

Briuselis, 2014 m. vasario 5 d.
(OR. en)

6113/14
ADD 11

JAI 61
GENVAL 6

PRIDEDAMAS PRANEŠIMAS

nuo:	Europos Komisijos generalinio sekretoriaus, kurio vardu pasirašo direktorius Jordi AYET PUIGARNAU
gavimo data:	2014 m. vasario 3 d.
kam:	Europos Sąjungos Tarybos generaliniam sekretoriui Uwe CORSEPIUSUI
Komisijos dok. Nr.:	COM(2014) 38 final Annex 11
Dalykas:	ES kovos su korupcija ataskaitos PRIEDAS. KROATIJA

Delegacijoms pridedamas Komisijos dokumentas COM(2014) 38 final Annex 11.

Pridedama: COM(2014) 38 final Annex 11



EUROPOS
KOMISIJA

Briuselis, 2014 02 03
COM(2014) 38 final

ANNEX 11

PRIEDAS

„KROATIJA“

prie

ES kovos su korupcija ataskaitos

KROATIJA

1. IŽANGA. PAGRINDINIAI ASPEKTAI IR APLINKYBĖS

Kovos su korupcija sistema

Strateginis požiūris. Pastaraisiais metais Kroatija, vykdydama intensyvias pasirengimo narystei ES reformas, dėjo daug pastangų siekdama sukurti plačią teisinę ir institucinę kovos su korupcija sistemą, kad užtikrintų nuoseklesnį požiūrį į šią problemą. Ji parengė kelias kovos su korupcija strategijas (naujausia – 2008 m.¹⁾) ir veiksmų planus, kurie buvo atnaujinti (be kita ko, 2013 m.)². Nors į strategiją ir jos veiksmų planus įtraukta daug tikslų, būtų geriau, jei jie būtų vieningesni. Be to, dauguma priemonių, galutiniai terminai, biudžetas ir atsakomybė yra nepakankamai apibrėžti. 2013 m. veiksmų planuose padaryta daugiau pakeitimų: įtrauktos išsamesnės veiklos priemonės, visų pirma susijusios su tikrinimo priemonėmis, skirtomis interesų konfliktams ir turto deklaracijoms, politinių partijų finansavimo stebėjimui ir korupcijos prevencijai viešųjų pirkimų srityje. Šiuo metu yra akivaizdus korupcijos baudžiamųjų priemonių ir prevencijos disbalansas (pastarosios nenaudai)³.

Teisinė sistema. Kaip Komisija pabrėžė paskutinėje Kroatijos pasirengimo narystei stebėsenos ataskaitoje „Veikia tinkama teisinė [...] kovos su korupcija ir organizuotu nusikalstamumu sistema“⁴. 2013 m. sausio 1 d. įsigaliojo naujas baudžiamasis kodeksas, kuriuo padidintos bausmės už kai kurias korupcines nusikalstamas veikas. Taip pat labai patobulinta korupcijos prevencijos teisinė sistema, įskaitant aspektus, susijusius su galimybe susipažinti su informacija, turto deklaravimu ir viešaisiais pirkimais. 2008 m. pabaigoje priimtas pertvarkytas baudžiamojo proceso kodeksas. Pakeitimu, *inter alia*, siekiama patobulinti proceso veiksmingumą. Vėliau kodeksas buvo keletą kartų iš dalies pakeistas. Naujausi plataus masto pakeitimai įsigaliojo 2013 m. gruodžio mėn. Šiais paskutiniais pakeitimais buvo siekiama suderinti kodeksą su ankstesniu Konstitucinio Teismo⁵ sprendimu, kuriuo nustatyta, kad dalis jo nuostatų prieštarauja Konstitucijai. Nepaisant to, dėl naujų pakeitimų taip pat sulaukta visuomenės kritikos. Be kita ko, juos kritikavo teisminių institucijų atstovai, nes dėl pakeitimų sudėtingų korupcijos bylų ir organizuotų nusikaltimų bylų tyrimų vykdymas gali pasunkėti, o baudžiamasis procesas užsitęsti.

Institucinė struktūra. Specializuotos baudžiamojo persekiojimo tarnybos (t. y. Kovos su korupcija ir organizuotu nusikalstamumu biuras (USKOK)) ir neseniai įsteigta specializuota kovos su korupcija bei organizuotu nusikalstamumu policija (PNUSKOK) dabar turi tinkamą įrangą, kad veiksmingai vykdytų tyrimus. Jos įrodė, kad yra iniciatyvios ir pasiekė gerų

1 Kovos su korupcija strategija. Oficialusis leidinys Nr. 75/2008: <http://narodne-novine.nn.hr/default.aspx>.

2 Teisingumo ministerija (2008 m.), Kovos su korupcija strategijos veiksmų planas: <http://www.antikorupcija.hr/Default.aspx?sec=502>.

3 Tai patvirtina ir Europos Komisijos parengta 2013 m. kovo mėn. Kroatijos pasirengimo narystei stebėjimo ataskaita. http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/fule/docs/news/20130326_report_final.pdf.

4 <https://webgate.ec.testa.eu/docfinder/extern/aHR0cDovLW==/ZXVYLWxleC5ldXJvcGEuZXU=/legal-content/LT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013DC0171&rid=1>.

5 2012 m. liepos 19 d. Kroatijos Respublikos konstitucinio teismo sprendimas Nr. U-I-448/2009. Oficialusis leidinys 091/2012: <http://cadial.hidra.hr/searchdoc.php?query=&lang=hr&annotate=on&bid=tOF7aAnPaLBnOASNXDMOaw%3D%3D>.

rezultatų vykdydamos tyrimus dėl įtarimų aukšto lygio korupcija. Tačiau teisminių institucijų lygmeniu už su korupcija susijusius nusikaltimus dažnai baudžiama nedidelėmis arba net lygtinėmis bausmėmis, o tai sukuria nebaudžiamumo atmosferą⁶. Iš naujausio pirmosios instancijos teismo sprendimo nuteisti buvusį ministrą pirmininką už korupciją ir tebevykstančio baudžiamojo proceso dėl kelių buvusių ministrų matyti, kad įtariama, jog gali būti politikų ir verslo atstovų neteisėtų ryšių, kurie dažnai susiję su viešaisiais pirkimais. Kita vertus, aukšto lygio tyrimai taip pat rodo, kad yra valia traukti atsakomybėn dėl aukšto lygio korupcijos. Ilgainiui reikės įvertinti šios tendencijos tvarumą. Spręstinių uždavinių tebeliko: visų pirma susijusių su centrinio ir vietos lygmenų institucinės sistemos ir vidaus kontrolės sistemų, horizontaliojo bei vertikaliojo bendradarbiavimo ir kovos su korupcija politikos efektyvumu.

Apklausos

Nuomonių tyrimai. 2013 m. „Eurobarometro“ apklausos dėl korupcijos duomenimis, 94 proc. atsakiusių kroatų korupciją laiko plačiai paplitusia problema jų šalyje (ES vidurkis – 76 proc.)⁷. 50 proc. respondentų mano, kad korupcija turi įtakos jų kasdieniam gyvenimui (ES vidurkis – 26 proc.). 88 proc. respondentų sako, kad kyšininkavimas ir naudojimas ryšiais dažnai yra lengviausias būdas gauti tam tikrų viešųjų paslaugų Kroatijoje (ES vidurkis – 73 proc.). Iš 2011 m. Jungtinių Tautų Narkotikų kontrolės ir nusikalstamumo prevencijos biuro (UNODC) atlikto tyrimo rezultatų matyti, kad, Kroatijos piliečių nuomone, korupcija yra trečia pagal svarbą problema⁸ jų šalyje⁹. Iš to paties tyrimo matyti, kad 16 proc. apklaustųjų gavo darbą valstybės tarnyboje davę kyšį¹⁰. 12 mėn. prieš UNODC tyrimą 18 proc. Kroatijos piliečių tiesiogiai arba netiesiogiai susidūrė su korupcijos atvejais, kuriuose dalyvavo valstybės pareigūnai. Tyrimo duomenimis, Kroatijoje smulki korupcija itin dažna sveikatos priežiūros ir policijos sektoriuose.

