



**REPUBLIKA HRVATSKA**  
**MINISTARSTVO PRAVOSUĐA**

Izvješće o radu Savjeta za sprječavanje korupcije za 2017. godinu

srpanj, 2018. godine

## Općenito o Savjetu za sprječavanje korupcije

Imajući u vidu važnost dosljedne provedbe *Strategije suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020. godine* („Narodne novine“, broj 26/2015) i pratećih provedbenih dokumenata, *Akcijskog plana za 2015. i 2016. godinu uz Strategiju suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020. godine* („Narodne novine“, broj 79/2015) te *Akcijskog plana za 2017. i 2018. godinu uz Strategiju suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020. godine* („Narodne novine“, broj 60/17), Republika Hrvatska osobitu pozornost posvećuje praćenju provedbe mjera suzbijanja korupcije te odgovornosti za njihovu provedbu.

Stoga, uz postojeći sustav nadzora provedbe Strategije suzbijanja korupcije i pratećih Akcijskih planova, koji se artikulira kroz rad Nacionalnog vijeća za praćenje provedbe Strategije suzbijanja korupcije, koje obavlja parlamentarnu kontrolu provedbe antikorupcijske politike i Povjerenstva za praćenje provedbe mjera suzbijanja korupcije Vlade Republike Hrvatske, čija uloga je strateško praćenje provedbe nacionalnih dokumenata koji se odnose na suzbijanje korupcije, Vlada Republike Hrvatske je na svojoj sjednici 2. srpnja 2015. godine donijela **Odluku o osnivanju Savjeta za suzbijanje korupcije** („Narodne novine“, broj 74/2015). Savjet je osnovan prilikom procesa finalizacije Akcijskog plana za 2015. i 2016. godinu uz Strategiju suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020. godine, kao radno tijelo Vlade Republike Hrvatske s ciljem dodatnog jačanja mehanizma praćenja provedbe strateških i provedbenih dokumenata vezanih uz suzbijanje korupcije.

Djelokrug Savjeta za suzbijanje korupcije uključivao je praćenje provedbe i procjena učinaka antikorupcijskih aktivnosti, usvajanje nacrtu akcijskih planova i izvješća o njihovoj provedbi, razvijanje metodologija za unaprjeđenja u njihovoj izradi i provedbi, procjena efikasnosti provedbe antikorupcijskih strateških i provedbenih dokumenata, te strateško usmjerenje borbe protiv korupcije u Republici Hrvatskoj.

Nadalje, s obzirom na potrebu preciznije artikulacije uloge Savjeta te proširenja sastava njegovih članova predstavnicima tijela javne vlasti koja kao nositelji aktivnosti Akcijskog plana trebaju imati riječ u donošenju odluka, na sjednici održanoj 31. ožujka 2017. godine Vlada RH je donijela **Odluku o osnivanju Savjeta za sprječavanje korupcije** („Narodne novine“, broj 31/17), kojom je dodatno ojačan mehanizam nadzora provedbe te procjene uspješnosti učinaka antikorupcijskih mjera, kako bi se osigurala efikasnost ukupnih nacionalnih antikorupcijskih napora.

### U okviru svoga djelokruga Savjet:

- koordinira postupkom izrade nacionalnih strateških i provedbenih dokumenata vezanih uz sprječavanje korupcije
- priprema prijedloge te predlaže izmjene i dopune nacionalnih strateških dokumenata vezanih uz sprječavanje korupcije
- sustavno prati provedbu aktivnosti provedbenih dokumenata vezanih uz sprječavanje korupcije, uključujući konzultacije i savjetovanja nadležnih tijela u svim fazama njihove provedbe
- sustavno procjenjuje učinke provedbe antikorupcijskih mjera i aktivnosti iz nacionalnih strateških i provedbenih dokumenata vezanih uz sprječavanje korupcije

- razvija metode s ciljem unaprjeđenja izrade, provedbe i procjene učinaka provedbe strateških i provedbenih dokumenata vezanih uz sprječavanje korupcije
- predlaže Vladi Republike Hrvatske ostale mjere i aktivnosti za sprječavanje korupcije.

