

# Pravni aspekti korupcije

---

**Tomaš, Antonia**

**Undergraduate thesis / Završni rad**

**2019**

*Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj:* **The University of Applied Sciences Baltazar Zaprešić / Veleučilište s pravom javnosti Baltazar Zaprešić**

*Permanent link / Trajna poveznica:* <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:129:213108>

*Rights / Prava:* [In copyright](#)/[Zaštićeno autorskim pravom.](#)

*Download date / Datum preuzimanja:* **2024-09-20**

*Repository / Repozitorij:*

[Digital Repository of the University of Applied Sciences Baltazar Zaprešić - The aim of Digital Repository is to collect and publish diploma works, dissertations, scientific and professional publications](#)



**VELEUČILIŠTE  
s pravom javnosti  
BALTAZAR ZAPREŠIĆ  
Zaprešić**

**Preddiplomski stručni studij  
Poslovanje i upravljanje**

**ANTONIA TOMAŠ**

**PRAVNI ASPEKTI KORUPCIJE**

**STRUČNI ZAVRŠNI RAD**

**Zaprešić, 2019. godine**

**VELEUČILIŠTE  
s pravom javnost  
BALTAZAR ZAPREŠIĆ  
Zaprešić**

**Preddiplomski stručni studij  
Poslovanje i upravljanje**

**STRUČNI ZAVRŠNI RAD**

**PRAVNI ASPEKTI KORUPCIJE**

**Mentorica:**  
**dr. sc. Andrea Pešutić, prof. v. š.**

**Naziv kolegija:**  
**Organizacija i funkcioniranje državne uprave**

**Studentica:**  
**Antonia Tomaš**

**JMBAG studentice:**  
**0066235661**

## **SADRŽAJ:**

<b>1</b>	<b>UVOD.....</b>	<b>1</b>
<b>2</b>	<b>POJAM I PRAVNI IZVORI KORUPCIJE.....</b>	<b>2</b>
<b>3</b>	<b>VRSTE KORUPCIJE.....</b>	<b>5</b>
3.1	Individualna korupcija .....	5
3.2	Sistematska korupcija .....	6
3.3	Posredna korupcija.....	7
3.4	Natjecateljska korupcija.....	8
3.5	Politička korupcija .....	8
<b>4</b>	<b>UZROCI KORUPCIJE .....</b>	<b>10</b>
<b>5</b>	<b>STATISTIČKI PRIKAZ KORUPCIJE U REPUBLICI HRVATSKOJ.....</b>	<b>13</b>
5.1	Indeks percepcije korupcije .....	13
5.2	Prisutnost korupcije u državnoj upravi Republike Hrvatske .....	15
<b>6</b>	<b>SUZBIJANJE KORUPCIJE U RH.....</b>	<b>18</b>
6.1	Zakonodavne mjere.....	18
6.2	Strategija suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020. godine.....	20
6.3	Ured za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta (USKOK).....	24
6.4	Sprječavanje sukoba interesa .....	28
6.4.1	Povezanost korupcije i sukoba interesa.....	29
6.4.2	Zakonodavni okvir sprječavanja sukoba interesa u Hrvatskoj.....	30
<b>7</b>	<b>ZAKLJUČAK.....</b>	<b>36</b>
<b>8</b>	<b>POPIS LITERATURE .....</b>	<b>37</b>
8.1	Knjige i članci .....	37
8.2	Zakoni .....	37
8.3	Internetski izvori .....	38
<b>9</b>	<b>POPIS TABLICA .....</b>	<b>39</b>

# 1 UVOD

U ovom završnom radu se analizira pojam korupcija, pravni okvir korupcije te kako Kazneni zakon Republike Hrvatske klasificira koruptivna kaznena djela u javnom i privatnom sektoru, s naglaskom na javnopravna tijela RH. Nadalje, navesti će se i definirati vrste koruptivnog djelovanje, nakon čega će se detaljnije analizirati uzroci korupcije i na koji način se suzbija korupcija u Hrvatskoj.

Korupcija je u velikoj mjeri prisutna u RH, gledajući od njezinog osnutka do danas, što je zabrinjavajuće za jednu tranzicijsku zemlju. Svakodnevno se čuje riječ korupcija, čita se o podmitljivosti no, ta nevidljivost i neuhvatljivost čini suštinu fenomena zvanog korupcija koji iziskuje proučavanje i akcije na više nivoa. Činjenica je da je korupcija povezana s aktivnostima same države s njezinima ovlastima, političkim i socijalnim društvom u konačnici s cjelokupnim pravnim poretkom.

Prvi o korupciji govori Aristotel te navodi da je demokracija jedan od oblika korumpirane vlasti. Danas nitko ne bih okarakterizirao demokraciju kao korumpirani oblik vlasti već se definira kao djelotvoran sustav vođenja države.

Ovaj rad se bavi istraživanjem, proučavanjem i analiziranjem već postojećih podataka dostupnih u znanstvenoj knjižnici i na internetu, a kako bi se što detaljnije prezentirali podaci korištene su znanstvene metode kao što su metode analize i sinteze, metoda komparacije te metode dedukcije i deskripcije.

Svrha ovog završnog rada je ukazati na čimbenike koji uzrokuju korumpiranost u društvu s naglaskom na podmitljivost javnih službenika i dužnosnika u Republici Hrvatskoj.

Završni rad se pored Uvoda i Zaključka sastoji od pet poglavlja. U drugom poglavlju je definirana korupcija kao nedopuštena razmjena između javnog službenika i druge osobe u cilju ostvarivanje osobnog probitka. U trećem poglavlju su opisani pojavni oblici korupcije, po prof. Derenčinoviću su to individualna, sistematska, posredna, natjecateljska i politička korupcija koja se dijeli na korupciju niže razine. U četvrtom poglavlju su nabrojani uzroci korupcije kroz subjektivno i društveno djelovanje, što je prikazano kroz četiri teorije, odnosno gledišta koje je razvio prof. Derenčinović: teorija etiketiranja te moralističko, legalističko, funkcionalističko gledište. Slijedi peto poglavlje koje pokazuje prisutnost korupcije na temelju Indeksa percepcije korupcije (2017. i 2018.) Naposljetku šesto poglavlje u kojem se analiziraju načini suzbijanja korupcije Hrvatskoj, provedba Strategije u kojoj su jasno postavljeni ciljevi i mjere s pripadajućem Akcijskim planom koji prati i analizira provedbu Strategije.

## 2 POJAM I PRAVNI IZVORI KORUPCIJE

Po etimološkom definiranju korupcije, sama riječ potječe od latinske riječi „*corruptis*“ što označava pokvarenost, podmitljivost, potkupljivost, razvrat, izopačenost<sup>1</sup>. Korupcija je složena društvena pojava i globalni fenomen kojeg jedna definicija teško može objasniti posebno ako se želi obuhvatiti dalekosežne negativne posljedice koje donosi.

U okviru državne uprave definira se kao odstupanje od načela jednakosti u odnosu javnih službenika prema građanima. Međunarodna nevladina organizacija za suzbijanje korupcije Transparency International definira korupciju kao „zlouporabu povjerenih ovlasti za privatnu korist“<sup>2</sup>. Da bi se spriječila korupcija trebaju se angažirati tijela vlast, javnopravna tijela, civilne udruge, a posebice građanstvo, jer je prisutna u svim sferama modernog društva i može se reći da je podmitljivost jedan od najveći problem modernog vremena koja pogađa kako razvijene tako i tranzicijske zemlje.

No, kako je ovaj fenomen opasan za državnu upravu, u jednakoj mjeri je opasan u privatnim organizacijama jer ruši temelje zdravog, kvalitetnog društva.

U upravi osoba koristi maksimalno svoju moć da ostvari, zadovolji svoj osobni (privatni) interes. Prema statističkim pokazateljima, države s najmanjim indeksom korupcije (Švedska, Danska, Kanada i dr.) imaju najveće porezno opterećenje, suprotno tome države s najvećom stopom korupcije (Venezuela, Nigerija, Pakistan i dr.) imaju najniže porezno opterećenje.<sup>3</sup>

Korupcijom se krše i moralne i pravne norme.

Korupcija kao kršenje moralne norme očituje se u tome da se uništava osjećaj pravde i povjerenje u vlast. Oduzima se nada siromašnim i bespomoćnim, žrtve korupcije nisu odmah vidljive, no štete koje stvara u ekonomiji, društvu i politici građani plaćaju. Ujedno, korupcija je nemoralno djelovanje i razmišljanje, korijen egoizma i plod pohlepe. Političari, državni službenici ili namještenici trebaju znati prednosti i zamke, odnosno nedostatke različitih sustava u kojem rade. U neefikasnom i nedjelotvornom sustavu dobar će čovjek moći činiti dobro za napredak organizacije, ali vrijedi i suprotno: u izvrsnoj instituciji loš čovjek će moći činiti zlo. Svoje značenje ima i poslovice „Prilika čini lopova“ koja bi u duhu norme čudorednosti

---

<sup>1</sup> Klaić, B.: Rječnik stranih riječi (1986.)

<sup>2</sup> Transparency International Hrvatska  
<http://www.transparency.hr/en> (pristupano: 31. ožujka 2019.)

<sup>3</sup> Tanzi, V. 1998, Corruption Around the World  
[https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=882334&rec=1&srcabs=882701&alg=1&pos=2](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=882334&rec=1&srcabs=882701&alg=1&pos=2) str. 32.  
(pristupano 5. svibanj 2019.)

označavala da se pritisku okoline mogu oduprijeti samo oni jači u kreposti. Ovo je temelj za shvaćanje korupcije kao kršenje moralne norme.

Korupcija je poput prizme koju je moguće promatrati iz više kutova. Prema prof. Derenčinoviću<sup>4</sup> sam pojam korupcije ovisi o polazištu osobe koja definira pa je tako pojam korupcije za vjeroučitelja grijeh prema Bogu, nadalje za sociologa patološki proces desocijalizacije, za pravnika ponašanje koje je suprotno temeljima pravnog poretka. Definirao je korupciju kao proces u kojem najmanje dvije osobe nedopuštenom razmjenom u cilju ostvarivanja vlastitog probitka postupaju na štetu javnog interesa i kršeći moralnu i pravnu normu povređujući temelje demokratskog razvoja, pravnu državu i vladavinu prava.

Kazneni zakon (dalje: KZ)<sup>5</sup> ne sadrži definiciju korupcije već tu neželjenu društvenu pojavu kriminalizira kroz niz kaznenih djela od koji su neka: glava XXVIII. zlouporaba položaja i ovlast čl. 291. KZ, nezakonito pogodovanje čl. 292., primanje mita čl. 293., davanje mita čl. 294., trgovanje utjecajem čl. 295.

Koruptivna kaznena djela nalaze se i u drugim glavama KZ: u glavi XXIV. kaznena djela protiv gospodarstva: primanje i davanje mita u postupku stečaja čl. 251., primanje mita u gospodarskom poslovanju čl. 252., davanje mita u gospodarskom poslovanju čl. 253.

Ujedno, Zakon o državnim službenicima, Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, Zakon o Vladi, Zakona o obvezama i pravima državnih dužnosnika su jedni od brojnih zakona kojima se uređuju učinkovito, redovito, a svjesno i zakonito obavljanje službene dužnosti, a ciljem sprječavanja korupcije u tijelima javne uprave.

---

<sup>4</sup> Derenčinović D., Mit(o) korupciji, Zagreb, 2001., str. 171.