Korupcijos patirtis. Tik 6 proc. į 2013 m. „Eurobarometro“ apklausą dėl korupcijos atsakiusių Kroatijos respondentų pripažino, kad per pastaruosius 12 mėn. jų buvo paprašyta arba iš jų buvo tikimasi kyšio (ES vidurkis – 4 proc.).

Verslo tyrimai. 2013 m. „Eurobarometro“ įmonių apklausos dėl korupcijos duomenimis¹¹, 81 proc. atsakiusių Kroatijos verslininkų mano, kad favoritizmas ir korupcija kenkia verslo konkurencijai Kroatijoje (ES vidurkis – 73 proc.), o 59 proc. nurodė, kad korupcija jų įmonės verslo veikloje kelia problemą (ES vidurkis – 43 proc.). 2013–14 m. pasaulinio konkurencingumo ataskaitos duomenimis, korupcija paminėta kaip trečias pagal problematiškumą veiksnys¹² verslui Kroatijoje¹³.

6 2013 m. kovo mėn. Europos Komisijos parengta Kroatijos pasirengimo narystei stebėsenos ataskaita: <https://webgate.ec.testa.eu/docfinder/extern/aHR0cDovLw==/ZXVyLWxleC5ldXJvcGEuZXU=/legal-content/LT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013DC0171&rid=1>.

7 2013 m. specialioji „Eurobarometro“ apklausa Nr. 397.

8 Pirmi du yra nedarbas ir vyriausybės veiklos rezultatai.

9 Korupcija Kroatijoje. Kyšininkavimas gyventojų akimis. UNODC (Viena) ir Ekonomikos institutas (Zagrebas). 2011 m. http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/corruption/Croatia_corruption_report_web_version.pdf.

10 Korupcija Kroatijoje. Kyšininkavimas gyventojų akimis. UNODC (Viena) ir Ekonomikos institutas (Zagrebas). 2011 m. http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/corruption/Croatia_corruption_report_web_version.pdf.

11 2013 m. greitoji „Eurobarometro“ apklausa Nr. 374.

12 Pirmi du – neveiksminga valstybinė biurokratija ir politikos nestabilumas.

Kontekstas

Galimybė susipažinti su informacija. Kroatija dar 2003 m. priėmė specialius teisės aktus dėl teisės susipažinti su vieša informacija, kurie buvo iš dalies pakeisti 2010 ir 2011 m.¹⁴ „Transparency International“ atliko teisinių nuostatų tyrimus, kurių rezultatai buvo įvairūs: nors pateikta didžioji dalis informacijos apie kovos su korupcija politiką, interesų konfliktus ir licencijavimą, tačiau per tą laiką visiškai nepateikta jokios informacijos apie privatizavimą ir pateikta mažai informacijos apie viešuosius pirkimus ir politinių partijų finansavimą¹⁵. 2013 m. vasario mėn. priimtas naujas įstatymas, kuriuo nustatytos nuostatos dėl proporcingumo ir viešojo intereso tyrimų visais atvejais, kai atsisakoma leisti susipažinti su informacija. Juo įgyvendinama ES *acquis* dėl informacijos pakartotinio naudojimo ir jo įgyvendinimo stebėsenai įsteigta nauja nepriklausoma įstaiga (Informacijos reikalų pareigūnas)¹⁶.

Politinių partijų finansavimas. Kroatija labai stengėsi įgyvendinti visas Europos Tarybos valstybių prieš korupciją grupės (GRECO) rekomendacijas dėl politinės veiklos finansavimo skaidrumo. 2011 m. ir 2013 m. gruodžio mėn., GRECO pareiškė, kad Kroatija tinkamai įgyvendino visas jos rekomendacijas šioje srityje¹⁷. Buvo priimti nauji teisės aktai, kuriais didinamas bendro partijų finansavimo skaidrumas ir griežtinama politinių partijų metinių finansinių ataskaitų teikimo priežiūra¹⁸. Be to, nuostatos dėl nepriklausomų sąrašų ir kandidatų papildyti nuostatomis dėl konkrečios kampanijų finansų stebėsenos, kurią vykdo Valstybės audito tarnyba ir Valstybinė rinkimų komisija, o baudžiamosios sankcijos dėl politinės veiklos finansavimo nuostatų pažeidimų papildytos nuostatomis dėl lankstesnių administracinių sankcijų. 2013 m. vasario mėn. priimti nauji politinių partijų ir rinkimų kampanijų finansavimo įstatymo pakeitimai, kuriais supaprastintas bendras reglamentavimas ir finansinė informacija¹⁹. Valstybinė rinkimų komisija ir Valstybinė audito tarnyba pranešė valstybės prokuroro tarnybai apie atvejus, kai 2011 m. finansinės ataskaitos nebuvo pateiktos ar paskelbtos. Vis dar turi būti įrodyta, kad bendros tikrinimo ir sankcijų taikymo sistemos veikia veiksmingai (ypač tai susiję su vietos lygmens rinkimų kampanijomis). Šiuo metu vykdomas 2013 m. vietos valdžios rinkimų kampanijos finansavimo patikrinimas. Jau imtasi tam tikrų priemonių, kad tais atvejais, kai politinės partijos nepateikia finansinių ataskaitų, būtų griežčiau taikomos atgrasomosios sankcijos. Vienu atveju skirta bauda valdančiajai partijai, vos kelias dienas pavėlavusiai pateikti ataskaitą. 2013 m. Finansų ministerija priėmė įsakymą, kuriuo išplėtė nuostatų dėl pareigų saugoti duomenis, teikti piniginių aukų ir nario mokesčių gavimo patvirtinimus ir saugoti rinkimų kampanijų išlaidų ataskaitas ir finansinės atskaitomybės dokumentus taikymo sritį²⁰.

13 http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2013-14.pdf.

14 Įstatymas dėl teisės susipažinti su informacija. Oficialusis leidinys Nr. 172/03, 144/10, 37/11, 77/11: <http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/307079.html>.

15 „Access Info Europe“ – kovos su korupcija skaidrumo stebėsenos metodika. Praktinis vadovas, kaip naudotis teise gauti informaciją, siekiant užkirsti kelią korupcijai ir ją atskleisti. 2011 m. spalio mėn. http://www.access-info.org/documents/Access_Docs/Using/Anticorruption/Anti_Corruption_Transparency_Monitoring_Methodology_25_Oct_2011.pdf.

16 Įstatymas dėl teisės susipažinti su informacija. 2013 m. vasario 28 d. Oficialusis leidinys Nr. 25/13.

17 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2011\)12_Croatia_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2011)12_Croatia_EN.pdf) ir [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2013\)28_Second_Croatia_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2013)28_Second_Croatia_EN.pdf).

18 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2011\)12_Croatia_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2011)12_Croatia_EN.pdf).

19 Politinės veiklos ir rinkimų kampanijų finansavimo įstatymas. Oficialusis leidinys Nr. 24/11, 61/11, 27/13.

20 Finansų ministerijos 2013 m. įsakymas, kuriuo išplečiamos ir iš dalies keičiamos įsakymo dėl duomenų saugojimo ir įplaukų iš savanoriškų įmokų (aukų) ir nario mokesčių gavimo patvirtinimo, gautų aukų kampanijoms finansuoti ataskaitų ir rinkimų kampanijų išlaidų ataskaitų (išlaidų) ir kampanijų finansavimo finansinių ataskaitų nuostatos. Žr. http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2013_05_55_1124.html.

