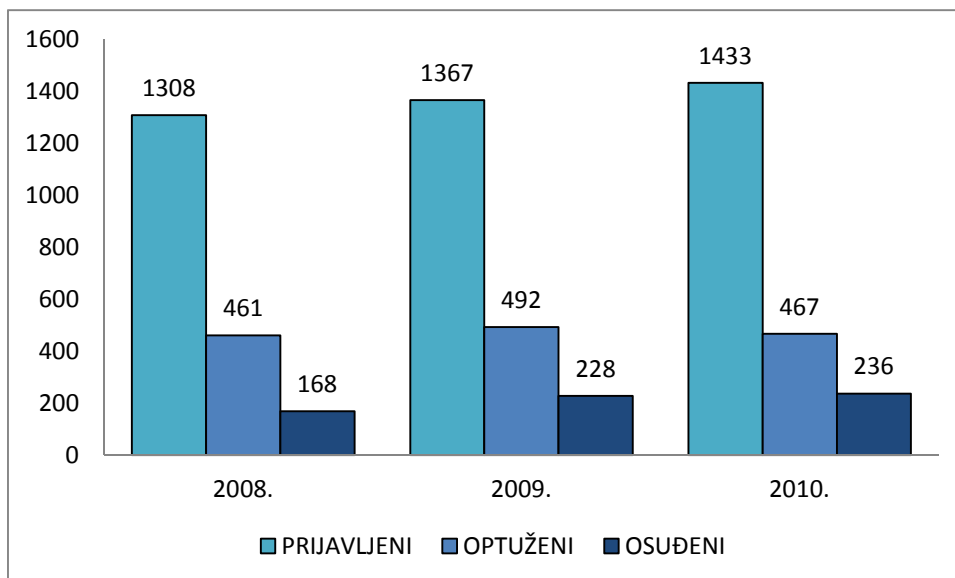


Tablica 8. Kretanje broja prijavljenih, optuženih i osuđenih osoba za korupcijska kaznena djela od 2008. do 2010.

Godina	Prijavljene osobe	Optužene osobe	Osuđene osobe
2008	1308	461	168
2009	1367	492	228
2010	1433	467	236
ukupno	4.108	1.420	632

Izvor: Državni zavod za statistiku

Grafikon 4. Kretanje broja prijavljenih, optuženih i osuđenih osoba za korupcijska kaznena djela od 2008. do 2010.



6.3. Korupcijska kaznena djela – statistika od 2011. do 2012.

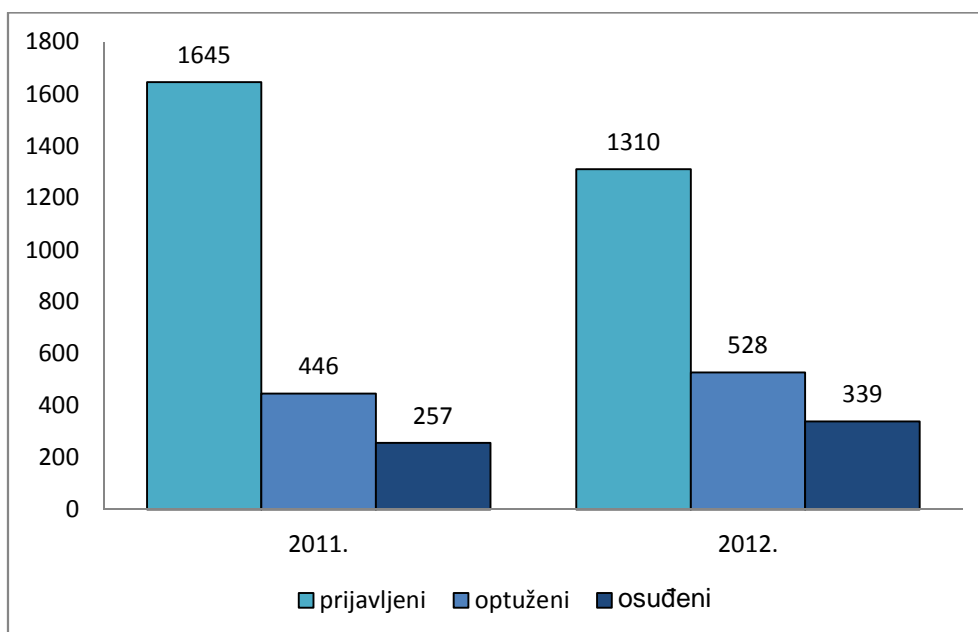
Tablica 9. Korupcijska kaznena djela od 2011. do 2012. - prijavljene, optužene i osuđene osobe te oduzimanje imovinske koristi

	KAZNENO DJELO	PRIJAVLJENE OSOBE		OPTUŽENE OSOBE		OSUĐENE OSOBE		ODUZIMANJE IMOVINSKE KORISTI*	
		2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012
1	Pranje novca	12	16	6	1	-	1		
2	Zloupotrebavanje u postupku stečaja	2	1	-	-	-	-		
3	Nelojalna konkurencija u vanjskotrgovinskom poslovanju	-	-	-	-	-	-		
4	Primanje mita u gospodarskom poslovanju	5	7	2	3	-	3		
5	Davanje mita u gospodarskom poslovanju	2	1	-	2	-	2		
6	Zloupotrebavanje položaja i ovlasti	1493	1070	337	365	178	193		
7	Zloupotrebavanje obavljanja dužnosti državne vlasti	-	5	7	-	-	-		
8	Protuzakonito posredovanje	18	31	13	36	11	31		
9	Primanje mita	60	60	30	36	17	28		
10	Davanje mita	53	119	58	85	51	81		
	UKUPNO	1645	1310	446	528	257	339		

*DZS nije objavio podatke za pojedinačna KD već samo ukupno za glave KZ-a

Izvor: Državni zavod za statistiku (obrađeno)

Grafikon 5. Kretanje broja prijavljenih, optuženih i osuđenih osoba za korupcijska kaznena djela 2011.- 2012.



6.4. Korupcijska kaznena djela – statistika DORH-a (USKOK-a) od 2007. do 2012.

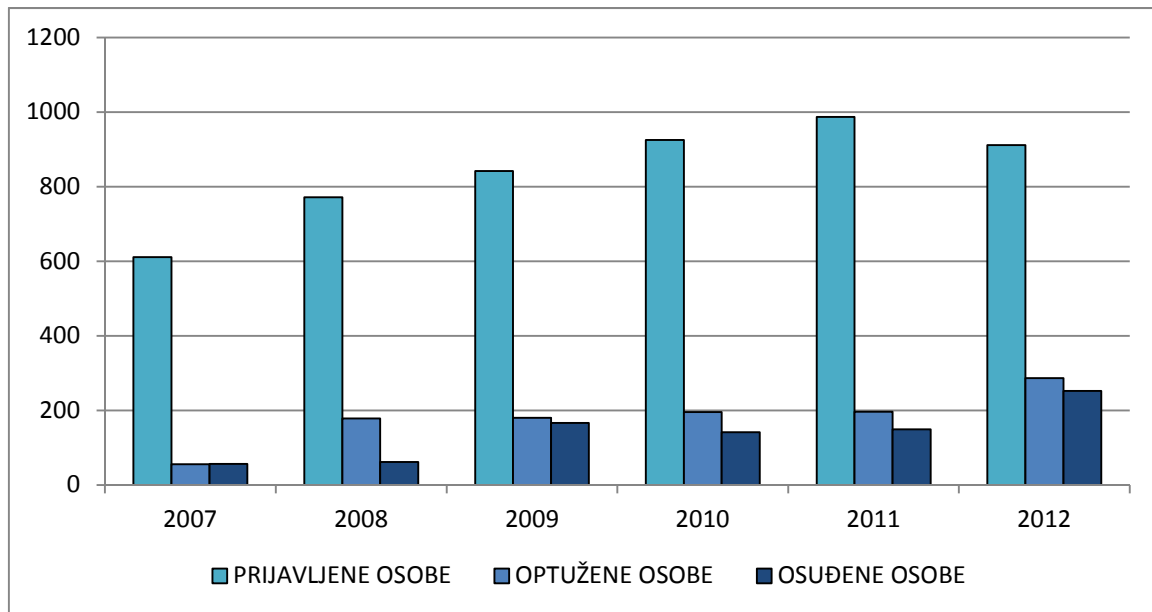
Tablica 10. Kretanje broja prijavljenih, optuženih i osuđenih osoba za korupcijska kaznena djela od 2007. do 2012.