<sup>5</sup> Kazneni zakon Republike Hrvatske NN 125/11, 144/12, 56/15, 61/15, 101/17, 118/18

Prema Inter-American Convention Against Corruption, čl. VI. standardno (pravno) određenje korupcije je:<sup>6</sup>

- a) traženje ili primanje izravno ili neizravno javnog dužnosnika, ili osobe koja obavlja javnu funkciju, bilo kakve novčane vrijednosti, ili druge povlastice, kao što je dar, usluga, obećanje ili pogodovanje za njega ili neku drugu osobu ili jedinicu, u razmjenu za neki akt ili propust u obavljanju javne dužnosti;
- b) ponuda ili jamčenje, neposredno ili posredno, javnom dužnosniku, ili osobi koja obavlja javnu funkciju, bilo kakve novčane vrijednosti ili druge povlastice, kao što je dar, usluga, obećanje ili pogodovanje za njega ili neku drugu osobu ili jedinicu, u razmjenu za neki akt ili propust u vršenju javne dužnosti;
- c) akt ili propust javnog dužnosnika ili osobe koja vrši javnu funkciju u obavljanju svojih dužnosti radi dobivanja nezakonite pogodnosti za sebe ili treću stranu;
- d) zloupotreba ili pridobivanje imovine koje se izvodi iz nekog akta koje i brani ovaj članak;
- e) sudjelovanje kao pokretač, supokretač, sudionik ili pomagač ili prikrivač nakon počinjenog djela, ili na bilo koji način, u zamjenu za uzvrat ili u očekivanju uzvrata, za svaku suradnju ili zavjeru da bi se počinilo neko djelo koje brani ovaj članak

---

<sup>6</sup> Inter-American Convention Against Corruption: [http://www.oas.org/en/sla/dil/inter\\_american\\_treaties\\_B-58\\_against\\_Corruption.asp](http://www.oas.org/en/sla/dil/inter_american_treaties_B-58_against_Corruption.asp), article VI ( pristupano 5. svibnja 2019.)



### 3 VRSTE KORUPCIJE

Korupcija se sagledava iz različitih aspekata, pa o tome ovisi prema kojim kriterijima će se razvrstati. Prof. Derenčinović<sup>7</sup> u svojoj knjizi „Mit(o) korupciji“ razlikuje individualnu, sistematsku, posrednu i natjecateljsku korupciju. Temeljna (opća) klasifikacija je prema veličini, učestalosti te značajnosti koruptivnih radnji. “Korupcija na visokoj razini obuhvaća sudsku, izvršnu i zakonodavnu korupciju, dok korupcija na niskoj razini obuhvaća različite javne službe”.<sup>8</sup> Stoga visoka korupcija uključuje ozbiljnije financijske transakcije, dok su na nižoj razini manje transakcije (u odnosu na višu razinu), a uključuje davanje mita, poklona ili trgovanje s utjecajem - veze i poznanstva.

Vrste korupcije mogu se razlikovati prema motivu ili svrsi koruptivnog djelovanja. Iz toga slijedi podjela na korupciju iz osobnog interesa nasuprot korupciji koja koristi određenoj skupini.

Ujedno mnoga zakonodavstva razlikuju aktivnu i pasivnu korupciju. Iz samog naziva (vrsti) lako se iščita da je aktivna korupcija kada subjekt nudi, obećava ili dajući neki poklon, dar ili privilegirano ostvari neko pravo (npr. davanje mita). S druge strane, pasivna korupcija je kad netko na službenom ili privatnom položaju primi ponudu, dar ili korist i s tim počine kazneno djelo primanja mita, zlouporabe položaja i ovlasti itd.

#### 3.1 Individualna korupcija

Individualna korupcija je vrsta korupcije koja se najčešće manifestira kod običnih tzv. malih ljudi koji žive daleko od politike, sporta, javne scene od bilo koje djelatnosti koja bi ih mogla dovesti do naslovnice tiska. Ono što individualnu korupciju razlikuje od ostalih pojavnih oblika korupcije je iznimna širina zone rizika. Granice zone rizika se podudaraju s granicama svakodnevne komunikacije. Posljedično, nema područja ljudskog djelovanja (npr. promet, zdravstvo, školstvo, carina) u kojem nema rizika od sudjelovanja u ovom obliku korupcije. Sljedeća karakteristika individualne korupcije je da se ona pojavljuje kao klasično

---

<sup>7</sup> Derenčinović D, op. cit. str. 11

<sup>8</sup> Letunić L. (2011.) Korupcija i društveno ekonomski razvoj: Ekonomski fakultet Sveučilišta u Zagrebu

podmićivanje. Aktivni podmićivač (davatelj mita) je sudionik u procesu korupcije čija se inicijativna uloga ponekad precjenjuje. Ujedno, aktivni podmićivač uvijek pokreće korupciju s davanjem, nuđenjem ili obećanjem dara. S druge strane, pasivni podmićivač (onaj koji na to pristaje) prihvaća inicijative aktivnog podmićivača i sa svojim pristajanjem zaključuju sporazum o korupciji.

Kod individualne korupcije iz motrišta aktivnog koruptora radi se o tzv. defenzivnoj korupciji.<sup>9</sup> Pasivni je podmićivač (koruptant) akcesija sustava kojemu pripada, ali korist koju ostvaruje ili zahtijeva predstavlja njegovu osobnu korist, a ne kao kod nekih drugih pojava oblika korupcije, npr. sistemske ili posredne korupcije, korist njegova sustava. Aktivni podmićivač je često isprovociran i jednostavno je prisiljen postati aktivan te se može braniti da je pod utjecajem okoline postao žrtva kaznenog djela. Taj se postupak aktivnog podmićivača može braniti institutom „krajnje nužde“ ukoliko su ispunjene sve pretpostavke, dakle da je aktivni podmićivač „ucijenjen okolnostima“ ostvario manje zlo.

### 3.2 Sistematska korupcija

Sistematska korupcija proizvod je osobitosti određenog sistema koji u cilju svoga održanja ili drugih egzistencijalnih razloga ne bira metode i sredstva autonomnog odlučivanja. Ovaj pojavni oblik korupcije je toliko sveobuhvatan da su se institucije, norme i pravila već prilagodile na koruptivne radnje te se teško suprotstaviti sistematskoj korupciji. Jednadžba ove korupcije glasi  $K = M + D - 0$ , što označava korupcija = monopol + diskrecija + politički (samo) interes-odgovornost. Iako je ova jednadžba primjenjiva za sve oblike korupcije, ipak je za sistematsku korupciju najkarakterističnija.

Pojam političkog monopola potječe iz područja ekonomskih znanosti, a predstavlja koncentraciju ovlaštenja u rukama nekolicine pojedinaca te predstavlja zapreku u ostvarenju načela trodiobe vlasti. Sljedeći element u definiciji (jedadžbi) ovog pojava oblika korupcije je diskrecija što etimološki označava donošenje kvalitetne odluke. U širem smislu, pojam diskrecija obuhvaća i definiciju političke diskrecije i podrazumijeva autonomiju unutar koje politička odluka predstavlja rezultat osobne procjene (prosudbe). Jasno je da politička odluka

---

<sup>9</sup> Derenčinović D., op. cit. Zagreb, 2001., str.10

uvijek u većoj ili manjoj mjeri ovisi o osobnoj procjeni onoga tko donosi odluku u odnosu na npr. odluku o sudskom postupku (koja je utemeljena na normativnoj osnovi).

Mjesto i uloga (samo)interesa u političkom životu objašnjena je konceptom politike koji uključuje i etička pitanja političkog odlučivanja. Takav koncept određuje sudionike u političkom procesu, a osobito one koji su u tom procesu na vrlo istaknutim pozicijama ovlašteni donositi odluke od političkog značaja kao *homo oeconomicuse*.

Odgovornost, kao posljednji element jednadžbe predstavlja mogućnost nadzora od strane različitih institucija nad donošenjem odluka u određenom sustavu. Biti pravno odgovoran znači biti odgovoran nekome za vlastite postupke, te smanjuje mogućnost korupcije.

Znači, što su manji monopoli, diskrecija i politički (samo)interes, a veća odgovornost, korupcija je manja.

### 3.3 Posredna korupcija

Kod posredne korupcije nije značajno da se radi o osobnom probitku uopće već o kakvoj vrsti osobnog probitka. Ovaj oblik korupcije se može prosuđivati kroz tri standarda:<sup>10</sup>

- a) Standard općenitosti (generaliteta) zahtijeva da zakonodavne akcije mogu biti opravdane samo ako se primjenjuju na sve građane jednako
- b) Standard autonomije pretpostavlja djelovanje na temelju relevantnih razloga. Zahtijeva da intervencija mora biti u skladu sa svim okolnostima konkretnog slučaja, to ne znači da se zastupnicima sugerira suzdržavanje od agresivnog nastupa ako oni to ocijene potrebnim u cilju korektnog i učinkovitog pružanja pomoći glasačima, već njihovu dužnost da se upoznaju s činjeničnom osnovom predmeta i na osnovi toga pružaju svoju pomoć.
- c) Standard javnosti zahtijeva da način poduzimanja intervencije mora biti opravdan s gledišta javnosti. To ne znači da bi se sve oblike intervencije trebalo snimiti i objavljivati u medijima, ali bi svakako trebalo voditi računa o tome da zastupnici mogu

---

<sup>10</sup> Ibid. , str. 24.

dokazati utemeljenost svoje intervencije i postupanje u granicama odgovornosti ako se za to ukaže potreba.

Dakako da u svakom obliku korupcije treba postojati veza između primljene i ostvarene ili obećane koristi i pruženog servisa (protuusluge). Kod ovog oblika korupcije karakteristično je da se sami motiv korupcije teško može odrediti zbog specifičnosti funkcije politike u kojoj je razmjena dio svakodnevnih prakse. Praksa glasi: podrži moj prijedlog, pa ću ja podržati tvoj i sl.

### 3.4 Natjecateljska korupcija

„Želite li cilj stići prvi? Ne birajte sredstva!“<sup>11</sup> Za razliku od individualne korupcije, koja često predstavlja postupanje bez alternative, natjecateljska ima brojnije implikacije jer uključuje barem dva potencijalna podmićivača odnosno dvije „aktivne strane“. Ono što čini razliku u odnosu na individualnu korupciju je što na potencijalnoj aktivnoj strani individualne korupcije nema konkurenata kojega korupcijom valja preskočiti. Premda individualna i natjecateljska korupcija na prvi pogled imaju podosta sličnosti, vidljiva je razlika kako po subjektivnim odrednicama, odnosno koruptivnom motivu, tako i po objektivnim odrednicama (kod individualne korupcije nema imperativa natjecateljske nužde koji je zamijenjen čitavim nizom ostalih imperativa – socijalnih, zdravstvenih i sl.).

### 3.5 Politička korupcija

Neki autori razlikuju korupciju po tome je li uključena država, odnosno njezini članovi pa govore o političkoj korupciji. To je korupcija visokog ranga zastupljena među političarima i nositeljima vlasti, koji imaju političku moć odlučivanja u društvu. Dakle, korupcija koja dolazi od zlouporabe vlasti i iskorištavanja povjerenja s najviših razina definira se kao politička korupcija. Smatra se da korupcija visokog ranga izvor koruptivne prakse u svim segmentima ekonomskog i socijalnog života. Spomenuta korupcija karakterizira svjesno izglasavanje pravnih praznina, osiguravanje novčanih sredstava iz tzv. crnih fondova sponzora političkih

---

<sup>11</sup> Ibid., str. 28.

stranaka, izbjegavanje vođenja evidencija financijskih transakcija, imovine do raznih pogodovanja pojedinim interesnim skupinama, naravno sve na štetu društvenog interesa.

