



REPUBLIKA HRVATSKA
MINISTARSTVO PRAVOSUĐA

Izvješće o radu Savjeta za sprječavanje korupcije za 2018. godinu

studeni, 2019. godine

Uloga Savjeta za sprječavanje korupcije

Vlada Republike Hrvatske je na svojoj sjednici održanoj 31. ožujka 2017. godine donijela **Odluku o osnivanju Savjeta za sprječavanje korupcije** (Narodne novine, broj 31/17).

Savjet za sprječavanje korupcije (dalje u tekstu: Savjet) je osnovan s ciljem osiguravanja provedbe i nadzora provedbe antikorupcijskih aktivnosti, odnosno unaprjeđenja u njihovoj izradi te uklanjanja potencijalnih prepreka njihovoj provedbi. Osnivanjem Savjeta, dodatno je 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 te
- predlaže Vladi Republike Hrvatske ostale mjere i aktivnosti za sprječavanje korupcije.

Stručne i administrativne poslove za rad Savjeta obavlja Ministarstvo pravosuđa, čiji predstavnik ujedno obavlja i funkciju Predsjednika Savjeta koju je u navedenom razdoblju obnašao državni tajnik u Ministarstvu pravosuđa dr.sc. Kristian Turkalj.

Ministarstvo pravosuđa je središnje koordinativno tijelo u području formiranja politike prevencije korupcije u Republici Hrvatskoj. Ministarstvo pravosuđa koordinira formiranje politika izradom, provedbom i nadzorom provedbe nacionalnih strateških i provedbenih dokumenata vezanih uz sprječavanje korupcije u Republici Hrvatskoj.

Savjet je sastavljen od ukupno 31 člana, odnosno predsjednika i članova koji su predstavnici tijela državne uprave, pravosudnih tijela, neovisnih državnih tijela iz područja prevencije korupcije, udruge jedinica lokalne i područne samouprave te udruga civilnog društva. Članovi Savjeta, za tijela državne uprave, predstavnici su u rangu državnog tajnika ili pomoćnika čelnika tijela, odnosno zamjenika državnog tajnika Središnjeg državnog ureda.

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, Hrvatske zajednice općina te predstavnici četiri udruge civilnoga društva iz reda udruga koje se bave pristupom informacijama i transparentnošću, javnim politikama i sprječavanjem korupcije, a to su trenutno Partnerstvo za društveni razvoj, GONG, Transparency International Hrvatska te Zelena akcija.

Savjet je sastavljen od prethodno nabrojanih predstavnika, ujedno i nositelja provedbe aktivnosti iz akcijskih planova te na svojim sjednicama redovito raspravlja o provedbi aktivnosti aktualnih antikorupcijskih dokumenata, odnosno o fazama, poteškoćama i potencijalnim unaprjeđenjima provedbe pojedinih aktivnosti. U rad Savjeta po potrebi se mogu uključiti i predstavnici drugih nadležnih tijela i institucija i druge osobe koje svojim sudjelovanjem mogu pridonijeti radu Savjeta kao i predstavnici 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 2018. godini.

U 2018. godini Savjet je održao tri sjednice.

Prva u 2018. godini, a radi se ujedno o **četvrtoj po redu sjednici Savjeta za sprječavanje korupcije** od osnivanja ovog Savjeta sukladno odluci Vlade iz 2017. godine, održana je 20. ožujka 2018. godine u prostorijama Ministarstva pravosuđa.

Sukladno opisanom djelokrugu rada Savjeta u nadzoru provedbe strateških dokumenata za borbu protiv korupcije, na prvoj sjednici u 2018. godini raspravljalo se o provedbi aktivnosti s rokom provedbe u III. i IV. kvartalu 2017. godine Akcijskog plana za 2017. i 2018. godinu uz Strategiju za suzbijanje korupcije za razdoblje od 2015. do 2020. godine.

