

STRATEGIJA SUZBIJANJA KORUPCIJE- KRATKA USPOREDBA SA NACIONALNIM PROGRAMOM SUZBIJANJA KORUPCIJE 2006-2008

Autorica:

mr.sc. Željka Burić, upravna savjetnica u Ministarstvu pravosuđa

Kratki sadržaj:

Nacionalni program suzbijanja korupcije 2006-2008 donesen je za razdoblje od dvije godine. Kako se približavao krajnji rok primjene spomenutog Programa, Hrvatski sabor je na 5. sjednici, 19. lipnja 2008. godine donio Strategiju suzbijanja korupcije. Autorica daje kratki pregled novosti koje donosi Strategija suzbijanja korupcije i njezin pripadajući Akcijski plan, te razlika u odnosu na dosadašnji Nacionalni program suzbijanja korupcije 2006-2008.

Članak:

Suzbijanje korupcije treba sustavno i uporno provoditi. Svaki pojedinac mora naći svoje mjesto u toj dugotrajnoj akciji. Svaki građanin mora svojim ponašanjem pridonijeti općem društvenom boljitku. Svaki građanin mora otkloniti svaku moguću priliku da se nađe u situaciji koja bi mogla voditi počinjenju bilo kojeg kaznenog djela koje se smatra korupcijskim kaznenim djelom.

Nacionalni program suzbijanja korupcije 2006-2008 donesen je za razdoblje od dvije godine. Kako se približavao krajnji rok primjene spomenutog Programa, Hrvatski sabor je na 5. sjednici, 19. lipnja 2008. godine donio Strategiju suzbijanja korupcije.

Osim navedenog, Republika Hrvatska je početkom 2008. godine ušla u odlučnu fazu pristupnih pregovora za pristupanje Republike Hrvatske Europskoj uniji. U poglavlju Pravosuđe i temeljna ljudska prava jedno od mjerila odnosilo se na suzbijanje korupcije. Ono je definirano na način da je bilo potrebno izraditi i predstaviti revidirani Nacionalni program suzbijanja korupcije i pripadajući Akcijski plan koji uključuje konkretne mjere, jasan vremenski okvir, odgovorna tijela i potrebna sredstva.

Donošenju ovog dokumenta prethodila su dva strateška dokumenta na području suzbijanja korupcije. U ožujku 2002. godine usvojen je Nacionalni program

za borbu protiv korupcije s Akcijskim planom. Nakon tog Programa u ožujku 2006. godine je usvojen Nacionalni program suzbijanja korupcije 2006-2008 koji je ponovno istaknuo odlučnost vlasti da osposobljavanjem institucija suzbija korupciju. Ranije je naglasak bio na donošenju zakona, a u ovom Programu je provedba zakona bila od prvorazredne važnosti. Osim presudne važnosti političke volje, od značajnog utjecaja na suzbijanje korupcije je bilo i provođenje samog Programa u tijelima javne vlasti koja su bila određena nositeljima Programa. Nastojalo se korupciju suzbijati sustavno, svakodnevnim radom i dobrom koordinacijom svih tijela kojima je suzbijanje korupcije postalo dio redovite djelatnosti.

Na temelju Nacionalnog programa suzbijanja korupcije izrađeni su mini akcijski planovi. Radilo se o akcijskim planovima svakog pojedinog tijela vlasti koje je Nacionalnim programom suzbijanja korupcije 2006-2008 bilo određeno kao nositelj pojedinih mjera (u daljnjem tekstu: nositelj). Nadalje, u svim tim tijelima su određene osobe odgovorne za provedbu svake pojedine mjere. Te su osobe bile u svakodnevnom kontaktu sa Ministarstvom pravosuđa, budući da je ministar nadležan za poslove pravosuđa bio nacionalni koordinator. Zadatak ministrice pravosuđa, kao nacionalne koordinatorice, a time i samog Ministarstva pravosuđa, bio je praćenje provedbe Programa svakoga mjeseca na temelju izvješća koja su dostavljala pojedina tijela, kao i na temelju provedenih koordinativnih sastanaka.

Sam Nacionalni program provođen je uspješno. Većina mjera koje su određene kao mjere koje se provode kontinuirano upravo su tako provedene. Velika pažnja se obraćala i na edukaciju, ali i na element suradnje s civilnim društvom. Većina mjera koje su bile vezane uz rokove je dovršena.

