



**REPUBLIKA HRVATSKA**



POVJERENSTVO ZA ODLUČIVANJE O  
SUKOBU INTERESA

# **IZVJEŠĆE O RADU POVJERENSTVA ZA ODLUČIVANJE O SUKOBU INTERESA ZA 2014. GODINU**

**Zagreb, 29. svibnja 2015. godine**



## REPUBLIKA HRVATSKA

### Izvješće o radu Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa

#### Sadržaj

Uvod.....	stranica 1
Projekt informatizacije.....	stranica 3
Propisivanje elektroničkog obrasca izvješća o imovinskom stanju dužnosnika.....	stranica 5
Ustrojavanje registra radi primjene Zakona o sprječavanju sukoba interesa.....	stranica 9
Provjera podataka iz izvješća o imovinskom stanju dužnosnika.....	stranica 17
Administrativna provjera.....	stranica 18
Redovita provjera podataka iz podnesenih izvješća o imovinskom stanju dužnosnika.....	stranica 19
Postupak pred Povjerenstvom.....	stranica 24
Posljedice povrede odredbi ZSSI-a.....	stranica 27
Pokretanje postupaka sukoba interesa i donošenje odluka o tome da li određeno djelovanje ili propust dužnosnika predstavlja povredu odredbi ovog Zakona.....	stranica 32
Davanje mišljenja i očitovanja.....	stranica 37
Izrada smjernica i uputa dužnosnicima u svrhu učinkovitog sprječavanja sukoba interesa .....	stranica 38
Edukacija u pitanjima sukoba interesa i podnošenja izvješća o imovinskom stanju.....	stranica 38
Suradnja s nevladinim organizacijama.....	stranica 39
Međunarodna suradnja u području sprječavanja sukoba interesa.....	stranica 39
Suradnja i podnošenje inicijativa nadležnim tijelima u području sprječavanja sukoba interesa.....	stranica 40
Odnosi s javnošću.....	stranica 40
Proračun Povjerenstva i financijsko poslovanje.....	stranica 41
Ocjena stanja.....	stranica 42



**REPUBLIKA HRVATSKA**



POVJERENSTVO ZA ODLUČIVANJE O  
SUKOBU INTERESA

## **Izvješće o radu Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa u 2014 godini**

### **Uvod**

U Izvješću o radu Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa za 2013 godinu istaknuto je da je osnovni strateški cilj u prvoj godini mandata novoizabranih članova Povjerenstva koje je kao institucija po prvi puta djelovalo kao stalno, samostalno i neovisno državno tijelo, bio pokretanje procesa pune implementacije pravila o sprječavanju sukoba interesa u pravnom poretku Republike Hrvatske.

Okolnosti povodom kojih je uspostava sustavne prakse u postupcima iz nadležnosti Povjerenstva odabrana kao prioritet, proizlazile su iz činjenice da su članovi novog saziva Povjerenstva stupili na dužnost nakon razdoblja dužeg od godine dana u kojem Povjerenstvo nije djelovalo.

Bitno drugačiji institucionalni okvir u kojem su djelovali prethodni sazivi Povjerenstva, birani sukladno odredbama prethodno važećeg Zakona o sprječavanju sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti („Narodne novine“ broj 163/03., 94/04., 48/05., 141/06, 60/08., 38/09., 92/10.), čije su bitne odrednice proizlazile iz sastava Povjerenstva u kojem je više od polovine članova bilo birano iz redova zastupnika u Hrvatskom saboru, a niti jedan član dužnost u Povjerenstvu nije obnašao profesionalno, utjecao je na broj riješenih predmeta kao i na način zauzimanja stavova i tumačenja pojedinih instituta i pravila o sprječavanju sukoba interesa u razdoblju prije stupanja novog Zakona na snagu.

Donošenjem novog Zakona o sprječavanju sukoba interesa („Narodne novine“ broj 16/11, 12/12.) značajno je promijenjen pravni okvir postupanja Povjerenstva, no kako je krajem 2011 godine raspuštanjem VI. saziva Hrvatskog sabora, članovima prethodnog saziva Povjerenstva koji su bili birani iz redova zastupnika u Hrvatskom saboru, prestao mandat u Povjerenstvu, Povjerenstvo je izgubilo kvorum potreban za provođenje postupaka iz svoje nadležnosti te su stoga odredbe novog Zakona o sprječavanju sukoba interesa bile razmatrane i primijenjene samo u malom broju slučajeva, a sam Zakon nije zaživio u praksi. Opisane okolnosti negativno su utjecale na poznavanje sadržaja obveza propisanih Zakonom o sprječavanju sukoba interesa od strane dužnosnika, kao i na razumijevanje njihove svrhe te je stoga razina poštivanja propisanih obveza, zabrana i ograničenja bila niska.

Obzirom na navedeno a imajući na umu da je imenovanje članova novog Povjerenstva bilo jedan od posljednjih preostalih uvjeta za zatvaranje 23. Poglavlja, neposredno prije ulaska Republike Hrvatske u Europsku Uniju kao i to da su relevantne međunarodne organizacije i institucije nastavile pratiti napredak Republike Hrvatske u području sprječavanja sukoba interesa i prevencije korupcije, Povjerenstvo je prepoznalo važnost uspostave mehanizma odvraćajućih sankcija zbog utvrđene povrede odredbi Zakona te je stoga pokretanje i rješavanje predmeta sukoba interesa, kao i davanje mišljenja na zahtjev dužnosnika s ciljem uspostave učinkovitih preventivnih mjera, predstavljalo prioritet u radu novog Povjerenstva u prvoj godini mandata.

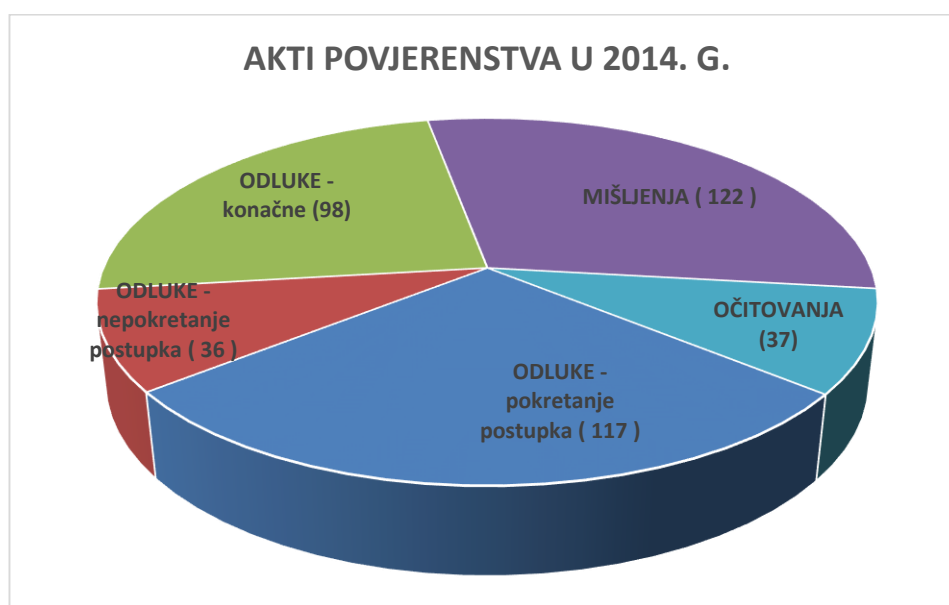
Od samog početka djelovanja Povjerenstva kao stalnog, samostalnog i neovisnog državnog tijela uočeno je da zatečeni administrativni resursi Ureda Povjerenstva kao stručne službe koja obavlja stručne, administrativne i tehničke poslove, ne predstavljaju zadovoljavajuće rješenje u odnosu na zadaće koje obavljanjem poslova iz svog djelokruga rada i nadležnosti Povjerenstvo mora ostvariti, te da stoga zatečeno stanje može predstavljati ozbiljnu prepreku u dugoročnom ostvarivanju ciljeva donošenja Zakona o sprječavanju sukoba interesa.

Među osnovnim i najvažnijim nedostacima koji utječu na učinkovitost, uočen je nedostatak odgovarajuće informatičke podrške. Povjerenstvu je nedostajao informatički program za uredsko poslovanje u sklopu kojeg bi se vodila elektronička evidencija ulazne i izlazne pošte te elektronički očevidnici predmeta, kao i unutarnja mreža putem koje bi članovi Povjerenstva i službenici Ureda Povjerenstva, pristupali podacima i dokumentaciji potrebnoj u praktičnom obavljanju pojedinih radnji iz nadležnosti Povjerenstva.

Pojedine relevantne međunarodne organizacije i institucije, poput Europske komisije i GRECO-a, također su uočile početnu administrativnu podkapacitiranost Povjerenstva u odnosu na Zakonom propisani djelokrug rada i nadležnost, stoga su i ova tijela u svojim izvješćima ukazala na potrebu jačanja tehničkih i ljudskih resursa.

Uvažavajući navedeno, Povjerenstvo je tijekom 2014. godine u provođenju postupaka iz svoje nadležnosti nastavilo s razvojem prakse u primjeni Zakona o sprječavanju sukoba interesa, smatrajući da je daljnji razvoj u području sukoba interesa, kao i pravilno uočavanje potrebnih izmjena i dopuna Zakona, moguće samo na temelju iskustava u njegovoj provedbi.

U 2014. godini održane su 42 javne sjednice na kojima je doneseno 117 odluka o pokretanju postupka te 36 odluka o nepokretanju postupka. Povjerenstvo je u 2014. godini donijelo i 98 konačnih odluka u predmetima u kojima se utvrđivalo postojanje sukoba interesa ili povreda odredbi Zakona o sprječavanju sukoba interesa, u kojima je dužnosnicima izrečeno sveukupno 481.000,00 kn sankcija. Povodom podnesenih zahtjeva dužnosnika Povjerenstvo je dalo 122 obrazložena mišljenja. Predmetima mišljenja treba pribrojati i 37 danih obrazloženih očitovanja koja je Povjerenstvo dalo na podnesene zahtjeve osoba koje nisu dužnosnici u smislu Zakona o sprječavanju sukoba interesa ali se podneseni zahtjev odnosi na dužnosnike i u svezi je s tumačenjem odredbi navedenog Zakona.



Tijekom 2014. godine Povjerenstvo je provelo i edukaciju dužnosnika na lokalnoj i područnoj (regionalnoj razini) u 12 županija, ispunjavajući time svoju preventivnu zadaću. Usporedno s održavanjem kontinuiteta u provođenju postupaka utvrđivanja sukoba interesa i davanja mišljenja, Povjerenstvo je u 2014. godini posebnu pažnju i prioritet u radu posvetilo jačanju ljudskih i tehničkih kapaciteta.

U trenutku stupanja na dužnost članova novog Povjerenstva, u Uredu Povjerenstva bilo je zaposleno 8 službenika, od kojih su svega tri obavljali posao savjetnika. Dva savjetnika su po stečenoj stručnoj spremi bili diplomirani pravnici, a jedan savjetnik je bio diplomirani ekonomist. Tijekom 2013. godine u Uredu Povjerenstva zaposlena su dva nova savjetnika, diplomirana pravnik s položenim pravosudnim ispitom, na temelju Sporazuma o privremenom premještanju u Povjerenstvo iz drugih državnih tijela. Tijekom 2014. godine zaposlena su još tri diplomirana pravnik s položenim pravosudnim ispitom, i to jedan na temelju provedenog javnog natječaja a druga dva na temelju Sporazuma o privremenom premještanju u Povjerenstvo iz drugih državnih tijela.

Slijedom navedenog Ured Povjerenstva sada ima 8 savjetnika koji pomažu Povjerenstvu u stručnom radu. Uvažavajući izražena stajališta Ustavnog suda Republike Hrvatske o potrebi praćenja inicijativa regionalnih i međunarodnih organizacija, međunarodne sudske jurisprudencije te druge stručne literature, odnosno o razini specijaliziranih znanja potrebnih za obavljanje poslova iz nadležnosti Povjerenstva, trajno jačanje i ulaganje u ljudske resurse te stvaranje poticajnog okruženja za daljnje usavršavanje i nadogradnju, usporedno sa stjecanjem iskustva stručne službe Povjerenstva kroz praksu, jedan je od prioriteta i cilj ovog saziva Povjerenstva.

Kako bi ljudski potencijali bili primjereno iskorišteni i kako bi se osigurala učinkovitost u radu, Povjerenstvo je tijekom 2014. godine provelo projekt informatizacije u sklopu kojeg je Povjerenstvo razvijalo modele po kojima se organizira rad i raspoređuju pojedini poslovi u uvjetima u kojima članovi Povjerenstva profesionalno obavljaju svoje zadaće u Povjerenstvu. Na opisani način ojačani su ljudski i tehnički resursi Povjerenstva s ciljem podizanja učinkovitosti u radu te se može smatrati da je time ispunjen dio preporuka relevantnih međunarodnih organizacija i institucija te mjera predloženih u okviru nacionalne Strategije suzbijanja korupcije.

### **Projekt informatizacije**

Povjerenstvo je u 2014. godini provelo projekt informatizacije sveukupnih procesa rada u sklopu kojeg je izrađen program uredskog poslovanja s ciljem ustroja elektroničke evidencije ulazne i izlazne pošte, automatskog raspoređivanja i dodjeljivanja pojedinih predmeta u rad, oblikovanja elektroničkog spisa te elektroničkih očevidnika u kojima se prati tijek predmeta i rokovi postupanja. U sklopu projekta informatizacije Povjerenstva, procesi rada ustrojeni su i povezani sa internom mrežom putem koje se mogu dohvatiti podatci i dijeljenja dokumentacija. Unutar ovog projekta ustrojen je i Registar dužnosnika, novi obrazac izvješća o imovinskom stanju dužnosnika u elektroničkom obliku i nova internetska stranica Povjerenstva.

U razdoblju od 1. svibnja 2011. godine do 15. siječnja 2015. godine informatičke usluge Povjerenstvu je pružalo trgovačko društvo APIS IT d.o.o., na temelju dva ugovora koja su se sukcesivno sklapala na rok od godinu dana, i to Ugovor o pružanju usluga održavanja aplikativnih rješenja za evidenciju podataka iz imovinske kartice dužnosnika i upravljanja sadržajem web stranica te Ugovor o pružanju usluge najma hardversko-sofverske infrastrukture APIS IT za rad aplikativnih rješenja za evidenciju podataka iz imovinske kartice dužnosnika i upravljanje sadržajem web stranica. Vrijednost svakog ugovora na godišnjoj razini iznosila je 69.600,00 kuna bez PDV-a.

Obzirom da je na zahtjev Povjerenstva za izradom novih informatičkih rješenja i programa, trgovačko društvo APIS d.o.o., podnijelo ponudu koja Povjerenstvu nije bila prihvatljiva, Povjerenstvo je u ožujku 2014. godine, s ciljem da unutar raspoloživih proračunskih sredstava unaprijedi zatečeno stanje, uputilo pozive poslovnim subjektima koji se bave projektiranjem i implementiranjem informatičkih rješenja za dostavom idejnog rješenja za projekt informatizacije, uz okvirnu procjenu mogućeg troška. Od pozvanih sedam, četiri trgovačka društva izrazila su zainteresiranost za podnošenje ponude, no obzirom da je jedno od njih ponudilo izuzetno visoku cijenu procijenjenog troška implementacije projekta, daljnji postupak odabira najpovoljnijeg ponuđača nastavljen je s preostala tri potencijalna ponuditelja.

Nakon održanih sastanaka sa svim zainteresiranim ponuditeljima, čija je svrha bila davanje na uvid potrebnih podataka i opisa ciljeva projekta informatizacije a kako bi ponuditelji mogli izraditi ponudu idejnog rješenja i projekciju moguće cijene, tijekom travnja sva tri ponuditelja podnijela su Povjerenstvu konkretne ponude. Potom su sva tri ponuditelja pred Povjerenstvom održala prezentaciju svojih idejnih rješenja i projektnih prijedloga. Povjerenstvo je prihvatilo ponudu trgovačkog društva Numero informatika d.o.o., s kojim je 1. srpnja 2014.g. sklopljen Ugovor o implementaciji i održavanju informatičkog sustava za upravljanje poslovnim procesima Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa. Pored cijene, na odabir ovog ponuditelja presudno je utjecala činjenica da je ponuda sadržavala i prijenos vlasništva nad razvijenim programskim rješenjima u vlasništvo Povjerenstva, neposredno po njihovoj izradi i implementaciji te neovisno o eventualnom korištenju usluga održavanja postavljenog informatičkog sustava.

Sveukupan trošak implementacije projekta informatizacije Povjerenstva iznosio je 305.767,85 kn, bez PDV-a. Od navedenog iznosa, na Ugovor o implementaciji i održavanju informatičkog sustava za upravljanje poslovnim procesima utrošeno je sveukupno 168.500,00 kn bez PDV-a. Preostali iznos predstavlja trošak nabave neophodne informatičke opreme, certifikate, licence i održavanja poslužiteljske infrastrukture.

Pored unaprijeđivanja načina na koji se odvijaju poslovni procesi iz nadležnosti Povjerenstva, cilj koji se provedenom implementacijom ovog projekta nastoji ostvariti već u 2015. godini su uštede na pojedinim stavkama informatičkih troškova, primjerice troškova najamnine virtualnog prostora u odnosu na prethodne godine.

Postavljena informatička infrastruktura, predstavlja neophodan temelj i ispunjenje osnovne pretpostavke za daljnju nadogradnju. Ideja da se tijekom 2015. godine, kao i u slijedećim godinama nastave razvijati posebni informatički programi putem kojih će se uspoređivati podaci iz podnesenih izvješća o imovinskom stanju dužnosnika sa podacima s kojima raspolažu druga državna tijela. U odnosu na troškove projekta ovakve nadogradnje postoji mogućnost podnošenja prijave na određene javne natječeaje za povlačenje sredstava iz fondova Europske unije. Povećani opseg poslova i predmeta značajno je povećao između ostalog i trošak poštanskih usluga. Korištenjem elektroničkog načina za upućivanje i dostavu određenih pismena, kako između Povjerenstva i dužnosnika, tako i između Povjerenstva i drugih državnih tijela, povećat će se ekonomičnost postupanja i brzina dostave pisana te će se ostvarti i ušteda na stavci poštanskih usluga.

Poslužiteljska infrastruktura sastoji se od servera koji služe kao harvedska baza za virtualizaciju temeljenu na VMWare platformi, uz osiguranu redundanciju u slučaju ispada jednog fizičkog poslužitelja i osiguranu digitalnu pohranu svih podataka na izdvojenoj lokaciji kao i mogućnost spajanja sa vanjskih radnih stanica.



Rješenje za uredsko poslovanje osmišljeno je i izrađeno upravo sukladno potrebama procesa rada Povjerenstva, uvažavajući specifične zahtjeve koji proizlaze iz djelokruga rada i nadležnosti Povjerenstva, kao i relevantnih odredbi Zakona kojima se uređuje postupak i način odlučivanja Povjerenstva.

Ulazna i izlazna pošta elektronički se evidentira te se vode elektronički upisnici i očevidnici sa podacima o kretanju i stanju spisa. Pojedina zaduženja, primjerice u postupcima provjera podnesenih izvješća o imovinskom stanju dužnosnika, u postupcima povodom ponesenih zahtjeva za davanjem mišljenja kao i povodom podnesenih prijava te u drugim predmetima, raspoređuju se između članova Povjerenstva automatski i redom. Sustav elektronički raspoređuje zaprimljene predmete članovima Povjerenstva već u trenutku njihova zaprimanja, na način da se redom izmjenjuju pojedini članovi koji se zadužuju kao izvjestitelji u određenoj vrsti predmeta. Ulazna pošta se skenira a pismeno koje predstavlja izlaznu poštu nalazi se pohranjeno u sustavu. Program uredskog poslovanja zajedno sa sveukupnim sadržajem svih predmeta dostupan je putem unutarnje mreže. Svi članovi Povjerenstva kao i službenici u Uredu Povjerenstva, svatko sukladno svojim razinama ovlaštenja, mogu pratiti sadržaj svakog spisa, sa svim njegovim pismenima i dokumentacijom u elektroničkom obliku, od trenutka zaprimanja prvog pismena u Povjerenstvu, pa do arhiviranja predmeta. Na opisani način svaki od članova Povjerenstva može se upoznati sa sadržajem svakog od predmeta, neovisno o tome kojem članu Povjerenstva kao izvjestitelju je pojedini predmet raspoređen u rad. Članovima Povjerenstva u pripremi pojedinih predmeta pomažu savjetnici u Uredu Povjerenstva. Prije davanja mišljenja i donošenja odluka na javnim sjednicama, o predmetima se u pravilu raspravlja na stručnim i radnim sastancima na kojima se razmatraju sporna činjenična i pravna pitanja te se usmjerava rad izvjestitelja u pripremi predmeta za javnu sjednicu. Ustrojem unutarnje mreže omogućena je dostupnost predmeta u elektroničkom obliku te je time značajno unaprijeđena organizacija rada, ekonomičnost i učinkovitost u postupanju.

Rješenje nove internetske stranice Povjerenstva proizlazi iz programa za uredsko Poslovanje i s njim je neraskidivo povezano, utoliko što je osnova po kojoj se organizira način postupanja u pojedinim vrstama predmeta iz nadležnosti Povjerenstva, Registar dužnosnika.

Naime, upravo se uz status dužnosnika u smislu Zakona o sprječavanju sukoba interesa, veže obveza podnošenja izvješća o imovinskom stanju. Odluke o sukobu interesa ili povredi Zakona, Povjerenstvo može donijeti samo u odnosu na osobe koje se smatraju dužnosnicima te su u smislu odredbi Zakona o sprječavanju sukoba interesa isključivo dužnosnici obvezni da u slučaju dvojbe o tome je li neko postupanje sukladno načelima obnašanja dužnosti o tome zatraže mišljenje Povjerenstva. Osnovna ideja nove internetske stranice je da svojim sadržajem pruži pregledne i lako dostupne informacije o radu Povjerenstva, kao i podatke i dokumentaciju o dužnosnicima, čija je javna objava Zakonom propisana kao jedna od obvezi Povjerenstva.

