

**Pravnik**

2007

**Radovi**



# Korupcija

UDK 343.352

## Sažetak

Autor određuje korupciju po etimološkom kriteriju te kao kršenje moralne i pravne norme. U radu je obrađen niz pitanja o oblicima korupcije, problemu korupcije u Republici Hrvatskoj te borbi protiv korupcije.

Mišljenje autora je da suprostavljanje korupciji podrazumijeva postojanje jasne i kompletarne strategije koja uključuje tri različite komponente. Prva se komponenta sastoji u postojanju i funkcioniranju normativnih instrumenata, odnosno zakona i ostalih propisa kojima se određena ljudska ponašanja izdvajaju kao nedopuštena i za čije se nositelje predviđa određena sankcija. Samo postojanje tih elemenata nije dovoljno već se traži i da oni u svakodnevnoj primjeni djeluju učinkovito i time utječu na suzbijanje korupcije. Druga se komponenta sastoji u uklanjanju pretpostavki, uzroka i povoda ponašanja koje predstavlja korupciju. Te dvije komponente nisu učinkovite ako ih ne prati i treća, edukacijska komponenta koja predstavlja niz instrumenata upućenih širokom krugu adresata. Sve su tri komponente izrazito međuzavisne. Strategija koja uključuje sve tri komponente (normativnu, preventivnu i edukacijsku) može uspjeti u borbi protiv korupcije.

Upravo je u tome važnost Konvencije Ujedinjenih naroda protiv korupcije koja propisuje sveobuhvatne mjere koje su države dužne provesti u sprječavanju i suzbijanju korupcije.

*Ključne riječi: korupcija, borba protiv korupcije*

## 1. Uvod

Na ljestvici najstarijih profesija na svijetu na prvom mjestu je, naravno, prostitucija, na drugom špijuniranje, dok literatura na treće mjesto stavlja bavljenje korupcijom, zaradivanje za život pomoću korupcije. Ta je aktivnost stara koliko i ljudski rod, bolje rečeno, koliko i politička i ekonomska organizacija društva.

Korupcija se u primitivnim plemenima očituje u posebnim uslugama što ih pripadnik plemena čini plemenskim vođama, dok mu oni zauzvrat daju usluge drugog tipa, bolji položaj u hijerarhiji koji donosi materijalni ili kakav drugi probitak. Kroz stoljeća carevi i kraljevi nisu predviđali nikakvu plaću za plaćanje upravnih službi, već su službu smatrali osobnom beneficijom, a prihode od darova (pljačke i podmićivanje) nešto što se samo po sebi razumije. Cezar u Galiju odlazi na samo da bi pokorio barbare već i da zaradi u vojnoj službi, a sultan je sucima dopuštao da primaju darove i sukladno tome donose osudu.

U predmodernoj državi smatralo se opravdanim kupovati javne položaje, birati službenike prema porijeklu ili stranačkom kriteriju, primjenjivati kadijinu pravdu i tretirati građane

kao objekt vladanja, a ne kao nositelje suvereniteta. U viktorijskoj Engleskoj, carskoj Rusiji, Pruskoj ili drugim uređenim državama još i u 19. stoljeću prevladava takav sustav.

U 19. stoljeću korupcija i nepotizam smatrani su prirodnim.<sup>1</sup> Korupciju je javnost osuđivala, no manje od spolnog nemoralna. Međutim, osuda i otpor političkoj korupciji s vremenom su postajali sve veći.<sup>2</sup>

Podmićivanje, nepotizam ili zloupotreba javne vlasti prestaju se smatrati normalnim i funkcionalnim, smatraju se štetnim i zabranjenim.

Sustav profesionalne uprave, slobodne od političkog voluntarizma, u kojem su selekcija i napredovanje u službi utemeljeni na sposobnosti, stručnosti i nepristranosti obnašatelja funkcija, u kojem javne službe djeluju prema objektivnim i neosobnim pravilima, pod hijerarhijskim nadzorom, i u kojima se radi za točno određenu plaću, ne podnosi odstupanje za osobne koristi. Stvara se nepodmitljiva i profesionalna uprava, a napušta sustav protekcije (Engleska), *spoils system* (Sjedinjene Države) ili elektoralni nepotizam (razdoblje Treće Republike u Francuskoj).

## 2. Pojam korupcije

### 2.1. Definicija korupcije po etimološkom kriteriju

Korupcija spada u pojmove kojima je teško denotativno odrediti sadržaj jer se njezino značenje mijenja u različitom vremenskom, društvenom i političkom kontekstu. Etimološki termin korupcija dolazi od latinske riječi *rumpere* što doslovce znači razbijanje, lomljenje, kidanje, sugerira se da je nešto prekinuto.

U prekidanju odnosno lomljenju sudjeluju barem dvije osobe, za podmićivanje treba biti njih dvoje – *cum rumpere*. Nešto se radi ili ruši zajedno, između podmitljivca i podmićenog. Korupcije su sporazumne operacije. U svojoj snazi etimologija nam dopušta, na samome početku, da se postavi konačno pitanje: što se razbija u tome postupku? Što se lomi? Što se kida? Je li to veza ili su to ljudi ili je sama država? Nešto će umrijeti što možda nadilazi formalnu razliku između podmićivača i podmićenog. Nešto umire zajedno, kada jedan misli da se prekida, a drugi ne zna da je prekinut. Korupcija nije smrt; ona je kretanje k smrti. Podmićivači i podmićeni se survavaju u nekakvom čudnovatom savezu. Udaraju pečat na jedan smrtonosni pakt. Pakt bez mira. U nedostatku mrtvih, koji su rijetko tjelesni, suci tragaju za tim "paktom korupcije".<sup>3</sup>

Etimologija, međutim, ne zadovoljava sa stajališta potrebe za znanstvenom definicijom pojma stoga što ne otkriva u čemu je specifična razlika korupcije u odnosu na sve ostale manifestacije pokvarenosti, iskvarenosti i nepoštenja.

### 2.2. Korupcija kao kršenje moralne i pravne norme

Ukoliko se udaljimo od pokušaja definiranja korupcije po etimološkom kriteriju, dolazimo do dvojakog određenja korupcije: korupcije kao kršenja moralne norme i korupcije kao kršenja pravne norme.

<sup>1</sup> Često je citiran primjer senatora D. Webstera (1883.) koji se u Senatu branio od optužbi, opravdanih kako je tvrdio A. Jackson, da posluje nelegalno. Direktor banki poslao je pismo u kojem kaže: "Ako želite da se nastave moji dobri odnosi s Vašom bankom, bilo bi dobro da me kako je uobičajeno na to podsjetite." Banka mu je u odgovoru na pismo isplatila 32.000 \$ nagrade, što je u ono vrijeme bio ogroman iznos. Kregar, Nastanak predatorskog kapitalizma i korupcija, Zagreb, 1999., str. 19.

<sup>2</sup> Za primjer može poslužiti razdoblje predsjednika Granta (SAD) koji nije uspio kontrolirati razbuklatu korupciju najviših političkih funkcionara nakon završetka građanskog rata, ali ni razdoblje nakon toga nije bilo mirnije. Baruni pljačkaši praktički su uspijevali kontrolirati Kongres, a Tamanny Hall postao je sinonim za spregu pokvarenih političara i poduzetnika te za polulegalne poslove. Ibid., str. 20-40.

<sup>3</sup> Etchegoyen, Podmićivač i podmićeni, Split, 1997., str. 41-43.

Određenje korupcije kao kršenja moralne norme sugerira na nepogrešivo upozorenje da je društvo izgubilo pretpostavljene vrline. Korupcija je patološka pojava, sustavna aberacija u kojoj vladajuća politička klasa osobni interes stavlja iznad interesa političke zajednice. S tog motrišta korupcija se osuđuje kao nemoralna i štetna za političku konstituciju društva. Tako Aristotel govori o kvarenju političkih poredaka, govori o koruptivnim formama država, Machiavelli analizira gubitak valjanosti građanskog morala i uzoritosti vodećih ljudi. Montesquieu kod analize uzroka pada i propasti Rima navodi korupciju kao proces koji je tome na samo potpomogao nego i bio glavni znak gubitka moralne superiornosti Rima pred barbarima. I u običnom se govoru osjećaj nelagode i osude temelji na shvaćanju da je korupcija moralno zlo.<sup>4</sup>

Moralne kategorije nisu normativno uvijek jasne. Taj nedostatak ne postoji kod pravnih definicija.

Pojavom modernog i demokratskog društva sve se više ističe sustavna disfunkcionalnost korupcije. Ona se ne smatra samo moralno štetnom već jednim od uzroka neučinkovitosti države.

Korupcija je sasvim nesumnjivo i pravom zabranjeno ponašanje. Kaznenopravno uređenje različitih oblika korupcije i zlorabe položaja nalazimo u najstarijim zakonima starog vijeka (**zakonik Bilalame**, oko 2000. g. pr. kr.; **Hamurabijev zakonik**). Samo donošenje **Zakonika XII ploča** bilo je uglavnom uvjetovano zlorabama vlasti i korupcijom.<sup>5</sup>

Radi se o kršenju imperativne ili prohibitivne pravne norme, uglavnom norme kaznenog prava, koja korupciju inkriminira prema klauzuli supsidijariteta. Kazneno pravo se bavi korupcijom samo onda kada ostali pravni i nepravni mehanizmi društvene regulacije ne daju očekivane rezultate, parcijalno zaštićujući najviše vrijednosti zajednice ugrožene korupcijom.<sup>6</sup>

### 2.3. Legalističke i sociološke definicije korupcije

Legalističke definicije korupcije označuju određeno ponašanje korumpiranim ukoliko se njime krši neki formalni standard ili pravilo ponašanja ustanovljeno od strane političke vlasti i koje je namijenjeno reguliranju postupka javnih službenika. Prema Nye, najznačajnijem predstavniku ovog pravca, određeni je postupak javnoga službenika korumpiran ukoliko odstupa od formalnih dužnosti javne funkcije (izborom ili imenovanjem) radi stjecanja privatnih (osobnih, obiteljskih ili prijateljskih) probitaka (statusnih ili novčanih).<sup>7</sup>

Kritike koje se mogu uputiti ovako formuliranom pojmu korupcije uglavnom se temelje na ocjenama da su ovakve definicije u dosegu istodobno preuske i preširoke. Niti su svi nezakoniti, pravu suprotni postupci nužno koruptivni niti su svi postupci koji podsjećaju na korupciju nužno nezakoniti. Osim toga kod kritike se ističe i tzv. problem zatvorenoga kruga. Zakoni, također, mogu predstavljati neželjenu posljedicu određenih javnih oblika korupcije. Daljnji prigovor ovoj skupini proizlazi iz činjenice legalističkog konzekvencijalizma.<sup>8</sup> Legalističke definicije korupcije ne obuhvaćaju sve sastavnice niti systemske, a niti

<sup>4</sup> Kregar, Pojava korupcije, HLJKPP 1/1997, str. 26-27.

<sup>5</sup> Derenčinović, Mit(o) korupciji, Zagreb, 2001., str. 130-134.

<sup>6</sup> Korupcijska kaznena djela u užem smislu: zloraba obavljanja dužnosti državne vlasti (čl. 338.), protuzakonito posredovanje (čl. 343.), primanje mita (čl. 347.), davanje mita (čl. 348.). Marijan, Zbirka kaznenih zakona, Zagreb, 2004., str. 188-195.

<sup>7</sup> Derenčinović, op. cit. (bilj. 5), str. 36-37.

<sup>8</sup> Obrazac po kojem određena pojava postaje pravnom kategorijom tek *a posteriori*, uči nas da određeni, napose aktualni javni oblici korupcije postaju zakonskim kategorijama tek po donošenju političke odluke, socijalnog konsenzusa ili tome slične šire društvene odluke. Radi se o nemogućnosti globalnog određenja pojma korupcije zbog socio-kulturnih različitosti koje uvjetuju stvaranje različitih normativnih mehanizama. Ibid.

posredne korupcije, a samo su djelomično uspješne u određenju ostalih pojava oblika korupcije (vidi 3.).

Skupina socioloških definicija korupcije je šira jer je i percepcija korupcije na temelju relativno neodređenog koncepta općeg dobra po naravi stvari šira od legalističke (normativne) percepcije fenomena korupcije.

Prva podskupina socioloških definicija, definicije temeljene na javnom interesu (općem dobru), korupcijom smatra postupke kojima se zanemaruje odgovornost prema javnom (građanskom) poretku i koje je u svojoj biti nespojivo sa tim poretkom.<sup>9</sup>

U suštini je kritike ove skupine definicija neodređenost elemenata na koje se odnosi. Radi se o pojmu "javnog interesa" za koji ne postoji normativno određenje niti javni konsenzus. Ovakav pristup određenju pojma korupcije i supsumiranju određenih ponašanja pod zajednički nazivnik korupcije omogućuje političkoj vlasti opravdati gotovo svaki postupak odnosno ponašanje navodeći kako je ono sasvim u skladu s javnim interesom.

Druga podskupina socioloških definicija korupcije, definicije temeljene na javnom mnijenju, smatraju da je određeni postupak moguće smatrati korupcijom kada je s time suglasno javno mnijenje.<sup>10</sup>

Ovoj podskupini socioloških definicija se može uputiti isti prigovor kao i sociološkim definicijama temeljenim na javnom interesu (općem dobru). Budući da ne postoji jedinstveni i nepodijeljeni stav javnosti o tome što se ima smatrati korupcijom, ono što za jednog građanina nesumnjivo predstavlja korupciju, drugi to smatra samo politikom. Isto tako ono što je za nekoga samo politika, drugi podvodi pod indiskreciju. Daljnji prigovor koji se može uputiti jest da se ne uzima u dovoljnoj mjeri u obzir razlike u vrijednosnim sudovima o određenom ponašanju između političke elite i najšire javnosti.

Najznačajniji predstavnik ovoga pravca u definiranju pojma korupcije je Heidenheimer<sup>11</sup>, koji sugerira da se određeni postupak ima smatrati koruptivnim ukoliko su u tome podudarni vrijednosni sudovi javnosti i javnih službenika. U tom će se slučaju raditi o tzv. crnoj korupciji koju lako prepoznaju i oko koje nemaju dvojbi kako javni službenici tako niti predstavnici šire javnosti. Postoje, također, i takva ponašanja i postupci koje i javnost i javni službenici percipiraju kao korupciju, ali koji, zbog beznačajnosti, ne zaslužuju prijekor u obliku pravne sankcije. Riječ je o tzv. bijeloj korupciji, *de minimis korupcija*, koja je na granici sa sitnim znacima pažnje i zahvalnosti i rijetko privlači pažnju kaznenog pravosuđa. O sivoj korupciji, koja se nalazi između ovih dviju, je riječ kada ili javnost ili javni službenici određeno ponašanje ili postupak smatraju korupcijom koja zaslužuje pravnu sankciju, dok druga strana to ponašanje odnosno postupak svjesno ili nesvjesno ignorira smatrajući da se ne radi o korupciji.

#### **2.4. Definicija korupcije u pravnom smislu (Interamerican Convention Against Corruption)**

U pravnom smislu korupcija se definira na različite načine i kao različita kaznena djela. Standardno određenje je odredba prema kojoj je korupcija:

- 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 razmjenju 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,

<sup>9</sup> Ibid., str. 37.

<sup>10</sup> Ibid., str. 38.

<sup>11</sup> Ibid.

- 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 (članak VI. **Interamerican Convention Against Corruption**, 1997.).<sup>12</sup>

Prof. Derenčinović definira korupciju kao proces u kojem najmanje dvije osobe nedopuštenom razmjenom u cilju ostvarivanja vlastitih probitaka postupaju na štetu javnog interesa i kršeći moralnu i pravnu normu povrjeđuju temelje demokratskog razvoja, pravnu državu i vladavinu prava. Općenito, pod korupcijom se razumije zloupotreba javne službe radi osobne koristi. To uključuje djelatnosti kao što su podmićivanje, nepotizam te zloupotreba položaja za osobnu korist.

### 3. Pojavni oblici korupcije

#### 3.1. Individualna korupcija

Radi se o korupciji malih, običnih ljudi koji žive daleko od politike, sporta i svih onih scena koje bi njihova imena povezana s korupcijom dovele na naslovnice tiska. Korupcija tih običnih ljudi, čiji se inicijali mogu naći u tisku negdje na sredini novina, ostaje daleko od publiciteta drugih korupcija i time dobiva na otpornosti i dugovječnosti.

Prvo obilježje individualne korupcije je iznimna širina zone rizika. Može se reći da se granice zone rizika podudaraju s granicama svakodnevne komunikacije. Stoga gotovo da ne postoji područje ljudskog djelovanja (promet, zdravstvo, školstvo, carine, unutarnji poslovi) na kojem nema rizika od sudjelovanja u individualnoj korupciji.

