EUROPSKA KOMISIJA

w w

■A-A-A"

Bruxelles, dana 6.6.2011.
god. COM(2011) 308
konačna verzija

PRIOPĆENJE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU, VIJEĆU I EUROPSKOM GOSPODARSKOM I SOCIJALNOM ODBORU

Borba protiv korupcije u EU

PRIOPĆENJE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU, VIJEĆU I EUROPSKOM GOSPODARSKOM I SOCIJALNOM ODBORU

Borba protiv korupcije u EU

SADRŽAJ

1. Uvod ... 3
2. Pojačano praćenje napora u borbi protiv korupcije ... 5
2.1. Postojeći mehanizmi praćenja i evaluacije ... 5
2.2. Izvještaj EU-a o borbi protiv korupcije ... 6
3. Bolja implementacija postojećih instrumenata za borbu protiv korupcije ... 8
3.1. Okvirna odluka 2003/568/JHA o borbi protiv korupcije u privatnom sektoru ... 8
3.2. Ostali međunarodni instrumenti za borbu protiv korupcije ... 9
3.3. Suradnja između EU-a i postojećih međunarodnih instrumenata za borbu protiv korupcije ... 10
4. Jači fokus na korupciju u unutarnjim politikama EU-a ... 10
4.1. Provedba zakona te sudska i policijska suradnja u EU ... 10
4.1.1. Sudska i policijska suradnja ... 11
4.1.2. Financijske istrage i povrat imovine ... 11
4.1.3. Zaštita zviždača ... 12
4.1.4. Stručno usavršavanje službenika za provedbu zakona ... 12
4.2. Javna nabava ... 12
4.3. Kohezijska politika u cilju potpore jačanju administrativnih kapaciteta ... 13
4.4. Računovodstveni standardi i zakonska revizija trgovačkih društava iz EU-a ... 13
4.5. Sprječavanje i borba protiv političke korupcije ... 14
4.6. Poboljšanje statistike ... 14
4.7. Integritet u sportu ... 14
4.8. Zaštita javnog novca EU-a od korupcije ... 15
5. Jači fokus na korupciju u vanjskim politikama EU-a ... 15
5.1. Države kandidatkinje, potencijalne kandidatkinje i susjedne države ... 15
5.2. Politike suradnje i razvoja ... 16
5.3. Trgovinska politika ... 17
6. Zaključak ... 17

1. UVOD

Četiri od pet državljana EU-a korupciju[1] smatraju ozbiljnim problemom u svojoj državi članici[2]. I pored činjenice da je Europska unija u posljednjih nekoliko desetljeća značajno doprinijela otvaranju Europe i povećanju njezine transparentnosti, očigledno je da je potrebno učiniti još mnogo toga. Nije prihvatljivo da se, prema procjenama, **120 milijardi eura godišnje** ili jedan posto BDP-a EU-a[3] izgubi zbog korupcije. To, dakako, ne predstavlja nov problem za EU i mi nećemo moći u potpunosti iskorijeniti korupciju iz naših društava, ali je činjenica da je prosječni rezultat za EU27 prema Indeksu percepcije korupcije Transparency Internationala u proteklih deset godina tek skromno poboljšan[4].

Iako su priroda i opseg korupcije različiti, ona **šteti svim državama članicama EU** i **EU** kao cjelini. Ona rezultira financijskim štetama zbog smanjenja razine investicija, sprečavanja pravilnog funkcioniranja unutarnjeg tržišta i smanjenja javnih financija. Za posljedicu ima i socijalnu štetu jer organizirane kriminalne grupe koriste korupciju za počinjenje drugih teških kaznenih djela, poput trgovine drogom ili ljudima. Pored toga, ako izostane borba protiv korupcije, ona može narušiti povjerenje u demokratske institucije i oslabiti odgovornost političkog vodstva.

Tijekom proteklog desetljeća **učinjeni su određeni napori na međunarodnoj, EU** i nacionalnoj razini u cilju smanjenja korupcije[5]. Na razini EU-a, stvoren je pravni okvir za borbu protiv korupcije usvajanjem zakonodavstva o korupciji u privatnom sektoru[6] i pristupanjem EU-a Konvenciji Ujedinjenih naroda protiv korupcije (UNCAC)[7]. Ugovor o funkcioniranju Europske unije pridaje korupciji značaj teškog kaznenog djela prekograničnog karaktera, za borbu protiv kojeg države članice nisu u potpunosti opremljene[8]. Mjere za borbu protiv korupcije do neke su mjere ugrađene u okvire politika EU-a[9].

1 U ovom se priopćenju koristi šira definicija korupcije koju je usvojio Globalni program protiv korupcije koji vode Ujedinjeni narodi: '*zlouporaba ovlasti radi osobne koristi*', koji time obuhvaća korupciju u javnom i privatnom sektoru.

2 Prema izvješću Eurobarometra o korupciji iz 2009., 78%. Ovo se istraživanje provodi svake dvije godine. Prema istraživanju Transparency Internationala, 5% građana EU-a daje mito jednom godišnje, pogledati http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/gcb. U jednoj se studiji navodi da korupcija može uvećati ukupan trošak ugovora o javnoj nabavi za 20-25% , http://www.nispa.org/files/conferences/2008/papers/200804200047500.Medina_exclusion.pdf.

3 Ukupan ekonomski trošak korupcije ne može se jednostavno izračunati. Iznos koji je naveden temelji se na procjenama specijaliziranih institucija i tijela, poput Međunarodne trgovačke komore (ICC), Transparency Internationala, UN Global Compacta (Svjetski sporazum), Svjetskog gospodarskog foruma, Clean Business is Good Business, 2009, koji sugerira da korupcija iznosi do 5% BDP-a na svjetskoj razini. .

4 Od 6,23 u 2000. do 6,30 u 2010., od maksimalnih 10. Prema Indeksu iz 2010., iako je devet država članica bilo među 20 najmanje korumpiranih država svijeta, osam država članica imalo je rang ispod 5. Glavne rezultate i tendencije Indeksa za EU potvrdili su Svjetski indikatori upravljanja Svjetske banke, tj. jasne razlike između pojedinih država članica, od čega je devet država članica EU-a rangirano kao najbolje u borbi protiv korupcije , dok je njih deset rangirano kao najgore. Također pogledati http://info.worldbank.org/governance/wgi/worldmap.asp

5 Komisija je zatražila poduzimanje ovih napora u svom priopćenju iz 2003., COM(2003) 317 konačna verzija.

6 Okvirna odluka Vijeća 2003/568/JHA o borbi protiv korupcije u privatnom sektoru (OJ L 192, 31.7.2003, str. 54.).

7 Odluka Vijeća 2008/801/EZ (OJ L 287, 29.10.2008, str. 1.).

8 Članak 83(1) Ugovora o funkcioniranju Europske unije navodi korupciju među onim kaznenim djelima za koja se mogu donijeti direktive koje sadrže minimalna pravila za definiranje kaznenih djela i sankcije, budući da korupcija često proizvodi implikacije preko i izvan unutarnjih granica EU-a. Prekogranično davanje i primanje mita, ali i drugi oblici korupcije, poput korupcije u pravosuđu, mogu imati štetan utjecaj na tržišno natjecanje i tijek investicija.

9 Pogledati odjeljke 4. i 5.

Međutim, **implementacija pravnog okvira za borbu protiv korupcije nije ujednačena kod država članica EU-a te je, općenito, nezadovoljavajuća**. Antikorupcijsko zakonodavstvo EU-a nije preuzeto od svih država članica[10]. Neke zemlje nisu ratificirale najvažnije međunarodne instrumente za borbu protiv korupcije. Što je još važnije, čak i tamo gdje su uspostavljene institucije i zakonodavstvo za borbu protiv korupcije, njihova je ***provedba u praksi često nedovoljna*** [11].