Dio političke korupcije jest korupcija u javnoj upravi, a razlika jest što se korupcija u državnoj upravi čini na nižim razinama, stoga se često naziva administrativnom korupcijom ili korupcijom „niske razine“. Građanstvo se susreće s ovom korupcijom u kontaktu sa službenicima i nižim dužnosnicima. Primjerice, sklapanje štetnih ugovora, dodjela koncesija, nepoštivanje redovnih procedura na teret proračunskih sredstava bez nadzora glede rokova, načina izvođenja i ostalog, izigravanje javnih natječaja i sl. Najčešće kod ovog oblika korupcije djelatnici javne uprave za mito ili dobivenu protuuslugu nepropisno izdaju razne dozvole ili potvrde, omogućavajući time povoljniji tretman u pružanju javnih usluga.

Razlozi za često ne otkrivanje političke korupcije međusobno je „pokrivanje leđa“, prijatnje, fizičko nasilje čak i ubojstva. Naime, kad je riječ o visokoj korupciji, tada visoko pozicionirani pojedinci iskorištavaju svoje položaje za izvlačenje velikih količina mita od nacionalnih i transnacionalnih poduzetnika, prisvajaju poprilične isplate od malverzacija s dodjeljivanjem ugovora, a sve sa ciljem pronevjere visokih iznosa iz javne blagajne na privatne bankovne račune.<sup>12</sup>

Administrativnu korupciju je puno lakše iskorijeniti u odnosu na političku, odnosno nešto je jednostavnije jer se može povećati nadzorom i primjerenim ustrojstvom javnih službi. Međutim, ove dvije vrste idu „ruku pod ruku“, jer korumpirani političar širenjem svojim uslugama, nužno stječe sudionike iz javne uprave koji djeluju kao posrednici između političara i poduzetnika.

---

<sup>12</sup> Andvig, J. C. et. al (2001.) Corruption: A review of contemporary research , str 11.

## 4 UZROCI KORUPCIJE

Korupcija nije izdvojena društvena pojava koja se javlja samo u određenim segmentima društva. Ona podjednako ugrožava temelje gospodarske i političke stabilnosti. Iako je moral povezan s korupcijom on nije njen isključivi uzročnik.

Uspješnost svake antikorupcijske politike treba se temeljiti na pouzdanim, vjerodostojnim i autentičnim analizama koje pokazuju činjenice korupcije u određenoj organizaciji, instituciji ili javnoj upravi.

U hrvatskom društvu, političke stranke su glavni instrument kontrole.<sup>13</sup> Zbog relativno niske profesionalnosti državne i javne uprave, mnoga mjesta u državnoj upravi popunjavaju se u sprezi sa strankama koje su na vlasti, a ne po profesionalnim kriterijima. Tako se stvara (se stvorio) sustav patronaže gdje stranke, interesne skupine koje kontroliraju vladajuće postavljaju sebi lojalne ljude na ključne položaje u državnoj administraciji. To je primjer političkog klijentelizma koji je izvrstan primjer korumpiranog začaranog kruga.

Brojni autori naglašavaju da je korupcija povijesno orijentirana. Tako je npr. u Hrvatskoj 1990. značajan broj dužnosnika i službenika otpušten i zamijenjen spomenutim političkim kriterijem. Hrvatska nije ni do danas ograničila broj državnih službenika i tako spriječila da svaka nova vlast uvodi novi broj i oblik dužnosnika već je u uredbama propisala samo minimalnih broj istih. Sukladno s tim, upitna je efikasnost sustava, a s promjenom vlasti generalno poskupljuje državni aparat.

Jedan od uzroka korupcije je slabost nacionalnog integriteta zemlje. Tu teoriju „sustava nacionalnog integriteta“ razvio je Jeremy Pope, antikorupcijski stručnjak i jedan od osnivača Transparency International. Riječ je o nevladinoj, neprofitnoj i politički nestranačkoj organizaciji orijentiranoj na suzbijanje korupcije i njenih posljedica. Njegov koncept je utemeljen na vladavini prava, kvaliteti života i održivog razvoja te se treba provoditi horizontalna odgovornost. Potrebno se fokusirati na izvršnu vlast te izbjegavati sukobe interesa, a u zakonodavnoj vlasti neophodno je uspostaviti poštene, jednake i slobodne izbore.

---

<sup>13</sup> Kregar J., Sekulić D., Ravlić S., Grubišić K., Zrinščak S. (2013.) Uvod u sociologiju, Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, str. 393.

U traženju odgovora na pitanje koji su uzroci korupcije prof. Derenčinović razvio je četiri teorije, odnosno četiri uzroka koji se razlikuju po intenzitetu i posljedicama. Za sve uzroke uglavnom prevladavaju kriminogeni faktori koji u najširem smislu riječi opisuju sve čimbenike koji djeluju u nastanku, oblikovanju i konačnoj realizaciji, dakle u genezi kažnjivog ponašanja kao društvene i pojedinačne pojave.<sup>14</sup>

- I. U spoznavanju uzoraka korupcije teorija etiketiranja pruža značajni doprinos.<sup>15</sup> Predstavnici ove teorije smatraju da osoba postaje delikventna zbog etikete koju mu je društvu propisalo, odnosno devijaciju stvara društvo kroz oblikovanje pravila čije kršenje predstavlja odstupanje od konformnoga. Zaključno, devijacija nije (ne)kvaliteta postupaka osobe, već posljedica primjene pravila i sankcija na počinitelja. Delikvent je onaj kome je uspješno određena delikventna etiketa. Moguća obrana podmićivača mogla bi glasiti „svi to rade!“, a isto se odnosi i na podmićenoga.
- II. Smoralističkog gledišta korupcija je patološka pojava po sebi. Po ovom gledištu korupcija je moralna anomalija javnih službenika i to ne kao pripadnika određenog staleža, već kao vrijednosno degeneriranog pojedinca. Moral u svezi s korupcijom vrijedi i po teritorijalnom-kulturnom obrascu tako što u jednom društvu može predstavljati izraz pristojnosti, u drugom predstavlja oblik nedozvoljenog utjecaja, a u trećem korupciju.
- III. S funkcionalističkog gledišta korupcija je sveprisutna pojava, koja nije strana ni jednom društvu, a čiji sadržaj i opseg ovise o raznim čimbenicima kako o stupnju socio-kulturnom razvoju tako i o političkom sustavu i političkom sustavu. Osnovne pretpostavke ovog gledišta o društvenoj pojavi korupciji mogu se svesti u pet točaka:<sup>16</sup>
  - svatko to čini
  - podmićivanje je neophodno kako bi društvo napredovalo
  - kvaliteta davanja i uzimanja formalno se ne može razlikovati
  - na svako podmićivanje se ne primjenjuju jednaka pravila, pa su time sama po sebi nemoralna
  - političko djelovanje korupcije je neznatno ili ga se ne može dokazatiTeoretičari koji podržavaju funkcionalističko gledište smatraju da je korupcija neizbježna te da je poželjna pojava tranzicijskog doba.

---

<sup>14</sup> D. Derenčinović, Mit(o) korupciji, Zagreb, 2001., str. 87.

<sup>15</sup> Ibid, str. 88.

<sup>16</sup> Ibid, str. 94.

IV. Prema mišljenju legalista, legalistička teorija, korupcija je ponašanje koje izobličava formalne dužnosti osoba s javnim ovlaštenjima zbog nekih privatnih probitaka ili stjecanja koristi. Uzročnike korupcije ne treba tražiti u nepostojanju pravnog uređenja životnih odnosa već u neodgovarajućoj primjeni tog uređenja. To je osobito izraženo u zemljama u tranziciji te novim demokracijama. Budući da se vladajuća ideologija raspala te da nove vrijednosti i navike tek postupno i sporo zadobivaju svoj oblik, sva težina društvene regulacije pada na formalne institucije društva, na pravnu regulaciju. Pravni sustav opterećen je balastom visokih aspiracija i velikih potreba. Sve se nastoji riješiti zakonom i pravom: ustavom, temeljnim organizacijskim zakonima, uredbama i upravnim djelovanjem. U tome se ogleda i inercija starog sustava koji je bio opterećen ceremonijalnom regulacijom, u kojem je zakon i ustav shvaćen samo kao fasada i pokriće za politički voluntarizam. U brzini, pored inercije na neefikasnost utječe i tehnička nesavršenost novih zakonskih rješenja, nekritička recepcija stranih rješenja te stalna nesuglasja i antinomije. Naposljetku, i sastav ljudi na ključnim funkcijama nije idealan: stariji i novi neiskusni političari, podjednako korumpirani i neobrazovani, moralno nepouzdani i stručno nevjешti, balast su sustava institucija.<sup>17</sup>

Uz nabrojane koncepcije korupcije moguće je izdvojiti još čitav niz specifičnih odrednica - čimbenika koji dovode do korupcije:<sup>18</sup>

- a) nepostojanje institucionalnih pretpostavki za borbu protiv korupcije
- b) uključenost medija u aktivnost tržišne razmjene
- c) prekobrojnost javnih službenika praćena nedovoljnom kvalifikacijama zaposlenika u javnim službama
- d) visoki postotak udjela javnih službi u obavljanju gospodarske djelatnosti
- e) sustav obrazovanja utemeljen na faktografiji i memoriranju
- f) korupcija kao rješavanje frustracijskog konflikta.

---

<sup>17</sup> Ibid., str. 98.

<sup>18</sup> Ibid., str. 105.



## 5 STATISTIČKI PRIKAZ KORUPCIJE U REPUBLICI HRVATSKOJ

### 5.1 Indeks percepcije korupcije

Korupciju je vrlo teško mjeriti, nemoguće je precizno odrediti koliko se godišnje novaca izgubi zbog koruptivnih pojedinaca i njihovih nezakonitih djelovanja. Korupcija ne podrazumijeva samo novčanih oblik, ona se može pojaviti u drugim oblicima npr. usluge, pogodnosti, pokloni i dr.

Između brojnih istraživanja i projekata koje vodi Transparency International, jedno od najistaknutijih jest percepcija korumpiranosti (Corruption Perception Indeks - CPI), a istraživanja se provode od 1995.g. Iako se radi o percepciji<sup>19</sup>, a ne o dubokim i empirijskim istraživanjima ovi podaci, koji svake godine izlazu na službenoj stranici, izrazito su bitni stranim ulagačima.

Rezultati Indeksa percepcije korupcije za 2017.g. za Hrvatsku iznosio je 49, što je jednako kao i 2016.g.<sup>20</sup> Uočava se da pomaka nema ili je u potpunosti zanemariv, a tome doprinosi niz afera koje su potresle Hrvatsku, niz netransparentnosti u poslovanju kao i pri ugovaranju poslova. Afera kao što je Agrokori, „lex Agrokori“ koji je donesen daleko od očiju javnosti i nedovoljna informiranost građana od izvanredne uprave Agrokora, Hrvatske autoceste - rad trgovačkih društava čiji osnivač je država skupo je koštala porezne obveznike te je pogoršala investicijsku klimu u Hrvatskoj.

Općenito ovaj Indeks rangira 180 zemalja širom svijeta (Hrvatska je na 57. mjestu), koristi ljestvicu od 0 do 100 na kojoj 0 označava visoku korumpiranost, a 100 odsutnost korumpiranosti. Najbolje rangirane zemlje (u 2017. g.) su Novi Zeland i Danska s rezultatom

---

<sup>19</sup> percepcija (latinski perceptio), općenito: zamjećivanje, zamjedba, opažaj; u psihologiji, psih. proces kojim se zahvaća i upoznaje objektivna realnost, a nastaje djelovanjem fizikalnih procesa iz okoline (uključujući i procese u vlastitom tijelu) na osjetila

<sup>20</sup>

[https://www.transparency.org/news/pressrelease/indeks\\_percepcije\\_korupcije\\_za\\_2017\\_godinu\\_hrvatska\\_bez\\_romjene](https://www.transparency.org/news/pressrelease/indeks_percepcije_korupcije_za_2017_godinu_hrvatska_bez_romjene) (pristupano 1. travnja 2019.)

od 89, tj. 88. Nasuprot tome, našli su se regije supsaharske Afrike s prosjekom od 37 te Istočna Europa i Središnja Azija s prosječnim rezultatom od 34.