Lobistinės veiklos skaidrumas. Kroatijoje lobistinė veikla neregamentuojama. Prievolė registruotis lobistams nenustatyta, kaip nenustatyta ir skaidrumo standartų šioje srityje. Nors vyriausybės lygmeniu būta tam tikrų svarstymų dėl galimo lobizmo reguliavimo, iki šiol nebuvo nė vienos teisėkūros iniciatyvos. Įgyvendinamos kai kurios *ad hoc* iniciatyvos, pavyzdžiui, Kroatijos lobistų bendruomenė, kurią sudaro 80 narių. Ji ėmėsi veiksmų, kad paskatintų etišką ir skaidrią lobistinę veiklą, įskaitant savanoriškos registracijos sistemos kūrimą.²¹

Organizuotas nusikalstamumas Kroatijoje kelia itin daug problemų²². Šiomis aplinkybėmis korupcija padeda siekti tikslų (pvz., siunta praleidžiama per sieną be patikrinimo arba nusikalstamu būdu gauti pinigai plaunami reinvestuojant juos į nekilnojamąjį turta)²³. Naujaisiais tyrimais nustatyta, kad 2012 m. Kroatijoje šešėlinė ekonomika sudarė 29,5 proc. BVP²⁴. Kadangi Kroatija yra Balkanų ašyje, ji yra prekybos žmonėmis, tam tikromis neteisėtomis prekėmis, įskaitant narkotikus, ginklus ir cigaretes, tranzito šalis (ir, kiek mažiau, kilmės šalies)²⁵. Kroatijai įstojus į ES, jai gali padidėti rizika taip pat tapti paskirties šalimi. Organizuoto nusikalstamumo veiklos problemai spręsti įsteigtos specializuotos teisėsaugos ir baudžiamojo persekiojimo tarnybos. Nors ilgainiai jų atliktų tyrimų skaičius šiek tiek išaugo, 2013 m. kovo mėn. Komisijos stebėsenos ataskaitoje padaryta išvada, kad „bendrai imant organizuoto nusikalstamumo bylose skiriamos nedidelės baudmės“²⁶.

2. DALYKINĖS SRITYS

Interesų konfliktas ir turto deklaravimas

Nuo 2000 m. Kroatijoje galioja specialus Interesų konfliktų prevencijos įstatymas, kuris buvo iš esmės pakeistas 2010, 2011 ir 2012 m. Pakeitimai visų pirma buvo susiję su nuostatų taikymo sritimi, atskleidimo įsipareigojimais, tikrinimo procedūromis ir sankcijų taikymo tvarka²⁷. Įstatymas taikomas centrinio ir vietos lygmens aukšto rango renkamiems ir skiriamiems pareigūnams. Jame taip pat numatytas tam tikras laikotarpis, kuris turi praeiti valstybės pareigūnams išėjus iš valstybės tarnybos, ir nustatyta turto deklaravimo pareiga. Į metines turto deklaracijas, kurias turi pateikti valstybės pareigūnai, turi būti įtrauktas jų sutuoktinių ir išlaikomų vaikų turtas.

Baudžiamuoju kodeksu kriminalizuotos tam tikros veikos, susijusios su interesų konfliktu: visų pirma, kai valstybės pareigūnai piktnaudžiauja tarnyba sudarydami palankesnes sąlygas

21 EBPO (2012), „Lobistai, vyriausybės ir visuomenės pasitikėjimas“, 2 tomas, „Skatinti sąžiningumą naudojant savireguliaciją“, *OECD Publishing*. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264084940-en>.

22 <https://webgate.ec.testa.eu/docfinder/extern/aHR0cDovLw==/ZXVyLWxleC5ldXJvcGEuZXU=/legal-content/LT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013DC0171&rid=1>.

23 Kroatija. Korupcija, organizuotas nusikalstamumas ir Balkanų maršrutas. Katelyn Foster, mokslo darbuotoja, *Adriatic Institute for Public Policy*. 2012 m. sausio 25 d. <http://adriaticinstitute.org/?action=article&id=32>.

24 http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/themes/06_shadow_economy.pdf.

25 https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/publications/octa_2011_1.pdf.

26 <https://webgate.ec.testa.eu/docfinder/extern/aHR0cDovLw==/ZXVyLWxleC5ldXJvcGEuZXU=/legal-content/LT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013DC0171&rid=1>.

27 Interesų konflikto prevencijos įstatymas. Oficialusis leidinys Nr. 26/11, 12/12: http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2011_03_26_547.html.

konkurencinio proceso metu ir taip siekdami gauti finansinės naudos²⁸. Tačiau sėkmingų baudžiamojo persekiojimo atvejų, susijusių su tokiais kaltinimais, yra labai nedaug²⁹.

Nepaisant to, kad galioja tiksliniai teisės aktai, valstybės pareigūnų turto tikrinimo mechanizmų ir atitinkamų sankcijų taikymo sistemų veiksmingumas dar neįrodytas.³⁰

Interesų konfliktų sprendimo komisija įsteigta 2003 m. po to, kai buvo priimti pirmi teisės aktai dėl interesų konflikto. Jos nariai turi būti apolitiški (t. y. nepriklausyti politinėms partijoms) ir turėti gerą reputaciją. Šiuo metu Interesų konfliktų sprendimo komisijoje yra penki nariai, kuriuos skiria Parlamentas. Komisijai pavesta tikrinti, ar renkami ir skiriami pareigūnai vykdo savo pareigas pagal Interesų konflikto prevencijos įstatymą, ypač susijusias su interesų konfliktu ir turto deklaracijomis. Iki 2011 m. pabaigos, kol baigėsi jos narių įgaliojimai, Interesų konfliktų sprendimo komisijos darbo rezultatai buvo prasti. Tuomet taikytų sankcijų lygis buvo žemas – sankcijų atgrasomasis poveikis buvo menkas arba jo apskritai nebuvo³¹. Per šį laikotarpį buvo priimti tik keturi sprendimai sumažinti pareigūnų mėnesinį darbo užmokestį (tuo metu tai buvo griežčiausia bausmė)³². Didžiausios baudos dydis siekė 2 700 EUR³³.

2011 m. kovo mėn. įsigaliojus esminiams Interesų konflikto įstatymo pakeitimams, per 90 dienų turėjo būti paskirta nauja Interesų konfliktų sprendimo komisija. Parlamentas paskyrė naująją Komisiją tik 2013 m. sausio mėn. Ji pradėjo darbą 2013 m. vasario mėn. pradžioje³⁴. Anksčiau ji atliko tik administracinius turto deklaracijų patikrinimus³⁵. Naujos sudėties komisijai pavesta tikrinti turto deklaracijas iš esmės (t. y. tikrinti turto kilmę ir teiginių teisingumą), nors dar nėra visiškai aišku, kaip tai yra daroma praktiškai.

Be kelių nuomonių, parengtų pareigūnų prašymu, Interesų konfliktų sprendimo komisija pranešė, kad nuo 2013 m. balandžio mėn. vidurio inicijuotos 79 procedūros dėl interesų konflikto, iš kurių 21 buvo užbaigta. Kaip ir turto deklaracijų atveju, nėra aišku, kokią išsames patikrinimo metodiką taiko Interesų konfliktų komisija. Ji priėmė potvarkį dėl darbo metodikos, kuri apima bendruosius organizacinius aspektus, bet joje nenurodyti taikytini išsames patikros metodai, tikrintinų duomenų tipas ir šiuo tikslu naudojamos priemonės. Neaišku, kaip nustatomi patikrinimų prioritetai, kaip konkrečiai atsižvelgiama į itin pažeidžiamas pareigas arba kaip priimami sprendimai dėl tikslinių patikrų, kai interesų konflikto rizika atrodo didesnė (pvz., vietos lygmeniu).

Interesų konflikto prevencijos įstatyme numatytos ribotos sankcijos, taikytinos pažeistų įsipareigojimų, susijusių su interesų konfliktu ar turto deklaravimu, atvejais, pradėdant papeikimu ir baigiant darbo užmokesčio sumažinimu ir Interesų konflikto komisijos sprendimu

28 Kroatijos baudžiamojo kodekso 338 straipsnis.

29 2009–2011 m. pranešta tik apie tris apkaltinamuosius nuosprendžius: <http://expertforum.ro/wp-content/uploads/2013/03/Conflicts-of-interest-and-incompatibilities-in-Eastern-Europe.-Romania-Croatia-Moldova.pdf>.