Savjet čine predstavnici Ministarstva pravosuđa, Ministarstva uprave, Ministarstva gospodarstva, poduzetništva i obrta, Ministarstva vanjskih i europskih poslova, Ministarstva unutarnjih poslova, Ministarstva državne imovine, Ministarstva financija, Ministarstva znanosti i obrazovanja, Ministarstva kulture, Ministarstva zdravstva, Ministarstva zaštite okoliša i energetike, Ministarstva poljoprivrede, Ministarstva graditeljstva i prostornoga uređenja, Ministarstva mora, prometa i infrastrukture, Središnjeg državnog ureda za šport, Ureda za udruge Vlade RH, Vrhovnog suda Republike Hrvatske, Državnog odvjetništva Republike Hrvatske, Državnog sudbenog vijeća, Državnoodvjetničkog vijeća, Državnog ureda za reviziju, Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave, Povjerenika za informiranje, Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa, Hrvatske zajednice županija, Udruge gradova u Republici Hrvatskoj, Udruge općina u Republici Hrvatskoj te predstavnici četiri udruge civilnoga društva iz reda udruga koje se bave pristupom informacijama i transparentnošću, javnim politikama i sprječavanjem korupcije, Partnerstvo za društveni razvoj, GONG, Transparency International Hrvatska te Zelena akcija.

Članovi Savjeta, za središnja tijela državne uprave, predstavnici su u rangu državnog tajnika ili pomoćnika čelnika tijela, odnosno zamjenika državnog tajnika Središnjeg državnog ureda. Stručne i administrativne poslove za rad Savjeta obavlja Ministarstvo pravosuđa, čiji predstavnik je ujedno obavlja i funkciju Predsjednika Savjeta koji trenutno obnaša državni tajnik dr.sc. Kristijan Turkalj.

U rad Savjeta po potrebi se mogu uključiti i predstavnike drugih nadležnih tijela i institucija i druge osobe koje svojim sudjelovanjem mogu pridonijeti radu Savjeta kao i predstavnike sredstava javnog priopćivanja, ali bez prava odlučivanja.

Sjednice Savjeta se održavaju najmanje jednom u šest mjeseci, a po potrebi i češće. Rad Savjeta je javan te o temama i zaključcima održanih sjednica javnost informira putem medija i informacija objavljenih na internetskoj stranici Ministarstva pravosuđa.

## **Rad Savjeta za sprječavanje korupcije u 2017. godini**

U 2017. godini Savjet je održao tri sjednice.

Iako je ovo radno tijelo Vlade RH osnovano još 2015. godine, formiranje njegova sastava te početak rada bili su onemogućeni s obzirom na činjenice višemjesečnog razdoblja djelovanja tehničke Vlade RH krajem 2015. i početkom 2016. godine te prijevremenih parlamentarnih izbora 2016. godine, a sukladno odredbama Odluke o osnivanju koje propisuju potrebni rang članova Savjeta za središnja tijela državne uprave (točka II. "...predstavnicima su u rangu državnog tajnika ili pomoćnika čelnika tijela, odnosno zamjenika državnog tajnika Središnjeg državnog ureda").

Stoga, puni sastav članova Savjeta formiran je krajem 2016. godine, a **prva sjednica održana 13. veljače 2017. godine** u prostorijama Ministarstva pravosuđa. Kao što je navedeno, ovo radno tijelo prvotno je osnovano kao Savjet za suzbijanje korupcije, ali je sukladno potrebama promjene naziva predmetnog radnog tijela i pojedinih formulacija Odluke, proširenja djelokruga i sastava članova te usklađivanja sa izmjenama i dopunama zakonskog okvira funkcioniranja državne uprave, na prvoj sjednici predloženo je donošenje Odluke o osnivanju Savjeta za sprječavanje korupcije.

Naime, s obzirom da su nacionalni antikoruptivni strateški i provedbeni dokumenti u svom pristupu problemu korupcije orijentirani isključivo na preventivne (sprječavajuće), a ne represivne, antikoruptivne intervencije kroz neophodna jačanja učinkovitosti, transparentnosti i stručnosti u radu tijela javne vlasti, snažnije koordinacije antikorupcijskih napora te izgradnje integriteta i jačanja odgovornosti osoba na javnim funkcijama, predložena je promjena naziva predmetnog radnog tijela kako bi isti više odgovarao naravi njegova djelokruga. Sukladno promjeni naziva prilagođene su i pojedine formulacije Odluke koje označavaju ulogu Savjeta u preventivnim antikoruptivnim nastojanjima odnosno osiguravanju izgradnju efikasne infrastrukture u sprječavanju korupcije.

Isto tako, s ciljem osiguravanja dosljednosti čitavog procesa djelovanja mehanizma sprječavanja korupcije te učinkovitosti, odgovornosti i sljedivosti u procesima provedbe antikoruptivnih aktivnosti, predloženo je u novoj Odluci u djelokrug aktivnosti Savjeta uključiti i zadaću koordinacije izradom budućih nacionalnih strateških dokumenata i provedbenih dokumenata vezanih uz sprječavanje korupcije.