Individualna korupcija se u najvećem broju slučajeva pojavljuje kao klasično podmićivanje. Radi se o korupcijskoj poziciji aktivnog podmićivača, davatelja mita, sudionika u procesu korupcije čija se inicijativna uloga katkad precjenjuje. U funkciji pasivnog podmićivača je prihvaćanje inicijative aktivnog podmićivača i pristajanje zaključivanja sporazuma o korupciji. Inicijativa pokretanja procesa zaključivanja sporazuma o korupciji jezikom je zakona samo izuzetno na strani pasivnog podmićivača (samo kada službena ili odgovorna osoba zahtijeva dar ili kakvu drugu korist). Pasivni je podmićivač akcesija sustava kojemu pripada, ali korist koju ostvaruje ili zahtijeva predstavlja njegovu osobnu korist, a ne kao kod nekih drugih pojava oblika korupcije, npr. systemske ili posredne korupcije, korist njegova sustava.

U mnogim situacijama aktivni podmićivač samo je uvjetno aktivan u smislu poduzimanja inicijative procesa nedozvoljene razmjene. Često je isprovociran i potaknut aktivnostima, najčešće posrednika, aktivni podmićivač jednostavno je prisiljen postati aktivan, odnosno trećoj osobi izravno ili putem posrednika uputiti poruku koja se sastoji u davanju ili obećanju dara ili kakve druge koristi.

<sup>12</sup> Kregar, Nastanak predatorskog kapitalizma i korupcija, cit., str. 92-93.

### 3.2. Sistemska korupcija

Sistemska korupcija rezultat je osobitosti određenog sistema koji u cilju svoga održanja ili drugih egzistencijalnih razloga ne bira metode i sredstva autonomnog funkcioniranja.<sup>13</sup>

Jednadžba sistemske korupcije glasi:

$$K=M+D-O$$

K – korupcija

M – monopol

D – diskrecija

O - odgovornost

Toj bi jednadžbi eventualno trebalo dodati i element političkog (samo)interesa pa bi ona mogla glasiti: korupcija = monopol + diskrecija + politički (samo)interes - odgovornost.<sup>14</sup>

Što su veći monopol, diskrecija i politički (samo)interes, a manja odgovornost, korupcija je veća. Vrijedi i obrnuto, što su manji monopol, diskrecija i politički (samo)interes, a odgovornost veća, korupcija je manja.

Pojam političkog monopola, posuđen iz ekonomskih znanosti, po analogiji predstavlja koncentraciju ovlaštenja u rukama nekolicine ili pojedinaca visoko strukturiranih u hijerarhiji vlasti. U širem značenju različitih teorija politike politički monopol predstavlja zapreku ostvarivanju načela trodiobe vlasti, a u užem značenju, kojim je isključivo i moguće objasniti fenomen sistemske korupcije prema zadanim varijablama, politički monopol predstavlja koncentraciju prava odlučivanja u razvoju političkoga procesa što znači meritornih političkih odluka i svih ostalih odluka čije je donošenje i provedba nužna za provedbu meritornih odluka.

Sljedeći element u definiciji sistemske korupcije je diskrecija. Termin diskrecija, etimološki, podrazumijeva donošenje kvalitetne odluke. Njezino je određenje teleološko. Ona, također, znači i sredstva kojima se pravo pretvara u praksu. Pojam diskrecije u širem smislu, koji obuhvaća i političku diskreciju, podrazumijeva izvjesnu autonomiju unutar koje politička odluka, do određenog stupnja, predstavlja rezultat osobne prosudbe i procjene.

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* (racionalna bića s isključivom motivacijom zadovoljenja vlastitih interesa). Takvi interesi znače zadržavanje na vlasti koje je u ishodištu svih postupaka donositelja političkih odluka koji mogu predstavljati sistemska korupciju. Treba uzeti u obzir složenost i višeznačnost političke funkcije kojoj je, bez obzira na primarnost zadovoljenja (samo)interesa, svojstveno i zadovoljenje čitavog niza ostalih interesa koji se mogu označiti javnima.

Odgovornost kao posljednja varijabla definicije sistemske korupcije, a po mnogima najprepornija, predstavlja mogućnost nadzora od strane različitih institucija nad donošenjem odluka u određenom sustavu. Nepostojanje sustava odgovornosti za vlastite postupke i odluke u značajnoj mjeri otežava borbu protiv sistemske korupcije jer omogućuje zbivanje političkog procesa daleko od očiju javnosti.

<sup>13</sup> Za primjer može poslužiti tzv. afera Watergate (SAD) iz 1972., vezana za predsjednika Richarda Nixona. Derenčinović, op. cit. (bilj. 5), str. 13-19.

<sup>14</sup> Ibid.



Vidljivo je da su pojmovi monopola, diskrecije i političkog (samo)interesa ambivalentni i mogu, ovisno o okolnostima, predstavljati pozitivne odnosno negativne pretpostavke korupcije.

### 3.3. Posredna korupcija

Kod posredne korupcije pitanje osobnog probitka je upitno, odnosno nije značajno da se radi o osobnom probitku uopće već o kakvoj vrsti osobnog probitka. To znači da djelovanje i na načelu višega cilja (plemenitog) i time bez postojanja elementa osobnog probitka koji predstavlja *condicio sine qua non* tradicionalne korupcije, iz gledišta posredne korupcije ne predstavlja ništa manje koruptivno ponašanje od onoga upravljenog stjecanju osobnih probitaka.

Postojanje ovog oblika korupcije se može prosuđivati pomoću nekoliko standarda:<sup>15</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. On zahtijeva da intervencija mora biti u skladu sa svim okolnostima konkretnoga 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 konkretne oblike intervencije trebalo snimati i objaviti u medijima, ali bi svakako trebalo voditi računa o tome da zastupnici mogu dokazati utemeljenost svoje intervencije i postupanje u granicama odgovornosti ukoliko se za to ukaže potreba.

Kod posredne korupcije problem je u tome što se motiv korupcije teško može odrediti zbog specifičnosti funkcije politike u kojoj je razmjena *quid pro quo* dio svakodnevnih prakse. Temelj je takve prakse: podrži moj prijedlog, pa ću ja podržati tvoj itd. Takvo djelovanje, djelovanje na temelju pomiješanih motiva znači da javni službenici postupaju s jedne strane za dobrobit svojih glasača, za dobrobit čitave države, kao i za svoje vlastito dobro odnosno interes za reizbor ili neke druge buduće političke ambicije. Neki od tih motiva su poželjniji od ostalih, svi su oni u potpunosti zakoniti i potrebni za funkcioniranje sistema i razvoj političke demokracije. Imajući takve okolnosti u vidu vrlo je teško, nekad i nemoguće lučiti primjerene od neprimjerenih motiva i pronaći mjeru njihove ravnoteže u donošenju odluke od političkog značaja. Tu može služiti za procjenu tzv. standard neprimjerenosti političke protekcije koji zahtijeva da se moraju ukloniti sve okolnosti iz kojih proizlazi da je servis motiviran primarno (primljenom ili obećanom) kontribucijom ili okolnosti temeljem kojih bi veza razumnom čovjeku mogla izgledati neprimjerenom, koruptivnom.

<sup>15</sup> Slučaj koji je 1991. bio pred Odborom za etička pitanja Senata SAD-a. Petorica američkih senatora Dennis DeConcini (Arizona), Alan Cranston (Kalifornija), John Glenn (Ohio), Donald Riegle (Michigan) i John McCain (Arizona), premda nikada ranije nisu dijelili zajedničke političke nastupe niti su politički istomišljenici, zauzeli su se u upravnom postupku protiv Charlesa Keatinga (njihova prijatelja, ali i glasača) i izvršili neprimjeren pritisak na voditelja te istrage. Senatski se Odbor za etička pitanja u cilju razrješenja dvojbe poslužio analizom elemenata instituta pomoći glasačima kako bi utvrdio njegovu opravdanost i primjerenost u konkretnom slučaju. Ibid, str. 20-27.

### 3.4. Natjecateljska korupcija

Natjecateljska korupcija je ponajviše vezana za svijet sporta gdje se, kao i inače u životu slave i pamte pobjednici, dok su svi ostali uglavnom nevažni i brzo padaju u zaborav. Pritom se ne smiju ispustiti iz uma i druga područja gdje se gotovo svakodnevno događa natjecateljska korupcija (npr. područje javne nabave).

Za razliku od individualne korupcije, koja također često predstavlja postupanje bez alternative, natjecateljska korupcija ima brojnije implikacije jer svako natjecanje uključuje barem dva potencijalna podmičivača, dvije aktivne strane. Temelj razlike u odnosu na individualnu korupciju je u tome da kod individualne korupcije na potencijalnoj aktivnoj strani nema konkurenta kojega korupcijom valja preskočiti.

Premda individualna i natjecateljska korupcija na prvi pogled imaju dosta 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 zamjenjen čitavim nizom ostalih imperativa – socijalnih, zdravstvenih i sl.).

### 3.5. Ostali pojavnici korupcije

Uz aktivnu i pasivnu korupciju, koje pojednostavljeno znače davanje (aktivna korupcija) i primanje mita (pasivna korupcija), u literaturi se često spominje i institucionalna odnosno idiosinkrazijska korupcija. Zajedničko je i institucionalnoj i idiosinkrazijskoj korupciji izobličenje pravila odlučivanja radi ostvarivanja osobnih probitaka. Razlika je u tome što se institucionalna korupcija pojavljuje kao redovita i predvidiva, dok je idiosinkrazijska neredovita i nepredvidiva.<sup>16</sup>

Sa stajališta suvremenih političkih znanosti popularno je određenje korupcije na konvencionalnu i posrednu. Konvencionalna ili tradicionalna korupcija poklapa se s kaznenim djelima podmičivanja (davanje i primanje mita) i usmjerena je protiv zaštitnog objekta službene dužnosti, dok posredna korupcija koju je teško razgraničiti od uobičajenih političkih aktivnosti, predstavlja disfunkcionalnost koja šteti razvoju demokracije.<sup>17</sup>

Jedan od pojava oblika je i tzv. ulična korupcija koja obuhvaća sve oblike spontanog potkupljivanja javnih službenika ili odgovornih osoba, bez prethodnog plana ili posebne najave primatelju mita, sa svrhom izbjegavanja redovnih obveza ili postupanja u skladu sa zakonom, odnosno izvršenja zakonskih obveza, sankcija, ostvarenja neprikladnih koristi ili prekorednim ostvarenjem nekih prava i sl.<sup>18</sup>

Ugovaračka korupcija predstavlja posljedicu sklapanja štetnih ugovora, dodjelu koncesija, građevinskih radova, statusa nabavljača roba ili izvršitelja usluga uz ugovaranje provizije, nepoštivanjem redovnog postupka u vezi dodjele tih poslova na teret proračunskih sredstava, bez nadzora kvalitete, rokova, načina izvođenja tih radova, izigravanje javnih natječaja u civilnom ili vojnom sektoru poslovanja i sl.

Politička korupcija obuhvaća svjesno pripremanje i izglasavanje manjkavih ili punih pravnih praznina zakonskih akata, podzakonskih odluka tijela izvršne vlasti, do osiguranja financijskih sredstava iz tzv. crnih fondova sponzora političkih stranaka, izbjegavanjem

<sup>16</sup> Ferrijevim rječnikom, kod institucionalne korupcije se kao počinitelj pojavljuje ili profesionalni delinkvent ili delinkvent iz navike, dok je kod idiosinkrazijske korupcije u pitanju slučajni delinkvent. Ibid., str. 39.

<sup>17</sup> Premda fenomenologija posredne korupcije ima malo toga zajedničkog s konvencionalnom odnosno tradicionalnom korupcijom (individualna, natjecateljska, a manjim dijelom i sistemska korupcija), u posljednje vrijeme koncept posredne korupcije u političkim znanostima sve spominjaniji. Ibid., str. 40.

<sup>18</sup> Za primjer može poslužiti podmičivanje policajca, carinika, financijskih policajaca, poreznih, tržišnih i drugih pripadnika inspeksijskih službi, upravnih referenata i drugih službenih ili odgovornih osoba, čije ih radno mjesto ovlašćuje na provedbu javnih ili državnih ovlasti. Ibid.

poreznih obveza, bez transparentnog vođenja evidencija finansijskih transakcija, različitim načinima pogodovanja pojedinih interesnih skupina, na štetu općih interesa i sl.

Transakcijska korupcija predstavlja operaciju realizacije uzajamnog sporazuma između davatelja i primatelja radi postizanja obostrane koristi. Iznuđivačka korupcija je neslobodni postupak davatelja radi izbjegavanja štete koju najavljuje potencijalni primatelj u nedopuštenoj razmjeni.<sup>19</sup> Invensticijska korupcija sastoji se u ponudi stvari ili usluga bez traženja ikakve stvarne trenutne ekvivalencije.<sup>20</sup>

Nepotistička korupcija se sastoji u popunjavanju mjesta odnosno funkcije u vlasti rodbinom, prijateljima i znancima čime se narušava načelo jednakosti građana pred zakonom.<sup>21</sup> Kod autogene korupcije u središtu je osoba koja obavlja razmjenu s nositeljima političke vlasti kako bi profitirala donošenjem određene političke odluke.

#### 4. Uzroci korupcije – *Homo corrupticus*?

Pitanje koji sve uzročnici doprinose nastanku i razvoju korupcije kao globalnog fenomena zanimljivo je stoga što je korupcija sve donedavno bila smatrana nevažnom vijesti, ponašanjem koje je normalno zbog opće percepcije njezine raširenosti. Za razliku od klasičnog kriminalca (silovatelja, ubojice itd.) koji izaziva opću osudu javnog mnijenja, u mnogim je kulturama i društvima netko tko uzima mito sinonim za sposobnog, snalažljivog čovjeka koji koristi priliku uzeti od društva nešto što mu pripada i što mu je uskraćeno nizom ograničenja.

##### 4.1. Teorija etiketiranja

U pogledu pitanja uzroka korupcije teorija etiketiranja pruža značajan doprinos. Predstavnicima te teorije nude dosta provokativnu tezu: osoba postaje delinkvent (i njezino ponašanje delinkventno ponašanje) zbog etikete koju društvo zbog određenog postupka (ponašanja) pridržava za tu osobu. Devijaciju, a time i delinkvenciju, stvara društvo kroz oblikovanje pravila čije kršenje predstavlja odstupanje od konformnoga.<sup>22</sup>

S tog motrišta devijacija nije (ne)kvaliteta postupka određene osobe, već posljedica primjene pravila i sankcija na počinitelja. Delinkvent je onaj kome je uspješno određena

<sup>19</sup> Njoj je vrlo bliska tzv. defenzivna odnosno obrambena korupcija.

<sup>20</sup> Radi se o zadržavanju potrebe za eventualnim budućim ekvivalentom.

<sup>21</sup> Potječe od latinskog *nepos*, nećak, a oblik nepotizam udomaćio se otkad su rimski pape stali dijeliti unosne crkvene dužnosti svojim nećacima, rođacima i nezakonitoj djeci. Nepotizam je nastao u feudalnom društvu u kojemu, kako kaže Marc Bloch, feudalci, kraljevi i prelati svoju vlast i moć zasnivaju na ljudima od svoga osobnoga povjerenja, a među njima su najpouzdaniji, dakako, rođaci. Sam pojam nepotizma prvi se put doista koristi u slučaju jednog pravog nepota, nećaka pape Hadrijana I., koji je papinsku tijaru nosio od 775. do 795. godine poslije Krista. Toga je svoga nećaka, Pascalus, papa imenovao u zvanje glavnog papinskog notara, a potom je u službena zvanja i na visoke položaje u crkvenoj hijerarhiji promaknuo još brojne rođake, što nije bilo neprimijećeno i počelo se govoriti o "papinskom nepotizmu". No nepotizam se razvio u punoj snazi tek za renesansnih papa Kalista III., Siksta IV., Aleksandra VI., Lava X., Klementa VII. i Pavla III. Najveći nepotist među njima je bio Aleksandar VI. Borgia, papa koji se osobito volio služiti otrovom da bi na prigodnim banketima eliminirao političke protivnike, a skončao je na bizaran način (od otrova što ga je namijenio drugome).

Šošić je otkrio pak hrvatskoj javnosti da je nepotizam jedna od bitnih karakteristika, čak temelj slobodnog privatnog poduzetništva, kao i to da bez nepotizma nema obiteljskog poduzetništva, a onda ni hrvatskoga obiteljskoga poduzetništva, pa na kraju ni hrvatske gospodarske budućnosti (sic!). Sve je to bilo izazvano činjenicom da je supruga ministra turizma pobijedila na natječaju za najbolji turistički slogan (proljeće 1997.), na što su se u javnosti čule reakcije u rasponu od neodobravanja preko osude do optužbe za nepotizam. Grubiša, Korupcija, nepotizam i grijeh struktura, Erasmus: časopis za kulturu demokracije, god. 37/1998, str. 22-24.

<sup>22</sup> Derenčinović, op. cit. (bilj. 5), str. 88.

delinkventna etiketa. Stoga ne samo ponašanje, konkretni postupak, nego reakcija kriminalne publike na takvo ponašanje odnosno postupak stvara odstupajuće ponašanje odnosno devijaciju.