30 2013 m. kovo mėn. Europos Komisijos parengta Kroatijos pasirengimo narystei stebėsenos ataskaita: <https://webgate.ec.testa.eu/docfinder/extern/aHR0cDovLw==/ZXVvLWxleC5ldXJvcGEuZXU=/legal-content/LT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013DC0171&rid=1>.

31 Iš 342 komisijos sprendimų, priimtų 2006–2011 m., tik 19 buvo susiję su interesų konfliktu. Visi kiti buvo susiję su pareigos deklaruoti turtą pažeidimais (po administracinių patikrinimų) arba neatitikimais.

32 Kitos sankcijos buvo papeikimai (2) ir komisijos sprendimų paskelbimas pareigūno sąskaita (9): <http://expertforum.ro/wp-content/uploads/2013/03/Conflicts-of-interest-and-incompatibilities-in-Eastern-Europe.-Romania-Croatia-Moldova.pdf>

33 Trys iš šių piniginių sankcijų skirtos tam pačiam merui.

34 Pastarųjų dvejų metų netikrumas dėl komisijos steigimo ilgainiui pasėjo papildomų abejonių dėl jos tikrinimo įgaliojimų: t. y. buvo ne visiškai aišku, ar kai Komisija pradės dirbti visu pajėgumu, ji taip pat atgaline data tikrins pareigūnų, kurių įgaliojimai baigėsi 2011 m., interesų ir turto deklaracijas. Komisijai pradėjus darbą ji užtikrino, kad toks patikrinimas bus atliktas.

35 T. y. tikrinimai, ar turto deklaracijų šablonai užpildyti, kaip to reikalaujama pagal įstatymus, ir ar jos buvo pateiktos laiku.

skelbimu. Netrukus po to, kai 2011 m. buvo priimtas Interesų konflikto prevencijos įstatymas, politinė partija Konstituciniam Teismui pateikė ieškinį dėl jo nuostatų prieštaravimo Konstitucijai. 2012 m. pabaigoje Teismas panaikino keletą nuostatų dėl Interesų konflikto komisijos įgaliojimų, kurios, Teismo sprendimu, paskelbtos pažeidžiančiomis valdžių atskyrimo principą³⁶. Priėmus šį sprendimą, Interesų konflikto komisijos kompetencija keliose srityse buvo panaikinta: visų pirma jos teisė priimti sprendimus, dėl kurių gali būti pritaikytos atgrasomosios sankcijos, įskaitant jos teisę reikalauti, kad darbdaviai inicijuotų šį įstatymą šiurkščiai pažeidusių pareigūnų atleidimo procedūrą. Kitas į Teismo sprendimą įtrauktas klausimas buvo galimybė gauti duomenis, visų pirma banko duomenis. Teismas nustatė, kad Interesų konflikto komisija neturėjo mokesčių, finansų ir apskaitos sričių specializacijos ir kad tai nėra jos pareigą nustatinėti, ar pareigūnai pateikė neteisingus ir klaidingus duomenis siekdami nuslėpti savo turto dydį. Konstitucinio Teismo teigimu, tai priklauso tik teismų jurisdikcijai.

2013 m. pradžioje, praėjus keliems mėnesiams po sprendimo priėmimo buvo sukurta valdžios institucijų ir pilietinės visuomenės darbo grupė, kuri svarstė galimus naujus Interesų konflikto prevencijos įstatymo pakeitimus, kuriais vis dėlto būtų užtikrinta veiksminga tikrinimo ir sankcijų sistema ir kartu būtų laikomasi Konstitucinio Teismo sprendimo. Išimtinė teisė siūlyti tokius teisės aktų pakeitimus priklauso Interesų konfliktų sprendimo komisijai, kuri paskelbė, kad, prieš rengdama tokius pasiūlymus, pirmiausia norėtų pasiekti tvirtų rezultatų.

Interesų konfliktų sprendimo komisija negali panaikinti sutarčių arba sprendimų, priimtų pažeidžiant Interesų konflikto prevencijos įstatymą. Tokiu atveju reikia imtis atskirų veiksmų civiline tvarka. Komisija negali pateikti teismui prašymo areštuoti arba konfiskuoti nepagrįstą turtą (vienintelė valdžios institucija, galinti tai padaryti, yra prokuratūra). Iš pastaruoju metu nagrinėtų bylų (pavyzdžiui, buvusio turizmo ministro, kuris atsistatydino dėl to, kad tiksliai nedeklaravo savo sutuoktinės turto, bylos) matyti, kad politinė atskaitomybė gali būti svarbi užtikrinant tikrinimo sistemos veiksmingumą.

Komisijos 2013 m. stebėsenos ataskaitoje pabrėžiama, kad „Kroatijai būtina užtikrinti, kad nedelsiant būtų imamasi priemonių sukurti stiprų ir efektyvų interesų konfliktų prevencijos, nustatymo ir sankcijų taikymo mechanizmą, grindžiamą išsamiomis patikromis ir atgrasomosiomis sankcijomis“³⁷. Šiuo metu Interesų konfliktų sprendimo komisijos tikrinimo įgaliojimai labai priklauso nuo kitų valdžios institucijų, pavyzdžiui, mokesčių administravimo įstaigų, iniciatyvumo ir kompetencijų. Vis dėlto Kroatijos valdžios institucijos pabrėžia, kad šios įstaigos bendradarbiauja sklandžiai. Nors iš tikrųjų yra svarbu, kad Interesų konflikto komisijai suteikti tikrinimo ir vykdymo įgaliojimai būtų aiškiai atskirti nuo kitų (mokesčių administravimo, teisėsaugos, baudžiamojo persekiojimo) valdžios institucijų įgaliojimų, turėtų būti sukurta specializuota valstybės pareigūnų interesų ir turto tikrinimo struktūra, kuri prioriteto tvarka tikrintų atvejus, kurių negali sistemiškai tikrinti kitos institucijos. Visos institucijos turi glaudžiai bendradarbiauti ir taip pat turi turėti pakankamus įgaliojimus ir priemones, įskaitant galimybę gauti atitinkamą informaciją ir naudotis duomenų bazėmis, ir įgaliojimus taikyti atgrasomąsias sankcijas.

Interesų konflikto komisija rengiasi sukurti savo duomenų bazes ir integruotus registrus, į kuriuos bus įtraukti atitinkami duomenys apie valstybės pareigūnus ir juridinius asmenis, dėl

36 Kroatijos Respublikos Konstitucinio teismo 2012 m. sprendimas dėl Interesų konflikto prevencijos įstatymo atitikties Konstitucijai, Oficialusis leidinys Nr. 126/12.

37 <https://webgate.ec.testa.eu/docfinder/extern/aHR0cDovLw==/ZXVyLWxleC5ldXJvcGEuZXU=/legal-content/LT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013DC0171&rid=1>.

kurių valstybės pareigūnai gali turėti interesų. Tai leis greičiau atlikti patikrinimus. Nacionaliniame kovos su korupcija veiksmų plane taip pat numatyta plėtoti patogesnes elektronines turto deklaracijų formas, kad būtų galima lengviau atlikti registravimą ir kryžminę patikrą.

Valstybės tarnautojų (centrinio ir vietos lygmens) interesų konfliktus ir turto deklaravimą reglamentuoja kiti teisės aktai³⁸. Šių taisyklių pažeidimas prilyginamas bet kurių kitų pareigų nevykdymui, baudžiamam drausminėmis sankcijomis: nuo papeikimo iki perkėlimo į žemesnes pareigas ir atleidimo iš tarnybos, atsižvelgiant į nustatyto pažeidimo sunkumą. Už tokių drausminių procedūrų vykdymą atsako centrinės ar vietos valdžios institucijos, kuriose dirba valstybės tarnautojas, vadovybė. Didelių pažeidimų atvejais Tarnautojų teismas ir Aukščiausiasis tarnautojų teismas, kurių narius skiria Vyriausybė, gali priimti pirmosios instancijos ir apeliacinius sprendimus³⁹. Drausminių procedūrų nuoseklumas tokiais atvejais, įskaitant vidaus kontrolės sistemų arba etikos pareigūnų, dirbančių kiekvienoje viešojo administravimo įstaigoje, aiškus vaidmuo praktikoje kelia sunkumų⁴⁰.