Također, na prvoj sjednici Savjeta, ukazano je na potrebu proširenja sastava Savjeta onim tijelima za koje se smatra da, kao nositelji aktivnosti Akcijskog plana, trebaju imati riječ u donošenju odluka Savjeta. Savjet je tako bio proširen predstavnicima Ministarstva financija, Ministarstva unutarnjih poslova, Ministarstva znanosti i obrazovanja, Ministarstva kulture, Ministarstva zdravstva, Ministarstva zaštite okoliša i energetike, Ministarstva poljoprivrede, Ministarstva graditeljstva i prostornoga uređenja, Ministarstva mora, prometa i infrastrukture, Središnjeg državnog ureda za šport, Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave, Državnog odvjetništva Republike Hrvatske, Državnog sudbenog vijeća i Državnoodvjetničkog vijeća. Osim toga, predloženo je i uključivanje neovisnih tijela koja imaju ključnu ulogu u sprječavanju korupcije, u rad Savjeta (Državni ured za reviziju i Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave). Od prvotnih 17 članova sastav Savjeta je proširen na 31 člana.

Stupanjem na snagu ove Odluke o osnivanju Savjeta za sprječavanje korupcije koja je donesena nedugo nakon prve sjednice Savjeta za suzbijanje korupcije 31. ožujka 2017. godine, prestala je važiti Odluka o osnivanju Savjeta za suzbijanje korupcije.

Nadalje, osim navedenog Savjet je na prvoj sjednici raspravljao o prijedlogu Nacrta poslovnika Savjeta, prijedlogu *Izvešća o provedbi aktivnosti Akcijskog plana za 2015. i 2016. godinu uz Strategiju suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020. godine* te o prijedlogu Nacrta Akcijskog plana za 2017. i 2018. godinu uz *Strategiju suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020. godine* koji su predloženi za usvajanje na prvoj sljedećoj sjednici.

**Druga sjednica održana je 26. travnja 2017. godine**, nakon donošenja spomenute nove Odluke o osnivanju. Na sjednici Savjet je osim *Poslovnika Savjeta za sprječavanje korupcije*, usvojio *Izvešće o provedbi aktivnosti Akcijskog plana za 2015. i 2016. godinu uz Strategiju suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020. godine* te, u skladu sa svojim zadaćama **koordinacije postupkom izrade te pripremanja prijedloga, izmjena i dopuna nacionalnih strateških i provedbenih dokumenata vezanih uz sprječavanje korupcije**, jednoglasno usvojio i konačan *Prijedlog nacrta Akcijskog plana za 2017. i 2018. godinu uz Strategiju suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020. godine*, usklađene sa svim komentarima i prijedlozima izmjena članova.

Navedeno Izvešće izrađeno je na temelju zaprimljenih očitovanja tijela javne vlasti koja su sudjelovala u provedbi aktivnosti Akcijskog plana za 2015. i 2016. godinu uz Strategiju suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2016. godine, sukladno strukturi, odnosno identificiranim horizontalnim strateškim i posebnim prioritetnim područjima te mjerama Strategije suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2016. godine. Izvešće je Zaključkom primljeno na znanje od strane Vlade Republike Hrvatske na sjednici održanoj 23. lipnja 2017. godine.

Usvojeni *Prijedlog nacrta Akcijskog plana za 2017. i 2018. godinu uz Strategiju suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020. godine*, upućen je zatim u redovnu proceduru donošenja. Akcijski plan za 2017. i 2018. predstavlja drugi prateći provedbeni dokument u strateškom šestogodišnjem razdoblju od 2015. do 2020. godine, kojim se detaljno i precizno određuju prioritetne aktivnosti s ciljem upravljanja korupcijskim rizicima u kritičnim područjima koje identificira Strategija. Generalno je usmjeren na jačanje transparentnosti (osiguranju dostupnosti informacija), odgovornosti i integriteta dužnosnika i službenika, učinkovitosti u radu tijela javne vlasti kroz definiranja jasnih pravila ponašanja službenika i dužnosnika te uklanjanje preostalih nedostataka u organizaciji sustava i zakonodavnom okviru u prioritetnim horizontalnim i sektorskim područjima.

U participativnom procesu izrade Akcijskog plana za 2017. i 2018. godinu sudjelovao je velik broj tijela državne uprave, predstavnika jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, udruga civilnog društva, socijalnih partnera i privatnog sektora. Akcijski plan je izrađen na temelju prijedloga antikoruptivnih aktivnosti s ciljem upravljanja korupcijskim rizicima i jačanja preventivnih antikoruptivnih mehanizama, koje su s ciljem osiguravanja dosljednosti izrade dokumenta te učinkovitosti, odgovornosti i sljedivosti u procesima provedbe, predlagali

sami nositelji njihove provedbe u okvirima svojih djelokruga i kompetencija te članovi Savjeta. Akcijski plan usvojen je od strane Vlade Republike Hrvatske na sjednici održanoj 23. lipnja 2017. godine.