Pretpostavljiva obrana podmićivača mogla bi glasiti – pa svi to rade! Isto tako i podmićenog. Ono što rade svi, ili barem većina, s tog gledišta oslobođeno kriminalne etikete mora biti konformno. Drukčije je ako to ne rade svi, ili barem većina. Tada većina određuje etiketu manjini. No, većina nije uvijek u pravu, kao što niti manjina nije uvijek u krivu.<sup>23</sup>

Rasprostranjena zabluda da je korupcija zločin bez žrtve povlači sa sobom izbjegavanje određenja kriminalne etikete korupciji.<sup>24</sup> Stav javnosti o korupciji mijenja se tek kada u nju počinju biti umješani predstavnici samoga političkog vrha. Tek tada se zajednica osjeća ugroženom jer vidi da upravljači društva djeluju izvan povjerenog im mandata i bestidno ustraju na politici osobnog interesa.<sup>25</sup>

## 4.2. Moralističko gledište

S moralističkog gledišta korupcija je patološka pojava po sebi. Na socijalnoj razini korupcija predstavlja moralnu anomaliju obnašatelja javnih funkcija i to ne kao pripadnika određenog staleža, već kao vrijednosno degeneriranih pojedinaca.<sup>26</sup>

Moral je jedan od oblika društvene svijesti, izveden dijelom u skladu s univerzalističkim, a dijelom s konkretnim socijalnim poimanjem dobra i zla kao pokretača i posljedice ljudskih postupaka. On je promjenjiv i ovisan o razvoju ljudskog društva. Kada je u pitanju korupcija, tada ono što se danas čini nemoralnim prije stotinu godina bilo je moralno neutralno. Moralni relativizam, također, vrijedi po teritorijalno-kulturnom obrascu tako da ono što u jednom društvu predstavlja izraz pristojnosti, u drugom predstavlja oblik nedozvoljenog utjecaja, a u trećem korupciju.

Kritika koja se moralističkom pristupu može uputiti se u prvom redu odnosi na analizu stožernih moralističkih kategorija (javnog interesa i načela jednakosti). Svako postupanje koje u dovoljnoj mjeri ne vodi računa o tim kategorijama s moralističkog je gledišta koruptivno. Javni interes je kategorija koju je vrlo teško odrediti i o kojoj svatko ima svoje mišljenje i određeni stav. Kritičari moralističkog gledišta su čitav fenomen postavili na druge temelje, navodeći da su neki od razmatranih postupaka upravo poduzeti u cilju afirmacije javnog interesa odnosno da su iz gledišta javnog interesa takvi postupci posve opravdani. To je u funkciji politike kojoj je cilj zadovoljiti i sve druge, a ne samo javni interes. Nije, dakle, sa političkog stajališta poželjno zanemariti sve ostale interese na račun javnoga, niti sva druga načela na račun načela jednakosti. Ono što se još prigovara tom shvaćanju jest da su njegovi pristalice uvjereni kako djelatnici javnih službi zbog individualnih slabosti postaju skloni korupciji i da takvo stanje treba promijeniti provedbom sveobuhvatne moralne reforme bez zahvaćanja u vidljive postojeće strukturalne probleme koji su zapravo prvi i najvažniji uzročnik korupcije. Moralistički pristup ne zadovoljava niti sa stajališta sankcije. Još jedan nedostatak moralističkog pristupa proizlazi iz okol-

<sup>23</sup> Ibid., str. 89.

<sup>24</sup> Kao primjer može poslužiti posjet nekoj kaznionici u kojoj su na izdržavanju kazne osobe osuđene za različita kaznena djela, od krvnih delikata do imovinskih delikata. Kod predstavljanja kaznenika koji je osuđen za višestruko ubojstvo posjetitelji će vjerojatno osjećati nelagodu i nastojati održati fizički razmak s kaznenikom. Sasvim suprotno, kod predstavljanja kaznenika koji je osuđen zbog primanja mita i pronevjere, skupina će to vjerojatno kratko prokomentirati i nastaviti s obilaskom.

<sup>25</sup> Sve dok mito prima lokalni službenik, korupcija je zločin bez žrtve. Kada mito primi predsjednik vlade, države korupcija prestaje biti zločinom bez žrtve, žrtvom postaje čitavo društvo.

<sup>26</sup> Derenčinović, op. cit. (bilj. 5), str. 90.

nosti da moralisti korupciju povezuju s iskušenjem. Moralni su samo oni koji su sposobni oduprijeti se iskušenju.<sup>27</sup>

### 4.3. Funkcionalističko gledište

Funkcionalističko gledište se pojavilo kao reakcija na nedostatak dinamizma u moralističkim argumentima. Prema tome gledištu korupcija je sveprisutna pojava koja nije strana niti jednom društvu, a čiji sadržaj i opseg ovise o mnogobrojnim čimbenicima kao što su stupanj socio-kulturnog razvoja, politički sustav, stupanj socijalno-gospodarskog razvitka i političke kulture.

Osnovne postavke funkcionalističke apologije korupcije kao neizbježne, čak i poželjne društvene pojave jesu:

- a) svatko to čini;
- b) podmićivanje je neophodno kako bi društvo napredovalo;
- c) kvaliteta davanja i uzimanja formalno se ne može razlikovati;
- d) na svako podmićivanje se ne primjenjuju jednaka pravila, pa su time sama po sebi nemoralna;
- e) političko djelovanje korupcije je ili neznatno ili ga se ne može dokazati.<sup>28</sup>

Korupcija je najprisutnija u "prijelaznim društvima" što je prema nekima ne samo neizbježna, već i poželjna prateća pojava jer predstavlja svojevrsan katalizator u uspostavi tržišnih odnosa i služi kao instrument društvene regulacije u uvjetima slabe i neorganizirane javne vlasti. S funkcionalističkog gledišta korupcija se javlja kao odgovor na stanje opće socijalne bezizglednosti izazvane raskorakom između proklamiranih aspiracija i opće socijalne nemogućnosti njihova ostvarenja. U tom se dijelu korupcija nastoji objasniti stanjem anomije u prijelaznim društvima.

Pojam anomije u sociologiju uvodi Durkheim. Za njega je društvo *entitet sui generis*, skup društvenih činjenica, prvenstveno određenih kao norme (pravne, moralne, običajne). Postojanje norme, a ne postojanje pojedinca je ono što konstituiraju društva. Norme obavljaju dvostruku funkciju: s jedne strane one su regulator ponašanja pojedinaca, a s druge strane one su povezane u koherentne skupove institucija i društva u cjelini (integracija). Anomija je stanje loma društvene normativne strukture, situacija kad norme ne postižu učinke regulacije i integracije.<sup>29</sup>

Durkheimovo određenje pojma anomije poticajno je za analizu situacije postsocijalističkih zemalja. Pojam anomije odnosi se i na jedan drugi fenomen, fenomen društvenih vrijednosti, na koji se ponovno vraćamo. Ambicije, aspiracije, nade i očekivanja koji su bili prigrušeni u razdoblju socijalističkih režima sada su dobili punu slobodu. U posljednjih nekoliko decenija, paralelno s gubitkom uvjerljivosti socijalističkih ideologija, kapilarno su u kulturni obrazac takvih društva ulazile vrijednosti zapadne kulture: od mode do glazbe, od jezičnog slanga do fascinacije vizualnim medijima. Ponavljamo ono što smatramo važnim: slika Zapada, "američkog načina života", postala je slika aspiracija elita, ali i

<sup>27</sup> Pritom se zaboravlja da su postojeći objektivni uvjeti tih pojavnih oblika kriminaliteta toliko jaki, odnosno da predstavljaju toliko jako iskušenje da mu podliježu i osobe koje su poznate kao poštene i časne i koje su u svojim zajednicama uživale ugled i poštovanje. Ibid., str. 93.

<sup>28</sup> Ibid., str. 94.

<sup>29</sup> Anomija označava stanje uma onoga koji je izvučen iz svojih moralnih korijena, koji nema više ni jedan moralni standard već samo nepovezane porive, koji više nema osjećaj trajnosti, običaja ili obveze. Anomički čovjek postao je spiritualno neplodan, pun razumijevanja za sebe, odgovoran nikome. On poriče vrijednost drugog čovjeka. Njegova vjera je filozofija odbacivanja. On živi na tankoj crti osjećaja da nema budućnosti ili da nema prošlosti. Ne radi se o stanju uma pojedinca, već o globalnom fenomenu. U brzim promjenama društva anomička situacija je stalan, manje ili više nametljiv pratitelj. Kregar, Pojava korupcije, cit., str. 29-34.

prosječnih građana. Ta slika poželjnog načina života ne samo da je prodrla duboko, i ne uvijek na razini svijesti i spoznaje o tome, već i u deformiranom i aberativnom obliku. Zapadni način života je poželjan jer se on vidi kao kriva slika svijeta zabave i slobode, svijeta u kojem su svi mladi, zdravi i veseli, svijeta obilja, svijeta u kojem su svi okrenuti emocionalnoj i afektivnoj strani života, svijeta u kojem nije dosadno i u kojem vlada materijalno obilje.<sup>30</sup>

Uz Durkheima, treba spomenuti Mertonovo određenje anomije. On smatra da su određeni ciljevi izrazito naglašeni u suvremenim društvima. Jedan od tih ciljeva je i financijski uspjeh. Društvo, također, naglašava i određena sredstva za postizanje tih poželjnih društvenih ciljeva (npr. dugotrajno obrazovanje, ustrajan rad i sl.). Kada su ciljevi naglašeni, stanje anomije je teško izbjeći. Uzme li se u obzir da nisu u svim društvima jednako dostupna sredstva za ostvarenje društveno poželjnih ciljeva, mnogi članovi zajednice traže supstitute među kojima se nalazi i korupcija.<sup>31</sup>

Ono što funkcionalisti zanemaruju jest da je korupcija univerzalna i globalna pojava zajednička svim društvima i prenaplaćavaju njezinu funkcionalnost u prijelaznim društvima. Osim toga korupcija neće nestati okončanjem reforme političkih institucija koje ne bi smjele biti bremenite opasnim reliktima kao što je sustavna upravna diskrecija. Pozitivne rezultate treba očekivati tek po reformi provedbe funkcioniranja tih institucija u društvenom životu.

#### 4.4. Legalističko gledište

Legalističko gledište naglašava važnost stvaranja ne samo pravnog poretka sa svim pripadajućim institucijama, već i probitak načela vladavine prava i pravne države što bi dovelo i do redukcije korupcije. Prema mišljenju legalista korupcija je ponašanje koje izobličava formalne dužnosti osoba s javnim ovlaštenjima zbog nekih privatnih (osobnih, obiteljskih) probitaka ili stjecanja koristi odnosno prekoračenje ovlaštenja u cilju ostvarenja privatnih utjecaja.<sup>32</sup>

Uzročnike korupcije ne treba tražiti u nepostojanju pravnog uređenja životnih odnosa već u neodgovarajućoj primjeni ili frauduloznosti u primjeni tog uređenja. To je osobito izraženo u zemljama u tranziciji, postsocijalističkim preddemokracijama, novim demokracijama. Budući da se vladajuća ideologija raspala te da vrijednosti i navike tek postupno i sporo zadobivaju svoj oblik, sva težina društvene regulacije pada na formalne institucije društva, na institucije države, 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 ogleđa i inercija starog sustava koji je bio opterećen ceremonijalnom regulacijom, u kojem je zakon i ustav shvaćen samo kao fasada i pokrivač 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: stari aparatički i novi neiskusni političari, podjednako korumpirani i neobrazovani, moralno nepouzdani i stručno nevješti, balast su sustava institucija. Pored toga opća atmosfera postkomunističkih društava u kojima je vladala stalna kampanja protiv birokracije izazvala je negativnu selekciju kadrova za ključne položaje. Napredovali nisu samo mladi i obrazovani, već i poslušni i politički podobni.<sup>33</sup>

<sup>30</sup> Kregar, Nastanak predatorskog kapitalizma i korupcija, cit., str. 101-102.

<sup>31</sup> Derenčinović, op. cit. (bilj. 5), str. 96.

<sup>32</sup> Ibid., str. 98.

<sup>33</sup> Kregar, Nastanak predatorskog kapitalizma i korupcija, cit., str. 105-106.

Legalističko gledište je prihvatljivo jer nudi ne samo definiciju korupcije kao “instrumentalnog zla imanentnog državi neprava”<sup>34</sup>, već sugerira na osnove programa za njezino suzbijanje kroz izgradnju pravne države i afirmaciju načela vladavine prava. Iako se legalisti prvenstveno bave problemom korupcije u totalitarnim sustavima, njihovi se zaključci mogu protegnuti na sve političke sustave, kao i sve oblike vladavine.

#### 4.5. Institucionalističko gledište

Institucionalističko gledište, kroz pokušaj određenja uzroka korupcije, je posebno po tome što nastoji objasniti proces utjecaja institucija na pojedinca odnosno kako institucije kojima pojedinac pripada sudjeluju u oblikovanju njegovog sustava vrijednosti i kriterija postupanja. Institucionalisti ističu da je korupcija poduzeta od strane određenog subjekta određena normama i strukturom institucije kojoj on pripada pa su njegovi postupci u prvom redu uvjetovani pravilima ponašanja koja vrijede u toj instituciji. Dakle, korupcija službenika je nužna posljedica njegove institucionalizacije.

Argumenti institucionalista, koji u velikoj mjeri zanemaruju endogene čimbenike u kriminogenezi korupcije, temelje se na tri teorije: teoriji diferencijalne asocijacije ili identifikacije, teoriji kulturnog konflikta i teoriji imitacije.

Prema teoriji diferencijalne asocijacije ili identifikacije neki član društvene zajednice postaje delinkvent zbog toga što je u češćem i intenzivnijem kontaktu s utjecajima koji takvo ponašanje potiču, nego u kontaktu s utjecajima koji ga destimuliraju. Kažnjivo ponašanje uči se u grupama u kojima se njihovi članovi tako ponašaju. Pojedinac se povezuje s grupom u kojoj je delinkventno ponašanje prihvaćeno kao uobičajeno pa tako i sam postaje delinkvent. U tim asocijacijama on prima utjecaje koji na njega kao vanjski čimbenici djeluju tako da se i sam počinje ponašati poput ostalih članova grupe (delinkventno). Prema prvoj verziji teorije diferencijalne asocijacije, čiji je najpoznatiji predstavnik bio Sutherland, niti jedan novi pripadnik grupe, one grupe u kojoj je potencijalno moguće uključiti se u proces korupcije, nije mogao oduprijeti se nametnutom imperativu delinkventnog ponašanja.<sup>35</sup>

Prema teoriji kulturnog konflikta Thorstena Sellina svaka kultura oblikuje vlastite norme ponašanja koja se od grupe odnosno kulture do grupe razlikuju. To razlikovanje dovodi ponajprije do primarnog konflikta, sukoba normi ponašanja između dvije kulture, do kojeg dolazi u slučajevima socijalnog doticanja različitih kultura. Zanimljiviji je tzv. sekundarni konflikt do kojeg dolazi između različitih subkultura odnosno podkultura jedne temeljne kulture. Pripadnici grupe javnih službenika vremenom izgrađuju vlastite sustave vrijednosti i pravila ponašanja koja su, kad se radi o korupciji, nezakonita jer se ne temelje na vrijednostima temeljne kulture. Budući da su pripadnici te grupe odnosno subkulture članovi društva, dolazi do sukoba tih dviju kultura na sekundarnoj razini.<sup>36</sup>

Konačno oblikovana teorija diferencijalne asocijacije Sutherlanda u njegovim ponovno objavljenim “Principima kriminologije” 1947. godine sadrži ove karakteristike:

- a) kažnjivo ponašanje se uči;
- b) kažnjivo ponašanje se uči u interakciji s ostalim osobama u procesu komunikacije;
- c) najvažniju ulogu u učenju kažnjivih ponašanja imaju odnosi s najbližim krugom osoba;
- d) učenje kažnjivog ponašanja sadrži: tehniku počinjenja kažnjivog djela koja može biti vrlo jednostavna ili vrlo složena i posebnosti usmjerenja motiva, racionalizacije i navika;

<sup>34</sup> Derenčinović, op. cit. (bilj. 5), str. 99.

<sup>35</sup> Ibid., str. 100-101.

<sup>36</sup> Ibid.



- e) posebnosti usmjerenja motiva uče se označavanjem zakonskih odredbi (o kažnjivosti djela) kao prihvatljivih ili neprihvatljivih;
- f) osoba postaje delinkvent zbog toga što daje prednost motivima i opravdanosti kršenja zakona pred ponašanjem kojim se poštuje zakon;
- g) različitost društvenih skupina može varirati u brojnosti, trajanju i snažnosti djelovanja;
- h) svako učenje kažnjivog ponašanja uključuje sve mehanizme bilo kojeg drugog učenja (socijalno prihvatljivog);
- i) kažnjivo ponašanje je ostvarenje općih potreba, ali se ono ne može tako objasniti, budući da je i nekažnjivo ponašanje također ostvarenje tih potreba.<sup>37</sup>

Daniel Glaser je 1956. godine uspostavio inačicu teorije diferencijalne asocijacije koja se naziva teorija diferencijalne identifikacije. Dodajući prvotnoj teoriji određene endogene čimbenike, pokušao je odgovoriti na pitanje zašto samo neki, a ne svi članovi skupine koja je izložena istim utjecajima postaju delinkventi. Odgovor se sastoji u tome da uspješno uče delinkvenciju samo oni članovi skupine koji se iz određenih endogenih razloga identificiraju s onima koji se delinkventno ponašaju.