Tablica 1 Rezultati CPI 2017.

<b>A skupina zemalja</b>	<b>Indeks percepcije korupcije (2017.)</b>	<b>B skupina zemalja</b>	<b>Indeks percepcije korupcije (2017.)</b>
<b>Novi Zeland</b>	89	<b>Hrvatska</b>	49
<b>Danska</b>	88	<b>Grčka</b>	48
<b>Finska</b>	85	<b>Rumunjska</b>	48
<b>Norveška</b>	85	<b>Bugarska</b>	43
<b>Švicarska</b>	85	<b>Srbija</b>	41

(Izvor: rad autora prema Corruption Perceptions Index 2017.: preuzeto s

[https://www.transparency.org/news/feature/corruption\\_perceptions\\_index\\_2017](https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017))

U tablicama 1 i 2 prikazani su rezultati Transparency International za 2017. i 2018. g. U prvoj skupini, skupini A su predvodnice svjetske rang liste te ulaze u top 10 zemalja „čistih od korupcije“. Nasuprot tome nalazi se skupina B koju čine Hrvatska, Grčka, Rumunjska, Bugarska i Srbija. U odnosu na 2017. godinu (tablica 3) Hrvatska i Rumunjska su pale za jedan bod, Novi Zeland za dva boda, a Grčka za tri boda u 2018. g.

2018. godina pokazuje da Hrvatska zaostaje i stagnira u borbi protiv korupcije.

Tablica 2 Rezultati CPI 2018.

<b>A skupina zemalja</b>	<b>Indeks percepcije korupcije (2018.)</b>	<b>B skupina zemalja</b>	<b>Indeks percepcije korupcije (2018.)</b>
<b>Danska</b>	88	<b>Hrvatska</b>	48
<b>Novi Zeland</b>	87	<b>Rumunjska</b>	47
<b>Finska</b>	85	<b>Mađarska</b>	46
<b>Švedska</b>	85	<b>Grčka</b>	45
<b>Švicarska</b>	85	<b>Bugarska</b>	43

(Izvor: rad autora prema Corruption Perceptions Index 2017.: preuzeto s

<https://www.transparency.org/cpi2018> )

## 5.2 Prisutnost korupcije u državnoj upravi Republike Hrvatske

Autori rada „Koruptivna kaznena djela 2002.-2009.g.“ Marin Mrčela, sudac Vrhovnog suda, Dragan Novosel, zamjenik državnog odvjetnika i Dubravka Rogić-Hadžalić prije samog rada odredili su, kvalificirali, koja kaznena djela su sankcionirana u kaznenom zakonodavstvu te se ujedno mogu podvesti pod korupciju.

S obzirom da korupcija nije definirana u zakonodavstvu (vidi poglavlje ovog rada 2. Pojam i pravni izvori korupcije), autori su u koruptivna djela uključili sljedeće radnje: primanje i davanje mita, primanje i davanje mita u gospodarskom poslovanju, zlouporaba u postupku stečaja, zlouporaba u obavljanju dužnosti državne vlasti, protuzakonito posredovanje, nelojalna konkurencija u vanjskotrgovinskom poslovanju, zlouporaba položaja i ovlasti te pranje novca.<sup>21</sup>

<sup>21</sup> Malenica, Z.; Jeknić R. : Percepcija korupcija i borba protiv korupcije u Republici Hrvatskoj (2010.) : Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu

U tablici 3 (dolje) zbirno je prikazan broj osuđenih u odnosa na prijavljene i optužene od 2002. do 2009. godine. U radu su prikazani podaci o broju prijavljenih osoba, odnosno broju odluka državnih odvjetništva povodom kazneni prijave. Ako bi se efikasnost borbe protiv korupcije za to razdoblje prosuđivalo kroz ove podatke onda se zaključuje da se ide ka boljitku. Posebno u 2009. g. je zabilježen rast za 140% u odnosu na prethodnu godinu, dok je rast u 2008. g u odnosu na 2007. veći samo 23%.

Tablica 3 Prijavljene, optužene i osuđene osobe za koruptivna kaznena djela 2002.-2009.

<b>Godina</b>	<b>Prijavljeni</b>	<b>Optuženi</b>	<b>Osuđeni</b>
<b>2002.</b>	872	295	111
<b>2003.</b>	1195	292	129
<b>2004.</b>	1287	346	121
<b>2005.</b>	1018	352	108
<b>2006.</b>	1320	421	137
<b>2007.</b>	1326	429	168
<b>2008.</b>	-	-	206
<b>2009.</b>	-	-	493
<b>Ukupno</b>	<b>7018</b>	<b>2135</b>	<b>1473</b>

(Izvor: Mrčela, M; Novosel, D.; Rogić-Hadžalić, D. (2009.): „Koruptivna kaznena djela 2002.-2009.“, Državni zavod za statistiku, Zagreb)

Podaci o osuđenim osobama prema zanimanju ukazuju u kojim područjima treba pojačati (promijeniti) aktivnosti suzbijanja korupcije.

Tablica 4 Osuđene osobe za koruptivna kaznena djela prema zanimanju 2002.-2009.

<b>Zanimanje</b>	<b>Broj osuđenih osoba</b>	<b>%</b>
<b>Članici uprave i zakonodavstva te direktori trgovačkih društava</b>	23	2,9
<b>Najviši stručnjaci</b>	190	24,5
<b>Službenička i uslužna zanimanja</b>	332	42,9
<b>Obrtnička i zanimanja pojedinačne proizvode</b>	163	21,0
<b>Osobe bez zanimanja</b>	37	4,8
<b>Osobe koje ne obavljaju zanimanje</b>	29	3,7
<b>Ukupno</b>	<b>774</b>	<b>100</b>

(Izvor: Mrčela, M; Novosel, D.; Rogić-Hadžalić, D. (2009.): „Koruptivna kaznena djela 2002.-2009.“, Državni zavod za statistiku, Zagreb)

Vidljivo iz tablice 4, najbrojniju skupinu čine službenička i uslužna zanimanja čak 42,9% ili 332 osuđena: bankarski službenici, knjigovođe, uredski službenici u državnoj i lokalnoj upravi, bolničari, policajci i ostali. Kao primatelji mita najčešće se pojavljuju djelatnici prometne policije kada interveniraju kod počinitelja prometnog prekršaja, djelatnici carine osobito kod unošenja robe preko granice bez carinjenja. Drugi s 24,5% ili 190 čine najviši stručnjaci, a u tu grupi pripadaju liječnici, poslovno-organizacijski stručnjaci, službenici državne uprave, pravni i drugi stručnjaci. Područje visoke korupcije čine čelnici uprave odnosno, rukovoditelji uprave i zakonodavstva te direktori trgovačkih društava što pokazuje da ni najviše pozicije uprave nisu pošteđeni osude.

## 6 SUZBIJANJE KORUPCIJE U RH

Suzbijanje korupcije mora biti osmišljeno i provedeno na multidisciplinarnim temeljima. To znači da pre naglašavanje bilo kojeg segmenta odnosno instrumenta namijenjeno suzbijanju korupcije u takvoj strategiji ne može biti učinkovito. Multidisciplinarnost ne zahtijeva primjenu svih instrumenata podjednako već ujednačeno potrebama i okolnostima situacije. U nekim sustavima je opravdano i potrebno dodatno poraditi na reformi pravnog poretka, u nekim na podizanju javne svijesti o opasnosti korupcije i potrebni njezina suzbijanja, u nekim na afirmaciji službeničke i opće etike i sl.

Ovisno radi li se u sitnoj „administrativnoj korupciji“ ili pak o korupciji s viših razina pristupa se na različite načine. Protiv krupne korupcije se bori s većom transparentnosti, odgovornosti i kaznenom odgovornosti. Transparency International Hrvatska (TIH), jedan od 88 svjetskih ogranaka organizacije, osnovan je u svibnju 2000. godine i bori se za povećanje transparentnosti rada državnih organa i za sprječavanje zlouporabe javnih ovlasti državnih organa u privatne svrhe.<sup>22</sup>

### 6.1 Zakonodavne mjere

S namjerom što učinkovitije borbe protiv organiziranog kriminala u Hrvatskoj doneseno je niz zakona, uredbi i podzakonskih akata u skladu s odredbama prava Europske unije koje se neposredno odnose na korupciju i borbu protiv korupcije.

Hrvatsko zakonodavstvo je usklađeno s međunarodnim dokumentima te je u skladu s tim donesen, usvojen i usklađen veliki broj zakona među kojim valja naglasiti Kazneni zakon Republike Hrvatske<sup>23</sup> koji je stupio na snagu 1.1. 2013. te druge značajnije zakone: Zakon o kaznenom postupku<sup>24</sup>, Zakon o sprječavanju sukoba interesa<sup>25</sup>, Zakon o Uredu za suzbijanje

---

<sup>22</sup> Transparency International Hrvatska

<https://transparency.hr/hr/sto-radimo> (pristupano: 31. ožujka 2019.)

<sup>23</sup> Kazneni zakon Republike Hrvatske NN 125/11, 144/12, 56/15, 61/15, 101/17, 118/18

<sup>24</sup> Zakon o kaznenom postupku NN 152/08, 76/09, 80/11, 121/11, 91/12, 143/12, 56/13, 145/13, 152/14, 70/17

<sup>25</sup> Zakon o sprečavanju sukoba interesa NN 26/11, 12/12, 124/12, 48/13, 57/15

korupcije i organiziranog kriminaliteta<sup>26</sup>, Zakon o sprečavanju pranja novca i financiranja terorizma<sup>27</sup>, Zakon o odgovornosti pravnih osoba za kaznena djela<sup>28</sup>, Zakon o zaštiti svjedoka<sup>29</sup>, Zakon o pravu na pristup informacijama<sup>30</sup> te Zakon o međunarodnoj pravnoj pomoći u kaznenim stvarima<sup>31</sup>.

Odredbe Zakona o radu<sup>32</sup> i Zakona o državnim službenicima štite „zviždače“ prilikom prijavljivanja korupcije. Čl. 117. st. 3. Zakona o radu štiti osobe koje prijavljuju korupciju od nezakonitih otkaza radnika koji prijavi nelegalno postupanje odgovornih osoba ili nadležnih državnih tijela. Zakon o državnim službenicima u čl. 14.a propisuje da službenik koji prijavi sumnju na korupciju ima pravo na zaštitu, anonimnost i nemogućnost gubitka radnog mjesta. Ipak najznačajnije mjere u suzbijanju korupcije nalaze se u Kaznenom zakonu i Zakonu o kaznenom postupku.

Prema Zakonu o općem upravnom postupku<sup>33</sup> (čl. 24) izuzeće službene osobe važan je institut jer njegova primjena omogućava nepristranost i objektivnost vođenja upravnog postupka i odlučivanje o upravnim stvarima. Institut regulira da će se izuzeti službena osoba u rješavanju o upravnoj stvari ako je službena osoba u toj upravnoj stvari:

1. stranka, suovlaštenik, odnosno suobveznik, svjedok, vještak ili osoba ovlaštena za zastupanje,
2. sa strankom ili osobom ovlaštenom za zastupanje srodnik po krvi u ravnoj liniji, a u pobočnoj liniji do četvrtog stupnja zaključno, bračni drug ili srodnik po tazbini do drugog stupnja zaključno, i po prestanku braka,
3. sa strankom ili osobom ovlaštenom za zastupanje u odnosu skrbnika, posvojitelja ili posvojenika.