GODINA	PRIJAVLJENE OSOBE	OPTUŽENE OSOBE	OSUĐENE OSOBE	UKUPAN BROJ PRESUDA
2007.	611	55	56	65
2008.	771	178	61	63
2009.	842	180	166	192
2010.	925	195	141	156
2011.	987	196	149	157
2012.	911	286	252	272

Izvor: Godišnja izvješća o radu Državnog odvjetništva Republike Hrvatske

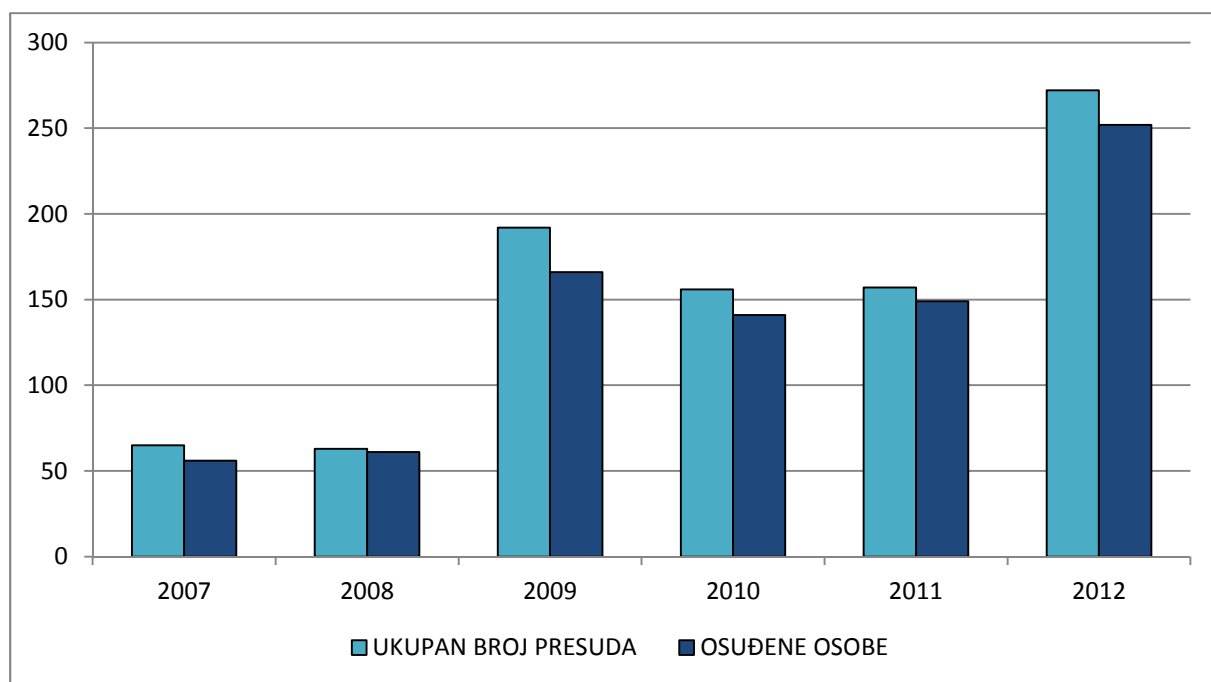
Iz tablice je razvidan trend povećanja frekvencije svih prikazanih varijabli, u promatranom razdoblju.

Grafikon 6. Kretanje broja prijavljenih, optuženih i osuđenih osoba za korupcijska kaznena djela 2007.- 2012.



Iz grafikona je razvidno značajno odstupanje broja prijavljenih osoba u odnosu na optužene i osuđene, dok je u svezi posljednjih dvaju navedenih kategorije osoba razvidna usklađenost, gotovo istovjetnost, njihovih frekvencija.

Grafikon 7. Kretanje ukupnog broja presuda i broja osuđenih osoba (broja osuđujućih presuda) za korupcijska kaznena djela 2007.- 2012



Iz grafikona je razvidan iznimno visok postotak osuđujućih presuda u odnosu na ukupan broj donesenih presuda.

6.5. Komentar statističkih pokazatelja

Iz prezentiranih podataka Državnog zavoda za statistiku i Državnog odvjetništva proizlazi postojanje velikog nerazmjera između broja prijavljenih i broja optuženih osoba. Podaci za „Prijavljene osobe“ obuhvaćaju sve „građanske“ prijave dostavljene Državnom odvjetništvu (podnositelji – fizičke i pravne osobe). Razlog velikom broju odbačenih prijava od strane nadležnih državnih odvjetništava, prema navodima iz izvješća DORH-a, jest taj da su to većinom prijave građana protiv službenih osoba koje podnose kada je njihov zahtjev riješen za njih negativno. U takvom slučaju te osobe nezadovoljne odlukama bez ikakvih argumenata tvrde da su suci, državni odvjetnici, državni službenici potplaćeni i podnose prijave, koje se odbacuju zbog nedostatka osnovane sumnje da je djelo počinjeno.

Iz prezentiranih podataka Državnog odvjetništva proizlazi postojanje velikog postotka osuđujućih sudskih presuda protiv, od strane USKOK-a, optuženih počinitelja korupcijskih kaznenih djela (podaci DZS-a u smislu odnosa optuženi/osuđeni nemaju takvu karakteristiku jer obuhvaćaju rad svih državnih odvjetništava, ne samo USKOK-a, u predmetima korupcijskih kaznenih djela). To može ukazivati na sustavan i kvalitetan rad državnog odvjetništva u prikupljanju dokaza te uspješnost njihovog izvođenja i zastupanja kroz optužnicu na glavnoj raspravi u kaznenom postupku, s jedne strane, ali i na opreznost državnog odvjetništva u smislu „konzervativnog“ pristupa procjeni „dokazne situacije“ u spisu te sklonost „oportunističkom“ upuštanju u kazneno procesuiranje počinitelja koje se poduzima samo u situacijama velike izvjesnosti uspjeha kaznenog postupka – proglašavanje krivim počinitelja od strane suda i pravomoćnost takve presude, s druge strane.

Osjetljivost i „nezahvalnost“ pozicije državnog odvjetništva akcentirana je, primjerice, i u Izvješću o radu DORH-a u 2009. godini, u kojem se navodi da prilikom ocjene rada državnog odvjetništva ne smije se zaboraviti kako sama sumnja na počinjenje kaznenog djela nije dovoljna, kako je državni odvjetnik pred sudom dužan dokazati optuženoj osobi počinjenje kaznenog djela, kako osoba za koju postoje osnove sumnje da je počinila kazneno djelo – koju je državni odvjetnik optužio – ne mora dokazivati svoju nevinost već je teret dokaza na državnom odvjetništvu. Također je istaknuto da nije dovoljno učiniti vjerojatnim da je netko sudjelovao u korupciji, da je netko zlorabio svoj položaj, već treba određeno dokazati kako i na koji način je zlorabio svoj položaj, kome je time pribavljena korist, odnosno kolika je šteta time pričinjena. Državni odvjetnik na sud ne može ići s pretpostavkama, svojim sumnjama, svojim zaključcima nego jedino s čvrstim dokazima.

7. ZAKLJUČAK

Antikorupcija u Republici Hrvatskoj temelji se na multidimenzionalnom i interdimenzionalnom pristupu koji obuhvaća politički, pravni, institucionalni, organizacijski, kadrovski i materijalni aspekt antikorupcijskog djelovanja. Sinergijski efekti takvog pristupa su vidljivi i značajni, poglavito kada se uspoređuje sadašnje antikorupcijsko stanje u hrvatskom društvu s onim od prije desetak godina. Pozitivni antikorupcijski rezultati dominantno se odnose na nacionalnu razinu i područje glavnog grada Zagreba, dok se dosadašnji antikorupcijski rezultati ostvareni na lokalnoj i regionalnoj razini (općine, gradovi, županije) ne mogu smatrati zadovoljavajućima.

Korupcija kao opći društveni, gospodarski i politički fenomen, horizontalno i vertikalno prisutan u svim komponentama pa i porama ukupne strukture hrvatskog društva, ne može biti ekskluzivan sigurnosni problem bilo kojeg individualnog subjekta ili institucije. Nužna je podjela društvene odgovornosti za korupciju uz poštivanje kriterija njezine *diferenciranosti, komplementarnosti, hijerarhije* ali i *partnerstva* među nositeljima te odgovornosti. Ovdje nema iznimaka, odgovornost za korupciju ima svatko, iako ona jest različita ali postoji kod svih – od tzv. običnih građana do predsjednika države. U tom smislu, u Hrvatskoj su zabilježeni procesi kojima se eksplicitno nastoji implementirati redistribuciju antikorupcijske odgovornosti. Ova odgovornost se dispregira sa organa kaznenog progona (policija, državno odvjetništvo, sudovi) kao dosadašnjih isključivih nositelja odgovornosti na sve šire elemente i faktore društva koji počinju participirati u njoj (ministarstva, trgovačka društva u državnom vlasništvu, lokalna i regionalna vlast, itd.).

Strateška vizija sprječavanja i suzbijanja korupcije u Republici Hrvatskoj očituje se kroz pet tematskih područja na koje Vlada Republike Hrvatske usmjerava svoje aktivnosti: pravni i institucionalni okvir, sprječavanje korupcije, kazneni progon i sankcioniranje korupcije, međunarodna suradnja i širenje javne svijesti o štetnosti korupcije.

Perfekcionistička evolucija političko-strateškog odnosa prema antikorupciji u Republici Hrvatskoj razvidna je i na simboličnoj razini kroz antikorupcijski moto koji se ističe u stratejskim dokumentima: od *"afirmacije pristupa nulte tolerancije na korupciju"* do *"stvaranja društva bez korupcije"*.

Suprotstavljanje korupciji (i gospodarskom kriminalitetu) najviše ovisi o *političkoj vlasti* (politička volja, stratejski pristup) i *nadležnim institucijama* (koordinacija, subordinacija, sinergija). *Osviještena javnost* treći je faktor koji nije manje važan od prethodna dva (društveni moral, poslovna klima, politički utjecaj).

7.1. Arhitektura antikorupcijskog sustava u Republici Hrvatskoj – prikaz

Arhitektura antikorupcijskog sustava temelji se na općim standardima, parametrima i načelima, koja se u implementaciji diferenciraju, kombiniraju i prilagođavaju specifičnostima svake pojedine države. Ova arhitektura je ultimativno dinamična, unikatna, nikada dovršena odnosno savršena. Obrisi, odnosno osnovne sastavnice (segmenti, okviri, elementi) antikorupcijske arhitekture u Republici Hrvatskoj prikazani su u Tablici 11.