Gabriele Tarde je smatrao da je ponašanje posljedica imitiranja drugih ljudi, te da postoji kratkotrajno ponašanje (moda) i dugotrajno ponašanje (običaj). Ljudi koji se na socijalnoj ljestvici nalaze niže, imitiraju one iznad sebe. U tome se sastoji povezanost prethodne teorije s Tardeovim stavovima jer se imitacijom zapravo identificira s nekim karakteristikama imitirane osobe. Sam imitator ne doživljava svoj postupak, u konkretnom slučaju korupciju, kao nešto neetično s obzirom da to rade i svi drugi.

Institucionalan pristup je nepotpun jer zanemaruje osobne čimbenike u kriminogenezi i čitav proces podvodi pod nejasan utjecaj institucionalizacije ne na čovjeka kao osobu, već kao konstantnu i nepromjenjivu matematičku veličinu. Kad bi bilo tako kako tvrdi Tarde, sve što bi trebalo poduzeti jest utjecaj bilo represivnim bilo preventivnim mjerama na sam vrh u državnoj hijerarhiji vlasti. Pod pretpostavkom da bi te mjere pozitivno djelovale na pojedince, došlo bi i do potpunog nestanka korupcije.

#### 4.6. Interesno gledište

Prema interesnom pravcu svaki je javni službenik osoba za sebe koja položaj u državnoj hijerarhiji podređuje postizanju osobnih materijalnih probitaka. U slučaju sukoba javnog s privatnim interesom, posljednji ima prednost. U eventualnoj etičkoj dvojbi, do koje rijetko dolazi jer je javni službenik po prijemu službu shvatio kao sredstvo ostvarivanja vlastitih interesa, službenik se odlučuje na zaštitu privatnog interesa.

Interesni pravac određenja uzroka korupcije javne službenike prikazuje u negativnom svjetlu kao osobe koje koriste službu za ostvarenje vlastitih interesa. Ta jednostranost u opisivanju egoističnog materijalizma javnog službenika pretvara u *homo corrupticusa*.<sup>38</sup> Nisu, međutim, javni službenici jedini potencijalni dionici procesa korupcije. Mnogi, osim toga, brzopletu zaključuju da je primarni uzrok interesa za korupciju u ekonomskoj nuždi odnosno potplaćenosti javnih službenika.

Jedan od najistaknutijih kriminologa, Hans von Henting, zaključio je da gotovo 95% uzročnika kriminalnoga ponašanja egzogene, a njih samo 5% endogene prirode. U taj osjetno veći postotak Henting je ubrojao i siromaštvo ili bolje rečeno ekonomsku nuždu. Jer kako inače objasniti okolnost da službenici koji vrlo malo zarađuju, a u radu su im povjerene velike svote novca, pribjegavaju raznim nedopuštenim djelatnostima.<sup>39</sup>

<sup>37</sup> Ibid.

<sup>38</sup> Ideal-tip koji istina ne uvijek, ali svakako pod prosječnim okolnostima teži ostvarivanju privatnog na račun javnog interesa. Ibid., str. 104.

<sup>39</sup> Istina, Henting se poziva na blagajnike kojima je tjedna plaća po prilici 40 USD, a kojima se u tom razdoblju povjeravaju i do nekoliko tisuća puta veći iznosi koji slabe njihove inhibicije i vode do pronevjere, no s velikim



Točno je da je pritisak na javne službenike da zlorabe položaj veći ako žive blizu ili ispod linije siromaštva. Ipak, dokazi su u najboljem slučaju nejasni po pitanju da li samo povećanje plaće u javnom sektoru može da smanji korupciju. Temeljni pogled na konkretne podatke vezane za neku određenu zemlju ne podržava stav da bi samo povećanje plaće postojećem osoblju u agencijama zahvaćenim korupcijom pomoglo. Ipak, to ne znači da povećanje plaća u javnom sektoru nije važan činilac za smanjenje korupcije. Ali, on može biti djelotvoran samo kao dio sveobuhvatnog programa reforme javne uprave, gdje su primjerene plaće i poticaji uvedeni zajedno s napredovanjem zaposlenih u službi na osnovi postignutih rezultata, smanjivanjem korumpiranog osoblja i primjerenom obukom.

Ako je siromaštvo uzrok korupcije (ono ne može biti i jedini uzrok), onda je teško objasniti zašto su bogate, imućne zemlje preplavljene skandalima, od kojih je veoma mali broj vezan za one koji bi se mogli nazvati siromašnim ili u oskudici. To bi, također, suštinski izjednačilo siromaštvo sa nepoštenjem, što je shvaćanje koje su žestoko napali brojni kritičari koji vide ovu navodno potvrđenu vezu kao nešto što gotovo bez razlike kleveće siromašne.<sup>40</sup> Ono što je vidljivo jest da je ekonomska nužda opravdanje, a ne uzrok korupcije.

#### 4.7. Ostali čimbenici koji dovode do korupcije

Do korupcije vodi još niz specifičnih čimbenika:

- a) nepostojanje institucionalnih pretpostavki za borbu protiv korupcije;
- b) uključenost medija u aktivnosti tržišne razmjene;
- c) prekobrojnost javnih službenika praćena nedovoljnim kvalifikacijama zaposlenih 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 – frustracija kao opći osobni uvjet delinkvencije predstavlja situaciju u kojoj se nalazi neka osoba kada zbog prirodnih, društvenih ili psiholoških razloga nije u stanju ostvariti svoje želje. Korupcija je jedan od mogućih načina rješavanja takve situacije koja dugoročno može dovesti i do tjeskobe. Najčešće će se raditi o svladavanju društvenih zapreka u postizanju društveno priznatih ciljeva i vrijednosti na nedozvoljeni način (korupcijom).
- g) kod osoba koje pate od prisilno-opsesivne neuroze može postojati neodoljivi poriv da daju odnosno primaju mito (usporedivo s npr. kleptomanijom).<sup>41</sup>

Važno je upozoriti i na globalne probleme društva, visoku inflaciju, netransparentnost u obavljanju javnih službi itd.

U potpunosti se slažem s prof. Derenčinovićem da ne postoji *homo corrupticus*. Da je moral u svezi s korupcijom ne poričem, ali nije njezin jedini uzročnik. Nedvojbeno je da

---

stupnjem izvjesnosti možemo pretpostaviti da se u sličnoj situaciji može naći i neki drugi javni službenik koji je (objektivno) potplaćen i kome zloraba položaja ili ovlaštenja može poslužiti kao prigoda za rješavanje nekih egzistencijalnih problema ili samo onih materijalnih prohibitika bez kojih se općenito govoreći može, ali koja život čine ugodnijim. No i potrebu za takvim dobrima mnogi će ocijeniti kao svojevrsan izraz ekonomske nužde. Tome je prvi uzrok sve intenzivnija materijalizacija u svakodnevnom životu. Ibid., str. 105.

<sup>40</sup> Svjetska banka je proračunala bogatstvo koje su korumpirani afrički lideri sklonili u europske banke i ono iznosi nekoliko milijardi američkih dolara. Nijedan od ovih lidera ne može se opisati kao žrtva siromaštva. Ipak, pljačkanjem nacionalnih bogatstava ti afrički lideri su bez sumnje produbili siromaštvo svojih naroda. Društveni i ekonomski razvoj je teško oštećen. Tako se na veliku korupciju može gledati kao na uzrok siromaštva prije nego na njegov rezultat. Uzroci korupcije, [http://www.mans.cy.yu/korupcija/info/uzroci\\_korupcije.htm](http://www.mans.cy.yu/korupcija/info/uzroci_korupcije.htm), 19. 11. 2005.

<sup>41</sup> Derenčinović, op. cit. (bilj. 5), str. 105-106.

je korupcija djelomice rezultat moralnih slabosti i niza endogenih čimbenika, ali ona je u prvom redu sistemska slabost. Odnosno kako prof. Kregar ističe korupcija nije rezultat ili sporedni efekt sustava, već je sastavni dio modela. Kada korupcija postane sustavom, to nije samo znak da su političari pokvareni, službenici podmitljivi, a poduzetnici beskrupulozni. To je znak da je korupcija nastupila ondje gdje su se poštenje i efikasnost povukli, da je nestala formalna logika birokratske efikasnosti, a nastala zbrka klijezantizma, potkupljivanja, nepotizma i bespravlja. To je znak da sustav ne valja i vlada anomija.<sup>42</sup>

## 5. Korupcija u Hrvatskoj

### 5.1. Uzroci korupcije u Hrvatskoj

Uzroci korupcije u Hrvatskoj uglavnom su podudarni s uzrocima korupcije kao pojedinačnog zabranjenog ponašanja, ali i kažnjive masovne pojave u svijetu. Svi endogeni i egzogeni čimbenici koji su odlučni u kriminogenezi uopće karakteristični su i za korupciju u Hrvatskoj, uz jedan izuzetak.

Stanje anomalije kao loma normativne društvene strukture i s tim povezano slabljenje veza među ljudima i opće, socijalne solidarnosti, nepovjerenja građana u zakone i vlast te pretjerana vjera da se sve može riješiti na razini zakona i institucija vlasti, u većoj je mjeri karakteristična za Hrvatsku, i za ostale tranzicijske države, no za ostale države u svijetu. Daljnja posebnost koja, također, ima utjecaja na kriminogenezu korupcije u Hrvatskoj je i Domovinski rat. Nakon razdoblja optimizma koje je pratilo stvaranje hrvatske države i obrambeni rat za njezino očuvanje, došlo je, uvjetovano objektivnim razlozima koji redovito prate takva razdoblja, ali i subjektivnim propustima državne vlasti, razdoblje materijalizma, pesimizma i nepovjerenja građana u zakone i vlast.

#### 5.2. Raste korupcija u Hrvatskoj

Procjene o raširenosti korupcije govore o tome da je korupcija stvarni problem Republike Hrvatske. Prvi, ali na žalost nepouzdan podatak jest statistika kaznenih djela. Uvid u službene kaznenopravne statistike o broju prijavljenih korupcijskih kaznenih djela, te za ta djela optuženih i osuđenih osoba, upućuje da u Hrvatskoj nema mnogo korupcije i da s tog gledišta nema niti razloga za osobitu zabrinutost. Tamna brojka, kao broj realiziranih korupcijskih kaznenih djela za koja se ne zna, izuzetno je velika.

U razdoblju od 1992. do 1997. godine prijavljeno je ukupno 3.316 kaznenih djela. U tom je razdoblju podignuto 1.408 optužnica, a pravomoćno je osuđeno 570 osoba. Dakle, dolazi do svojevrstnog filtriranja korupcijskih predmeta tijekom kaznenog postupka te osudom završi 17,2% prijavljenih djela, a bezuvjetnom kaznom zatvora koja je za djela predviđena tek 13 ili 0.0392%.<sup>43</sup>

Osim što taj podatak može upućivati na oprez jer su moguće lažne prijave, on prije svega upozorava na postojanje nesklada između javne percepcije raširenosti pojave i javnog mnijenja o tome.

<sup>42</sup> Usp. Ibid., str. 106-107.; Kregar, Nastanak predatorskog kapitalizma i korupcija, cit., str. 116, 145-146.

<sup>43</sup> Korupcija i njeno značenje za razvoj Hrvatske, [www.transparency.hr/dokumenti/tekstovi/korupcija\\_i\\_njeno\\_znacenje\\_za\\_razvoj\\_Hrvatske.pdf](http://www.transparency.hr/dokumenti/tekstovi/korupcija_i_njeno_znacenje_za_razvoj_Hrvatske.pdf), 19. 11. 2005.

Tablica I.

## MISLITE LI DA U HRVATSKOJ VLADA KORUPCIJA? (anketa Nacionala)



Izvor: <http://www.nacional.hr/polls/result/159/>

Istraživanja javnog mnijenja u Republici Hrvatskoj (Tablica I.) bez iznimke pokazuju da percepcija i stavovi građana smatraju da korupcija vlada u Hrvatskoj u velikoj mjeri (84%) odnosno u pojedinim segmentima društva (13%).

Osim toga, istraživanje javnog mnijenja ukazuje da građani iznimno rijetko prijavljuju korupcijska kaznena djela i to zbog sumnje u učinkovitost tijela državne vlasti u suzbijanju korupcije, zbog straha od prijavljivanja i zbog izbjegavanja tzv. samooptuživanja. Unatoč tome, uočljiv je porast broja prijavljenih kaznenih djela u 1999. i osobito 2000. godini.<sup>44</sup>

Međunarodna istraživanja pokazuju rezultate koji su sukladni rezultatima istraživanja javnog mnijenja o raširenosti korupcije u Hrvatskoj. Prema indeksu percepcije korupcije<sup>45</sup>, koji godišnje objavljuje Transparency International, Hrvatska je nastavila negativan trend korupcije s ocjenom 3,4 (2005. godine) koji traje još od 2001. godine, kada je ocjena bila 3,9. Time se Hrvatska našla na 70. mjestu TI ljestvice zajedno s Burkinom Faso, Egiptom, Lesotom, Poljskom, Saudijskom Arabijom i Sirijom. Prošle godine (2004. godine) je zauzela 67. mjesto zajedno s Peruom, Poljskom i Šri Lankom (s ocjenom od 3,5). Premda nije riječ o egzaktnim ocjenama koje se mogu u potpunosti uspoređivati veličinama ovaj trend zabrinjava i pokazuje da poslovni ljudi i analitičari ne primjećuju nikakve pozitivne pomake u suzbijanju korupcije u Hrvatskoj (Tablica II., III.).

<sup>44</sup> Derenčinović, op. cit. (bilj. 5), str. 225-226.

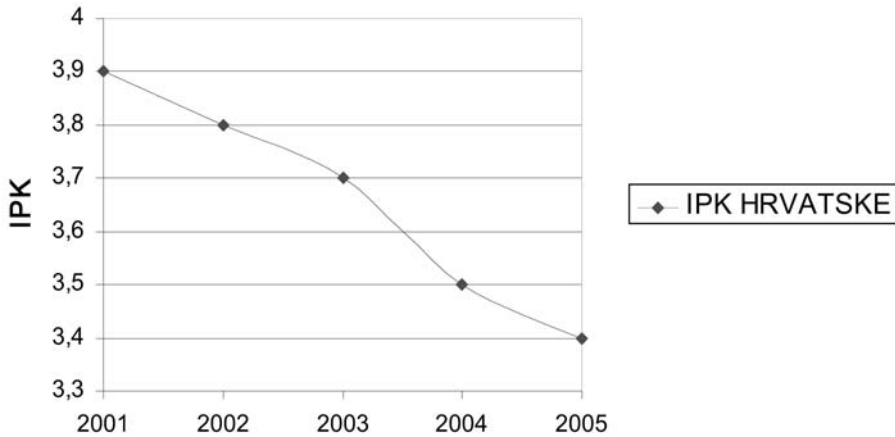
Ministarstvo unutarnjih poslova, svjesno svoje odgovornosti u suzbijanju korupcije, ali svjesno iznimno važne uloge ostalih segmenata društva i građana, nastoji dati odgovarajući značaj i poduzeti odlučne korake na suzbijanju korupcijskih kaznenih djela. Stoga poziva na suradnju građane uključene u sva područja života u Republici Hrvatskoj, da im se pridruže u tom nastojanju. Svi zainteresirani mogu se obratiti putem besplatnog telefona (0800-5092). Vidi <http://www.mup.hr/korupcija/stoje.html#kontakt>, 19. 11. 2005.

<sup>45</sup> Indeks percepcije korupcije – IPK (CORRUPTION PERCEPTION INDEKS - CPI) Transparency Internationala je najopsežnije svjetsko ocjenjivanje zemalja prema stupnju percepcije raširenosti korupcije među državnim službenicima i političarima. Sastavljen je od podataka dobivenih iz stručnih ispitivanja vezanih za korupciju koje su provele razne ugledne ustanove. Odražava stajališta poslovnih ljudi i analitičara iz cijelog svijeta uključujući stručnjake iz ocjenjivanih zemalja. Ocjene na indeksu se kreću od 0 do 10, od kojih prva znači potpunu korupciju, a 10 nikakvu korupciju.

Vidi [http://www.transparency.hr/dokumenti/ipk2005/indeks\\_percepcije\\_korupcije.pdf](http://www.transparency.hr/dokumenti/ipk2005/indeks_percepcije_korupcije.pdf), 19. 11. 2005.

Tablica II.

### PROMJENA INDEKSA PERCEPCIJE KORUPCIJE PREMA GODINAMA

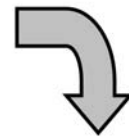


Izvor: [http://www.transparency.hr/dokumenti/ipk2005/indeks\\_percepcije\\_korupcije.pdf](http://www.transparency.hr/dokumenti/ipk2005/indeks_percepcije_korupcije.pdf)

Tablica III.