Interesų konfliktai teisminėse institucijose reglamentuojami jų įstatuose ir prižiūrimi teisėjų tarybos ir Valstybės prokurorų tarybos. Naujausiais teisės aktų dėl teismų veiklos organizavimo pakeitimais reikalaujama, kad būtų viešai skelbiamos teisėjų ir prokurorų turto deklaracijos. Dėl nepaviešintų deklaracijų pritaikyta daugiau kaip 20 drausminių sankcijų. Sprendimų dėl interesų konfliktų ir turto deklaracijų teisminėse institucijose priimta nedaug.

Komisijos 2010 m. pažangos ataskaitoje teigiama, kad „Kroatijoje interesų konflikto sąvoka iki šiol menkai suvokiama“⁴¹. Nuo to laiko buvo stengiamasi didinti visuomenės informuotumą. 2011 m. rugsėjo mėn. paskelbtos Gairės dėl valstybės pareigūnų interesų konfliktų, kuriose, be kita ko, pateikta turto deklaracijų teikimo nurodymų. Nors tai yra sveikintina iniciatyva, reikėtų imtis aktyvesnio vaidmens didinant sąmoningumą ir rengiant daugiau mokymų, ypač vietos lygmeniu ir valstybei nuosavybės teise priklausančiose įmonėse bei valstybės kontroliuojamose įmonėse, kuriose yra didesnė su interesų konfliktais susijusi rizika. Interesų konflikto klausimas šioms įmonėms yra itin svarbus, atsižvelgiant į Kroatijos viešojo sektoriaus dalį visoje ekonomikoje (kuri vis dar yra didelė), šių bendrovių lyginamąjį svorį ir spręstinus uždavinius, susijusius su tinkamu išteklių paskirstymu ir veiklos efektyvumu.

Sąžiningumas viešojo administravimo srityje

Nustatytos kelios apsaugos priemonės (pvz., daugumoje viešojo administravimo įstaigų yra valstybės tarnautojų etikos kodeksas, pranešimų apie korupciją karštosios linijos ir vidaus kontrolės mechanizmai), kuriomis užtikrinamas Kroatijos viešojo administravimo sąžiningumas. Tačiau, specialiosios „Eurobarometro“ apklausos dėl korupcijos duomenimis, 89 proc. respondentų teigia, kad kyšininkavimas ir naudojimasis ryšiais dažnai yra lengviausias būdas gauti tam tikrų viešųjų paslaugų Kroatijoje (ES vidurkis – 73 proc.)⁴². Dėl to, kad, susiformavus kiekvienai naujai vyriausybei, sistemingai pakeičiami vidurinio lygio vadovų pareigas einantys valstybės pareigūnai viešojo administravimo sistemoje sukuriama

38 Valstybės tarnautojų įstatymas, Viešojo administravimo įstatymas bei Vietos bei regioninių valdžios institucijų valstybės tarnautojų ir darbuotojų įstatymas.

39 Administracinės procedūros.

40 <http://expertforum.ro/wp-content/uploads/2013/03/Conflicts-of-interest-and-incompatibilities-in-Eastern-Europe.-Romania-Croatia-Moldova.pdf>.

41 http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2010/package/hr_rapport_2010_en.pdf.

42 2013 m. specialusis „Eurobarometro“ tyrimas Nr. 397.

nestabilumo ir favoritizmo atmosfera. Komisijos 2011 m. stebėsenos ataskaitoje pabrėžiama, kad reikia „didinti valstybės tarnautojų profesionalumą“ ir „spręsti administracinių pajėgumų trūkumo klausimą“⁴³. 2013 m. ataskaitoje Komisija paragino pabaigti rengti naują profesinės valstybės tarnybos teisinį pagrindą nustatant darbo užmokesčio sistemą, kuri užtikrintų nuopelnais grindžiamą paaukštinimo ir kvalifikuotų darbuotojų išsaugojimo sistemą⁴⁴. Šiuo metu Vyriausybės lygmeniu rengiami teisės aktų projektai ir vyksta konsultacijos su profesinėmis sąjungomis.

2012 m. pradžioje priimti teisės aktų dėl valstybės įmonių pakeitimai, kuriais įmonių stebėtojų tarybų atrankos procedūra konkurso būdu buvo pakeista tiesioginiu politiniu paskyrimu, nors ir buvo palikti galioti tie patys bendrieji įdarbinimo kriterijai⁴⁵. Nors valstybės pareigūnai, kuriems taikomas Interesų konflikto prevencijos įstatymas, negali būti šių stebėtojų tarybų nariais, jų politinių partijų nariai gali. Kandidatams į tokias pareigas taikomi kai kurie bendri kriterijai, tačiau jie nėra susiję su kompetencija toje konkrečioje srityje ar darbo patirtimi panašiose tarybose. Nėra visiškai aišku, kaip paskiriant asmenis į tokias pareigas atliekami *ex ante* ir *ex post* sąžiningumo patikrinimai arba kaip tikrinami faktiniai, galimi ar įtariami interesų konfliktai iki ir po paskyrimo.

Komisijos 2012 m. stebėsenos ataskaitoje pabrėžiama, kad „Kroatija turi užtikrinti, kad būtų parengta griežta korupcijos prevencijos valstybinėse įmonėse sistema“⁴⁶. 2013 m. kovo mėn. stebėsenos ataskaitoje pažymėta, kad daugiau pažangos nepadaryta.

Be to, valstybinės įmonės turi teisę savo nuožiūra aukoti lėšas arba teikti finansinę paramą nesilaikydamos skaidrių, konkurencingų procedūrų. Pažymėtina, kad valstybės įmonėms visiškai draudžiama aukoti lėšas politinėms partijoms arba politikams. 2012 m. ataskaitoje dėl valstybinių įmonių teigiama, kad tokiu aukų ir (arba) rėmimo suma siekė 20 mln. EUR. Atnaujintame kovos su korupcija veiksmų plane numatyta nustatyti skaidraus piniginių aukų teikimo, siekiant paremti asociacijas ir NVO, kriterijus, standartus ir procedūras, kuriais valstybės įmonės galėtų vadovautis. Todėl šiuo metu vyriausybė rengia gaires dėl piniginių aukų ir rėmimo skaidrumo valstybei nuosavybės teise priklausančiose įmonėse ir valstybės kontroliuojamose įmonėse. Teisingumo ministerija pradėjo stebėti ir skelbti pagalbos teikėjų ir rėmėjų sąrašą, į kurį įtrauktos vietos valstybei nuosavybės teise priklausančios įmonės ir valstybės kontroliuojamos įmonės⁴⁷. Šios įmonės yra įsipareigojusios parengti kovos su korupcija veiksmų planus ir paskelbti internete piniginių aukų ir paramos gavėjų sąrašą⁴⁸. Vis dar neaišku, kaip bus stebimas šių veiksmų planų įgyvendinimas.

Renkamų ir skiriamų pareigūnų sąžiningumas

Iš kelių neseniai inicijuotų bylų matyti, kad etikos klausimas politikoje išlieka neišspręstas, bet iš jų taip pat matyti, kad USKOK pasiekė gana svarių rezultatų vykdydamas tyrimus dėl įtarimų aukšto lygio korupcija tiek centriniu, tiek vietos lygmeniu. Vykdyti kelių buvusių ministrų (pvz., buvusio gynybos ministro, buvusio ministro pirmininko pavaduotojo, buvusio

43 http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2012/package/hr_rapport_2012_en.pdf.

44 <https://webgate.ec.testa.eu/docfinder/extern/aHR0cDovLW==/ZXVYLVWxleC5ldXJvcGEuZXU=/legal-content/LT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013DC0171&rid=1>.

45 Interesų konflikto prevencijos įstatymas. Oficialusis leidinys Nr. 26/11, 12/12: http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2011_03_26_547.html.

46 http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2012/package/hr_rapport_2012_en.pdf.