Time se odražava **nedostatak političke volje** kod dijela čelnika i osoba koje donose odluke za borbu protiv korupcije u svim njenim oblicima - političke korupcije, koruptivnih djela koja počinu organizirane kriminalne skupine i uz njihovo sudjelovanje, korupcije između privatnih osoba i tzv. birokratske korupcije. Stoga, postoji jasna potreba za poticanjem političke volje za borbu protiv korupcije i unapređenjem međusobne povezanosti antikorupcijskih politika i akcija koje poduzimaju države članice.

Iz tog će razloga Komisija pokrenuti novi mehanizam, ***Izvještaj EU-a o borbi protiv korupcije***, radi praćenja i ocjene napora država članica u borbi protiv korupcije i, slijedom toga, poticanja jačeg političkog angažmana. Uz potporu stručne grupe i mreže istraživačkih korespondenata te potreban proračun EU-a, Izvještaj će pripremati Komisija i objavljivati svake dvije godine, počevši od 2013. Izvještaj će pružiti pravi prikaz postignuća, slabih strana i nastojanja svih država članica. Pomoću njega će se moći identificirati trendovi i slabosti s kojima se potrebno suočiti, ali i potaknuti učenje od kolega i razmjena najbolje prakse. Osim ovog mehanizma, EU treba **sudjelovati u radu Skupine zemalja za borbu protiv korupcije koju je, osnovalo Vijeća Europe (GRECO)**[12].

EU se također mora pojačano **fokusirati na korupciju u svim značajnim politikama EU-a** – unutarnjim, kao i vanjskim. Komisija će u tu svrhu, posebice, u 2011. predložiti osuvremenjena pravila EU-a o oduzimanju imovine stečene kaznenim djelom, u 2012. strategiju za unapređenje financijskih istraga u državama članicama i tijekom 2011. usvojiti Akcijski plan za poboljšanje kaznenih statistika. Komisija će također surađivati s agencijama EU-a, poput Europola, Eurojusta i CEPOL-a, kao i s OLAF-om, u cilju intenziviranja sudske i policijske suradnje te poboljšanja u stručnom usavršavanju službenika za provedbu zakona. Nastavit će s pripremom osuvremenjenih pravila EU-a o javnoj nabavi i računovodstvenim standardima te zakonskoj reviziji za trgovačka društva iz EU-a. Komisija će također u 2011. usvojiti strategiju za borbu protiv prijevara koje negativno utječu na financijske interese EU-a. Usporedno s time, Komisija će se fokusirati na pitanja vezana uz borbu protiv korupcije u okviru procesa proširenja EU-a i - zajedno s Visokim predstavnikom - u okviru naše susjedske politike, kao i bolje iskoristiti uvjetovanost u politikama suradnje i razvoja. Potrebno je dodatno razviti inicijative poslovnog sektora te dijalog privatnog i javnog sektora na razini EU-a o tome kako spriječiti korupciju.

Ovo priopćenje prikazuje ciljeve Izvještaja EU-a o borbi protiv korupcije i kako će funkcionirati u praksi te objašnjava na koji bi način EU trebao staviti veći naglasak na korupciju u unutarnjim i vanjskim politikama. Ono će biti dopunjeno Strategijom Komisije za borbu protiv prijevara. Dok će se Izvještaj fokusirati na provedbu politika za borbu protiv korupcije od strane država članica, Strategija će pretežito obuhvaćati mjere koje su u nadležnosti Komisije radi zaštite financijskih interesa EU-a.

10 Komisija nema ovlasti za pokretanje pravnih postupaka protiv država članica koje nisu ispunile dužnost da u svoje zakonodavstvo prenesu mjere usvojene u okviru trećeg stupa Ugovora prije stupanja na snagu TFEU-a. Takvi će postupci biti mogući od 1. prosinca 2014., prema članku 10. Protokola br. 36 o Prijelaznim odredbama Lisabonskog ugovora.

11 Pogledati odjeljak 3.

12 Pogledati odjeljak 2.2 i Izvještaj Komisije Vijeću o oblicima sudjelovanja EU-a u GRECO-u, COM(2011) 307.

2. POJAČANO PRAĆENJE NAPORA U BORBI PROTIV-KORUPCIJE

2.1. Postojeći mehanizmi praćenja i evaluacije

Za sada ne postoji mehanizam koji bi pratio postojanje i mjerio učinkovitost politika za borbu protiv korupcije na razini EU-a i države članice, na međusobno usklađen i povezan način[13]. Na međunarodnoj razini, glavni postojeći mehanizmi praćenja i evaluacije su Skupina zemalja za borbu protiv korupcije koju je osnovalo Vijeće Europe (GRECO), OECD-ova Radna grupa protiv podmićivanja te nadzorni mehanizam Konvencije UN-a protiv korupcije (UNCAC). Ovi mehanizmi daju impuls državama članicama za implementaciju i provedbu standarda u borbi protiv korupcije. Međutim, svaki od njih ima po nekoliko značajki koje ograničavaju njihov potencijal da se učinkovito suoče s problemima povezanima s korupcijom na razini EU-a.

Najobuhvatniji postojeći mehanizam relevantan za EU je **GRECO**, utoliko što u njemu sudjeluju sve države članice. Putem GRECO-a Vijeće Europe daje svoj doprinos osiguranju minimalnih standarda na paneuropskom pravnom području. No, imajući u vidu ograničenu vidljivost međuvladina GRECO-va procesa evaluacije i njegovog pratećeg mehanizma, on do sada nije stvorio potrebnu političku volju u državama članicama za učinkovitu borbu protiv korupcije. Osim toga, GRECO prati poštivanje spektra standarada za borbu protiv korupcije koje je ustanovilo Vijeće Europe[14] te se, u skladu s time, manje fokusira na pojedina područja zakonodavstva EU-a, poput javne nabave. Sustav GRECO, pored navedenog, ne omogućava komparativnu analizu, a time ni identifikaciju trendova po pitanju korupcije u EU, niti aktivno potiče razmjenu najboljih praksi i učenja od kolega.

OECD-ova Konvencija protiv podmićivanja stranih javnih dužnosnika u međunarodnim poslovnim transakcijama (**Konvencija protiv podmićivanja**)[15] fokusirana je na specifično pitanje podmićivanja stranih javnih dužnosnika u međunarodnim poslovnim transakcijama i ne može se proširiti na druga područja koja su važna za borbu protiv korupcije u EU. Sedmi godišnji Izvještaj o napretku koji je pripremio Transparency International[16] ukazao je da je provedba Konvencije protiv podmićivanja bila neujednačena: do aktivne je provedbe došlo u samo četiri države članice EU-a, dok je u 12 država članica EU-a ta provedba bila slaba ili je izostala. Unatoč temeljitom sustavu ocjenjivanja u formi OECD-ove Radne grupe protiv podmićivanja, politička opredijeljenost k učinkovitoj implementaciji OECD-ove Konvencije protiv podmićivanja ostala je nedovoljna.

Konvencija UN-A protiv korupcije (UNCAC) stupila je na snagu u prosincu 2005., a EU joj je pristupio u rujnu 2008.[17]. Konferencija država članica UNCAC-a usvojila je

13 Poseban mehanizam praćenja koji se primjenjivao na dvije države članice, Mehanizam za suradnju i verifikaciju (CVM) za Rumunjsku i Bugarsku, postojao je od 2006. (Odluke Komisije 2006/928/EZ i 2006/929/EC od 13. prosinca 2006. (OJ L 354, 14.12.2006, str. 56., 58.). CVM se pojavio kao ad-hoc rješenje za nedostatke utvrđene pred sam pristup EU. U tom smislu, Komisija provodi verifikacije u skladu s nizom prethodno utvrđenih mjerila na području reforme pravosuđa i borbe protiv korupcije, kao i, u slučaju Bugarske, borbe protiv organiziranog kriminala.