### IPK HRVATSKA

2003.	2004.	2005.
3,7	3,5	3,4



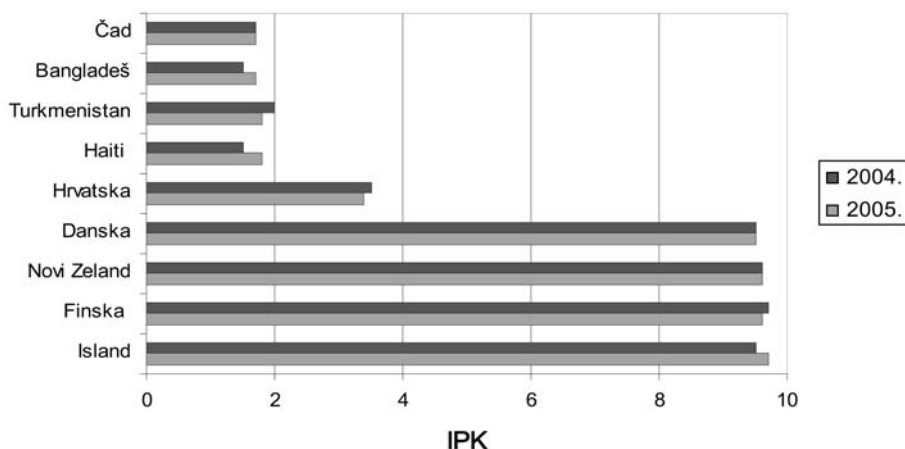
Izvor: [http://www.transparency.hr/dokumenti/ipk2005/indeks\\_percepcije\\_korupcije.pdf](http://www.transparency.hr/dokumenti/ipk2005/indeks_percepcije_korupcije.pdf)

Na dnu TI ljestvice zemalja s najmanjom korupcijom (Tablica IV.), gdje indeks 10 znači da korupcija ne postoji, a 0 da je cijelo društvo prožeto njome, su i dalje Skandinavske zemlje i Novi Zeland. Prvi je Island s indeksom 9,7 (2004. godine 9,5), potom Finska i Novi Zeland s indeksom 9,6 i Danska s indeksom 9,5. Na dnu TI ljestvice zemalja s najmanjom korupcijom 2004. godine je bila Finska s indeksom 9,7.

Na vrhu TI ljestvice (Tablica IV.), s indeksom manjim od dva, su Čad i Bangladeš s indeksom 1,7, potom Turkmenistan i Haiti s indeksom 1,8. Bangladeš i Haiti su 2004. godine imali indeks najbliži 0 (1,5).

Tablica IV.

## IPK NAJBOLJIH I NAJLOŠIJIH ZEMALJA ZA 2004. I 2005.



Izvor: <http://www.beta.co.yu/korupcija/source/lista.doc>

Prosječna ocjena na svjetskoj razini je 4,11. Gledano po regijama najvišu ocjenu ima zapadna Europa (članice Europske Unije + Island, Norveška i Švicarska) – 6,67. Tranzicijske zemlje izvan Europske Unije, među koje spada i Hrvatska, imaju prosječnu ocjenu 2,67.<sup>46</sup>

Razina korupcije diljem jugoistočne Europe (SEE) ostaje visoka. Sve zemlje SEE, osim Cipra, imaju ocjenu nižu od 5,0 što ih svrstava među 113 zemalja svijeta, ili 70% zemalja obuhvaćenih istraživanjem, u kojima korupcija prožima sve aspekte javnog života. Od svih zemalja SEE Grčka ima najbolju ocjenu, 4,3, i nalazi se na 47. mjestu u svijetu, ispred Bugarske koja je na 55. mjestu s indeksom 4,0. Turska je 65. s indeksom 3,5, Hrvatska je na 70. mjestu s indeksom 3,4, a Rumunjska na 85. s indeksom 3,0. Bosna i Hercegovina, Srbija i Crna Gora, Makedonija i Albanija nalaze se među 70 zemalja koje imaju manji indeks od 3,0, što je pokazatelj neobuzdane korupcije koja predstavlja ozbiljnu prijetnju institucijama, kao i društvenoj i političkoj stabilnosti. S indeksom 2,9 BiH je na 88. mjestu, a slijedi je Srbija i Crna Gora na 97. mjestu s indeksom 2,8, dok je Makedonija na 103. s indeksom 2,7. S indeksom 2,4 Albanija ima najnižu ocjenu od svih zemalja SEE i zauzima 126. mjesto.

Nekoliko zemalja pokazalo je i napredak u borbi protiv korupcije – Estonija, Francuska, Hong Kong, Japan, Jordan, Kazahstan, Nigerija, Katar, Tajvan i Turska. Kostarika, Gabon, Nepal, Papua Nova Gvineja, Rusija, Sejšeli, Šri Lanka, Surinam, Trinidad i Tobago i Urugvaj pokazali su se 2005. godine lošijima u suzbijanju korupcije u odnosu na prethodnu godinu.

Ukoliko Hrvatska želi suzbiti korupciju na razinu koja neće ugrožavati poštenu tržišnu utakmicu i pravednu raspodjelu resursa, mora pod hitno poduzeti odlučne korake, počevši od prilagodbe legislative pa do primjene transparentnih procedura u radu tijela javne vlasti

<sup>46</sup> Od zemalja bivše Jugoslavije najbolje je plasirana Slovenija na 31. mjestu s indeksom 6,1, najgore Makedonija na 103. mjestu s indeksom 2,7, slijede je Srbija i Crna Gora na 97. mjestu s indeksom 2,8 i Bosna i Hercegovina na 88. mjestu s indeksom 2,9.

(Zorislav Antun Petrović). Korupcija u Hrvatskoj reducirat će se, između ostalog, jačanjem vrednota i solidarnosti među ljudima kao i poboljšanjem životnog standarda.

### 5.3. Struktura koruptivnog kriminaliteta u Hrvatskoj

Kada je o strukturi koruptivnog kriminaliteta riječ, utvrđeno je da se u pravilu prijavljuju i otkrivaju manje značajno aktivno i pasivno podmićivanje te manje bezuspješni pokušaji davanja mita, što se obično naziva ulična korupcija (vidi 3.5.).

Kao davatelji mita pojavljuju se građani koji davanjem u pravilu nekog manjeg iznosa novca službenim osobama (izvršna vlast), žele riješiti neki svoj problem koji se rješava u okviru službene nadležnosti osoba prema kojima je poduzeto podmićivanje. Stoga se kao primatelji mita najčešće pojavljuju:

- a) djelatnici policije (osobito prometne policije, zatim djelatnici u upravnim službama policije koji direktno odlučuju o nekim pravima ili dozvoli građana);
- b) djelatnici carine (to je posebno vezano za tzv. meku granicu prema BiH);
- c) djelatnici izvršne i upravne vlasti (radi se o službenim osobama koje u svom djelokrugu rada odlučuju o rezultatima nekog pregleda ili kontrole, pa na taj način odlučuju o nekom pravu ili pravilnom i zakonitom postupanju građana odnosno o uvjetima za donošenje odgovarajućih rješenja i dozvola);
- d) djelatnici zdravstva (posebno liječnici).<sup>47</sup>

Pravosuđe se u proteklom razdoblju bavilo i s nekoliko primjera tzv. kapitalne korupcije. Tu sintagmu, naravno, treba promatrati uvjetno i odrediti je temeljem visine iznosa odnosno vrijednosti korupcijske razmjene, osobama koje su u tu razmjenu bile uključene, stupnju ugroženosti odnosno povrede načela jednakosti građana pred zakonom, tržišne utakmice itd.<sup>48</sup>

## 6. Posljedice korupcije

Korupcija postoji u svakom društvu, izaziva posredne i neposredne štete, u nekim društvima je dosegla takve razmjere da nalikuje na opasnu patologiju.<sup>49</sup>

Kako ističe prof. Derenčinović, korupcija kao anti-kulturna pojava:

- a) otežava afirmaciju načela vladavine prava kao normativni izražaj načela jednakosti svih pred zakonom;
- b) dovodi do nepovjerenja građana u zakone i vlast;
- c) negativno utječe na gospodarski razvoj;
- d) potiče društvenu i individualnu nejednakost;
- e) negativno utječe na društvenu stabilnost i opću socijalnu sigurnost.

Korupcija uzrokuje pad kvalitete javnih službi. Unosi nepredvidivost u političko odlučivanje i pravnu regulaciju. Podiže cijenu države. Podiže transakcijske troškove. Potiče rasipanje sredstava. Razara upravnu i političku kulturu. Potiče negativnu selekciju za

<sup>47</sup> Derenčinović, op. cit. (bilj. 5), str. 234-235.

<sup>48</sup> U tom smislu je zanimljiv primjer pomoćnika ministra gospodarstva RH, koji je obnašao i dužnost ravnatelja Državnog ravnateljstva za robne zalihe, i pomoćnika ravnatelja istog Ravnateljstva koji su zatražili i primili mito u iznosu od 150.000 DEM od direktora poduzeća koje je Ravnateljstvu po ugovoru o kreditu bilo dužno 2.000.000 DEM. Mito je zatraženo i primljeno kao protuusluga za davanje pozitivnog mišljenja temeljem kojeg bi Vlada RH donijela odluku o dozvoli produljenja roka za otplatu kredita. Ibid.

<sup>49</sup> To osobito, ali ne isključivo, vrijedi za zemlje u razvoju i zemlje u tranziciji. Mnogi upozoravaju na postojanje tradicije i svojevrsne kulture korupcije. Kregar, Nastanak predatorskog kapitalizma i korupcija, cit., str. 93.

vodeće položaje u politici i javnim službama. Umjesto odlučivanja o potrebama ljudi, prednost se daje proračunu nečije osobne zarade. Poduzetnost i rad gube na cijeni.<sup>50</sup> Zbog posljedica koje izaziva ona postaje nepodnošljiva smetnja razvitku međunarodnih ekonomskih odnosa.

Postoje različiti izračuni šteta korupcije. Međutim, najveća se šteta sastoji u tome što ona iskrivljuje prioritete u političkom i gospodarskom odlučivanju i pogubno šteti javnoj odgovornosti i društvenom moralu.

U novije vrijeme osobito se naglašava ekonomska analiza fenomena i posljedica korupcije. U tom smislu korupcijom se smatra nastojanje da se radi osobne koristi maksimizira prihod od službe, što onda za posljedicu ima poremećaj u uvjetima tržišne utakmice i u ukupnoj racionalnosti ekonomskog ponašanja.<sup>51</sup>

## 7. Borba protiv korupcije

Nema društva koje moralno ili zakonski prihvatljivim drži zloupotrebu položaja, koje smatra opravdanim da se politički položaj ili javna služba koristi za osobno bogaćenje putem komercijalnih ugovora na račun javnog interesa.<sup>52</sup> Moralna kategorizacija takvog ponašanja nigdje nije sporna, a ono što je sporno jest sekundarna efikasnost pravnog sustava, otkrivanje, prognoza i kažnjavanje.

Nijedno društvo i nijedna politika ne priznaje rado njeno postojanje, a takav nojevski pristup<sup>53</sup> je karakterizirao komunistička društva. Povremene kampanje protiv mita i korupcije obično su rezultirale lovom, progonom i kažnjavanjem nižih dužnosnika, dok bi sustav ne samo ostajao netaknut nego bi se usput i lažno prikazivao kao zaštitnik zakonskih normi i javnog morala koji osuđuje korupciju.<sup>54</sup>

Iako je istina da neke vlade kontinuirano pružaju otpor afirmaciji demokracije i načela dobre vladavine, temeljni problem nije u tome da se vlade većine država uvjere u potrebu suzbijanja korupcije, već u tome kako da to učine. To proizlazi iz okolnosti da izborne kampanje od Nikaragve do Pakistana ističu korupciju i borbu protiv nje kao jedno od temeljnih pitanja kojima se namjeravaju baviti nakon preuzimanja vlasti. Vidljivo je da se ne radi toliko o pitanju političke volje, već o načinu provedbe antikorupcijske strategije.

<sup>50</sup> Kregar, *Protiv korupcije*, Državnost, 1(1997),3, str. 414-415.

<sup>51</sup> Kregar, *Korupcija*, u: Pusić et al., *Hrestomatija upravne znanosti*, svezak I., Zagreb, 1998., str. 240.

<sup>52</sup> Još u renesansnim republikama je bila jaka svijest o pogubnosti korupcije i nepotizma za republikanski, odnosno demokratski politički život. Da bi se spriječio nepotizam, firentinski priori, članovi gradske vlade, za trajanja mandata nisu smjeli izlaziti iz Palače Signorije, a bilo im je zabranjeno i primati bližu i širu rodbinu kako ne bi potpali pod njezin utjecaj. Da bi se građanima omogućila javna kritika priora, uvedena je ustanova "kritike pod krinkom": svaki je građanin imao pravo doći pod maskom u palaču gradske uprave i pred dužnosnikom posebno za to imenovanim optužiti bilo koga u vladi za korupciju ili nepotizam, a taj je dužnosnik morao u pisanom izvještaju obavijestiti Veliko vijeće o opravdanosti tih anonimnih tvrdnji. Takvu je ustanovu u nešto modificiranom obliku preuzela i Dubrovačka Republika. Grubiša, op. cit. (bilj. 21), str. 24.

<sup>53</sup> Zakapanje glave u pijesak i odbijanje svake rasprave o korupciji ili njeno minimiziranje i svođenje na beznačajne dimenzije.

<sup>54</sup> Staljin je prvi lansirao kampanje protiv mita i korupcije među nepmanima, naime pristašama Nove ekonomske politike (NEP) koja je trebala unijeti tržišne mehanizme u rigidni komunistički sustav. Slično se događalo u drugim komunističkim sistemima. I u komunističkoj su Jugoslaviji takve kampanje povremeno znale uzburkati javnost. Tako je 1972. godine, nakon pisma Izvršnoga biroa Centralnoga komiteta SKJ i njegova predsjednika J. B. Tita, lansirana kampanja protiv mita i korupcije u kojoj se sva početna galama svela na prokazivanje liječnika kao profesije koja najčešće prima plave kuverte te nižih funkcionara, tzv. tehnomenedžera. *Ibid.*, str. 19-20.

## 7.1. Antikorupcijske strategije

### 7.1.1. Antipatronažna verzija kontrole korupcije

Prva u nizu antikorupcijskih strategija upravljenih suzbijanju korupcije pogotovo u javnom sektoru, osobito popularna u SAD, je antipatronažna verzija kontrole korupcije (1870. – 1900.).

Reformatori toga vremena vjerovali su da pozitivnu pretpostavku dobre uprave čini njezino vođenje od strane stručnjaka koji kao profesionalci djeluju na osnovi najviših moralnih i javnih standarda i koji svojom osobnošću i primjerenim radom mogu poslužiti kao primjer poželjnoga vođenja uprave. Težnje za reformom javne uprave u časnu, stručnu i primjernu, pojavile su se usporedno sa sve intenzivnijim kritikama sustava patronaže (kupovine upravnih funkcija) koji je svojom netransparentnošću, neprofesionalizmom, nedostatkom motivacije i odgovornosti djelatnika u upravi, doveo do spore, skupe, nemotivirane i korumpirane uprave.<sup>55</sup>

Temeljna misao pokreta antipatronaže je bio u moralnoj besprijekornosti upravnog osoblja što ukazuje na pomalo zastarjelu i manjkavu moralističku usmjerenost reformatora u pogledu etiologije korupcije u javnim službama (vidi 4.2.). Ipak u tome je bilo i pozitivnih implikacija od kojih je svakako najznačajnija postupovno napuštanje sustava patronaže, koja je danas ostala rezervirana samo u vrlo ograničenom opsegu i samo za točno određene pozicije u javnoj upravi i političkom životu.

### 7.1.2. Progresivna antikorupcijska strategija

Za pristaše progresivne antikorupcijske strategije ključnu ulogu u suzbijanju korupcije u javnim službama nema toliko osoblje koje u tim službama radi koliko struktura tih javnih službi. Prema stajalištu progresivista, potrebno je reformirati čitav politički sustav, a ne samo sustav zapošljavanja i osposobljavanja ljudi za rad u javnom sektoru.

Progresivisti, za razliku od antipatronažne verzije, nisu isticali moralni koliko institucionalni integritet javne uprave, u smislu njezine odvojenosti od sustava političke vlasti. Također je i ova verzija na neki način bila kumulativna jer je još izrazitije, iako na drugim osnovama, bila odlučno protiv sustava patronaže u javnoj upravi.<sup>56</sup>

Predlagane progresivističke reforme dovele bi do podređenosti javne uprave imperativu javnog interesa i demokratske javnosti, a ne političkim i nekim drugim privatnim interesima.

### 7.1.3. Model znanstvenog upravljanja javnom upravom

Model znanstvenog upravljanja javnom upravom (1930. - 1970.) je bila prva antikorupcijska strategija koja je predstavljala poveznicu između korupcije u javnom i privatnom sektoru i koja je inicirala sveobuhvatnije modele borbe protiv korupcije.

Ova strategija je pristupila problemu korupcije u javnoj upravi kao problemu u oblikovanju same organizacije, a ne kao problemu uzrokovanom političkim ili moralnim razlozima. Neprikladnu strukturu uprave trebalo je zamjeniti rješenjima iz privatnog sektora i utemeljiti novu upravu na načelima znanstvenog upravljanja javnim sektorom.<sup>57</sup>

Taj pristup ima nešto zajedničko s prvom verzijom (vidi 7.1.1.) koja je naglašavala stručnost rada u upravi, ali i stručnost u obavljanju upravnih službi, ali ne kao znanstveno

<sup>55</sup> Derenčinovič, op. cit. (bilj. 5), str. 119.