Novo rješenje za uredsko poslovanje u primjeni je od 1. siječnja 2015.g., a nova internetska stranica u primjeni je od 15. siječnja 2015.g., kada je stupio na snagu i novi obrazac izvješća o imovinskom stanju dužnosnika koji se podnosi u elektroničkom obliku.

### **Propisivanje elektroničkog obrasca izvješća o imovinskom stanju dužnosnika**

U okviru projekta informatizacije Povjerenstva razvijen je elektronički obrazac izvješća o imovinskom stanju dužnosnika koji je integriran s programom uredskog poslovanja i s web rješenjem nove internetske stranice. Primjenjuje se počevši od 15. siječnja 2015.g.

Razvojem informatičkog programa putem kojeg se izvješća o imovinskom stanju podnose u elektroničkom obliku unaprijeđen je način i postupak podnošenja izvješća. Time je time s jedne strane dužnosnicima olakšano ispunjavanje ove obveze, a s druge strane su elektroničkim obrascem izvješća o imovinskom stanju značajno olakšani i ubrzani postupci koje je dužno provesti Povjerenstvo. Rješenja koja su ugrađena u sustav i način podnošenja kao i rješenja ugrađena u sadržaj elektroničkog obrasca, proizlaze iz iskustava ovog saziva Povjerenstva u provedenim postupcima prethodne (administrativne) i redovite provjere podataka.

Ustrojem elektroničkog obrasca izvješća o imovinskom stanju koji je povezan s Registrom dužnosnika osigurana je pravovremena provjera da li su dužnosnici ispunili svoju obvezu te su značajno unaprijeđeni postupci prethodne (administrativne) i redovite provjere podataka. Elektroničkim obrascem ostvarene su velike uštede u radu administrativne službe, kao i brža objava podataka iz izvješća na internetskim stranicama Povjerenstva, uz veću zaštitu i sigurnost da su oni podatci koji su učinjeni javno dostupnima prikazani upravo u onom sadržaju kako je to sam dužnosnik i naveo.

Povjerenstvo je prije svega uočilo da je kod prethodno važećeg pisanog obrasca izvješća, postojao visok sigurnosni rizik od zlouporabe identiteta dužnosnika te zlonamjernog i lažnog podnošenja izvješća u ime dužnosnika. Naime, prethodno važeći pisani obrazac mogao se preuzeti sa internetskih stranica Povjerenstva bez ikakvih ograničenja te je stoga postojao rizik da bilo koja osoba ispuni takav pisani obrazac i podnese ga Povjerenstvu, lažno se predstavljajući kao dužnosnik.

Obzirom da u postojećim normativnim okvirima nije postojala mogućnost da Povjerenstvo na primjeren i vjerodostojan način provjeri autentičnost potpisa na zaprimljenom izvješću o imovinskom stanju, Povjerenstvo je utvrdilo da zatečeni način podnošenja izvješća ne štiti u dovoljnoj mjeri interese samih dužnosnika, osobito njihov identitet u odnosu na podatke koje se o njihovoj imovini i o imovini članova njihove obitelji putem objave na internetskim stranicama Povjerenstva daju na uvid javnosti. U cilju povećanja sigurnosti dužnosnika od zlouporabe njihovog identiteta te lažnog podnošenja izvješća o imovinskom stanju u ime dužnosnika, Povjerenstvo je sustav i način podnošenja izvješća povezalo sa ustrojem Registra dužnosnika. Naime, izvješće o imovinskom stanju u elektroničkom obliku podnosi se putem osobnog korisničkog računa dužnosnika, kojeg za svakog dužnosnika otvara i vodi Povjerenstvo te se svakom dužnosniku dodjeljuje lozinka putem koje dužnosnik pristupa svom korisničkom računu.

Kako bi se spriječila mogućnost da se osobi koja nije dužnosnik u smislu Zakona o sprječavanju sukoba interesa otvori korisnički račun, čime bi joj se učinio dostupnim i elektronički obrazac izvješća o imovinskom stanju, predviđeno je da se zahtjev za otvaranjem korisničkog računa ovjerava od strane tijela u kojem dužnosnik obnaša javnu dužnost. Svrha ovjere ovog zahtjeva od strane tijela u kojem dužnosnik obnaša javnu dužnost, isključivo je potvrda identiteta dužnosnika, u cilju zaštite od njegove moguće zlouporabe. Korisnički račun dužnosnika otvara se na temelju e-mail adrese dužnosnika putem koje se obavlja daljnja komunikacija između dužnosnika i Povjerenstva.

Uvažavajući statističke podatke o posjećenosti internetske stranice Povjerenstva koji svjedoče o tome da podatci koje dužnosnici prikazuju u podnesenim izvješćima sve više dobivaju na značenju te o tome da je interes javnosti u odnosu na izvješća o imovinskom stanju dužnosnika sve veći, Povjerenstvo je smatralo da je u odnosu na svako zaprimljeno izvješće, prije objave javnih podataka iz zaprimljenog izvješća na internetskim stranicama Povjerenstva, potrebno poduzeti i dodatne mjere kako bi se dužnosnike zaštitilo od eventualne zlouporabe.



U nastojanju da poduzme sve što je moguće kako bi se dužnosnike osiguralo od rizika da bilo koja treća osoba, lažno se predstavljajući kao dužnosnik, Povjerenstvu podnese lažno izvješće čija bi objava dužnosniku mogla uzrokovati nenadoknadivu ili teško nadoknadivu štetu, Povjerenstvo ja predvidjelo i obvezu da nakon podnošenja izvješća o imovinskom stanju u elektroničkom obliku, ispis tog izvješća uz potpis dužnosnika ovjeri i tijelo vlasti u kojem dužnosnik obnaša javnu dužnost. Svrha ovjere izvješća o imovinskom stanju od strane tijela vlasti u kojem dužnosnik obnaša dužnost uz potpis dužnosnika, isključivo je potvrda identiteta dužnosnika, radi njegove zaštite od eventualne zlouporabe, te ne predstavlja ovjeru istinitosti sadržaja ostalih podataka sadržanih u izvješću.

Tehničkim rješenjima koja su povezana s ustrojem elektroničkog obrasca izvješća o imovinskom stanju otklonjeni su pojedini bitni nedostaci na koje su u protekle dvije godine ukazivale relevantne međunarodne institucije i organizacije. Nova tehnička rješenja ujedno predstavljaju temelj za ispunjenje predloženih mjera Akcijskog plana uz novu Strategiju suzbijanja korupcije.

Iskustvo u radu ovog saziva Povjerenstva pokazalo je da je postupak prethodne (administrativne) provjere izvješća o imovinskom stanju koja su se podnosila u prethodno važećem pisanom obrascu, osobito u 2013. godini nakon provedenih lokalnih izbora, predstavljao veliko radno i administrativno opterećenje Povjerenstva. Naime, značajan broj zaprimljenih izvješća nije bio ispravno ispunjen, te je Povjerenstvo sukladno Zakonskoj obvezi iz članka 10. stavka 1. ZSSI-a, pisanim putem pozivalo dužnosnike na ispravak i dopunu podnesenih izvješća.

U 2013. godini Povjerenstvo je zaključkom donesenom u upravnom postupku pozvalo dužnosnike na ispravak i/ili dopunu podnesenih izvješća u 1052 predmeta prethodne (administrativne) provjere. U slučaju da je izvješće o imovinskom stanju podneseno u pisanom obrascu bilo pravilno i ispravno ispunjeno, prije objave javnih podataka na internetskim stranicama Povjerenstva, službenici zaposleni u Uredu Povjerenstva, ručno su prepisivali i unosili podatke iz pisanog obrasca u elektroničku bazu podataka, odnosno u informatički program putem kojeg su se podatci objavljivali na Internetu.

Novi obrazac izvješća olakšava dužnosnicima način popunjavanja, obzirom da u određenom broju rubrika nudi mogućnost odabira jedne od unaprijed zadanih kategorija iz padajućeg menija. Za svaku grupu podataka dužnosnici izričito moraju odabrati i izričito se izjasniti o postojanju ili ne postojanju određenog podatka te ukoliko određeni podaci postoje, dužnosnici daljnje potrebne podatke moraju prikazati na zadani način, jer se u protivnom izvješće ne može podnijeti. Na ovaj način onemogućeno je namjerno izbjegavanje navođenja određenih podataka, odnosno ostavljanje pojedinih rubrika i polja neispunjenima, kao što je to često bio slučaj kod prethodno važećeg pisanog obrasca te je mogućnost neispravno ispunjenog obrasca izvješća o imovinskom stanju dužnosnika, svedena na najmanju moguću mjeru, obzirom da informatički program u kojem se elektronički obrazac podnosi, upozorava na određene nepravilnosti koje sam može prepoznati. Elektronički obrazac sadrži i znakove koji upozoravaju dužnosnike koje je podatke obvezan unijeti, za razliku od podataka čije navođenje nije obvezno, kao i znakove koji upozoravaju koji se podaci javno objavljuju za razliku od onih koji su sadržani u izvješću i dostupni su Povjerenstvu, ali javnosti neće biti dostupni.

Putem korisničkog računa dužnosnicima su dostupna sva izvješća koja su prethodno u elektroničkom obliku podnosili Povjerenstvu. Prilikom svakog slijedećeg podnošenja obrasca, dužnosniku su već unaprijed upisane sve rubrike sa svim aktualnim podacima te je stoga trud kojeg dužnosnici moraju uložiti da bi prijavili promjenu, sveden na najmanju moguću mjeru.

U dosadašnjem pisanom obrascu jedan se dio podataka uvijek morao nepotrebno ponovno upisivati, neovisno o tome što se izvješće podnosilo primjerice samo povodom promjene, a za kraj mandata, pisani obrazac se u cijelosti morao ponovno u cijelosti ispuniti. U novom sustavu, dužnosnici će jednostavno pristupiti obrascu koji je većim dijelom već upisan, te će ili unijeti samo podatke o promjenama ili, ukoliko u trenutku prestanka mandata promjena nema, jednostavno ispisati već prethodno ispunjeni obrazac i podnijeti ga Povjerenstvu.

Za sada elektronički obrazac ne sadrži mogućnost elektroničkog potpisa dužnosnika te je stoga i nadalje nužno da dužnosnici elektronički ispunjeno i podneseno izvješće ispišu, a potom ga i u pisanom obliku osobno potpišu i podnesu Povjerenstvu.

Kako o izvješću o imovinskom stanju podnesenom u elektroničkom obliku postoji elektronički zapis, nakon što se u Povjerenstvu zaprimi ispis elektronički podnesenog izvješća, daljnji postupak prethodne (administrativne) provjere pravilnog ispunjavanja obrasca, kao i postupak objave javnih podataka iz podnesenog izvješća, značajno je ubrzan i olakšan.

Za razliku od prethodnog pisanog obrasca čiji su se podatci nakon zaprimanja izvješća u Povjerenstvu ručno prepisivali i unosili u bazu podataka koja se objavljivala na internetskim stranicama Povjerenstva, javne podatke iz elektroničkog obrasca više nije potrebno ručno prepisivati u elektroničku bazu podataka čiji je jedan dio javno dostupan građanima, kao što je to bilo do sada.

Javni podaci iz zaprimljenih izvješća u elektroničkom obrascu mogu se dati na uvid javnosti u neusporedivo kraćem roku od njihovog zaprimanja u Povjerenstvu u odnosu na pisani obrazac, čime se uspješno promiču zahtjevi transparentnosti kao i ostali ciljevi zbog kojih je Zakon o sprječavanju sukoba interesa i donesen, a sve bez dodatnih napora administrativnog osoblja zaposlenog u Uredu Povjerenstva.

Kroz sustav padajućih menija u elektroničkom obrascu izvješća određeni podatci u pojedinim kategorijama podataka dužnosnicima su unaprijed zadani, slijedom čega ih svi dužnosnici navode na istovjetan način. To omogućava bolje rezultate pretrage baze podataka po različitim kategorijama, bilo u postupcima provjere podataka, bilo u statističke ili druge svrhe.

Istovjetan način unosa određenih podataka kojima se opisuje imovinsko stanje dužnosnika u svim izvješćima presudan je za uspješnost provođenja postupaka redovite provjere.

Ustrojavanje obrasca izvješća o imovinskom stanju dužnosnika u elektroničkom obliku osnovna je pretpostavka da se u slijedećoj fazi razvoja informatičkih sustava i programa razviju daljnji informatički programi na temelju kojih će se povezivati i automatski provjeravati baze podataka s kojima raspolažu različita državna tijela.

Obzirom da je zakonom o sprječavanju sukoba interesa propisana obveza dužnosnika da izvješće o imovinskom stanju podnesu u roku od 30 dana od dana stupanja na dužnost, te u roku od 30 dana od dana prestanka obnašanja dužnosti, a ukoliko je tijekom obnašanja dužnosti došlo do bitne promjene u imovini, istekom godine u kojoj je promjena nastala, Povjerenstvo povodom propisivanja novog elektroničkog obrasca one dužnosnike kojima nije nastupila neka od navedenih okolnosti, nije pozivalo da ponovno podnesu izvješće.

Po prirodi stvari najkasnije će kroz nekoliko slijedećih izbornih procesa, sva izvješća o imovinskom stanju biti podnesena u novom sustavu.

Povodom prestanka pružanja informatičkih usluga Povjerenstvu od strane trgovačkog društva APIS IT d.o.o., koje je bilo vlasnik informatičkog programa u kojem su se javni podatci iz prethodno važećeg pisanog obrasca objavljivali na internetskim stranicama Povjerenstva, Povjerenstvo je od istog preuzelo podatke iz sveukupno 5867 imovinskih kartica. Zbog potrebe da se podaci preuzeti od trgovačkog društva APIS IT d.o.o. prebace u informatički sustav novog pružatelja informatičkih usluga, podaci iz izvješća o imovinskom stanju dužnosnika koja su bila podnesena u prethodno važećem pisanom obrascu nisu bila javno dostupna na internetskim stranicama Povjerenstva u razdoblju od 15. siječnja do 4. ožujka 2015. godine. Do postupnog podnošenja svih izvješća o imovinskom stanju u elektroničkom obliku postojat će dva različita sustava po kojima se prikazuju javni podatci iz podnesenih izvješća o imovinskom stanju dužnosnika.

### **Ustrojavanje registra radi primjene Zakona o sprječavanju sukoba interesa**

Na temelju članka 30. stavka 1. alineje 2. ZSSI-a Povjerenstvo je nadležno za ustrojavanje registra potrebnog radi primjene pojedinih odredbi navedenog Zakona. Svakako je među registrima o čijem ustrojavanju ovisi učinkovita provedba ZSSI-a **najvažniji Registar dužnosnika.**

Nadležnost, a time i obveza Povjerenstva da ustroji Registar dužnosnika, propisana je još u prvom Zakonu o sprječavanju sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti („Narodne novine“ broj 163/03.). Ustrojavanje ovog Registra bilo je usvojeno i kao jedna od mjera Akcijskog plana uz nacionalu Strategiju suzbijanja korupcije iz 2008. godine. Unatoč načelno deklariranoj političkoj volji, izraženoj kroz obveze koje za državna tijela proizlaze iz odredbi Zakona o sprječavanju sukoba interesa i Akcijskog plana uz Strategiju suzbijanja korupcije, izostala je potrebna reakcija i konkretne radnje kojima bi se izrečena volja potvrdila kroz djela. Prvi, no još uvijek nepotpun, Registar dužnosnika te Registar rukovodećih državnih službenika, objavljeni su na internetskim stranicama Povjerenstva u siječnju 2015.g., kao rezultat rada Povjerenstva obavljenog tijekom 2013. i 2014. godine.

Prije saziva aktualnog Povjerenstva ustrojen je i učinjen javno dostupnim samo Registar podnesenih izvješća o imovinskom stanju dužnosnika, no u njemu nisu bili sadržani podaci o svim osobama koje povodom obnašanja određene dužnosti podliježu obvezi podnošenja izvješća o imovinskom stanju. Odnosno, osobe koje bi se povodom obnašanja određene dužnosti smatrale dužnosnicima u smislu Zakona o sprječavanju sukoba interesa, nisu mogle biti pronađene u navedenom Registru podnesenih izvješća ukoliko svoju obvezu podnošenja izvješća o imovinskom stanju uopće nisu ispunile.

Nepostojanje pravovremeno i jasno ustrojenih podataka o obveznicima postupanja u skladu sa Zakonom o sprječavanju sukoba interesa, predstavljalo je prepreku u dosadašnjem radu Povjerenstva, no ujedno je, onim obnašateljima dužnosti čije javne dužnosti nisu u Zakonu taksativno navedene, narušena njihova pravna sigurnost o pravima i obvezama koje se na njih odnose.

Registar dužnosnika objavljen je u sklopu provedenog projekta informatizacije Povjerenstva na način da se njegovi podatci povezuju s procesima rada u pojedinim područjima iz nadležnosti Povjerenstva. Naime, s jedne strane Registar dužnosnika trebao bi pružati građanima aktualnu i vjerodostojnu informaciju o tome tko su osobe koje u danom trenutku obnašaju određenu javnu dužnost povodom koje se smatraju obveznicima postupanja u skladu s odredbama Zakona o sprječavanju sukoba interesa.

S druge strane, Registar dužnosnika jedan je od osnovnih alata putem kojeg Povjerenstvo može izvršiti uspješnu i pravovremenu provjeru da li su dužnosnici unutar Zakonom propisanog roka ispunili

obvezu podnošenja izvješća o imovinskom stanju te da li se, i kako, pridržavaju ostalih Zakonom propisanih obveza, ograničenja i zabrana.

Kako bi Registar dužnosnika mogao ispunjavati ovu svoju svrhu od presudne je važnosti da se promjene podataka o osobama koje obnašaju određene javne dužnosti evidentiraju u registru dužnosnika pravovremeno, odnosno po mogućnosti neposredno po njihovom nastanku.

Radi uspješne provedbe ove zadaće u javnom interesu, potrebno je razviti primjerenu međuinstitucionalnu suradnju i pomoć. Povjerenstvo ne umanjujući svoju obvezu da neovisno o radnjama drugih nadležnih tijela samostalno prati rezultate izbora, imenovanja ili razrješenja od obavljanja pojedinih javnih dužnosti. No, polazeći od toga da je pravovremena promjena i objava podataka u Registru dužnosnika prvenstveno javni interes, te da pravovremeno zaprimljeni podatak u Povjerenstvu da je određeni dužnosnik stupio na određenu javnu dužnost može unaprijediti izvršavanje preventivnih nadležnosti Povjerenstva, Povjerenstvo smatra da bi bilo od velikog značaja i koristi kada bi se prihvatila praksa da nadležna tijela neposredno po donošenju odluka ili rješenja o stupanju na dužnost ili razrješenju od obnašanja javne dužnosti o tome obavijeste i Povjerenstvo. Time se, pored ostvarivanja javnih interesa, između ostalog Povjerenstvu daje bolja prilika da novog dužnosnika pravovremeno uputi u osnovna pravila o sprječavanju sukoba interesa, odnosno, da neposredno po stupanju na dužnost i to prije isteka roka u kojem je novi dužnosnik dužan podnijeti izvješće o imovinskom stanju, upozori dužnosnika na osnovne obveze, zabrane i ograničenja propisana odredbama Zakona o sprječavanju sukoba interesa, kako bi mu dalo priliku da svoje privatne okolnosti, uskladi sa onim što mu Zakon nalaže.

Ustrojavanjem Registra dužnosnika i Registra rukovodećih državnih službenika, olakšan je uvid i kontrola poštivanja pravila o sprječavanju sukoba interesa koju pored Povjerenstva kao nadležnog tijela, vrši zainteresirana javnost i građani.

Poteškoće ustroja Registra dužnosnika kao osnovnog alata s kojim se olakšava provjera da li su obveznici podnošenja izvješća o imovinskom stanju uistinu i ispunili svoju obvezu te da li su je ispunili na vrijeme, ne proizlaze iz tehničkih ili bilo kakvih drugih ograničenja, već iz poteškoća u tumačenju i primjeni pojedinih odredbi Zakona o sprječavanju sukoba interesa. Za potrebe ustroja Registra dužnosnika, obzirom da niti nakon više od 10 godina od donošenja prvog Zakona kojim se uređuje područje sukoba interesa, točan krug onih na koje se pravila ovog Zakona odnose nije jasan, Povjerenstvo se odlučilo za proaktivan pristup, uvažavajući mogućnost da iznesena tumačenja ne odražavaju pravu volju zakonodavca. O tome je prilikom budućih izmjena i dopuna Zakona, uvažavajući načela pravne sigurnosti i vladavine prava, potrebno osobito voditi računa.

Člankom 3. stavkom 1. ZSSI-a izričito se navode određene javne dužnosti čiji su nositelji obveznici postupanja sukladno odredbama ZSSI-a.

Člankom 3. stavkom 2. ZSSI-a, propisano je da se odredbe ovog Zakona primjenjuju i na obnašatelje dužnosti koje kao dužnosnike imenuje ili potvrđuje Hrvatski sabor, imenuje Vlada Republike Hrvatske ili Predsjednik Republike Hrvatske, osim osoba koje imenuje Predsjednik Republike Hrvatske u skladu s odredbama Zakona o službi u oružanim snagama Republike Hrvatske.

Člankom 3. stavkom 3. ZSSI-a propisano je da se pojedine odredbe navedenog Zakona, na rukovodeće državne službenike koje imenuje Vlada Republike Hrvatske na temelju prethodno provedenog natječaja.

Člankom 52. stavkom 3. ZSSI-a propisano je da će Hrvatski sabor, Vlada Republike Hrvatske i Predsjednik Republike Hrvatske, dostaviti Povjerenstvu popis osoba koje podliježu imenovanju, izboru ili potvrdi najkasnije u roku od šest mjeseci od dana stupanja ovog Zakona na snagu.

Iako je ZSSI-i stupio na snagu u ožujku 2011.g., Vlada Republike Hrvatske i Predsjednik Republike Hrvatske, dostavili su Povjerenstvu popis osoba koje podliježu imenovanju u smislu članka 3. stavka 2. ZSSI-a tek na poziv Povjerenstva, u ožujku 2013.g.