Cjelovita i odgovorna provedba svake strategije ili nacionalnog programa, ma kako se dokument zvao, ima za cilj učinkovito provesti u djela sve elemente suzbijanja korupcije-edukaciju, prevenciju i represiju, i time sankcionirati pojedince kako bi se izbjegle štetne generalizacije, kako bi se ojačala profesionalna etika u državnoj i lokalnoj upravi, malom i srednjem poduzetništvu i gospodarstvu te kako bi se osigurao razvoj, ali i vratilo poljuljano povjerenje građana u lokalnu i državnu vlast. Nacionalni program suzbijanja korupcije 2006-2008 je u svom preventivnom dijelu bio podijeljen na područja koja se smatraju područjima u kojima postoji najveći rizik od korupcije i to na temelju istraživanja javnog mišljenja i indeksa Transparency Internationala prema kojem su po istraživanjima za 2005. godinu (godinu koja je

prethodila donošenju Nacionalnog programa suzbijanja korupcije 2006-2008) u Republici Hrvatskoj izdvojena četiri područja u kojima postoji visoki rizik od korupcije- sudstvo, zdravstvo, lokalna samouprava i političke stranke.

Osim navedenog, tijekom izrade nove, tek donesene, Strategije suzbijanja korupcije uzete su u obzir i preporuke iz Izvješća o screeningu za poglavlje 23. Pravosuđe i temeljna ljudska prava, preporuke iz Godišnjeg izvješća Europske komisije o napretku Republike Hrvatske u procesu pristupanja EU za 2007. godinu te preporuke Drugog ocjenjivačkog kruga GRECO-a Vijeća Europe.

Nastavljajući se na Nacionalni program suzbijanja korupcije 2006-2008, Strategija suzbijanja korupcije je zadržala podjelu na područja koja se prema istraživanjima javnog mišljenja smatraju područjima u kojima postoji visoki rizik od korupcije, s time da je u svom preventivnom dijelu nastojala odgovoriti i na najveće izazove suzbijanja korupcije i obuhvati najvažnije elemente tog suzbijanja- sukob interesa, pravo na pristup informacijama, financiranje političkih stranaka i transparentnost djelovanja.

Upravo zbog toga, taj je uvodni dio strukturiran i sukladno članku 5 Konvencije Ujedinjenih naroda protiv korupcije, koja također među preventivne mehanizme, među ostalim, svrstava kodekse ponašanja za državne službenike, sprječavanje sukoba interesa, javno izvješćivanje, javnu nabavu i financiranje političkih stranaka.

Strategija suzbijanja korupcije se sastoji od nekoliko tematskih cjelina. Uz uvod i završne odredbe, to su: pravni okvir, institucionalni okvir, sprječavanje korupcije, kazneni progon i primjena kaznenog prava, međunarodna suradnja i širenje javne svijesti o štetnosti korupcije. Područje sprječavanja korupcije posebno je podijeljeno na poglavlja koja se vezuju uz područja djelovanja koja se smatraju područjima u kojima postoji najveći rizik od korupcije, ali i na poglavlja vezana uz članak 5 Konvencije Ujedinjenih naroda protiv korupcije. Ta posebna područja su sprječavanje sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti, financiranje političkih stranaka, pravo na pristup informacija, integritet državnih službi, gospodarstvo, gospodarstvo, javne financije, javne nabave, zaštita oštećenika i osoba koje u dobroj vjeri prijavljuju korupciju, pravosuđe, zdravstvo i znanost, obrazovanje i šport.

Dosadašnji Nacionalni program suzbijanja korupcije 2006-2008 činila su, uz uvod, poglavlja procjene problema, ciljeva, prevencije, otkrivanja i kažnjavanja, međunarodne suradnje, javnog djelovanja i provedbe programa.

Što je bilo presudno u ovakvoj drugačijoj strukturi?

Sama činjenica da je Strategija suzbijanja korupcije dokument koji je logičkim slijedom naslijedio Nacionalni program iz 2002. i 2006. godine, te budući da je nastavila razvijati neke elemente suzbijanja korupcije, nosila je sa sobom potrebu da se nastavi suzbijanje korupcije na onim područjima koja se smatraju područjima visokog rizika.