14 Kaznenopravna konvencija o korupciji (STE 173, usvojena 27. siječnja 1999.) i njezin dodatni Protokol (ETS 191, usvojen 15. svibnja 2003.); Građanskopravna konvencija o korupciji (STE 174, usvojena 4. studenog 1999.) i Dvadeset vodećih načela u borbi protiv korupcije (Rezolucija Odbora ministara Vijeća Europe (97) 24).

15 http://www.oecd.org/document/12/0,3343,en_2649_34859_35692940_1_1_1_1,00.html .

16 http://www.transparency.org/global_priorities/international_conventions

17 Odluka Vijeća 2008/801/EZ (OJ L 287, 25.9.2008, str. 1.).

projektni zadatak Mehanizma za nadzor nad provedbom UNCAC-a u studenome 2009. EU podržava uključivanje civilnog društva i transparentnost u objavljivanju rezultata evaluacija provedenih u okviru Mehanizma. Međutim, nekoliko značajki vjerojatno ograničava potencijal UNCAC-ova mehanizma nadzora kada je riječ o suočavanju s problemima povezanima s korupcijom na razini EU-a: radi se o međuvladinom instrumentu, sustav uzajamnog nadzora najvjerojatnije će izostaviti politička područja koja su od osobite važnosti za EU, uključuje države članice koje mogu imati niže standarde za borbu protiv korupcije od EU-a, ciklusi nadzora bit će relativno dugotrajni, a preporuke državama članicama koje se ne implementiraju mogle bi se poštivati samo u ograničenom broju slučajeva.

2.2. Izvještaj EU-a o borbi protiv korupcije

Imajući u vidu ograničenja postojećih međunarodnih mehanizama za praćenje i evaluaciju, koja su objašnjena u prethodnom tekstu, **potrebno je uspostaviti specifični mehanizam EU-a za praćenje i ocjenu, Izvještaj EU-a o borbi protiv korupcije,** u cilju poticanja političke volje u državama članicama i provedbe postojećih pravnih i institucionalnih alata. Ovaj bi se mehanizam trebao **kombinirati sa sudjelovanjem EU-a u GRECO-u**[18]**.** Komisija će Izvještaj EU-a o borbi protiv korupcije **izdavati svake dvije godine**, počevši od 2013.

Uspostavljanje Izvještaja EU-a o borbi protiv korupcije odgovor je Komisije na zahtjev država članica iz Štokholmskog programa[19] za „razvijanjem indikatora na temelju postojećih sustava i zajedničkih kriterija u cilju mjerenja napora u borbi protiv korupcije u Uniji", kao i na zahtjev Europskog parlamenta za redovnim praćenjem nastojanja država članica u borbi protiv korupcije[20].

Uspostava Izvještaja EU-a o borbi protiv korupcije temelji se na načelu da je korupcija, iako ne postoji rješenje za borbu protiv korupcije koje odgovara svima, briga svih država članica EU-a. Periodičkim procjenama i objavljivanjem objektivnih izvještaja koji se temelje na činjenicama, Izvještaj će dati **dodatni poticaj državama članicama za učinkovitu borbu protiv korupcije**, ponajprije implementiranjem i provedbom međunarodno dogovorenih antikorupcijskih standarda. Mehanizam koji je jednako primjenjiv u svim državama članicama omogućit će jasniji pregled postojanja i učinkovitosti napora u borbi protiv korupcije u EU, pomoći će u identificiranju specifičnih uzroka korupcije, a time stvoriti **temelje za pravilnu pripremu budućih političkih djelovanja EU-a**. Uz to, Izvještaj će djelovati kao „krizni alarm" za ublažavanje potencijalnih rizika od duboko ukorijenjenih problema koji mogu prerasti u krizu.

Kod pripreme Izvještaja EU-a o borbi protiv korupcije, Komisija će surađivati s postojećim mehanizmima praćenja i evaluacije kako bi se izbjegla dodatna administrativna opterećenja za države članice i podvostručavanje napora. Izvještaj će približiti minimalne standarde u borbi protiv korupcije koje su uspostavili postojeći međunarodni instrumenti, poput Kaznenopravne konvencije o korupciji Vijeća Europe[21], Građanskopravne konvencije o korupciji[22], Dvadeset

[18] Pogledajte Izvještaj Komisije Vijeću o oblicima sudjelovanja EU-a u GRECO-u, COM(2011) 307.

[19] Dokument Vijeća 17024/09 koji je usvojilo Europsko vijeća 10./11. prosinca 2009. (OJ C 115, str. 1.). Također, pogledati Rezoluciju Vijeća br. 6902/05 usvojenu 14.4.2005. kojom se također poziva Komisija da razmotri razvoj mehanizma uzajamne evaluacije i praćenja.

[20] Pisana Deklaracija br. 2/2010 o naporima Unije u borbi protiv korupcije koju je usvojio Europski parlament 18. svibnja 2010.

[21] SET 173, od 27.1.1999.

[22] SET 174, od 04.11.1999.

vodećih načela u borbi protiv korupcije[23], UNCAC-a[24] i OECD-ove Konvencije protiv podmićivanja[25].

Uzimajući u obzir da gotovo svi oblici korupcije mogu imati prekogranične implikacije, Izvještaj neće biti ograničen na limitirani popis prioritetnih područja. No, svaki Izvještaj EU-a o borbi protiv korupcije fokusirat će se na niz **povezanih pitanja od osobitog značaja na razini EU-a**, kao i na niz odabranih pitanja specifičnih za svaku pojedinu državu članicu. Ocjenjivanje će se vršiti prema nizu **indikatora,** na temelju već postojećih standarada na pojedinim poljima, kao i nekih koji su razvijeni iznova u postupku pripreme Izvještaja. Novi će se indikatori razviti tamo gdje relevantni standardi nisu predviđeni u postojećem instrumentu ili gdje se na razini EU-a traže viši standardi. Kod odabira postojećih indikatora i razvoja novih, Komisija će konzultirati kompetentna tijela za borbu protiv korupcije u državama članicama. Indikatori mogu uključivati: percepciju korupcije, ponašanje osobe koja daje odgovore vezano uz koruptivne djelatnosti te statistike kaznenog pravosuđa, uključujući zapljenu i oduzimanje koristi stečene koruptivnim kaznenim djelom. Izvještaj EU-a o borbi protiv korupcije uključit će kvantitativnu procjenu tih indikatora i kvalitativnu analizu trendova i rezultata povezanih s korupcijom.

Izvještaj o borbi protiv korupcije će sadržavati:

- **Tematski dio**, u kojem će biti naglašeni specifični aspekti borbe protiv korupcije u EU, koji se temelje na istraživanju, te će uključivati tematske analize slučajeva, primjere najboljih praksi i preporuke.
- **Analize zemlje**, u kojima će biti uključene prilagođene preporuke za pojedine države članice, koje će se temeljiti na rezultatima postojećih mehanizama za praćenje i pregledu raspoloživih dokaza pribavljenih od relevantnih izvora. U ovom se dijelu mogu pridodati preporuke za odgovarajuće djelovanje na razini EU-a.
- **Trendovi na razini EU-a**, gdje će biti uključeni rezultati istraživanja Eurobarometra o korupciji koja se provode svake dvije godine, zatim mjerenja percepcije građana EU-a o korupciji na različitim poljima, kao i ostali relevantni izvori informacija o iskustvima s korupcijom na EU razini.

Kod izrade Izvještaja, Komisija će se oslanjati na različite izvore informacija, uključujući postojeće mehanizme praćenja (GRECO, OECD, UNCAC), neovisne stručnjake, rezultate istraživanja, službe Komisije i Europski ured za borbu protiv prijevara (OLAF), države članice, agencije EU-a poput Europola i Eurojusta, Europsku mrežu protiv korupcije, istraživanja Eurobarometra i civilno društvo [26].

