

# 2 Uvod

---

Ovo poglavlje predstavlja projekt u sklopu kojeg je izvješće izrađeno, kao i metodologiju izvješća. Potom ilustrira glavne instrumente OECD-a protiv podmićivanja i kriterije za pristupanje zemalja Konvenciji OECD-a protiv podmićivanja.

---

## 2.1. Projekt: Podizanje svijesti i standardi borbe protiv podmićivanja u međunarodnim poslovnim transakcijama

U doba globaliziranog gospodarstva, borba protiv podmićivanja u međunarodnom poslovanju sve je važnija za održavanje jednakih uvjeta i osiguranje integriteta međunarodnih tržišta. To se posebno odnosi na zemlje na jedinstvenom europskom tržištu poput Hrvatske. Strano podmićivanje izaziva ozbiljne moralne i političke zabrinutosti, potkopava dobro upravljanje i gospodarski razvoj te narušava međunarodne konkurentske uvjete. Sve zemlje dijele odgovornost za borbu protiv ovog kaznenog djela. Konvencija OECD-a o borbi protiv podmićivanja stranih javnih dužnosnika u međunarodnim poslovnim transakcijama (OECD, 1997<sup>(1)</sup>) (Konvencija protiv podmićivanja) jedini je međunarodni ugovor posvećen borbi protiv transnacionalnog podmićivanja u poslovanju.

Hrvatska je izrazila interes za pristupanje Konvenciji protiv podmićivanja i pridruživanje naporima međunarodne zajednice u borbi protiv transnacionalnog podmićivanja. U tom kontekstu, projekt „Podizanje svijesti i standarda borbe protiv podmićivanja u međunarodnim poslovnim transakcijama“ zajednički su proveli Ministarstvo pravosuđa i uprave Republike Hrvatske, Europska komisija i Organizacija za gospodarsku suradnju i razvoj (OECD). Projekt je financiran iz Programa potpore strukturnim reformama Europske unije.

Svrha projekta je ojačati hrvatski antikorupcijski okvir prema standardima utvrđenima Konvencijom OECD-a protiv podmićivanja. Projekt također podržava hrvatske inicijative za razvoj adekvatnih sustavnih antikorupcijskih intervencija povezanih s privatnim sektorom i suzbijanjem podmićivanja u međunarodnom poslovanju, što ove napore čini jednim od prioritetnih područja u svojoj nacionalnoj antikorupcijskoj strategiji. Doista, Hrvatska antikorupcijska strategija za razdoblje 2021.-2030. spominje ovaj projekt kao dio prioriteta politike „Jačanje institucionalnog i normativnog okvira za borbu protiv korupcije“. <sup>1</sup> „Poboljšanje okvira za borbu protiv podmićivanja u međunarodnim poslovnim transakcijama“ jedna je od mjera za provedbu strategije.

Kako bi se ti ciljevi postigli, projekt se sastoji od tri komponente. Prvo, hrvatski pravni i politički okvir za borbu protiv podmićivanja stranih javnih dužnosnika ocjenjuje se u skladu sa standardima OECD-a i identificiraju se područja za poboljšanje. Ovo izvješće rezultat je ove komponente projekta. Drugo, održava se jednodnevni događaj kako bi se podigla svijest o važnosti borbe protiv podmićivanja u međunarodnim poslovnim transakcijama. Cilj je osigurati predanost ključnih dionika u Hrvatskoj u ovom važnom pothvatu. Konačno, održavaju se radionice kako bi se predstavila procjena hrvatskog pravnog i političkog okvira te kako bi se mobilizirala podrška za provedbu preporuka OECD-a.