Nadalje, tijekom provođenja Nacionalnog programa suzbijanja korupcije 2006-2008, uočeni su bitni segmenti na kojima se posebno radilo, ali i na kojima se, bilo u nacionalnim, bilo u međunarodnim okvirima, inzistira. To su područja koja se pojavljuju u svim onim već istaknutim Nacionalni programom suzbijanja korupcije 2006-2008. Uzmimo primjerice sukob interesa koji se provlači i područjem zdravstva i gospodarstva i pravosuđa i znanosti, obrazovanja i športa.

Nikako ne bi bilo primjereno govoriti u jednom od navedenih, ali i nizu drugih područja kao o izdvojenom području u kojem postoji opasnost od pojave sukoba interesa. Nadalje, sva tijela javne vlasti, a kako bi u potpunosti provodila ovlasti određene nadležnošću, dužna su postupati na potpuno transparentni način. Nemoguće je, stoga, izdvojiti ono područje koje može djelovati, a da nije dužno na jasan način prikazati svoje djelovanje.

Upravo iz spomenutih razloga, prevladalo je mišljenje da je važno da nova Strategija suzbijanja korupcije sadrži sve te elemente u svojem preventivnom dijelu.

Strategija suzbijanja korupcije ide korak dalje no što je to bio slučaj sa Nacionalnim programom suzbijanja korupcije 2006-2008, budući da posebno ističe načela koja povezuju sva tijela vlasti u provođenju Strategije. Kao načela ističu se načelo vladavine prava, načelo dobre prakse, načelo odgovornosti, načelo sprječavanja (prevencije), načelo učinkovitosti, načelo suradnje, načelo transparentnosti, načelo suradnje s civilnim društvom, načelo 'samoprocjene'.

Načelom vladavine prava obvezana su sva nadležna tijela državne vlasti u Republici Hrvatskoj da poštuju pravne procedure, načela i ograničenja, te su omogućena pravna sredstva građanima čija su prava povrijeđena, bez obzira na njihov društveni položaj i moć. Načelo podrazumijeva poštivanje i provedbu Ustava i važećeg zakonodavstva u Republici Hrvatskoj, uključujući međunarodne konvencije i ugovore kojih je Republika Hrvatska stranka, a koji su, također po prvi puta kad je o korupciji riječ, taksativno navedeni u samom strateškom dokumentu.

Načelom dobre prakse obvezana su sva nadležna tijela državne vlasti u Republici Hrvatskoj da usuglase svoju politiku s najboljom praksom potrebnom za učinkovito suzbijanje korupcije u Republici Hrvatskoj, a načelom odgovornosti da preuzmu punu odgovornost u kreiranju javne politike i njezine učinkovite provedbe, uključujući i provedbu same Strategije suzbijanja korupcije i pripadajućeg Akcijskog plana.

Budući da se veliki dio Strategije odnosi na sprječavanje korupcije, o čemu je ovdje više bilo riječi u objašnjenju sadržaja novog dokumenta, načelo sprječavanja (prevencije) obvezuje sva nadležna tijela državne vlasti da donesu i provedu mjere sustavnog otklanjanja uzroka korupcije, uključujući uklanjanje svih nedostataka koji pogoduju korupcije. Sve te mjere konkretizirane su Akcijskim planom.

Nadalje, načelom učinkovitosti obvezuju se sva nadležna tijela državne vlasti na postizanje stalnog napretka u predlaganju i provedbi onih mjera kojima se ostvaruju vidljivi rezultati u suprotstavljanju svim oblicima korupcije.

Velika pozornost u novo vrijeme posvećena je upravo međuinstitucionalnoj suradnji. U aktivnosti suzbijanja korupcije uključen je veliki broj državnih tijela u okviru njihove nadležnosti te je svako državno tijelo, na temelju dosadašnjeg Nacionalnog programa suzbijanja korupcije 2006-2008, imalo svoje obveze i zadatke radi njegove provedbe, a kako je to već pojašnjeno u opisu koordinativne uloge Ministarstva pravosuđa. Suradnja nadležnih državnih tijela u ostvarenju obveza i zadataka u skladu sa zakonom koordinirana je kroz aktivnosti nadležnih ministarstava i drugih nadležnih državnih tijela.