47 <http://www.antikorupcija.hr/popis-korisnika-i-iznosa-donacija-i-sponzorstava-u>; <http://www.antikorupcija.hr/p-alignjustifydonacije-i-sponzorstva-trgovackih-dr>.

48 <http://www.antikorupcija.hr/p-alignjustifyakcijski-planovi-za-trgovacka-drustva>.

vidaus reikalų ministro bei buvusio žemės ūkio ministro) ir politinės partijos veiklos tyrimai dėl įtarimų padarius su korupcija susijusias nusikalstamas veikas. 2012 m. lapkričio mėn. buvęs ministras pirmininkas pirmosios instancijos teismo buvo nuteistas 10 metų kalėti už tai, kad gavo užmokestį iš banko ir kyšį mainais už kontrolės teises naftos bendrovėje.

Bylos, susijusios su vietos lygmens aukšto lygio pareigūnais (t. y. merais, savivaldybių vadovais), kurių dalis užbaigta ir kuriose priimti apkaltinamieji nuosprendžiai, atskleidė politikų ir verslo korupcinius ryšius visų pirma tokiose srityse, kaip antai miestų planavimas, žemės įsigijimas, žemės keitimas, statyba ir paskolų teikimas. USKOK gali atlikti nešališkus įtarimų korupcija tyrimus, neatsižvelgdamas į įtariamųjų priklausomybę politinėms partijoms arba jų ryšius. Tačiau galutinių teismo sprendimų dėl aukšto lygio pareigūnų vis dar nedaug.

Šiuo metu nėra centrinio arba vietos lygmenų renkamų pareigūnų elgesio kodeksų. Tokiais elgesio kodeksais, papildytais sankcijas, pažeidus etikos taisykles, reglamentuojančiomis nuostatomis, būtų sugriežtintos sąžiningumo ir atskaitomybės normos, o neetiškas, viešajam interesui kenkiantis elgesys būtų baudžiamas įvairiomis ne baudžiamosios teisės sankcijomis. Atsižvelgiant į ne baudžiamojo pobūdžio sankcijų, taikomų renkamiems pareigūnams, palyginti su kitų kategorijų valstybės pareigūnais (t. y. skiriamais pareigūnais, valstybės tarnautojais ir t. t.), ypatumus, taip pat būtų užtikrintas veiksmingesnis sąžiningumo taisyklių įgyvendinimas naudojant savireguliaciją.

Nors Rinkimų etikos kodeksas⁴⁹ galioja nuo 2007 m., tyrimai rodo, kad balsų pirkimo praktika Kroatijoje dar nėra likviduota⁵⁰. Yra įrodymų, kad per paskutinius savivaldos ir Parlamento rinkimus, siekiant patraukti rinkėjų dėmesį, buvo siūlomos prekės, paskatos ir pinigai. Pranešta, kad į 4 proc. piliečių kreiptasi per vietos valdžios rinkimus, o į 3 proc. per paskutinius Parlamento ar Prezidento rinkimus. EBPO rinkimų stebėtojai taip pat pranešė apie susirūpinimą dėl rinkėjų sąrašų tikslumo.⁵¹

Viešieji pirkimai

Viešųjų pirkimų suma Kroatijoje 2009 m. siekė apie 5,4 mlrd. EUR, o 2010 m. – 3,3 mlrd. EUR⁵². Apskritai Kroatija įdiegė pakankamai patikimą teisinę ir institucinę sistemą. Rengdamasi stoti į ES, ji ne kartą iš dalies pakeitė savo viešųjų pirkimų teisės aktus, siekdama juos suderinti su ES teisės aktais. Naujas viešųjų pirkimų įstatymas įsigaliojo 2012 m. sausio 1 d. Į jį įtrauktos konkrečios viešųjų pirkimų pareigūnams taikomos interesų konflikto taisyklės⁵³.

Geroji patirtis. Skaidrumo reikalavimai

Imtasi veiksmų siekiant padidinti skaidrumą viešųjų pirkimų srityje. Valstybinė viešųjų pirkimų procedūrų stebėjimo komisija (DKOM) visus savo sprendimus skelbia savo interneto

49 http://www.legislationline.org/download/action/download/id/2266/file/Croatia_Electoral_Code_Ethics_2007.pdf.

50 Korupcija Kroatijoje. Kyšininkavimas gyventojų akimis. UNODC (Viena) ir Ekonomikos institutas (Zagrebas). 2011 m. http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/corruption/Croatia_corruption_report_web_version.pdf p35-36.

51 <http://www.osce.org/odihr/87655>.

52 2008 m. PNPP supaprastintas porinis projektas „Viešųjų pirkimų procedūrų pažeidimų pašalinimo pajėgumų stiprinimas“. „Viešieji pirkimai prieš korupciją“ http://www.javnanabava.hr/userdocsimages/userfiles/file/Razne%20publikacije/Brochure_anticorruption_ENG.pdf.

2012 m. gruodžio 1 d. 1 EUR buvo lygus 7,5 HRK.

53 Viešųjų pirkimų įstatymas. Oficialusis leidinys Nr. 90/11.

http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2011_08_90_1919.html.

svetainėje⁵⁴. Be to, visos viešosios įstaigos privalo skelbti informaciją apie sudarytas ir įvykdytas sutartis. Tačiau dar nėra aišku, kaip stebimas tinkamas viešojo pirkimo sutarčių įgyvendinimas. Perkančiosios organizacijos savo svetainėse privalo skelbti savo viešojo pirkimo planus bei viešųjų sutarčių registrą. Jei jos negali skelbti duomenų savo interneto svetainėse, duomenys skelbiami viešųjų pirkimų portale, kurį koordinuoja ūkio ministerijai⁵⁵. Interneto nuorodų į perkančiųjų organizacijų skelbiamą informaciją sąrašas pateikiamas centriniame viešųjų pirkimų portale.

Nuo 2012 m. pradžios galima naudotis e. viešųjų pirkimų sistema, kuri yra lengvai prieinama. Tačiau šia sistema naudojasi dar ne visos perkančiosios organizacijos⁵⁶.

Perkančiosios organizacijos taip pat privalo savo interneto svetainėse skelbti pareiškimus dėl interesų konflikto. Viešųjų pirkimų dokumentuose turi būti įmonių, dėl kurių gali kilti interesų konfliktų, sąrašas arba turi būti aiškiai patvirtinta, kad tokių situacijų nėra. Viešojo sutartis, sudaryta pažeidžiant šias nuostatas, yra niekinė.

2013 m. kovo mėn. vietos NVO, vykdydama ES lėšomis finansuojamą projektą⁵⁷, įdiegė interneto portalą ir viešųjų pirkimų elektroninę duomenų bazę⁵⁸. Duomenų bazėje konsoliduojama informacija apie viešųjų pirkimų procedūrų įgyvendinimą ir dalyvaujančias bendroves. Ji visuomenei prieinama nemokamai. Joje taip pat pateikiama informacija apie valstybės pareigūnų turtą ir interesus, kaip nustatyta turto deklaravimo taisyklėse. Tokie suvestiniai duomenys padeda atlikti kryžminius patikrinimus.

Vertinama, kad su korupcija susijusių nusikalstamų veikų poveikis Kroatijos viešiesiems pirkimams sudaro maždaug 10–15 proc. viešųjų pirkimų sutarčių sumos⁵⁹. 2013 m. „Eurobarometro“ įmonių korupcijos tyrimo duomenimis⁶⁰, 64 proc. Kroatijos įmonių mano, kad korupcija plačiai paplitusi nacionalinių institucijų valdomuose viešuosiuose pirkimuose (ES vidurkis – 56 proc.)⁶¹, o 63 proc. – kad ji plačiai paplitusi vietos valdžios institucijų valdomuose viešuosiuose pirkimuose (ES vidurkis – 60 proc.). Kroatijos respondentai visų pirma nurodė, kad viešųjų pirkimų procedūrose plačiai paplitę tokie veiksmai: techninės sąlygos pritaikomos konkrečioms bendrovėms (62 proc.); piktnaudžiaujama derybų procedūromis (50 proc.); interesų konfliktai vertinant pasiūlymus (54 proc.); susitarimai teikiant pasiūlymus (58 proc.); neaiškūs atrankos ar vertinimo kriterijai (53 proc.); piktnaudžiavimas neatidėliotinum pagrindu, kad būtų galima išvengti konkursinių procedūrų (51 proc.) ir sutarties sąlygų keitimas po sutarties sudarymo (51 proc.). Kaip matyti iš šio tyrimo, manoma, kad konkrečioms bendrovėms pritaikytos specifikacijos yra vienas dažniausių pažeidimų, susijusių su viešaisiais pirkimais Kroatijoje. Nors šie rodikliai nebūtinai tiesiogiai susiję su korupcija, jie atskleidžia rizikos veiksnius, dėl kurių didėja korupcijos grėsmė viešojo pirkimo procedūrų srityje.