<sup>56</sup> Ibid., str. 120.

<sup>57</sup> Ibid., str. 120-121.



utemeljenog vodstva koje se na području privatnog sektora kao tehnomenadžerstvo već pokazalo vrlo učinkovitim.

Iako je ova verzija u temelju imala druge ciljeve, a ne isključivo kontrolu korupcije, ona je dovela do spoznaje da integritet javne uprave može biti ostvaren kroz postupak administrativne kontrole. Kako uprava postaje veća i raširenija, a podjela funkcija i dužnosti unutar nje slojevitija, te progresivističke inovacije postaju nedostatnima za njezino učinkovito djelovanje.<sup>58</sup>

Zastupnici ovog koncepta zalagali su se za uspostavljanje vanjske kontrole nad radom javne uprave, od strane specijaliziranih tijela pozicioniranih izvan tijela uprave, čiji se rad ocjenjuje.

#### 7.1.4. Panoptička verzija kontrole korupcije

Od početka sedamdesetih godina 20. stoljeća zastupnici antikorupcijskih strategija su sve više naglašavali ulogu pravne regulative kao osnovnog instrumenta za suprotavljanje korupciji u javnim službama. Ne zanemarujući dosege ranijih pristupa suzbijanju korupcije u javnim službama novi je pristup predstavljao u cjelini novu orijentaciju u suprotavljanju korupciji. Zbog svoje strogosti i formalnosti novi je pristup, po uzoru na rad Jeremija Benthama i Michaela Foucaulta, nazvan panoptičkim.<sup>59</sup>

Zastupnici panoptičke verzije kontrole korupcije zalagali su se za oblikovanje kontrolnog sustava koji bi nadzirao rad političara, službenika i svih ostalih zaposlenika u javnom sektoru, te u slučaju kršenja postavljenih pravila na njih primjenjivao najrazličitije sankcije pravnog poretka. Glavni zastupnici ovoga pristupa nisu više kao kod progresivista bili teoretičari, već tužitelji, istražitelji i suci, kao i posebne službe nadzora.

Temeljna postavka panoptičara se sastojala u tome da su svi javni službenici potencijalno korumpirani i da protiv svih treba nastupati sumnjičavo i podvrći ih nekoj kontroli bez obzira na negativne posljedice takve kontrole na učinkovitost rada u javnoj upravi. S obzirom da su svi službenici sumnjivi i da su rukovođeni isključivo (samo)interesom i politikom osobne koristi, kontrolu korupcije s isključivo preventivnim značenjem trebalo je preusmjeriti na područje pravne regulative gdje su normativno predviđene brojne tehnike praćenja rada javnih službenika i prikupljani dokazi o njihovoj korumpiranosti.<sup>60</sup>

#### 7.1.5. Revizionistički model antikorupcijskih strategija

Kritike koje su uputili zastupnici tzv. revizionističke verzije antikorupcijske strategije panoptičkom pristupu se sastoje u visokim troškovima provođenja antikorupcijskih programa, utjecaj na neučinkovitost rada u upravi. Samim širenjem definicije korupcije na različite oblike službeničke neposlušnosti kako je to zastupala panoptička verzija, pozornost se previše usmjerava na minornu korupciju.

Osnovna premisa revizionističke koncepcije antikorupcijske strategije je u zahtjevu da politika mora prihvatiti određeni stupanj korupcije, ali istodobno se pitati: koji je optimalni stupanj korupcije, u smislu da u ravnoteži održava troškove antikorupcijskih strategija i učinkovitost rada uprave.<sup>61</sup>

Premda se na prvi pogled revizionistička verzija može učiniti bliskom funkcionalističkim stajalištima (vidi 4.3.), valja naglasiti da između njih postoji značajna razlika. Funkciona-

<sup>58</sup> Ibid.

<sup>59</sup> Ibid., str. 122.

<sup>60</sup> Ibid.

<sup>61</sup> Ibid., str. 123.

lizam naglašava korisnost korupcije kao jednog od instrumenata kojim se omogućava normalno odvijanje socijalnog života i ne predviđa bilo kakve instrumente niti modele suzbijanja korupcije, kako u javnom, tako i u privatnom sektoru. Za razliku od funkcionalista, revizionisti smatraju da korupcija nije korisni instrument normalnog odvijanja socijalnog života već nepovoljna socijalna činjenica za sebe, ali isto tako i nužno zlo, barem utoliko što je za njezino potpuno uklanjanje potrebno žrtvovati mnoge druge društvene vrijednosti i organizacijske ciljeve.

## 7.2. Međunarodna nastojanja suzbijanja korupcije

S obzirom da je korupcija uz još neke pojavne oblike suvremenog kriminaliteta (organizirani kriminalitet, kriminalitet bijelog ovratnika i sl.), s kojima je u bliskoj svezi, u samom središtu pozornosti međunarodne zajednice, treba upozoriti na programske akcije za borbu protiv korupcije Ujedinjenih naroda, Međunarodne trgovačke komore, Organizacije za gospodarsku suradnju i razvoj, Organizacije američkih država, Europske unije i Vijeća Europe.

Ključan trenutak je bilo donošenje zakona **Foreign Corrupt Practices Act**. Taj zakon zabranjuje građanima ili pravnim osobama, američkim kompanijama, da ponude, plate ili obećaju platiti nekom stranom dužnosniku ili činovniku, političkoj stranci ili političaru za uslugu utjecaja, dobivanja ili zadržavanja nekog posla ili poslovnog interesa. On se primjenjuje na sve kompanije koje imaju udjela ili glavnice registrirane u Sjedinjenim Državama i koje potpadaju pod kontrolu povjerenstva za nadzor financijskog poslovanja (SEC – Securites and Exchange Commission).

### 7.2.1. Ujedinjeni narodi

Ujedinjeni narodi 1975. usvojili su **Rezoluciju protiv korupcije i mita te Deklaraciju o zabrani mita u međunarodnim poslovnim transakcijama**.<sup>62</sup> Izričito se, između ostalih oblika suzbijanja korupcije, zahtijeva pronalaženje načina da se kriminalizira mito i korupcija u međunarodnim komercijalnim transakcijama te se pozivaju sve zemlje i drugi subjekti međunarodnog prava da pojačaju borbu protiv korupcije. U Deklaraciji se članice pozivaju da poduzmu efektivne i konkretne akcije suzbijanja svih oblika korupcije i podmićivanja te svih drugih oblika takvih djelatnosti u međunarodnim transakcijama, osobito nastojeći u primjeni postojećih zakona koji zabranjuju podmićivanje i ohrabrujući prihvaćanje zakona koji to brane, ako takvi zakoni slučajno ne postoje, te pozivaju privatne i javne korporacije, uključivo multinacionalne korporacije i pojedince, da rade na postizanju tog cilja. I u tim aktima iterira se definiranje pojma korupcije, poziva na donošenje pravila nadzora i revizije proračunskog i financijskog poslovanja, primjenu poreznih pravila koja otežavaju korupciju, donošenje etičkih kodova ponašanja za poduzetnike i poduzeća, ali i za javne službenike i dužnosnike. Podržavaju se i mjere sprečavanja pranja novca, ograničenja primjene bankarske tajne, otvorenost i javnost javnih rashoda te pribavljanje, korištenje i dokazivanje uz pomoć neklasičnih oblika policijske i istražne obrade.

Od daljnjih aktivnosti OUN na području suzbijanja korupcije treba spomenuti i **Rezoluciju o korupciji u vladi te Priručnik o praktičnim mjerama za suzbijanje korupcije**, donesene na 8. kongresu OUN o prevenciji kriminaliteta i kažnjavanju počinitelja koji je 1990. godine održan u Havani.<sup>63</sup> U spomenutoj rezoluciji predlaže se donošenje novih i poboljšanje postojećih zakonskih mjera za sprečavanje pranja novca i drugih aktivnosti

<sup>62</sup> Kregar, Korupcija, cit., str. 241-242.

<sup>63</sup> Derenčinović, op. cit. (bilj. 5), str. 146-147.

kojima se postdeliktno nastoji prikriti kriminalna dobit ostvarena korupcijom. U Priručniku, koji sadrži niz kaznenopostupovnih mjera u suzbijanju korupcije, spomenute su i brojne preventivne mjere kao što su potreba podizanja javne svijesti o opasnosti korupcije i potrebi njezina suzbijanja, afirmacija kodeksa ponašanja i etičkih kodeksa, unaprijeđenje sustava interne kontrole itd. Posebno je istaknuta potreba obvezivanja javnih službenika na podnošenje izvještaja vlastite imovine i prihoda u cilju kontrole možebitnog nezakonitog bogaćenja korupcijom.

Na temelju zaključka 9. kongresa OUN o prevenciji kriminaliteta i postupanju s počiniteljima održanog 1995. godine u Kairu u okviru tematske cjeline pod nazivom "Akcija protiv nacionalnog i transnacionalnog gospodarskog i organiziranog kriminaliteta, i uloga kaznenog prava u zaštiti okoliša", godine 1996. u okviru Gospodarskog i Socijalnog vijeća donesen je **Nacrt Rezolucije o akciji protiv korupcije i Deklaracija protiv korupcije i podmićivanja u međunarodnim trgovinskim transakcijama**.<sup>64</sup>

Na 10. kongresu OUN o prevenciji kaznenih djela i postupanju s počiniteljima koji je 2000. godine održan u Beču i na kojem je glavna tema bila suprostavljanje transnacionalnom organiziranom kriminalu, jedna od podtema bila je i sprječavanje korupcije, kriminalnog fenomena koji je često u vezi s organiziranim kriminalom.<sup>65</sup>

Republika Hrvatska ratificirala je **Konvenciju Ujedinjenih naroda protiv korupcije (Merida konvencija)** koja je usvojena rezolucijom A/RES/58/4 na 58. sjednici Opće skupštine Ujedinjenih naroda održanoj 31. listopada 2003. godine.<sup>66</sup> Konvencija je od presudnog značenja za borbu protiv korupcije iz više razloga.

Kao prvo, ona sadrži listu mjera za sistemsko smanjivanje rizika korupcije – mjere prevencije (od reforme javne uprave, političke odgovornosti i financiranja političkih stranaka, pa do sprječavanja konflikta interesa). Konvencija zahtijeva stvaranje dugoročne strategije borbe, formiranje tijela te otvorenost i transparentnost vlasti. Javne službe trebaju zadovoljiti kriterije efikasnosti, transparentnosti. Odabir službenika mora biti prema sposobnosti, a ne političkim ključevima. Zahtijevaju se učinkovite mjere sprječavanja konflikta interesa, deklaracije imovine, usvajanje etičkih kodeksa, te stegovne mjere za one koji ih krše. Treba se poticati sudjelovanje građana i civilnog društva u upravljanju javnim poslovima, transparentnost donošenja i trošenja proračuna, financiranje političkih stranaka i kampanja, mjere uređenja javnih nabavki, podizanje javne svijesti.

Kao drugo, Konvencija sadrži mehanizme međunarodne suradnje i pravne pomoći u identifikiranju, oduzimanju i vraćanju imovine stečene korupcijom.<sup>67</sup> Jedan od bazičnih zahtjeva Konvencije je donošenje domaćeg zakonodavstva, međunarodnih pravila i djelovanje institucija na povratu ukradene imovine i dobitaka stečenih korupcijom. Poruka Konvencije je da treba spriječiti bogaćenje korupcijom.

Konvencija, također, zahtijeva ujednačavanje standarda kriminalizacije koruptivnih djela, te međunarodnu pomoć u prikupljanju činjenica i drugih podataka važnih za efikasno kažnjavanje. Države se obvezuju na suradnju u svakom aspektu prevencije i suzbijanja korupcije te uklanjanja posljedica. Ideja je ne dopustiti prekršiteljima da se sakriju van zemlje bez straha od kazne.

Konvencija je veoma važan međunarodni akt koji ustanovljava nove, više standarde u obvezama zemalja koje ju prihvate i ratificiraju, ona predviđa i mjere međunarodnog nadzora u njenom izvršavanju.

<sup>64</sup> Ibid.

<sup>65</sup> Ibid.

<sup>66</sup> Ratifikacija je objavljena u Narodnim novinama od 18. 2. 2005. Konvencija će stupiti na snagu kada je ratificira 30 zemalja. Do 21. 2. 2005. godine Konvenciju je potpisalo 118 država među kojima i RH. Isprave o ratifikaciji do toga je datuma u skladu s čl. 67. Konvencije predalo 15 država. Derenčinović, Komentar Konvencije Ujedinjenih naroda protiv korupcije, Zagreb, 2005., str. 1.

<sup>67</sup> Radi se o trilijunskim iznosima sredstava (2-4% ukupnog GDP), sredstvima većima od razvojnih sredstava zemalja u razvoju. Ibid., str. VI.

### 7.2.2. OECD

Organizacija za gospodarsku suradnju i razvoj (OECD) prihvatila je 1994. **Preporuku**<sup>68</sup> državama članicama da poduzmu učinkovite mjere odvratanja, prevencije i borbe protiv podmićivanja stranih javnih dužnosnika u vezi s međunarodnim poslovnim transakcijama. Osnovane su dvije radne skupine. Prva (Working Group on Bribery) pripremila je **OECD Anti Corruption Convention**, a druga (Committee of Fiscal Affairs) prihvatila je preporuke o promjenama u računovodstvenim tehnikama i skup inicijativa o promjenama u domaćim zakonodavstvima kojima se prestaje s praksom da plaćanje mita predstavlja odbitnu poreznu stavku. Preporuka je prihvaćena 28. ožujka 1996.<sup>69</sup>

**Konvencija (Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions)**<sup>70</sup>, koja je usvojena na sastanku OECD od 18. do 21. studenoga 1997., određuje opće elemente zajedničke kaznenopravne definicije, a sama činjenica da za neki posao između domaćih i stranih subjekata treba plaćati, mora biti kriminalizirana bez obzira na lokalne običaje, visinu mita ili druge okolnosti, a visina kazne mora biti adekvatna za slično djelo učinjeno između samih domaćih subjekata. Dobitak i imovina stečena korupcijom trebaju se konfiscirati. Uvodi se i stalan nadzor nad primjenom Konvencije.

Konvencija zahtijeva kriminalizaciju aktivnosti kao što su: podmićivanje, oduzimanje vlasništva bez pravične naknade, otvorena ili prikrivena preferencija za lokalne dobavljače, regulativa koja zabranjuje zapošljavanje stranaca, diskriminativna kontrola zaštite okoliša i drugo – dakle korupcija se smješta u kontekst osiguranja jednake pozicije u tržišnoj utakmici.

Konvencija je dio MAI strategije (Multilateral Agreement on Investment) čiji je osnovni zahtjev da se stranim investitorima osigura isti položaj kao domaćim investitorima bez posebnih povlastica, da se unese red u raspisivanje javnih natječaja i sl.

### 7.2.3. Svjetska banka i Međunarodni monetarni fond

Svjetska banka ne može intervenirati u unutarnje odnose i zakonsku regulativu zemalja, ali davanjem zajmova, osobito uvjete ugovora (klauzule raskida) i nadzora korištenja sredstava, podređuje trajnom sprječavanju prelijevanja tih sredstava u privatne ruke lokalnih političara. Banka nudi svoju pomoć vladama koje se žele boriti protiv korupcije i naglašava da neće tolerirati korupciju u programima koje pomaže.

Ona nastoji aktivno djelovati na suzbijanju korupcije aktivnom ekonomskom politikom, poticanjem institucionalnih reformi, nadzorom korištenja sredstava i podupiranjem međunarodnih inicijativa. Inzistira se na racionalizaciji administrativnih postupaka, reformi poreznog sustava, uklanjanju administrativne kontrole cijena poticanjem privatizacije državnih poduzeća te ponudom programa u kojima se ona pojavljuje i kao organizator reformi gospodarskih područja u kojima je korupcija uhvatila maha. Potiču se i pomažu zemlje da provedu reformu platnog sustava javnih službenika. Banka pomaže reforme uprave i pravosuđa te slobodu medija. Banka mijenja i svoja unutarnja pravila i postupke dobivanja, isplate, izvještavanja i revizije u skladu s načelima ekonomičnosti, učinkovitosti i preglednosti. Vodi osobitu brigu i o etičkim standardima svojih službenika. Banka može obustaviti svaki zajam koji je ugovoren korupcijom ili pronevjerom, ona ima pravo nadgledati račune supkontraktora pri izvršavanju ugovora, može isključiti (crna lista) poduzeća koja se služe korupcijom.<sup>71</sup>

<sup>68</sup> Kregar, Protiv korupcije, cit., str. 418-419.

<sup>69</sup> Ibid.

<sup>70</sup> Kregar, Nastanak predatorskog kapitalizma i korupcija, cit., str. 136-137.

<sup>71</sup> Kregar, Protiv korupcije, cit., str. 419-420.

Na sjednici Međunarodnog monetarnog fonda (IMF) i Svjetske banke u Hong Kon-gu (1997.) prva točka zaključka odnosila se na korupciju<sup>72</sup> te je upućen poziv svim međunarodnim institucijama, osobito bankama i agencijama za promicanje investicija, da suzbiju korupciju.