Izvještaj EU-a o borbi protiv korupcije će pripremati Komisija uz pomoć:

- **skupine stručnjaka** koji će pružati savjete o: (1) utvrđivanju indikatora, (2) ocjenjivanju rezultata država članica, (3) identificiranju najboljih praksi, (4) identificiranju trendova u EU, (5) davanju preporuka i (6) predlaganju novih mjera EU-a gdje je to prikladno. Skupinu će formirati Komisija u postupku otvorenog natječaja. Odabrani stručnjaci mogu imati različita prethodna radna iskustva (provedba zakona, prevencija korupcije,

[23] Rezolucija Odbora ministara Vijeća Europe (97) 24.
[24] Rezolucija Generalne skupštine UN-a 58/4 od 31. listopada 2003.
[25] Usvojena na Pregovaračkoj konferenciji 21. studenog 1997.
[26] Razmatrat će se procjene relevantnih civilnih društava. Ovo može uključivati tekuću analizu Transparency Internationala o sustavima nacionalnih integriteta u EU.

civilno društvo, istraživanje itd.), moraju imati nespornu stručnost na polju borbe protiv korupcije, uživati visoki ugled u pogledu integriteta i obvezati se na rad u osobnom i profesionalnom svojstvu. • **mreže lokalnih korespondenata-istraživača** koje formira Komisija i koje se sastoje od predstavnika civilnog društva i akademija i prikupljaju relevantne informacije u svakoj državi članici kako bi pridodale i dopunile rad skupine stručnjaka.

Može se razmotriti kreiranje **programa za razmjenu iskustva** koji bi bio direktno povezan s Izvještajem EU-a o borbi protiv korupcije, kao pomoć državama članicama, lokalnim nevladinim organizacijama i ostalim sudionicima, kako bi se identificirali nedostaci u politikama za borbu protiv korupcije i najboljim praksama te povećala svijest ili omogućilo usavršavanje.

Komisija će snositi sve troškove povezane s Izvještajem EU-a o borbi protiv korupcije, uključujući i troškove neovisne skupine stručnjaka, mreže lokalnih korespondenata-istraživača te, ako se ustanovi, programa za razmjenu iskustava.

Sudjelovanje EU-a u GRECO-u, iako u potpunosti ne odgovara potrebama EU-a za periodičkim izvještavanjem o nastojanjima na polju borbe protiv korupcije u EU, stvorit će sinergiju između dva mehanizma[27]. GRECO može posebice pružiti podatke EU-ovom mehanizmu praćenja u obliku komparativne analize postojećih izvještaja GRECO-a o evaluaciji i usklađenosti kod država članica EU-a te ukazivanja na glavne preporuke koje traže dodatno praćenje.

U svjetlu navedenoga, Komisija priprema mehanizam izvještavanja EU-a o borbi protiv korupcije radi periodičke procjene napora koje države članice čine u borbi protiv korupcije te će zatražiti ovlaštenje od Vijeća za pregovaranje oko sudjelovanja EU-a u GRECO-u kod Vijeća Europe. Komisija će na temelju Izvještaja EU-a o borbi protiv korupcije za srednjoročno i dugoročno razdoblje razmotriti potrebu za dodatnim političkim inicijativama EU-a, uključujući ujednačavanje kaznenog prava na polju korupcije.

3. BOLJA IMPLEMENTACIJA POSTOJEĆIH INSTRUMENATA ZA BORBU PROTIV KORUPCIJE

U EU, na europskoj i međunarodnoj razini, već postoji niz pravnih instrumenata za borbu protiv korupcije. U to se ubraja Konvencija EU-a o borbi protiv korupcije koja se odnosi na dužnosnike Europskih zajednica ili država članica EU-a koja je stupila na snagu 28.9.2005.[28.] Uz izuzetak ove Konvencije, postojeći instrumenti još uvijek nisu ratificirani i prenijeti u zakonodavstvo svih država članica EU-a. Za učinkovitu borbu protiv korupcije države članice bi, u najmanju ruku, trebale poduzeti korake za dovršetak postupka ratifikacije i prijenosa u svoja zakonodavstva.

3.1. Okvirna odluka 2003/568/JHA o borbi protiv korupcije u privatnom sektoru

Okvirna odluka 2003/568/JHA o borbi protiv korupcije u privatnom sektoru[29], donijeta u srpnju 2003., ima za cilj kriminalizaciju kako aktivnog tako i pasivnog podmićivanja uspostavom još preciznijih pravila o odgovornosti pravnih osoba i odgovarajućih sankcija. Prvi izvještaj o

[27] Pogledajte Izvještaj Komisije Vijeću o oblicima sudjelovanja EU-a u GRECO-u, COM(2011) 307.
[28] OJ C 195, 25.06.1997, str. 2.-11.
[29] OJ L 192, 31.07.2007, str. 54.

implementaciji[30],objavljen u 2007., pokazao je da su brojne države članice malo učinile na njezinoj primjeni. Pronađeni su nedostaci po pitanju kriminalizacije svih elemenata aktivnog i pasivnog podmićivanja te u odredbama o odgovornosti pravnih osoba. Drugi izvještaj o implementaciji, koji se nalazi uz ovo Priopćenje, pokazuje da nekoliko država članica još uvijek nije u svoje zakonodavstvo prenijelo najpreciznije odredbe o kriminalizaciji svih elemenata aktivnog i pasivnog podmićivanja[31]. Uz to, odgovornost pravnih osoba i dalje je na nacionalnoj razini neujednačeno regulirana.

Komisija poziva države članice da bez odgode prenesu sve odredbe Okvirne odluke 2003/568/JHA i osiguraju njezinu učinkovitu implementaciju. Ovisno o napretku, Komisija će razmotriti prijedlog Direktive koja će zamijeniti Okvirnu odluku.

U tom kontekstu, Komisija pozdravlja stroža pravila koja su neke države članice usvojile u cilju sprečavanja korupcije u privatnom sektoru i povećanu korporativnu odgovornost za koruptivna kaznena djela. **Komisija namjerava podržati javno-privatni dijalog** i razmjenu najboljih praksi na tom polju. Potiču se privatna nastojanja u cilju razvoja i implementacije zajedničkih standardnih pravila na poljima računovodstva, interne revizije, načina postupanja i zaštite zviždača.

3.2. Ostali međunarodni instrumenti za borbu protiv korupcije

Nekoliko je država članica EU-a ratificiralo sve ili većinu postojećih međunarodnih instrumenata za borbu protiv korupcije. Ipak, tri države članice EU-a[32] nisu ratificirale **Kaznenopravnu konvenciju o korupciji Vijeća Europe**[33], dvanaest ih nije ratificiralo njezin dodatni Protokol[34], dok ih sedam nije ratificiralo[35] **Građanskopravnu konvenciju o korupciji**[36]. Tri države članice još uvijek nisu ratificirale **UNCAC**[37]. Pet država članica EU-a[38] nije ratificiralo **OECD-ovu Konvenciju protiv podmićivanja**.

Komisija poziva države članice koje još nisu ratificirale ove instrumente da to učine bez odgađanja, uzimajući u obzir, gdje je to moguće, isključivu vanjsku nadležnost Unije, te da ih u cijelosti implementiraju. Komisija od država članica traži da je bez odgode obavijeste o koracima koje su poduzeli u smjeru ratifikacije ovih instrumenata i razlozima izostanka ratifikacije. U ovom je kontekstu **od osobite važnosti ratifikacija i učinkovita provedba OECD-ove Konvencije protiv podmićivanja od strane svih država članica EU-a.** Komisija će provesti analizu mogućih poteškoća s kojima su se države članice EU-a, koje nisu ujedno članice OECD-a, susrele u procesu ratifikacije, kao i nedostataka u implementaciji i provedbi.