## 2.2. Metodologija

Ovo izvješće ocjenjuje hrvatski pravni i politički okvir za borbu protiv transnacionalnog podmićivanja na temelju kriterija koji se primjenjuju na zemlje koje žele pristupiti Konvenciji protiv podmićivanja. Ove kriterije definirala je Radna skupina OECD-a protiv podmićivanja u međunarodnim poslovnim transakcijama, koja je Konferencija stranaka Konvencije. <sup>2</sup> Kriteriji se usredotočuju na podskup ključnih zahtjeva Konvencije protiv podmićivanja. Procjena temeljena na tim kriterijima stoga je više ograničena od redovitih evaluacija zemalja koje provodi Radna skupina, koja prati provedbu cijele Konvencije. Ovo izvješće izrađuje Tajništvo OECD-a i objavljuje ga u skladu s ovlastima glavnog tajnika OECD-a. Procjena sadržana u njemu odražava stavove Tajništva OECD-a, a ne nužno Radne skupine OECD-a protiv podmićivanja ili njezinih zemalja članica. Procjena ne dovodi u pitanje bilo kakvu naknadnu evaluaciju Hrvatske koju može provesti Radna skupina.

Procjena u ovom izvješću oslanja se na više izvora podataka. Na početku su hrvatske vlasti odgovorile na upitnik kojeg je sastavilo Tajništvo OECD-a. OECD je potom proveo misiju utvrđivanja činjenica kako bi

prikupio dodatne podatke. Misija se sastojala od panela s relevantnim hrvatskim dionicima, uključujući vladine dužnosnike, tužitelje, suce, saborske zastupnike, odvjetnike iz privatnog sektora i akademike, privatni sektor i civilno društvo (vidi Dodatak A za popis sudionika). Misija je provedena virtualno putem telekonferencije zbog ograničenja putovanja uslijed pandemije COVID-19. Nakon misije, hrvatske su vlasti dostavile dodatne podatke i komentirale nacrt ovog izvješća. Tajništvo OECD-a također je provelo neovisno istraživanje. OECD je zahvalan hrvatskim vlastima i svim sudionicima misije utvrđivanja činjenica na njihovoj otvorenosti i velikodušnosti u poklanjanju svog vremena ovoj misiji.

### 2.3. OECD Konvencija protiv podmićivanja

Vodeći instrument OECD-a protiv podmićivanja je Konvencija o borbi protiv podmićivanja stranih javnih dužnosnika u međunarodnim poslovnim transakcijama (OECD, 1997<sup>[1]</sup>) (Konvencija protiv podmićivanja). Konvencija je usvojena 1997. godine, a stupila je na snagu 1999. godine. U vrijeme izrade ovog izvješća postojale su 44 stranke Konvencije, odnosno 38 članica OECD-a i 6 nečlanica.<sup>3</sup> Konvencija (čl. 1.) zahtijeva od stranaka da kriminaliziraju podmićivanje stranih javnih službenika (strano podmićivanje) kojeg počine fizičke osobe. Za ovo kazneno djelo moraju odgovarati i pravne osobe (čl. 2.). Fizičke i pravne osobe koje su krive moraju biti podvrgnute djelotvornim, razmjernim i odvraćajućim sankcijama (čl. 3.). Stranke moraju ozbiljno istražiti optužbe o stranom podmićivanju koje upliću njihove državljane i tvrtke. Ove provedbene radnje također moraju biti neovisne o utjecaju izvršne vlasti, kao i o razmatranjima nacionalnog gospodarskog interesa, potencijalnom učinku na odnose s drugom državom ili identitetu uključenih fizičkih ili pravnih osoba (čl. 5.). Stranke također moraju pružiti uzajamnu pravnu pomoć i izručenje u slučajevima stranog podmićivanja (čl. 9. i 10.).