#### 7.2.4. Organizacija američkih država

Najstariji pokušaj da se međunarodnom konvencijom reguliraju standardi, postupci i aktivnosti u borbi protiv korupcije, na poticaj američke vlade, uspio je u okvirima Organizacije američkih država (OAS) i Free Trade Areas of Americas (FTAA).

Na sastanku šefova država i vlada u Miamiu 1994. godine dogovoreno je pružanje pravne pomoći u takvim slučajevima, ekstradicija, tehnička pomoć te pokretanje programa aktivnosti obrazovanja i etičkog odgoja javnih službenika. Inicirano je i donošenje konvencije o borbi protiv korupcije.<sup>73</sup>

**Konvenciju je (Inter-American Conventio Against Corruption, IACAC)<sup>74</sup> 29. 3. 1996. potpisala 21 država te potom i Sjedinjene Države (2. 6. 1996.).** Konvencija utvrđuje definicije (javna funkcija, korupcija i sl.), potom preventivne mjere obavljanja funkcije, definira standarde sukoba interesa, izvještavanja o prihodima dužnosnika, mehanizme implementacije, nadzorne institucije za borbu protiv korupcije, porezne zakone i financijske propise koji sprječavaju korupciju, sustav zaštite osoba koje prijave korupciju, nadzorna tijela, otvoreno knjigovodstvo, ohrabruje nevladine udruge za borbu protiv korupcije te određuje nadležnosti tijela i obveze pravne pomoći, mjere ograničenja bankarske tajne, zadatke državnih vlasti te postupke prihvaćanja Konvencije.

Konvencija korupciju definira vrlo široko (vidi 2.4.), a stranke Konvencije obvezuju se takvu odredbu uvrstiti u svoje kaznene zakone.

Na sastanku OAS (Čile, 7. 5. 1997.) podržan je program borbe protiv korupcije koji je komplementaran IACAC.

#### 7.2.5. Vijeće Europe

Vijeće Europe se širi nakon 1990. godine na krug postsocijalističkih zemalja. Društveni i politički problemi stabilizacije tih zemalja na dnevni red su stavili i problem korupcije.

Nakon sastanka ministara pravosuđa na Malti 1994. godine, u okvirima Vijeća Europe, formirana je Multidisciplinarna grupa za borbu protiv korupcije (GMC) koja je pripremila niz kaznenopravnih, građanskih i upravnih mjera za suzbijanje korupcije. Multidisciplinarna grupa je pripremila **Prijedlog konvencije za borbu protiv korupcije te Program akcije za suzbijanje korupcije** koji je usvojio Odbor ministara u studenom 1996. godine.

Konvencija, bilo je zamišljeno, treba biti konstruirana kao klasična konvencija o sprječavanju korupcije, no njoj će prethoditi okvirna konvencija koja će se nadopunjavati protokolima. U tim mehanizmima koji bi trebali dopunjavati okvirnu konvenciju predviđeno je i stvaranje posebnog tijela koje će Odboru ministara pomagati u koordinaciji i pripremi akcija. Takva strategija postupnog ograničavanja bila je usmjerena svladavanju otpora onih zemalja koje imaju jake ekonomske interese u područjima kao što su prodaja oružja, prikupljanje kapitala lokalnih korupcionaša i autokrata u njihovim bankama i sl.<sup>75</sup>

<sup>72</sup> Korupcija slabi vlast i smanjuje ekonomsku stabilnost, privatno poduzetništvo i ugrožava održiv rast te može erodirati međunarodnu pomoć razvojnim programima. Ministri i guverneri nacionalnih banka naglašavaju da je korupcija globalni problem i zahtijevaju usklađenu akciju svih zemalja. Ibid.

<sup>73</sup> Ibid., str. 420-421.

<sup>74</sup> Ibid.

<sup>75</sup> Kregar, Korupcija, cit., str. 243-244.

U istom okviru je pripremljen i model pravila o etici javnih službenika. Određuju se standardi etičkog ponašanja službenika u obavljanju službe, obveze prema javnosti, preglednost rada građanima i okružju u kojem treba obavljati javnu službu.

U okvirima Vijeća Europe potiče se i stvaranje uputa o ustroju posebnih tijela koja će se boriti protiv korupcije. Predlaže se, također, davanje zaštite i imuniteta onima koji djelo prijave, ali i materijalno poticanje. Predlažu se i neke mjere, svojstvene anglosaksonskom sudstvu, kao što je pogađanje o kazni, korištenje informatora i provokatora.<sup>76</sup>

Učinjen je pokušaj da se razrade postupci i načela građanske odgovornosti za korupciju, odnosno naknade štete koja je posljedica koruptivnog akta (GMCC).

Održana je u Pragu (11. 6. 1997.) konferencija europskih ministara pravosuđa s glavnom temom: "Veze između korupcije i organiziranog kriminala". Upozoreno je na mogućnost da se, koristeći svoje financijske i druge mogućnosti, organizirani kriminal infiltrira u državne institucije, osobito korupcijom, i time ugrozi demokratska dostignuća, uspori ekonomski razvoj i potrebne reforme. Podržan je napor stvaranja pravnog temelja za borbu protiv korupcije.

Na sastanku šefova država i vlada (10. i 11. 10. 1997.) u Strasbourgu pod točkom 2. završne izjave zaključeno je da bi se potaknula suradnja između članica u borbi protiv korupcije, uključivo i njezinih veza s organiziranim kriminalom i pranjem novca, šefovi država i vlada upućuju Odbor ministara:

- a) da prije konca godine prihvati osnovna načela koja će primijeniti u razvoju domaćeg zakonodavstva i prakse;
- b) da osigura brz završetak rada na prihvaćanju međunarodnih pravnih dokumenata predloženih Vijeću Europe u programu Akcije protiv korupcije;
- c) da bez odgađanja ustroji odgovarajući i učinkovit mehanizam nadzora nad primjenom osnovnih načela i primjene navedenog pravnog instrumentarija.<sup>77</sup>

### 7.3. Nacionalne mjere suzbijanja korupcije

#### 7.3.1. Nacionalni program za borbu protiv korupcije

Novi **Nacionalni program za borbu protiv korupcije**, koji je prezentiran u Ministarstvu pravosuđa (2. 11. 2005.), sadrži 82 mjere kojima bi se, prema riječima ministrice pravosuđa Škare-Ožbolt, konkretno utjecalo na smanjenje korupcije, posebice u sudstvu, zdravstvu, lokalnoj samoupravi i političkim strankama, područjima u kojima građani percipiraju najviši stupanj korumpiranosti u društvu.

Prema antikorupcijskom programu zadatak da provode, ali i kontroliraju date mjere dobili su nitko drugi nego državne institucije i ministarstva, koji su po opisu svog posla dužni raditi isključivo po zakonu i većina tih institucija ima vlastitu unutarnju kontrolu kako bi se spriječilo protuzakonito obavljanje posla.

Središnji državni ured za upravu dužan će biti inicirati dva zakona, o financiranju političkih stranaka i novi Zakon o sprečavanju sukoba, kako bi isti Ured mogao ubuduće kontrolirati niz koruptivnih djela poput anonimnih doniranja političkih stranaka za izbornih kampanja, kontrolu državnih i lokalnih dužnosnika po pitanjima sukoba interesa, kontrolu pridržavanja propisanih kriterija prilikom zapošljavanja novih ljudi u državnu upravu ili javnu službu, pa sve do kontrole primopredaje vlasti ili primjene Zakona o pravu na pristup informacijama.

Pravosudna tijela, od Ministarstva pravosuđa, preko Vrhovnog suda do Državnog odvjetništva, trebaju uspostaviti mjere kontrole funkcioniranja pravosudnog sustava kako bi na mjestima koja su podložna korupciji odmah reagirali.

<sup>76</sup> Kregar, Nastanak predatorskog kapitalizma i korupcija, cit., str. 143.

<sup>77</sup> Ibid., str. 144-145.

Korupciju u zdravstvu trebale bi određenim mjerama kontrolirati upravo zdravstvene vlasti. Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi i HZZO već godinama govore o zdravstvenoj reformi, od koje nema konkretnih mjera. Kako se može očekivati da će institucije koje uporno negiraju nezakonitosti i korupciju prilikom nabave skupocjene bolničke opreme ubuduće na te pojave reagirati?

Isto je i u području gospodarstva, u kojem su najzanimljivije javne nabave, a antikorupcijski program nalaže upravo Ministarstvu gospodarstva, malog i srednjeg poduzetništva i Ministarstvu financija da uvede reda u svoj sektor. Treba reći da program nema mogućnosti sankcija neposlušnih i neodgovornih, osim javne prozivke koja bi se trebala dogoditi nakon prijave takvih Nacionalnom vijeću za suzbijanje korupcije koje također treba biti formirano.

Hoće li novi Nacionalni program za borbu protiv korupcije imalo pripomoći u borbi protiv korupcije koja učinkovito razara i koči gospodarstvo i demokratski razvoj države?<sup>78</sup>

### 7.3.2. Kaznenopravni elementi

Klasični korupcijski delikti nalaze se u XXV. glavi Kaznenog zakona RH – kaznena djela protiv službene dužnosti. Radi se o kaznenim djelima koja su počinjena od strane službenih osoba, povredom svojih posebnih dužnosti ili ovlasti, kao i kaznena djela koja počine druge osobe koje svojim nezakonitim postupcima djeluju na zakonitost rada javnih službi. Kaznenim djelima protiv službene dužnosti zaštićuje se normalno i učinkovito, zakonito i savjesno, obavljanje službene dužnosti od strane osoba kojima je na temelju brojnih zakona dodijeljena javna ovlast za obavljanje različitih funkcija u okviru službi koje obavljaju.

Korupcijska kaznena djela u užem smislu jesu:

- a) davanje mita (čl. 348.);
- b) primanje mita (čl. 347.);
- c) zlouporaba obavljanja dužnosti državne vlasti (čl. 338.);
- d) protuzakonito posredovanje (čl. 343.).

Osim klasičnih korupcijskih delikata koji su navedeni u glavi XXV., Kazneni zakon inkriminira niz kaznenih djela kod kojih je izražena korupcija: povreda slobode odlučivanja birača (čl. 116.), povreda ravnopravnosti u obavljanju gospodarske djelatnosti (čl. 280.), zlouporaba u postupku stečaja (čl. 283.), neobjavljena konkurencija u vanjskotrgovinskom poslovanju (čl. 289.), izdavanje i neovlašteno pribavljanje poslovne tajne (čl. 295.), sprečavanje dokazivanja (čl. 304.), zlouporaba položaja i ovlasti (čl. 337.), odavanje službene tajne (čl. 351.), primanje mita u gospodarskom poslovanju (čl. 294. a) i davanje mita u gospodarskom poslovanju (čl. 294. b).

Treba istaknuti i Ured za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta (USKOK), koji je ustanovljen Zakonom o Uredu za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta (2001. godine), kao specijalizirano tijelo za progon korupcije i organiziranog kriminaliteta.

Kaznenopravni sadržaj za prevenciju i represiju korupcije u hrvatskom kaznenom zakonodavstvu uglavnom su podudarni s onima u svijetu. Kada je riječ o ostalim, tzv. materijalnim antikorupcijskim standardima u Hrvatskoj, npr. medijskom detektizmu, kodeksima ponašanja, nevladinim organizacijama i civilnom društvu u cjelini, tada su ti standardi u usporedbi s onima u svijetu u samom začetku.

<sup>78</sup> Jedan od predlagača, prof. Kregar, tvrdi da će biti uspješan, jer za razliku od prethodnog iz 2002. godine novi sadrži stotinjak konkretnih mjera koje treba provoditi i nalaže tko ih je dužan oživotvoriti. Borci protiv korupcije, <http://www.business.hr/show.php?id=272>, 19. 11. 2005.



## 7.4. Preventivne mjere i standardi suzbijanja korupcije

### 7.4.1. Specijalizirana tijela za borbu protiv korupcije

Brojni primjeri od Singapura do Botswane, od SAD do Hong Konga, od Australije do Malvije pokazuju da je formiranje specijaliziranih tijela za borbu protiv korupcije u tim državama posljednjih godina dovelo, u stjecaju sa svim ostalim elementima, do značajne redukcije toga fenomena. Argumenti onih koji smatraju da je korupciju moguće suzbiti samo represivnim djelovanjem kaznenog pravosuđa i da je djelovanje vladinih i nevladinih organizacija na provedbi antikorupcijskih programa neučinkovito i sporo, postaju manjkavi pred faktografijom stanja u državama u kojima djeluju takve organizacije prije njihova stvaranja i danas. Razlog za to možemo tražiti u nepovjerenju građana u vlast. U takvoj državi građani ne vjeruju niti policiji koja je samo produžena ruka vlasti u negativnom smislu. Uloga specijaliziranih tijela u stvaranju i provedbi antikorupcijskih programa se temelji na preventivnoj orijentaciji u suzbijanju korupcije. U tom pogledu značajno mjesto zauzima Transparency International.

#### 7.4.1.1. Transparency International

Transparency International je neprofitna i nevladina organizacija sa sjedištem u Berlinu koja se bavi suzbijanjem korupcije kako na području međunarodnih poslovnih transakcija tako, putem nacionalnih odjela, i u nacionalnim okvirima. Osnovana 1993. godine, ova organizacija uživa vrlo široku potporu u svijetu i svakim joj se danom pridružuje sve veći broj članova. Transparency International je osnovan u Hrvatskoj 2000. godine, iako je neregistrirani djelovao i ranije.

Težište aktivnosti TI je u suzbijanju korupcije u međunarodnim poslovnim transakcijama, a potaknuto je ranijim međunarodnim aktivnostima postignutim na tom planu. To se osobito odnosi na poduzete aktivnosti u okviru OUN, Međunarodne trgovačke komore, Vijeća Europe, Europske unije i osobito OECD-a. Premda primarno upravljena podizanjem transparentnosti u međunarodnim poslovnim transakcijama, ova je organizacija kroz osnivanje nacionalnih odjela u određenim državama učinila mnogo na planu suzbijanja korupcije u nacionalnim okvirima.

Misija i strategija TI se sastoji u sljedećem:

- a) suzbijanje korupcije kroz formiranje međunarodnih i nacionalnih saveza koji bi trebali pozitivno djelovati na vlade svojih država da uzakone i provedu učinkovite pravne propise i antikorupcijske programe;
- b) uspostavljanje koalicija organizacija koje djeluju na sličnim temeljima kao i povezivanje tih organizacija i pojedinaca da zajedno s vladama sudjeluju u provedbi nacionalnih antikorupcijskih programa;
- c) jačanje javne potpore i razumijevanja potrebe donošenja i učinkovite provedbe antikorupcijskih programa i afirmacija načela transparentnosti i odgovornosti u međunarodnim poslovnim transakcijama i poslovima javne nabave;
- d) utemeljenje informativnog centra i poduzimanje empirijskih istraživanja o prirodi, definiciji, uzrocima i pojavnim oblicima korupcije, sudjelovanje u javnoj raspravi o problemu korupcije i korištenje medija u cilju provedbe javnih kampanji s ciljem podizanja svijesti građana o štetnosti korupcije i potrebi njezina suzbijanja;
- e) poticanje svih strana u međunarodnim poslovnim transakcijama da djeluju na temelju načela i standarda određenih od strane TI;
- f) izgradnja nacionalnih odjela TI s primarnim ciljem ubrzanja provedbe antikorupcijskih programa u tim državama u okviru globalnog pristupa središnjice.<sup>79</sup>

<sup>79</sup> Derenčinović, Mit(o) korupciji, cit., str. 211.



#### 7.4.2. Kodeksi ponašanja i problem sukoba interesa

Uz korupciju se kao tema gotovo uvijek pojavljuje i problem sukoba interesa. Kad se govori o korumpiranom službeniku koji je za određenu uslugu primio mito, javnost misli na osobu koja koristi javnu službu za ostvarenje osobnih probitaka. U tom dijelu sukob interesa korespondira s korupcijom.

Kao model uputa za razrješenje sukoba interesa i njihove optimalizacije se mogu spomenuti načela iz **Etičkog kodeksa Američkog udruženja za javnu administraciju**<sup>80</sup> iz 1994. godine. Uz svaki od kategoriziranih interesa (javni interes, zakonski interes, osobni interes, organizacijski interesi i profesionalni interes) sastavljači kodeksa istakli su osnovna načela koja predstavljaju sadržaj kodeksa koji je, može se reći, kulturno i geografski univerzalno primjenjiv, i uvažavanjem kojih se pred odlučitelja u situaciji sukoba interesa postavlja primarni, nerepresivni, najbrži i najbezbolniji način rješenja toga sukoba.

Kada je riječ o zadovoljavanju javnog interesa u Kodeksu su istaknute sljedeće preporuke:

- a) koristiti diskrecijska ovlaštenja samo u mjeri kojom se promovira javni interes i opće dobro;
- b) suprostaviti se svim oblicima diskriminacije i promovirati afirmativnu akciju;
- c) prihvatiti i podržavati pravo javnosti da bude informirana o poslovima od općeg interesa;
- d) uključiti građane u politiku odlučivanja;
- e) poticati poštenje i optimizam;
- f) komunicirati s javnošću na način koji mora biti potpun, jasan i svima lako razumljiv;
- g) pomagati građanima u njihovim kontaktima s političkim vlastima;
- h) biti pripravan donositi odluke koje bi mogle biti nepopularne.