30 COM(2007) 328 konačna verzija.

31 COM(2011) 309 konačna verzija. Izvještaj je utvrdio da je samo 9 država članica (tj. Belgija, Bugarska, Republika Češka, Francuska, Irska, Cipar, Portugal, Finska i VB) pravilno u svoje zakonodavstvo prenijelo sve elemente kaznenog djela kako je to predviđeno člankom 2. Okvirne odluke.

32 Austrija, Njemačka, Italija.

33 SET 173, 27.01.1999.

34 Austrija, Republika Češka, Estonija, Finska, Njemačka, Mađarska, Italija, Litva, Malta, Poljska, Portugal, Španjolska.

35 Danska, Njemačka, Irska, Italija, Luksemburg, Portugal i Velika Britanija.

36 SET 174, 04.11.1999.

37 Republika Češka, Njemačka, Irska.

38 Cipar, Latvija, Litva, Malta, Rumunjska. Ove Države članice nisu članice OECD-a.
Bugarska je jedina država članica koja nije članica OECD-a, a usvojila je ovu Konvenciju.

3.3. Suradnja između EU-a i postojećih međunarodnih instrumenata za borbu protiv korupcije

Štokholmski program poziva na bolju koordinaciju između država članica u okviru rada UNCAC-a, GRECO-a i OECD-a. U tom će cilju Komisija posebno djelovati na sljedećim područjima.

U vezi s **UNCAC-om**, Konvencija sadrži zakonsku obvezu za provođenje samoprocjena. U slučaju EU-a, taj je proces složen i podrazumijeva suradnju svih institucija EU-a, kao i država članica po pitanjima zajedničke nadležnosti. Međutim, Komisija je započela proces[39] i analizira učinak promjena donijetih Lisabonskim ugovorom u pogledu obveza EU-a u okviru UNCAC-a. Kada se dovrši analiza, utvrdit će se oblici sudjelovanja u nadzornom mehanizmu, uključujući imenovanje stručnjaka.

Komisija će poboljšati suradnju s **OECD-om,** moguće i zaključivanjem Memoranduma o razumijevanju. Rezultati OECD-ove Radne grupe protiv podmićivanja koristit će se za potrebe Izvještaja EU-a o borbi protiv korupcije.

Komisija je analizirala moguće modalitete **sudjelovanja EU-a u GRECO-u** te će pokrenuti, u okviru nadležnosti EU-a, potrebne postupke u tom cilju[40]. **Države članice bi trebale podržati prijavu EU-a za sudjelovanje u radu GRECO-a** u okviru Odbora ministara Vijeća Europe.

Komisija također podržava napore u borbi protiv korupcije postignute u kontekstu rada **G-20** te će dati svoj doprinos implementaciji Akcijskog plana G-20 za borbu protiv korupcije, potpisanog na summitu u Seoulu u studenome 2010[41].

4. JAČI FOKUS NA KORUPCIJU U UNUTARNJIM POLITIKAMA EU-a

Pored pojačanog praćenja i implementacije postojećih pravnih instrumenata, razmatranja o borbi protiv korupcije trebala bi biti, kao dio **sveobuhvatnog pristupa**, integrirana u sve relevantne politike EU-a - unutarnje i vanjske. Potrebno se dodatno usmjeriti na korupciju, osobito u sljedećim poljima politike.

4.1. Provedba zakona te sudska i policijska suradnja u EU

Države članice moraju poduzeti sve potrebne korake kako bi osigurale **učinkovito otkrivanje, progon i stabilnu primjenu odgovarajućih sankcija te povrat imovine stečene kaznenim djelima u slučajevima povezanima s korupcijom.** U tom su kontekstu od osobite važnosti sudska i policijska suradnja između država članica EU-a, financijske istrage, usavršavanje službenika koji provode pravo te zaštita zviždača.

39 OLAF je započeo sa sustavnom analizom koruptivnih slučajeva s ciljem identificiranja prijetnji i nedostataka kojima je izložen proračun EU-a.

40 Pogledati Izvještaj Komisije Vijeću o oblicima sudjelovanja EU-a u GRECO-u, COM(2011) 307.

41 Dodatak III. Deklaraciji G-20 vođa na summitu u Seoulu, 11.-12. studenog 2010.

4.1.1. Sudska i policijska suradnja

Na temelju svoje strategije za 2010.-2014., **Europol** se opredijelio za pružanje veće podrške u operacijama provedbe zakona i funkcionira kao centar za informacije vezane uz kaznena djela u EU te kao centar stručnosti u EU za provedbu zakona. Komisija poziva **Europol da intenzivira svoje napore u borbi protiv korupcije** kao potpora kod aktivnosti organiziranog kriminala. To bi trebalo uključivati izradu redovnih procjena prijetnji.

Od 2004. **Eurojust** je bio uključen u nešto veći broj koruptivnih predmeta. Iako su u 2010. ti predmeti predstavljali tek 2% ukupnog broja predmeta, sve veći broj uključenih država članica potvrđuje povećanu potrebu za sudskom suradnjom u korupcijskim predmetima s prekograničnom dimenzijom. Komisija poziva **Eurojust na jačanje napora davanjem potpore kod razmjene informacija** između tijela država članica u korupcijskim predmetima s prekograničnim implikacijama.

Konačno, od 2008. **EU mreža kontakata protiv korupcije (EACN)**[42] povezuje tijela država članica za borbu protiv korupcije, kao i Komisiju, OLAF, Europol i Eurojust. EACN-om upravlja mreža Europskih partnera protiv korupcije (EPAC) pod vodstvom Austrije. **Komisija će, zajedno s EACN-om, raditi na konkretnijim rezultatima**, jačem fokusu na operativna pitanja bitna za istražitelje korupcije te jasno razgraničavanje uloga EPAC-a i EACN-a. Komisija razmatra pripremu prijedloga za modificiranje Odluke Vijeća kojom se osniva EACN.

4.1.2. Financijske istrage i povrat imovine

Četiri izvještaja o implementaciji koje je objavila Komisija[43] istaknula su zakašnjenje u nastojanjima Država članica da usvoje mjere vezane uz oduzimanje koristi stečenih kaznenim djelom.
U 2011. Komisija će predložiti revidirani pravni okvir EU-a za oduzimanje i vraćanje imovine kako bi se osiguralo da sudovi u državama članicama mogu učinkovito oduzimati imovinu stečenu kaznenim djelom, kao i onu koja je povezana s takvim djelom te u cijelosti povratiti odgovarajuće vrijednosti, uz ostalo i u slučajevima koji uključuju korupciju**.**

Treća direktiva o borbi protiv pranja novca[44] navodi korupciju kao jedno od kaznenih djela koja prethode pranju novca. Evaluacije koje je provela OECD-ova Radna grupa protiv podmićivanja sugeriraju da je vrlo mali broj slučajeva podmićivanja sa stranim elementom otkriven kroz nacionalne sustave za borbu protiv pranja novca. Komisija naglašava potrebu za dubljom suradnjom između

[42] Odluka Vijeća 2008/852/JHA(OJ L 301, 12.11.2008, str. 38.).

[43] Izvještaj Komisije Europskom parlamentu i Vijeću na temelju članka 8. Odluke Vijeća 2007/845/JHA od 6. prosinca 2007. koja se odnosi na suradnju između Ureda za povrat imovine država članica na polju praćenja i identifikacije koristi stečenih kaznenim djelom ili druge imovine povezane s kaznenim djelima (COM/2011) 176 konačna verzija); Izvještaj Komisije Europskom Parlamentu i Vijeću na temelju članka 22. Okvirne odluke vijeća 2006/783/JHA od 6. listopada 2006. o primjeni načela uzajamnog priznavanja naloga za oduzimanje imovine (COM(2010) 428); Izvještaj Komisije prema članku 6. Okvirne odluke Vijeća 2005/212/JHA od 24. veljače 2005. o oduzimanju koristi, sredstava i imovine povezanih s kaznenim djelom (COM(2007) 805 konačna verzija); Izvještaj Komisije na temelju članka 14. Okvirne odluke Vijeća 2003/577/JHA od 22. srpnja 2003. o izvršavanju naloga o zamrzavanju imovine ili dokaza u Europskoj uniji (COM(2008) 885 konačna verzija).