### 2.4. Preporuke protiv podmićivanja iz 2021. i 2009. godine

Konvencija protiv podmićivanja nadopunjena je Preporukom Vijeća za daljnju borbu protiv podmićivanja stranih javnih dužnosnika u međunarodnim poslovnim transakcijama iz 2021 (OECD, 2021<sup>[2]</sup>). (Preporuka iz 2021.). Preporuka je ažurirana verzija ranije usvojene verzije iz 2009. (OECD, 2009<sup>[3]</sup>). godine. Zemlje koje pristupe Konvenciji protiv podmićivanja također su dužne pridržavati se Preporuke protiv podmićivanja. Preporuka iz 2021. pruža dodatne smjernice za provedbu zakona za kazneno djelo stranog podmićivanja i odgovornost poduzeća za ovo kazneno djelo (Dodatak I.). Njome se utvrđuju mjere za sprječavanje, otkrivanje i prijavu stranog podmićivanja. Također poziva zemlje da u potpunosti i brzo provedu Preporuku Vijeća iz 2009. o poreznim mjerama za daljnju borbu protiv podmićivanja stranih javnih dužnosnika u međunarodnim poslovnim transakcijama (OECD, 2009<sup>[4]</sup>). Državama se posebno preporučuje da „izričito zabrane tretiranje mita stranim javnim službenicima kao porezni odbitak, u sve porezne svrhe na djelotvoran način“.

### 2.5. Kriteriji za pristupanje Konvenciji protiv podmićivanja

2013. godine Radna skupina OECD-a protiv podmićivanja usvojila je trenutne kriterije i postupak za pristupanje Konvenciji protiv podmićivanja i za članstvo u Radnoj skupini.<sup>4</sup> Kriteriji se dijele u tri kategorije: (1) ekonomski čimbenici relevantni za procjenu „obostranog interesa“; (2) čimbenici koji se odnose na pravni i poredbeni okvir za borbu protiv stranog podmićivanja; i (3) čimbenike koji se odnose na spremnost i sposobnost sudjelovanja u programu rada Radne skupine.

### 2.5.1. Kriteriji koji se odnose na ekonomske čimbenike za procjenu „obostranog interesa“

Pristupanje je od „obostranog interesa“ ako pomaže Radnoj skupini OECD-a protiv podmićivanja u ispunjavanju njezina mandata u borbi protiv stranog podmićivanja. Ovaj mandat uključuje cilj „sudjelovanja sa zemljama nečlanicama koje su glavni izvoznici i strani ulagači, s ciljem njihovog pridržavanja i provedbe instrumenata [OECD-a protiv podmićivanja]“. U procjeni „obostranog interesa“, Radna skupina uzima u obzir sljedeće ekonomske pokazatelje: <sup>5</sup>

- a veličinu ekonomije kandidata za pristupanje mjerenu njegovim bruto domaćim proizvodom (BDP);
- b obujam trgovine kandidata za pristupanje, uključujući uvoz i izvoz, te roba i usluga, ovisno o dostupnosti podataka;
- c zalihe izlaznih izravnih stranih ulaganja (ISU) kandidata za pristupanje;
- d razinu trgovine kandidata za pristupanje i zaliha izravnih stranih ulaganja u zemljama s percipiranom visokom razinom korupcije; i
- e udio tvrtki u kandidata za pristupanje koje posluju u sektorima za koje se pokazalo da predstavljaju ozbiljan rizik od stranog podmićivanja, npr. ekstraktivne industrije, obrana i infrastruktura.

Radna skupina fleksibilno primjenjuje ove ekonomske kriterije. U skladu s tim, ekonomski pokazatelji kandidata za pristupanje ne bi bili potrebni za ispunjavanje određenih pragova, niti bi jedan ili više čimbenika bili odlučujući. Umjesto toga, Radna skupina razmatra sve relevantne čimbenike u cjelini kako bi utvrdila bi li pristupanje neke zemlje bilo od zajedničkog interesa za kandidata i Radnu skupinu.