U kontekstu rasprave o relevantnosti provedbe antikorupcijskih dokumenata te usmjerenja nacionalne politike u području borbe protiv korupcije, predstavljene su preporuke Izvješća Europske komisije za 2018. godinu koje bi svojom provedbom pozitivno utjecale na značajan problem koji korupcija predstavlja u Republici Hrvatskoj. Sukladno tome, spomenuta su područja relevantna za borbu protiv korupcije, prethodno prepoznata u Strategiji suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020., u kojima postoji prostor za unaprjeđenje, a sve u svrhu smanjenja razine korupcije i povećanja transparentnosti na svim razinama funkcija i vlasti u Republici Hrvatskoj te dosljednosti u pravilnom provođenju aktivnosti akcijskih planova. Navedena područja rizika odnose se na zaštitu prijavitelja nepravilnosti, tzv. zviždača, sprječavanje korupcije u zdravstvenom sektoru, kontrolu rizika u javnoj nabavi, integritet u političkom sustavu, potrebu jačanja svijesti o pravu na pristup informacijama, javnu nabavu u građevinskom sektoru, netransparentnost lokalnih jedinica te upravljanje sukobom interesa.

Osim navedenog, Savjet je raspravljao i o izradi Nacrta Akcijskog plana za 2019. i 2020. godinu uz Strategiju suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020. godine koji predstavlja treći i posljednji provedbeni dokument u aktualnom šestogodišnjem strateškom razdoblju. Naglašeno je kako je u procesu izrade istog nužno formulirati aktivnosti u područjima prepoznatih rizika koja u prethodnim provedbenim dokumentima nisu bila adresirana, poput javnih financija, poljoprivrede i uloge organizacije civilnog društva, građana i medija u suzbijanju korupcije. U navedenim strateškim područjima osobito je istaknuta potreba jačanja i promoviranja antikoruptivnih mehanizama putem medija, ali istovremeno obraćanja pozornosti na visoku razinu netransparentnosti koja se odnosi na vlasničke strukture i financiranja medija.

Vezano za navedeno, predstavljeni su neki ključni nalazi Europske komisije vezani uz transparentnost upravljanja informacijama, integritet, a posebno problem korupcije u medijima, odnosno njihovu ključnu ulogu u borbi protiv korupcije, ali istodobno, njihov potencijalni koruptivni element te je u svrhu šire rasprave o ovim relevantnim područjima predloženo održavanje posebne tematske sjednice Savjeta.

Nadalje, osim poslova vezanih uz nacionalne dokumente, Savjet na svojim sjednicama raspravlja o različitim temama javnih politika relevantnih za područje borbe protiv korupcije.

U tom smislu, na četvrtoj sjednici Savjet je raspravljao i o mjerama koje su hrvatske vlasti poduzele s ciljem ispunjavanja preporuka Izvješća četvrtog evaluacijskog kruga GRECO-a (Group of States Against Corruption), a koje se bavi sprječavanjem korupcije kod saborskih zastupnika, sudaca i državnih odvjetnika. U ovom kontekstu, posebno je istaknuta važnost donošenja Kodeksa ponašanja saborskih zastupnika koji bi sveobuhvatno precizirao standarde njihovog ponašanja.

Najavljen je i peti evaluacijski krug GRECO-a koji će se prvenstveno baviti promicanjem integriteta i sprječavanjem korupcije unutar središnje i izvršne vlasti te agencija za provedbu zakona s posebnim naglaskom na: etičke principe i pravila ponašanja, upravljanje sukobom interesa, zabrane ili ograničenja određenih aktivnosti. Istaknuto je kako je u okviru područja kojima će se baviti peti krug evaluacije, posebno važno intenzivirati raspravu o formiranju neke vrste regulacije u području lobiranja.

Također, na sjednici su prezentirana unaprjeđenja u sustavu javne nabave, koja predstavlja jedno od područja s istaknutim korupcijskim rizicima, odnosno jedno od važnih strateških horizontalnih područja antikorupcijske politike.

Istaknuto je kako javna nabava u našem javnom sustavu predstavlja jedan podsustav koji je u najvećoj mjeri digitaliziran. U ovom trenutku, Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave (dalje u tekstu: DKOM) raspolaže mogućnostima elektronske obavijesti (e-obavijest), elektronske dokumentacije o nabavi (e-dokumentacija), elektronske dostave ponuda (e-dostava ponuda), elektronske objave narudžbe (e-objava naručiteljevih odluka) te mogućnošću elektronske komunikacije (e-komunikacija) između naručitelja i ponuditelja.

Prezentiran je sustav e-žalbe u Elektroničkom oglasniku javne nabave Republike Hrvatske (dalje u tekstu: EOJN RH) kao platforme za ulaganje žalbe koja je na raspolaganju sudionicima javne nabave od 01. siječnja 2018. godine. Žalba se podnosi DKOM-u putem EOJN RH, odnosno radi se o međusobno povezanim informacijskim sustavima DKOM-a i EOJN RH.

Osim obveze plaćanja naknade za pokretanje žalbenog postupka, a čiji iznos ovisi o procijenjenoj vrijednosti konkretnog postupka javne nabave, sam žalbeni postupak pred DKOM-om odvija se potpuno besplatno u digitalnoj internoj aplikaciji. Digitalna aplikacija podržava procese izjavljivanja žalbe (e-Žalba), interne komunikacije, nadzora nad pravovremenim postupanjem, obrade statističkih podataka, obrade i ocjene žalbenih navoda, pripreme predmeta za vijećanje, donošenja i pisanja odluka, objave odluka te arhiviranje.

Postignuća u okviru žalbenog postupka omogućila su izjavljivanje žalbe iz udobnosti vlastitog doma/ureda, smanjenje troškova, povećanje učinkovitosti i transparentnosti te skraćivanje rokova rješavanja.

Područje javne nabave je jedini sektor u kojemu se odluke objavljuju u elektroničkom obliku. U tom pravcu gledano, daljnji ciljevi vezani za žalbeni postupak ispred DKOM-a su: potpuna digitalizacija komunikacije između DKOM-a i stranaka, E-spis te povećanje pravne regulacije.

Peta sjednica Savjeta za sprječavanje korupcije održala se 9. srpnja 2018. godine. Nakon redovitog dijela rasprave na temu provedbe aktivnosti antikorupcijskih dokumenata,

predstavljani su i od strane Savjeta usvojeni dokumenti Nacrt Izvješća o radu Savjeta za 2017. godinu te Nacrt Izvješća o provedbi Akcijskog plana za 2017. i 2018. godinu uz Strategiju suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020. godine. Oba Izvješća usvojena su s ciljem upućivanja Vladi Republike Hrvatske, sukladno članku 2. Odluke o osnivanju Savjeta za sprječavanje korupcije.

Uz redovite obveze, Savjet je na petoj sjednici raspravljao o ulozi medija u borbi protiv korupcije te korupcijskim rizicima u medijima, odnosno problemu netransparentnosti vlasničke strukture i financiranja medija. U tu svrhu na sjednicu su pozvani i predstavnici Hrvatske gospodarske komore te Agencije za elektroničke medije kao relevantnih tijela u navedenim područjima rasprave.

Raspravljalo se o štetnosti korupcije u medijima što u konačnici stvara novu nereguliranu moć na tržištu, a spomenut je i medijski utjecaj na politiku i političke odluke, netransparentno donošenje medijskih odluka, ulazak osoba povezanih s organiziranim kriminalom u vlasništvo nad medijima, netransparentno vlasništvo i postojanje neregistriranih vlasničkih ugovora u medijima, netransparentan utjecaj agencija za oglašavanje i gušenje pluralizma medija. Sve navedeno je djelomično rezultat značajnih potpora ili financiranja medija što utječe na njihovu pristranost. Također, istaknuto je da je novinarstvo u Republici Hrvatskoj zbog porasta digitalnih medija doživjelo slom, dok Internet portali postaju sve popularniji.

Predstavljen je Indeks klijentelizma u medijima izrađen od strane udruge građana Partnerstvo za društveni razvoj koji, između ostalog, predstavlja kontrolni mehanizam koji promatra medijsko okruženje i odnose između politike, medija i građana. Osim toga, Indeks donosi i podatke o kontroli javnosti nad onime što se događa u medijima.

Kad se kaže kontrola nad medijima, ne misli se na sadržaj koji mediji plasiraju, već na poslovanje medija. Glede medija, detektirani gorući problemi su: netransparentno donošenje medijskih politika, ulazak osoba povezanih s organiziranim kriminalom u vlasništvo nad medijima, netransparentno vlasništvo i postojanje neregistriranih vlasničkih ugovora u medijima, netransparentan utjecaj agencija za oglašavanje osobito u digitalnom marketingu, gušenje pluralizma medija i ukidanje državnih potpora, te njihovo preusmjerenje na partikularne lokalne uprave, partikularizam u medijskim profesionalnim udruženjima, politizacija javnih televizija, digitalni mediji (Internet portali) – potpuno neregulirana nova moć na tržištu.

S obzirom na navedene informacije, predloženo je da se u okviru izrade Akcijskog plana za 2019. i 2020. godinu adresiraju područja visokih korupcijskih rizika u medijima.

Šesta sjednica Savjeta održana je 04. listopada 2018. godine. Na sjednici se raspravljalo o Nacrtu Akcijskog plana za 2019. i 2020. godinu uz Strategiju suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020. godine, odnosno o konkretnim predloženim aktivnostima.

U izradi Nacrta je, kao i kod prethodnih akcijskih planova, sudjelovao velik broj tijela državne uprave, predstavnika jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i udruga civilnog društva. Nacrt Akcijskog plana 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.

Na sjednici su predstavljene neke od planiranih aktivnosti Nacrta Akcijskog plana kojima se nastavlja unaprjeđivanje pojedinih preventivnih mehanizama u okviru strateških prioriternih područja nacionalne antikorupcijske politike.

Prije svega, a vezano uz donošenje zakona u području zaštite prijavitelja nepravilnosti (tzv. zviždača), u nadležnosti Pravosudne akademije za naredno razdoblje planirana je provedba edukacije sudaca na temu učinkovite zaštite prijavitelja nepravilnosti. Osim toga, planirana je i provedba medijske kampanje s ciljem jačanja svijesti građana o važnosti i načinima prijavljivanja koruptivnog ponašanja koju će provoditi Ministarstvo unutarnjih poslova u suradnji s Ministarstvom pravosuđa.

Prezentirana je i provedba aktivnosti izrade i puštanja u rad mrežna aplikacija za podnošenje i obradu imovinskih kartica pravosudnih dužnosnika. Na sastanku je naglašeno kako je mrežna aplikacija za podnošenje imovinskih kartica pravosudnih dužnosnika u punoj uporabi te se očekivao početak postupka podnošenja imovinskih kartica elektroničkom putem po osiguranju potrebnih pravnih preduvjeta. U narednom razdoblju planiran je zahtjevan posao proširenja postojeće aplikacije kako bi se u što većoj mjeri omogućila automatska usporedba podataka iz podnesenih izvješća o imovinskom stanju s podacima kojima raspolažu druga državna tijela. Imovinske kartice pravosudnih dužnosnika bit će javno dostupne po odluci nadležnih tijela Državnog sudbenog vijeća i Državnoodvjetničkog vijeća nakon dovršetka postupka podnošenja putem aplikacije te po osiguranju svih potrebnih preduvjeta za javnu objavu imovinskih kartica.

Glede uloge medija u borbi protiv korupcije, a uvažavajući činjenicu da svojom djelatnošću mediji ograničavaju zlouporabu moći otkrivanjem sumnjivih poslova u društvenim djelatnostima, te da su isti izuzetno značajni u otkrivanju možebitnih korupcijskih afera, ostvarenje koruptivnih rizika u medijima onemogućuje objektivno informiranje i javni nadzor nad društvenim djelatnostima.

Borba protiv korupcije u medijima potrebna je radi očuvanja javnog interesa kao osnovne svrhe medija te mora uključivati razotkrivanje netransparentnih vlasničkih struktura i načina financiranja. Stoga je u okviru provedbe Akcijskog plana planirano i donošenje Zakona o elektroničkim medijima s ciljem jačanja transparentnosti vlasništva medija i financiranja medija i to objavom očevidnika vlasnika medija u ponovno upotrebljivom i lako pretraživom formatu u čemu će pomoći i propisivanje transparentnih procedura i kriterija za financiranje medija iz lokalnih proračuna.

Nadalje, jedna od planiranih aktivnosti kojom se jača profesionalizacija državne uprave bilo je i donošenje Zakona o sustavu državne uprave (navedeni Zakon je donesen i stupio je na snagu 18. srpnja 2019. godine, Narodne novine, broj 66/19) i to uvođenjem funkcija Ravnatelja upravnih organizacija. Također, u cilju nastavka digitalizacije, modernizacije, pojednostavljenja i ubrzanja komunikacije građana i javne uprave te povećanja transparentnosti javnog sektora, odnosno upravljanja korupcijskim rizicima u procesu pružanja usluga javne

uprave, planirana je uspostava usluga kroz jedinstveno upravno mjesto sa svrhom zaprimanja zahtjeva za pokretanje upravnih ili drugih postupaka.

Nakon sjednice, Nacrt Akcijskog plana upućen je u prethodni postupak prije savjetovanja sa zainteresiranom javnošću te u daljnji postupak donošenja.

Zaključak

Dosljedna provedba nacionalnih dokumenata jedan je od nužnih elemenata u borbi protiv korupcije te se provedbom zadanih aktivnosti doprinosi uklanjanju prepreka gospodarskom razvoju te ublažavanju negativne percepcije korupcije i jačanju povjerenja građana u institucije. 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, značilo je upravo snaženje nadzornog mehanizma kako bi se osigurala efikasnost ukupnih nacionalnih antikorupcijskih napora.

Pozitivni učinci rada Savjeta posebno su vidljivi kroz usporedbu rezultata provedbe Akcijskih planova za 2015. i 2016. te 2017. i 2018. Može se konstatirati uzlazni trend vezano za postotak provedbe planiranih antikorupcijskih aktivnosti u aktualnom strateškom okviru. Što se tiče provedbe Akcijskog plana za 2017. i 2018. godinu, rezultati pokazuju da je provedeno i djelomično provedeno oko 80% aktivnosti iz predmetnog dokumenta. Ovakav rezultat predstavlja vidljiv napredak u odnosu na provedbu Akcijskog plana za 2015. i 2016. godinu iz kojeg je provedeno i djelomično provedeno samo 56% aktivnosti.

Potrebno je reći da je bitnu ulogu u intenziviranju provedbe antikorupcijskih aktivnosti imao upravo Savjet, koji 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, ali uz značajan doprinos predstavnika pravosuđa i udruga civilnog društva.

Djelujući kao forum za razmjenu mišljenja između nositelja izvršne vlasti, udruga civilnog društva i pravosudne vlasti, omogućio je rasprave iz svih aspekata o pitanjima suzbijanja korupcije koja se pojavljuju u praksi te je osigurao utjecaj navedenih aktera u borbi protiv korupcije prilikom formiranja ideja i formulacije aktivnosti kojima se konkretizira borba protiv korupcije u smislu ostvarenja strateški definiranih ciljeva. Ujedno je omogućen i nadzor nad provedbom tih istih aktivnosti svim zainteresiranim akterima te mogućnost neposredne rasprave o provedivosti zadanih aktivnostima s nositeljima provedbe.

Na temelju ostvarenih i mjerljivih rezultata, cilj je nastaviti rad Savjeta i to intenziviranjem sastanaka po kvartalima te uključivanjem novih aktera koji imaju ulogu u preventivnim antikoruptivnim aktivnostima i čije bi sudjelovanje doprinijelo sveobuhvatnosti pristupa u borbi protiv korupcije.