Obzirom da Hrvatski sabor Povjerenstvu još uvijek nije dostavio popis osoba koje podliježu izboru, imenovanju ili potvrdi u smislu članka 3. stavka 2. ZSSI-a, kao jedno od osnovnih pitanja u vođenju postupaka iz nadležnosti Povjerenstva pa tako i prilikom ustroja Registra dužnosnika, nametnulo se pitanje dosega primjene ZSSI-a, odnosno pitanje, na koga se sve ovaj Zakon odnosi, i da li je Povjerenstvo nadležno na ova pitanja dati odgovor.

Zahtjev za određenošću i preciznošću pravne norme osnovni je zahtjev bez kojeg nema ostvarenja načela vladavine prava i legitimiteta pravnog poretka. Osnovna načela pravne sigurnosti, propisana u članku 3. Ustava Republike Hrvatske, nalažu da pravna norma mora biti dostupna adresatima i za njih predvidljiva, odnosno mora biti takva da oni na koje se odnosi, mogu stvarno i konkretno znati svoja prava i obaveze kako bi mogli svoje ponašanje uskladiti s onim što im pravna norma nalaže.

Propust Hrvatskog sabora da Povjerenstvu dostavi popis osoba odnosno obnašatelja dužnosti koje imenuje kao dužnosnike nametno je pitanje dopuštenosti vođenja postupaka iz nadležnosti Povjerenstva u odnosu na one osobe čiji status kao dužnosnika u smislu ZSSI-a proizlazi ili bi trebao proizlaziti iz imenovanja, izbora ili potvrde od strane Hrvatskog sabora.

Prilikom podnošenja Hrvatskom saboru Izvješća o radu Povjerenstva za 2013. godinu, Povjerenstvo je istaknulo da proaktivno preventivno djelovanje Povjerenstva, kao niti ciljevi donošenja ZSSI-a, ne mogu biti ostvareni ukoliko zbog propusta dostavljanja Povjerenstvu popisa o obnašateljima dužnosti koji se povodom imenovanja od strane Hrvatskog sabora smatraju dužnosnicima u smislu ovog Zakona, Povjerenstvo propusti djelovati u onim situacijama u kojima javni interes a osobito očuvanje povjerenja građana u tijela javne vlasti i institucije, nalaže konkretnu reakciju, te da je stoga Povjerenstvo, tumačeći da nadležnost Povjerenstva da provodi ZSSI, u sebi ujedno sadrži i implicitnu ovlast tumačenja tog Zakona, pokrenulo i provelo postupke u kojima je kao odgovor na prejudicijalno pravno pitanje, bilo potrebno zauzeti stav i tumačenje radi li se o osobi čija je javna dužnost, na temelju izbora ili imenovanja od strane Hrvatskog sabora obuhvaćena dosegom primjene ZSSI-a, a time i nadležnošću Povjerenstva.

Kroz provedene postupke, Povjerenstvo je nastojalo definirati razloge i kriterije kojima bi se opisao pravni termin „imenovanje kao dužnosnika“, kako bi se na taj način nadležnim tijelima dale smjernice i kriteriji o kojima bi se trebalo voditi računa prilikom ocjene da li se pojedino imenovanje ima smatrati imenovanjem u smislu dužnosnika, obzirom da ZSSI-om nije propisana definicija ovog pojma.

Prilikom podnošenja Izvješća Hrvatskom saboru o radu u 2013.g., Povjerenstvo je obrazložilo da se na vlastita tumačenja o krugu dužnosnika u smislu ZSSI-a povodom vođenja postupaka iz svoje nadležnosti, odlučilo zbog dugog razdoblja neaktivnosti nadležnih državnih tijela te zbog činjenice da niti nakon deset godina od prvog propisivanja obveze ustroja Registra dužnosnika točan krug onih na koje se ZSSI odnosi nije poznat niti tijelu koje ovaj Zakon provodi.



U podnesenom Izvješću o radu u 2013. godini, Povjerenstvo je Hrvatskom saboru ukazalo da takva situacija, po ocjeni Povjerenstva, potkopava temelje vladavine prava i pravne sigurnosti te i same nositelje javnih dužnosti, odnosno one obnašatelje javnih dužnosti koji nisu sigurni u svoj pravni status u smislu obveznika primjene ZSSI-a, trajno drži u neizvjesnosti da li je njihovo postupanje zakonito.

Uvažavajući načela vladavine prava kao javnog interesa, ali i interes pravne sigurnosti onih koji se povodom obnašanja određene javne dužnosti smatraju obveznicima postupanja sukladno odredbama ZSSI-a, Povjerenstvo je u nedostatku popisa Hrvatskog sabora o obnašateljima dužnosti koji se imenuju kao dužnosnici u smislu članka 3. stavka 2. ZSSI-a, pojedine javne dužnosti uvrstio u Registar dužnosnika na temelju vlastitih tumačenja i zaključaka.

Ustrojeni **Registar dužnosnika javno je objavljen** na internetskim stranicama Povjerenstva te se njime, pored pozitivnih javnih učinaka ostvaruju i zahtjevi pravne sigurnosti u odnosu na adresate ovog Zakona utoliko što će se na temelju javno objavljenih podataka u Registru dužnosnika, obnašatelji dužnosti koje kao dužnosnike imenuje Hrvatski sabor, Vlada ili Predsjednik Republike Hrvatske neposredno po njihovom izboru ili imenovanju obavijestiti da su obveznici postupanja sukladno odredbama ZSSI-a, ukoliko takva obavijest nije sadržana već u samom aktu o izboru ili imenovanju, što je u praksi zapravo pretežit slučaj.

Važnu ulogu u ocjeni ispravnosti postupanja Povjerenstva, osobito u onim predmetima u kojima je Povjerenstvo protiv dužnosnika odnosno obnašatelja određenih javnih dužnosti provelo postupke zbog sukoba interesa i izreklo im sankcije iako prethodno ti obnašatelji dužnosti nisu bili izričito upozoreni da se na njih primjenjuju odredbe ZSSI-a, imat će sudska praksa, prvenstveno **praksa upravnih sudova**.

U tom smislu, značajnom se može smatrati presuda upravnog suda kojom se potvrđuje odluka Povjerenstva u upravnom sporu kojeg je protiv odluke Povjerenstva pokrenuo obnašatelj dužnosti kojeg je kao dužnosnika u smislu članka 3. stavka 2. ZSSI-a imenovala Vlada Republike Hrvatske. U podnesenoj tužbi tužitelj je između ostalog isticao da je Povjerenstvo pokrenulo postupak radi utvrđivanja sukoba interesa odnosno radi utvrđivanja povrede odredbi ZSSI-a prije nego što je Vlada Republike Hrvatske dostavila Povjerenstvu popis obnašatelja dužnosti koje imenuje kao dužnosnike u smislu ovog Zakona. U podnesenoj upravnoj tužbi tužitelj je ujedno osporavao da je dostavljeni popis Vlade Republike Hrvatske mjerodavan akt iz kojeg bi proizlazilo da je tužitelj kao obnašatelj dužnosti obveznik postupanja sukladno odredbama ZSSI-a, smatrajući da dužnost koju obnaša ne bi trebala biti obuhvaćena primjenom ovog Zakona, neovisno o tome što je određena javna dužnost, pa i konkretna osoba koja ju obnaša, izričito navedena u Popisu kojeg je Povjerenstvu dostavila Vlada Republike Hrvatske.

Tijekom upravnog spora tužitelj je isticao kako smatra da je postupanje Povjerenstva i provođenje postupka sukoba interesa u kojem je tužitelju izrečena sankcija neprimjereno, obzirom da tužitelj prethodno nije znao da ga povodom obnašanja njegove javne dužnosti obvezuju pravila kojima se uređuje sukob interesa.

Povodom ovakve upravne tužbe upravni sud je donio presudu kojom se odbija tužbeni zahtjev tužitelja za poništenje odluke Povjerenstva. U presudi, upravni sud je između ostalog obrazložio da činjenica što je popis Vlade Republike Hrvatske sastavljen i dostavljen Povjerenstvu tek nakon što je postupak protiv tužitelja već bio pokrenut, **nije od odlučne važnosti** za rješavanje predmetne pravne stvari stoga što po mišljenju upravnog suda **popis** Vlade Republike Hrvatske **nema značaj konstitutivnog akta** kojim se na temelju odredbi ZSSI-a zasniva, mijenja ili ukida neko pravo ili



obveza u kojem slučaju bi donošenje takvog akta bilo podložno sudskom preispitivanju njegove zakonitosti.

Po mišljenju upravnog suda **popis** Vlade Republike Hrvatske **predstavlja pomoćno sredstvo**, svojevrsni **katalog** informacija za utvrđivanje je li određena osoba obnašatelj dužnosti u smislu članka 3. stavka 2. ZSSI-a, odnosno je li obnašatelj određene dužnosti u obvezi postupanja sukladno odredbama ZSSI-a.

Upravni sud nadalje obrazlaže da **Povjerenstvo** kao neovisno, stručno tijelo, osim nadležnosti provođenja ZSSI-a ujedno **ima i ovlast tumačenja tog Zakona**, jer bi se u protivnom, u situaciji kad nadležna tijela ne dostave popis Povjerenstvu te zbog nedorečenosti samog Zakona odnosno neprecizno određenog kruga obnašatelja javnih dužnosti na koje se ZSSI odnosi, **dovela u pitanje sama primjena i provođenje Zakona pa time i ostvarenje svrhe** koja se donošenjem Zakona htjela postići.

Upravni spor protiv odluka Povjerenstva u kojima su izrečene sankcije zbog povrede odredbi ZSSI-a, pokrenula su i dva tužitelja koje kao obnašatelje dužnosti imenuje Hrvatski sabor, i to glavni ravnatelj Hrvatske radiotelevizije, i član Vijeća za elektroničke medije. Iako je člankom 48. stavkom 2. ZSSI-a propisano da će sud u upravnom sporu odlučiti u roku od **60 dana od dana pokretanja spora**, u spomenute dvije tužbe koje su pokrenute u lipnju i listopadu 2013.g., tijekom 2014.g, nisu bile zakazane niti održane rasprave te za sada nije moguće pretpostaviti da li će se i u ovim postupcima praksa upravnih sudova razvijati u istom pravcu kao i u gore opisanom slučaju, odnosno da li će se i u ovim postupcima upravni sud potvrditi da popis kojeg na temelju članka 52. stavka 3. ZSSI-a Povjerenstvu dostavljaju nadležna tijela o obnašateljima dužnosti koji su imenovani kao dužnosti, odnosno popis nadležnih tijela o osobama na koje se ZSSI odnosi, nema značaj konstitutivnog akta, već predstavlja pomoćno sredstvo, svojevrsni katalog informacija te da Povjerenstvo povodom provođenja ZSSI-a, ujedno ima i ovlast tumačenja tog Zakona.

Pri tome se ističe da je raniji saziv Povjerenstva zauzeo drugačije tumačenje, odnosno da se raniji saziv Povjerenstva u svojoj praksi nije upuštao u provođenje pojedinih postupaka iz nadležnosti Povjerenstva, već je raniji saziv Povjerenstva davanje mišljenja i donošenje odluka „odgađao“ do primitka očitovanja odnosno popisa Hrvatskog sabora. Tako je raniji saziv Povjerenstva postupio i u odnosu na zahtjev člana Vijeća za elektroničke medije koji je od Povjerenstva zatražio mišljenje da li su članovi Vijeća za elektroničke medije dužnosnici u smislu ZSSI-a. Zahtjev člana Vijeća za elektroničke medije prethodni je saziv Povjerenstva odložio u pismohranu do primitka očitovanja odnosno popisa iz članka 52. stavka 3. ZSSI-a od strane Hrvatskog sabora.

Zbog navedenog, povodom zahtjeva ovog saziva Povjerenstva da na temelju Odluke koju je protiv člana Vijeća za elektroničke medije donijelo ovo Povjerenstvo, nadležno državno odvjetništvo pokrene i prekršajni postupak propisan odredbama ZSSI-a, Povjerenstvo je od nadležnog državnog odvjetništva zaprimilo odgovor da pretpostavke za podnošenje optužnog prijedloga nadležnom prekršajnom sudu nisu ispunjene.

Nemogućnost podnošenja optužnog prijedloga nadležno je državno odvjetništvo obrazložilo pozivanjem na stajališta Ustavnog suda Republike Hrvatske u kojima se ističe da presude sudova ne bi smjele biti rezultat „zakašnjelog razvitka“ sudske prakse pri objektivnom određivanju sadržaja, smisla i dosega mjerodavnih pravnih normi koje treba primijeniti u pojedinom slučaju, pa da se stoga članu Vijeća za elektroničke medije ne može staviti na teret povreda odredbi ZSSI-a počinjena za vrijeme dok je pravno stajalište ranijeg saziva Povjerenstva bilo takvo da se dostavljanje popisa Hrvatskog

sabora (koji nikad nije dostavljen) smatra konstitutivnim elementom da bi se nekoga smatralo dužnosnikom u smislu članka 3. stavka 2. ZSSI-a.

Stoga Povjerenstvo i ovom prilikom ukazuje Hrvatskom saboru da neovisno o tumačenjima i zaključcima Povjerenstva na temelju kojih su pojedini obnašatelji dužnosti koje imenuje Hrvatski sabor uvršteni u Registar dužnosnika, i nadalje je potrebno da se dostavljanjem popisa Povjerenstvu Hrvatski sabor nedvojbeno izjasni o doseg primjene ZSSI-a.

Pored poteškoća u definiranju obnašatelja dužnosti koji se smatraju dužnosnicima u smislu ZSSI-a povodom potvrde ili imenovanja od strane Hrvatskog sabora, Vlade ili Predsjednika Republike Hrvatske, poteškoće prilikom ustroja Registra dužnosnika uzrokovale su i postojeće kolizije između pojedinih odredbi ZSSI-a, te drugih Zakona.

Primjerice, člankom **3. stavkom 1. točkom 35. ZSSI-a** propisano je da se dužnosnicima u smislu tog Zakona smatraju i „*ravnatelj agencija i direkcija Vlade Republike Hrvatske te ravnatelj zavoda koje imenuje Vlada Republike Hrvatske*“. Navedena odredba u istovjetnom sadržaju bila je propisana počevši od prvog donošenja Zakona o sprječavanju sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti iz 2003.g. pa nadalje.

Pojam agencija Vlade Republike Hrvatske definiran je člankom 26. Zakona o Vladi Republike Hrvatske („Narodne novine“, broj 150/11. i 119/14.) kojim je propisano da Vlada **uredbom osniva urede, agencije, direkcije** i druge stručne službe radi obavljanja poslova iz svojeg djelokruga i određuje njihov ustroj. Uredom, agencijom, direkcijom, odnosno drugom službom Vlade upravlja **ravnatelj, kojeg imenuje Vlada**, na prijedlog predsjednika Vlade, **po prethodno provedenom javnom natječaju**. Ravnatelj u odnosu na državne službenike i namještenike ureda, agencija, direkcija i drugih službi, ima prava i ovlasti čelnika tijela državne uprave te za svoj rad odgovara Vladi. **Na urede, agencije, direkcije i druge službe Vlade primjenjuju se propisi koji uređuju ustrojstvo, način rada i financiranja tijela državne uprave te propisi o državnim službenicima i namještenicima, ukoliko posebnim propisom nije drukčije određeno.**

Člankom 7. Zakona o sustavu državne uprave („Narodne novine“, broj 150/11. i 12/13.) propisano je da su između ostalog, **ravnatelj agencija, direkcija i drugih stručnih službi koje Vlada Republike Hrvatske osniva uredbom** te predstojnici ureda državne uprave u jedinicama područne (regionalne) samouprave **rukovodeći državni službenici**. Navedene državne službenike imenuje i razrješava Vlada Republike Hrvatske na temelju javnoga natječaja, ako zakonom nije drukčije određeno.

Iz navedenih zakonskih odredbi proizlazi da je agencija Vlade Republike Hrvatske ona agencija koja je osnovana uredbom Vlade Republike Hrvatske kao stručna služba Vlade i čijeg ravnatelja imenuje Vlada Republike Hrvatske po prethodno provedenom javnom natječaju. Takve agencije čine dio sustava državne uprave i na iste bi se trebali primjenjivati propisi koji uređuju ustrojstvo, način rada i financiranja tijela državne uprave te propisi o državnim službenicima i namještenicima, ukoliko posebnim propisom nije drukčije određeno.

Na sve državne službenike, pa tako i na rukovodeće državne službenike, primjenjuje se Zakon o državnim službenicima („Narodne novine“, broj 92/05., 142/06., 77/07., 107/07., 27/08., 34/11., 49/11., 150/11., 34/12., 49/12., 37/13., 38/13. i 01/15.) kojim je uređeno i područje sukoba interesa za državne službenike.

Iz svega navedenog, proizlazilo bi da je **odredba članka 3. stavka 1. podstavka 35. ZSSI-a** kojom je propisano da su ravnatelji agencija Vlade Republike Hrvatske **dužnosnici** u smislu toga Zakona (te se stoga na iste primjenjuju sve njegove odredbe) **u koliziji sa stavkom 3. istog članka** kojim je propisano da se na rukovodeće državne službenike (u koje se sukladno Zakonu o sustavu državne uprave ubrajaju i ravnatelji agencija Vlade Republike Hrvatske) primjenjuju samo odredbe ZSSI-a koje se odnose na podnošenje izvješća o imovinskom stanju dužnosnika. U potonjem slučaju bi se na pitanja sukoba interesa ravnatelja agencija Vlade Republike Hrvatske kao rukovodećih državnih službenika primjenjivale odredbe Zakona o državnim službenicima.

Povjerenstvo je na 47. Sjednici održanoj 14. ožujka 2014.g., raspravljalo o statusu ravnatelja agencija Vlade Republike Hrvatske u smislu primjene odredbi ZSSI-a te su tom prilikom analizom osnivačkih akata postojećih agencija u Republici Hrvatskoj uočene brojne nedosljednosti vezane za način osnivanja i ustroj agencija. Naime u Republici Hrvatskoj postoje agencije osnovane uredbom Vlade Republike Hrvatske kao i one osnovane zakonom, dok ravnatelje agencija od slučaja do slučaja imenuje Vlada Republike Hrvatske, nadležni ministar ili pak upravno vijeće pojedine agencije. Nadalje, utvrđeno je da se agencije osnivaju **kao javne ustanove ili pak kao pravne osobe *sui generis* koje imaju pravnu osobnost te su upisane u sudski registar nadležnih trgovačkih sudova** a nazivi radnih mjesta i koeficijenti složenosti poslova u istima propisani su **Uredbom o nazivima radnih mjesta i koeficijentima složenosti poslova u javnim službama** („Narodne novine“, broj 25/13., 72/13., 151/13., 9/14., 40/14., 51/14., 77/14., 83/14., 87/14., 120/14., 147/14., 151/14. i 11/15.). Iz navedenog proizlazi da su postojeće agencije u Republici Hrvatskoj osnovane kao **javne** a ne kao državne službe te se na ravnatelje i zaposlenike istih ne primjenjuju odredbe Zakona o državnim službenicima već se primjenjuju Zakoni temeljem kojih je svaka pojedina agencija osnovana, odnosno Zakon o ustanovama kao krovni zakon koji se primjenjuje na sve agencije osnovane kao ustanove.

U provođenju postupaka iz svoje nadležnosti Povjerenstvo je tijekom 2014. godine utvrdilo da je sukladno popisu agencija Vlade Republike Hrvatske koji je sastavljen kao odgovor na zastupničko pitanje, u Hrvatskoj tijekom 2014. godine postojalo 40 agencija kojima je osnivač Republika Hrvatska.

Povjerenstvo je provelo **analizu načina osnivanja i ustroja** svake pojedine od navedenih agencija te utvrdilo da agencije kao ustanove ili pravne osobe *sui generis* **nisu dio sustava državne uprave te se na njih se ne primjenjuju propisi koji se primjenjuju na državne službenike**, stoga se niti ravnatelji agencija ne mogu smatrati rukovodećim državnim službenicima. Slijedom navedenog Povjerenstvo je utvrdilo da se za potrebe tumačenja članka 3. stavka 1. točke 35. ZSSI-a ne može primijeniti definicija agencije odnosno direkcije Vlade Republike Hrvatske na način kako je ovaj pojam definiran člankom 26. Zakona o Vladi Republike Hrvatske („Narodne novine“, broj 150/11. i 119/14.). Za potrebe ustroja Registra dužnosnika, Povjerenstvo je na temelju rasprave sa 47. Sjednice održane 14. ožujka 2014.g., na 95. Sjednici održanoj 28. travnja 2015.g., ponovno raspravljalo i donosilo zaključke o statusu ravnatelja pojedinih agencija u Republici Hrvatskoj na temelju kojih su ravnatelji pojedinih agencija uvršteni u Registar dužnosnika kao dužnosnici u smislu članka 3. stavka 1. točke 35. ZSSI-a.

Sličan primjer nekonzistentnosti između zakona proizlazi iz članka 3. stavka 1. točke 22. ZSSI-a kojom je propisano da se dužnosnikom u smislu tog Zakona smatra i tajnik Vrhovnog suda Republike Hrvatske. Člankom 143. važećeg Zakona o sudovima („Narodne novine“ broj 28/13.) propisano je da će se položaj tajnika Vrhovnog suda Republike Hrvatske uskladiti s odredbama Zakona o sudovima u roku od šest mjeseci od njegovog stupanja na snagu. Naime, člankom 54. ranijeg Zakonom o sudovima („Narodne novine“ broj 150/05.) bilo je propisano da se na tajnika Vrhovnog suda Republike Hrvatske primjenjuju propisi o pravima i obvezama državnih dužnosnika. Takvu odredbu novi Zakon o

sudovima ne sadrži. Povodom stupanja na snagu novog Zakona o sudovima, Ured predsjednika Vrhovnog suda Republike Hrvatske obavijestio je Povjerenstvo kako je tajniku Vrhovnog suda Republike Hrvatske prestalo svojstvo dužnosnika. Slijedom navedenog u svrhu konačnog utvrđivanja smatra li se tajnik Vrhovnog suda Republike Hrvatske dužnosnikom u smislu obveza propisanih ZSSI-a neovisno o tome što su mu prestala prava državnih dužnosnika, potrebno je primijeniti neko od pravila i načela kojima se rješava sukob između pravnih pravila i kolizija Zakona.