S obzirom na zakonski interes Kodeks određuje sljedeće:

- a) razumjeti i primjenjivati zakonodavstvo koje se odnosi na izvršavanje funkcije javnoga službenika;
- b) aktivno utjecati na promjenu onog dijela odnosnog zakonodavstva koje se pokazuje neprimjerenim ili zastarjelim;
- c) ukloniti nezakonitu diskriminaciju iz procesa odlučivanja;
- d) spriječiti sve oblike zloporabe javnih fondova uspostavljanjem i provedbom mjera stroge porezne kontrole, kao i podržavanjem revizorskih mjera i istražnih aktivnosti;
- e) poštivati i čuvati sve povjerljive informacije;
- f) poticati i omogućiti različite zakonite aktivnosti u vezi zaštite osoba koje su spremne vlastima prijaviti sve nezakonitosti u radu organizacije;
- g) unaprjeđivati ustavna načela jednakosti, pravednosti, reprezentativnosti i odgovornosti kao zakonitosti procesa u zaštiti prava građana.

U pogledu osobnog interesa Kodeks sadrži sljedeće preporuke:

- a) promicati vrijednosti kao što su iskrenost i poštenje i ne ulaziti u kompromis radi postizanja bilo kakve prednosti;
- b) osigurati da drugi steknu povjerenje za učinjeni rad ili doprinos;
- c) odlučno sprječavati sukob interesa sa svim njegovim pojavnostima: nepotizmom, inkompatibilnim vanjskim angažmanom, zloporabom javnih resursa ili prihvaćanjem darova;
- d) poštovati javnost i suradnike, kako podređene tako i nadređene;
- e) preuzeti odgovornost za učinjene pogreške;
- f) djelovati nepristrano u okviru ovlaštenja.

<sup>80</sup> Ibid., str. 189-191.

Etički kodeks, također, poziva javne službenike da promiču službeničku etiku i da jačaju organizacijske pretpostavke nužne za primjenu etičkih i učinkovitih akcija u zadovoljenju općeg dobra. Smjernice za ostvarenje toga cilja jesu:

- a) povećati organizacijske sposobnosti otvorene komunikativnosti i radne kreativnosti;
- b) postaviti javni interes ispred institucionalne lojalnosti;
- c) predvidjeti postupke promicanja etičkoga ponašanja i učiniti službenike odgovornim za njihovo ponašanje;
- d) promicati načelo zaštite od arbitranosti i svih oblika samovoljnoga odlučivanja;
- e) osigurati organizacijsku odgovornost primjenom odgovarajućih postupaka i kontrole;
- f) poticati organizacije da usvoje, distribuiraju i periodički okolnostima prilagođavaju etičke kodekse kao žive dokumente.

U Kodeksu se ističe vezano uz pridržavanje profesionalnog interesa sljedeće:

- a) prihvatiti kao osobnu dužnost i stalnu odgovornost biti u tijeku s tekućim pitanjima i potencijalnim problemima;
- b) osigurati promicanje profesionalne kompetencije;
- c) poticati ostale na sudjelovanje u profesionalnim aktivnostima i udruženjima;
- d) komunicirati sa studentima, budućim javnim službenicima, u cilju povezivanja teorije i prakse.<sup>81</sup>

#### 7.4.3. Dostupnost informacija u posjedu javne vlasti

Pravo na pristup informacijama, pravo od presudne važnosti za karakter demokratske izbornosti vlasti, temelji se na ideji da vlast doista jest i treba biti "javna stvar", "javno dobro", a njegova se važnost ogleda u: doprinosu dobrom upravljanju; u stvaranju i jačanju učinkovite, efikasne, transparentne i odgovorne javne uprave; transparentnom stvaranju politike; stvaranju veće odgovornosti tijela javne vlasti; smanjenju korupcije u javnom sektoru; povećanju legitimnosti i kvalitete donesenih odluka tijela javne vlasti; onemogućavanju informativne diskriminacije koja može nastati zbog različite informiranosti građana o mogućnostima ostvarivanja njihovih prava.

U tom pogledu valja istaknuti da je Hrvatski sabor 15. listopada 2003. godine usvojio **Zakon o pravu na pristup informacijama** (NN, 172/03). On osigurava svim fizičkim i pravnim osobama (kako državljanima, tako i strancima i osobama bez državljanstva te pravnim osobama, bez obzira na sjedište u Republici Hrvatskoj) da od tijela javne vlasti traže i dobiju sve one informacije koje ta tijela javne vlasti posjeduju, kojima raspolažu te koje nadziru u okvirima svojih djelokruga, naravno uz izuzetke ili ograničenja koji mogu biti osnovani na temelju zakona. Taj trajni uvid osmišljen je ne samo radi toga da građani nadziru vlast ili da temeljem informacija kojima ostvare pristup formiraju stavove te slijedom toga vrše političke izbore na različitim razinama, već i zato da građani informacije od javnog interesa koriste u donošenju odluka od svakodnevnog značaja. Pravo građana znati i dužnost javne vlasti osigurati temelj su ustroja modernog poretka javne uprave.<sup>82</sup>

Pravo na pristup informacijama jest usko vezano uz pojam dobre vladavine, otvorene vlasti, te na njega treba gledati kao na mehanizam kojim se vlast i uprava čine odgovorniji-

<sup>81</sup> Ibid., str. 190-191.

Velika Britanija je 1994. godine uvela razrađeni kodeks ponašanja u javnom životu. Sedam principa javnog života, koji su osmišljeni pod rukovodstvom lorda Nolana, imaju univerzalnu primjenu, bez obzira na političke, povijesne razlike ili razlike u kulturi: nesebičnost, integritet, objektivnost, odgovornost, otvorenost, poštenje i vodstvo (davanje primjera). Sedam principa javnog života, <http://www.mans.cy.yu/korupcija/info/etika.htm>, 19. 11. 2005.

Hrvatski sabor je u listopadu 2003. godine donio **Zakon o sprječavanju sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti** (NN, 163/03).

<sup>82</sup> Kregar, Gotovac, Gardašević, Regulacija prava na pristup informacijama, Zagreb, 2004., str. 9-11.

ma, transparentnijima, što u svakom pogledu ima važno mjesto u uspostavi učinkovitosti i povećanju potencijala djelovanja vlasti.

## 8. Zaključak

Suprostavljanje korupciji podrazumijeva postojanje jasne i komplementarne strategije koja uključuje tri različite komponente. Prva se komponenta sastoji u postojanju i funkcioniranju normativnih instrumenata, odnosno zakona i ostalih propisa kojima se određena ljudska ponašanja izdvajaju kao nedopuštena i za čije se nositelje predviđa određena sankcija. Samo postojanje tih elemenata nije dovoljno već se traži i da oni u svakodnevnoj primjeni djeluju učinkovito i time utječu na suzbijanje korupcije. Druga se komponenta sastoji u uklanjanju pretpostavki, uzroka i povoda ponašanja koje predstavlja korupciju. Te dvije komponente nisu učinkovite ako ih ne prati i treća, edukacijska komponenta koja predstavlja niz instrumenata upućenih širokom krugu adresata. Sve su tri komponente izrazito međuzavisne. Strategija koja uključuje sve tri komponente (normativnu, preventivnu i edukacijsku) može uspijeti u borbi protiv korupcije.

Upravo je u tome važnost Konvencije Ujedinjenih naroda protiv korupcije koja propisuje sveobuhvatne mjere koje su države dužne provesti u sprječavanju i suzbijanju korupcije. Donošenje Konvencije je značajna međunarodnopravna prekretnica u suprostavljanju korupciji zbog toga što se s mjera kaznenog progona težište preusmjerava na mjere za sprečavanje korupcije, oduzimanja imovinske koristi i njezina povrata u državu porijekla.

Složila bi se sa stajalištem prof. Derenčinovića da u pogledu korupcije postoji nekoliko nepobitnih istina. Prvo, korupcija niti iz jednog društva ne može biti potpuno uklonjena. Moguće ju je samo ograničiti. Drugo, korupcija može biti reducirana samo ukoliko vlast na svoju stranu pridobije naklonost čitave javnosti, a da bi je pridobila najprije ju treba informirati o tome o kakvom se zlu radi, kakve štete nanosi društvu i njima osobno, te kako ju je moguće prepoznati, anticipirati i prevenirati. Bez te značajne komponente provođenja antikorupcijskog programa ne bi bilo moguće, jer je ona pretpostavka stvaranja općeg socijalnog konsenzusa za provođenje takvih programa. Reforma je dobro postavljena ako je javno mnijenje poučeno o potrebnim reformama – političkim, društvenim, proizvodnim ili moralnim – te ako je javna svijest dovoljno probuđena da ga ojača i prosvijetli (prof. Kregar).

Za primjer može poslužiti Hong Kong, gdje sve do početka sedamdesetih godina 20. stoljeća nije bilo usluge koju nije bilo moguće kupiti, a u posljednjih dvadeset godina je jedina od zemalja koje služe za primjer uspješnog suzbijanja korupcije. Njegova je strategija bila utemeljena na istrazi i kriminalizaciji korupcije, prevenciji kroz reorganizaciju, deregulaciju i transparentnost postupka te obrazovanju i širenju spoznaje o pogubnim posljedicama korupcije. Glavni razlog uspjeha bio je podrška i aktivno sudjelovanje građana, visok stupanj mobilizacije.

Obično se tvrdi da u odnosima ponude i potražnje nema etike, moraliziranje nije dobrodošlo, već postoji samo cijena. Odnosno kako Polibije to formulira: "U Kartagi ništa što stvara dobit ne smatra se nečasnim". Ta tvrdnja, kako zamjećuje i prof. Kregar, ipak je varljiva.

Korupcija je upozorenje da nešto u društvu, u njegovoj moralnoj i vrijednosnoj osnovi, ne valja. Njezino suzbijanje novinarskom kampanjom, pojedinačnim progonom nije učinkovito, već se djelotvorno sredstvo treba tražiti u slobodi tiska, nepodmitljivoj policiji i nezavisnom sudstvu, u drukčijem shvaćanju obveza i odgovornosti poziva. Borba protiv korupcije nije toliko politička kampanja, već sve više ulaznica u krug zemalja u kojima dominira kapitalizam poduzetništva i etika poziva, vladavina prava i pravna država, djeluje pošteno i učinkovito upravni i politički sustav.

## Summary

The author determines corruption from the etymological criteria and as breaking the moral and legal norm. The essay deals with the number of issues related to the forms of corruption, the problem of corruption in the Republic of Croatia and the fight against corruption.

The author's opinion is that the fight against corruption demands a clear and complementary strategy which includes three components. The first component includes the existence and functioning of normative instruments, laws and other instruments which regulate some human behavior as forbidden and also determine sanctions. But only the existence of these instruments is not sufficient, it is necessary that they function effectively. The second component includes elements which lead to corruption. These two components are not sufficient unless there is the third educational component which includes instruments related to people. The strategy which includes all these components (normative, preventive, educational) can succeed in the fight against corruption.

In this respect the United Nations Convention against Corruption which regulates measures that country must take in fight against corruption is very important.

*Key words: corruption, fight against corruption*

## Literatura

1. Derenčinović, Mit(o) korupciji, Zagreb, 2001.
2. Derenčinović, Komentar Konvencije Ujedinjenih naroda protiv korupcije, Zagreb, 2005.
3. Etchegoyen, Podmićivač i podmićeni, Split, 1997.
4. Kregar, Nastanak predatorskog kapitalizma i korupcija, Zagreb, 1999.
5. Kregar, Gardašević, Petak, Novac u politici, Zagreb, 2003.
6. Kregar, Gotovac, Gardašević, Regulacija prava na pristup informacijama, Zagreb, 2004.
7. Marijan, Zbirka kaznenih zakona, Zagreb, 2004.
8. Bačić, Korupcija i antikorupcijsko kazneno pravo, HLJKPP 2/2000, str. 827-841.
9. Derenčinović, Antikorupcijska konferencija global forum on fighting corruptio and safeguarding integrity II, HLJKPP 2/2001, str. 315-317.
10. Derenčinović, Kaznenopravni aspekti korupcije s elementom inozemnosti, HLJKPP 1/1999, str. 155-190.
11. Grubiša, Korupcija, nepotizam i grijeh struktura, Erasmus: časopis za kulturu demokracije, god. 37/1998, str. 19-27.
12. Grubiša, Politička korupcija u društvima u tranziciji, Erasmus: časopis za kulturu demokracije, god. 34/1995, str. 32-41.
13. Kregar, Izbor upravne elite, u: Pusić et al., Hrestomatija upravne znanosti, svezak I., Zagreb, 1998., str. 191-213.
14. Kregar, Korupcija, u: Pusić et al., Hrestomatija upravne znanosti, svezak I., Zagreb, 1998., str. 239-244.
15. Kregar, Devolucija upravno-političkog sistema Gane: primjer ili perspektiva, u: Pusić et al., Hrestomatija upravne znanosti, svezak I., Zagreb, 1998., str. 311-331.
16. Kregar, Globalizacija i korupcija, Hrvatska javna uprava, god. 1/1999, br. 4, str. 687-699.
17. Kregar, Financiranje političkih stranaka i izbornih utakmica, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 54:5/2004, str. 825-863.
18. Kregar, Pojava korupcije, HLJKPP 1/1997, str. 23-42.

19. Kregar, Protiv korupcije, Državnost, 1(1997),3, str. 412-426.
20. Kregar, Socijalni aspekti ekonomskog kriminala i korupcije, Pravni vjesnik, 13(3-4)1997, str. 247-265.

### Internet stranice

1. Što je korupcija, <http://www.mup.hr/korupcija/stoje.html#kontakt>, 19. 11. 2005.
2. Raste korupcija u Hrvatskoj, <http://www.vjesnik.hr/html/2004/10/21/clanak.asp?r=unu&c=11>, 19. 11. 2005.
3. Korupcija i njeno značenje za razvoj Hrvatske, [http://www.transparency.hr/dokumenti/tekstovi/korupcija\\_i\\_njeno\\_znacenje\\_za\\_razvoj\\_Hrvatske.pdf](http://www.transparency.hr/dokumenti/tekstovi/korupcija_i_njeno_znacenje_za_razvoj_Hrvatske.pdf), 19. 11. 2005.
4. Kregar, Korupcija, <http://www.ijf.hr/pojmovnik/korupcija.htm>, 19. 11. 2005.
5. Lista Transparency International po indeksu percepcije korupcije <http://www.beta.co.yu/korupcija/source/lista.doc>, 19. 11. 2005.
6. Korupcija u zemljama SEE još uvijek u zamahu, <http://www.setimes.com/cocoon/setimes/features/2005/10/19/feature-01>, 19. 11. 2005.
7. U Hrvatskoj korupcija i dalje visoka, <http://www.24sata.hr/articles/view/10096/>, 19. 11. 2005.
8. Korupcija u zemljama u tranziciji, [http://www.mans.cy.yu/korupcija/info/sta\\_je\\_korupcija.htm](http://www.mans.cy.yu/korupcija/info/sta_je_korupcija.htm), 19. 11. 2005.
9. Uzroci korupcije, [http://www.mans.cy.yu./korupcija/info/uzroci\\_korupcije.htm](http://www.mans.cy.yu./korupcija/info/uzroci_korupcije.htm), 19. 11. 2005.
10. Sedam principa javnog života, <http://www.mans.cy.yu/korupcija/info/etika.htm>, 19. 11. 2005.
11. Novi nacionalni program za borbu protiv korupcije, <http://www.business.hr/show.php?id=203>, 19. 11. 2005.
12. Razriješen ravnatelj USKOK-a, <http://www.business.hr/show.php?id=212>, 19. 11. 2005.
13. Borci protiv korupcije, <http://www.business.hr/show.php?id=272>, 19. 11. 2005.
14. Mislite li da u Hrvatskoj vlada korupcija, <http://www.nacional.hr/polls/result/159/>, 11. 2005.
15. Istraživanje: Mito i korupcija na fakultetima, [http://www.student.hr/skripte/srv.asp?sve\\_id=28](http://www.student.hr/skripte/srv.asp?sve_id=28), 11. 2005.
16. Hrvatska mora poduzeti odlučne korake, <http://www.transparency.hr/index.php?id=123>, 19. 11. 2005.
17. Indeks percepcije korupcije, [http://www.transparency.hr/dokumenti/ipk2005/indeks\\_percepcije\\_korupcije.pdf](http://www.transparency.hr/dokumenti/ipk2005/indeks_percepcije_korupcije.pdf), 19. 11. 2005.
18. Usporedba stavova građana 2003. i 2005., [http://www.transparency.hr/dokumenti/istrazivanja/usporedba\\_2003\\_2005.xls](http://www.transparency.hr/dokumenti/istrazivanja/usporedba_2003_2005.xls), 19. 11. 2005

### Popis tablica

Tablica I.

Mislite li da u Hrvatskoj vlada korupcija? (anketa Nacionala)

Tablica II.

Promjena indeksa percepcije korupcije Hrvatske prema godinama

Tablica III.

IPK Hrvatska

Tablica IV.

IPK najboljih i najlošijih zemalja za 2004. i 2005. godinu