Tablica 11. Arhitektura (segmenti, okviri i elementi) antikorupcijskog sustava u Republici Hrvatskoj

Suprastruktura	Infrastruktura	Logistika	Egzekutiva
Politički okvir <ul style="list-style-type: none"> •Ustav RH •EU integracija •Nacionalni programi za EU •Izvješća EK o napretku RH •Programi Vlade za mandat •Širenje svijesti o korupciji 	Pravni okvir <ul style="list-style-type: none"> •Akti UN i VE o korupciji •Razvoj pravnog okvira •Novi koncept ZKP •Korupcijska KD u KZ •USKOK-ova nadležnost •Prikriveni policijski izvidi •Posebne dokazne radnje •Parcijalni imunitet svjedoka •Nagodba o krivnji i kazni •Financijske istrage •Oduzimanje imovine •Raspolaganje imovinom 	Materijalni okvir <ul style="list-style-type: none"> •Zgrade, uredi, prostorije •IT infrastruktura i uređaji •Oprema, sredstva, tehnika 	Kadrovski okvir <ul style="list-style-type: none"> •ULJP (rad, posao, karijera) •Merit system (načelo)
Strategijski okvir <ul style="list-style-type: none"> •Nacionalne strategije •Program za državna TD •Strategijska područja 	Institucionalni okvir <ul style="list-style-type: none"> •USKOK •PNUSKOK •USKOČKI SUDOVI •Kordinacijsko tijelo •Nadzorno tijelo •Logističko tijelo 	Financijski okvir <ul style="list-style-type: none"> •Osoblje •Funkcionalnost •Informiranje i edukacija 	Organizacijski okvir <ul style="list-style-type: none"> •Redistribucija antikorupcije •Interagencijska suradnja •Zajednički istražni timovi •Rizična područja korupcije •Projekti s EU partnerima •Suradnja sa GRECO-om •Međunarodna suradnja

7.2. Arhitektura antikorupcijskog sustava u Republici Hrvatskoj – opis

Politički okvir

- Orijehtiranost političke vlasti na kreaciju, implementaciju i promociju najviših vrednota ustavnog poretka Republike Hrvatske (sloboda, jednakost svih pred zakonom, socijalna pravda, poštivanje prava čovjeka, nepovredivost vlasništva, vladavina prava, demokratski višestranački sustav)
- Orijehtiranost političke vlasti na integraciju Republike Hrvatske u punopravno članstvo Europske unije; prihvaćanje pravne stečevine Europske unije (franc. *acquis communautaire*) – dakle, svih prava i obveza na kojima se zasniva Europska unija i njezin institucionalni okvir
- Donošenje Nacionalnih programa za pristupanje Europskoj uniji kao sveobuhvatnih dokumenata koji sadržavaju ciljeve i zadaće koje Republika Hrvatska treba realizirati u određenoj godini u smislu provedbe Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju Republike Hrvatske Europskoj uniji (korupcija je u tim dokumentima imala poseban status odnosno zasebna potpoglavlja – prikaz antikorupcijskih postignuća u prethodnoj godini te prikaz planiranih antikorupcijskih aktivnosti i prioriteta u narednoj godini)
- Donošenje godišnjih Izvješća Europske komisije o napretku Republike Hrvatske tijekom pretpristupnih pregovora, u kojima su korupcija i antikorupcija bile posebno pozicionirane i to u segmentima: Politički kriteriji i Poglavlje 23 – pravosuđe i temeljna prava; izvješća EK su imala dvostruku ulogu: evaluacijsku i korektivnu
- Pozicioniranje antikorupcije kao jednog od strateških ciljeva Vlade Republike Hrvatske u njezinom ključnom dokumentu – Programu Vlade koji se odnosi na razdoblje trajanja njezina mandata; djelovanje Vlade u pravcu ostvarenja proklamiranih antikorupcijskih ciljeva
- Permanentna javna potpora (opća i načelna) političkih vlasti institucijama pravne države u antikorupcijskom djelovanju te širenje svijesti u javnom prostoru o štetnosti korupcije, na individualnoj i društvenoj razini (nulta tolerancija na korupciju – društvo bez korupcije)

Strategijski okvir

- Donošenje nacionalnih strateških dokumenata za suzbijanje korupcije, od strane Hrvatskog sabora, kao i akcijskih planova za operacionalizaciju strategija, od strane institucija izvršne vlasti; uspostavljanje sustavnog nadzora provedbe planiranih aktivnosti, permanentna evaluacija rezultata, usmjeravanje daljnjih aktivnosti
- Donošenje, od strane Vlade Republike Hrvatske, Antikorupcijskog programa za trgovačka društva u većinskom državnom vlasništvu za razdoblje 2010.-2012. (napomena: potrebno je postići trajnost primjene ovog programa, a ne da on ostane vremenski ograničen program, ad-hoc karaktera; potrebno je donijeti i implementirati sličan antikorupcijski program za trgovačka društva u vlasništvu jedinica lokalne uprave i samouprave)
- Određivanje strategijskih područja antikorupcijskog djelovanja Vlade (pravni i institucionalni okvir, sprečavanje korupcije, kazneni progon i sankcioniranje korupcije, međunarodna suradnja i širenje javne svijesti o štetnosti korupcije)

Pravni okvir

- Potvrđivanje i implementacija međunarodnih antikorupcijskih akata u nacionalno zakonodavstvo (Konvencija Ujedinjenih naroda protiv korupcije, Kaznenopravna konvencija Vijeća Europe o korupciji, Dodatni protokol uz Kaznenopravnu konvenciju Vijeća Europe, Građanskopravna konvencija Vijeća Europe o korupciji)
- Permanentno unaprjeđivanje i usklađivanje pravnih propisa, materijalnih i procesnih, s europskim standardima, društveno-institucionalnom situacijom te antikorupcijskim potrebama (donošenje novih propisa, izmjene i dopune postojećih, ukidanje nepotrebnih i zastarjelih)
- Konceptualna transformacija kaznenog procesnog prava u Republici Hrvatskoj implementirana u aktualni (novi) Zakon o kaznenom postupku kojim je ukinuta sudska istraga, a uvedena državnoodvjetnička; državni odvjetnik postaje *dominus litis* prethodnog postupka te preuzima prava i dužnosti prikupljanja dokaza za optužnicu

- Antikorupcijska akcentiranost aktualnog (novog) Kaznenog zakona u smislu dodatne razrađenosti, moderniziranosti i specificiranosti korupcijskih kaznenih djela; mito i podmićivanje sadržani su kao inkriminacija u nazivima i/ili opisima devet kaznenih djela; intencija je da se inkriminacija mita disperzira odnosno diferencira na različita društveno relevantna područja u kojima postoji ozbiljan rizik i opasnost od korupcijskog ponašanja
- Koncentriranost svih relevantnih oblika korupcijskih kaznenih djela u nadležnost USKOK-a, u koju pripadaju sva kaznena djela vezana za mito i podmićivanje, zatim kaznena djela zlouporaba položaja i ovlasti (ako je počinitelj službena osoba) te kaznena djela pranje novca, utaja poreza ili carine te sprječavanje dokazivanja
- Primjena posebnih policijskih ovlasti – prikrivenih izvida kaznenih djela u antikorupcijskom djelovanju policije: *prikrivene policijske radnje* (motrenje, pratnja i klopka), *provjera i utvrđivanje identiteta osoba i predmeta*, *prikupljanje obavijesti od građana*, *provjera uspostavljanja telekomunikacijskog kontakta*
- Primjena posebnih dokaznih radnji – provodi ih policija temeljem sudskog naloga, a njima se privremeno ograničavaju određena ustavna prava građana; najučestalije radnje su: *nadzor i tehničko snimanje telefonskih razgovora i drugih komunikacija na daljinu*; *te tajno praćenje i tehničko snimanje osoba i predmeta*. Posebno važnom i u praksi učinkovitim pokazuje se radnja *uporabe pouzdanika* – građanina koji u tom svojstvu prikuplja dokaze neposredno komunicirajući s korumpiranim osobama
- Uporaba pravnog instituta – *davanje parcijalnog imuniteta svjedoku* (tzv. "oprošnica") od strane državnog odvjetnika; poduzima se u situacijama tzv. *dokazne nužde* kada se dokazivanje najtežih kaznenih djela ne može osigurati na drugi način; ako je svjedok uskratio odgovor na pitanje jer bi time izložio sebe kaznenom progonu, državni odvjetnik može dati pisanu izjavu (ovjerenu pečatom i potpisom) da neće poduzeti kazneni progon protiv svjedoka ako je njegov odgovor važan za dokazivanje težeg kaznenog djela druge osobe
- Primjena pravnog instituta – *donošenje presude na temelju sporazuma stranaka* (tzv. „*nagodba*“); u fazi optuživanja, stranke (tužitelj i okrivljenik) mogu pregovarati o uvjetima priznavanja krivnje i sporazumijevanja o sankciji; postizanje sporazuma oportuno je za obje stranke – okrivljenik dobiva blažu sankciju i prestaje biti objektom

daljnjeg sudskog postupka, a tužitelj ad-hoc rješava postupanje u odnosu na takvog okrivljenika koji priznanjem krivnje „doprinosi“ tužitelju u dokazivanju krivnje u daljnjem postupku protiv drugog/ih okrivljenika

- Provođenje financijskih (imovinskih) istraga čiji smisao je identificiranje, osiguravanje i oduzimanje imovinske koristi ostvarene kaznenim djelom odnosno otkrivanje i sprječavanje radnji pranja novca; intencija je da se ove aktivnosti provode paralelno s kriminalističkim odnosno kaznenim istragama; pravna osnova proizlazi iz odredbe Kaznenog zakona - *nitko ne može zadržati imovinsku korist ostvarenu kaznenim djelom*
- Oduzimanje nezakonito stečene imovinske koristi najznačajnije je sredstvo u borbi protiv korupcije, u svezi s čim je od posebne važnosti uvođenje u odredbe Kaznenog zakona, odnosno implementacija u praksi, pravnih instituta: *prošireno oduzimanje imovinske koristi te prijenos tereta dokazivanja sa tužitelja na okrivljenika (obrnuti teret dokazivanja)*
- Upravljanje i raspolaganje oduzetom imovinom na suvisao i sustavan način konačna je poruka kriminalcima i društvu da se zločin ne isplati; unatoč unaprjeđenju pravnog okvira – donošenju Zakona o postupku oduzimanja imovinske koristi ostvarene kaznenim djelom i prekršajem i Zakona o upravljanju državnom imovinom, u praksi još uvijek postoje mnoga ograničenja i problemi