Navedeni primjeri ukazuju da ustroj Registra dužnosnika nije jednokratni čin već podrazumijeva trajno i proaktivno djelovanje Povjerenstva kao i primjerenu suradnju različitih institucija i tijela vlasti u pravovremenom dostavljanju podataka i dokumentacije i ukazivanju na njihove promjene. Primjerice, člankom 3. stavkom 1. točkom 29. ZSSI-a propisano je da su ravnatelj i zamjenici ravnatelja Agencije za upravljanje državnom imovinom dužnosnici iako navedena agencija više ne postoji. Državni ured za upravljanje državnom imovinom jedan je od državnih ureda čiji je predstojnik dužnosnik na temelju članka 3. stavka 1. točke 8. istog Zakona, no ne i njegovi zamjenici ili pomoćnici. Člankom 3. stavkom 1. točkom 31. ZSSI propisano je da su dužnosnici direktor, zamjenik direktora i pomoćnici direktora Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje iako je sukladno Zakonu o obveznom zdravstvenom osiguranju propisano da Zavodom rukovodi ravnatelj koji ima zamjenika i pomoćnike. Za potrebe primjene ZSSI-a Povjerenstvo je u više navrata protumačio da pojmovi ravnatelj i direktor imaju isto značenje.

Slična situacija postoji i u odnosu na dužnost glavnog inspektora Državnog inspektorata koji je člankom 3. stavkom 1. podstavkom 12. ZSSI-a definiran kao dužnosnik u smislu ZSSI-a. Međutim, 1. siječnja 2014.g. stupio je na snagu Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i drugih središnjih tijela državne uprave („Narodne novine“, 148/13.) kojim se ukida Državni inspektorat pa više ne postoji ni dužnost glavnog inspektora Državnog inspektorata. Poslove Državnog inspektorata preuzela su resorna ministarstva te su doneseni posebni zakoni kojima se poslovi koji su do sada bili u nadležnosti Državnog inspektorata stavljaju u nadležnost pojedinih ministarstava.

Tako je primjerice Zakonom o Inspektoratu rada („Narodne novine“, broj 19/14.) ustrojen Inspektorat rada kao upravna organizacija u sastavu Ministarstva rada i mirovinskoga sustava koji je preuzeo obavljanje poslova nadzora nad područjem rada i zaštite na radu. Člankom 8. navedenog Zakona propisano je da Inspektoratom rada upravlja ravnatelj koji ima položaj pomoćnika ministra i državni je dužnosnik a imenuje ga Vlada Republike Hrvatske na prijedlog nadležnog ministra. Povjerenstvo je stoga donijelo zaključak kojim je utvrdilo da je ravnatelj Inspektorata rada Ministarstva rada i mirovinskoga sustava obnašatelj dužnosti kojeg kao dužnosnika imenuje Vlada Republike Hrvatske slijedom čega je dužan postupati sukladno odredbama ZSSI-a te je uvršten u Registar dužnosnika.

Registar dužnosnika podložan je trajnim i učestalim promjenama, ne samo u podacima o identitetu konkretnih osoba koje u određenom trenutku obnašaju pojedinu javnu dužnost, već i u smislu kataloga javnih dužnosti koje su obuhvaćene odredbama ZSSI-a i nadležnošću Povjerenstva. Izmjene posebnih zakona koje utječu na status pojedinih javnih dužnosti trebale bi pratiti i odgovarajuće izmjene odredbi ZSSI-a. O svemu uočenom potrebno je voditi računa i prilikom razmatranja potrebnih izmjena i dopuna odredbi ZSSI-a.



Posebno je važno istaknuti da je povodom provođenja postupaka iz svoje nadležnosti Povjerenstvo uočilo da važećim odredbama ZSSI-a nije obuhvaćen važan i velik krug pojedinih javnih dužnosti uz čije je obnašanje prirodno povezan visok korupcijski rizik, obzirom na djelokrug rada i nadležnosti samog tijela a osobito obzirom na ovlasti s kojima nositelji određenih javnih dužnosti u tim tijelima mogu raspolagati.

Na potrebu proširenja kruga dužnosnika, primjerice na članove uprave HBOR-a, članove uprave FINA-e, kao i na čelne osobe u pojedinim ustanovama koje izvršavaju važne javne ovlasti ili mogu odlučivati o raspodjeli značajnih iznosa javnih sredstava a koje imenuje resorni ministar ili tijelo u čijem su sastavu pojedini ministri po položaju, Povjerenstvo je ukazalo prilikom razmatranja nove Strategije suzbijanja korupcije i podnošenja prijedloga pripadajućeg Akcijskog plana.

### **Provjera podataka iz izvješća o imovinskom stanju dužnosnika**

Obveza podnošenja izvješća o imovinskom stanju dužnosnika propisana je radi deklariranja imovine i privatnih interesa dužnosnika, kao jamstvo časnog, savjesnog, odgovornog, nepristranog i transparentnog obavljanja javne dužnosti, te kao sredstvo jačanja integriteta i povjerenja građana i u dužnosnike i u tijela javne vlasti. Podnošenje ovog izvješća preventivna je etička i administrativna mjera propisana radi djelotvornog sprječavanja postojećeg li novonastalog sukoba interesa te se smatra najснаžnijim instrumentom kojim se u okviru preventivnih mjera smanjuje koruptivni rizik. Time je podnošenje ovog izvješća osnovna i najvažnija obveza dužnosnika koja je propisana odredbama ZSSI-a.

Osnovna svrha deklariranja i javne objave prihoda i imovine dužnosnika je uključivanje javnosti u provjeru pravilnog upravljanja javnim poslovima i javnom imovinom, kao i uključivanje javnosti u provjeru čestitosti, odgovornosti i transparentnosti u obnašanju javnih dužnosti od strane dužnosnika.

Sustavna provjera podataka iz izvješća o imovinskom stanju dužnosnika izričito je propisana kao jedna od nadležnosti Povjerenstva tek stupanjem na snagu ZSSI-a, sukladno kojem se provjera provodi za svako podneseno izvješće u postupku koji je zatvoren za javnost a konačne rezultate nakon provedenog postupka provjere Povjerenstvo je dužno javno objaviti.

Iako je novi Zakon stupio na snagu u ožujku 2011. godine, Povjerenstvo ukazuje da se prije ovog saziva Povjerenstva nije provodila prethodna (administrativna ) provjera pravilnog i potpunog ispunjavanja obrasca izvješća prije objave javnih podataka na internetskim stranicama Povjerenstva. Zbog naedenog, sva izvješća koja su u Povjerenstvu zaprimljena prije novog saziva, javno su objavljena bez da je prethodno utvrđeno da li način na koji je obrazac izvješća ispunjen zadovoljava uvijete javne objave izvješća. Opisane okolnosti razlog su zbog kojeg u odnosu na podatke iz izvješća podnesenih Povjerenstvu prije 2013. godine postoji velika neujednačenost u sadržaju, koja kao takva za Povjerenstvo čiji su članovi stupili na dužnost u veljači 2013. godine, predstavlja zatečeno stanje.

Smisao provjera koju provodi Povjerenstvo je dvostruka. S jedne strane se ovom provjerom utvrđuje da li je dužnosnik pravilno, potpuno i istinito prikazao svoje prihode i imovinu, te prihode i imovinu svog bračnog ili izvanbračnog druga i malodobne djece. S druge strane se ovom provjerom utvrđuje i da li su se dužnosnici u obnašanju javnih dužnosti pridržavali zakonom propisanih načela djelovanja kao i ostalih obvezi koje proizlaze iz odredbi ZSSI-a ili su u obnašanju javne dužnosti dužnosnici počinili povredu za koju je odredbama ZSSI-a propisana mogućnost izricanja sankcija.

Člankom 20. stavkom 3. ZSSI-a, propisano je trajanje obveza iz ovog Zakona kao i ograničenja nakon prestanka obnašanja dužnosti, pa je tako propisano da obveze koje za dužnosnike proizlaze iz članka 8. ZSSI-a (obveza podnošenja izvješća o imovinskom stanju dužnosnika) i članka 9. ZSSI-a (obavješćavanje o izvorima i načinu stjecanja imovine) počinju dnem stupanja na dužnost i traju dvanaest mjeseci od dana prestanka obnašanja. Na temelju ove odredbe i opisane svrhe samog instituta podnošenja izvješća o imovinskom stanju dužnosnika, Povjerenstvo je dalo tumačenje da su dužnosnici dužni podnijeti izvješće o imovinskom stanju i povodom proteka roka od 12 mjeseci od dana prestanka obnašanja javne dužnost.

### Administrativna provjera

Prethodnom (administrativnom) provjerom provjerava se da li je obrazac pravilno, potpuno i pravovremeno ispunjen od osobe koja se smatra dužnosnikom u smislu odredbi ZSSI-a, a obavezno se provodi prije objave javnih podataka iz podnesenog izvješća na internetskim stranicama Povjerenstva.

U 2014. godini Povjerenstvu je podneseno sveukupno **1176** izvješća o imovinskom stanju dužnosnika te su za sva zaprimljena izvješća provedeni postupci prethodne (administrativne) provjere. Povodom provedenog postupka prethodne (administrativne) provjere Povjerenstvo je zaključkom donesenom u upravnom postupku pozvalo dužnosnike na podnošenje te na ispravak i/ili dopunu podnesenih izvješća u **559** predmeta.

Provođenjem postupka prethodne (administrativne) provjere Povjerenstvo je utvrdilo da 153 dužnosnika nisu dostavila izvješće o imovinskom stanju za prestanak mandata.

Provođenjem provjere pravilnog i potpunog ispunjavanja obrasca izvješća Povjerenstvo je utvrdilo da su najčešće pogreške u ispunjavanju obrasca izvješća o imovinskom stanju bile slijedeće:

- u 110 izvješća nije naveden potpuni podatak o iznosu plaće dužnosnika na godišnjoj razini,
- u 86 izvješća nije naveden podatak o vjerovniku,
- u 84 izvješća nije naveden potpuni podatak o iznosu mjesečne plaće dužnosnika,
- u 78 izvješća nije naveden datum početka mandata,
- u 72 izvješća nije naveden potpuni podatak o plaći bračnog druga dužnosnika na godišnjoj razini,
- u 60 izvješća nije navedena tržišna vrijednost nekretnine,
- u 58 izvješća nije naveden podatak o imenu i OIB-u djeteta,
- u 46 izvješća nije naveden podatak o načinu obnašanja dužnosti (profesionalno ili volonterski),
- u 45 izvješća nisu navedeni mjesto stanovanja i adresa dužnosnika,
- u 43 izvješća nije naveden opis imovine i veličina površine nekretnine,
- u 38 izvješća nije naveden OIB bračnog druga,
- 38 dužnosnika dostavilo je izvješće na nevažećem obrascu ili putem dopisa
- u 36 izvješća nije naveden MBG- matični broj građana,
  - u 30 izvješća nisu navedeni podaci o poslovima koje je dužnosnik obavljao u godini koja je prethodila početku mandata, odnosno o drugim poslovima koje dužnosnik obavlja,
  - u 25 izvješća nije navedena osnova podnošenja izvješća o imovinskom stanju,
  - u 25 izvješća nije navedena tržišna vrijednost pokretnine.





Odredbama ZSSI-a propisana je obveza Povjerenstva da ukoliko utvrdi da dužnosnik nije ispunio obvezu podnošenja izvješća o imovinskom stanju, pod čime se podrazumijeva i da je obrazac podnesenog izvješća pravilno i potpuno ispunjen, pisanim putem od dužnosnika zatraži ispunjenje te obveze. Ukoliko potom dužnosnik ne ispunji obvezu u roku koji ne može biti duži od 15 dana od dana primitka pisanog zahtjeva, Povjerenstvo je dužno protiv dužnosnika pokrenuti postupak u kojem dužnosniku nije moguće izreći opomenu kao sankciju.

Povjerenstvo je u 2014. godni zbog nepostupanja po zaključku povodom neispunjavanja obveze pravilno i potpuno ispunjenog izvješća o imovinskom stanju pokrenulo postupak protiv dužnosnika u 25 predmeta.

### **Redovita provjera podataka iz podnesenih izvješća o imovinskom stanju dužnosnika**

Sukladno članku 24. ZSSI-a redovita provjera predstavlja provjeru podataka sadržanih u izvješću o imovinskom stanju dužnosnika koja se obavlja prikupljanjem, razmjenom podataka i usporedbom prijavljenih podataka o imovini iz podnesenih izvješća o imovinskom stanju dužnosnika s pribavljenim podacima od Porezne uprave i drugih nadležnih tijela te se provodi za svako podneseno izvješće o imovinskom stanju.

Prilikom razmatranja postupka redovite provjere podataka iz podnesenih izvješća o imovinskom stanju dužnosnika kao i do sada ostvarenih rezultata Povjerenstva, bitno je istaknuti da je svrha redovite provjere pa time i rezultat koji se s ovim postupkom može ostvariti, bitno izmijenjen nakon Odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske od 7. studenog 2012.g., što upućuje na eventualnu potrebu da se kroz daljnje izmjene i dopune ZSSI-a institut provjere izvješća o imovinskom stanju dužnosnika i njegova svrha, jasnije razradi.

Naime, Ustavni sud Republike Hrvatske **ukinuo** je odredbu članka 8. stavka 13. ZSSI-a („Narodne novine“ broj 26/11.) u dijelu u kojem je bila propisana **obveza bankarskih institucija i poslovnih subjekata da bez odgode na zahtjev Povjerenstva dostave zatražene obavijesti i dokaze**, potrebne radi provjere podataka iz izvješća o imovinskom stanju dužnosnika. Ujedno je ukinuta i odredba stavka 14. istog članka kojom je bilo propisano da je sastavni dio izvješća o imovinskom stanju dužnosnika izjava koja se daje isključivo za potrebe provjere podataka iz izvješća o imovinskom stanju i odnosi se na razdoblje dok traju obveze dužnosnika sukladno odredbama ZSSI-a, a kojom dužnosnik dopušta Povjerenstvu pristup podacima o svim računima kod domaćih i stranih bankarskih i drugih financijskih institucija koji su zaštićeni bankarskom tajnom. Ukinuta je i odredba članka 55. stavka 2. ZSSI-a na temelju koje je Povjerenstvo utvrdilo sadržaj ove izjave. Ukidanje ovlasti Povjerenstva da od svih domaćih i stranih bankarskih i drugih financijskih institucija koje nisu dio sustavne javne vlasti traži „podatke i dokaze“ o svim računima dužnosnika koji su zaštićeni bankarskom tajnom, Ustavni je sud obrazložio tumačenjem da ovakva ovlast nije u suglasnosti sa **zakonskom svrhom osnivanja Povjerenstva**, te da takva ovlast ne može biti ni dio **posebnog upravnog prava** koji se bavi preventivnim administrativnim mjerama u području sprječavanja sukoba interesa. Sukladno tumačenju Ustavnog suda ovakve ovlasti suprotne su temeljnim načelima na kojima se ustrojava i gradi ustavni poredak Republike Hrvatske, u kojem je miješanje države u institut zaštićene bankarske tajne dopušteno samo kada je riječ o kaznenim istragama te po mišljenju Ustavnog suda nije ustavnopravno prihvatljivo da se Povjerenstvu daju ovlasti inherentne onima koje se vezuju uz kaznena djela i uz tijela kaznenog progona i kaznene sudove.

Nadalje, Ustavni sud Republike Hrvatske **ukinuo** je odredbu članka 26. stavka 3. ZSSI-a („Narodne novine“ broj 26/11.) kojom je bilo propisano da će Povjerenstvo, ako dužnosnik svojim pisanim očitovanjem te odgovarajućim dokazima **opravda nesklad ili nerazmjer** na svojoj imovini koji je utvrđen u postupku provjere podataka iz izvješća o imovinskom stanju, donijeti **zaključak** kojim se **utvrđuje da je dužnosnik prijavio Povjerenstvu podatke o svojoj imovini**, izvorima sredstava i načinu njezina stjecanja.

Ustavni sud Republike Hrvatske **ukinuo** je i odredbu članka 27. ZSSI-a („Narodne novine“ broj 26/11.) u dijelu u kojem je bila propisano da će Povjerenstvo, ukoliko dužnosnik **ne opravda** utvrđeni nesklad ili nerazmjer, **pokrenuti postupak** protiv dužnosnika te o tome obavijestiti nadležna državna tijela. U obrazloženju svoje Odluke od 7. studenog 2012.g., Ustavni je sud Republike Hrvatske upozorio da su ukinute zakonske odredbe otvarale **neprihvatljivo područje arbitrarnosti u postupanju Povjerenstva** smatrajući kako **Povjerenstvo nije tijelo specijalizirano u poreznim, financijskim, knjigovodstvenim i računovodstvenim poslovima da bi moglo donositi konačne odluke o tome je li dužnosnik opravdao ili nije opravdao razliku** između podataka navedenih u izvješću i podataka Porezne uprave i drugih nadležnih dijela Republike Hrvatske **i znači li ta razlika ujedno i „nesklad ili nerazmjer“** zbog kojeg je potrebno poduzeti odgovarajuće mjere te da stoga Povjerenstvo kao tijelo nije kvalificirano za davanje stručne ocjene o tome. Ustavni je sud smatrao da ukinute zakonske odredbe nisu osiguravale dovoljan stupanj pravne sigurnosti.

Ustavni je sud Republike Hrvatske nadalje obrazložio da dokazivanje iznošenja „neistinitih ili nepotpunih podataka o imovini s namjerom njezina prikrivanja“ pretpostavlja **istragu koju provode nadležna tijela kaznenog progona** te utvrđivanje činjenica i dokazivanje namjere u složenom dokaznom postupku pred sudom.

Ustavni sud Republike Hrvatske ukinuo je odredbu članka 30. stavka 1. alineja 3. u dijelu kojim je bila propisana nadležnost Povjerenstva za donošenje **Pravilnika kojim se uređuje postupak provjere** podataka iz izvješća o imovinskom stanju dužnosnika.

U preostalim odredbama ZSSI-a koje nisu ukinute propisano je da su u svrhu provjere podataka iz izvješća o imovinskom stanju dužnosnika nadležna tijela u Republici Hrvatskoj dužna na zahtjev Povjerenstva dostaviti zatražene obavijesti i dokaze. Ukoliko Povjerenstvo utvrdi **nesklad ili nerazmjer između prijavljene imovine i stanja imovine kako to proizlazi iz pribavljenih podataka** od nadležnih državnih tijela, Povjerenstvo će protiv dužnosnika pokrenuti postupak.

Time se postupak provjere u okviru nadležnosti Povjerenstva svodi na provjeru da li su prijavljeni podaci iz izvješća o imovinskom stanju **usklađeni** s podacima o imovini dužnosnika s kojima raspolažu nadležna državna tijela.

Razmatajući praksu i iskustva stečena u provedbi ZSSI-a od osnivanja Povjerenstva kao stalnog, neovisnog i samostalnog državnog tijela, Povjerenstvo ukazuje da se institut obvezivanja dužnosnika na podnošenje izvješća o imovinskom stanju u svim pravnim sustavima u kojima se primjenjuje uvodi upravo radi uvođenja specijaliziranog sustava kontrole imovine koju je netko imao prije obnašanja javne dužnosti i imovine koju ima po isteku svog mandata, kako bi se utvrdilo da li je u tom razdoblju ili neposredno nakon, dužnosnik stekao imovinu koja se ne može opravdati njegovim zakonitim prihodima.

Nakon Odluke Ustavnog suda od 7. studenog 2012.g., institut podnošenja izvješća o imovinskom stanju u pravnom poretku Republike Hrvatske u onom njegovom dijelu u kojem je i nadalje obuhvaćen nadležnošću Povjerenstva, ostao je nedorečen.

Naime, nakon ukidanja gore navedenih odredbi ZSSI-a Povjerenstvu je preostala nadležnost pokretanja i provođenja postupka te izricanja sankcija dužnosniku za kojeg utvrdi i to na temelju podataka i dokumentacije koju je pribavilo od nadležnih državnih tijela da je dužnosnik povrijedio odredbe članka 8 i 9. ZSSI-a zbog neprijavljivanja u izvješću o imovinskom stanju podataka o, primjerice, pokretninama značajne pojedinačne vrijednosti ili o vrijednim nekretninama stečenim za vrijeme trajanja mandata, no ne i zbog toga što iz podataka o prihodima, ušteđevini i ostaloj imovini dužnosnika, dužnosnik takve pokretne ili nekretnine uopće nije niti mogao zakonito steći.

Pri tome je potrebno istaknuti i da Ustavni sud Republike Hrvatske ne dvoji da bi Povjerenstvo moglo podnijeti kaznenu prijavu protiv takvog dužnosnika ili kaznenu prijavu protiv dužnosnika za kojeg posumnja da je iznio neistinite ili nepotpune podatke o imovini s namjerom njezina prikrivanja no Povjerenstvo izražava sumnju da li bi nadležna tijela kaznenog progona po takvoj kaznenoj prijavi mogla postupati jer se u njoj ne može naznačiti koji bi to konkretni događaj, radnja dužnosnika ili treće osobe predstavljala počinjenje nekog kaznenog djela, čija bi eventualno „nezakonito stečena imovina“ bila samo posljedica. Iz onih navoda i podataka na koje bi moglo ukazati Povjerenstvo ne proizlaze konkretne okolnosti povodom kojih bi tijela kaznenog progona mogla započeti s prikupljanjem obavijesti ili s pokretanjem istrage nekog određenog koruptivnog kaznenog djela.

Pri tome Povjerenstvo upućuje zakonodavca da razmotri i po potrebi u odredbe ZSSI-a te po potrebi u kazneno zakonodavstvo ugradi odgovarajuće izmjene i dopune, obzirom da eventualno utvrđen nesklad ili nerazmjer u prihodima dužnosnika tijekom trajanja mandata i imovine stečene tijekom trajanja mandata sam po sebi ne predstavlja kazneno djelo. Nadalje, u važećem pravnom poretku nije jasno definirano neko drugo tijelo obzirom da to sukladno Odluci Ustavnog suda nije Povjerenstvo, niti postupak u kojem bi se nesklad i nerazmjer u imovinskom stanju dužnosnika trebao i mogao utvrditi, niti su jasno definirane posljedice tako utvrđenog nesklada i nerazmjera. Za sada, podnesena izvješća o imovinskom stanju koriste se kao dokaz u kaznenim postupcima pokrenutim

protiv dužnosnika, u kojima se dokazuje počinjenje nekog konkretnog kaznenog djela no ne i nesklada ili nerazmjera između zakonitih prihoda i stečene imovine.