Viešųjų pirkimų procedūrų *ex ante* ir *ex post* kontrolės mechanizmai ir viešųjų pirkimų sutarčių vykdymas galėtų būti toliau tobulinami. Nėra sistemingai naudojamos patikimos rizikos vertinimo priemonės, visų pirma vietos lygmeniu. Atrodo, kad pažeidžiamiesiems

54 www.dkom.hr.

55 www.javnabava.hr.

56 Elektroninis pranešimas apie viešuosius pirkimus. Žr. <https://eojn.nn.hr/Oglasnik/>.

57 Su viešųjų pirkimų politikos įgyvendinimu susiję kovos su korupcija veiksmai (ACRIP), 2008 m. PNPP.

58 integrityobservers.eu.

59 „Korupcija Kroatijos viešuosiuose pirkimuose“. Jagoda Radojčić. 2012 m.

<http://www.docstoc.com/docs/136907647/Corruption-in-Croatian-public-procurement>.

60 2013 m. greitoji „Eurobarometro“ apklausa Nr. 374.

61 Didžiausia procentinė dalis ES.

sektoriams, kuriuose korupcijos rizika yra didesnė, neteikiama pirmenybė. Administracinės įstaigos (centrinės ar vietinės) sistemingai neskelbia metinių ataskaitų ir balanso duomenų, įskaitant išsamią informaciją apie viešųjų darbų ir paslaugų kainą. Siekiant pašalinti kai kuriuos iš šių trūkumų, Teisingumo ministerija pradėjo stebėti vietos valdžios institucijų veiklos skaidrumo lygį, įskaitant klausimus, susijusius su viešaisiais pirkimais⁶².

Komisijos 2013 m. stebėsenos ataskaitoje paminėta, kad reikėtų atkreipti dėmesį į vietos lygmens korupcija, ypač viešųjų pirkimų srityje. Joje taip pat pabrėžiama būtinybė imtis papildomų priemonių, kad būtų užkirstas kelias pažeidimams ir stiprinti valdymo ir kontrolės sistemas, susijusias su sanglaudos politikos projektų viešųjų pirkimų procedūromis⁶³. Naudojant paramą pagal ES finansuojamą projektą parengta brošiūra, kurioje pateikiamos rekomendacijos perkančiosioms organizacijoms ir tiekėjams, kaip užkirsti kelią korupcijai ir interesų konfliktui⁶⁴. Tokios iniciatyvos galėtų būti toliau įgyvendinamos, itin daug dėmesio skiriant pažeidžiamoms sektoriams arba administracijoms. Centrinės viešųjų pirkimų tarnybos, kuriai pavesta prižiūrėti viešųjų pirkimų procedūros įgyvendinimą, pajėgumai yra gana nedideli (ji turi mažiau nei 20 darbuotojų) atsižvelgiant į sudėtingus spręstinus uždavinius, susijusius su didelio masto viešųjų pirkimų procedūromis.

Pranešėjų apsauga

Kroatija neturi tikslinių pranešėjų apsaugos teisės aktų. Tačiau pranešėjų apsauga viešajame ir privačiame sektoriuose įtraukta į įvairius teisės aktus⁶⁵. 2009 m. gruodžio mėn. į darbo įstatymą įtrauktos naujos nuostatos dėl apsaugos nuo atleidimo iš darbo, skirtos asmenims, kurie sąžiningai pranešė apie korupciją, o tais atvejais, kai darbdaviai teigia, kad pranešėjo diskriminacija ar atsakomieji veiksmai prieš jį nesusiję su pranešimu apie įtariamą neteisėtą praktiką, įrodymų rinkimo pareiga tenka darbdaviams. Vėliau pakeitus Valstybės tarnybos įstatymą, minėtos darbo įstatymo nuostatos taip pat pradėtos taikyti valstybės tarnautojams. Vis dėlto atrodo, kad esama teisinė ir institucinė sistema negali pranešėjų visapusiškai apsaugoti. Tai įrodė tam tikri pastarojo meto atvejai. Du policijos pareigūnai, kurie pranešė apie įtariamą korupciją Vidaus reikalų ministerijoje, nebuvo ministerijos vadovybės perkelti ir apsaugoti. Jie liko tose pačiose grupėse, apie kurias pranešė. Tai netiesiogiai sudarė sąlygas įžeidinėjimams ir kitokio pobūdžio netinkamam elgesiui. Kitu atveju Zagrebo imunologijos instituto darbuotojų atstovas stebėtojų taryboje ir darbų tarybos narys nušalintas nuo darbo ir jam buvo uždrausta įeiti į instituto patalpas po to, kai jis pranešė, kad instituto sprendimo dėl vakcinų nuo kiaulių gripo pirkimo priėmimo tvarka buvo neskaidri.⁶⁶

Taip pat paaiškėjo, kad nepakankamai didinamas informuotumas šioje srityje. UNODC tyrimo duomenimis, daugiau kaip pusė visų kroatų mano, kad žmonės, pranešę apie korupciją, vėliau dėl to gali apgailėstauti, o pranešus nebus teigiamo rezultato⁶⁷.

62 <http://www.antikorupcija.hr/p-alignjustifyrezultati-istrazivanja-o-transparent>.

63 <https://webgate.ec.testa.eu/docfinder/extern/aHR0cDovLw==/ZXVYLWxleC5ldXJvcGEuZXU=/legal-content/LT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013DC0171&rid=1>.

64 2008 m. PNPP supaprastintas porinis projektas „Viešųjų pirkimų procedūrų pažeidimų pašalinimo pajėgumų stiprinimas“. „Viešieji pirkimai prieš korupciją“, p. 5–7.
http://www.javnabava.hr/userdocsimages/userfiles/file/Razne%20publikacije/Brochure_antikorruption_ENG.pdf.

65 Įskaitant Darbo įstatymą, Valstybės tarnybos įstatymą, Vietos bei regioninių savivaldos institucijų valstybės tarnautojų ir darbuotojų įstatymą, Duomenų konfidencialumo apsaugos įstatymą ir Įstatymą dėl vidaus finansų kontrolės sistemos viešajame sektoriuje.

66 „Tasks and challenges: Making whistleblowing work in Croatia.“ Dr. Snjezana Vasiljevic, Teisės fakultetas, Zagrebo universitetas, <http://www.whistleblowing-cee.org/countries/croatia/research/>.

67 Korupcija Kroatijoje. Kyšininkavimas gyventojų akimis. UNODC (Viena) ir Ekonomikos institutas (Zagrebas). 2011 m.

Tačiau Kroatijos Parlamentas paragino imtis konkrečių priemonių pranešėjų apsaugos kokybei gerinti⁶⁸. Teisingumo ministerija šiuo metu rengia esamos teisinės sistemos įgyvendinimo analizę. Ji taip pat paskelbė gaires dėl pranešimų apie pažeidimus ir galimą pranešėjų apsaugą⁶⁹.