**Treća sjednica Savjeta održana je 15. studenog 2017. godine.** Savjet je osnovan, prije svega, s ciljem osiguravanja provedbe i nadzora provedbe antikorupcijskih aktivnosti, odnosno unaprjeđenja u njihovoj izradi te uklanjanja potencijalnih prepreka njihovoj provedbi. Upravo stoga Savjet je sastavljen od predstavnika tijela nositelja provedbe aktivnosti iz akcijskih planova, koja su nakon detekcije korupcijskih rizika u područjima svoje nadležnosti i predložili aktivnosti za upravljanje tim prepoznatim rizicima

Nakon donošenja navedenog provedbenog dokumenata od strane Vlade RH, Savjet je u skladu sa svojom ulogom, započeo sa sustavnim **praćenjem provedbe aktivnosti provedbenih dokumenata vezanih uz sprječavanje korupcije, uključujući konzultacije i savjetovanja nadležnih tijela u svim fazama njihove provedbe.** Sukladno tome, a vezano praćenje napretka u provedbi aktivnosti akcijskih planova, odlučeno je da će se sjednice Savjeta održavati nakon završetka svakog kvartala provedbe aktivnosti. Savjet na svojim sjednicama poziva i potiče sva tijela koja su nositelji provedbe aktivnosti da sukladno nužnosti efikasne i dosljedne provedbe nacionalnih antikorupcijskih dokumenata, pravodobno provode sve planirane aktivnosti, sukladno određenim rokovima.

Osim poslova vezanih uz nacionalne dokumente, **Savjet na svojim sjednicama raspravlja na različite teme javnih politika relevantnih za područje borbe protiv korupcije.** U tom smislu, na trećoj sjednici predstavljen je IPA 012 EU TWINNING PROJECT „Jačanje integriteta javnog sektora“ koji su zajednički proveli Ministarstvo uprave Republike Hrvatske, Državni institut za javnu upravu Republike Finske (HAUS) i Visoka škola za javnu upravu Republike Francuske (ENA). U svojoj provedbi Projekt je podržavao Strategiju suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020. godine s pripadajućim akcijskim planovima, a sastojao se od tri osnovne grupe aktivnosti osmišljenih kako bi se uspostavila održiva i učinkovita etička infrastruktura u javnom sektoru. U sklopu projekta, s ciljem jačanja kapaciteta javnoga sektora u odnosu na područje etike i integriteta, izrađene su smjernice za izradu i donošenje etičkih kodeksa odnosno kodeksa ponašanja zaposlenika javnog sektora te smjernice o načinu rada etičkih povjerenika i etičkog povjerenstva. Također, temeljem analize i utvrđivanja rizičnih radnih mjesta, planirano je razvijanje planova integriteta, kojima će se dodatno osigurati etičnost zaposlenika u javnom sektoru, s posebnim naglaskom na nepristrano, transparentno i profesionalno postupanje te razvijanje sveobuhvatnog programa edukacije za primjenu etičkih standarda u javnom sektoru, koji će se provoditi u Državnoj školi za javnu upravu.

Nadalje, na trećoj sjednici Savjet je raspravljao i o potrebi zakonskog normiranja lobiranja u Republici Hrvatskoj te u vezi s time, zaduženi su članovi Savjeta koji su predstavnici Ministarstava, da na kolegijima s čelnicima tijela iniciraju raspravu o potrebi zakonskog normiranja lobiranja u Republici Hrvatskoj, da se na razini Ministarstava o toj temi zauzme određeni stav te o tome pisano obavijesti Savjet. Predstavljene su trenutne okolnosti i trendovi u području reguliranja lobiranja u Hrvatskoj i na razini institucija EU i njezinih članica. Prije

svoga, potreba analiziranja nužnosti zakonske regulacije lobiranja u Republici Hrvatskoj prepoznata je u Strategiji suzbijanja korupcije te pripadajućem Akcijskom planu za 2015. i 2016. godinu, u okviru kojeg je izrađena Analiza zakonodavnog okvira u području lobiranja (Analiza je objavljena na internet stranici Ministarstva pravosuđa, <https://pravosudje.gov.hr/antikorupcija/6154> ). Analiza prikazuje regulacije, samoregulacije i zakonodavne okvire lobiranja u državama Europske unije i šire. Analizira preporuke i smjernice domaćih i međunarodnih organizacija za regulaciju lobističke prakse, prikazuje stanje i potrebu regulacije lobiranja Republici Hrvatskoj te navodi eventualne razloge za regulaciju lobiranja i potencijalne modele reguliranja ovog područja.