[44] Direktiva 2005/60/EZ (OJ L 309, 25.11.2005, str. 15.).

Financijske obavještajne jedinice[45], specijalizirane agencije za borbu protiv korupcije i tijela za provedbu zakona u državama članicama. **Države članice moraju osigurati učinkovitu i dosljednu primjenu financijskih istraga u korupcijskim slučajevima** te razmatranje svih potencijalnih veza s organiziranim kriminalom i pranjem novca. **Komisija će u 2012. donijeti strategiju** za povećanje kvalitete **financijskih istraga** u državama članicama i razvoj financijskih podataka za razmjenu između tijela država članica, kao i između država članica i agencija EU-a, te na međunarodnoj razini.

4.1.3. Zaštita zviždača

Učinkovita zaštita zviždača od osvete ključni je element politika za borbu protiv korupcije. Relevantni pravni okvir u EU je neujednačen i stvara poteškoće u rješavanju slučajeva s prekograničnom dimenzijom. **Komisija će procijeniti zaštitu osoba koje daju obavijesti o financijskim kaznenim djelima, a procjena će također obuhvatiti zaštitu zviždača** te pitanja zaštite, s time povezanih, podataka koja će biti temelj za daljnje djelovanje na razini EU-a.

4.1.4. Stručno usavršavanje službenika za provedbu zakona

Komisija će pružati podršku razvoju ciljanih **programa stručnog usavršavanja** o korupciji za agencije za provedbu zakona putem **Europske policijske akademije (CEPOL)**. Ovi bi programi trebali obuhvatiti specifične aspekte rješavanja korupcijskih slučajeva s prekograničnim implikacijama, primjerice, prikupljanje i razmjena dokaza, povezivanje s financijskim istragama i povezivanje s istragama o kaznenim djelima povezanima s organiziranim kriminalom.

4.2. Javna nabava

Na javnu potrošnju na radove, robu i usluge otpada otprilike 19% BDP-a EU-a (2009.). Gotovo petina ovih troškova predmet su EU Direktiva o javnoj nabavi (tj. približno 420 milijardi eura ili 3,6% BDP-a EU-a).

Postojeći pravni okvir EU-a za javnu nabavu[46] ne sadrži posebne odredbe o prevenciji i sankcioniranju sukoba interesa te ima tek nekoliko posebnih pravila o sankcioniranju favoritizma i korupcije.

U siječnju 2011. **Komisija je pokrenula konzultacije[47]** o modernizaciji **politike javne nabave EU-a.** Postavlja se pitanje je li potrebna zajednička definicija sukoba interesa i eventualnih osigurača protiv takvih situacija na razini EU-a, što uključuje objavu zaključenih ugovora radi povećanja transparentnosti, proširenje razloga za isključenje i mjere „samočišćenja”. **Kod pripreme moderniziranog zakonodavstva EU-a o javnoj**

[45] Prema članku 21.(2)(b) Direktive 2005/60/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 26. listopada 2005. o prevenciji korištenja financijskog sustava za svrhe pranja novca i financiranja terorista, osnovat će se Financijska obavještajna jedinica kao središnja nacionalna jedinica. Ona će biti odgovorna za primanje (i, u mjeri u kojoj je to dozvoljeno, traženje), analiziranje i proslijeđivanje nadležnim tijelima podataka i informacija koji se odnose na potencijalno pranje novca, financiranje terorista ili koje traže nacionalno zakonodavstvo ili propisi. Raspolagat će odgovarajućim sredstvima za ispunjavanje svojih zadataka".

[46] Direktiva 2004/18/EC o koordinaciji postupaka za dodjelu ugovora o javnim radovima, ugovora o javnoj nabavi i ugovora o pružanju javnih usluga (OJ L 134, 30.4.2004., str. 114.) i Direktiva 2004/17/EZ koja koordinira postupke javne nabave entiteta koji posluju u vodnim, energetskim, transportnim i poštanskim sektorima (OJ L 134, 30.4.2004., str. 1.).

[47] Zelena knjiga o modernizaciji politike javne nabave EU-a. Prema učinkovitijem europskom tržištu javne nabave, COM(2011) 15 konačna verzija.

nabavi, Komisija će pažljivo razmotriti ova pitanja. U tom će kontekstu Komisija također razmotriti prijedlog zakonodavstva o koncesijama radi stvaranja boljih uvjeta za pravično i konkurentno dodjeljivanje ovih ugovora, a time i smanjenja rizika korupcije.

4.3. Kohezijska politika u cilju potpore jačanju administrativnih kapaciteta

Kohezijska politika EU-a podržava jačanje institucionalnog kapaciteta u državama članicama u cilju stvaranja učinkovitijih javnih usluga i administracije. Administrativni kapacitet i dobro upravljanje uključeni su u glavne prioritete Strateških smjernica Zajednice za koheziju za 2007.-2013. U okviru ovih smjernica ukupno je dodijeljeno 3,5 milijarde eura za jačanje institucionalnog kapaciteta na nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini, od čega su 2 milijarde eura iz Europskog socijalnog fonda. Uredba Europskog socijalnog fonda za 2007. - 2013. uvela je specifične prioritete za jačanje administrativnih kapaciteta u manje razvijenim regijama i državama članicama. Ovaj oblik potpore institucionalnom kapacitetu imat će pozitivan učinak na sprečavanje korupcije, čineći javne usluge i administraciju učinkovitijima i transparentnijima. Neke su države članice uključile mjere za borbu protiv korupcije u svoje operativne programe. **Komisija namjerava nastaviti podržavati jačanje institucionalnog kapaciteta i učiniti ga dostupnim svim državama članicama i regijama**[48].

4.4. Računovodstveni standardi i zakonska revizija trgovačkih društava iz EU-a

Korištenje Međunarodnih standarda financijskog izvještavanja za konsolidirana financijska izvješća trgovačkih društava koja kotiraju na tržištima kapitala EU-a postalo je obvezno u 2005.[49]. Postupci zakonske revizije ujednačeni su[50], uvođenjem zahtjeva za vanjskim osiguranjem kvalitete, odredbama o javnom nadzoru, obvezama i neovisnosti zakonskih revizora i primjenom međunarodnih standarda. Ove su mjere povećale kredibilitet, kvalitetu i transparentnost financijskog izvještavanja, umanjujući rizik od korupcije.

Komisija je tijekom 2010. provela javne konzultacije o revizijskoj politici u svezi s lekcijama naučenima iz financijske krize[51]. Rezultati konzultacija pomoći će Komisiji u donošenju odluka o **budućim mjerama usmjerenima prema osiguranju konsolidiranih sustava provjera i kontrole u trgovačkim društvima iz EU-a radi umanjenja rizika od koruptivnih praksi.** One mogu obuhvaćati područja poput: razjašnjenja uloge revizora, vođenja i neovisnosti revizorskih tvrtki, nadzora nad revizorima, stvaranja jedinstvenog tržišta za pružanje revizorskih usluga i pojednostavljenja pravila za srednja i mala poduzeća.

48 Zaključci Petog izvještaja o gospodarskoj, socijalnoj i teritorijalnoj koheziji: budućnost kohezijske politike, COM(2010) 642 konačna verzija.

49 Uredba (EZ) br. 1606/2002 Europskog parlamenta i Vijeća od 19. srpnja 2002. (OJ L 243., 11.9.2002., str. 1.).

50 Direktiva 2006/43/EZ o zakonskim revizijama godišnjih računa i konsolidiranih računa, koja mijenja i dopunjuje Direktive Vijeća 78/660/EEZ i 83/349/EEZ i ukida Direktivu Vijeća 84/253/EEZ (OJ L 157., 09.6.2006., str. 87.).