Institucionalni okvir

- Osnivanje Ureda za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta (USKOK) primarno radi ispunjavanja obveza Republike Hrvatske preuzetih međunarodnim konvencijskim pravom (Kaznenopravna konvencija o korupciji i Konvencija UN protiv transnacionalnog organiziranog kriminaliteta) te radi usklađivanja zakonskih rješenja sa zakonodavstvima europskih zemalja koja se odnose na područje suzbijanja korupcije i organiziranog kriminaliteta
- Osnivanje Policijskog nacionalnog ureda za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta (PNUSKOK) u sklopu Ministarstva unutarnjih poslova RH (2008.), Ravnateljstva policije, Uprave kriminalističke policije; posebno nacionalno policijsko tijelo nadležno za najsloženije oblike organiziranog kriminaliteta i korupcije

- Osnivanje posebnih sudskih odjela za suđenje u predmetima kaznena djela iz nadležnosti USKOK-a; *uskočki sudovi* organizacijski su pozicionirani unutar županijskih sudova i to samo onih koji djeluju u regionalnim centrima Republike Hrvatske (Zagreb, Split, Rijeka, Osijek)
- Osnivanje *posebnih koordinacijsko-nadzornih tijela* (Povjerenstvo za praćenje provedbe mjera suzbijanja korupcije, Nacionalno vijeće za praćenje provedbe Strategije suzbijanje korupcije) te *logističkog tijela* (Samostalni sektor za suzbijanje korupcije Ministarstva pravosuđa) – u sklopu nacionalnog antikorupcijskog djelovanja na strategijskoj, ali i operativno-provedbenoj razini

Materijalni okvir

- Osiguravanje adekvatnih materijalnih pretpostavki (zgrade, uredi, prostorije za posebne namjene, IT i ostala infrastruktura, IT i ostali uređaji, oprema, sredstva, automobili, ostalo) potrebnih za optimalno antikorupcijsko djelovanje nadležnih institucija, sukladno zakonskim ovlastima i obvezama kao i zahtjevima istraživanja konkretnih korupcijskih slučajeva

Financijski okvir

- Osiguravanje optimalnih financijskih sredstava namijenjenih za:
 - a) personalne svrhe (odgovarajuće plaće službenika primarno onih u represivnim antikorupcijskim tijelima - koeficijenti, dodaci, beneficije);
 - b) za funkcionalne svrhe (operativni troškovi u antikorupcijskim akcijama; provedba posebnih dokaznih radnji – simulirano davanje potkupnine, pružanje simuliranih poslovnih usluga; provođenje vještačenja – izrada nalaza i mišljenja vještaka; troškovi međunarodne suradnje);
 - c) informacijsko-edukacijske svrhe (emisije, spotovi, plakati, oglasi, letci, okrugli stolovi – o korupciji i antikorupciji)

Kadrovski okvir

- Strategijsko i operativno upravljanje ljudskim potencijalima u državnim institucijama i tijelima kaznenog progona, ali i u cijeloj državnoj, lokalnoj i javnoj upravi, fokusirano na njihov permanentan razvoj odnosno unaprjeđenje njihove profesionalnosti, educiranosti, kvalificiranosti, specijaliziranosti i nadasve moralnosti (osobni integritet, etički ili kodeksi ponašanja)
- Implementacija merit-systema (*engl. merit = zasluga, vrijednost, odlika, vrlina*) kao koncepta upravljanja ljudskim potencijalima prema kojem su stručnost i sposobnost (ali i moralnost) glavni kriteriji za prijem i napredovanje u državnim i javnim službama; usvajanje ovog koncepta tijekom vremena postaje vidljivijim barem na spoznajnoj razini, dok mu operativna prisutnost nije zadovoljavajuća; utjecaj politike i netransparentnih interesnih skupina još uvijek je prevelik, degresivan i destruktivan

Organizacijski okvir

- Disperziranje/redistribuiranje antikorupcijske odgovornosti sa (isključivo) represivnih institucija na sve relevantne faktore u društvu ("Suzbijanje svih oblika korupcijskog ponašanja treba biti društvena akcija najširih razmjera u koju će se uključiti sva tijela države, kao i zainteresirane organizacije, gospodarski subjekti, nevladine udruge, građani i drugi." – Strategija suzbijanja korupcije)
- Interagencijska suradnja i koordinacija temeljena na zakonskim odredbama, ali i na bilateralnim, trilateralnim i multilateralnim sporazumima između različitih institucija, a koja se primarno odnosi na razmjenu odnosno dostupnost baza podataka kojima raspolažu razne institucije - i to ne samo u papirnatom obliku već u nekim slučajevima i on-line (MUP, DORH-USKOK, Porezna uprava, Ured za sprječavanje pranja novca, FINA, itd.)
- Formiranje zajedničkih istražnih timova u provođenju istraživanja složenih slučajeva, primarno između Državnog odvjetništva i MUP-a, ali po potrebi i djelatnika drugih nadležnih institucija (Porezna uprava, Carinska uprava, Ured za sprječavanje pranja novca, Financijski inspektorat, Sigurnosno-obavještajna agencija, itd.) – sinergija stručnih znanja, profesionalnih iskustava, komplementarnih nadležnosti i različitih ovlasti; multi i inter institucionalni pristup korupcijskoj problematici; veća učinkovitost

- Prepoznavanje područja rizičnih za korupciju te djelovanje u pravcu sprječavanja nastajanja i postojanja korupcijskih rizika (sukob interesa u obnašanju javnih dužnosti, financiranje političkih stranaka, pravo na pristup informacijama, kodeksi ponašanja državnih službenika, gospodarstvo, javne financije, javne nabave, zaštita oštećenika i osoba koje u dobroj vjeri prijavljuju korupciju, pravosuđe, zdravstvo, znanost, obrazovanje i sport)
- Provođenje projekata s partnerima iz EU, organiziranih u sklopu Programa pomoći EU zemljama pristupnicama, u područjima korupcije, pranja novca, financijskih (imovinskih) istraga, oduzimanja prihoda ostvarenih kaznenim djelom, povrede prava intelektualnog vlasništva, a sve u cilju jačanja kapaciteta hrvatskih institucija nadležnih za predmetne vrste problematike
- Pristupanje Republike Hrvatske i aktivno djelovanje unutar GRECO - Skupine država za borbu protiv korupcije, u cilju jačanja sposobnosti za borbu protiv korupcije prihvaćanjem i uvažavanjem dinamičnoga procesa međusobnog ocjenjivanja antikorupcijskog stanja i napretka u državama pristupnicama (implementacija načela i odredbi Kaznenopravne konvencije VE o korupciji, ali i drugih antikorupcijskih standarda i preporuka)
- Međunarodna suradnja na području suzbijanja i sprječavanja korupcije – regionalna, kontinentalna i globalna; zaključivanje sporazuma s drugim državama na bilateralnoj i multilateralnoj razini; sudjelovanje u radu međunarodnih antikorupcijskih organizacija i inicijativa na strategijskoj, operativnoj, tehničkoj, informativnoj, edukacijskoj i inim razinama

■ Rezime

- Ocjena aktualnog stanja i perspektive antikorupcije u RH od strane Europska komisije sadržana je u Izvještaju (EU Anti-Corruption Report od 3.2.2014.) u kojem se navodi, između ostalog, da je Hrvatska posljednjih godina uložila znatne napore u poboljšanje okvira za suzbijanje korupcije, premda u samoj provedbi još nema trajnih rezultata, te da sljedeća pitanja zahtijevaju posebnu pozornost: sukob interesa javnih dužnosnika na državnoj i lokalnoj razini, korupcija u poduzećima u državnom i u većinskom državnom vlasništvu, korupcija u javnoj nabavi, korupcija u sektoru zdravstva, zaštita zviždača.

LITERATURA

- Budak, J. (2005.), Korupcija: prisutnost, uzroci nastajanja i utjecaj na poduzetništvo u Hrvatskoj (doktorska disertacija), Sveučilište u Osijeku, Ekonomski fakultet u Osijeku
- Europska komisija (2014.)-Izvješće o suzbijanju korupcije u EU (EU Anti-Corruption Report) <http://ec.europa.eu/>
- Godišnja izvješća o radu Državnog odvjetništva Republike Hrvatske (2007-2012), www.dorh.hr
- Mrčela, M., Novosel, D., Rogić-Hadžalić, D. (2009.), Koruptivna kaznena djela 2002.-2007., Državni zavod za statistiku, Zagreb
- Mrčela, M., Novosel, D., Rogić-Hadžalić, D. (2012.), Korupcija: pravni okvir i pojavnici oblici 2008.-2010., Državni zavod za statistiku, Zagreb
- Orlović, A. (2013.), Gospodarski kriminalitet u Republici Hrvatskoj, Redak, Split

Internet stranice

- Europska komisija <http://ec.europa.eu/>
- Državno odvjetništvo Republike Hrvatske www.dorh.hr/
- Državni zavod za statistiku www.dzs.hr/
- Hrvatski sabor www.sabor.hr/
- Ministarstvo financija www.mfin.hr/
- Ministarstvo pravosuđa-Antikorupcija <http://www.antikorupcija.hr/>
- Ministarstvo vanjskih i europskih poslova <http://www.mvep.hr/>
- Portal javne nabave www.javnabava.hr/
- Transparency International <http://www.transparency.org/>
- Transparency International Croatia <http://www.transparency.hr/>
- Županijski sud u Zagrebu <http://sudovi.pravosudje.hr/zszg/>