U samom mjerilu za otvaranje pregovora u poglavlju 23 je istaknuto da bi revidirani Nacionalni program suzbijanja korupcije trebao sadržavati opis zakonodavnog i institucionalnog okvira te načina funkcioniranja međuresorske suradnje u borbi protiv korupcije.

Budući da je donesena ova Strategija, u njezinoj provedbi planiran je nastavak analize i unapređenja međuinstitucionalne suradnje u svrhu učinkovitijeg antikorupcijskog djelovanja, posebno stoga što je tijekom dosadašnje provedbe Nacionalnog programa suzbijanja korupcije 2006-2008 uočena potreba daljnjeg snaženja i unapređenja djelotvornosti koordinacije za praćenje provedbe Nacionalnog programa suzbijanja korupcije 2006-2008. Jedno od načela istaknutih u Strategiji je i načelo suradnje koje obvezuje sva tijela zadužena za provođenje

Strategije i Akcijskog plana na suradnju u provođenju mjera, sukladno pozitivnim propisima. Ta su tijela u provedbi suradnje dužna odrediti jasne ciljeve i mjere koje će radi ostvarivanja tih ciljeva poduzeti.

Kao što je već istaknuto, jedna od bitnih pretpostavki suzbijanja koruptivnog ponašanja službenika u tijelima državne vlasti je transparentnost pa je tako načelo transparentnosti jedno od načela u ovom dokumentu. Ono obvezuje sva nadležna tijela državne vlasti da osiguraju transparentnost u donošenju odluka i omoguće građanima pravo na pristup informacijama u skladu sa zakonom.

Dosadašnjim provođenjem Nacionalnog programa suzbijanja korupcije 2006-2008 uočena je potreba još bolje suradnje sa civilnim društvom. Tako su sva nadležna tijela državne vlasti obvezana na unaprjeđivanje suradnje s civilnim društvom.

Posljednjim u nizu načela, načelom „samoprocjene“, sva nadležna tijela državne vlasti su obvezana dosljedno i redovito nadzirati provedbu Akcijskog plana, procjenjivati rizike korupcije i poduzimati odgovarajuće mjere.

Razmatrajući ciljeve jednog i drugog dokumenta lako možemo uočiti da je Nacionalni program suzbijanja korupcije 2006-2008. promovirao pristup 'nulte tolerancije' na korupciju. Strategija suzbijanja korupcije je kao posebni, opći cilj istaknula također afirmaciju pristupa 'nulte tolerancije' na korupciju. Uz taj cilj navedeni su još i unaprjeđivanje pravnog i institucionalnog okvira za učinkovito i sustavno suzbijanje korupcije, jačanje integriteta, odgovornosti i transparentnosti u radu tijela državne vlasti i s tim u vezi jačanje povjerenja građana u državne institucije, stvaranje preduvjeta za sprječavanje korupcije na svim razinama, podizanje razine učinkovitosti otkrivanja i kaznenog progona korupcijskih kaznenih djela, podizanje javne svijesti o štetnosti korupcije i o potrebi njezina suzbijanja, unaprjeđivanje međunarodne suradnje u borbi protiv korupcije, unaprjeđivanje suradnje između državnih tijela nadležnih za provedbu Strategije te unaprjeđivanje suradnje s organizacijama civilnog društva.

Važno je napomenuti da su ovi ciljevi određeni na temelju iskustva koje je stečeno provođenjem Nacionalnog programa suzbijanja korupcije 2006-2008 te da su oni baza na koju se nastavljaju mjere u Akcijskom planu te kao takvi služe i kao poveznica između strateškog i provedbenog dokumenta.

Osim spomenutog, ova Strategija suzbijanja korupcije omogućuje svima onima koji je budu iščitavali da na jednostavan način pronađu sve relevantne nacionalne i međunarodne dokumente vezane uz suzbijanje korupcije, jer su na jednom mjestu, taksativno navedeni, a uz njih se nalaze i brojevi Narodnih novina radi lakšeg i bržeg snalaženja. Pravni okvir, u pogledu nacionalnih izvora sadrži one propise koji su izravno vezani uz suzbijanje korupcije, ali i one propise koji se spominju negdje u strateškom dokumentu i važni su, u preventivnom smislu, za suzbijanje korupcije.

Svaki strateški dokument donio je nešto novo i na institucionalnom planu.