Ujedno će čelnik tijela zaključkom izuzeti službenu osobu od vođenja drugostupanjskog postupka: ako je ta osoba sudjelovala u prvostupanjskom postupku, ako je službena osoba sa

---

<sup>26</sup> Zakon o Uredu za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta NN 76/09, 116/10, 145/10, 57/11, 136/12, 148/13, 70/17

<sup>27</sup> Zakon o sprečavanju pranja novca i financiranja terorizma NN 108/17, 39/19

<sup>28</sup> Zakon o odgovornosti pravnih osoba za kaznena djela NN 151/03, 110/07, 45/11, 143/12

<sup>29</sup> Zakon o zaštiti svjedoka NN 163/03, 18/11, 73/17

<sup>30</sup> Zakon o pravu na pristup informacijama NN 25/13, 85/15

<sup>31</sup> Zakon o međunarodnoj pravnoj pomoći u kaznenim stvarima NN 178/04

<sup>32</sup> Zakon o radu NN 93/14, 127/17

<sup>33</sup> Zakon o općem upravnom postupku NN 47/09

strankom u bliskim osobnim odnosima, u gospodarskom ili drugom poslovnom odnosu te ako službena osoba prema stranci postupa diskriminirajuće.

## 6.2 Strategija suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020. godine

Republika Hrvatska kontinuirano promišlja, provodi i nadograđuje antikorupcijske mjere, počevši od Nacionalnog programa za borbu protiv korupcije iz 2002.g. i pripadajućeg Akcijskog plana<sup>34</sup> u kojem se korupcija definirala kao svaki oblik zlouporabe ovlasti radi osobne ili skupne koristi, bilo da se radi o javnom ili privatnom sektoru. Nadalje, Nacionalni program za suzbijanje korupcije 2006.-2008. u kojem je naveden kao glavni normativni plan programa donošenje Zakona o USKOK-u, Zakona o sprečavanju sukoba interesa, Zakona o odgovornosti pravnih osoba za kaznena djela, Zakona o sprječavanju pranja novca te niz drugih antikoruptivnih zakona. Slijedi Strategija suzbijanja korupcije iz lipnja 2008. g. i provedbenog Akcijskog plana, a izrađena je na temelju iskustava stečenog u provedbi prethodnih antikorupcijskih programa ( 2006.-2008.)

Sljedeći korak na ovom putu je Strategija suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020. g. Dok je prethodna Strategija bila fokusirana na izgradnji zakonskih i institucionalnih okvira, suzbijanju i procesuiranju korupcije nova Strategija je usmjerena na prevenciju korupcije i uklanjanju preostalih zakonodavnih i institucionalnih nedostataka.

Na temelju članka 81. Ustava Republike Hrvatske, Hrvatski sabor na sjednici 21. veljače 2015. je donio Strategiju suzbijanja korupcije (u daljnjem tekstu: SSK). Cilj strategije je spriječiti korupciju tj. upravljati njezinim rizicima u javnoj upravi, jedinicama lokale i regionalne samouprave, pravnim osoba s javnim ovlasti te u privatnom i neprofitnom sektoru. To će se postići:

---

<sup>34</sup> U akcijskom je planu određeno osam jednako važnih područja prioriteta: vladavina prava i učinkovitost pravne države; osnivanje posebnog tijela za učinkovito suzbijanje korupcije; podizanje učinkovitosti kaznenog progona korupcije; organizacijske mjere u upravnom sustavu; decentralizacija; mjere financijske odgovornosti i druge ekonomske mjere; međunarodne aktivnosti; poticanje političke i građanske odgovornosti.



1. povećanjem integriteta, odgovornosti i transparentnosti tijela javne vlasti (središnje i lokalne),
2. jačanjem antikoruptivnih mehanizama u tijelima javne vlasti,
3. snažnijom suradnjom tijela javne vlasti i jačanjem kapaciteta zaduženih za provođenje aktivnosti usmjerenih na borbu protiv korupcije,
4. učinkovitim otkrivanjem i suzbijanjem korupcije,
5. dosljednom i učinkovitom provedbom postojećeg zakonodavnog okvira u području suzbijanja i prevencije korupcije,
6. uspostavom procedura upravljanja korupcijskim rizicima u tijelima javne vlasti,
7. jačanjem javne svijesti o uzrocima i posljedicama korupcije i ulozi svakog pojedinog građanina u prevenciji korupcije,
8. jačanjem uloge i suradnje s civilnim društvom u području suzbijanja korupcije,
9. razvijanjem međunarodne suradnje na području borbe protiv korupcije,
10. jačanjem aktivne uloge medija u poticanju osobnog i profesionalnog integriteta.<sup>35</sup>

Strategijom se utvrđuju načela, ciljevi i načini antikorupcijskog djelovanja za duži vremenski interval. Ujedno se promovira transparentnost u radu državnih institucija i odgovornost osoba na državnim funkcijama.

Nacionalno vijeće, kao tijelo koje je osnovao Hrvatski sabor, obavlja parlamentarnu kontrolu provedbe antikorupcijske politike (SKK). Nacionalno vijeće se sastoji od predsjednika i devet članova iz redova saborskih zastupnika i javnih djelatnika.

Prevenciji korupciji posvećen je najveći dio Strategije i to za sljedeća područja:<sup>36</sup>

- a) *Integritet unutar političkog sustava i uprave* odnosi se na pravila etike i integriteta u političkom sustavu i načela ponašanja koja su prvenstveno uređena Zakonom o

---

<sup>35</sup> Strategija suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020. godine  
[https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2015\\_03\\_26\\_545.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2015_03_26_545.html) (pristupano 1. travnja 2019.)

<sup>36</sup> Akcijski plan za 2017. i 2018. godinu uz Strategiju suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020. g.  
[https://pravosudje.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Pravo%20na%20pristup%20informacijama/Akcijски%20plan%20suzbijanja%20korupcije%202017\\_2018.pdf](https://pravosudje.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Pravo%20na%20pristup%20informacijama/Akcijски%20plan%20suzbijanja%20korupcije%202017_2018.pdf) (pristupano 20. kolovoz 2019.)

državnim službenicima, Etičkim kodeksom državnih službenika i posebnim kodeksima pojedinih državnih tijela te drugim propisima i aktima koji u određenom dijelu uređuju etična ponašanja za državne službenike. U akcijskom planu uz Strategiju određeno je koje će se aktivnosti provesti da bi se ciljevi ostvarili. Da bi ojačao integritet i odgovornost nositelja javnih funkcija u svim granama vlasti prvo je potrebno izraditi i usvojiti kodeks ponašanja zastupnika Hrvatskog sabora, nadalje izraditi i usvojiti kodeks ponašanja državnih dužnosnika navedenih u Zakonu o obvezama i pravima državnih dužnosnika, evaluacija postojećeg stanja integriteta tijela javne vlasti uporabom on-line upitnika (alat za samoprocjenu integriteta) te propisivanje obveze uspostave etičkog sustava i način njegove provedbe u javnom sektoru donošenjem Zakona o etičkom sustavu u javnom sektoru. Sljedeća aktivnost je fokusirana na jačanje transparentnosti političkog financiranja referendumskih aktivnosti i promidžbe donošenjem Zakona o izmjenama i dopunama zakona o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe. Posljednja aktivnost iz ovog područja je održavanje javne rasprave o potrebi i modelima načina regulacije lobiranja. Za svih šest, prethodno nabrojanih, aktivnosti nisu potrebna dodatna sredstva te je krajnji rok za provedbu bio III. kvartal 2018. g.

- b) *Lokalna i područna (regionalna) samouprava.* Postoje brojna ispitivanja javnog mnijenja o prisutnosti korupcije u jedinicama lokalne i područne samouprave. Najveći problem predstavlja nepostojanje etičkog kodeksa službenika i dužnosnika u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave. Stoga donošenje etičkog kodeksa predstavlja neophodnu aktivnost u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave, jer te jedinice vlasti su ipak najbliže građanima odnosno karakterizira ih visoka frekventnost interakcija s građanima i lokalnih službenika ili dužnosnika. Ostale aktivnosti iz ovog područja su: provedba projekta „Otvoreni proračun“ koji se odnosi na županije i Grad Zagreb u kojem je potrebno aktivno ažurirati proračunske podatke u aplikaciji; promocija igre „Čovječe ne korumpiraj se“ u sklopu savjetovanja pročelnika. U sklopu Akcijskog plana naglašeno je jačanje svijesti o potrebi suzbijanja sukoba interesa među dužnosnicima i službenicima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, te će se objaviti Antikorupcijski vodič za službenike i namještenike u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave.
- c) *Javna nabava.* Riječ je o području koje je povezano s javnom službom, te kao takvo predstavlja jednu od najkritičnijih gospodarskih aktivnosti s obzirom na korupcijski rizik, posebice u području zdravstva radi visokih cijena medicinske opreme. Zakon o

javnoj nabavi i pravnoj zaštiti sadrži rizike u svim fazama postupka javne nabave npr. dogovaranje s unaprijed određenim ponuditeljima o tehničkim specifikacijama (stavke koje se neće izvoditi i sl.). Mjere za sprječavanje i smanjenje korupcijskog rizika u javnoj nabavi na državnoj i lokalnoj razini su: jačanje zakonodavnog okvira javne nabave koje će se provesti izradom i donošenjem Pravilnika o provođenju izobrazbe u području javne nabave; unaprjeđenje sustava pravne zaštite koja će se provesti izradom i donošenjem Pravilnika o provođenju nadzora nad provedbom zakona o javnoj nabavi; praćenje provedbe pravila o transparentnosti, prava na pristup informacijama i sprječavanju sukoba interesa, sustavna procjena rizika i određivanje prioriteta u nadzoru javne nabave.

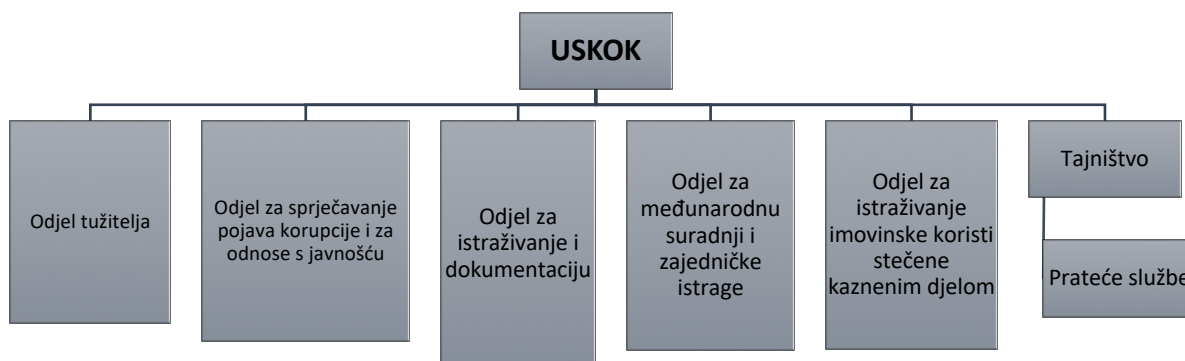
- d) *Trgovačka društva od strateškog i posebnog interesa za Hrvatsku.* Postojeći pravni okvir ne osigurava dovoljnu transparentnost imenovanja u upravne i nadzorne odbore trgovačkih društava te je prva mjera ovog područja intenziviranje unutarnjih i vanjskih nadzora poslovanja trgovačkih društava od posebnog interesa i uspostavljanje transparentnosti kriterija procjene efikasnosti poslovanja. Sljedeća mjera je stvaranje jasnih pravila o imenovanju članova upravnih i nadzornih odbora koja će se ostvariti izradom smjernica i uputa o sprječavanju sukoba interesa. Nadalje, cilj je ojačati mehanizam sprječavanja sukoba interesa predsjednika i članova upravnih odbora te uspostaviti poseban nadzor nad davanjem sponzorstva i donacija u trgovačkim društvima od strateškog i posebnog interesa.
- e) *Sprječavanje sukoba interesa.* Izostavljanjem pojedinih nositelja javnih dužnosti iz kruga obveznika sukladno odredbama Zakona o sprječavanju sukoba interesa kao što su HBOR, FINA i dr. predstavlja osnovni nedostatak postojećeg zakonodavstva, a sukladno s tim korupcijski rizik (vidi poglavlje ovog rada 6.4. Sprječavanje sukoba interesa)
- f) *Pravo na pristup informacijama* 2003. donesen je prvi Zakon o pravu na pristup informacijama (u daljnjem tekstu: ZPPI), a početkom 2013. g. donesen je novi ZPPI u kojem je preuzeta pravna stečevina Europske unije s ciljem učinkovitijeg pravnog i institucionalnog okvira. Da bi se ostvarila transparentnost javnih tijela potrebno je jačati provedbu Zakona o pravu na pristup informacijama i drugih propisa kojima se ostvaruje transparentnost, izgradnja i jačanje institucionalnih kapaciteta za provedbu ZPPI i poboljšati pravni okvir za ostvarivanje načela transparentnosti u javnom upravljanju.
- g) *Uloga organizacija civilnog društva, građana i medija u suzbijanju korupcije* odnosi se na poticanje građana i medija da se uključe u otkrivanju koruptivnih radnji javnih