Zakoni Republike Hrvatske

- Kazneni zakon (NN 110/97, 27/98, 50/00, 129/00, 51/01, 111/03, 190/03, 105/04, 84/05, 71/06, 110/07, 152/08, 57/11)
- Kazneni zakon (novi) (NN 125/11, 144/12)
- Krivični zakon SFRJ (Službeni list SFRJ, br. 44, GOD XXXII, 8. listopada 1976., str. 1339)
- Zakon o državnim službenicima (NN 92/05, 142/06, 77/07, 127/07, 27/08, 34/11, 49/11, 150/11, 34/12, 49/12, 37/13, 38/13)
- Zakon o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave (NN 21/10)
- Zakon o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave (NN 18/13, 127/13)
- Zakon o državnom odvjetništvu (NN 76/09, 153/09, 116/10, 145/10, 57/11, 130/11, 72/13, 148/13)
- Zakon o financiranju političkih stranaka, nezavisnih lista i kandidata (NN 1/07)
- Zakon o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe (NN 24/11, 61/11, 27/13, 02/14)
- Zakon o javno-privatnom partnerstvu (NN 129/08, 55/11)
- Zakon o javno-privatnom partnerstvu (NN 78/12)
- Zakon o javnoj nabavi (NN 90/11, 83/13, 143/13, 13/14)

- Zakon o kaznenom postupku (NN 152/08, 76/09, 80/11, 121/11, 91/12, 143/12, 56/13, 145/13)
- Zakon o koncesijama (NN 125/08)
- Zakon o koncesijama (NN 143/12)
- Zakon o medijima (NN 59/04, 84/11, 81/13)
- Zakon o odgovornosti pravnih osoba za kaznena djela (NN 151/03, 110/07, 45/11, 143/12)
- Zakon o policijskim poslovima i ovlastima (NN 76/09)
- Zakon o političkim strankama (NN 76/93, 111/96, 164/98, 36/01, 28/06)
- Zakon o postupku oduzimanja imovinske koristi ostvarene kaznenim djelom i prekršajem (NN 145/10)
- Zakon o potvrđivanju Konvencije Ujedinjenih naroda protiv korupcije (NN-MU 2/05)
- Zakon o potvrđivanju Kaznenopravne konvencije Vijeća Europe o korupciji (NN-MU 11/00)
- Zakon o potvrđivanju Dodatnog protokola uz Kaznenopravnu konvenciju Vijeća Europe o korupciji (NN-MU 3/05)
- Zakon o potvrđivanju Građanskopravne konvencije Vijeća Europe o korupciji (NN-MU 6/03)
- Zakon o potvrđivanju Konvencije Vijeća Europe o pranju, traganju, privremenom oduzimanju i oduzimanju prihoda stečenih kaznenim djelom i o financiranju terorizma (NN-MU 5/08, 7/08)
- Zakon o pravu na pristup informacijama (NN 172/03, 144/10, 38/11, 77/11)
- Zakon o pravu na pristup informacijama (NN 25/13)
- Zakon o provedbi ovrhe nad novčanim sredstvima (NN 91/10, 112/12)
- Zakon o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN 86/08, 61/11)
- Zakon o sprječavanju sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti (NN 163/03, 94/04, 48/05, 141/06, 60/08, 38/09, 92/10)
- Zakon o sprječavanju sukoba interesa (NN 26/11, 12/12)
- Zakon o radu (NN 149/09, 61/11, 82/12, 73/13)
- Zakon o trgovini (NN 87/08, 96/08, 116/08, 76/09, 114/11, 68/13, 30/14)
- Zakon o upravljanju državnom imovinom (NN 145/10)
- Zakon o Uredu za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta (NN 88/01, 12/02, 33/05, 48/05, 76/07)
- Zakon o Uredu za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta (NN 76/09, 116/10, 145/10, 57/11, 136/12, 148/13)
- Ustav Republike Hrvatske (NN 56/90, 135/97, 8/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10)

Strategijski antikorupcijski dokumenti Republike Hrvatske

- Nacionalni program za borbu protiv korupcije s akcijskim planom za borbu protiv korupcije (NN 34/02)
- Nacionalni program suzbijanja korupcije 2006.-2008. (NN 39/06)
- Strategija suzbijanja korupcije (NN 75/08)
- Antikorupcijski program za trgovačka društva u većinskom državnom vlasništvu za razdoblje 2010.-2012., Ministarstvo pravosuđa, <http://www.antikorupcija.hr/>
- Strategija razvoja sustava javne nabave u Republici Hrvatskoj (2008), www.javnanabava.hr
- Strategija razvoja elektroničke javne nabave u Republici Hrvatskoj 2013.-2016. (NN 54/13)

- Strateški okvir za razvoj javno-privatnog partnerstva u Republici Hrvatskoj (2009), www.javnabavava.hr
- Nacionalna strategija suzbijanja prijevvara za zaštitu finansijskih interesa EU u Republici Hrvatskoj za razdoblje 2010-2012., Ministarstvo financija www.mfin.hr

POPIS TABLICA

redni broj	naziv	stranica
Tablica 1.	<i>Klasifikacija korupcije – atributivna obilježja, vrste i pojavni oblici</i>	6
Tablica 2.	<i>Indeks percepcije korupcije u Republici Hrvatskoj od 1999.-2011.</i>	10
Tablica 3.	<i>Indeks percepcije korupcije u Republici Hrvatskoj od 2012.-2013.</i>	10
Tablica 4.	<i>Percepcija o prisutnosti korupcije u pojedinim sektorima/institucijama u Republici Hrvatskoj 2010/11 i 2012/13.</i>	11
Tablica 5.	<i>Korupcijska kaznena djela od 2002. do 2007. - prijavljene, optužne i osuđene osobe te oduzimanje imovinske koristi</i>	39
Tablica 6.	<i>Kretanje broja prijavljenih, optuženih i osuđenih osoba za korupcijska kaznena djela od 2002. do 2007.</i>	40
Tablica 7.	<i>Korupcijska kaznena djela od 2008. do 2010. - prijavljene, optužne i osuđene osobe te oduzimanje imovinske koristi</i>	41
Tablica 8.	<i>Kretanje broja prijavljenih, optuženih i osuđenih osoba za korupcijska kaznena djela od 2008. do 2010.</i>	42
Tablica 9.	<i>Korupcijska kaznena djela od 2011. do 2012. - prijavljene, optužne i osuđene osobe te oduzimanje imovinske koristi</i>	43
Tablica 10.	<i>Kretanje broja prijavljenih, optuženih i osuđenih osoba za korupcijska kaznena djela od 2007. do 2012.</i>	44
Tablica 11.	<i>Arhitektura (segmenti, okviri i elementi) antikorupcijskog sustava u Republici Hrvatskoj</i>	48

POPIS GRAFIKONA

redni broj	naziv	stranica
Grafikon 1.	<i>Prijavljene, optužne i osuđene osobe za korupcijska kaznena djela od 2002. do 2007.</i>	39

Grafikon 2.	<i>Kretanje broja prijavljenih, optuženih i osuđenih osoba za korupcijska kaznena djela od 2002. do 2007.</i>	40
Grafikon 3.	<i>Prijavljene, optužne i osuđene osobe za korupcijska kaznena djela od 2008. do 2010.</i>	41
Grafikon 4.	<i>Kretanje broja prijavljenih, optuženih i osuđenih osoba za korupcijska kaznena djela od 2008. do 2010.</i>	42
Grafikon 5.	<i>Kretanje broja prijavljenih, optuženih i osuđenih osoba za korupcijska kaznena djela 2011.- 2012.</i>	43
Grafikon 6.	<i>Kretanje broja prijavljenih, optuženih i osuđenih osoba za korupcijska kaznena djela 2007.- 2012.</i>	44
Grafikon 7.	<i>Kretanje ukupnog broja presuda i broja osuđenih osoba (broja osuđujućih presuda) za korupcijska kaznena djela 2007.- 2012.</i>	45

DODATAK – PRIKAZ ANTIKORUPCIJSKIH SLUČAJEVA IZ PRAKSE⁴²

(A) KAMIONI-MORH

Prijava. Ministar pravosuđa istaknuo je u povodu podizanja kaznene prijave (31. 07. 2009.) protiv bivšeg ministra obrane B.R. i njegova tadašnjeg pomoćnika I.B. da ako Hrvatska želi biti pravna država, onda nitko ne može biti iznad prava, a slučaj "kamioni" mora se raščistiti zbog ugleda hrvatskih oružanih snaga, policije i pravosuđa, te Hrvatske kao države. Također, ministar pravosuđa izjavio je da će podizanje optužnice protiv bivšeg ministra obrane (i unutarnjih poslova) B.R. zbog afere kamioni biti test koji bi Europskoj komisiji mogao biti presudan u ocjeni je li Hrvatska spremna sankcionirati korupciju.

Bivši ministar obrane B.R. rekao je kako se klimom koja vlada oko podizanja optužnice u "aferi Kamioni" protiv njega stvara linč te mu se krše ustavna prava. B.R. je rekao i kako se u njegovom slučaju vidi jasan pritisak politike na pravosuđe, a posebno se osvrnuo na izjavu ministra pravosuđa o podizanju optužnice protiv njega kao testu za Europsku komisiju.