Po donošenju Nacionalnog programa suzbijanja korupcije 2006-2008, Hrvatski sabor je na sjednici 13. srpnja 2006., donio Odluku o Nacionalnom vijeću za praćenju provedbe Nacionalnog programa suzbijanja korupcije 2006-2008. Tom je odlukom osnovano Nacionalno vijeće koje je nadziralo i pratilo provedbu Nacionalnog programa suzbijanja korupcije, tako što su predstavnici nositelja mjera podnosili izvješća Nacionalnom vijeću provođenju Nacionalnog programa. Osim navedenog, a sukladno Odluci o osnivanju, Nacionalno vijeće imalo je mogućnost predlaganja mjera za veću učinkovitost provedbe Nacionalnog programa, poticanja i usmjeravanja suradnje Hrvatskoga sabora i državnih i drugih tijela te ostalih čimbenika zaduženih za provedbu Nacionalnog programa suzbijanja korupcije 2006-2008. Nacionalno je vijeće podnijelo Hrvatskom saboru godišnje izvješće o svom radu.

Prije donošenja Strategije suzbijanja korupcije, u travnju 2008. godine, osnovano je Povjerenstvo za praćenje provedbe mjera za suzbijanje korupcije. Zadaće novoosnovanog Povjerenstva su procjenjivanje korupcijskih rizika te predlaganje i osmišljavanje mjera za njihovo sprječavanje, koordinacija provedbe Strategije suzbijanja korupcije s pripadajućim Akcijskim planom, unaprjeđenje djelotvornosti provedbenih mjera Akcijskog plana i jačanje međuinstitucionalne suradnje u provedbi mjera Akcijskog plana. Sukladno Odluci o osnivanju Povjerenstva, nacionalni koordinator Povjerenstva je ministrica pravosuđa.

Ova Strategija suzbijanja korupcije donijela je još jednu bitnu novost. Prije finalizacije i konačnog usvajanja, dokument je raspravljen sa predstavnicima civilnog društva tijekom održavanja okruglog stola kojeg je pod nazivom Suradnjom do učinkovitog Akcijskog plana uz Strategiju suzbijanja korupcije, 13. svibnja 2008.

godine organizirao Ured za udruge Vlade Republike Hrvatske u suradnji sa Savjetom za razvoj civilnog društva i Ministarstvom pravosuđa.

Nadalje, bitna razlika novog i dosadašnjeg dokumenta je u činjenici da je dosadašnji dokument unutar poglavlja imao kratak tekstualni pregled nakon kojeg su se nastavljale mjere, nositelji i rokovi. Strategija suzbijanja korupcije nema takvu strukturu upravo iz razloga što se radi o dokumentu koji je doslovno strateški i koji sadrži analizu i ocjenu stanja te ciljeve za buduće razdoblje. Spomenuti ciljevi pretočeni su u konkretne mjere u akcijskom planu vezano uz pojedina poglavlja. Akcijski plan je jedinstven i nije podijeljen prema resorima već strogo prati strukturu Strategije i sa njom je povezan osnovnim ciljevima. Nadalje, Akcijski plan sadrži opisni i tabelarni dio. U opisnom dijelu se nalazi opis svih mjera, posebno u pogledu što se pojedinom mjerom želi postići, a mjere su nakon toga razrađene u tablici. Rokovi izvršenja mjera su određeni u kvartalima. Važno je spomenuti da su sva tijela koja su dužna izvršavati pojedine mjere sama predlagala mjere i rokove izvršenja, tako da su, time, i obvezna striktno se držati rokova.

Sve navedeno znači da konkretnih mjera nema u Strategiji jer je ona dokument koji je predviđen kao višegodišnji dokument, a revizija Akcijskog plana se predviđa svake godine.

Niti jedno područje života nije imuno na korupciju. Ona zahvaća sve slojeve i područja života, sve segmente djelovanja.

Navodi se¹ da se korupcija, uz širenje trgovine drogom i širenje organiziranog kriminala, smatra jednom od tri ekstremne prijetnje za urušavanje sustava. Kako do tog urušavanja sustava ne bi došlo, potrebno je sve donesene dokumente, bez obzira da li se radi o strateškim dokumentima ili ne, provoditi dosljedno, svakodnevno. U tom provođenju je bitna politička volja, ali je uz nju bitan i napor svih građana ove države.

¹Radović S., Korupcija i droga, www.droga.hr