politika, podizanje svijesti o suzbijanju korupcije, sudjelovanje u formiranju antikoruptivnih mjera. Mjere kojima će se ojačati uloga civilnog društva, građana i medija u suzbijanju korupcije su: povećanje transparentnosti suradnje tijela vlasti s civilnim društvom, jačanje sposobnosti organizacija civilnog društva za aktivan doprinos provedbi antikorupcijskih mjera i daljnje unaprjeđenje provedbe savjetovanja sa zainteresiranom javnošću što će se ostvarivati kroz e-savjetovanje.

### 6.3 Ured za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta (USKOK)

Jedna od temeljnih pretpostavki učinkovitoga suprotstavljanja korupciji jest postojanje posebnog tijela specijaliziranog za koordinaciju aktivnosti različitih segmenata društava u borbi protiv korupcije. Obvezu uspostavljanja specijaliziranog tijela za borbu protiv korupcije Hrvatska je preuzela ratificiranjem Kaznenopravne konvencije o korupciji Vijeća Europe. Članak 20. te Konvencije predviđa da su države potpisnice obvezne osnovati posebno tijelo za borbu protiv korupcije s obvezom osiguranja tim tijelima nezavisnost u djelovanju i postupanju. Sukladno tome, 2001. godine osnovan je USKOK temeljem Zakona o Uredu za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta. Ured je posebno tijelo državnog odvjetništva, specijalizirano za progon korupcije i organiziranog kriminaliteta, sa sjedištem u Zagrebu, a nadležan je za cijelu Republiku Hrvatsku.

Tablica 5 Ustroj USKOK-a



Ured u svom sastavu ima:<sup>37</sup>

1. Odjel za istraživanje i dokumentaciju
2. Odjel za sprječavanje pojava korupcije i za odnose s javnošću
3. Odjel državnih odvjetnika koji nastupaju kao tužitelji ( u daljnjem tekstu odjel tužitelja)
4. Odjel za međunarodnu suradnju i zajedničke istrage
5. Tajništvo
6. Prateće službe

U nadležnosti Odjela za istraživanje i razvoj u prvom redu su poslovi prikupljanja podataka i dokaza o načinu rada kriminalnih skupina, organizacija, o načinu izvršenja kaznenih djela, načinima transfera novca. Ujedno koordinira razne službe koje se bave organiziranim kriminalitetom npr. Ured za sprječavanje pranja novca, policija, financijska policija i dr.

Odjel za sprječavanje pojave korupcije i za odnose s javnošću upoznaje javnost o opasnosti i štetnosti korupcije te o metodama i sredstvima njihovog sprječavanja. Ujedno sastavlja izvješća o pojavnim oblicima i uzrocima korupcije u privatnom i javnom sektoru.

<sup>37</sup> Zakon o Uredu za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta NN 76/09, 116/10, 145/10, 57/11, 136/12, 148/13, 70/17

Odjel tužitelja USKOK-a ima odsjeke u Splitu, Rijeci i Osijeku.<sup>38</sup> Zakonom je predviđeno da odjel tužitelja: usmjerava rad policije i drugih organa u poduzimanju potrebnih mjera za utvrđivanje kaznene odgovornosti pojedinih počinitelja, prikuplja dokaze za kazneni postupak i surađivanje s nadležnim tijelima drugih država u razmjeni podataka u odnosu na određene osobe ili kaznena djela.

Odjel za međunarodnu suradnju i zajedničke istrage u skladu s međunarodnim ugovorima surađuje s nadležnim tijelima drugih država i međunarodnih organizacija.

Zakon o Uredu za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta čl. 21. st. 1 propisuje da Ured obavlja poslove državnog odvjetništva u predmetima kaznenih djela iz Kaznenog zakona.<sup>39</sup>

1. zlouporabe u postupku stečaja iz članka 283. stavka 2. i 3., nelojalne konkurencije u vanjskotrgovinskom poslovanju iz članka 289. stavka 2., zlouporabe obavljanja dužnosti državne vlasti iz članka 338., protuzakonitog posredovanja iz članka 343., primanja mita iz članka 347., primanja mita u gospodarskom poslovanju iz članka 294.a, davanja mita iz članka 348. i davanja mita u gospodarskom poslovanju iz članka 294.b,<sup>40</sup>
2. zlouporabe položaja i ovlasti iz članka 337., ako je ta djela počinila službena osoba označena u članku 89. stavku 3.,<sup>41</sup>
3. protupravnog oduzimanja slobode iz članka 124. stavka 3., otmice iz članka 125. stavka 2., prisile iz članka 128. stavka 2., trgovanja ljudima i ropstva iz članka 175. stavka 3., protuzakonitog prebacivanja osoba preko državne granice iz članka 177. stavka 3.,

---

<sup>38</sup> Nemoguće je nabrojati sve slučajeve kojima se USKOK bavi. Najveće afere u RH su sljedeće: Afera Indeks-kupoprodaja ispita na fakultetima u Zagrebu, Afera Podravka, Studij Polančec, Afera Fimi medija, Afera Hypo banka, Slučaj Pevec, Sanader, Zagrebački holding, Balkan ekspres.

<sup>39</sup> Kazneni zakon Republike Hrvatske NN 125/11, 144/12, 56/15, 61/15, 101/17, 118/18 je na snazi od siječnja 2019. g. (Zakon o Uredu za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta je na snazi od srpnja 2017.g.) Zbog saznanja o neusklađenosti pravnog sistema, pravni poredak sadržava sredstva za uklanjanja antinomija. Jedno od pravila se izražava kao *lex posterior derogat legi priori* (zakon koji slijedi derogira prethodni zakon).

<sup>40</sup> Po kriteriju vremena (Kaznenom zakonu Republike Hrvatske NN 125/11, 144/12, 56/15, 61/15, 101/17, 118/18) to su sljedeći članci:

primanje mita čl. 293., primanje mita u gospodarskom poslovanju čl. 252., davanje mita čl. 294., davanje mita u gospodarskom poslovanju čl. 253.

<sup>41</sup> Zlouporaba položaja i ovlasti čl. 291., ako je to djelo počinila službena osoba označena u čl. 87. st. 3

razbojništva iz članka 218. stavka 2., iznude iz članka 234. stavka 2., ucjene iz članka 235. stavka 2., pranja novca iz članka 279. stavka 3. i protupravne naplate iz članka 330. stavka 4. i 5., ako su ta kaznena djela počinjena u sastavu grupe (članak 89. stavak 22.) ili zločinačke organizacije,<sup>42</sup>

4. zlouporabe opojnih droga iz članka 173. stavka 3.,
5. udruživanja za počinjenje kaznenih djela iz članka 333., uključujući pri tome sva kaznena djela koja je počinila ta grupa ili zločinačka organizacija, osim za kaznena djela protiv Republike Hrvatske i oružanih snaga,<sup>43</sup>
6. počinjenih u vezi s djelovanjem grupe ili zločinačke organizacije za koja je propisana kazna zatvora u trajanju duljem od tri godine, a kazneno djelo je počinjeno na području dviju ili više država ili je značajan dio njegovog pripremanja ili planiranja izvršen u drugoj državi,
7. za vođenje kaznenog postupka protiv organizatora grupe ili zločinačke organizacije za počinjenje kaznenih djela podvođenja iz članka 195. stavka 2., nedozvoljene trgovine zlatom iz članka 290. stavka 2. i izbjegavanja carinskog nadzora iz članka 298. stavka 2. i 3.,<sup>44</sup>
8. pranja novca iz članka 279. stavka 1. i 2., utaje poreza i drugih davanja iz članka 286., sprječavanja dokazivanja iz članka 304. stavka 1. i 2., prisile prema pravosudnom dužnosniku iz članka 309., sprječavanja službene osobe u obavljanju službene dužnosti iz članka 317., napada na službenu osobu iz članka 318. te kazneno djelo otkrivanja identiteta zaštićenog svjedoka iz članka 305.a, ako su ova djela počinjena u vezi s počinjenjem kaznenih djela iz točke 1. – 7. ovog stavka.<sup>45</sup>

---

<sup>42</sup> Protupravno oduzimanje slobode čl. 136. st. 3., otmica čl. 137. st. 2., prisila čl. 138. st. 2., ropstvo čl. 105., trgovanje ljudima čl. 106., razbojništvo čl. 230. st. 2., iznuda čl. 243. st. 2., pranje novca čl. 265. st. 3., protupravne naplate čl. 323. st. 2. i 3.

<sup>43</sup> Dogovor za počinjenje kaznenog djela čl. 327.

<sup>44</sup> Izbjegavanje carinskog nadzora čl. 257. st. 2. i 3.

<sup>45</sup> Pranje novca čl. 265. st. 3., utaja poreza ili carine čl. 256., prisila prema pravosudnom dužnosniku čl. 312., napad na službenu osobu čl. 315., otkrivanje identiteta ugrožene osobe ili zaštićenog svjedoka čl. 308.

U st. 2. ovog članka propisano je da USKOK obavlja poslove državnog odvjetništva u predmetima sljedećih kaznenih djela Kaznenog zakona:

1. primanja i davanja mita u postupku stečaja, primanja mita u gospodarskom poslovanju, davanja mita u gospodarskom poslovanju, zlouporabe položaja i ovlasti ako je to djelo počinila službena osoba, nezakonitog pogodovanja, primanja mita, davanja mita, trgovanja utjecajem, davanja mita za trgovanje utjecajem, podmićivanje zastupnika,
2. zločinačkog udruženja i počinjenja kaznenog djela u sastavu zločinačkog udruženja, osim za kaznena djela protiv Republike Hrvatske i oružanih snaga,
3. počinjenih u vezi s djelovanjem zločinačkog udruženja, za koja je propisana kazna zatvora u trajanju duljem od tri godine, a kazneno djelo je počinjeno na području dviju ili više država ili je značajan dio njegovog pripremanja ili planiranja izvršen u drugoj državi,
4. pranja novca, utaje poreza ili carine, sprječavanja dokazivanja, prisile prema pravosudnom dužnosniku, prisile prema službenoj osobi, napada na službenu osobu te kaznenog djela otkrivanja identiteta ugrožene osobe ili zaštićenog svjedoka, ako su ova djela počinjena u vezi s počinjenjem kaznenih djela iz točke 1. – 3.