U onom dijelu koji je nakon Odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske preostao u nadležnosti Povjerenstva, Povjerenstvo je u 2014. godini, utvrđivalo nesklad ili nerazmjer između prijavljene imovine dužnosnika u podnesenim izvješćima o imovinskom stanju dužnosnika s imovinom dužnosnika utvrđenom u postupku provjere, usporedbom podataka o imovini koju je Povjerenstvo pribavilo od drugih nadležnih tijela Republike Hrvatske u 5 postupka.

U postupcima u kojima je Povjerenstvo utvrdio nesklad odnosno nerazmjer između prijavljenih podataka i prikupljenih podataka u postupku provjere, Povjerenstvo je relevantne podatke i dokumentaciju prikupilo od nadležnih zemljišnih knjiga i drugih državnih tijela.

U rezultate provedenih postupaka redovite provjere mogu se pribrojati i postupci u kojima je Povjerenstvo na temelju vlastitih saznanja koja proizlaze iz usporedbi prijavljenih podataka u izvješćima o imovinskom stanju s podacima upisanim u sudskim registrima pokretalo postupke protiv dužnosnika zbog povrede članstva dužnosnika u upravnim tijelima i nadzornim odborima pravnih osoba.

Obzirom na intenciju zakonodavca da se redovita provjera podataka provodi za svako podneseno izvješće, za uspješno ispunjavanje ove zadaće od presudne su važnosti podatci koje u postupku provjere Povjerenstvo traži od Porezne uprave.

Tijekom 2014. godine Povjerenstvo je od Porezne uprave zatražio podatke potrebne radi provedbe redovite provjere podataka za **48** dužnosnika. Do isteka navedene godine, Povjerenstvo je od **48** podnesenih zahtjeva za dostavom podataka zaprimilo potrebne podatke i dokumentaciju za svega **5** dužnosnika.

Propisujući obvezu podnošenja izvješća o imovinskom stanju dužnosnika, zakonodavac je u članku 8. stavku 13. ZSSI-a, te u članku 39. stavku 5. ZSSI-a propisao da su u svrhu provjere podataka iz podnesenih izvješća kao i za potrebe provođenja drugih postupaka iz nadležnosti Povjerenstva, nadležna tijela u Republici Hrvatskoj dužna **bez odgode** na zahtjev Povjerenstva, dostaviti zatražene obavijesti i dokaze.

Podatci Porezne uprave bitan su dio obavijesti i dokaza, potrebnih Povjerenstvu za provođenje postupka redovite provjere podataka iz podnesenih izvješća o imovinskom stanju te su ujedno i bitan dio obavijesti i dokaza o kojima ovisi utvrđivanje da li je u postupanju dužnosnika došlo i do povrede drugih odredbi ZSSI-a, stoga se Povjerenstvo obzirom na broj podnesenih zahtjeva Poreznoj upravi po kojima Porezna uprava nije postupila raspitalo o razlozima ovakvog stanja.

U ožujku 2015. godine održan je sastanak između predstavnika Povjerenstva i Porezne uprave na kojem je kao razlog nepostupanja sukladno podnesenim zahtjevima Povjerenstva obrazloženo da Porezna uprava ima ograničene resurse koji bi se mogli posvetiti izvršavanju zahtjeva Povjerenstva na način, u opsegu i u rokovima kako je to zamišljeno odredbama ZSSI-a.

Nastavno na prethodnu komunikaciju ostvarenu između Povjerenstva i Porezne uprave tijekom 2013. godine, te 2014. godine, na sastanku održanom u ožujku 2015. godine, sporazumno su se pokušala pronaći prihvatljiva kratkoročna i dugoročna rješenja. Povjerenstvo je uvažilo izneseno obrazloženje Porezne uprave o poteškoćama u ispunjavanju zahtjeva Povjerenstva. Kao kratkoročno

rješenje obje strane su se usuglasile da se Povjerenstvo obrati Poreznoj upravi sa istovjetnim (standardiziranim) zahtjevom u kojem može biti naveden i veći broj osoba za koje su zatraženi podaci, pod uvjetom da se za sve osobe zatraži ista vrsta podataka kroz istovjetno vremensko razdoblje. Prvi rezultati ovako strukturirane provjere podataka iz podnesenih izvješća o imovinskom stanju dužnosnika s onim podatcima s kojima raspolaže Porezna uprava, mogu se očekivati u drugoj polovici 2015. godine.

U odnosu na dugoročno rješenje, uvažavajući važnost pravovremenog postupanja kao i opseg odnosno broj osoba o čijem imovinskom stanju je Povjerenstvo dužno redovito prikupljati i provjeravati podatke a u koje se pored dužnosnika ubrajaju i njihovi bračni odnosno izvanbračni drugovi te malodobna djeca, prepoznata je važnost da se Povjerenstvu osigura izravan pristup određenim bazama podataka s kojima raspolaže Porezna uprava kao i druga državna tijela.

Na temelju komunikacije ostvarene tijekom 2013. godine te 2014. godine, utvrđeno je da je osnovna pretpostavka za dopuštanje izravnog pristupa Povjerenstva bazama podataka s kojima raspolaže Porezna uprava i druga državna tijela radi bržeg i lakšeg dohvaćanja podataka potrebnih za provedene postupaka iz nadležnosti Povjerenstva, postojanje odgovarajuće informatičke podloge u samom Povjerenstvu, kako u potrebnoj opremi, tako i u razvoju za to potrebnih informatičkih programa.

Ovaj preduvjet ostvaren je kroz projekt informatizacije sveukupnih procesa rada Povjerenstva u 2014. godini.

Daljnja pretpostavka omogućavanja Povjerenstvu izravnog pristupa i dohvaćanja podataka s kojima raspolaže Porezna uprava ali i druga za to nadležna državna tijela je suglasnost volja onih strana, odnosno onih državnih tijela koje s određenim bazama podataka raspolažu. Tijekom 2014. godine, započet je proces sklapanja bilateralnih i multilateralnih protokola o suradnji. U trenutku podnošenja ovog izvješća sklopljeni su slijedeći protokoli:

- Protokol za uvide o evidenciju OIB sklopljen u ožujku 2014. godine sa Poreznom upravom i Agencijom za podršku informacijskim sustavima i informacijskim tehnologijama (APIS IT), o korištenju Evidencije o osobnim identifikacijskim brojevima;
- Protokol za razmjenu podataka sklopljen 27. ožujka 2015. godine između Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa (POSI), Porezne uprave (PU) i Visokog trgovačkog suda (VTS) o korištenju podataka o udjelima OIB-ova u pravnim osobama;
- Protokol za razmjenu podataka sklopljen 18. ožujka 2015. godine između Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa (POSI), Porezne uprave (PU) i Ministarstva unutarnjih poslova (MUP), o korištenju podataka iz evidencije o registriranim vozilima;
- Protokol za razmjenu podataka sklopljen 16. travnja 2015. godine između Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa (POSI), Porezne uprave (PU) i Ministarstva pomorstva, prometa i infrastrukture (MPPI), o korištenju podataka iz evidencije o osobama vlasnicima plovila;
- Protokol za razmjenu podataka sklopljen 27. travnja 2015. godine između Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa (POSI), Porezne uprave (PU) i Financijske agencije (FINA) o korištenju podataka iz Upisnika sudskih i javnobilježničkih osiguranja tražbina na pokretninama i pravima, Očevidnika o redosljedu osnova za plaćanje, Jedinstvenog registra računa i podacima o insolventnosti.
- Protokol za razmjenu podataka sklopljen u rujnu 2014. godine između Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa (POSI), Porezne uprave (PU) i Središnjeg klirinškog depozitarnog društva (SKDD), o korištenju podataka iz evidencije o osobama imateljima vrijednosnih papira,



- Protokol za razmjenu podataka sklopljen 24. studenog 2014. godine između Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa (POSI), Porezne uprave (PU) i Hrvatske agencije za civilno zrakoplovstvo (HACZ), o korištenju podataka o osobama vlasnicima zrakoplova;
- U tijeku je postupak usaglašavanja odredbi Protokola za razmjenu podataka između Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa (POSI), Porezne uprave (PU) i Državne geodetske uprave (DGU) o korištenju podataka o posjedu nekretnina.

Obzirom da će prije početka korištenja podataka s kojima raspolaže Porezna uprava i druga državna tijela putem izravnog pristupa Povjerenstva njihovim bazama podataka biti potrebno provesti dodatnu obuku i edukaciju članova Povjerenstva i savjetnika u Uredu Povjerenstva kako bi određene podatke mogli pravilno iščitati i interpretirati, prvi rezultati ovakvog rada mogu se očekivati tek u 2016. godini.

### **Postupak pred Povjerenstvom**

Postupak pred Povjerenstvom, uređen je odredbama članka 39. ZSSI-a. Navedenim člankom propisano je da je postupak pred Povjerenstvom, osim postupka glasovanja, otvoren za javnost. Postupak iz svoje nadležnosti Povjerenstvo može pokrenuti bilo povodom vjerodostojne, osnovane i neanonimne prijave, ili kada raspolaže saznanjima o mogućem sukobu interesa dužnosnika, a obavezno ga je pokrenuti na osobni zahtjev dužnosnika.

Odluke Povjerenstva pa tako i odluke o pokretanju ili nepokretanju postupka moraju biti obrazložene i objavljuju se na internetskim stranicama Povjerenstva. Ovako sažeta pravila ne predstavljaju dostatan procesni okvir za provođenje postupaka iz nadležnosti Povjerenstva.

Ustavni sud Republike Hrvatske ukinuo je odredbu članka 30. stavka 1. alineja 2. ZSSI-a („Narodne novine“ broj 26/11.) u dijelu kojim je bila propisana nadležnost Povjerenstva za donošenje Pravilnika o postupku pred Povjerenstvom te odredbu članka 30. stavka 1. alineja 3. u dijelu kojim je bila propisana nadležnost Povjerenstva za donošenje Pravilnika kojim se uređuje postupak provjere podataka iz izvješća o imovinskom stanju dužnosnika, stoga niti podzakonskim odredbama postupak pred Povjerenstvom, nije mogao biti detaljnije normiran. Ukidanje odredbi ZSSI-a kojima je bilo propisana nadležnost Povjerenstva da Pravilnikom propiše i uredi postupak pred Povjerenstvom Ustavni sud je obrazložio pozivanjem na ustavna načela koja vrijede za hijerarhiju pravnih propisa u domaćem pravnom poretku, ističući kako u demokratskom društvu utemeljenom na vladavini prava pravni postupci koji imaju utjecaja na individualne prave situacije trećih osoba ili su povezani s odlučivanjem o njihovim pravima i obvezama ili s njihovim kažnjavanjem, moraju biti propisani zakonom.

Nadležnost Povjerenstva da postupak provjere podatka propiše Pravilnikom, za Ustavni sud predstavlja ekscesivnu delegaciju i uzurpaciju ovlasti koja nije u skladu s Ustavom, stoga je Ustavni sud istaknuo da je postupak provjere podataka dužan urediti zakonodavac a ne Povjerenstvo.

Osnovna postupovna pravila koja nedostaju u provođenju postupaka iz nadležnosti Povjerenstva su jasno propisani rokovi postupanja.

Odredbama ZSSI-a nisu propisani rokovi zastare za pokretanje, vođenje, niti za dovršetak postupka pred Povjerenstvom, stoga u praksi mogu nastati dvojbe o postojanju procesnih mogućnosti kao i dvojbe o svrhovitosti pokretanja i vođenja postupaka protiv onih dužnosnika kojima je protekao rok od dvanaest mjeseci od dana prestanka obnašanja javne dužnosti, osobito imajući na umu da se



nakon prestanka primitka plaće ili naknade za dužnost koju je dužnosnik obnašao, sankcija iz članka 42. stavka 1. točke 2. ZSSI-a ne može izvršiti.

Tijekom 2014. godine Povjerenstvo je provodilo postupke i izricalo sankcije za utvrđene povrede ZSSI-a u svim onim slučajevima u kojima je osoba protiv koje se postupak vodi još uvijek dužnosnik u smislu odredbi ZSSI-a, neovisno o tome da li je konkretna povreda Zakona zbog koje se postupak pokreće počinjena za vrijeme obnašanja aktualne dužnosti ili za vrijeme obnašanja neke druge dužnosti u smislu ZSSI-a koju je taj dužnosnik prethodno obnašao.

Tijekom 2014. godine Povjerenstvo je provodilo postupke i protiv onih dužnosnika kojima je protekao rok od 12 mjeseci od dana prestanka obnašanja javnih dužnosti, odnosno i u onim slučajevima kada takav bivši dužnosnik više ne obnaša nikakvu drugu javnu dužnost u smislu ZSSI-a, no obzirom na nemogućnost izvršenja sankcije obustave isplate dijela neto mjesečne plaće, Povjerenstvo je u takvim slučajevima donosilo deklaratorne odluke u kojima se utvrđuje da je počinjena određena povreda odredbi ZSSI-a, no zbog nemogućnosti njezina izvršenja, sankcija za utvrđenu povredu takvim dužnosnicima nije izrečena.

Pitanje procesnih pretpostavki pokretanja, vođenja i dovršetka postupka pred Povjerenstvom, potrebno je normativno bolje razraditi, osobito u odnosu na one osobe koje već dulje od 12 mjeseci ne obnašaju nikakvu javnu dužnost.

Prilikom razmatranja budućih normativnih rješenja, bitno je voditi računa o tome da sukladno članku 20. ZSSI-a, određene povrede ovog Zakona dužnosnik može počiniti upravo u razdoblju od 12 mjeseci od dana prestanka obnašanja javne dužnosti te je životno i logično da će saznanja o tim povredama Povjerenstvo moći steći tek nakon što ovaj rok protekne. Nadalje, Zakonom je propisano da će o utvrđenim povredama ZSSI-a koje su počinjene u razdoblju od 12 mjeseci od dana prestanka obnašanja javne dužnosti Povjerenstvo bez odgađanja obavijestiti nadležno državno odvjetništvo.

Kako je Zakonom propisana posljedica jedne od takvih povreda počinjenih nakon prestanka obnašanja javnih dužnosti, primjerice posljedica povrede zabrane stupanja u poslovni odnos poslovnog subjekta u kojem dužnosnik ima više od 0,5 % udjela u vlasništvu s tijelom vlasti u kojem je dužnosnik obnašao javnu dužnost, **ništetnost** tog pravnog posla koja kao takva ne zastarjeva, te obzirom na **obvezu državnog odvjetništva na pokretanje postupka pred nadležnim sudom u civilnom postupku radi utvrđenja ništetnosti**, potrebno je jasno odrediti da li je za postupak dokazivanja ništetnosti u civilnom postupku nužno da prethodno Povjerenstvo u provedenom postupku iz svoje nadležnosti utvrdi da je do povrede relevantne povrede ZSSI-a uistinu i došlo.

Polazeći od **načela javnosti** postupka pred Povjerenstvom na temelju kojeg se **odluke** o pokretanju postupka kao i konačne odluke kojom se utvrđuju povrede Zakona, obavezno **objavljuju na internetskim stranicama** Povjerenstva, izricanjem deklaratornih odluka, odnosno onih odluka kojima se utvrđuje povreda no bez izricanja sankcije, svrha Zakona se barem djelomično ostvaruje. Objavljivanjem odluka kojima se utvrđuje da je dužnosnik postupio suprotno odredbama ZSSI-a, neovisno o nemogućnosti izvršenja sankcije ostvaruju se opći ciljevi sprječavanja sukoba interesa i svrha Zakona u širem smislu.

Uvažavajući javnost sjednica na kojima se donose odluke o pokretanju ili nepokretanju postupka neovisno o tome da li je povod za pokretanje postupka iz nadležnosti Povjerenstva osnovana, vjerodostojna i neanonimna prijava ili vlastito saznanje Povjerenstva o mogućem sukobu interesa dužnosnika odnosno o mogućoj povredi odredbi ZSSI-a, Povjerenstvo u pripremi predmeta prije

raspravljanja i donošenja odluka i mišljenja na javnim sjednicama provjerava osnovna činjenična ili pravna pitanja, te u tu svrhu, u pravilu, prikuplja potrebne podatke i dokumentaciju od nadležnih državnih tijela. Prikupljanje potrebnih podataka i dokumentacije prije donošenja odluke o pokretanju ili nepokretanju postupka nužno je kako bi raspravljanje i odlučivanje bilo utemeljeno. Ovakvo postupanje od presudne je važnosti za očuvanje povjerenja građana u objektivnost i nepristranost postupanja Povjerenstva kao i za očuvanje digniteta i opravdanih interesa dužnosnika.

U praksi nadležna državna tijela na zahtjev Povjerenstva dostavljaju zatražene obavijesti i dokaze neovisno o tome da li se isti traže u postupku provjere koji prethodi donošenju odluke o pokretanju ili nepokretanju postupka ili se obavijesti i dokazi traže u daljem tijeku postupka za potrebe donošenja konačne odluke. No kako je Zakon u članku 39. stavku 3. ZSSI-a propisao da Povjerenstvo izvještava dužnosnika o pokretanju postupka tek nakon što je odluka o pokretanju postupka donesena te da se tek tada od dužnosnika traži očitovanje o navodima iz prijave, zbog javnosti sjednica na kojima Povjerenstvo odlučuje dužnosnici nerijetko prvu informaciju o tome da je Povjerenstvo protiv njih pokrenulo postupak saznaju iz medija.

Javnost sjednica Povjerenstva pa čak i povodom raspravljanja i odlučivanja o tome da li će se pokrenuti postupak protiv dužnosnika povodom navoda iz zaprimljene prijave ili na temelju vlastitih saznanja Povjerenstva koja proizlaze iz prikupljenih podataka, obavijesti i dokaza, dobar je način kontrole načina rada samog Povjerenstva.

Na temelju dosadašnjih iskustava u primjeni ZSSI-a Povjerenstvo smatra korisnim da se prilikom budućih izmjena i dopuna Zakona u postupovne odredbe ugradi mogućnost ili čak i obveza Povjerenstva da i od dužnosnika zatraži očitovanje prije eventualnog odlučivanja o pokretanju ili nepokretanju postupka. Pojedine činjenice i okolnosti nije moguće utvrditi bez prethodnog očitovanja samog dužnosnika te bi se pribavljanjem takvog očitovanja prije donošenja odluke o pokretanju ili nepokretanju postupka, zaštitili opravdani interesi dužnosnika koji bi time primitkom zahtjeva za očitovanjem Povjerenstvu u prethodnom postupku, dobili nužne obavijesti da Povjerenstvo provjerava određene okolnosti, prije nego što se o tome putem javnih sjednica obavijesti javnost.

U odnosu na povod pokretanja postupka, i u 2014. godini i nadalje je pretežit broj postupaka radi utvrđivanja sukoba interesa odnosno radi utvrđivanja povrede neke od odredbi ZSSI-a pokrenut na temelju vlastitih saznanja Povjerenstva. Pri tome su izvori saznanja povodom kojih Povjerenstvo od nadležnih državnih tijela radi provjere traži potrebne podatke, obavijesti, dokumentaciju i dokaze, navodi iz zaprimljenih anonimnih prijava, upiti novinara ili informacije objavljene u medijima.

### **Posljedice povrede odredbi ZSSI-a**

U obrazloženju svoje Odluke od 7. studenog 2012.g. Ustavni je sud Republike Hrvatske opisao da svrha sankcija koje propisuje ZSSI nije kažnjavanje dužnosnika zato što se zatekao u sukobu interesa već je svrha propisanih sankcija kažnjavanje onih dužnosnika koji se nisu pridržavali obveza propisanih odredbama ZSSI-a.

Naime, sukladno članku 42. stavcima 1., 2 i 3. ZSSI-a Povjerenstvo može dužnosniku izreći u tim odredbama propisane sankcije samo za utvrđenu povredu taksativno navedenih odredbi ZSSI-a.

Slijedom navedenog, za utvrđeni sukob interesa sam po sebi kao niti za utvrđenu povredu nekog od etičkih načela obnašanja javnih dužnosti Zakon ne predviđa ujedno i mogućnost izricanja sankcije.

U predmetima iz svoje nadležnosti, povodom onih situacija koje su utvrđene kao sukob interesa ili povreda etičkih načela obnašanja javnih dužnosti, Povjerenstvo je tijekom 2014. godine donosilo utvrđujuće (deklaratorne) odluke, odnosno odluke u kojima se opisuju činjenice i okolnosti povodom kojih Povjerenstvo smatra da je dužnosnik bio u sukobu interesa ili da je povrijedio neko od etičkih načela obnašanja javne dužnosti, no u takvim odlukama dužnosnicima se ne izriče sankcija za utvrđenu povredu.

Obzirom da je člankom 48. ZSSI-a propisano da se upravni spor može pokrenuti protiv odluke Povjerenstva iz članka 42. do 47. istog Zakona, odnosno protiv odluke Povjerenstva kojom su izrečene sankcije, proizlazi da se protiv deklaratornih odluka Povjerenstva, dakle upravo protiv onih odluka u kojima se izriče da je dužnosnik bio u sukobu interesa iako ujedno nije počinio neku od povredi Zakona za koju se dužnosniku može izreći sankcija, nije predviđena mogućnost pokretanja upravnog spora, kao što uostalom mogućnost pokretanja upravnog spora nije propisana niti protiv mišljenja Povjerenstva.