Optužnica. USKOK je (28.10.2009.) nakon dovršene istrage pred Županijskim sudom u Zagrebu podigao optužnicu protiv B.R., bivšeg ministra obrane RH, te protiv I.B., bivšeg pomoćnika ministra obrane RH, zbog kaznenih djela zlouporabe položaja i ovlasti. Optužnicom se okrivljenici terete da su, prilikom nabave vojnih kamiona za potrebe MORH-a, kao službene osobe iskoristili svoj položaj i prouzročili štetu velikih razmjera. B.R. je izravnom pogodbom, 28. prosinca 2004., u ime MORH-a sklopio Ugovor o nabavi 39 terenskih motornih vozila – kamiona za iznos od 34.435.164,90 kuna. Navedeni iznos je u cijelosti plaćen 20. siječnja 2005. iako bi, da je prihvaćena ponuda iz prethodno poništenog postupka nabave s najnižim cijenama, isti broj takvih vozila bio plaćen 10.245.707,60 kuna manje koliko iznosi razlika u cijeni između ponude jednog trgovačkog društva iz Zagreba i ugovorene cijene s drugim trgovačkim društvom, također iz Zagreba. Na opisani način okrivljenici su oštetili Republiku Hrvatsku za iznos od najmanje 10.245.707,60 kn.

⁴²Slučajevi koji su prikazani izdvojeni su kao primjeri antikorupcijskih procesa protiv počinitelja koji su obnašali funkcije na najvišim društvenim razinama, a koji slučajevi su iz tog razloga i intenzivno medijski eksploatirani. Informacije odnosno tekstovi kojima su opisani predmetni slučajevi sastavljeni su metodom kompilacije – preuzimanjem tekstova iz otvorenih izvora (web stranice nadležnih institucija – primarno DORH i USKOK; zatim web portali različitih medijskih kuća i organizacija; tekstovi u novinama i časopisima; informacije emitirane od strane TV kuća i radio postaja, itd.).

Presuda. Županijski sud u Zagrebu je (06.12.2010.) donio presudu kojom je bivši ministar obrane B.R. osuđen na četiri godine zatvora te zajedno sa svojim pomoćnikom I.B., koji je dobio dvije godine zatvora, mora vratiti 10,2 milijuna kuna državi.

Žalbe. Obrana smatra da je u prvostupanjskom postupku u kojem je B.R. kažnjen s četiri godine zatvora jer je kupnjom skupljih i lošijih kamiona za Hrvatsku vojsku državu oštetio za 10,2 milijuna kuna došlo do bitnih povreda kaznenog postupka, uz pogrešno i nepotpuno utvrđeno činjenično stanje, te da je presuda donesena pod jakim političkim pritiskom. Tužiteljstvo je s druge strane uvjerenjeno da je bivši ministar prekršio zakon te da su izrečene kazne optuženicima preblage.

Odluka. Vrhovni sud je (03.04.2013.) ukinuo presudu bivšem ministru obrane B.R. i njegovom nekadašnjem pomoćniku I.B. u ' aferi kamioni'. Razlog je pogrešno utvrđeno činjenično stanje, odnosno zaključak o tome koji su kamioni bili povoljniji MORH-u za nabavu. Vrhovni je sud cijeli slučaj vratio na početak, što znači da će se bivšem ministru obrane i njegovom pomoćniku suditi pred novim sudskim vijećem zagrebačkog Županijskog suda.

Ponovno suđenje. USKOK (04.12.2013.) po prvi puta traži da se zbog pristranosti izuzme sudac – predsjednik sudskog vijeća, a u ovom slučaju to je zatraženo pred samo zaključenje rasprave. Razlog je što sudac nije želio saslušati svjedoke, dvojicu djelatnika vojne tajne službe koji imaju ključne informacije o pritiscima na povjerenstvo za nabavu kamiona, o friziranju izvješća i falsificiranju zapisnika. - U svim tim aktima se navode ocjene operativaca i njihovi zaključci, to nisu činjenice i nema tu dokaza - rekao je predsjednik sudskog vijeća i dodao da ne mogu nečiji stavovi zamijeniti dokaze u postupku.

Predsjednik zagrebačkog Županijskog suda odbio je zahtjev USKOK-a za izuzećem predsjednika sudskog vijeća, uz obrazloženje da je zahtjev neosnovan jer USKOK-ovi argumenti predstavljaju polemiziranje s procesnim odlukama Sudskog vijeća te nisu prihvatljivi i prikladni da bi izazvali sumnju u postojanje nepristranosti i objektivnosti predsjednika vijeća.

USKOK je u nastavku suđenja izmijenio optužnicu u smislu da drugooptuženog I.B., bivšeg pomoćnika ministra obrane B.R., više ne tereti kao supočinitelja nego kao pomagača, što je blaži oblik kaznenog djela. USKOK je na kraju ponovljenog suđenja u aferi Kamioni, odustao od kaznenog progona I.B., bivšeg pomoćnika ministra obrane, koji se teretio za pomaganje u zloporabi položaja. Kako je tužiteljica kazala u svojoj završnoj riječi, I.B. je o svemu što se događalo izvijestio VSOA-u. - Oni su istražili nepravilnosti i o svemu izvijestili nadređene.

Imajući u vidu da je I.B. postupao sukladno zakonu, USKOK odustaje od kaznenog progona - kazala je tužiteljica.

Presuda u ponovljenom suđenju. Županijski sud u Zagrebu (31.1.2014.) donio je presudu kojom se B.R. oslobađa optužbi da je zlorabio položaj i ovlasti te na taj način oštetio MORH za oko 10 milijuna kuna. Sudac – predsjednik sudskog vijeća u obrazloženju je naveo da iz dokaznog postupka nije proizašlo da je B.R. pogodovao tvrtki iz Zagreba da dobije posao nabave 39 kamiona, što mu se optužnicom stavljalo na teret. – Ovdje je na te okolnosti saslušano 30-ak svjedoka i nijedan nije potvrdio da je B.R. pogodovao naznačenoj tvrtki.

USKOK-ova tužiteljica je putem medija najavila podnošenje žalbe Vrhovnom sudu protiv ove presude ističući da zakon nalaže sudu da sve provedene dokaze pažljivo i jednakomjerno cijeni, a to ovo vijeće nije učinilo. U konkretnom slučaju sud je bezrezervno povjerovao B.R. i sve druge dokaze nije ocjenjivao jednakom pažnjom. Ovakvom presudom sud javnu nabavu kao institut naprosto čini bespredmetnom i nepotrebnom. Na ovaj način i ovakvom presudom sud zapravo poručuje: kupujte što želite pod uvjetima kojima želite, trošite sredstva poreznih obveznika kako god vam bilo drago i za to nećete biti odgovorni.

Predsjednik Županijskog suda u Zagrebu javno se očitovao na izjavu tužiteljice navodeći da je posve neprimjereno na takav način, putem medija, obraćati se sudu, iznositi vlastite vrijednosne sudove i u konačnici insinuirati da je sudsko vijeće namjerno i svjesno prekršilo zakon i da namjerno i svjesno šalje javnosti poruke da se činjenje kaznenog djela isplati, pa čak i da sam sud potiče takvo ponašanje.

(B) HYPO-PROVIZIJA

Optužnica. USKOK je (31. 8. 2011.), nakon provedene istrage, pred Županijskim sudom u Zagrebu podigao optužnicu protiv I.S. zbog kaznenog djela zlouporabe položaja i ovlasti iz članka 337. stavak 1. i 4. Kaznenog zakona u vezi članka 7. stavak 1. te u svezi članka 5. točka 13. Zakona o nezastarijevanju kaznenih djela ratnog profiterstva pretvorbe i privatizacije.

Optužnicom se I.S. tereti da je, kao zamjenik ministra vanjskih poslova u Vladi Republike Hrvatske, od kraja 1994. godine do ožujka 1995., u Zagrebu i Republici Austriji, za vrijeme trajanja Domovinskog rata i vrijeme kada je Republika Hrvatska zbog ratnog stanja, visoke inflacije i izuzetno visokih kamatnih stopa na kredite u zemlji teško pronalazila banke kod kojih bi se kreditno zadužila, koristeći teško stanje u kojem se zemlja nalazila zbog oružane agresije na Republiku Hrvatsku, u cilju pribavljanja znatne imovinske koristi za sebe, za sudjelovanje u pregovorima o zaključivanju ugovora o kreditu sa Hypo bankom i kao protuuslugu za plasman

navedene banke na hrvatsko tržište, dogovorio isplatu provizije u gotovini u iznosu od 7.000.000,00 ATS. Navedeni iznos mu je u cijelosti isplaćen nakon što je između Vlade Republike Hrvatske i Hypo banke zaključen Ugovor o kreditu u iznosu od 140.000.000,00 ATS. Na opisani način I.S. je za sebe pribavio protupravnu imovinsku korist u iznosu od 3.610.528,18 kuna.

USKOK je u optužnici predložio da se na temelju odredbi Zakona o postupku oduzimanja imovinske koristi ostvarene kaznenim djelom i prekršajem oduzme cjelokupna protupravno stečena imovinska korist.

(C) INA-MOL

Optužnica. USKOK je (23. 9. 2011.), nakon provedene istrage, pred Županijskim sudom u Zagrebu podigao optužnicu protiv I.S. zbog počinjenja kaznenog djela primanja mita. Optužnicom se I.S. tereti da je, kao predsjednik Vlade Republike Hrvatske, početkom 2008. godine, u Zagrebu i Budimpešti, s visokopozicioniranom osobom iz uprave naftne kompanije MOL iz Mađarske dogovorio da će za iznos od 10.000.000,00 eura poduzeti sve da se zaključi izmjena i dopuna Ugovora o međusobnim odnosima dioničara kojom će Republika Hrvatska toj mađarskoj kompaniji neosnovano osigurati prevladavajući utjecaj nad hrvatskom naftnom kompanijom INA d.d., te da će se za navedeni iznos dogovoriti i sklapanje ugovora o izdvajanju plinskog poslovanja iz hrvatske naftne kompanije, odnosno izdvajanju onog dijela plinskog poslovanja koji stvara gubitke te njegovo preuzimanje od strane Republike Hrvatske. U cilju realizacije dogovorenog I.S. je, iako je znao da zaključenje takvih ugovora nije u interesu Republike Hrvatske, koristeći autoritet predsjednika Vlade RH iznio i nametnuo svoje unaprijed pripremljene zaključke o bitnim elementima navedenih ugovora pa su ugovori i zaključeni 30. siječnja 2009., čime su u potpunosti prihvaćeni svi zahtjevi mađarske naftne kompanije, nakon čega je I.S. u više navrata u cijelosti isplaćen dogovoreni iznos.