Sveikatos priežiūra

2011 m. UNODC tyrime teigiama, kad sveikatos priežiūros sektorius yra vienas iš korupcijos atžvilgiu pažeidžiamiausių sektorių Kroatijoje. Daugiau nei pusė kyšius duodančių asmenų Kroatijoje neoficialiai moka gydytojams (56 proc.), o daugiau kaip trečdalis – slaugytojams (36 proc.)⁷⁰. Neoficialių mokėjimų klausimu, specialiosios „Eurobarometro“ apklausos dėl korupcijos duomenimis, 20 proc. Kroatijos respondentų, kurie prisipažino, kad neoficialiai mokėjo, jautė, kad turėjo duoti pinigų arba padovanoti vertingą dovaną prieš tai, kai jiems buvo suteikta medicininė priežiūra⁷¹.

Sveikatos priežiūros sektoriaus problemos taip pat matyti iš pastarųjų didelio masto kovos su korupcija bylų. 2012 m. lapkričio mėn., atlikus operaciją „Hippocrates“, pradėtas tyrimas dėl 350 gydytojų, įtariamų kyšininkavimu. Spaudos konferencijoje Kroatijos sveikatos apsaugos ministras pareiškė, kad „per pastaruosius kelerius metus, korupcija tapo socialiniu požiūriu priimtiniu elgesiu, o tai yra netoleruotina“⁷².

Atrodo, kad favoritizmas ir interesų konfliktai kelia didžiausią pavojų tiek kalbant apie sveikatos paslaugų teikimą, tiek apie medicinos įrangos viešuosius pirkimus. Medicinos įranga dažnai dovanojama valstybinėms ligoninėms be skaidraus stebėjimo, kaip klostosi tolesni dovanojančios bendrovės ir ligoninės santykiai (ypač tai susiję su tai bendrovei suteikiamomis viešųjų pirkimų sutartimis)⁷³. Sveikatos priežiūros įstatyme nėra pakankamai atsižvelgta į klausimus, susijusius su korupcijos prevencija. O visi minėtieji aspektai reglamentuojami bendraisiais teisės aktais, į specifinę riziką sveikatos priežiūros sektoriuje turėtų būti atsižvelgta rengiant tinkamas priemones, skirtas kovai su korupcija. Šiuo metu kontrolės mechanizmai sveikatos apsaugos sektoriuje yra gana silpni; pajėgumai vykdyti tikslinius ir *ad hoc* patikrinimus ir kontrolę yra maži. Tokios priemonės nėra konkrečiai skirtos korupcijos prevencijai ir nustatymui sveikatos priežiūros sistemoje⁷⁴.

Kalbant apie teigiamus aspektus, kai kurie etikos susitarimai sveikatos priežiūros sektoriuje, atrodo, yra teigiamas ženklas, nors dar reikės įvertinti, kokį jie turės praktinį poveikį. Vienas iš pavyzdžių – susitarimas dėl etiškos medicinos produktų reklamos, pagal kurį sveikatos priežiūros darbuotojai neturėtų būti skatinami įsigyti arba išrašyti tikrus vaistus arba jiems neturėtų būti daroma tokio pobūdžio įtaka⁷⁵.

Į atnaujintą nacionalinį kovos su korupcija veiksmų planą taip pat įtrauktos įvairios prevencijos priemonės, skirtos sveikatos priežiūros sektoriui, įskaitant veiksmus, kuriais

68 <http://www.sabor.hr/Default.aspx?sec=2726>.

69 <http://www.antikorupcija.hr/p-alignjustifybrosura-o-pravima-zvzdacap>.

70 http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/corruption/Croatia_corruption_report_web_version.pdf.

71 2013 m. specialusis „Eurobarometro“ tyrimas Nr. 97.

72 <http://dalje.com/en-croatia/minister-350-family-doctors-suspected-of-bribery-health-care-not-in-danger/450502>.

73 ES sveikatos priežiūros sistemos korupcijos tyrimas, ECORYS, 2013 m. gruodžio mėn.: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/news/news/docs/20131219_study_on_corruption_in_the_healthcare_sector_en.pdf.

74 *Idem*.

75 *Idem*.

siekiama stiprinti priežiūros institucijų įgaliojimus. Tačiau vis dar nėra aišku, kokie yra jų įgyvendinimo pajėgumai.

3. TOLESNI VEIKSMAI

Kroatija daug nuveikė, siekdama pagerinti kovos su korupcija sistemą, nors trūksta tvarių įgyvendinimo rezultatų. Teisėsaugos srityje Kovos su korupcija ir organizuotu nusikalstamumu biuras (USKOK) atlieka svarbius aukšto rango pareigūnų korupcijos tyrimus. Panašu, kad daugiau dėmesio skiriama korupcijos įveikimui nei prevencijai, o bendrų taikytų sankcijų, išskyrus kai kuriuos garsesnius aukšto lygio atvejus, atgrasomasis poveikis atrodo nepakankamas. Susirūpinimą tebekelia favoritizmo ir viešojo administravimo politizavimo atvejai ir sąžiningumo standartai politikoje. Reikia imtis aktyvesnių veiksmų siekiant stiprinti su valstybinėmis įmonėmis susijusias kovos su korupcija apsaugos priemones. Pagrindinės problemos: valstybės pareigūnų interesų konflikto ir turto deklaravimo tikrinimo mechanizmai, viešųjų pirkimų rizikos kontrolė, pranešėjų apsauga ir būtinybė veiksmingai spręsti korupcijos rizikos klausimą sveikatos priežiūros sektoriuje.

Reikėtų daugiau dėmesio skirti šiems aspektams:

- iš esmės patikrinti **centrinio ir vietos lygmens valstybės pareigūnų** turto deklaracijas ir interesų konfliktus, kaip nustatyta 2012 m. Konstitucinio Teismo sprendime. Užtikrinti patikrinimų išdėstymą prioriteto tvarka, patobulinti tikrinimo metodus ir būdus, įskaitant elektroninių priemonių naudojimą, galimybę gauti atitinkamą informaciją, bendradarbiavimą su kitomis institucijomis ir visuomenės intereso informacijos prieinamumą vartotojui patogia forma. Užtikrinti, kad Interesų konfliktų komisija turėtų pakankamai įgaliojimų skirti atgrasomąsias sankcijas. Užtikrinti visapusiškai profesinio nuopelnais grindžiamo valstybės pareigūnų įdarbinimo, paaugstinimo ir atleidimo iš darbo sistemą, skirtą vidurinio lygio vadovų ir žemesnėms pareigoms. Plėtoti išsamius centrinio ir vietos lygmenų **renkamų pareigūnų** elgesio kodeksus, užtikrinančius atitinkamas atskaitomybės priemones ir atgrasomąsias sankcijas už galimus šių kodeksų pažeidimus;
- sukurti veiksmingą korupcijos prevencijos mechanizmą **valstybei nuosavybės teise priklausančiose ir valstybės kontroliuojamose įmonėse**, įskaitant aspektus, susijusius su aukomis ir parama. Užtikrinti veiksmingų kovos su korupcija veiksmų planų įgyvendinimą valstybei nuosavybės teise priklausančiose ir valstybės kontroliuojamose įmonėse, siekiant skatinti visapusišką prevencijos politiką, veiksmingas atskaitomybės sistemas ir atskaitomybės standartus. Užtikrinti visuomenės intereso informacijos apie šias įmones prieinamumą vartotojui patogia forma;
- įgyvendinti visapusišką strateginį požiūrį siekiant užkirsti kelią ir sumažinti **viešųjų pirkimų** korupcijos riziką centriniu ir vietos lygmeniu, įskaitant veiksmingą skaidrumo ir prieigos prie viešojo sektoriaus informacijos taisyklių įgyvendinimo stebėseną, sisteminius rizikos vertinimus, pažeidžiamų sektorių ir procedūrų kontrolės veiklos prioritetų nustatymą, išsamesnius patikrinimus, ar laikomasi viešųjų pirkimų taisyklių ir viešųjų pirkimų sutarčių patikrinimus. Užtikrinti veiksmingą kontrolės mechanizmus **sveikatos priežiūros** sektoriuje, įskaitant viešųjų pirkimų aspektus;

- įgyvendinti veiksmingas apsaugos priemonės ir didinti viešojo ir privačiojo sektorių informuotumą **pranešėjū**, kurie praneša apie korupcija ir piktnaudžiavimus, naudai.