Na temelju članka 42. ZSSI-a, sankcije opomena, obustava isplate dijela neto mjesečne plaće te javno objavljivanje odluke Povjerenstva mogu se izreći samo zbog:

- Počinjenog zabranjenog djelovanja dužnosnika (članak 7. ZSSI-a)
- Povrede obveze obavješćavanja o imovinskom stanju dužnosnika i o izvorima i načinu stjecanja imovine (članak 8. i članak 9. ZSSI-a)
- Primitka nedopuštenog dara (članak 11. stavak 3. i 4. ZSSI-a)
- Nedopuštenog primitka druge plaće ili naknade za obnašanje druge javne dužnosti (članak 12. ZSSI-a)
- Nedopuštenog obnašanje druge javne dužnosti ili obavljanja drugih poslova u smislu redovitog i stalnog zanimanja uz profesionalno obnašanje javne dužnosti (članak 13. ZSSI-a)
- Povrede zabrane članstva u upravnim tijelima i nadzornim odborima trgovačkih društava, ustanova i izvanproračunskih fondova, povrede zabrane upravljanja u poslovnim subjektima (članak 14. ZSSI-a)
- Propusta prijenosa upravljačkih prava koja proizlaze iz udjela u vlasništvu (temeljnem kapitalu) trgovačkih društava na povjerenika te davanja obavijesti, uputa ili naloga povjereniku kojima se utječe na ostvarivanje prava ili ispunjavanje obveza koja proizlaze iz članskih prava u trgovačkih društvima
- Propusta obavješćavanja Povjerenstva o podacima o poslovnom subjektu u kojem dužnosnik ima više od 0,5 % ili više udjela u vlasništvu, te propusta usklađivanja aktivnosti takvih poslovnih subjekata koje proizlaze iz poslovnih odnosa koji su postojali i prije stupanja dužnosnika na javnu dužnost, u roku od 60 dana od dana početka mandata u cilju otklanjanja mogućeg i sprječavanja predvidljivog sukoba interesa (članak 17. stavak 3. i 6. ZSSI-a)
- Propusta podnošenja zahtjeva za davanjem mišljenja i uputa Povjerenstva povodom stupanja u poslovni odnos tijela u kojem dužnosnik obnaša javnu dužnost s poslovnim subjektom u kojem član obitelji dužnosnika ima 0,5 % ili više udjela u vlasništvu, ili stupanja u takav poslovni odnos prije nego što je Povjerenstvu dostavljena dokumentacija na temelju koje se može utvrditi da li su poštovane upute Povjerenstva (članak 18. stavak 1. i 4. ZSSI-a)

Bitno je istaknuti da za utvrđene povrede pojedinih odredbi ZSSI-a, poput povrede zabrane stupanja u poslovni odnos poslovnog subjekta u kojem dužnosnik ima više od 0,5 % udjela u vlasništvu (temeljnem kapitalu) s tijelom vlasti u kojem dužnosnik obnaša javnu dužnost, navedeni Zakon ne propisuje mogućnost izricanja sankcije, već je posljedica utvrđene povrede ništetnost pravnih poslova odnosno pravnih akta o čemu je Povjerenstvo dužno obavijestiti nadležno državno odvjetništvo radi pokretanja postupka utvrđivanja ništetnosti pred nadležnim sudom. Povredom određenih odredbi ZSSI-a može biti počinjen i prekršaj za koji se u prekršajnom postupku mogu izreći novčane kazne u iznosu od 5.000,00 do 50.000,00 kn, odnosno od 50.000,00 do 1.000.000,00 kn.

Iako mogućnost utvrđivanja ništetnosti određenog pravnog posla ili akta kao i mogućnost utvrđivanja počinjenja prekršaja za koji se može izreći i novčana kazna povećava raspon nekaznenog sankcioniranja onih koji se nisu pridržavali pravila o sprječavanju sukoba interesa, do sada se ovi instrumenti kojima bi se uistinu mogli učinkovito jačati preventivni mehanizmi, nisu imali prilike pokazati u praksi, obzirom da ne postoji niti jedan dovršeni civilni ili prekršajni postupak u kojima je utvrđena ništetnost ili u kojima je izrečena a kamoli naplaćena prekršajna novčana kazna. Navedeno je također još jedan od pokazatelja da su u provedbi Zakona o sprječavanju sukoba interesa ostvareni tek prvi koraci te da se dosljedna praksa na temelju koje će se moći zaključivati o učinkovitosti pojedinih instituta ili o njihovoj promašenosti, tek treba razviti. Za razvoj prakse koja se nastavlja na rezultate rada Povjerenstva, osobito uzimajući u obzir dugotrajnost sudskih (upravnih, civilnih i prekršajnih) postupaka, potrebno je određeno vrijeme.

Tijekom 2014. godine Povjerenstvo je radi utvrđivanja ništetnosti pravnih poslova odnosno pravnih akata nadležnom državnom odvjetništvu prosljedilo 5 predmeta na daljnje postupanje o čijem daljnjem tijeku Povjerenstvo za sada nema saznanja.

Stoga se u praksi i nadalje posljedice povrede odredbi ZSSI-a svode na one koje u okviru svog djelokruga rada i nadležnosti može izreći Povjerenstvo a koje se nakon što je Ustavni sud Republike Hrvatske ukinuo odredbe ZSSI-a po kojima je Povjerenstvo bilo ovlašteno izreći imenovanom dužnosniku prijedlog za razrješenje od javne dužnosti, te izabranog dužnosnika pozvati na podnošenje ostavke na obnašanje javnih dužnosti, svode na opomenu, obustavu isplate dijela neto mjesečne plaće te javno objavljivanje odluke Povjerenstva u dnevnom tisku.

Povjerenstvo može izreći **opomenu** ako se prema postupanju dužnosnika i njegovoj odgovornosti te prouzročenoj posljedici radi o očito lakom obliku kršenja odredbi Zakona.

Pri tome je Zakonom izričito isključena mogućnost izricanja ove vrste sankcije za utvrđenu povredu obveze obavješćavanja o imovinskom stanju dužnosnika i o izvorima i o načinu stjecanja imovine (članak 8. i članak 9. ZSSI-a).

Obzirom da se opomena kao sankcija izriče samo za one situacije u kojima sve okolnosti konkretnog slučaja potvrđuju da je riječ o osobito lakoj povredi Zakona za koju se može smatrati da je po svojoj prirodi takva da ne zaslužuje veću osudu, Povjerenstvo ovu sankciju u praksi rijetko koristi. U 2014. godini Povjerenstvo je izreklo sankciju opomene u samo 6 predmeta. Sukladno tumačenju i praksi Povjerenstva, opomena kao sankcija mora biti rezervirana samo za one situacije u kojima postoje uistinu osobito olakotne okolnosti, u protivnom se neopravdanim posezanjem za opomenom, javnosti šalje pogrešna poruka da za utvrđene povrede Zakona dužnosnici ne snose stvarnu odgovornost niti konkretne posljedice, što može dodatno oslabiti pad povjerenja građana u tijela javne vlasti i institucije.

Povjerenstvo kao sankciju može izreći i javno objavljivanje odluke Povjerenstva. Ova sankcija različita je od objavljivanja odluka na internetskim stranicama Povjerenstva obzirom da se pod ovom sankcijom propisuje objava odluke Povjerenstva u dnevnom tisku na način koji određuje Povjerenstvo te na trošak dužnosnika. No Ustavni sud Republike Hrvatske ukinuo je odredbu članka 45. stavka 3. ZSSI-a („Narodne novine“ broj 26/11.) u dijelu u kojem je bilo propisano da Povjerenstvo određuje **rok** objave svoje odluke u dnevnom tisku.

Ustavni je sud ocijenio da ovlast Povjerenstva da odredi rok objave odluke u dnevnom tisku omogućava neprihvatljiv stupanj arbitarnosti u primjeni Zakona na konkretne slučajeve jer otvara mogućnost da se objavom odluke manipulira u nezakonite svrhe, primjerice da ona posluži kao sredstvo u političkoj borbi te da stoga ova ovlast Povjerenstva stvara pravnu nesigurnost, narušava pravnu izvjesnost i onemogućava pravnu predvidivost učinaka zakona, pa je kao takva, ova sankcija suprotna načelu vladavine prava kao najvišoj vrednoti ustavnog poretka Republike Hrvatske.

Ovdje je bitno napomenuti da je Ustavni sud uočio kao normativnu manjkavost ZSSI-a propust da se ovim Zakonom definira odgađa li eventualno pokretanje upravnog spora objavljivanje odluke Povjerenstva u dnevnom tisku. Ustavni sud je ocijenio da bi zakonodavac polazeći od zakonom zajamčene sudske zaštite protiv odluka Povjerenstva trebao dopuniti ZSSI jasnim i preciznim pravilima o trenutku u kojem pojedine odluke Povjerenstva postaju javna činjenica. No Povjerenstvo ukazuje da je pri tome propušteno uočiti da je člankom 38. ZSSI-a propisano da Povjerenstvo odlučuje **na sjednicama**, te da je člankom 39. stavkom 6. ZSSI-a propisano da je **postupak pred Povjerenstvom, otvoren za javnost**, te da je **konačne rezultate provedenog postupka Povjerenstvo dužno javno obznanimati**.

Nadalje, člankom 39. stavkom 7. istog članka propisano je da se **odluke Povjerenstva objavljuju na internetskim stranicama Povjerenstva**. Iz prakse rada Povjerenstva poznato je i nedvojbeno da su mediji i to ne samo tiskani, već i elektronički mediji a osobito televizija, koji su sukladno **načelu javnosti postupka** pred Povjerenstvom bili prisutni na sjednicama Povjerenstva, u obavljanju svojih informativnih zadaća objavljivali sadržaj odluka čak i o pokretanju ili nepokretanju postupka pred Povjerenstvom, pa tako i sadržaj konačnih odluka u kojima je utvrđena povreda odredbi ZSSI-a, već u samom trenutku njihova donošenja odnosno nesporedno nakon sjednice. No nalaaganje objave odluke Povjerenstva u dnevnom tisku u roku kojeg određuje Povjerenstvo, nije sukladno Ustavu Republike Hrvatske.

Ustavni je sud naložio da rok objave odluke u dnevnom tisku mora biti propisan zakonom i vrijediti za sve jednako. Kako se bez definiranog roka u kojem bi se odluka Povjerenstva trebala javno objaviti u dnevnom tisku izrečena sankcija ne može prisilno izvršiti a zakonodavac rok objave još uvijek nije propisao, Povjerenstvo je utvrdilo da izricanje ove sankcije ne bi imalo nikakvu praktičnu svrhu, stoga ju u svojim odlukama **ne primjenjuje**, iako se ova sankcija smatra najtežom sankcijom koju u okviru svojih ovlasti može izreći Povjerenstvo.

Obzirom na opisane okolnosti koje se odnose na sankciju opomene te sankciju javnog objavljivanja odluke Povjerenstva, u praksi se sankcije Povjerenstva svode na izricanje sankcije obustave isplate dijela neto mjesečne plaće dužnosnika u okviru Zakonom propisanog raspona.

Sankcija obustave isplate dijela neto mjesečne plaće izriče se u iznosu od 2.000,00 do 40.000,00 s time da ne može trajati dulje od dvanaest mjeseci a iznos obuhvaćen obustavom ne smije prelaziti jednu polovinu neto mjesečne plaće dužnosnika. Odredbama ZSSI propisano je da se izvršnu odluku Povjerenstvo dostavlja radi provedbe službi koja obavlja obračun plaće dužnosniku, no nije izričito



propisano kako se dalje postupa sa ustegnutim iznosom plaće dužnosnika niti da naplaćena sankcija predstavlja period bilo državnog proračuna, bilo proračuna tijela vlasti koje dužnosniku isplaćuje plaću. Povodom upita brojnih tijela javne vlasti koje tako ustegnute iznose plaća dužnosnika nisu mogle ostaviti kao neraspoređena sredstva unutar svojih proračuna, Povjerenstvo je od Ministarstva financija zatražilo otvaranje podračuna na kojeg tijela vlasti prosljeđuju iznose naplaćenih sankcija. Na opisani način olakšano je i praćenje izvršenja ove sankcije.

Obzirom da se sankcija obustave isplate dijela neto mjesečne plaće može izvršiti obustavom samo one plaće ili naknade koju dužnosnik prima za obnašanje javne dužnosti, Povjerenstvo je već prilikom podnošenja Izvješća Hrvatskom saboru o svom radu u 2013. godini ukazalo na nemogućnost naplate pojedinih izrečenih sankcija kao putokaz u kojem pravcu bi trebalo predlagati buduće izmjene i dopune ZSSI-a. Povjerenstvo je u tom Izvješću navelo da odredbe važećeg Zakona bez uvođenja određenih promjena ne predstavljaju najbolje rješenje za ostvarenje doktrine vanjskih dojmova o učinkovitosti provođenja ZSSI-a.

Pretežni dio sankcija koje izriče Povjerenstvo, sukladno evidencijama koje vodi Povjerenstvo, uredno se naplaćuje, te se sustav naplate izrečenih sankcija putem obustave isplate dijela neto mjesečne plaće u razdoblju u kojem dužnosnici primaju plaću ili naknadu za dužnost koju obavljaju, pokazuje kao brz i učinkovit sustav. Sukladno podacima Ministarstva financija, na posebno otvorenom računu na kojeg se prosljeđuju obustavljeni iznosi plaća dužnosnika, sveukupno je od 1. siječnja 2014. do 31. prosinca 2014.g., naplaćen iznos od **343.000,00 kn**.

Obzirom da određene obveze iz ZSSI-a obvezuju dužnosnike i u razdoblju od 12 mjeseci nakon prestanka obnašanja javnih dužnosti, što znači da i u razdoblju od 12 mjeseci nakon prestanka obnašanja dužnosti dužnosnici mogu počinuti povredu za koju je predviđena mogućnost izricanja sankcija, spornim ostaje pitanje izvršenja sankcije za povrede počinjene u tom razdoblju, odnosno spornim ostaje pitanje naplate svih sankcija nakon što dužnosnik prestane primati plaću ili naknadu za dužnost koju obnaša ili je obnašao. Povjerenstvo posebno naglašava da se izrečena sankcija ne može izvršiti niti tijekom trajanja mandata ukoliko je sankcija izrečena dužnosniku koji ne ostvaruje plaću niti naknadu za dužnost koju obnaša.

U 2014 godini Povjerenstvo je za utvrđene povrede odredbi ZSSI-a izreklo sveukupno **481.000,00 kn** sankcije obustave isplate dijela neto mjesečne plaće.



Protiv odluka Povjerenstva u 2014 godini pokrenuto je **13** novih upravnih sporova.



Tijekom 2014. godine Povjerenstvo je počelo zaprimati i prve presude upravnih sudovima povodom pokrenutih upravnih sporova radi poništenja odluka Povjerenstva. U prvih 8 presuda prvostupanijskih upravnih sudova potvrđene su odluke Povjerenstva.

Člankom 48. stavkom 2. ZSSI-a propisano je da će sud u upravnom sporu odlučiti u roku od 60 dana od dana pokretanja spora. U praksi postupci su pred prvostupanijskim upravnim sudom riješeni u razdoblju od 2 do 11 mjeseci, odnosno u prosjeku 6 i pol mjeseci.

Iako presude upravnih sudova za sada pokazuju da je Povjerenstvo pravilno provelo postupke u kojima je dužnosnicima za utvrđene povrede Zakona izreklo propisanu sankciju, o zauzetim stavovima i tumačenjima koje je Povjerenstvo razradilo u složenijim postupcima još uvijek nema pravorijeka upravnih sudova. Iako postoji presuda upravnog suda u kojoj je upravni sud protumačio da nadležnost provođenja Zakona o sprječavanju sukoba interesa u sebi sadrži i implicitnu ovlast njegovog tumačenja na temelju koje je Povjerenstvo nadležno protumačiti na koga se navedeni Zakon odnosi neovisno o popisu obnašatelja dužnosti koje imenuju nadležna tijela, ovakvo tumačenje nije potvrđeno kroz veći broj istovjetnih ili sličnih predmeta.

Presude i tumačenja upravnih sudova biti će osobito značajna u razradi pojedinih procesnih instituta osobito u odnosu na odluke Povjerenstva u kojima je utvrđena povreda Zakona a koje su donijete nakon što je dužnosniku protekao rok od 12 mjeseci od dana prestanka obnašanja javne dužnosti.

Na odluke o nepokretanju postupka kao i na odluke kojima se utvrđuje povreda odredbi Zakona ali bez izricanja sankcije odnosno odluka u kojima se utvrđuje sukob interesa dužnosnika ili povreda etičkih načela obnašanja javnih dužnosti, sukladno članku 48. stavku 1. ZSSI-a ne postoji mogućnost podnošenja upravne tužbe.

Utvrđivanjem postojanja sukoba interesa ili povrede nekog od etičkih načela djelovanja dužnosnika i u onim situacijama u kojima ujedno nije došlo i do povrede neke od odredbi ZSSI-a za koju se može izreći sankcija, uspostavljaju se standardi dobrog upravljanja i postupanja u onim situacijama koje zakonima i drugim propisima nisu precizno definirane te se tako izgrađuju standardi dobre prakse koji u budućim situacijama mogu poslužiti kao svojevrsni putokaz te kao smjernice i upute o načinu ponašanja koje se očekuje od onih koji obnašaju javne dužnosti.

Iako ne sadrže sankciju takve presude mogu itekako utjecati na ugled dužnosnika kao i na povjerenje koje je dužnosnik u javnosti uživao. Obzirom na utvrđenja na temelju kojih je donesena odluka o nepokretanju postupka te obzirom na osudu koju sadrže deklaratorne odluke, potrebno je preispitati da li je onima čiji interesi mogu biti ugroženi takvim odlukama Povjerenstva ipak potrebno osigurati određenu pravnu zaštitu te jasno propisati pravni lijek koji se protiv takvih odluka može koristiti.

### **Pokretanje postupaka sukoba interesa i donošenje odluka o tome da li određeno djelovanje ili propust dužnosnika predstavlja povredu odredbi ovog Zakona**

Predmeti sukoba interesa u 2014. godini započeli su donošenjem odluke o pokretanju postupka u predmetu pomoćnika ministra financija. Značaj ovog postupka proizlazi iz pravne osnove donošenja odluke o pokretanju postupka kao i iz složenosti i sadržaja samog predmeta.

Naime, u prvoj godini mandata Povjerenstvo je pokretalo isključivo postupke u kojima su utvrđivane povrede onih odredbi ZSSI-a za koje je sukladno članku 42. stavcima 1., 2. i 3. ZSSI-a, propisna mogućnost izricanja sankcije kako bi se dužnosnicima skrenula pozornost na obvezu poštivanja jasno definiranih obveza, ograničenja i zabrana.

Zbog zatečene niske razine upoznatosti dužnosnika s osnovnim obvezama propisanim odredbama ZSSI-a, iz koje je proizlazila potreba pokretanja većeg broja postupka radi utvrđivanja istovjetnih povreda, Povjerenstvo se u prvoj godini mandata nije upuštalo u pokretanje postupaka radi utvrđivanja sukoba interesa ili povrede etičkih načela obnašanja javnih dužnosti već se tijekom 2013. godine Povjerenstvo usmjerilo na provedbu Zakona u onom njegovom dijelu u kojem su propisana izričita, jasna i nedvosmislena pravila, sve s ciljem podizanja razine svijesti kod dužnosnika o nužnosti poštivanja osnovnih, Zakonom jasno definiranih pravila, obveza, ograničenja i zabrana. U tom smislu svi pokrenuti i dovršeni postupci u prvoj godini mandata Povjerenstva mogu se opisati kao postupci radi utvrđivanja povreda iz članka 42. ZSSI-a.

Imajući na umu Zakonom propisanu svrhu njegova donošenja kao i Zaknom propisane definicije sukoba interesa i načela obnašanja javnih dužnosti, Povjerenstvo smatra da se svrha donošenja ZSSI-a ne može ostvariti utvrđivanjem povreda samo onih odredbi za koje je Zakon propisao mogućnost izricanja sankcije. Promicanje dobrih praksi i izgradnja standarda postupanja koje se od dužnosnika očekuje može se ostvariti samo jasnim utvrđivanjem onih situacija koje to nisu, odnosno donošenjem odluka kojima se utvrđuje da se povodom određenih okolnosti dužnosnik našao u sukobu interesa, kao i donošenjem odluka kojima se utvrđuje da je propuštanjem poduzimanja potrebnih i primjerenih radnji u potencijalno konfliktnoj situaciji dužnosnik ugrozio vlastitu nepristranost ili dojam vlastite nepristranosti u obavljanju javne dužnosti, odnosno da je time svojim djelovanjem dužnosnik postupio suprotno propisanim načelima obnašanja javnih dužnosti. Takve odluke, obzirom da ne sadrže izrečenu sankciju dužnosniku, služe izgradnji mehanizama koji u odnosu na mogućnost pojave koruptivnog ponašanja mogu imati preventivni učinak.

Pokretanje postupka radi utvrđivanja da li se povodom određenih okolnosti dužnosnik našao u situaciji sukoba interesa ili je povrijedio neko od etičkih načela obnašanja javnih dužnosti, kada time nije ujedno došlo i do povrede neke od odredbi Zakona navedenih u članku 42. ZSSI-a, predstavlja daljnju nadogradnju u razvoju prakse Povjerenstva, kroz koju se područje sukoba interesa jasnije definira u konkretnim životnim situacijama.

U izrekama svojih odluka Povjerenstvo određenoj situaciji koju prepoznaje kao sukob interesa daje realan sadržaj i opis te na taj način određena stvarno i konkretno opisana situacija postaje prepoznatljiva i u budućim sličnim slučajevima. Takvim sadržajem odluka Povjerenstva dužnosnicima se daju jasnije smjerice i upute o načinu postupanja koje se od njih očekuje, odnosno jasnije se prepoznaju one situacije koje bi integritet i vjerodostojnost dužnosnika mogle dovesti u pitanje.

Proces takve nadogradnje započeo je s predmetom pomoćnika ministra financija čiji sadržaj je nedvojbeno upućivao na nužnost upravo onakvih utvrđenja kao što je to Povjerenstvo opisalo i obrazložilo u odluci o pokretanju postupka a potom i u konačnoj odluci u tom predmetu.

Tijekom 2014. godine Povjerenstvo je donijelo sveukupno **117** odluka o pokretanju postupka te sveukupno **98** odluka o tome predstavlja li određeno djelovanje ili propust dužnosnika povredu odredbi Zakona o sprječavanju sukoba interesa.