USKOK je u optužnici predložio da na temelju odredbi Zakona o postupku oduzimanja imovinske koristi ostvarene kaznenim djelom i prekršajem oduzme cjelokupna protupravno stečena imovinska korist na način da se naloži uplata novčanog iznosa od 10.000.000,00 eura u kunskoj protuvrijednosti u korist državnog proračuna Republike Hrvatske u roku od 15 dana od dana pravomoćnosti presude.

• *NAPOMENA: SUDSKI POSTUPCI SU SPOJENI – VODIO SE JEDINSTVENI SUDSKI POSTUPAK ZA SLUČAJ (B) I (C)*

Presuda. Optuženi I.S. (20.11.2012.) proglašen je krivim za počinjenje kaznenog djela ratnog profiterstva (Hypo-provizija) za koje mu je utvrđena kazna zatvora u trajanju od tri godine i šest mjeseci, te za kazneno djelo primanja mita (INA-MOL) za koje mu je utvrđena kazna zatvora u trajanju od sedam godina i šest mjeseci, te mu je izrečena jedinstvena kazna zatvora u trajanju od deset godina.

Žalbe. USKOK je (23. 07. 2013.) Vrhovnom sudu podnio žalbu na prvostupanjsku presudu kojom je optuženi I.S., u predmetu Hypo-provizija i Ina-Mol, osuđen na kaznu zatvora u trajanju od 10 godina. Žalba je podnesena zbog odluke suda o kazni za koju USKOK smatra da je izrečena u prekratkom trajanju. Imajući u vidu da je I.S. kaznena djela počinio koristeći službeni položaj koji je imao obavljajući najviše državne funkcije i to zamjenika ministra vanjskih poslova u vrijeme ratnog stanja u Hrvatskoj, a potom predsjednika Vlade Republike Hrvatske, te da je navedene funkcije umjesto za zaštitu interesa Republike Hrvatske iskoristio za vlastiti interes, USKOK smatra da je optuženom za navedena kaznena djela trebalo izreći kazne u maksimalnom trajanju. Stoga je u žalbi predloženo da Vrhovni sud Republike Hrvatske preinači prvostupanjsku presudu u odluci o kazni te da optuženog I.S. osudi na maksimalnu kaznu od 15 godina zatvora.

Obrana I.S.-a se također žalila na prvostupanjsku presudu i to na bitne povrede odredaba kaznenog postupka, pogrešno i nepotpuno utvrđeno činjenično stanje, ali i odluke o kazni.

Odluka Vrhovnog suda u svezi žalbi nije donesena.

•**Međunarodna pravna pomoć.** Nakon što je 7. 12. 2012. istraga bila prekinuta, USKOK je 4. 7. 2013. donio nalog o nastavku istrage protiv osumnjičenika Z.T.H. zbog osnovane sumnje na počinjenje kaznenog djela davanja mita. Naime, osumnjičenik nije bio dostupan nadležnim tijelima Republike Hrvatske niti mu se putem međunarodne pravne pomoći mogao uručiti poziv, a također je bilo odbijeno i njegovo ispitivanje pred nadležnim pravosudnim tijelima Republike Mađarske. Kao razlog odbijanja udovoljenju zamolnicama USKOK-a mađarsko tužiteljstvo se opetovano pozivalo na zaštitu mađarskih nacionalnih interesa, uz obrazloženje da je, nakon pribavljanja mišljenja njihovog Ureda za zaštitu ustavnog poretka, zauzeto stajalište kako bi ispitivanje osumnjičenika štetno utjecalo na funkcioniranje mađarske naftne kompanije MOL, a posredno i na gospodarsku i financijsku stabilnost Mađarske, te da bi to kršilo interese nacionalne sigurnosti i predstavljalo prijetnju za sigurnost Mađarske. Kako su nakon 1.7.2013. (ulazak RH u EU) stvorene nove pretpostavke za osiguranje nazočnosti osumnjičenika tijekom istražnog postupka te imajući u vidu odredbe o pravosudnoj suradnji u kaznenim stvarima

između država članica Europske unije, nadležnim tijelima Republike Mađarske je putem međunarodne pravne pomoći upućena zamolnica za uručenje poziva za prvo ispitivanje osumnjičenika.

Protiv Z.T.H. - predsjednika uprave kompanije MOL, dana 1.10.2013. raspisani su crvena Interpolova međunarodna tjeratica i Europski uhidbeni nalog. Procedura raspisivanja tjeralice pokrenuta je nakon što je zagrebački Županijski sud, na prijedlog USKOK-a, Z.T.H.-u odredio istražni zatvor zbog opasnosti od bijega. USKOK je tražio istražni zatvor protiv Z.T.H.-a nakon što mu je Mađarska nedavno odbila uručiti poziv za ispitivanje u Hrvatskoj, a ranije ga nije željela sama ispitati pravdajući se zaštitom nacionalnih interesa. Mađari su isticali i da su proveli te obustavili istragu u tom slučaju, zaključivši da čelnik kompanije MOL nema veze s navodnim nezakonitostima.

(D) FIMI-MEDIA

Optužnica. USKOK je (9. 12. 2011.), nakon provedene istrage, pred Županijskim sudom u Zagrebu podigao optužnicu protiv I.S., M.B., R.M., B.P., N.J., A.L.-P., B.D., HDZ-a, trgovačkog društva Fimi Media i još dvaju trgovačkih društava, zbog počinjenja kaznenih djela udruživanja za počinjenje kaznenih djela, zlouporabe položaja i ovlasti te zlouporabe položaja i ovlasti u pomaganju.

Optužnicom se prvookrivljeniku I.S. - predsjedniku Vlade Republike Hrvatske i predsjedniku okrivljene političke stranke HDZ, stavlja na teret da je, od kraja 2003. do 2. srpnja 2009., u Zagrebu, u namjeri pribavljanja nelegalnih sredstava, prikrivanja ostvarenih prihoda te iz istih financiranja okrivljene HDZ, te stjecanja koristi za sebe, druge osobe i okrivljenu HDZ, povezoao u zajedničko protuzakonito djelovanje.

Prvookrivljenik I.S., osobno je i posredstvom drugookrivljenika M.B., koji je postupao po njegovim nalogima, u neposrednim kontaktima i posebno na sastanku održanom 4. travnja 2007. u Vladi s predstavnicima trgovačkih društava i javnih institucija, tražio od čelnika pojedinih državnih tijela, predsjednika uprava i odgovornih osoba trgovačkih društava u isključivom ili većinskom vlasništvu države, te pojedinih državnih institucija u kojima Vlada imenuje upravljačku strukturu da *poslove nabave pojedinih roba i usluga*, bez obzira na odredbe Zakona o javnoj nabavi i stvarne potrebe, ugovaraju s okrivljenim trgovačkim društvom Fimi Media što su

ovi i prihvatili. Pri tome je s N.J. (direktoricom društva) dogovorio da će dio novca koji će okrivljeno društvo Fimi Media ostvariti iz tako unaprijed dogovorenih i dobivenih poslova, kao i dio novca koji će se osigurati plaćanjem fiktivnih računa okrivljenom Društvu, uz pomoć drugih okrivljenika izvlačiti iz tog društva i predavati drugookrivljenom M.B., koji će potom isti novac predavati prvookrivljenom I.S. osobno, kao i osobama prema njegovom nalogu, a dijelom tako dobivenog novca će se, po nalogu prvookrivljenika I.S., vršiti plaćanje u korist okrivljene HDZ.

Nadalje, prvookrivljenik I.S. osobno, a po njegovu nalogu i drugookrivljenik M.B. i trećeokrivljenik R.M., istupajući ispred okrivljene HDZ i koristeći činjenicu da je ista vladajuća stranka, od većeg broja fizičkih i pravnih osoba *u vidu donacija prikupljali su financijska sredstva* za potrebe financiranja okrivljene HDZ. Tako prikupljena sredstva, četvrtookrivljenica B.P. (šefica računovodstva HDZ), po nalogu koji joj je prvookrivljenik I.S. dao osobno ili posredstvom trećeokrivljenika R.M., nije iskazala u poslovnim knjigama okrivljene HDZ te je mimo propisanog načina financijskog poslovanja političkih stranaka, plaćala troškove okrivljene HDZ, te vršila isplate u korist fizičkih i pravnih osoba.

Na opisani način prvookrivljenik I.S. zajedno te ostali okrivljenici – fizičke i pravne osobe pribavili su imovinsku korist u ukupnom iznosu od cca 64,9 milijuna kuna, od čega prvookrivljenik I.S. za sebe najmanje 15 milijuna kn.

Protiv odgovornih i službenih osoba državnih tijela, predsjednika uprava i odgovornih osoba trgovačkih društava u isključivom ili većinskom vlasništvu države, te državnih institucija u kojima Vlada RH imenuje upravljačku strukturu, bit će pokrenuti posebni postupci zbog počinjenih zlouporaba u poslovanju s okrivljenim trgovačkim društvom Fimi Media.