51 Zelena knjiga o revizijskoj politici: Lekcije iz krize, COM(2010) 561 konačna verzija.

4.5. Sprečavanje i borba protiv političke korupcije

Kako se politički skandali pojavljuju uvijek iznova, ponekad se stvaraju složene veze između političkih sudionika, privatnih poduhvata, medija, trgovinskih udruženja i fundacija[52]. Ove se veze temelje na uzajamnim koristima od utjecaja na ključne političke i gospodarske odluke jer stavljaju demokratske institucije i postupke pred rizik i otežavaju prepoznavanje koruptivnih praksi. Uz poticaj GRECO-va procesa praćenja, određeni napredak se mogao primijetiti u zakonskim i institucionalnim postavkama za financiranje političkih stranaka u nekoliko država članica. Na nesreću, provedba pravila o transparentnosti i nadzoru u nekim je državama članicama još uvijek nezadovoljavajuća. **Komisija poziva države članice, nacionalne parlamente i Europski parlament da osiguraju veću transparentnost i omoguće učinkoviti nadzor nad financiranjem političkih stranaka i ostalih interesnih skupina**. Komisija se također obvezuje na poštivanje svojih obveza vezanih uz obranu općih interesa Unije, u skladu s obvezama predviđenima Ugovorima, vlastitim Kodeksom ponašanja i drugim relevantnim pravilima.

Mediji imaju ključnu ulogu u povećanju transparentnosti i odgovornosti političkih osoba i često su koristan alat za borbu protiv političke korupcije. **Komisija poziva države članice da poduzmu sve potrebne mjere kako bi osigurale učinkovitu implementaciju postojećeg pravnog okvira koji jamči neovisnost i slobodu medija, uključujući i njihovo financiranje.** Komisija će kroz svoje postojeće programe dati podršku stručnom usavršavanju medija kako bi stekli bolje znanje o posebnim područjima relevantnim za otkrivanje korupcije (npr. pranje novca, financiranje političkih stranaka, bankarski poslovi, burze). Komisija i na drugi način daje podršku akcijama za ograničavanje političke korupcije, uključujući i financiranje inicijativa civilnoga društva[53].

4.6. Poboljšanje statistike

U EU trenutno ne postoji jedinstveni statistički sustav za mjerenje prirode i opsega korupcije ili za mjerenje učinkovitosti mjera za borbu protiv korupcije. Kao nastavak Akcijskog plana EU-a za razvoj sveobuhvatne i koherentne strategije EU-a za mjerenje kriminala i kaznenog pravosuđa[54], priprema se novi Akcijski plan (2011.-2015.). **Komisija će osnovati podskupinu stručnjaka za statistiku**, što će predstavljati prvi korak u djelovanju čiji je cilj stvaranje jedinstvenog statističkog sustava o korupciji u EU.

4.7. Integritet u sportu

Korupcija u sportu postaje sve vidljiviji problem s prekograničnim dimenzijama, a posebice je povezana s netransparentnostima transfera i namještanjem utakmica. Komisija će analizirati moguća rješenja za učinkovitiju borbu protiv namještanja utakmica[55], prvenstveno objavljivanjem studije o tome na koji je način korupcija u sportu pokrivena nacionalnim zakonodavstvom. To bi moglo stvoriti temelje za daljnja politička djelovanja na ovom polju, kao što je, po mogućnosti, utvrđivanje minimalnih pravila koja se odnose na definiciju kaznenih djela na ovom polju.

52 Navodi o povezanosti političara i utjecajnih poslovnih ljudi ili vlasnika medija u posljednjih se nekoliko godina učestalo pojavljuju, posebno u svezi s financiranjem izbornih kampanja.

53 Ova je podrška osigurana putem specifičnog programa za „Prevenciju i borbu protiv kriminala“.

54 COM(2006) 437 konačna verzija.

55 COM(2011) 12 konačna verzija.

4.8. Zaštita javnog novca EU-a od korupcije

Prije više od desetljeća optužnice za korupcije dovele su do ostavke cijele Komisije i osnivanja Europskog ureda za borbu protiv prijevara (**OLAF**). Jedan od temeljnih zadataka OLAF-a je provedba administrativnih istraga u svrhu borbe protiv prijevara, korupcije i drugih ilegalnih aktivnosti koje utječu na financijske interese EU-a[56].

U 2011. provest će se nekoliko inicijativa za intenziviranje borbe protiv prijevara i korupcije koje utječu na javni novac EU-a. **Priopćenje o zaštiti financijskih interesa EU-a kroz kazneno pravo i administrativne istrage**[57] ističe načine na koje Komisija namjerava na razini EU-a osigurati novac poreznih obveznika od ilegalnih aktivnosti, uključujući prijetnje koje predstavlja korupcija unutar i izvan institucija EU-a. Priopćenje ističe mogućnosti unapređenja kaznenopravnog okvira, postupovne alate za istražitelje i državne odvjetnike, kao i eventualna institucionalna unapređenja, poput osnivanja Ureda europskog državnog odvjetnika.

Komisija također namjerava usvojiti novu strategiju protiv prijevara koja bi ojačala financijske politike Unije u cilju bolje zaštite financijskih interesa EU-a. Strategija će identificirati prioritete i posebna područja djelovanja kako bi se poboljšao postojeći okvir Komisije za borbu protiv prijevara, s fokusom na prevenciji.

Dovršetkom ovih inicijativa, prijedlog Komisije za **izmjenom i dopunom pravnog okvira OLAF-A**[58] ima za cilj povećanje učinkovitosti i brzine OLAF-ovih istraga jačanjem procesnih jamstava, kao i suradnje OLAF-a s državama članicama te unapređenjem upravljanja njime.

5. JAČI FOKUS NA KORUPCIJU U UNUTARNJIM POLITIKAMA EU-a

5.1. Države kandidatkinje, potencijalne kandidatkinje i susjedne države

Proces proširenja EU-a bio je ključni pokretač velikih reformi u borbi protiv korupcije u državama kandidatkinjama i potencijalnim kandidatkinjama. Posljednja su pristupanja imala značajan utjecaj na stvarnu težinu politika za borbu protiv korupcije u EU. Također su prikazala da je u vrijeme pristupanja još uvijek vrlo teško prikazati **dostignuća u implementaciji i nepovratnosti reformi u borbi protiv korupcije.** Uz to, nakon pristupanja i dalje se moraju pratiti napori u borbi protiv korupcije.

Okviri za pregovaranje s Hrvatskom i Turskom iz 2005. uveli su posebno poglavlje[59] koje pokriva niz pitanja vladavine prava, uključujući reformu pravosuđa i borbu protiv korupcije. Obnovljeni konsenzus u vezi s proširenjem[60] dodatno je ojačao fokus na vladavini prava**.**

Svjesna činjenice da, bez jake političke volje, sami fondovi EU-a za investiranje u jačanje institucija ne mogu jamčiti uspjeh antikorupcijskih politika, Komisija je u 2010. intenzivirala svoj **dijalog o vladavini prava** s državama kandidatkinjama i potencijalnim

56 OLAF godišnje izvještava o svojim aktivnostima, pogledati http://ec.europa.eu/anti_fraud/reports/olaf_en.html.

57 Priopćenje o zaštiti financijskih interesa Europske unije putem kaznenog prava i administrativnih istraga. Integrirana politika za zaštitu novca poreznih obveznika, COM(2011) 293 konačna verzija.