### 2.5.2. Kriteriji koji se odnose na pravni i provedbeni okvir za borbu protiv stranog podmićivanja

Odgovarajući pravni i provedbeni okvir ključan je za učinkovitu borbu protiv stranog podmićivanja. Radna skupina OECD-a protiv podmićivanja kriterije za pristupanje Konvenciji stoga usredotočuje na sljedećih šest čimbenika koji se odnose na pravni i provedbeni okvir zemlje: <sup>6</sup>

- a Kazneno djelo stranog podmićivanja: Radna skupina razmatra postoji li kod kandidata za pristupanje kazneno djelo koje posebno i izričito kriminalizira strano podmićivanje. Radna skupina dalje ocjenjuje kazneno djelo stranog podmićivanja kod kandidata za pristupanje u skladu sa čl. 1. Konvencije i Dodatkom I. Preporuke iz 2009. godine.<sup>7</sup>
- b Odgovornost pravnih osoba za strano podmićivanje: Radna skupina razmatra ima li kandidat za pristupanje mogućnost izricanja kaznene, građanske i/ili upravne odgovornosti pravnim osobama za strano podmićivanje. Opća shema koja dopušta nametanje odgovornosti za namjerna kaznena djela bila bi dovoljna, tj. shema ne mora biti specifična za strano podmićivanje. Radna skupina dalje ocjenjuje shemu kandidata za pristupanje za nametanje odgovornosti pravnim osobama za strano podmićivanje prema čl. 2. Konvencije i Dodatku I. Preporuke iz 2009. godine.
- c Sankcije za strano podmićivanje: Radna skupina ocjenjuje sankcije dostupne za strano podmićivanje prema čl. 3. Konvencije, te sankcije izrečene u praksi za strano i domaće podmićivanje.
- d Sposobnost provedbe zakona: Sposobnost provođenja zakona o stranom podmićivanju ključni je pokazatelj važnosti koja se daje borbi protiv stranog podmićivanja. Radna skupina stoga razmatra sljedeća dva kriterija:
  - i. Ima li kandidat za pristupanje iskustvo u istraživanju i kaznenom progonu (domaćih i stranih) slučajeva korupcije. To bi se moglo izmjeriti analiziranjem istraga i kaznenih progona tijekom prethodnih pet godina. Poseban naglasak bio bi stavljen na slučajeve stranog podmićivanja; politički osjetljive slučajeve; slučajeve koji utječu na nacionalne

- ekonomske interese; aktivnosti provedbe zakona kod aktivne (za razliku od pasivne) korupcije; i aktivnosti provedbe zakona protiv pravnih osoba; i
- ii. ostala pitanja relevantna za sposobnost kandidata da provede svoje zakone o stranom podmićivanju koja postanu predmet zanimanja Radne skupine i koja izazivaju značajnu zabrinutost, npr. medijski popraćeno uplitanje izvršne vlasti u istragu ili ukidanje antikorupcijske agencije.
- e Međunarodna suradnja: Radna skupina ocjenjuje pravni i zakonodavni okvir kandidata za pristupanje za traženje i pružanje uzajamne pravne pomoći (UPP) i izručenje sukladno čl. 9. i čl. 10. Konvencije. Radna skupina također razmatra sve ostale podatke koji postanu predmetom zanimanja skupine i koji su relevantni za sposobnost kandidata da traži i osigura UPP i izručenje.
- f Eksplícitno nepriznavanje mita kao porezni odbitak: Radna skupina razmatra zabranjuje li kandidat za pristupanje izrijekom tretiranje mita danog stranim javnim dužnosnicima kao poreznu olakšicu za sve porezne svrhe.

### **2.5.3. Kriteriji koji se odnose na spremnost i sposobnost sudjelovanja u radnom programu Radne skupine protiv podmićivanja**

Posljednja kategorija kriterija za pristupanje Konvenciji o suzbijanju podmićivanja odnosi se na spremnost i sposobnost zemlje da sudjeluje u programu rada OECD-ove radne skupine protiv podmićivanja, te da ispuni obveze iz Konvencije koje nadilaze pravna pitanja i pitanja provedbe. Ti kriteriji uključuju ocjenu sposobnosti zemlje kandidatkinje da surađuje u procesu pregleda pristupanja od strane Radne skupine i drugim mehanizmima pregleda; sudjelovanje u Radnoj skupini kao ne-članica, te postupak i vrijeme (uključujući moguća ograničenja) za pristupanje.<sup>8</sup> S obzirom da se ovi kriteriji ne odnose na pravni i politički okvir neke zemlje, oni su izvan djelokruga ovog izvješća.