Nastavno, u okviru provedbe Akcijskog plana za 2017. i 2018. godinu, kao nastavak na izrađenu Analizu, povodom Međunarodnog dana borbe protiv korupcije u Ministarstvu pravosuđa je 11. prosinca 2017. godine održan Okrugli stol na teme „Korištenje modernih tehnologija i digitalizacije u borbi protiv korupcije u pravosuđu“ te „Potreba i modeli regulacije lobiranja u Republici Hrvatskoj“, s ciljem poticanja rasprave o identifikaciji efikasnijih alata suzbijanja korupcije. Zaključci Okruglog stola impliciraju da bi temelj regulatornog truda trebalo biti jačanje transparentnosti u procesu formiranja javnih politika te odgovornosti u donošenju političkih odluka, čime će se i osnažiti povjerenje građana u rad javnih tijela. Normiranje lobiranja može imati razne oblike i ciljeve, međutim, u svakom slučaju bez obzira na ostale ciljeve normiranja lobiranja, temelj regulatornog truda svakom slučaju je jačanje transparentnosti u procesu formiranja javnih politika te odgovornosti u donošenju političkih odluka, čime će se i osnažiti povjerenje građana u rad javnih tijela.

S obzirom na potrebne preporuke o mogućoj regulaciji lobističke prakse u Republici Hrvatskoj postavlja se pitanje postoji li potreba za donošenjem posebnog zakona za regulaciju lobiranja ili je to područje potrebno drugačije regulirati (formiranjem Registra i etičkog kodeksa lobista ili unutar odredbi nekih postojećih zakona ili određenih podzakonskih akata koji uređuju rad najviših tijela izvršne i zakonodavne grane vlasti). Što se tiče namjere implementacije regulatornog okvira za lobiranje kojeg do sada pravni poredak nije poznavao, poželjno je da takav pristup bude postupan i odmjeran te zahtijeva pažljivo upravljanje rizicima raznih neželjenih posljedica.

Implementacijom područja regulacije lobističke prakse u nacionalni strateški dokument vezan uz suzbijanje korupcije te određivanjem navedenih aktivnosti Vlada RH pokazala je spremnost za otvaranje participativnog procesa iznalaženja najboljeg regulatornog rješenja u ovom području, adekvatnog kontekstu i potrebama Republike Hrvatske. Potreba nastavka ovog procesa bit će uzeta u obzir i u izradi trećeg i posljednjeg provedbenog dokumenta u ovom strateškom razdoblju, Akcijskog plana za 2019. i 2020. godinu uz Strategiju suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020. godine.

## **Uloga Savjeta za sprječavanje korupcije**

Dodatna strateška kontekstualizacija zakonodavnog i institucionalnog okvira, čvršća artikulacija preventivnih napora, suradnja svih zainteresiranih društvenih aktera, ali i mogućnost adekvatne represivne reakcije, neophodni su elementi u stvaranju preduvjeta učinkovitog suzbijanja korupcije. Međutim, efikasna antikorupcijska strategija nužno implicira fokusiranje strateških planiranja na snaženje odnosno uspostavljanje adekvatnog mehanizma nadzora za osiguravanje provedbe i procjene uspješnosti učinaka antikorupcijskih mjera. Buduća mogućnost nadzora zahtijeva i postavljanje konkretnih ciljeva i strogo određujućih provedbenih mjera kojima se mogu u razumnom vremenskom okviru postići opipljivi, mjerljivi rezultati.

Osnivanje Savjeta za sprječavanje korupcije prilikom procesa finalizacije Akcijskog plana za 2015. i 2016. godinu uz Strategiju suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020. godine, prvog provedbenog dokumenta strateškog razdoblja, značilo je upravo snaženje nadzornog mehanizma kako bi se osigurala efikasnost ukupnih nacionalnih antikorupcijskih napora. Iako je, zbog navedenih razloga, s radom započeo tek dvije godine nakon osnivanja, Savjet se u okviru dosadašnjeg rada, uz postojeći sustav nadzora provedbe antikorupcijskih dokumenata na razini zakonodavne vlasti, profilirao u ključno tijelo u procesu formiranja i provedbe dokumenata i javnih politika vezanih uz borbu protiv korupcije na razini izvršne vlasti.