Suđenje. Neposredno prije okončanja suđenja (11.02.2014.), I.S. je zatražio izuzeće sutkinje – predsjednice sudskog vijeća u predmetu Fimi Media, ali i predsjednika zagrebačkoga Županijskog suda, izražavajući sumnju u njihovu nepristranost kao i u povredu njegova prava na pravično suđenje. Argument za tvrdnju I.S. bila je činjenica da je jedan od njegovih odvjetnika, predmetnu sutkinju istovremeno zastupao u postupku pred crkvenim vlastima (navodno, u brakorazvodnoj parnici). Vrhovni sud (14.02.2014.) odbio je kao neosnovan zahtjev I.S. za otklonom od obavljanja sudske dužnosti predsjednika Županijskog suda u Zagrebu, koji je potom odbio zahtjev I.S. u odnosu na izuzeće sutkinje – predsjednice sudskog vijeća u ovom predmetu.

Presuda. Sudsko vijeće Županijskog suda u Zagrebu (11.03.2014.) izreklo je presudu prema kojoj su optuženici proglašeni krivima. I.S. osuđen je na jedinstvenu kaznu od 9 godina zatvora

(za KD udruživanje za počinjenje kaznenih djela, iz čl. 333 KZ-a, utvrđena mu je kazna zatvora od 4 godine, a za KD zlouporaba položaja i ovlasti, iz čl. 337 KZ-a, utvrđena mu je kazna zatvora od 6 godina). M.B. osuđen je na jedinstvenu kaznu od 3 godine zatvora (za KD iz čl. 333 KZ-a osuđen je na 1 godinu zatvora, a za KD iz čl. 337 u svezi s čl. 38 – pomaganje osuđen je na 2 godine i 6 mjeseci). R.M. osuđen je na jedinstvenu kaznu od 1 godine zatvora koja mu je preinačena u uvjetnu osudu, uz rok kušnje od 4 godine. B.P. osuđena je na jedinstvenu kaznu od 1 godine i 6 mjeseci zatvora. N.J. osuđena je na jedinstvenu kaznu od 2 godine zatvora. Presudom sudskog vijeća osuđena je i politička stranka HDZ, i to temeljem odgovornosti za počinjeno kazneno djelo njezina predsjednika I.S. te šefice računovodstva B.P. Stranci HDZ izrečena je kazna u iznosu od 5 milijuna kuna. Ovo je prvi slučaj da je u Republici Hrvatskoj osuđena politička stranka.

Presudom sudskog vijeća presuđeno je i oduzimanje imovinske koristi ostvarene kaznenim djelom. I.S. mora vratiti iznos od 15,3 milijuna kuna, HDZ iznos od 24,3 milijuna kuna, N.J. iznos od 2,6 milijuna kuna, FIMI MEDIA iznos od 11,9 milijuna kuna s tim da je presuđeno i ukidanje ove tvrtke kao pravne osobe.

USKOK je najavio podnošenje žalbe Vrhovnom sudu zbog visine kazne izrečene I.S., kao i R.M., te zbog visine oduzete imovinske koristi I.S.-u. Žalbu su najavili i branitelji I.S. i HDZ-a.

FIMI-MEDIA – izvlačenje novca iz Ministarstva unutarnjih poslova

Optužnica. USKOK je (4. 4. 2012.), nakon provedene istrage, pred Županijskim sudom u Zagrebu podigao optužnicu protiv I.K. zbog počinjenja kaznenog djela zlouporabe položaja i ovlasti. Optužnicom se okrivljeniku stavlja na teret da je od 2006. do 2008. godine, kao ministar unutarnjih poslova u Zagrebu, na traženje M.B., u namjeri da se trgovačkom društvu Fimi Media osigura ugovaranje poslova pod uvjetima iz ponuda koje je Društvo dostavilo; znajući pri tom da se na taj način prikuplja novac za financiranje HDZ-a; stručnim službama Ministarstva unutarnjih poslova naložio da se poslovi promidžbene kampanje u sklopu Nacionalnog programa sigurnosti cestovnog prometa RH ugovore s društvom Fimi Media. U cilju realizacije navedenog, I.K. je odredio da će se postupak nabave provesti izravnom pogodbom odnosno da će posao dobiti Fimi Media, a što je realizirano potpisivanjem ugovora o navedenom poslu u vrijednosti od 1.169.449,33 kuna koji iznos je Ministarstvo, iako sve obveze iz ugovora nisu ispunjene, na temelju ispostavljenog računa u cijelosti isplatilo.

Potom je okrivljenik krajem kolovoza 2006. godine donio odluku o poništenju javnog nadmetanja za provedbu pet promidžbenih kampanja, iako je 17 trgovačkih društava već preuzelo dokumentaciju, određivši pri tome da će se postupak nabave provesti izravnim ugovaranjem. Okrivljenik je naložio da se ponuda Fimi Medie ne ocjenjuje već da se bezuvjetno prihvati unatoč mišljenju stručnog povjerenstva iz veljače 2007. godine da se ponuda treba usporediti s važećim cjenicima radijskog i TV emitiranja kao i razmotriti mogućnost izravnog pregovaranja s TV kućama, znajući pri tom da bi Ministarstvo u izravnim pregovorima s TV kućama moglo dogovoriti znatno niže cijene od onih koje im nudi Fimi Media. Nakon što su u proračunu za 2007. godinu povećana sredstva za promidžbene kampanje, okrivljenik je 24. travnja 2007. donio odluku o prihvaćanju ponude društva Fimi Media na temelju koje je potpisan ugovor o pisanju scenarija, snimanju i emitiranju radijskih i televizijskih promidžbenih poruka, a za što je Ministarstvo društvu Fimi Media isplatilo iznos od 16.123.974,96 kuna. Na opisani način proračun Republike Hrvatske oštećen je za iznos od 7.344.494,18 kuna.

Optužnica je potvrđena na Županijskom sudu u Zagrebu 1.10.2013. godine. Riječ je o optužnici koju je Uskok podnio u lipnju, nakon što je u srpnju 2012. godine povukao prvu optužnicu protiv I.K.. Njegova odvjetnica ponovno je ustvrdila da je u ovom slučaju USKOK zakasnio s podizanjem optužnice, odnosno da je probio zakonom propisane rokove. "Slučaj će se zbog toga sigurno na kraju naći pred Europskim sudom za ljudska prava u Strasbourgu gdje je Hrvatska već izgubila niz sporova", kazala je odvjetnica.

Suđenje u tijeku. Prvo ročište održano je 07.03.2014. na Županijskom sudu u Zagrebu. Optuženik I.K. izjasnio se da nije kriv.

(E) PLANINSKA-ZGRADA

Optužnica. USKOK je (1. 9. 2012.), nakon provedene istrage, pred Županijskim sudom u Zagrebu podigao optužnicu protiv četvorice hrvatskih državljana I.S., S.F., P.Č., M.M. i dvije pravne osobe zbog počinjenja kaznenih djela zlouporabe položaja i ovlasti, poticanja na zlouporabu položaja i ovlasti te pomaganja u zlouporabi položaja i ovlasti.

Optužnicom se četvoricu okrivljenika tereti da su, sukladno prethodnom, dogovoru, 3. travnja 2009. Ministarstvu regionalnog razvoja, šumarstva i vodnoga gospodarstva prodali nekretninu koja je bila u suvlasništvu dvije okrivljene pravne osobe, a koja se nalazi u Zagrebu, u Planinskoj ulici, po cijeni znatno većoj od tržišne, čime je prvookrivljeniku I.S. pribavljena nepripadna

materijalna korist od 17.349.489,00 kuna, jednoj okrivljenoj pravnoj osobi pribavljena je nepripadna materijalna korist od 2.090.202,80 kuna, a drugoj okrivljenoj pravnoj osobi od 5.764.618,11 kuna. Na opisani način Republici Hrvatskoj prouzročena je šteta u ukupnom iznosu od 37.955.624,97 kuna. Državno odvjetništvo Republike Hrvatske podnijelo je Hrvatskom saboru zahtjev za odobrenje pokretanja kaznenog postupka protiv trećeokrivljenog P.Č., zastupnika u Hrvatskom saboru (bivšeg ministra u naznačenom Ministarstvu).

USKOK u optužnici navodi da je S.F. (kao odgovorna osoba tvrtke u njegovu vlasništvu) prodao zgradu u Planinskoj ulici, u Zagrebu, 2009. godine Ministarstvu regionalnog razvoja po cijeni znatno većoj od tržišne. U tome su mu pomogli tadašnji predsjednik Vlade RH I.S., ministar P.Č. te M.M. čija je tvrtka izradila napuhanu procjenu vrijednosti zgrade i zemljišta (više nego dvostruko veća procijenjena vrijednost od stvarne odnosno tržišne vrijednosti).

P.Č. je na početku istrage sve priznao ispričavši kako je to učinio na izričit zahtjev I.S.-a. Opisao je i niz sastanaka sa I.S. i S.F. vezano uz ovu nekretninu ističući da je obojicu upozoravao da se radi o prevelikoj cijeni. S.F. je nakon uhićenja u travnju 2012. najprije priznao prodaju zgrade po uvećanoj cijeni, ali je tvrdio da je sav novac ostao kod njega. No, ubrzo je promijenio priču. Ustvrdio je da je oko 17 milijuna kuna odnio I.S., na njegov zahtjev. I.S. i u ovom slučaju tvrdi da nije kriv, da nije primio ni kune od S.F., te da S.F. laže kako bi sam bolje prošao u sudskom postupku.

Suđenje u tijeku.

Napomena: Prema neslužbenim informacijama, P.Č. postigao je sporazum s USKOK-om o priznanju krivnje i visini kazne te je osuđen na Županijskom sudu u Zagrebu na kaznu od godinu dana zatvora koja mu je zamjenjena radom za opće dobro. U svezi s ovom presudom, u posljednje vrijeme, u javnom prostoru, bilježe se naznake inicijative iz političkih krugova u svezi potrebe promjene zakonskih okvira (KZ, ZKP), u smislu da se za određena korupcijska kaznena djela onemogućiti zamjenjivanje kazni zatvora radom za opće dobro.