58 COM(2011) 135 konačna verzija.

59 Poglavlje 23.

60 Obnovljeni konsenzus o proširenju potpisan 14. i 15. prosinca 2006.

kandidatkinjama. Jači dijalog izgrađuje se na iskustvima stečenima u postupku liberalizacije viza. Putokazi koji sadrže mjerila s kojima se države moraju uskladiti kako bi ostvarile liberalizaciju viznog sustava dokazali su se kao učinkoviti alat za motiviranje i davanje prioriteta reformama. Cilj dijaloga o vladavini prava je učvrstiti takvo vrednovanje u ranijim stadijima pretpristupnog procesa. U Mišljenjima Komisije o prijavama Albanije i Crne Gore za članstvo u EU, već su dane preporuke koje bi trebalo ispuniti prije otvaranja pregovora. Dijalog će pratiti **godišnje stručne misije** koje će se provoditi uz sudjelovanje stručnjaka iz država članica EU-a koje će na taj način biti dodatno i još uže povezane s procesom.

Na temelju ovih alata **Komisija će i dalje davati veći prioritet praćenju antikorupcijskih politika te će promatranjem već od ranih stadija pojačati pripreme u cilju osiguranja jamstava za održivost reformi.** Komisija će također promicati usku koordinaciju međunarodnih donatora kako bi se izbjeglo preklapanje i što bolje kanaliziralo investirana sredstva.

Pod kapom **Europske susjedske politike**, Visoki predstavnik i Komisija će promovirati jačanje kapaciteta za borbu protiv korupcije u susjednim zemljama kao ključni aspekt podrške[61]. Ovo je od osobite važnosti imaju li se u vidu nedavni događaji u Sjevernoj Africi gdje su ustanci protvi režima također potaknuti potrebom da se iskorijeni kultura korupcije u njihovim zemljama.

5.2. Politike suradnje i razvoja

Podrška jačanju **dobrog upravljanja** i demokratizacije, koju pruža EU kao dio politike suradnje i razvoja, također obuhvaća i antikorupcijske politike[62]. Komisija u tom kontekstu slijedi pristup koji se temelji na partnerstvu, uključuje se u dijalog s vladama partnerskih zemalja i civilnim društvom, državama članicama EU-a i drugim donatorima. Priznajući da bez političke volje u zemlji vanjska podrška teško može dati rezultate, Komisija smatra da se pristupi koji se temelje na poticajima mogu pokazati korisnima[63]. Komisija namjerava pojačati dijalog s partnerskim zemljama po pitanjima borbe protiv prijevara i korupcije i njene podrške jačanju kapaciteta koji vode usvajanju nacionalnih strategija za borbu protiv korupcije u svim njezinim oblicima. Tijekom razdoblja programiranja, kao i kroz implementacijski proces, osobita pažnja pridat će se takvim strategijama i njihovoj učinkovitoj implementaciji.

U skladu s ovim ciljem, Komisija će promicati **češću uporabu načela uvjetovanosti** na polju razvoja kako bi se osigurala usklađenost s minimalnim međunarodnim antikorupcijskim standardima utvrđenim UNCAC-om i drugim međunarodnim i regionalnim konvencijama čije su stranke ove zemlje. U istom smislu, Komisija će promicati **češću uporabu odredaba koje obuhvaćaju antikorupcijska pitanja koja već postoje u pravnim temeljima za suradnju sa zemljama partnerima,** poduzimajući posebne konzultacije

61 Zajedničko Priopćenje Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija - Nov odgovor na susjedstvo koje se mijenja, COM(2011) 303.

62 Priopćenje o vođenju i razvoju, COM(2003) 615 konačna verzija, i Priopćenje o upravljanju u europskom konsenzusu o razvoju: prema ujednačenom pristupu u Europskoj uniji, COM (2006) 421 konačna verzija.

63 Npr.: upravljanje inicijativama za afričke, karipske i pacifičke zemlje koje su uzele oblik „poticajne tranše“ u iznosu od 2,7 milijarde eura za jačanje političke volje za reformom.

kao odgovor na niz ozbiljnih korupcijskih slučajeva i primjenjujući sankcije ako se ne poduzmu odgovarajuće mjere.

Konačno, Komisija je ustanovila te će nastaviti podržavati globalne okvire za uspostavljanje transparentnih sustava za vađenje i trgovinu prirodnim resursima i sirovinama, poput Zakona o šumama - provedbe, upravljanja i trgovine šumama[64] i Inicijative za transparentnost industrije izvlačenja sirovine.

5.3. Trgovinska politika

Trgovinska politika EU-a doprinosi poticanju trećih država na poštivanje, *između ostalog*, ljudskih prava i dobrog upravljanja bilateralnim trgovinskim odnosima i alatima, poput Općeg sustava povlastica. Komisija je nedavno predložila preoblikovanje Općeg sustava povlastica,[65] jačajući poticaje za poštivanje standarda dobrog upravljanja, uz uvjet pridržavanja i implementacije ključnih međunarodnih konvencija, poput UNCAC-a.

Komisija će nastaviti s promicanjem uključivanja specifičnih odredaba o transparentnosti u međunarodnim postupcima javne nabave u Sporazume o slobodnoj trgovini te, u odnosu na Svjetsku trgovinsku organizaciju, proširenja Sporazuma o javnoj nabavi na ostale članice WTO-a, u kojem će biti sadržane odredbe o većoj transparentnosti u međunarodnim postupcima javne nabave radi ograničavanja rizika korupcije.

6. ZAKLJUČAK

Korupcija je i dalje razlog za brigu u EU te je globalni fenomen. Iako se priroda i opseg korupcije mogu razlikovati, ona je prisutna u svim Državama članicama i uzrokuje ozbiljnu gospodarsku, socijalnu, i demokratsku štetu.

Međunarodni instrumenti i antikorupcijsko zakonodavstvo u EU već postoje, ali njihova je **implementacija još uvijek nezadovoljavajuća**. Komisija poziva države članice EU-a da osiguraju cjelovito preuzimanje svih relevantnih pravnih instrumenata u svoja zakonodavstva te da ih se, što je ključno, **učinkovito prati i *jača*** utvrđivanjem i procesuiranjem korupcijskih kaznenih djela, uz podršku putem odredaba kaznenog zakona i sustavnog izricanja odgovarajućih sankcija i povrata imovine.

Kako bi se to postiglo, potrebno je čvršće opredjeljenje svih koji donose odluke u EU. Postojeći međunarodni mehanizmi za praćenje i evaluaciju za sada još nisu proizveli potreban poticaj. **Stoga je potrebno djelovanje na** razini EU-a kako bi se učvrstila politička volja kod svih država članica **EU-a** da se snažno suprotstave korupciji.

U tu svrhu Komisija će uspostaviti **Izvještaj EU-a o borbi protiv korupcije** kojim će se periodički ocjenjivati napori država članica, a započet će u 2013. Usporedno s time, EU treba ispregovarati svoje sudjelovanje u radu Skupine zemalja za borbu protiv korupcije koju je osnovalo Vijeća Europe (GRECO).

EU također mora nastaviti, kao dio sveobuhvatnog pristupa, s **borbom protiv korupcije putem svih relevantnih politika EU** – unutarnjih i vanjskih. Potrebno se jače fokusirati

[64] Priopćenje o Akcijskom planu o Zakonu o šumama - provedbi, upravljanju i trgovini, COM(2003) 251 konačna verzija.

[65] COM(2011) 241 konačna verzija.

na korupciju na poljima sudske i policijske suradnje, modernizirana pravila EU-a o oduzimanju imovine stečene kaznenim djelima, revidirano zakonodavstvo EU-a o javnoj nabavci, bolje kaznene statistike u EU, poboljšanu politiku protiv prijevara radi zaštite financijskih interesa EU-a, postupak proširenja EU-a i pojačanu uporabu uvjetovanosti u EU politikama suradnje i razvoja. Istovremeno, uz podršku Komisije, potrebno je dodatno razviti **privatno-javni dijalog** na razini EU-a o tome kako spriječiti korupciju u poslovnom sektoru.

Ove inicijative, realno gledajući, neće iskorijeniti korupciju u EU ili izvan njega. Zajedno, one će ipak pomoći u smanjenju problema, u zajedničku korist.