#### 6.4 Sprječavanje sukoba interesa

Uz korupciju se kao tema gotovo uvijek povezuje sukob interesa. Najznačajniji zakoni za sprječavanje sukoba interesa su Zakon o državnim službenicima i Zakon o sprječavanju sukoba interesa. Jedno od mogućih načela rješavanja ili sprječavanja sukoba interesa je služenje javnom interesu, što podrazumijeva strogo pridržavanje zakona bez osvrtnja na osobnu korist te maksimalno ograničiti utjecaj privatnih interesa. Sljedeće načelo je podržavanje transparentnosti i nadzor, odnosno eventualni sukob interesa prijaviti kako bi se pravovremeno proveo nadzor i pronašlo rješenje. Svakako da bi djelovanje dužnosnika i službenika trebalo služiti kao primjer kako drugima tako i cjelokupnoj javnosti te stvoriti organizacijsku kulturu koja neće tolerirati sukob interesa.



#### 6.4.1 Povezanost korupcije i sukoba interesa

Sukob interesa je sukob između javne obveze i privatnog interesa javnog dužnosnika ili službenika, u kojem privatni interes može štetno utjecati na obavljanje javnih zadataka i obaveza tog dužnosnika ili službenika (stoga, sukob interesa je jedan od pojava oblika korupcije). Korupcija počiva na ostvarenom sukobu interesa čiji je ishod prevladavanje privatnog interesa nad javnim s posljedičnom štetom na javni položaj. Sukob interesa je temelj korupcije, što je više sukoba interesa u pojedinom javnom tijelu to je izglednije da korupcija „cvate“. Dakle, dobra politika sprječavanja sukoba interesa stvara uvjete za dobru antikorupcijsku strategiju i skoro je nemoguće voditi borbu protiv korupcije bez učinkovitog suzbijanja sukoba interesa.

Sukob interesa je često krivo shvaćen zbog sličnosti s korupcijom, no to nije korupcija nego „predvorje korupcije“. Njemački političar Otto Bernhardt jednom je prilikom rekao sljedeće: „Sukob interesa i korupcija dvije su strane iste medalje...“

Dobra politika sprječavanja sukoba interesa stvara uvjete za dobru antikorupcijsku strategiju. U tablici 6 (dolje) prikazan je odnos sukoba interesa i korupcije kroz pet parametara: razina problema, suština, motivacija, tipično ponašanje i posljedice. Korupcija je globalno prepoznat problem zbog posljedica koje nosi sa sobom i zbog toga zahtjeva složene pravne postupke za istragu, dokazivanje, kazneno gonjenje i donošenje presude. Sličnost sa sukobom interesa leži u tome da bilo koja antikorupcijska politika jednako snažan naglasak stvara na borbu protiv sukoba interesa i na borbu protiv korupcije i njezinih posljedica. Tipično ponašanje i sukob interesa i za korupciju su klijentelizam i nepotizam. Nepotizam označava praksu pogodovanja utjecajem u korist srodnika ili bliskih prijatelja, odnosno miješanje i ispreplitanje privatnog i javnog interesa te se odnosi na situaciju u kojoj nositelj javne dužnosti svoju moć koristi za zapošljavanje člana svoje obitelji. Nije nepotizam ako se zaposli rođak koji ispunjava sve propisane uvjete i koji prođe svu propisanu proceduru kao ostali kandidati te ako su ti uvjeti transparentni, jer bi zabrana zapošljavanja srodnika u javnom sektoru bila bi u suprotnosti s pravom na rad i predstavljala bi diskriminaciju.<sup>46</sup> Međutim, ako se prednost daje srodniku

---

<sup>46</sup> Herman, V. i Čupurdija, M. (2011.) Osnove radnog prava. Vukovar: Veleučilište Lavoslava Ružička u Vukovaru

zaobilazeći propisane kriterije u javnom sektoru uništavajući tako javni interes onda se radi o nepotizmu.

S druge strane, klijentelizam podrazumijeva dodjeljivanje određenih pogodnosti drugima u zamjenu za usluge, podrške ili pokornost. To je djelovanje za koje je karakteristično da se pristup informacijama, poslovima i pozicijama koje bi trebale biti na raspolaganju pod jednakim uvjetima svima raspoređuje po kriteriju političke pripadnosti u zamjenu za političku podršku i zaštitu moćnika kojima imaju kontrolu nad resursima.

*Tablica 6 Odnos sukoba interesa i korupcije*

	<b>Sukob interesa</b>	<b>korupcija</b>
<b>Razina problema</b>	Manje značajna pitanja	Globalni prepoznati problem, zločin
<b>suština</b>	Subjektivno ispunjenje javnih dužnosti, pristrano	Zloupotreba ovlasti za ostvarivanje (nelegalnih) osobne koristi
<b>Motivacija</b>	Privatni interes, socijalni odnos (prijatelji, poslovni partneri)	Financijske koristi
<b>Tipično ponašanje</b>	Darovi, usluge, nepotizam, klijentelizam, zloupotreba službenih informacija	Darovi, nepotizam, klijentelizam, financijske transakcije
<b>posljedice</b>	Gubitak povjerenja	Gubitak povjerenja, posljedica po socijalni, ekonomski, politički i kulturni razvitak čovječanstva

#### 6.4.2 Zakonodavni okvir sprječavanja sukoba interesa u Hrvatskoj

Zakonom o sprječavanju sukoba interesa (u daljnjem tekstu ZSSI), ciljano je odredio na koje se dužnosnike Zakon odnosi. Prema tome Zakonu dužnosnici u obnašanju javnih dužnosti moraju postupati časno, nepristrano i učinkovito. Trebaju se pridržavati načela odgovornosti, poštenja, savjesnosti, otvorenosti i vjerodostojnosti. Javnu dužnost ne smiju koristiti za ostvarivanje osobnih probitaka ili probitaka osobe koja je s njima povezana (bračni ili izvanbračni drug dužnosnika, njegovi srodnici po krvi u uspravnoj lozi, posvojitelj i posvojenik, srodnici u pobočnoj lozi do drugog stupnja i srodnik po tazbini do prvog stupnja, te ostale osobe

koje se prema drugim osnovama i okolnostima opravdano mogu smatrati interesno povezanim s dužnosnikom).

Sprečavanje sukoba interesa dužnosnika se ostvaruje kroz:

- a) čl. 7. zabranjena djelovanja dužnosnika - primiti ili zahtijevati korist ili obećanje koristi radi obavljanja dužnosti; ostvariti ili dobiti pravo u slučaju da se krši načelo jednakosti pred zakonom; zlouporabiti posebna prava dužnosnika koja proizlaze ili su potrebna za obavljanje dužnosti; primiti dodatnu naknadu za poslove obnašanja javnih dužnosti, tražiti, prihvatiti ili primiti vrijednost ili uslugu radi glasovanja o bilo kojoj stvari, ili utjecati na odluku nekog tijela ili osobe radi osobnog probitka ili probitka povezane osobe; obećavati zaposlenje ili neko drugo pravo u zamjenu za dar ili obećanje dara; utjecati na dobivanje poslova ili javnih nabavki; koristiti povlaštene informacije o djelovanju državnih tijela radi osobnog probitka ili probitka povezane osobe; na koji drugi način koristiti položaj dužnosnika utjecanjem na odluku zakonodavne, izvršne ili sudbene vlasti kako bi postigli osobni probitak ili probitak povezane osobe, neku povlasticu ili pravo, sklopili pravni posao ili na drugi način interesno pogodovali sebi ili drugoj povezanoj osobi.
- b) čl. 8. – 10. obavještanje o imovinskom stanju dužnosnika, o izvorima i načinu stjecanja - u roku od 30 dana od dana stupanja na dužnosti podnijeti izvješće Povjerenstvu podatke o svojoj imovini te imovini bračnog ili izvanbračnog druga i malodobne djece, sa stanjem na taj dan. Ujedno, podnijeti izvješće Povjerenstvu s podacima o dužnosti koju obavljaju profesionalno ili neprofesionalno, o ostalim dužnostima koje obnašaju, odnosno djelatnostima koje obavljaju, o djelatnosti koju su obavljali neposredno prije stupanja na dužnost
- c) čl. 11. primanje darova. Dar je definiran kao novac, stvari bez obzira na njihovu vrijednost, prava i usluge dane bez naknade koje dužnosnika dovode ili mogu dovesti u odnos zavisnosti ili kod njega stvaraju obvezu prema darovatelju. Dar koji dužnosnici smiju zadržati ograničen je na iznos u vrijednosti najviše od 500,00 kn, ali dužnosnik ne smije primiti novac, bez obzira na iznos niti drugu vrijednosnicu i dragocjenu kovinu

- d) čl. 13. obavljanje drugih poslova dužnosnika. Za vrijeme obnašanja javne dužnosti dužnosnik ne smije prihvatiti drugu javnu dužnost, osim ako je zakonom drugačije propisano
- e) čl. 14. - 18. članstvo u trgovačkim društvima, upravnim tijelima i nadzornim odborima. Dužnosnik koji ima 0,5% i više dionica, odnosno udjela u trgovačkom društvu za vrijeme obnašanja javne dužnosti prenijet će svoja upravljačka prava na temelju udjela u društvu na drugu osobu, ali ih ne smije prenijeti na svoje srodnike niti bračnog ili izvanbračnog druga. Za vrijeme obnašanja javne dužnosti dužnosnici ne smiju biti članovi upravnih tijela i nadzornih odbora trgovačkih društava ili upravnih vijeća ustanova, iznimno dužnosnici smiju biti članovi u najviše dva upravna vijeća ustanova, odnosno nadzornih odbora ili uprave koji su od posebnog državnog interesa i kada je zakonom određeno da je dužnosnik član upravnog vijeća ustanove, odnosno nadzornog odbora. Dužnosnici koji obavljaju samostalnu djelatnost, obrt, djelatnost obiteljskog gospodarstva ili neku sličnu djelatnost obvezni su to prijaviti Povjerenstvu u roku od 30 dana od dana stupanja na dužnost
- f) čl. 19. obavještanje o nedopuštenom utjecaju na nepristranost dužnosnika. Dužnosnici kojima je suprotnom odredbama ovog Zakona, ponuđen dar ili kakva druga korist povezana s obnašanjem javne dužnosti obvezni su to prijaviti nadležnim tijelima
- g) čl. 20. trajanje obveza dužnosnika. Dužnosnik u roku od jedne godine nakon prestanka dužnosti ne smije prihvatiti imenovanje ili izbor ili sklopiti ugovor kod pravne osobe koja je za vrijeme obnašanja mandata dužnosnika bila u poslovnom odnosu

Radi provedbe ZSSI osnovano je Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa kao stalno, neovisno i samostalno državno tijelo, čiji predsjednik i četiri člana ne smiju biti članovi nijedne političke stranke. Predsjednik i članovi Povjerenstva biraju se na razdoblje od pet godina i mogu biti izabrani na svoje dužnosti najviše dva puta. Postupak pred Povjerenstvom pokreće se na zahtjev Povjerenstva ili na zahtjev dužnosnika, a Povjerenstvo može pokrenuti postupak i temeljem prijave druge osobe, odnosno anonimne prijave. U pokrenutom postupku utvrđuju se

činjenice, a druga nadležna tijela su dužna bez odgode, na njegov zahtjev, dostaviti mu činjenice i dokaze.