## **Bibliografija**

- OECD (2021), *Preporukom Vijeća za daljnju borbu protiv podmićivanja stranih javnih dužnosnika u međunarodnim poslovnim transakcijama iz 2021*, <https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/2021-oecd-anti-bribery-recommendation.htm>. [2]
- OECD (2009), *Convention on combating bribery or foreign public officials in international business transactions*, [https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/ConvCombatBribery\\_ENG.pdf](https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/ConvCombatBribery_ENG.pdf). [3]
- OECD (2009), *Preporuku Vijeća iz 2009. o poreznim mjerama za daljnju borbu protiv podmićivanja stranih javnih dužnosnika u međunarodnim poslovnim transakcijama*, <https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/44176910.pdf>. [4]
- OECD (1997), *Konvencija OECD-a o borbi protiv podmićivanja stranih javnih dužnosnika u međunarodnim poslovnim transakcijama*, <https://www.oecd.org/corruption/oecdantibriberyconvention.htm>. [1]

## Bilješke

<sup>1</sup> *Strategija sprječavanja korupcije za razdoblje od 2021. do 2030. godine*, Narodne novine br. 120/21., Odjeljak 4.1. i Dodatak 1., Mjera 4.1.12.

<sup>2</sup> Radna skupina OECD-a protiv podmićivanja u međunarodnim poslovnim transakcijama (2014.), „Kriteriji i postupak za pristupanje Konvenciji protiv podmićivanja i sudjelovanje nečlanica u Radnoj skupini protiv podmićivanja“ (Kriteriji za pristupanje), DAF/WGB(2014)2/FINAL.

<sup>3</sup> 38 članica OECD-a su Austrija, Australija, Belgija, Kanada, Čile, Kolumbija, Kostarika, Češka, Danska, Estonija, Finska, Francuska, Njemačka, Grčka, Mađarska, Island, Irska, Izrael, Italija, Japan, Južna Koreja, Latvija, Litva, Luksemburg, Meksiko, Nizozemska, Novi Zeland, Norveška, Poljska, Portugal, Slovačka, Slovenija, Španjolska, Švedska, Švicarska, Turska, Ujedinjeno kraljevstvo i SAD. 6 ne-članica OECD-a koje su stranke Konvencije su Argentina, Brazil, Bugarska, Peru, Rusija i Južna Afrika.

<sup>4</sup> Kriteriji za pristupanje, DAF/WGB(2014)2/FINAL.

<sup>5</sup> Kriteriji za pristupanje, st. 9.

<sup>6</sup> Kriteriji za pristupanje, st. 11.

<sup>7</sup> Radna skupina usvojila je svoje Kriterije za pristupanje 2013. godine, prije nego što je Preporuka za borbu protiv podmićivanja iz 2009. ažurirana 2021.godine. U vrijeme ovog izvješća Radna skupina još nije raspravljala o reviziji pristupnih kriterija kako bi se uzela u obzir Preporuka o borbi protiv podmićivanja iz 2021.

<sup>8</sup> Kriteriji za pristupanje, st. 12.



**From:**  
**Fighting Transnational Bribery in Croatia**  
Assessment of Legal and Policy Frameworks

**Access the complete publication at:**  
<https://doi.org/10.1787/90d486ae-en>

**Please cite this chapter as:**

OECD (2022), "Uvod", in *Fighting Transnational Bribery in Croatia: Assessment of Legal and Policy Frameworks*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/3f53d0f5-hr>

This work is published under the responsibility of the Secretary-General of the OECD. The opinions expressed and arguments employed herein do not necessarily reflect the official views of OECD member countries.

This document, as well as any data and map included herein, are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area. Extracts from publications may be subject to additional disclaimers, which are set out in the complete version of the publication, available at the link provided.

The use of this work, whether digital or print, is governed by the Terms and Conditions to be found at <http://www.oecd.org/termsandconditions>.