Od navedenog broja, u svega **dva** predmeta Povjerenstvo je utvrdilo da je dužnosnik povrijedio načela djelovanja propisana člankom 5. ZSSI-a. Utvrđivanjem ovakve povrede, odnosno povrede članka 5. ZSSI-a, za koju odredbama ZSSI-a nije ujedno propisana mogućnost izricanja sankcije, Povjerenstvo načelno utvrđuje da u određenim okolnostima, dužnosnik nije postupao časno, pošteno, savjesno, odgovorno i nepristrano te da stoga nije očuvao vlastitu vjerodostojnost i dostojanstvo povjerene mu dužnosti te povjerenje građana ili da iz okolnosti proizlazi da je dužnosnik javnu dužnost koristio za osobni probitak ili probitak osobe koja je s njim povezana ili da se našao u odnosu ovisnosti prema osobama koje bi mogle utjecati na objektivnost dužnosnika.

U **jednom** predmetu Povjerenstvo je utvrdilo povredu članka 6. stavka 4. ZSSI-a za koju također odredbama ZSSI-a nije propisana mogućnost izricanja sankcije a koja povreda proizlazi iz propusta dužnosnika da nakon izbora ili imenovanja na javnu dužnost svoje privatne poslove uredi na način kojim se sprječava predvidljivi sukob interesa te propusta dužnosnika da sukob interesa koji se naknadno pojavio razriješi na način da zaštiti javni interes i da učini sve što je potrebno da odijeli privatni interes od javnog.

U predmetima o kojima je Povjerenstvo donosilo konačne odluke tijekom 2014. godine ove povrede za koje nije propisana mogućnost izricanja sankcije bile su utvrđivane zajedno sa drugim povredama Zakona povodom kojih je sukladno članku 42. ZSSI-a moguće izreći sankciju no navedeno ni na koji način ne umanjuje njihov značaj. Upravo ti prvi postupci u kojima je Povjerenstvo pokretalo postupke i zbog utvrđivanja onih povreda povodom kojih sam Zakon ne propisuje mogućnost izricanja sankcija, predstavljaju prekretnicu i daljnji važan iskorak u području sukoba interesa. Takvi predmeti u konačnici mogu znatno više doprinijeti razumijevanju sukoba interesa te snažnije utjecati na stvaranje učinkovitog preventivnog antikoruptivnog okvira nego što su to oni postupci i predmeti u kojima je dužnosnicima izrečena administrativna sankcija u onim okvirima kako su propisani važećim odredbama ZSSI-a.

U **šest** predmeta Povjerenstvo je utvrdilo povredu članka 7. ZSSI-a kojim su propisana **zabranjena djelovanja dužnosnika**. Od toga je u jednom predmetu utvrđena povreda članka 7. točke b) ZSSI-a kojom je dužnosnicima zabranjeno ostvariti ili dobiti pravo u slučaju da se krši načelo jednakosti pred zakonom. U jednom predmetu utvrđena je povreda članka 7. točke c) ZSSI-a kojom je propisana zabrana zlorabe posebnih prava dužnosnika koja proizlaze ili su potrebna za obavljanje dužnosti. U četiri predmeta utvrđena je povreda članka 7. točke d) ZSSI-a kojom je dužnosnicima zabranjeno primiti dodatnu naknadu za poslove obnašanja javnih dužnosti.

U **dvadeset** predmeta Povjerenstvo je utvrdilo povredu članaka 8. i 9. ZSSI-a, odnosno povredu obveze podnošenja izvješća o imovinskom stanju i o izvorima i načinu stjecanja imovine. Od toga u šest predmeta Povjerenstvo je utvrdilo da dužnosnici uopće nisu dostavili izvješće o imovinskom stanju. U devet predmeta je u postupku administrativne provjere podataka utvrđeno da je podneseni obrazac izvješća nepravilno ili nepotpuno ispunjen, a dužnosnici niti nakon pisanog poziva Povjerenstva da podnesu pravilno i potpuno ispunjen obrazac, nisu postupili po zahtjevu Povjerenstva. U pet predmeta Povjerenstvo je utvrdilo nesklad, odnosno nerazmjer između prijavljene imovine iz podnesenog izvješća o imovinskom stanju dužnosnika i stanja imovine dužnosnika kako proizlazi iz podataka pribavljenih od nadležnih tijela.

U **dva** predmeta Povjerenstvo je utvrdilo povredu članka 12. ZSSI-a kojim je propisano da dužnosnici koji za vrijeme obnašanja javne dužnosti primaju plaću za dužnost koju obnašaju ne smiju primiti drugu plaću ni naknadu za obnašanje druge javne dužnosti, osim ako je zakonom drugačije propisano.

U **jednom** predmetu Povjerenstvo je utvrdilo povredu članka 13. stavka 1. ZSSI-a kojim je propisano da dužnosnik za vrijeme obnašanja javne dužnosti na koju je izabran, odnosno imenovan, ne smije obnašati drugu javnu dužnost, osim ako je zakonom drugačije propisano.

U najvećem broju predmeta Povjerenstvo je utvrdilo povredu članka 14. stavka 1. ZSSI-a kojim je propisano da dužnosnici ne mogu biti članovi upravnih tijela i nadzornih odbora trgovačkih društava, upravnih vijeća ustanova, odnosno nadzornih odbora izvanproračunskih fondova, niti obavljati poslove upravljanja u poslovnim subjektima. Od ukupno **trideset i tri (33)** predmeta u kojima je utvrđeno da su dužnosnici počinili povredu članka 14. stavka 1. ZSSI-a, u dvadesetičetiri predmeta povreda je počinjena istovremenim obnašanjem dužnosti i članstvom u upravnim tijelima ili nadzornim odborima trgovačkih društava, u šest predmeta dužnosnici su istovremeno uz obnašanje javne dužnosti obavljali funkciju člana upravnog vijeća ustanove koja nije proglašena od posebnog državnog interesa, odnosno od posebnog interesa za jedinicu lokalne ili područne (regionalne) samouprave, u tri predmeta utvrđeno je da su dužnosnici uz obnašanje javne dužnosti obavljali poslove upravljanja u poslovnim subjektima, odnosno poslove upravitelja zadruge.

Nadalje, člankom 14. stavkom 2. ZSSI-a propisano je da dužnosnici mogu biti članovi u najviše do dva upravna vijeća ustanova, odnosno nadzorna odbora izvanproračunskih fondova koji su od posebnog državnog interesa ili su od posebnog interesa za jedinicu lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave, osim ako posebnim zakonom nije određeno da je dužnosnik član upravnog vijeća ustanove, odnosno nadzornog odbora izvanproračunskog fonda po položaju. Za članstvo u upravnim vijećima ustanova, odnosno nadzornim odborima izvanproračunskih fondova dužnosnik nema pravo na naknadu, osim prava na naknadu putnih i drugih opravdanih troškova. U **dva** predmeta Povjerenstvo je utvrdilo povredu članka 14. stavka 2. ZSSI-a koja proizlazi iz primanja naknade za obavljanje funkcije člana upravnog vijeća ustanova.

U **sedamnaest** predmeta Povjerenstvo je utvrdilo istovremenu povredu članka 14. stavka 1. ZSSI-a koja proizlazi iz članstva u upravnim tijelima i nadzornim odborima trgovačkih društava i članka 16. stavka 1. ZSSI-a koja proizlazi iz propusta prijenosa upravljačkih prava, odnosno iz nepravovremenog prijenosa upravljačkih prava na temelju udjela u vlasništvu (temeljnog kapitalu) trgovačkog društva na povjerenika.

U **tri** predmeta Povjerenstvo je utvrdilo samo povredu članka 16. stavka 1. ZSSI-a koja je počinjena propustom prijenosa, odnosno nepravovremenim prijenosom upravljačkih prava na temelju udjela u vlasništvu (temeljnog kapitalu) trgovačkog društva na povjerenika

Člankom 16. stavkom 3. ZSSI-a propisano je da ako trgovačko društvo u kojem dužnosnik ima 0,5% i više dionica, odnosno udjela u vlasništvu (kapitalu) trgovačkog društva putem javnog natječaja ili na drugi način stupa u poslovni odnos s državnim tijelima ili s jedinicama lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave ili s trgovačkim društvima u kojima Republika Hrvatska ili jedinica lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave ima upravljački udio, o takvom je poslovnom događaju dužno obavijestiti Povjerenstvo.

U svega **jednom** predmetu Povjerenstvo je utvrdilo propust trgovačkog društva da o stupanju u poslovni odnos s državnim tijelom obavijesti Povjerenstvo te je predmet proslijeđen nadležnom Državnom odvjetništvu radi pokretanja prekršajnog postupka u smislu članka 50. stavka 2. ZSSI-a.

U **tri** predmeta Povjerenstvo je utvrdilo povredu članka 17. stavka 1. ZSSI-a kojom je propisano je da poslovni subjekt u kojem dužnosnik ima 0,5% ili više udjela u vlasništvu (kapitalu trgovačkog

društva) ne može stupiti u poslovni odnos s tijelom javne vlasti u kojem dužnosnik obnaša dužnost niti smije biti član zajednice ponuditelja ili podizporučitelj u tom poslovnom odnosu. Obzirom da je stavkom 5. istog članka propisano da su pravni poslovi doneseni protivno navedenoj zabrani ništetni te je Povjerenstvo dužno bez odgađanja dostaviti predmet nadležnom državnom odvjetništvu na daljnje postupanje radi utvrđenja ništetnosti pravnog posla, odnosno pravnog akta, Povjerenstvo je nakon donošenja odluke kojom se utvrđuje ova povreda, predmete dostavilo nadležnim državnim odvjetništvima na daljnje postupanje.

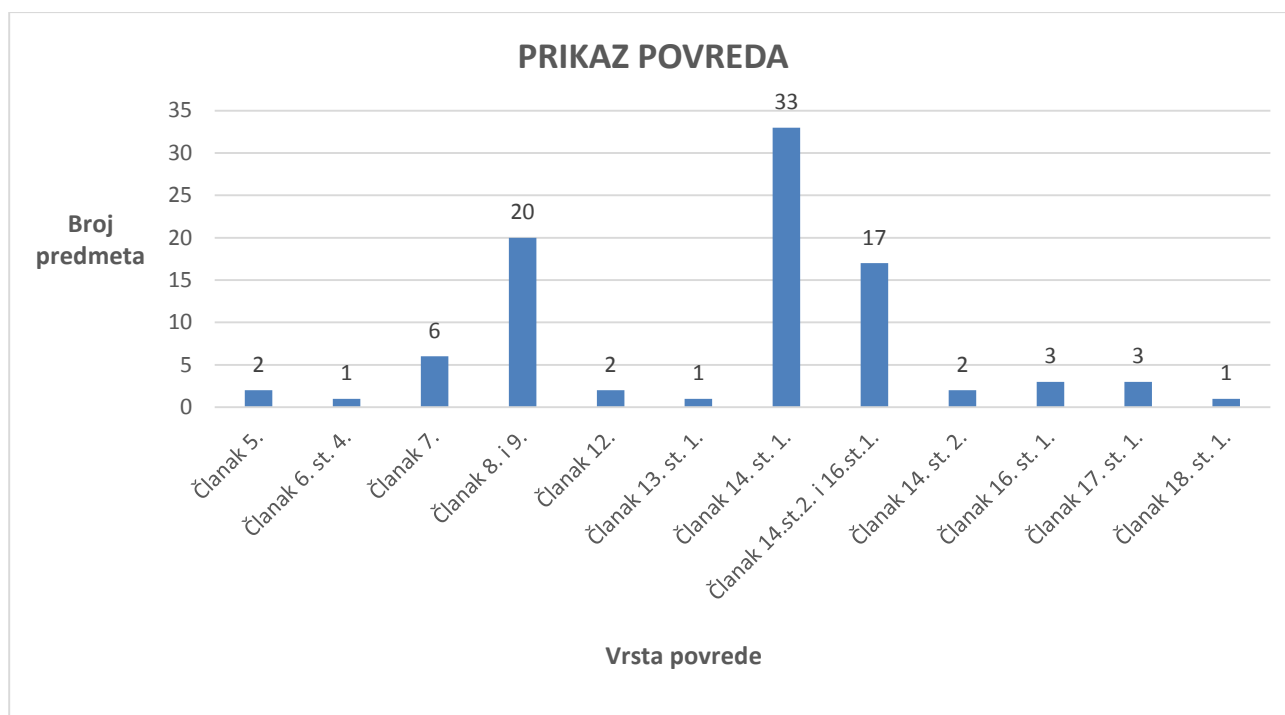
U **jednom** predmetu Povjerenstvo je utvrdilo povredu članka 18. stavka 1. ZSSI-a, odnosno propust dužnosnika da u slučaju kada tijelo u kojem dužnosnik obnaša javnu dužnost stupa u poslovni odnos s poslovnim subjektom u kojem član obitelji dužnosnika ima 0,5% ili više udjela u vlasništvu, o tome pravodobno obavijestiti Povjerenstvo. Obzirom da je stavkom 6. istog članka propisano da su pravni poslovi sklopljeni bez prethodne obavijesti Povjerenstvu ništetni te da je Povjerenstvo dužno bez odgađanja dostaviti predmet nadležnom državnom odvjetništvu na daljnje postupanje radi utvrđenja ništetnosti pravnog posla, Povjerenstvo je nakon donošenja odluke kojom se utvrđuje ova povreda, predmet dostavilo nadležnom državnom odvjetništvu na daljnje postupanje.

U **devet** pokrenutih postupaka, utvrđeno je da nije počinjena povreda odredbi ZSSI-a.

**Dva** pokrenuta postupka obustavljena su radi smrti dužnosnika, a **jedan** iz razloga što je utvrđeno da osoba protiv koje je pokrenut postupak nije dužnosnik u smislu ZSSI-a, već rukovodeći državni službenik na kojeg se primjenjuju samo pojedine odredbe ZSSI-a.

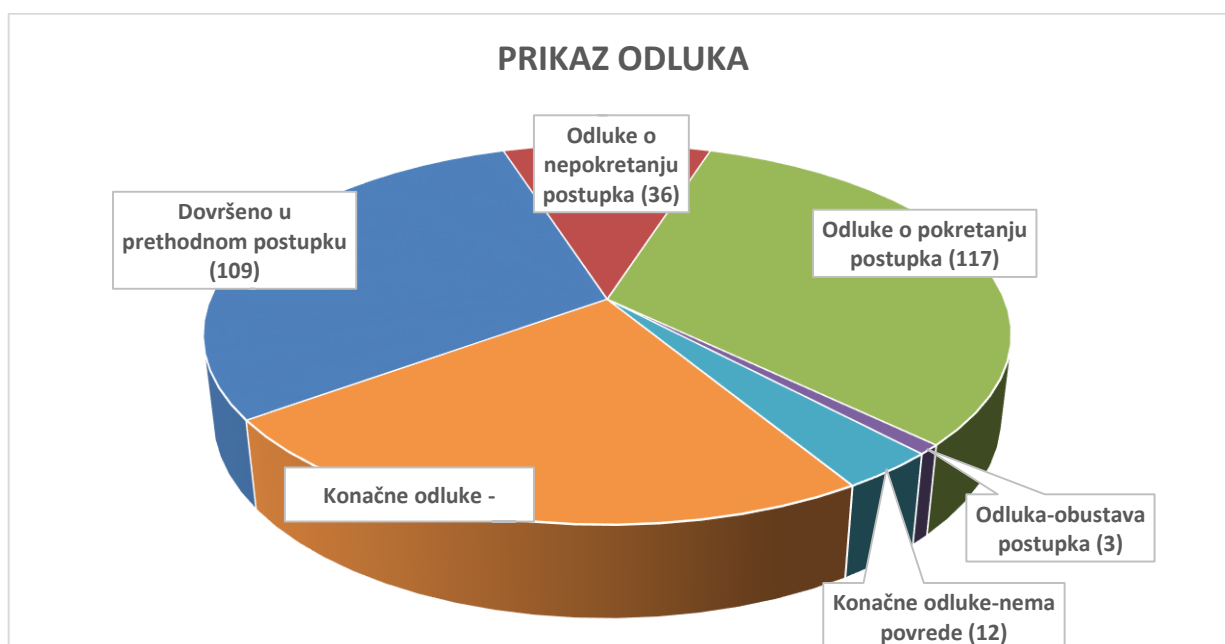
U **dva** predmeta Povjerenstvo je utvrdilo povredu prethodno važećeg Zakona o sprječavanju sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti („Narodne novine“, broj 163/03., 94/04., 48/05., 141/06., 60/08., 38/09. i 92/10.). U tim predmetima dužnosnicima nije izrečena sankcija obzirom da je počinjena povreda Zakona koji je prestao važiti stupanjem na snagu ZSSI-a, a postupak protiv dužnosnika nije pokrenut prije stupanja na snagu ZSSI-a.





Okončanim predmetima sukoba interesa treba pribrojati i predmete u kojima je Povjerenstvo donosilo odluke o nepokretanju postupka te predmete u kojima je Povjerenstvo donosilo zaključke ili očitovanja kojima se u prethodnom postupku utvrđuje da nema povoda za postupanje Povjerenstva, obzirom da se navodi iz podnesene prijave ili zahtjeva ne odnose na osobu koja se smatra dužnosnikom u smislu odredbi ZSSI-a.

U 2014. godini Povjerenstvo je donijelo **35** odluka o nepokretanju postupka protiv dužnosnika te **109** zaključaka i obavijesti podnositeljima prijave i zahtjeva u predmetima kojima se utvrđuje da se navodi iz podnesene prijave ili zaprimjenog zahtjeva ne odnose na dužnosnika u smislu odredbi ZSSI-a.



## **Davanje mišljenja i očitovanja**

Odredbama Zakona o sprječavanju sukoba interesa, podnošenje zahtjeva za davanjem mišljenja Povjerenstva propisano je kao obveza dužnosnika kada se nađe u dvojbi da li je određeno postupanje u skladu s načelima obnašanja javnih dužnosti. Svrha propisivanja obveze dužnosnicima da u potencijalno spornoj situaciji zatraže mišljenje Povjerenstva je zaštita integriteta i vjerodostojnosti samog dužnosnika te time i zaštita povjerenja građana u tijelo vlasti u kojem dužnosnik obnaša javnu dužnost. Stoga mišljenja Povjerenstva u pravilu sadrže jasnu smjernicu i uputu o načinu postupanja dužnosnika ali i tijela u kojem dužnosnik obnaša javnu dužnost u konkretnom slučaju.

U 2014. godini Povjerenstvo je dalo 122 obrazloženih mišljenja te 37 obrazloženih očitovanja što pokazuje da je u odnosu na razdoblje prije aktualnog saziva Povjerenstva, interes dužnosnika za traženjem odgovora od Povjerenstva kao institucije i nadalje u porastu. Dana mišljenja i očitovanja višestruko su i po broju kao i po svom sadržaju nadmašila sve prethodno ostvarene rezultate. Davanje mišljenja jedna je od najvažnijih zadaća Povjerenstva obzirom da se upravo danim mišljenjima ostvaruje preventivna nadležnost Povjerenstva. Upućivanjem dužnosnika na poduzimanje određenih radnji u konkretnim okolnostima uspostavljaju se zaštitni i preventivni mehanizmi od utjecaja privatnih interesa na proces donošenja odluka od strane tijela javne vlasti. Dana mišljenja i očitovanja služe promicanju dobre prakse i izgradnji etičnosti u obnašanju javnih dužnosti.

U sadržaju postavljenih zahtjeva primjećuje se pozitivan pomak u odnosu na prethodnu godinu, obzirom da se za razliku od 2013. godine, u 2014. godini, manji broj podnesenih zahtjeva odnosio se na tumačenje odredbi ZSSI-a, a veći broj podnesenih zahtjeva odnosio se na stvarnu etičku dvojbu dužnosnika koja proizlazi iz određenih okolnosti na koju odredbe Zakona same po sebi ne daju izričiti odgovor. Kroz provođenje postupaka davanja mišljenja uočena je potreba za razradom daljnjih pravila u područjima javne nabave, kao i za razradom pravila postupanja dužnosnika u situacijama kada provođenje postupka javne nabave nije obaveza, te za razradom pravila i mehanizama kontrole u situacijama kada tijelo vlasti u kojem dužnosnik obnaša javnu dužnost dodjeljuje sredstva iz svog proračuna udruzi ili drugoj neprofitnoj pravnoj osobi čiji je dužnosnik član ili u kojoj dužnosnik obavlja određenu funkciju.

Primjerice, kroz postupke davanja mišljenja uočeno je da su dužnosnici, osobito na lokalnoj ili područnoj (regionalnoj) razini članovi udruga u kojima ujedno često obavljaju i određene upravne ili nadzorne funkcije a te se udruge financiraju ili sufinanciraju sredstvima iz proračuna tijela vlasti, u čijem donošenju dužnosnik ima bitnu ulogu. Osobito složena pitanja proizlaze iz dodjeljivanja sredstava sportskim udrugama, tim više što obavljanje određenih upravnih funkcija u sportskim udrugama, iako je načelno dopušteno u smislu odredbi ZSSI-a, dužnosnicima nije dopušteno na temelju odredbi Zakona o sportu („Narodne novine“ 71/06., 150/08., 124/10., 124/11., 86/12 i 94/13.)

U cilju izgradnje najviših standarda dobrog upravljanja i davanja prednosti javnim interesima kada se nađu u koliziji s privatnim, Povjerenstvo je u danim mišljenjima dužnosnike upućivalo i na određenu suzdržanost u korištenju onih prava na koja bi načelno imali pravo kao i svi drugi građani, primjerice u slučajevima korištenja novčanih sredstava, subvencija, potpora ili drugih koristi koje se dodjeljuju u postupcima javnih natječaja. Povjerenstvo je tumačilo da bi se određena ograničenja dužnosnika na koja Povjerenstvo upućuje, mogla smatrati negativnom diskriminacijom, no da je ona kao takva u određenim okolnostima nužna kako bi se dužnosnik ogradio od svake sumnje ili dojma da je obnašanje javne dužnosti koristio za osobni probitak ili za probitak druge osobe koja je s dužnosnikom interesno povezana.