Strategijom suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020. u području iz djelokruga rada i nadležnosti Povjerenstva predviđeno je pojačanje međunarodne suradnje između specijaliziranih tijela koja se bave suzbijanjem korupcije, kako bi se unaprijedio postojeći institucionalni i zakonski okvir u Republici Hrvatskoj. Prema toj strategiji mjere za učinkovito sprječavanje sukoba interesa:

1. jačanje administrativnih i tehničkih kapaciteta Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa razvojem potrebnih pravnih, tehničkih i informatičkih alata te uspostavom međunarodnih i bilateralnih programa stručnog osposobljavanja
2. proširenje kruga dužnosnika u smislu Zakona o sprječavanju sukoba interesa na nositelje javnih dužnosti s javnim ovlastima ili uz koje je obzirom na sadržaj njihovih ovlasti prirodno povezan visok koruptivni rizik
3. integracija odredbi o sukobu interesa u interne akte pravnih osoba koje se u širem smislu mogu smatrati dijelom javne uprave
4. jačanje mehanizma provjere imovinskog stanja javnih dužnosnika
5. podizanje svijesti o sukobu interesa svih kategorija i razina dužnosnika obuhvaćenih odredbama Zakona o sprječavanju sukoba interesa, u cilju osvješćivanja o problematici etike i integriteta.

Zakon o državnim službenicima<sup>47</sup> (u daljnjem tekstu ZDS) uređuje: radnopravni odnos između državnih službenika i države kao poslodavca, jedinstvena pravila koja reguliraju prijam u državnu službu, stručno osposobljavanje i usavršavanje državnih službenika, napredovanje i druga pitanja od značaja za ostvarivanje prava i obveza državnih službenika.

ZDS je propisano kako se ostvaruje sprječavanje sukoba interesa državnih službenika:

---

<sup>47</sup> Zakon o državnim službenicima NN 92/05, 140/05, 142/06, 77/07, 107/07, 27/08, 34/11, 49/11, 150/11, 34/12, 49/12, 37/13, 38/13, 01/15, 138/15, 61/17, 70/19

- a) čl. 32 zabrana otvaranja obrta ili osnivanja pravne osobe u području djelatnosti koje je povezano s poslovima iz djelokruga tijela u kojem je zaposlen
- b) čl. 33. mogućnost obavljanja dodatnog posla, državni službenik može izvan radnog vremena, po prethodno pribavljenom odobrenju čelnika državnog tijela, obavljati poslove ili pružati usluge pravnoj ili fizičkoj osobi, ako nad tim djelatnostima državno tijelo u kojemu je u službu ne obavlja nadzor ili ako takav rad nije zabranjen posebnim zakonom
- c) čl. 34. dužnost prijavljivanja mogućeg sukoba interesa. Državni službenik je dužan pismenim putem obavijestiti nadređenog državnog službenika o: financijskom ili drugom interesu koji on, njegov bračni ili izvanbračni drug, dijete ili roditelj može imati u odlukama tijela u kojem radi; fizičkim i pravnim osobama s kojima je bio u poslovnom odnosu u razdoblju od dvije godine prije prijma u državnu službu, a prema kojima tijelo u kojem radi obavlja upravne poslove; vlasništvu dionica i obveznica ili financijskim i drugim interesima u trgovačkim društvima prema kojima tijelo u kojima radi obavlja upravne poslove; bračnom ili izvanbračnom drugu, djetetu ili roditelju koji obavlja najviše dužnosti u političko struci, strukovnom udruženju, trgovačkom društvu ili drugoj pravnoj osobi koja je u poslovnom odnosu sa tijelom u kojem državni službenik preuzima dužnost ili ono nad njima obavlja nadzor
- d) čl. 35 sudjelovanje u radu trgovačkog društva ili drugih pravnih osoba. Državni službenik ne smije biti član upravnog ili nadzornog tijela trgovačkog društva ili druge pravne osobe, ako nad njim tijelo u kojem je zaposlen obavlja upravni nadzor. Državni službenik ne smije provoditi nadzor nad trgovačkim društvom ili drugom pravnom osobom u čijem radu sudjeluje
- e) čl. 36. zabrana poticanja na političko organiziranje. Državni službenik za vrijeme radnog vremena ne smije poticati ostale državne službenike na uključivanje u rad političke stranke
- f) čl. 37. zabrana donošenja pojedinih odluka. Državni službenik ne smije sudjelovati u donošenju odluka koje utječu na financijski ili drugi interes: njegovog bračnog ili izvanbračnog druga, djeteta ili roditelja; fizičkih, odnosno pravnih osoba s kojima ostvaruje ili je ostvarivao službene ili poslovne kontakte u posljednje dvije godine ili koje su u posljednjih pet godina financirale njegovu izbornu kampanju; trgovačkog društva, ustanove ili druge pravne osobe u kojoj se namjerava zaposliti; fizičke ili pravne osobe čiji je predstavnik, zakonski zastupnik ili stečajni upravitelj ili pak s kojima je on sam, njegov bračni drug, dijete ili roditelj u sporu ili je njihov dužnik.

Može se zaključiti da je Hrvatski zakonodavni okvir za sprječavanje sukoba interesa dobar i da bi njegova primjena uz veće uključivanje svih aktera (nadležnih tijela, političara i građana) moglo značajno smanjiti pojavu sukoba interesa pa time i korupciju.

## 7 ZAKLJUČAK

Korupcija narušava temeljene vrijednosti u suvremenim demokratskom društvu ugrožavajući vladavinu prava, povjerenje u javne institucije i pravnu državu, jednakost, ravnopravnost i sigurnost građana. Korupcija u Hrvatskoj, predstavlja sveprisutan i ozbiljan društveni i kaznenopravni problem. Jačanjem moralnih vrednota i solidarnosti među ljudima značajno bi se umanjila potreba za uporabom represivnih mjera u suzbijanju korupcije.

U posljednjih nekoliko godina, Hrvatska je uložila znatne napore u uspostavljanju pravnog i institucionalnog okvira u suzbijanju korupcije: Nacionalni program za borbu protiv korupcije s akcijskim planom iz 2002., Nacionalni program suzbijanja korupcije 2006-2008, slijedi ga Strategija suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020.g. s Akcijskim planom.

Samu korupciju je vrlo teško izmjeriti, metodologija istraživanja Transparency International ne odražava stvarno stanje, ali je solidan instrument za usporedbu sličnih zemalja. Korupcije, zasigurno, ima mnogo više nego što to prikazuju službeni statistički podaci, no s druge strane puno manje od društvene percepcije prisustva korupcije. Borba protiv korupcije je moguća pod uvjetom jačanja svijesti građana o problemu korupcije i mogućim mjerama za njeno suzbijanje putem medija, znanstvenih skupova, javnih rasprava i sl. Pravomoćne osuđujuće presude i oduzimanje koristi stečene korupcijom mogu dovesti do smanjenja negativne društvene percepcije.

Tri ključna problema u Hrvatskoj kad je u pitanju korupcija: nedostatna primjena zakona, nedostatak prave političke volje za djelovanje i nedovoljna uključenost civilnog društva. Građani su zbog toga postali cinični, pesimistični, frustrirani i razočarani te smatraju da njihovo djelovanje usmjereno ka otkrivanju koruptivnih radnji ne rezultira smanjenjem korupcije te su sukladno tome pasivni u borbi protiv korupcije.



## 8 POPIS LITERATURE

### 8.1 Knjige i članci

1. Andvig, J. C. et. al (2001.) Corruption, A review of contemporary research
2. Aras, S. (2007.) Korupcija, Pravnik radova, br. 41, 1(84)
3. Derenčinović, D., (2001.) Mit(o) korupciji, NOCCI, Zagreb
4. Herman, V. i Čupurdija, M. (2011.) Osnove radnog prava, Veleučilište Lavoslava Ružička u Vukovaru
5. Klaić, B. (1986) Rječnik stranih riječi, Nakladni zavod Matice hrvatske: Zagreb
6. Kregar J., Sekulić D., Ravlić S., Grubišić K., Zrinščak S. (2013.) Uvod u sociologiju, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu
7. Kregar, J., (1999.) Nastanak predatorskog kapitalizma i korupcije, RIFIN, Zagreb
8. Kregar, J., (2014.) Sociologija uprave, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu
9. Letunić, P., (2011.) Korupcija i društveno ekonomski razvoj, Ekonomski fakultet Sveučilišta u Zagrebu

### 8.2 Zakoni

1. Zakon o državnim službenicima NN 92/05, 140/05, 142/06, 77/07, 107/07, 27/08, 34/11, 49/11, 150/11, 34/12, 49/12, 37/13, 38/13, 01/15, 138/15, 61/17, 70/19
2. Zakon o Uredu za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta NN 76/09, 116/10, 145/10, 57/11, 136/12, 148/13, 70/17
3. Kazneni zakon Republike Hrvatske NN 125/11, 144/12, 56/15, 61/15, 101/17, 118/18

4. Zakon o sprečavanju sukoba interesa NN 26/11, 12/12, 124/12, 48/13, 57/15
5. Zakon o radu NN 93/14, 127/17

### 8.3 Internetski izvori

1. Tanzi, 1998, Corruption Around the World  
[https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=882334&rec=1&srcabs=882701&alg=1&pos=2](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=882334&rec=1&srcabs=882701&alg=1&pos=2)
2. Transparency International Hrvatska <http://www.transparency.hr/en>
3. Inter- American Convention Against Corruption:  
[http://www.oas.org/en/sla/dil/inter\\_american\\_treaties\\_B-58\\_against\\_Corruption.asp](http://www.oas.org/en/sla/dil/inter_american_treaties_B-58_against_Corruption.asp)  
article VI
4. Strategija suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020. godine [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2015\\_03\\_26\\_545.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2015_03_26_545.html)
5. Akcijski plan za 2017. i 2018. godinu uz Strategiju suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020. g.  
[https://pravosudje.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Pravo%20na%20pristup%20informacijama/Akcijski%20plan%20suzbijanja%20korupcije%202017\\_2018.pdf](https://pravosudje.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Pravo%20na%20pristup%20informacijama/Akcijski%20plan%20suzbijanja%20korupcije%202017_2018.pdf)

## 9 POPIS TABLICA

Tablica 1 Rezultati CPI 2017. ....	14
Tablica 2 Rezultati CPI 2018. ....	15
Tablica 3 Prijavljene, optužene i osuđene osobe za koruptivna kaznena djela 2002.-2009...16	
Tablica 4 Osuđene osobe za koruptivna kaznena djela prema zanimanju 2002.-2009.....	17
Tablica 5 Ustroj USKOK-a .....	25
Tablica 6 Odnos sukoba interesa i korupcije.....	30

Ime i prezime studenta \_\_\_\_\_  
Matični broj studenta \_\_\_\_\_  
Nadnevak rođenja studenta \_\_\_\_\_  
Adresa prebivališta \_\_\_\_\_

## IZJAVA O AUTORSTVU ZAVRŠNOG RADA

Pod kaznenom i materijalnom odgovornošću izjavljujem da sam završni rad pod naslovom:

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

izradio/izradila samostalno, kao jedini i isključivi autor toga završnog rada.

Svi dijelovi predmetnog završnog rada – nalazi, ideje koje su u radu citirane ili se temelje na drugim izvorima, bez obzira na to je li riječ o knjigama, znanstvenim ili stručnim člancima, internetskim stranicama, zakonima i sl. – u radu su adekvatno citirani ili parafrazirani te označeni i popisani u popisu literature na kraju završnog rada.

Elektronička verzija predmetnog završnog rada potpuno je identična tiskanoj verziji, koju je odobrio mentor toga završnog rada.

U Zaprešiću, \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

(vlastoručni potpis studenta)