Kroz dana mišljenja i očitovanja u 2014. godini Povjerenstvo je izgradilo sustav smjernica i uputa dužnosnicima da su slučaju nabave roba i usluga od strane tijela javne vlasti u onim situacijama kada provođenje postupka javne nabave nije obavezno, poduzmu radnje kojima štite objektivnost, nepristranost i transparentnost u postupanju, zatim da u slučaju dodjele sredstava iz proračuna tijela vlasti u kojem obnašaju javnu dužnost udrugama s kojima su dužnosnici interesno povezani, deklariranjem potencijalno sporne situacije upravljaju mogućim sukobom interesa te da vode računa da se dodijeljena sredstva udrugama kreću u onim okvirima koliko su iste udruge od istog tijela javne vlasti ostvarivale i prije dužnosnikovog stupanja na javnu dužnost, a da se u slučaju sudjelovanja u javnim natječajima za dodjelu novčanih sredstava, subvencija, potpora ili drugih koristi, suzdrže od konzumiranja prava ukoliko ukupno raspoloživa sredstva nisu dostatna za sve zainteresirane građane koji su sukladno propisanim kriterijima u postupku javnog natječaja ostvarili istu poziciju kao i dužnosnik.

### **Izrada smjernica i uputa dužnosnicima u svrhu učinkovitog sprječavanja sukoba interesa**

Povodom stupanja na snagu elektroničkog obrasca izvješća o imovinskom stanju dužnosnika, Povjerenstvo je izradilo kratke te detaljne upute o načinu ispunjavanja i podnošenja novog obrasca izvješća. Kako bi se dužnosnicima pojasnile pojedine rubrike i pravilan način unosa podataka, u sam elektronički obrazac ugrađeni su okviri za dijalog, upute i pojašnjenja kao trajno i lako dostupna samopomoć. Na određene nepravilnosti i nelogičnosti upućuje i sam program prilikom unosa podataka. Sve navedeno jasno navodi dužnosnika na pravilno i potpuno ispunjavanje ove obveze.

### **Edukacija dužnosnika u pitanjima sukoba interesa i podnošenja izvješća o imovinskom stanju**

Odredbama Zakona o sprječavanju sukoba interesa redovito provođenje edukacije dužnosnika u pitanjima sukoba interesa i podnošenja izvješća o imovinskom stanju, izričito je propisano kao jedna od nadležnosti a time i kao obveza Povjerenstva.

Tijekom 2014 godine Povjerenstvo je nastavilo provoditi projekt edukacije dužnosnika na razini lokalne i područne (regionalne) samouprave, u sklopu kojeg su edukacije dužnosnika održane u onim županijama koje nisu bile obuhvaćene ovim programom u 2013 godini.

Edukacija dužnosnika lokalne i područne (regionalne) samouprave provedena je u Karlovačkoj županiji dana 11. veljače 2014.g., u Zagrebačkoj županiji i Gradu Zagrebu dana 18. veljače 2014.g., u Međimurskoj županiji dana 04. ožujka 2014.g., u Koprivničko-križevačkoj županiji dana 18. ožujka 2014.g., u Primorsko-goranskoj županiji dana 15. travnja 2014.g., u Splitsko-dalmatinskoj županiji dana 20. svibnja 2014.g., u Zadarskoj županiji dana 11. lipnja 2014.g., u Vukovarsko-srijemskoj županiji dana 23. rujna 2014.g., u Šibensko-kninskoj županiji dana 29. listopada 2014.g., u Virovitičko-podravskoj županiji 19. listopada 2014.g., tu Bjelovarsko-bilogorskoj županiji dana 25. studenog 2014.g., te u Brodsko-posavskoj županiji dana 10. prosinca 2014.

Savjetnici u Uredu Povjerenstva pohađali su ENA-Ecole seminar „Fighting corruption“ od 2. studenog do 15. studenog 2014., Pariz, Francuska te XXIX. savjetovanje aktualne Hrvatske zakonodavne prakse, od 22. listopada do 24. listopada 2014., Opatija. Članovi Povjerenstva sudjelovali su u XXVII. redovnom savjetovanju Hrvatske udruge za kaznene znanosti, od 4. prosinca do 6. prosinca 2014.g.

### **Suradnja s nevladinim organizacijama**

U 2014. godini Povjerenstvo je sudjelovalo u projektu Sudionička demokracija-partnerstvo građana i lokalnih vlasti, u organizaciji udruge „Cenzura plus“, od 22. listopada do 23. listopada 2014., Omiš. Članovi Povjerenstva sudjelovali su kao panelisti na konferenciji u organizaciji udruge GONG, održanoj pod nazivom „Prema upravljanju sukobom interesa“ održanoj 17. lipnja 2014.g., te na konferencijama u organizaciji udruge Partnerstvo za društveni razvoj pod nazivom „Preventivne mjere u javnoj nabavi – pravna, institucionalne i tehnička rješenja, održanoj 28. ožujka 2014.g., te na konferenciji „Tko čuva čuvare demokracije? Mediji i medijsko okruženje u 6 zemalja jugoistočne Europe“ održanoj 8. srpnja 2014.g. Povjerenstvo se odazvalo i pozivu udruge Transparency International Hrvatska, na predstavljanje rezultata „Indeks percepcije korupcije“, održano 3. prosinca 2014.g.

### **Međunarodna suradnja u području sprječavanja sukoba interesa**

Od 8. do 9. travnja 2014.g., Povjerenstvo je sudjelovalo na regionalnoj konferenciji „Promicanje najbolje prakse u suzbijanju korupcije na visokoj razini i povratku nezakonito stečene imovine“ koja je održana u Bukureštu, Rumunjska. Povjerenstvo je u svojstvu govornika na konferenciji održalo prezentaciju na temu sukoba interesa i podnošenja izvješća o imovinskom stanju u Republici Hrvatskoj.

Prilikom raspravljanja i usvajanja Evaluacijskog izvješća za Republiku Hrvatsku u Četvrtom evaluacijskom krugu koji se odnosi na sprječavanje korupcije kod saborskih zastupnika, sudaca i državnih odvjetnika, Povjerenstvo je dana 17. lipnja 2014.g., sudjelovalo u radu plenarne sjednice GRECO-a. Tom prilikom, povodom usvajanja preporuka Republici Hrvatskoj, Povjerenstvo je imalo priliku neposredno na plenarnoj sjednici izložiti dodatna obrazloženja.

U svojim preporukama upućenim Republici Hrvatskoj, GRECO je uputio da se za zastupnike u Hrvatskom saboru razvije i usvoji etički kodeks uz kojeg će se razviti učinkoviti interni mehanizmi za promicanje, osvještavanje i informiranje a time i očuvanje integriteta u Hrvatskom saboru.

Obrazlažući ovu preporuku GRECO je ukazao da se priprema etičkog kodeksa zastupnika u Hrvatskom saboru treba temeljiti na participativnom procesu samih zastupnika kako bi se olakšao proces njihovog usvajanja. GRECO je upozorio da u onim pitanjima u kojima već postoje propisana pravila, davanje preporuke usvajanja etičkog kodeksa nije usmjereno na zamjenu postojećih pravila nego na njihovu dopunu detaljnijim smjernicama i uputama koje su primjenjive na zastupničku funkciju. U pitanjima izgradnje kulture odgovornosti koju nose dužnosnici, GRECO je istaknuo važnost uspostave boljih komunikacijskih kanala između Hrvatskog sabora i Povjerenstva te je Povjerenstvo uputio da u odnosu na zastupnike iskaže aktivniji pristup u svojoj preventivnoj ulozi.

U suradnji s USKOK-om u studenom 2014.g., ostvarena je zajednička studijska posjeta članova Antikorupcijskih agencija Republike Srbije i Republike Albanije u Povjerenstvu, s ciljem razgovora o izazovima u provođenju antikorupcijskih Zakona te postizanja sporazuma o razmjeni znanja i praktičnih iskustava potrebnih za obavljanje specijaliziranih zadaća u preventivnoj sferi borbe protiv korupcije.

U prosincu 2014.g. na inicijativu mjerodavnog tijela Republike Bugarske koja proizlazi iz raspravljanja na regionalnoj konferenciji „Promicanje najbolje prakse u suzbijanju korupcije na visokoj razini i povratku nezakonito stečene imovine“ koja je održana u Bukureštu, u Povjerenstvo su u studijsku posjetu došli članovi Komisije za prevenciju sukoba interesa Republike Bugarske. Svrha studijske posjete je bila usporedba institucionalnog, normativnog i praktičnog okvira u kojem se provodi politika sprječavanja sukoba interesa s ciljem uspostave bilateralne suradnje.

### **Suradnja i podnošenje inicijativa nadležnim tijelima u području sprječavanja sukoba interesa**

U 2014. godini započet je rad na izradi nove Strategije suzbijanja korupcije za razdoblje 2015.-2020. godine te je u svrhu izrade njezinog nacrt odlukom ministra pravosuđa osnovana Koordinacijska radna skupina, sastavljena od predstavnika tijela čije se područje djelatnosti izravno dotiče tema koje su predmet sadržaja Strategije suzbijanja korupcije. U radu Koordinacijske radne skupine sudjelovalo je i Povjerenstvo. U 2014. godini održana su dva sastanka Koordinacijske radne skupine u prostorijama Ministarstva pravosuđa, i to: 13. lipnja 2014.g. i 6. listopada 2014.g. Sukladno zaključcima s prvog sastanka, Koordinacijska radna skupina je za potrebe izrade Strategije suzbijanja korupcije organizirala sektorske radne skupine sa svrhom izrade analize korupcijskih rizika za pojedina područja obuhvaćena Strategijom. Povjerenstvo je sudjelovalo u radu Sektorske radne skupine za politički sustav i upravu te za lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu.

Predstavnici Povjerenstva prisustvovali su Okruglom stolu na temu „Identifikacija koruptivnih rizika u poslovanju tijela javne vlasti u odnosu na privatni sektor u području javne nabave i gospodarstva“ koji je u sklopu procesa izrade Nacrta Strategije suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015.-20102. godine organiziralo Ministarstvo pravosuđa u suradnji s Hrvatskom udrugom poslodavaca. Okrugli stol održan je 19. studenoga 2014.g. u prostorijama Hrvatske udruge poslodavaca. Nakon uvodnih izlaganja ministra pravosuđa i predstavnika Ministarstva gospodarstva, uslijedila je panel diskusija i rasprava o potrebi ulaganja dodatnih napora u podizanju razine preventivnih politika i standarda u suzbijanju korupcije i nepravilnosti u području javne nabave i gospodarstva.

### **Odnosi s javnošću**

Sukladno članku 39. stavku 6. ZSSI-a postupak pred Povjerenstvom osim postupka glasovanja otvoren je za javnost. Zakonom je izričito propisano da odluke Povjerenstva moraju biti obrazložene te da se objavljuju na internetskim stranicama Povjerenstva. Sukladno načelu javnosti Postupka pred Povjerenstvom, javno se objavljuju i najave javnih sjednica sa prijedlogom dnevnog reda. Navedene okolnosti značajno doprinose transparentnosti u radu Povjerenstva te je stoga potreba za podnošenjem zahtjeva za pravo na pristup informacijama manja. Većinu upita podnose novinari a samo jedan manji dio zaprimljenih zahtjeva za informacijama podnose građani.

U pravilu, novinarskim upitima se od Povjerenstva ne traži pravo na pristup određenim javnim informacijama, već se podnesenim zahtjevima od strane novinara traže tumačenja ili stajališta Povjerenstva o pojedinim pitanjima koja su u određenom trenutku od javnog interesa. Često postavljani novinarski upiti predstavljaju povod da Povjerenstvo u okviru svojih ovlasti provjeri određene navode te potom pokrene neki od postupaka iz nadležnosti Povjerenstva.



U 2014. Povjerenstvo je zaprimilo i odgovorilo na 94 podnesena zahtjeva kojima se traži pravo na pristup informacijama ili očitovanje Povjerenstva o određenim okolnostima. U svega dva slučaja odbijeni su zahtjevi za pravo na pristup informacijama, od toga u jednom jer je Povjerenstvo nakon provedenog testa razmjernosti i javnog interesa zaključilo da traženi podatak treba zaštititi sukladno Zakonu o zaštiti osobnih podataka („Narodne novine“ broj 103/03., 11806., 41/08., 130/11. i 106/12.) te da u konkretnom slučaju nije prevladao javni interes, pa stoga podnositelju zahtjeva nisu dostavljeni podaci o brojevima katastarskih čestica za one nekretnine koje je dužnosnik naveo u podnesenom izvješću o imovinskom stanju. Na rješenje Povjerenstva kojim se odbija zahtjev, podnositelj je uložio žalbu Povjerenici za informiranje. U drugom slučaju zahtjev je odbijen iz razloga što se tražena informacija ne može smatrati informacijom u smislu članka 5. stavka 1. točke 3. Zakona o pravu na pristup informacijama.

### **Proračun Povjerenstva i financijsko poslovanje**

Nakon dva provedena rebalansa Državnog proračuna, za rad Povjerenstva u 2014. godini osigurana su sredstva u iznosu od **5.611.050,00 kuna**. Od navedenog iznosa Povjerenstvo je tijekom 2014. godine utrošilo sveukupno **4.586.480,05 kuna ili 82%**, te je ostvarilo uštedu u iznosu od **1.024.569,95 kuna**.

Najveće uštede ostvarene su na pojedinim stavkama rashoda i naknada troškova za zaposlene i to u iznosu od 503.204,58 kuna. Ova ušteda je s jedne strane rezultat manjih izdataka za plaće i doprinose djelatnika kao posljedica kašnjenja u planiranoj dinamici zapošljavanja stručnog osoblja u Uredu Povjerenstva a s druge strane je rezultat racionalnog ponašanja u raspolaganju sredstvima za službena putovanja i stručno usavršavanje djelatnika.

Također, ostvarena je ušteda u iznosu od 262.217,76 kuna na pojedinim stavkama rashoda za usluge što je također rezultat racionalnog raspolaganja ovim sredstvima.

Ušteda od 160.596,89 kuna ostvarena je i na poziciji K 868 002 Informatizacija Povjerenstva što je posljedica odabira optimalnog informatičkog rješenja i izvođača projekta.

Detaljni prikaz utroška i ostvarenih ušteda proračuna Povjerenstva po pojedinim stavkama u 2014. godini, prikazan je u tablici koja je prilog ovom Izvješću.

Tijekom 2013. godine Povjerenstvu je nakon rebalansa Državnog proračuna za rad osigurano **4.533.000,00 kuna** od čega je utrošeno **3.785.698,53 kuna ili 83,5%**.

Iz usporedbe utroška proračunskih sredstava u 2014. godini sa prethodnom godinom, proizlazi da je Povjerenstvo je u 2014. godini utrošilo **800.781,52** kuna više nego u 2013. godini.

Ovo povećanje utroška proračunskih sredstava proizlazi iz činjenice da do stupanja na dužnost novih profesionalnih članova Povjerenstva (11. veljače 2013.g.) nije bilo troškova za njihove plaće i ostale pripadajuće rashode. Nadalje, zbog nužnosti kadrovskog jačanja Povjerenstva u Uredu Povjerenstva postepeno je povećavan broj službenika. Tako je primjerice u trenutku stupanja na dužnost novoizabranih članova Povjerenstva u Uredu Povjerenstva bilo zaposleno 8 službenika a postepeno je ovaj broj narastao na 13 službenika koliko ih je zaposleno u Uredu Povjerenstva u trenutku podnošenja ovog izvješća.

Iz opisanih razloga ukupni utrošak na stavci rashodi za zaposlene u 2014. godini bio je **3.771.763,19** kuna, što je za **803.050,31** kuna više od iznosa u 2013. godini u kojoj je na ovoj stavci utrošeno **2.968.712,88** kuna.

### Ocjena stanja

Jedan od osnovnih ciljeva koji se pravilima o sprječavanju sukoba interesa nastoji ostvariti je jačanje povjerenja građana u tijela javne vlasti. Uspostava i očuvanje povjerenja građana, kako u dužnosnike tako i u tijela javne vlasti pa na kraju i u sam politički proces, ponajviše ovisi o načinu na koji je dužnosnik obnašao svoju javnu dužnost.

Integritet ima onaj dužnosnik koji je u obnašanju i obavljanju javne dužnosti iskazao a potom i očuvao određene vrline. U smislu odredbi Zakona o sprječavanju sukoba interesa integritet se opisuje obvezom dužnosnika da u obnašanju javne dužnosti postupi časn, pošteno, savjesno, odgovorno i nepristrano, čuvajući vlastitu vjerodostojnost i dostojanstvo povjerene mu dužnosti te povjerenje građana.

Dugim riječima, o očuvanju vlastite vjerodostojnosti i integriteta dužnosnika, o očuvanju dostojanstva povjerene dužnosti ovisi i integritet samog tijela kojeg dužnosnik predstavlja, a čije se ovlasti i način na koji se one izvršavaju, često u percepciji javnosti s dužnosnikom poistovjećuju.

Stoga je integritet dužnosnika ujedno i integritet tijela u kojem dužnosnik obnaša javnu dužnost. Očuvanjem vlastitog integriteta dužnosnika, dužnosnici čuvaju legitimitet donesenih odluka bez kojeg nema povjerenja građana u tijela javne vlasti.

Integritet se izgrađuje ponašanjem dužnosnika kojim se potvrđuje da se privatni interesi ne stavljaju iznad javnih te poduzimanjem radnji kojima se otklanja svaka sumnja u neovisnost, nepristranost i objektivnost donesenih odluka. Stoga kultura prevencije i izbjegavanja mogućih sukoba interesa mora biti ugrađena u poduzimanje svake koje radnje koja proizlazi iz obnašanja javne dužnosti, a osobito u donošenju onih odluka u kojima dužnosnik djeluje na temelju svojih diskrecijskih ovlasti.

Cilj sprječavanja sukoba interesa je prevencija korupcije, no njezino uistinu uspješno suzbijanje ovisi o suradnji i o zajedničkim naporima različitih državnih tijela kao i različitih društvenih skupina, poput nevladinih organizacija i medija, kako unutar pojedine države tako i na međunarodnoj razini.

U odnosu na prepoznavanje situacija koje bi predstavljale povredu odredbi Zakona o sprječavanju sukoba interesa ili mogući sukob interesa dužnosnika, kod onih na koje se ovaj Zakon odnosi nije uočen značajniji napredak u odnosu na prethodnu godinu.

O tome između ostalog svjedoči podatak da je i nadalje najčešća povreda Zakona, članstvo dužnosnika u upravnim tijelima i nadzornim odborima trgovačkih društava ili u upravnim vijećima i nadzornim odborima ustanova i izvanproračunskih fondova koje nisu utvrđene pravnim osobama od posebnog interesa. Iako bi se moglo smatrati da su na broj ovih povreda utjecale i česte izmjene Zakona u kojima je ova zabrana bila različito propisana, činjenica je da dužnosnici svoje članstvo u upravnim tijelima i nadzornim odborima trgovačkih društava ili drugih pravnih osoba koja su u većinskom državnom vlasništvu ili vlasništvu jedinice lokalne ili područne (regionalne) samouprave, pogrešno tumače kao javni interes, ne prepoznajući da određena situacija predstavlja povredu jasne i nedvosmislene Zakonom propisane zabrane.

Uspjeh svakog pojedinog tijela kojem su u borbi protiv korupcije dodijeljene bilo preventivne ili represivne ovlasti kao i njihov sinergijski učinak, bit će oslabljen, ukoliko ujedno ne postoji jasno izražena politička volja koja podrazumijeva i javnu osudu svakog pojavnog oblika korupcije, ali isto tako i javnu osudu svakog utvrđenog sukoba interesa koji joj prethodi.

Ukoliko je za suzbijanje korupcije presudna njezina prevencija, te ukoliko uspješna prevencija počiva na očuvanom integritetu dužnosnika, koji s jedne strane ovisi o postupanju samog dužnosnika no s druge strane ovisi i o javnom mjenju o dužnosniku i njegovim postupcima, nameće se zaključak da će integritet dužnosnika i pravila o sukobu interesa imati pozitivan učinak na prevenciju korupcije, samo u onoj mjeri u kojoj javno mjenje osuđuje svaki pojavni oblik koruptivnog postupanja, pa tako i korištenja položaja koji proizlazi iz obnašanja javne dužnosti u svrhe, i na način zbog kojih određene ovlasti dužnosnicima nisu dane.

No umjesto jasno i javno izražene osude svakog oblika koruptivnog ponašanja koja obuhvaća i javnu osudu svakog primjera utvrđenog sukoba interesa, često se u javnim raspravama, osobito od strane onih koji sudjeluju u političkom životu iznose teze o instrumentaliziranju institucija, bez pravilnog razmišljanja normativnog okvira u kojem pojedina tijela djeluju, čime se neopravdano slabi autoritet i poverenje koje bi te institucije trebale imati.

Takav sadržaj javnih dijaloga ne pridonosi podizanju ljestvice očekivanja građana prema dužnosnicima o kriterijima ponašanja koja se od dužnosnika očekuju, kao niti podizanju ljestvice očekivanja građana prema institucijama. U društvu koje je uistinu i iskreno usmjereno na suzbijanje korupcije, potrebno je izraziti jasnu i javnu podršku neovisnosti, nepristranosti i učinkovitosti rada nadležnih državnih tijela.

U postupcima iz svoje nadležnosti provedenim u 2014. godini, Povjerenstvo je potvrdilo objektivnost, neovisnost i nepristranost u radu. Kroz izreke a osobito kroz obrazloženja svojih mišljenja i odluka, Povjerenstvo je i u 2014. godini ukazalo na pojave i na probleme čije rješavanje zahtijva promjenu mjerodavnih zakona kao i na nedorečenosti ili proturječja institucionalnog ili normativnog okvira koja u praksi mogu izazvati dalekosežne, neoželjne posljedice.

Sveukupni rezultati rada Povjerenstva, baš kao i argumentirane rasprave o pitanjima sukoba interesa u svojoj biti služe promicanju dobrih praksi te izgradnji unutarnjih mehanizama kontrole i odgovornosti. Iskustva pokazuju da što se više pažnje posvećuje sprječavanju sukoba interesa, a time i prevenciji korupcije, to će dugoročno biti potrebno manje prisilnih mjera.

Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa