



REPUBLIKA HRVATSKA
Povjerenstvo za odlučivanje
o sukobu interesa



Uvod

Spoznaju da javni oblici korupcije uzrokuju pad povjerenja u javne institucije kao i da nanose štetu državnim proračunima, potvrdila je i Europska komisija donošenjem prvog Izvješća o borbi protiv korupcije, 3. veljače 2014. godine, (<http://ec.europa.eu/anti-corruption-report>). Zbog utjecaja koruptivnih pojava na pad gospodarskih ulaganja, porast organiziranog kriminala, smanjenje poreznih prihoda i povećanje troškova javnih usluga, Europska je komisija u navedenom Izvješću naglasila da suzbijanje korupcije mora biti obuhvaćeno rješenjima koja će omogućiti gospodarski oporavak Europe. Uspješno suzbijanje korupcije ovisi o suradnji i o zajedničkim naporima različitih državnih tijela ali i različitih društvenih skupina, poput nevladinih organizacija i medija, kako unutar pojedine države tako i na međunarodnoj razini.

Ostvareni rezultati svakog pojedinog tijela u čijem su djelokrugu rada i nadležnosti različite mjere i načini borbe protiv korupcije kao i njihov sinergijski učinak, pa tako i rezultati Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa kao jednog od takvih tijela, mogu biti umanjeni, ukoliko ujedno ne postoji jasno izražena politička volja i javna osuda svakog pojavnog oblika korupcije, ali i javna osuda svakog utvrđenog sukoba interesa koji joj prethodi.

Donošenje prvog zakona kojim se u pravnom poretku Republike Hrvatske uređuje područje sukoba interesa (Zakon o sprječavanju sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti, „Narodne novine“ broj 163/03., 94/04., 48/5., 141/06., 60/08., 38/09. i 92/10.) te osnivanje Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa kao tijela nadležnog za njegovu provedbu, jedna je od obvezi koju je Republika Hrvatska preuzela u postupku pristupanja Europskoj uniji. No unatoč proteklom desetogodišnjem pravnom i institucionalnom razvoju područja sukoba interesa u Republici Hrvatskoj, ocjena je brojnih međunarodnih institucija da se sukob interesa, kao i uloga i svrha Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa, u praksi i postupanju onih na koje se pravila o sukobu interesa odnose, ali i u široj javnosti i nadalje često pogrešno shvaća.

Sukob interesa trebao bi biti shvaćen kao predvorje korupcije, odnosno kao situacija u kojoj korupcija još uvijek ne postoji ali u kojoj postoji koruptivni rizik iz kojeg može nastati koruptivna radnja, a obuhvaća sve one okolnosti u kojima privatni interesi mogu utjecati na donošenje odluka u obnašanju javnih dužnosti, na štetu javnog interesa, čak i neovisno o tome da li je u konačnici takva odluka, u korist privatnog a na štetu javnog interesa uopće donijeta, te neovisno o tome da li je u postupanju obnašatelja javne dužnosti došlo do počinjenja nekog koruptivnog kaznenog djela, te da li je nastupila neka druga štetna posljedica. Polazeći od toga da tijekom obnašanja javne dužnosti svakog dužnosnika, može doći do situacije u kojoj će njegovi privatni interesi biti u koliziji s javnim, kao i od činjenice da je svako obnašanje javne dužnosti po prirodi stvari povezano sa određenim koruptivnim rizikom, Zakon kojim se uređuje područje sukoba interesa uspostavlja sustav pravila, odnosno sustav različitih obveza, zabrana i ograničenja kojima se sprječava nastanak sukoba interesa ili njegovo primjereno rješavanje.

Sprječavanje sukoba interesa i pravilno rješavanje situacija u kojima sukob interesa postoji, očituje se u poduzimanju primjerenih radnji prije nego što nastane situacija koja predstavlja plodno tlo ili priliku za počinjenje nekog od koruptivnih kaznenih djela.

Pravilno shvaćanje sukoba interesa i sustava odredbi Zakona kojim se to područje uređuje presudno je i za pravilno shvaćanje svrhe i uloge Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa kao preventivnog tijela u borbi protiv korupcije. Naime, Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa osnovano je radi provedbe Zakona o sprječavanju sukoba interesa unutar kojeg, u bitnom, dužnosnicima daje smjernice i upute kako primjereno postupiti u onim situacijama koje nisu izričito propisane nekom pravnom normom a u kojima su privatni interesi dužnosnika u suprotnosti ili mogu doći u suprotnost s javnim interesom, te izricanje sankcija onim dužnosnicima koji se nisu pridržavali odredbi Zakona o sprječavanju sukoba interesa.

Zbog bliskosti i sličnosti određenih životnih situacija iz kojih proizlazi neko od zabranjenih djelovanja dužnosnika i postupanja za koje se može izreći sankcija propisana Zakonom o sprječavanju sukoba interesa, sa obilježjima nekog od koruptivnih kaznenih djela, kao i zbog iskustava brojnih korupcijskih afera visokopozicioniranih dužnosnika, koje prema shvaćanjima jednog dijela javnosti nisu bile adekvatno sankcionirane, doseg i sadržaj nadležnosti Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa i nadalje se pogrešno razumijeva, što se između ostalog očituje kroz sadržaj prijave koje se podnose Povjerenstvu ali i kroz visoka očekivanja javnosti te izražene neformalne kritike zbog visine sankcija koje je u pojedinim postupcima izreklo Povjerenstvo, odnosno nezadovoljstva zbog izostanka drugih posljedica povodom utvrđenih povreda Zakona o sprječavanju sukoba interesa.

Obzirom da je jedna od osnovnih svrha donošenja Zakona o sprječavanju sukoba interesa, jačanje integriteta, objektivnosti, nepristranosti i transparentnosti u obnašanju javnih dužnosti kao i jačanje povjerenja građana u tijela javne vlasti, provođenjem postupaka i poslova iz nadležnosti Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa, Povjerenstvo je nastojalo posebno naglasiti svoju prvenstveno preventivnu i edukativnu ulogu, te svrhu sankcija koje se izriču u okviru Zakona o sprječavanju sukoba interesa pozicionirati kao posebnu vrstu administrativne mjere, bitno različite od kazni koje se izriču zbog počinjenja kaznenog ili prekršajnog djela.

U okviru Zakona o sprječavanju sukoba interesa, dužnosnicima se mogu izreći sankcije samo za utvrđene povrede izričito navedenih odredbi navedenog Zakona. Iako navedeni Zakon definira sukob interesa te propisuje određena etička načela djelovanja dužnosnika, za utvrđeni sukob interesa kao niti za utvrđenu povredu nekog od etičkih načela, Zakon ne predviđa ujedno i mogućnost izricanja sankcije.

Prema tumačenju i praksi Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa izabranog sukladno odredbama Zakona o sprječavanju sukoba interesa („Narodne novine“ broj 26/11., 12/12., 126/12. i 48/13. – pročišćeni tekst Zakona, u daljnjem tekstu: ZSSI) svrha utvrđivanja postojanja sukoba interesa kao i svrha utvrđivanja povrede nekog od etičkih načela djelovanja u onim situacijama u kojima ujedno nije došlo i do povrede neke od odredbi ZSSI-a za koju se sukladno članku 42. istog Zakona može izreći sankcija, je uspostava standarda dobrog upravljanja sukobom interesa u obnašanju javnih dužnosti kao i uspostava smjernica i uputa kojima se definira način ponašanja koje se očekuje od onih koji obnašaju javne dužnosti.

Bitan dio sankcija koje u okviru svojih nadležnosti i ovlasti izriče Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa, je javnost postupka pred Povjerenstvom, stoga i u onim postupcima u kojima je Povjerenstvo utvrdilo da određena situacija predstavlja sukob interesa, ili da određeno postupanje predstavlja povredu nekog etičkog načela obnašanja javne dužnosti, čak i bez izricanja sankcije, predstavlja određenu javnu osudu koja u budućem poštivanju odredbi ZSSI-a može postići i svoj specijalno – preventivni i svoj generalno – preventivni cilj. Društvenu osudu i nultu stopu tolerancije prema svim pojavnim oblicima korupcije, koja bi trebala obuhvatiti i situacije neriješenog sukoba interesa, nije moguće postići ako se ne razvije svijest kod obnašatelja javnih dužnosti kao i kod svih onih dijelova državnog i društvenog sustava koji bi dužnosnike trebali kontrolirati, o tome što je to sukob interesa, kako ga prepoznati i kako s njime pravilno upravljati. Podizanje takve razine svijesti i promicanje dobrog i poželjnog postupanja u obnašanju javnih dužnosti, u prvenstvenoj je nadležnosti Povjerenstva.

Ovakvo poimanje svrhe i uloge Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa moguće je ostvariti tek nakon uspostave dosljedne prakse u provedbi odredbi ZSSI-a, te nakon što sadržaj mišljenja i odluka koje u okviru svog djelokruga rada i nadležnosti donosi Povjerenstvo, a osobito razlozi na kojima se donesena mišljenja i odluke temelje, budu prepoznati i prihvaćeni kako od strane onih na koje se ZSSI odnosi, tako i u široj javnosti.

Važnost ovako široko postavljene prihvaćenosti pravila koja proizlaze iz odredbi ZSSI-a, odnosno njihove prihvaćenosti i od strane dužnosnika i od strane građana, proizlazi iz shvaćanja da se problematika sukoba interesa, u svojoj biti svodi na pitanje da li su se u obnašanju javne dužnosti dužnosnici pridržavali propisanih obveza i ograničenja, te da li su očuvali vlastitu vjerodostojnost i dostojanstvo povjerene im dužnosti kao i povjerenje građana, te da li su s druge strane građani prepoznali ponašanja koja nisu sukladna standardima koja se od obnašatelja javnih dužnosti očekuju, te da li su slijedom toga, građani svoj gubitak povjerenja iskazali kroz izborni proces.

U trenutku stupanja na dužnost članova Povjerenstva koji su izabrani sukladno odredbama Zakona o sprječavanju sukoba interesa („Narodne novine“ broj 26/11., 12/12., 126/12. i 48/13. – pročišćeni tekst Zakona), odredbe navedenog Zakona nisu u očekivanoj i poželjnoj mjeri bile poštivane u praksi od strane onih na koje se te odredbe odnose, nije bila razvijena sustavna praksa Povjerenstva koja proizlazi iz dosljedne primjene navedenog Zakona.

Prijelaznim i završnim odredbama Zakona o sprječavanju sukoba interesa („Narodne novine“ broj 26/11) koji je stupio na snagu 10. ožujka 2011.g., bilo je predviđeno da će se izbor predsjednika i članova Povjerenstva, koje je tim zakonom po prvi puta osnovano kao stalno, neovisno i samostalno državno tijelo, uz uvjet da predsjednik i član Povjerenstva, nisu niti su bili članovi političke stranke posljednjih pet godina prije podnošenja kandidature, obaviti u roku od 90 dana od dana stupanja Zakona na snagu. Raspuštanjem VI. saziva Hrvatskog sabora, članovima Povjerenstva izabranim sukladno odredbama prethodno važećeg Zakona o sprječavanju sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti, koji su u Povjerenstvo bili izabrani iz redova zastupnika u Hrvatskom saboru, prestao je mandat u Povjerenstvu, te je time, obzirom da su upravo ti članovi činili većinu od sveukupno 11 članova, Povjerenstvo izgubilo kvorum potreban za donošenje odluka iz svoje nadležnosti.

Razdoblje u kojem zbog gubitka kvoruma Povjerenstvo u ranijem sazivu nije moglo provoditi bitan dio postupaka iz svoje nadležnosti, odrazilo se negativno na percepciju i svijest određenog broja dužnosnika o obvezama koje za njih proizlaze iz odredbi ZSSI-a, i o posljedicama njihove povrede. Zbog činjenice da je ZSSI od njegovog stupanja na snagu pa do raspuštanja VI. saziva Hrvatskog sabora i gubitka kvoruma ranijeg saziva Povjerenstva bio vrlo kratko u primjeni, a osobito zbog činjenice da njegove odredbe u sadržajnom smislu u binom mijenjaju brojna pravila u odnosu na prethodno važeći Zakon o sprječavanju sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti, kao i zbog činjenice da je Povjerenstvo u ranijem sazivu djelovalo poput odbora koji se okuplja i sastaje na sjednicama, odredbe novog ZSSI-a bile su razmatrane i primijenjene u praksi Povjerenstva u vrlo malom broju predmeta, slijedom čega sustavna praksa Povjerenstva u primjeni ZSSI-a kojom se postižu prethodno deklarirani ciljevi, nije niti mogla biti uspostavljena.

Odredbama ZSSI-a, bitno je unaprijeđen institucionalni i pravni okvir za njegovu primjenu.

Bitne odrednice institucionalnog unaprijeđenja očituju se u osnivanju Povjerenstva kao stalnog, neovisnog i samostalnog državnog tijela. Zakonom propisana zabrana svakog oblika utjecaja na rad Povjerenstva koji bi mogao ugroziti njegovu samostalnost i neovisnost u donošenju odluka iz djelokruga rada Povjerenstva, ojačana je propisivanjem uvjeta da se za predsjednika odnosno člana Povjerenstva ne može izabrati osoba koja je član, ili koja je bila član političke stranke posljednjih pet godina do dana podnošenja kandidature za navedene funkcije. Opisane okolnosti presudno su utjecale na rezultate rada Povjerenstva u 2013. godini, osobito ako se ostvareni rezultati u 2013. godini u broju riješenih predmeta koji se vode povodom zahtjeva dužnosnika za davanjem mišljenja, i u broju predmeta u kojima je Povjerenstvo dužnosnicima izreklo sankcije za utvrđenu povredu odredbi ZSSI-a, usporede sa rezultatima rada Povjerenstva u svim prethodnim godinama.

Pravni okvir kojim se odredbama Zakona o sprječavanju sukoba interesa („Narodne novine“ broj 26/11) jača uloga i ovlasti Povjerenstva, promijenjen je nakon donošenja Odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske od 7. studenoga 2012. godine, obzirom da je navedenom Odlukom, Povjerenstvu ukinuta ovlast izricanja prijedloga za razrješenje imenovanog dužnosnika od javne dužnosti, te ovlast pozivanja dužnosnika da podnese ostavku na obnašanje javne dužnosti, kao i ovlast Povjerenstva da u postupcima iz svoje nadležnosti utvrđuje činjenice vlastitim radnjama. Navedenom Odlukom Ustavnog suda Republike Hrvatske, ukinuta je i dužnost bankarskih i drugih financijskih institucija da na zahtjev Povjerenstva, Povjerenstvu dostave zatražene obavijesti i dokaze odnosno ovlaštenje Povjerenstva da pristupa podacima o svim računima kod domaćih i stranih bankarskih i drugih financijskih institucija koji su zaštićeni bankarskom tajnom.

U Odluci kojom je ukinuo dio odredbi ZSSI-a, Ustavni sud Republike Hrvatske odredio je da se izbor predsjednika i članova Povjerenstva za sprječavanje sukoba interesa mora provesti najkasnije do 15. veljače 2013. godine, ističući pri tome da ukinute odredbe ZSSI-a kao i potreba njihove daljnje zakonske razrade ne predstavljaju smetnju za početak rada Povjerenstva u opsegu koji ne zahtjeva izmjene i dopune ZSSI-a, te da odredbe ZSSI-a koje tom Odlukom nisu ukinute, tumačene u skladu sa stajalištima izraženim u toj Odluci, predstavljaju dostatan okvir za pokretanje procesa djelotvorne implementacije prava o sprječavanju sukoba interesa dužnosnika u pravnom poretku Republike Hrvatske.

Sukladno odredbama ZSSI-a, i Odluci Ustavnog suda Republike Hrvatske, Hrvatski sabor je predsjednika i članove novog saziva Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa izabrao 25. siječnja 2013. godine, a novoizabrana predsjednica Dalija Orešković, dipl.iur., i članovi Tatijana Vučetić, dipl.iur., Davorin Ivanjek., dipl.iur., Branka Lukačević – Gregić, dipl.oec. i Boris Spudić, dipl.kriminalist i ekonomist, stupili su na dužnost 11. veljače 2013. godine. Izbor predsjednika i članova Povjerenstva, te pokretanje procesa djelotvorne implementacije ZSSI-a bio je jedan od uvjeta za zatvaranje 23. Poglavlja neposredno prije pristupanja Republike Hrvatske Europskoj uniji.

Ured Povjerenstva

U Odluci od 7. studenog 2012. godine, Ustavni sud Republike Hrvatske osvrnuo se da su ZSSI-om propisani opći i vrlo široko postavljeni uvjeti za izbor članova Povjerenstva, no ne i zahtjev da članovi pokažu posjeduju li temeljno znanje o ustavnom poretku Republike Hrvatske ili osnovama ustrojstva Europske unije, te poznaju li temeljna pravila i standarde koji su izgrađeni u specijaliziranom području sprječavanja sukoba interesa, mogu li se koristiti sudskom jurisprudencijom, mjerodavnim međunarodnim dokumentima, stručnom literaturom na stranim jezicima odnosno mogu li pratiti stalan razvitak specijaliziranog područja vezanog uz sprječavanje sukoba interesa u suvremenim uvjetima u Europi, kao i sve veći broj različitih direktiva, preporuka, stručnih i drugih mišljenja međunarodnih tijela, pa i međunarodne sudske jurisprudencije u tom području koje prati sve veći opseg specijalizirane stručne literature, što sve predstavlja preduvjet za ostvarenje svih onih zadaća koje su odredbama ZSSI-a, stavljene u nadležnost Povjerenstva, osobito edukativnih i instruktivnih.

Ustavni sud je time upozorio da je takvim odabirom uvjeta za izbor članova Povjerenstva država preuzela na sebe punu odgovornost i obvezu osigurati članovima Povjerenstva sva potrebna materijalna sredstva, specijalizirano osoblje kao i stručnu izobrazbu koju bi izabrani članovi Povjerenstva i to osoblje mogli trebati radi obavljanja svojih zadaća.

U trenutku stupanja na dužnost novoizabranih članova Povjerenstva, u Uredu Povjerenstva koji kao stručna služba obavlja stručne, administrativne i tehničke poslove, bilo je zaposleno 8 službenika, i to Predstojnik ureda, tajnica Povjerenstva, administrativna tajnica, dvije stručne referentice te svega tri savjetnika, i to jedan savjetnik ekonomske struke i dva savjetnika pravne struke. U uredu Povjerenstva nije bila ustrojena unutarnja informatizacija odnosno umreženost računala i podataka, nije bio informatički sustav za praćenje pošte i predmeta, niti su bili razvijeni modeli radnog procesa koji bi bili prilagođeni okolnostima u kojima Povjerenstvo djeluje kao stalno, samostalno i neovisno državno tijelo čiji su predsjednik i članovi u radnom odnosu u Povjerenstvu.

Administrativna podkapacitiranost stručne službe Povjerenstva i neadekvatna logistička podrška u smislu potrebnih informatičkih alata za rad, bili su bitna odrednica i jedan od glavnih problema s kojima se novoizabrano Povjerenstvo suočilo na početku mandata.

U srpnju 2013. godine, u Uredu Povjerenstva zaposlene su dvije osobe na radnom mjestu savjetnika, na temelju sporazuma o prijelazu iz drugog državnog tijela na određeno vrijeme.

Unatoč opisanim okolnostima, Povjerenstvo je prepoznalo da je uspostava djelotvorne implementacije ZSSI-a, ostvarivanje pozitivnog treck – recorda u broju riješenih predmeta, i uspostava mehanizma odvrćajućih sankcija, osobito nakon razdoblja od preko godine dana u kojem Povjerenstvo nije djelovalo, od presudne važnosti za pozicioniranje i izgradnju Povjerenstva kao institucije, stoga je u prvoj godini mandata novoizabranog Povjerenstva, rješavanje što većeg broja predmeta sukoba interesa i mišljenja, bio prioritetni strateški cilj.

Postupci sukoba interesa

U trenutku stupanja na dužnost, Povjerenstvo je primopredajnim zapisnikom od ranijeg saziva Povjerenstva preuzelo 38 neriješena predmeta sukoba interesa, i to predmete pod brojem SI-37/10, SI-29/10/11, SI-8/11, SI-14/11, SI-17/11, SI-19/11, SI-35/11, SI-64/11, SI-76/11, SI-81/11, SI-82/11, SI-83/11, SI-84/11, SI-86/11, SI-101/11, SI-103/11, SI-8/12, SI-21/12, SI-23/12, SI-29/12, SI-25/12, SI-30/12, SI-42/12, SI-45/12, SI-48/12, SI-51/12, SI-53/12, SI-54/12, SI-55/12, SI-2/13, SI-3/13, SI-4/13, SI-5/13, SI-7/13, SI-8/13, SI-9/13, SI-10/13, SI-11/13. Pored predmeta koji je Povjerenstvo naslijedilo kao neriješene predmete, u Povjerenstvo su nastavile pristizati nove prijave, a povodom vlastitih saznanja o mogućem sukobu interesa, Povjerenstvo je određeni broj predmeta formiralo i po službenoj dužnosti.

Odredbama ZSSI-a propisano je da Povjerenstvo može pokrenuti postupak iz svoje nadležnosti na temelju svoje odluke povodom vjerodostojne, osnovane i neanonimne prijave ili u slučajevima kada raspolaže saznanjima o mogućem sukobu interesa dužnosnika, no odredbama ZSSI-a nisu propisani rokovi postupanja Povjerenstva, niti kriteriji na temelju kojih će se odrediti redosljed stavljanja predmeta u rad kao niti daljnja dinamika njegovog rješavanja.

Povjerenstvo je uočilo da bi opisana normativna praznina, mogla biti povod kritikama usmjerenim prema načinu na koji je Povjerenstvo koristilo diskrecioni prostor u redosljedu rješavanja predmeta, stoga je u nastojanju da osigura punu neovisnost i nepristranost u radu, započelo s obradom svih naslijeđenih neriješenih predmeta istovremeno.

Vremenski okviri u kojima je Povjerenstvo u ovim predmetima donosilo odluke o pokretanju ili nepokretanju postupka, te potom konačne odluke kojima se utvrđuje da li iz utvrđenih okolnosti proizlazi povreda Zakona koji propisuje pravila čija je svrha sprječavanje sukoba interesa, ovisila je o samom sadržaju predmeta i o dinamici u kojoj je u tim predmetima Povjerenstvo od nadležnih državnih tijela pribavljalo zatražene obavijesti i dokaze.

Povjerenstvo je usporedno s rješavanjem naslijeđenih neriješenih predmeta, provodilo postupke i povodom aktualnih zbivanja iz kojih proizlazi sukob interesa, smatrajući da se samo pravovremenom reakcijom Povjerenstva kao nadležnog tijela, koja se očituje donošenjem odluke o pokretanju ili nepokretanju postupka, te potom donošenjem konačne odluke u postupku pred Povjerenstvom, može ostvariti svrha koju Povjerenstvo svojim radom mora postići. Nakon dugog razdoblja u kojem Povjerenstvo nije djelovalo, za provođenje pune implementacije odredbi ZSSI-a i ostvarivanje njegovih ciljeva, bilo je presudno da Povjerenstvo donosi meritorne odluke u razdoblju u kojem dužnosnik obnaša javnu dužnost i time još uvijek može poduzeti mjere kojima svoje postupanje usklađuje sa odredbama ZSSI-a, a ne da se bavi isključivo rješavanjem zaostalih predmeta koji se uglavnom odnose na situacije od kojih je protekao značajan vremenski period, te time nose prizvuk arhaičnosti.

Prvi postupci koje je Povjerenstvo pokrenulo nakon stupanja na dužnost, ukazali su da je u cilju uspostave jednoobrazne primjene Zakona prema svim dužnosnicima koji se u obnašanju javnih dužnosti ne pridržavaju odredbi ZSSI-a, potrebno izvršiti sustavnu provjeru svih dužnosnika radi utvrđivanja počinitelja istovjetnih povreda, te potom pokretanja i provođenja postupaka u kojima će dužnosnicima biti izrečene istovjetne sankcije, što je između ostalog, bilo presudno i za izgradnju povjerenja u Povjerenstvo kao instituciju.

Primjerice, uvidom u podatke iz podnesenih izvješća o imovinskom stanju dužnosnika i usporedbom tih podataka sa podacima koji su upisani u sudskom registru, utvrđeno je da veliki broj dužnosnika krši odredbe ZSSI-a, time što za vrijeme obnašanja javne dužnosti obavljaju funkcije člana upravnih tijela i nadzornih odbora trgovačkih društava ili upravnih vijeća ustanova odnosno nadzornih odbora izvanproračunskih fondova, zatim propustom prijenosa upravljačkih prava koja proizlaze iz udjela u vlasništvu (temeljnem kapitalu) trgovačkog društva, stupanjem u poslovni odnos poslovnog subjekta u vlasništvu dužnosnika s tijelom vlasti u kojem dužnosnici obnašaju javnu dužnost i sl. Na temelju tako stečenih saznanja o povredi odredbi ZSSI-a, Povjerenstvo je veliki broj postupaka u 2013 godini pokrenulo po službenoj dužnosti.

Iako je ZSSI propisao da Povjerenstvo može pokrenuti postupak iz svoje nadležnosti povodom vjerodostojne, osnovane i neanonimne prijave, veliki broj prijava koje su podnesene Povjerenstvu, a osobito prijave u preuzetim, neriješenim predmetima ranijeg saziva Povjerenstva, bile su anonimne. Obzirom da je ZSSI predvidio mogućnost pokretanja postupka i u situacijama kada Povjerenstvo raspolaže saznanjima o mogućem sukobu interesa dužnosnika, Povjerenstvo je anonimne prijave, kao i informacije stečene iz medija ili upute novinara, tretiralo kao izvor saznanja povodom kojih je pristupilo provjeri informacija prikupljanjem potrebnih obavijesti, dokaza i dokumentacije od nadležnih državnih tijela.

Tijekom 2013. godine, na sveukupno 37 održanih javnih sjednica, Povjerenstvo je donijelo 118 odluka o pokretanju postupka radi utvrđivanja sukoba interesa, te 25 odluka o nepokretanju postupka. Od sveukupnog broja pokrenutih postupaka, približno 1/3 postupaka pokrenuta je povodom podnesenih neanonimnih prijava, a 2/3 postupaka, pokrenuto je na temelju vlastitih saznanja Povjerenstva. Od 118 pokrenutih postupaka, u 2013. godini, donijeto je 66 odluka kojima se postupak pred Povjerenstvom okončava, od toga je u 58 odluka dužnosnicima izrečena sankcija zbog povrede odredbi ZSSI-a.

Ocjenu vrste i visine izrečenih sankcija treba sagledati u svjetlu definicije Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa kao specijaliziranog tijela u preventivnoj sferi borbe protiv korupcije u kojoj korupcija još ne postoji, čije su ovlasti prvenstveno usmjerene na promicanje dobrih praksi a tek sporedno na represiju. Provođenjem postupka radi utvrđivanja sukoba interesa te izricanjem sankcija dužnosnicima zbog povrede odredbi ZSSI-a, a osobito stavljanjem posebnog naglaska na kvalitetu akata (odluka o pokretanju ili nepokretanju postupka, i odluka o meritumu) te sadržaja njihovih obrazloženja, Povjerenstvo je nastojalo otkloniti percepciju da utvrđeni sukob interesa ima istu konotaciju kao i neko inkriminirano kazneno djelo. Utvrđeni sukob interesa kao i povreda odredbi ZSSI-a, predstavlja odgovornost dužnosnika za povredu vjerodostojnosti u obnašanju javne dužnosti, te je stoga primjereno da sankcije koje izriče Povjerenstvo imaju manju težinu od sankcija koje se izriču u okviru kaznenog prava. U slučaju sumnje da je dužnosnik počinio neko prekršajno ili kazneno djelo, Povjerenstvo svoja saznanja prosljeđuje za to ovlaštenim tijelima kaznenog progona odnosno državnom odvjetništvu i USKOK-u, te tijelima sudbene vlasti.

Svrha izricanja sankcija dužnosniku za utvrđene povrede ZSSI-a je u prisili da se dužnosnici u obnašanju javne dužnosti podvrgnu pravilima, ograničenjima i zabranama, čije poštivanje bi trebalo onemogućiti ili barem smanjiti mogućnost da u obnašanju javnih dužnosti, dužnosnik svoje privatne interese stavi iznad javnih. U tom smislu važnost uspostave mehanizma odvratajućih sankcija, koja je opetovano naglašena i od strane međunarodnih institucija koje su i nakon ulaska u Europsku uniju nastavile pratiti napredak Republike Hrvatske u području sukoba interesa, mora zadovoljiti i test razmjernosti odnosno primjerenosti visine izrečene sankcije naravi počinjene povrede.

Upravo je iz tog razloga Povjerenstvo u 2013. godini, kao prvoj godini u kojoj je provedba ZSSI-a u nadležnosti stalog, neovisnog i samostalnog državnog tijela, pored rješavanja zaostalih, neriješenih predmeta i nastojanja da kroz pojedine predmete primjerenom odgovori na aktualna zbivanja iz kojih proizlazi sukob interesa dužnosnika, pokrene veći broj istovjetnih predmeta kako bi se kroz usporedbu istovjetnih ili bitno sličnih situacija mogao uspostaviti određeni sustav kriterija kojima će se Povjerenstvo rukovoditi prilikom odabira vrste i visine sankcije.

Prilikom izricanja sankcija, osobito zbog povrede zabrane članstva dužnosnika u upravnim tijelima i nadzornim odborima trgovačkih društava, Povjerenstvo je uvažilo okolnosti iz kojih proizlazi da je kod većeg broja dužnosnika, do povrede ZSSI-a došlo zbog neupućenosti. Naime, kod dužnosnika na razini lokalne i područne (regionalne) samouprave koji su dužnost obnašali u mandatu 2009. – 2013., stupanjem na snagu ZSSI-a u ožujku 2011. godine, prestala je vrijediti odredba prethodno važećeg Zakona o sprječavanju sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti, po kojoj su dužnosnici koji obnašaju dužnost u jedinici lokalne odnosno područne (regionalne) samouprave mogli biti članovi nadzornih odbora u trgovačkim društvima koja su u vlasništvu jedinice lokalne odnosno područne (regionalne) samouprave ili u kojima te jedinice imaju udjele a od posebnog su interesa za te jedinice. Dužnosnici koji su postali članovi nadzornih odbora u takvim trgovačkim društvima sukladno tada važećim odredbama Zakona, propustili su da nakon stupanja na snagu ZSSI-a koji članstvo u nadzornim odborima trgovačkih društava beziznimno zabranjuje, svoje postupanje usklade sa obvezama koje su propisane odredbama ZSSI-a. Dio dužnosnika je za članstvo u nadzornim odborima trgovačkih društava u kojima jedinica lokalne odnosno područne (regionalne) samouprave ima udjele u vlasništvu (temeljnem kapitalu) primao naknadu, na što niti po odredbama prethodno važećeg Zakona, dužnosnici nisu imali pravo.

Uvažavajući sve navedeno, Povjerenstvo je u prvoj godini mandata prilikom izricanja sankcije obustave isplate dijela neto mjesečne plaće, unutar zakonom propisanog raspona između 2.000,00 i 40.000,00 kn, dužnosnicima izricao relativno niže sankcije, smatrajući da se usporedno s razvojem prakse Povjerenstva i podizanja razine svijesti kod dužnosnika o obvezama koje proizlaze iz povrede odredbi ZSSI-a, mora podizati i visina sankcija koje Povjerenstvo izriče za one dužnosnike koji unatoč upozorenjima koja proizlaze iz već provedenih postupaka kao generalna prevencija, i nadalje svoje postupanje nisu uskladili s odredbama ZSSI-a.

Započeti projekt pokretanja postupaka protiv dužnosnika zbog povrede zabrane članstva u upravama i nadzornim odborima trgovačkih društava, ustanova i izvanproračunskih fondova, propusta prijenosa upravljačkih prava koja proizlaze iz udjela u vlasništvu (temeljnem kapitalu) trgovačkih društava, nije dovršen u 2013. godini iz razloga što je broj dužnosnika koji u tom smislu postupaju suprotno odredbama ZSSI-a, znatno premašio

očekivanja Povjerenstva, kao i administrativne i vremenske kapacitete potrebne da se takvi predmeti pokrenu i dovrše. Ovakve postupke Povjerenstvo će nastaviti provoditi i u 2014. godini, do konačnog dovršetka provjere svih dužnosnika iz nadležnosti Povjerenstva.

Predmeti u kojima je Povjerenstvo u 2013. godini donijelo odluke o pokretanju, a koji u 2013. godini nisu dovršeni, nastavili su se rješavati u 2014. godini. Povjerenstvo je uspjelo uspostaviti kontinuitet održavanja javnih sjednica na kojima se donose odluke, obzirom da se u pravilu javne sjednice sazivaju jednom tjednom.

U 58 odluka u kojima je u 2013. godini dužnosnicima zbog utvrđene povrede ZSSI-a izrečena sankcija obustave isplate dijela neto mjeseće plaće, sveukupno je izrečeno 294.000,00 kn sankcija, od toga se iznos od 76.000,00 kn, neće moći naplatiti, obzirom da dužnosnici kojima su sankcije izrečene, ne primaju plaću u smislu ZSSI-a, te im se stoga ne može obustaviti njezina isplata. Ostatak izrečenih sankcija redovito se naplaćuje.

Način izvršenja sankcije obustave isplate dijela neto mjesečne plaće dužnosnika, s time da se pod plaćom podrazumijeva svaki novčani primitak kojeg dužnosnik prima za obnašanje javne dužnosti, odstupa od općeg sustava izvršenja novčanih kazni u pravnom poretku Republike Hrvatske. Suprotno pretpostavci Ustavnog suda Republike Hrvatske izraženog u odluci od 7. studenog 2012. godine, da način izvršenja sankcija izrečenih sukladno ZSSI-u odstupa od općeg sustava načina izvršenja novčanih kazni, s ciljem stvaranja vanjskog dojma o nultoj stopi tolerancije prema neizvršavanju obveza koje proizlaze iz odredbi ZSSI i djelotvornosti administrativne sankcije radi jačanja povjerenja građana u sustav funkcioniranja države, nije se pokazala točnom, te po ocjeni ovog Povjerenstva, postojeće odredbe bez uvođenja određenih promjena, ne predstavljaju najbolje rješenje za ostvarenje doktrine vanjskih dojmova o učinkovitosti provođenja ZSSI-a.

Informacije radi, protiv odluka Povjerenstva, pokrenuto je sveukupno 12 upravnih sporova koji nisu dovršeni.

Mišljenja Povjerenstva

U trenutku stupanja na dužnost, Povjerenstvo je primopredajnim zapisnikom od ranijeg saziva Povjerenstva preuzelo 59 neriješenih predmeta koji se vode na zahtjev dužnosnika za davanjem mišljenja Povjerenstva, i to predmete broj M-50/11, M-63/11, M-72/11, M-73/11, M-75/11, M-77/11, M-87, M-90/11, M-91/11, M-92/11, M-93/11, M-94/11, M-95/11, M-96/11, M-97/11, M-98/11, M-99/11, M-100/11, M-102/11, M-105/11, M-106/11, M-107/11, M-1/12, M-2/12, M-3/12, M-4/12, M-5/12, M-6/12, M-7/12, M-9/12, M-11/12, M-12/12, M-13/12, M-14/12, M-15/12, M-16/12, M-17/12, M-18/12, M-19/12, M-20/12, M-22/12, M-27/12, M-26/12, M-31/12, M-32/12, M-33/12, M-34/12, M-35/12, M-37/12, M-38/12, M-39/12, M-40/12, M-41/12, M-42/12, M-44/12, M-46/12, M-47/12, M-49/12, M-50/12, M-52/12.

Za razliku od postupka koji se vode radi utvrđivanja sukoba interesa i donošenja odluke da li određeno postupanje predstavlja povredu ZSSI-a, ZSSI je propisao da je Povjerenstvo dužno na zahtjev dužnosnika, dati obrazloženo mišljenje u roku od 15 dana od dana primitka pisanog zahtjeva dužnosnika.

U razdoblju u kojem Povjerenstvo nije djelovalo, u navedenim je predmetima navedeni rok odavno protekao, stoga je novoizabrano Povjerenstvo pozvalo dužnosnike da se očituju da li i nadalje ostaju kod podnesenog zahtjeva za davanjem mišljenja, uz uputu da Povjerenstvo obavijeste o eventualnim promjenama koje su u međuvremenu mogle nastati a koje bi bile relevantne za davanje pravilnog i mjerodavnog mišljenja. U 22 od navedenih predmeta, dužnosnici su se očitovali da odustaju od podnesenog zahtjeva, slijedom čega je Povjerenstvo donijelo zaključak o obustavi postupka davanja mišljenja.

U 2013. godini, Povjerenstvo je donijelo 201 obrazloženo mišljenje i očitovanje. Usporedbe radi, sva ranija Povjerenstva donijela su u svim prethodnim godinama zajedno, sveukupno oko 150 mišljenja.

Ovakav trend značajnog porasta broja danih mišljenja, Povjerenstvo ocjenjuje svojim najvećim uspjehom u 2013. godini, obzirom da se upravo kroz dana mišljenja ostvaruje proaktivna, preventivna uloga Povjerenstva u sprječavanju sukoba interesa. Obzirom da ZSSI propisuje da su dužnosnici dužni zatražiti mišljenje Povjerenstva u slučaju dvojbe je li neko ponašanje u skladu s načelima javnih dužnosti, institut traženja mišljenja treba tumačiti kao zahtjev dužnosnika da od Povjerenstva kao nadležnog tijela zatraži uputu kako odijeliti privatni od javnog interesa, prije nego što nastupe posljedice neriješenog sukoba interesa.

No potrebno je istaknuti da se po sadržaju postavljenog pitanja Povjerenstvu, dio podnesenih zahtjeva dužnosnika ne odnosi na otklanjanje dvojbe i traženja upute o primjerenom načinu postupanja, u svjetlu tumačenja načela obnašanja javnih dužnosti, već zapravo predstavlja pitanje na koje je odgovor dan već kroz same odredbe ZSSI-a, u onom njegovom dijelu čiji izričaj ne bi trebao stvarati dvojbe o ispravnom tumačenju, što upućuje na zaključak da dužnosnici slabo poznaju Zakon kojim su propisane njihove obveze. Primjerice, dužnosnici su tražili mišljenje Povjerenstva mogu li biti članovi uprava i nadzornih odbora u trgovačkim društvima, odnosno članovi upravnih vijeća ustanova, te mogu li primati dodatne naknade za poslove obnašanja javnih dužnosti.

U jednom broju podnesenih zahtjeva za davanjem mišljenja Povjerenstva, dužnosnici su zatražili mišljenje o postojanju sukoba interesa u situacijama koje predstavljaju već okončano stanje, odnosno dužnosnik je zatražio mišljenje Povjerenstva nakon što je već poduzeo radnje povodom kojih je bio u dvojbi, te nakon što su već nastupile posljedice u situaciji u kojoj sukob interesa postoji. Povjerenstvo je kroz postupke isticalo i educiralo dužnosnike da se ocjena da li iz određenih okolnosti proizlazi sukob interesa, nakon što je sporna situacija već okončana, ne može dati u formi mišljenja nego samo kroz postupak utvrđivanja sukoba interesa. Naknadna ocjena da li se u određenim okolnostima dužnosnik nalazio u sukobu interesa, može se dati samo nakon donošenja odluke o pokretanju postupka sukoba interesa i potom donošenja odluke o meritumu stvari.

Bitno je istaknuti i da dio podnesenih zahtjeva za davanjem mišljenja Povjerenstva, nije podnesen od osoba koje se smatraju dužnosnicima u smislu odredbi ZSSI-a. Primjerice, Povjerenstvo je, osobito nakon provedenih lokalnih izbora u 2013. godini, zaprimilo i veći broj zahtjeva podnesen od stane članova predstavničkih tijela u jedinicama lokalne odnosno područne (regionalne) samouprave.

Imajući na umu da je člankom 21. stavkom 3. ranije 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.) bilo propisano da će se određene odredbe tog Zakona na odgovarajući način promjenjivati i na sve ostale obnašatelje javnih dužnosti, slijedom čega su tumačenjem te odredbe i članovi predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave bili obuhvaćeni pravilima koja se odnose na sprječavanje sukoba interesa, te da je i nakon što su odredbama ZSSI-a ovi obnašatelji javnih dužnosti izuzeti iz nadležnosti Povjerenstva, Povjerenstvo je cijeneći sadržaj postavljenih zahtjeva, na takve zahtjeve davalo obrazložena očitovanja. Pri tome je Povjerenstvo isticalo okolnost da članovi predstavničkih tijela jedinica lokalne odnosno područne (regionalne) samouprave nisu dužni postupati sukladno odredbama ZSSI-a, no kao obnašatelje javnih dužnosti, i njih obvezuju etička načela, prvenstveno načelo da se javna dužnost obnaša u javnom interesu, te da su kroz njezino obnašanje dužni čuvati povjerenje građana u tijela javne vlasti, osobito u situacijama u kojima privatni interesi članova predstavničkih tijela na lokalnoj i područnoj (regionalnoj) razini, dolaze u koliziju s javnim.

Davanjem očitovanja i na zahtjev osoba koje nisu dužnosnici u smislu odredbi ZSSI-a, u situacijama kada se sadržaj podnesenog zahtjeva odnosi na tumačenje odredbi ZSSI-a ili na tumačenje načela obnašanja javnih dužnosti, Povjerenstvo je postupalo sukladno svojoj nadležnosti za izradu smjernica i uputa u svrhu učinkovitog sprječavanja sukoba interesa te provođenja edukacije u pitanjima sukoba interesa. Kroz dana mišljenja i očitovanja, Povjerenstvo je postepeno gradilo sustav prepoznatljivih pravila i standarda kojima se definira način ponašanja koje se od onih koji obnašaju javne dužnosti očekuje, odnosno kojima se načelnim etičkim načelima u konkretnim životnim situacijama daje konkretan sadržaj.

Svako dano mišljenje i očitovanje, posebice uvažavajući širinu obrazloženja koje je u tim predmetima Povjerenstvo iznosilo, predstavlja davanje smjernica i uputa kojima se upravlja situacijama sukoba interesa s kojima su dužnosnici i drugi obnašatelji javnih dužnosti bili suočeni u praksi, te je kroz dana mišljenja i očitovanja, Povjerenstvo nastojalo pridonijeti izgradnji visokih standarda osobne odgovornosti svakog dužnosnika za očuvanje vlastitog integriteta i vjerodostojnosti u obnašanju javne dužnosti, uz nužno uvažavanje osobitih okolnosti svakog pojedinog slučaja.

Ocjena je Povjerenstva da su upravo dana mišljenja i očitovanja, u najvećoj mjeri doprinijela podizanju razine svijesti kod dužnosnika o važnosti poštivanja načela djelovanja, te zahtjevima časnog, poštenog, savjesnog, odgovornog i nepristranog postupanja, osobito u onim situacijama koje nisu propisane izričitom normom. U najvećoj mjeri upravo o razini svijesti samih dužnosnika da su dužni neprestano čuvati vlastitu vjerodostojnost i dostojanstvo povjerene im dužnosti, ovisi da li će se doista kroz sustav pravila kojima se sprječava sukob interesa, uspostaviti sustav za ranu identifikaciju rizika i primjereno rješavanje svih onih situacija iz kojih sukob interesa proizlazi.

Pored samog broja danih mišljenja i očitovanja koji u zbroju u 2013. godini, značajno premašuju broj danih mišljenja Povjerenstva u svim proteklim godinama zajedno, puno je značajnija okolnost da povratne informacije pokazuju, da su se dužnosnici gotovo bez iznimke, pridržavali danog mišljenja Povjerenstva. Postupajući sukladno danim smjernicama i uputama, dužnosnici su potvrdili da su dana mišljenja ispunila svoju svrhu.

Izrada smjernica i uputa

Povodom održavanja lokalnih izbora u 2013. godini, svjesni činjenice da će se jedan dio novoizabranih dužnosnika po prvi puta susresti s obvezama koje za dužnosnike proizlaze iz odredbi ZSSI-a, Povjerenstvo je izradilo smjernicu i uputu, u smislu kraće brošure, nazvanu „Abeceda sukoba interesa“ koja je bila upućena i dostavljena svim jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave, u kojoj su sažeto bile prikazane obveze, ograničenja i zabrane propisane odredbama ZSSI-a.

Izradom ove brošure, Povjerenstvo je ispunilo i jednu od mjera čiji je nositelj iz Akcijskog plana uz Nacionalnu strategiju suzbijanja korupcije.

Povjerenstvo je izradilo i uputu o pravilnom ispunjavanju obrasca izvješća o imovinskom stanju dužnosnika, koja je objavljena i dostupna dužnosnicima putem Internet stranice Povjerenstva.

Provođenje edukacije dužnosnika

Tijekom 2013.godine, Povjerenstvo je provelo edukaciju dužnosnika na razini lokalne i područne (regionalne) samouprave u 8 županija.

Edukacije su održane 20. ožujka 2013. godine Krapinsko-zagorskoj županiji, 21. ožujka 2013. godine u Sisačko-moslavačkoj županiji, 11. travnja 2013. godine u Varaždinskoj županiji, 16. travnja 2013. godine u Požeško – slavonskoj županiji. Potom je provođenje edukacije zastalo zbog provedbe lokalnih izbora, a zatim je provedba edukacije nastavljena u drugom dijelu godine. Edukacije su održane 12. studenog 2013. godine u Osječko – baranjskoj županiji, 29. studenog 2013. godine u Istarskoj županiji, 3. prosinca 2013. godine u Ličko – senjskoj županiji i 5. prosinca 2013. godine u Dubrovačko – neretvanskoj županiji.

Provođenje edukacije dužnosnika na razini lokalne i područne (regionalne) samouprave, nastavljeno je u 2014. godini u preostalim županijama. Obzirom da je odredbama ZSSI-a Povjerenstvu nadležno za redovito provođenje edukacije dužnosnika svih razina u pitanjima sukoba interesa i podnošenja izvješća o imovinskom stanju, edukacija ostalih dužnosnika provest će se u daljnjem tijeku mandata Povjerenstva, nakon što se izrade odgovarajući programi i prezentacija edukacije, prilagođena specifičnim sadržajem dužnosti kojoj je namijenjena.

Program edukacije dužnosnika na razini lokalne i područne (regionalne) samouprave izrađen je na temelju saznanja i iskustva u primjeni ZSSI-a, iz kojih proizlaze najčešće povrede ZSSI-a odnosno upravo ona pitanja i problemi s kojima se dužnosnici na lokalnoj i područnoj (regionalnoj) razini najčešće susreću. Osnovna ideja tih edukacija je njihova interaktivnost odnosno poticanje konstruktivne rasprave čiji bi dijalog i zaključci trebali pridonijeti boljem razumijevanju i prepoznavanju situacija sukoba interesa, kako bi se na taj način osigurala pravovremena i primjerena reakcija i mjere kojima se štiti javni interes.

Povjerenstvo primjećuje da je odaziv dužnosnika na edukacije koje provodi Povjerenstvo sve bolji, što je također jedan od pozitivnih pokazatelja promjene o načinu promišljanja samih dužnosnika o važnosti promicanja etičkih načela u obnašanju javnih dužnosti.

Edukacija stručne službe u Uredu Povjerenstva

Ulaganje trajnih napora u dodatnu edukaciju i stručno usavršavanje djelatnika zaposlenih u Uredu Povjerenstva, Povjerenstvo smatra jednim od osnovnih preduvjeta daljnjoj izgradnji i pozicioniranju Povjerenstva kao institucije. U suradnji s nadležnim tijelima u Republici Hrvatskoj kao i u suradnji s međunarodnim institucijama, djelatnici iz stručne službe Ureda Povjerenstva, tijekom 2013. godine bili su polaznici brojnih domaćih i međunarodnih seminara i radionica, u svrhu stjecanja znanja i iskustva potrebnih za što uspješnije savladavanje zadaća iz nadležnosti Povjerenstva.

Djelatnici Ureda Povjerenstva bili su polaznici seminara u organizaciji Državne škole za javnu upravu na temu „*Poštenje, deontologija, etika i prevencija sukoba interesa u državnoj službi*“, zatim seminara u organizaciji Tim4pin – Centra za razvoj javnoj i neprofitnog sektora na temu „*Škola financijskog upravljanja za proračune i proračunske korisnike*“, zatim u organizaciji ENA u Republici Hrvatskoj polaznici seminara na temu „*Etika i integritet dužnosnika*“, zatim je u organizaciji Hrvatske zajednice računovođa i financijskih djelatnika položen program usavršavanja „*Planiranje nabave za 2014 godinu*“, te su u organizaciji Educa centra za razvoj znanja na području prava, računovodstva i financija, djelatnici Ureda Povjerenstva bili polaznici seminara „*Primjena novog zakona o pravu na pristup informacijama*“.

Na razini međunarodnih institucija, djelatnici u uredu Povjerenstva pohađali su seminar u organizaciji škole za javnu upravu Republike Francuske ENA Pariz, na temu „*Impact strategies and lobbying in the European Union – Utjecaj strategija i lobiranja u Europskoj uniji*“, te potom u organizaciji ReSPA-e seminar „*Training Civil Servants on Anty – Corruption / integrity Managemet in the Public Administration – Treniranje službenika o suzbijanju korupcije i upravljanju sukobom interesa u javnoj upravi*“

Članovi Povjerenstva sudjelovali su na seminaru u organizaciji Hrvatskog sabora na temu „*Postupci donošenja odluka u Europskoj uniji*“ te na savjetovanju Hrvatskog udruženja za kaznene znanosti i praksu na temu „*novela Zakona o kaznenom postupku: usklađivanje sa Ustavom i europskim standardima*“.

U cilju daljnjeg usavršavanja i praćenja trendova u području sprječavanja sukoba interesa, u Povjerenstvu je formirana manja biblioteka sa referentnom domaćom i stranom literaturom, koja prethodno, nije postojala

Suradnja s nadležnim tijelom za izradu zakona u području sprječavanja sukoba interesa

Ukidanjem dijela odredbi ZSSI-a, Ustavni sudi Republike Hrvatske ukazao je na potrebu daljnje zakonske razrade pojedinih odredbi ZSSI-a u skladu s pravnim stajalištima izraženim u Odluci od 7. studenog 2012.godine, ističući pri tome da potrebne izmjene i dopune ZSSI-a zahtijevaju vrijeme i temeljitu pripremu.

Ministarstvo uprave kao nadležno tijelo koje je nositelj postupka izmjena i dopuna ZSSI-a, formiralo je u veljači 2013. godine Stručnu radnu skupinu za „Ocjenu potrebe i izradu mogućih dopuna Zakonu o sprječavanju sukoba interesa“ čiji je Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa član.

U okviru rada navedene stručne skupine, Povjerenstvo je izrazilo stav da se prijedlozi budućih izmjena i dopuna, u svjetlu stajališta Ustavnog suda Republike Hrvatske trebaju sagledati kroz iskustva u primjeni prava, koja su tijekom 2013. godine, iz već istaknutih razloga, tek započela.

Kroz sve predmete koje je Povjerenstvo u okviru svog zakonom propisanog djelokruga rada i nadležnosti provelo u 2013. godini, Povjerenstvo je nastojalo uočiti a potom i ukazati na odredbe koje su nedorečene, ili čija rješenja mogu uzrokovati poteškoće u primjeni. Unatoč činjenici da je protiv odluka Povjerenstva pokrenuto 12 upravnih sporova, do dana podnošenja ovog izvješća nisu poznate odluke pa time niti stavovi koje će upravni sudovi zauzeti o pojedinim pravnim pitanjima koja su se u praksi pokazala spornim.

Na temelju stečenih iskustava, Povjerenstvo će nadležnom tijelu izložiti svoj prijedlog potrebnih izmjena i dopuna, koji će proizlaziti iz analize u međuvremenu stvorene prakse.

Suradnja s nevladinim organizacijama i državnim tijelima

Na poziv nekoliko nevladinih organizacija koje se između ostalog bave i problemima koja su usko povezana sa područjem sukoba interesa, Povjerenstvo je u 2013. godini aktivno sudjelovalo na nekoliko konferencija, radionica i panel rasprava, putem koji je ostvarena primjerena i konstruktivna suradnja u promicanju etičkih vrijednosti i veće transparentnosti u obnašanju javne dužnosti. Ova događanja stvorila su podlogu za razmjenu ideja kao i za otvoreno iznošenje različitih pristupa i viđenja o smjeru u kojem bi se područje sukoba interesa u Republici Hrvatskoj i pravila koja ga uređuju, trebala dalje razvijati.

Povjerenstvo je tijekom travnja 2013. godine, sudjelovalo na konferenciji u organizaciji GONG-a, na temu „*Pravo na dobru upravu u hrvatskoj praksi*“ te u pratećoj panel raspravi na temu „*Prema novom modelu upravljanja sukobom interesa*“, a u organizaciji Partnerstva za društveni razvoj, Povjerenstvo je sudjelovalo na završnoj konferenciji projekta „*Antikorupcijske mjere u provedbi politika javne nabave*“

Povjerenstvo je tijekom mjeseca lipnja 2013. godine, sudjelovalo u okruglom stolu u organizaciji Transparency Internationala, na temu „*725 godina Vinodolskog zakonika 725 godina sprječavanja sukoba interesa u Hrvatskoj*“

Tijekom mjeseca lipnja 2013. godine Povjerenstvo je sudjelovalo na panel raspravi u organizaciji Ureda za udruge Vlade Republike Hrvatske, na temu „*Otvoreno i odgovorno protiv korupcije*“ u kojoj su sudjelovali brojni sudionici civilnog društva, poput Udruge za promicanje ljudskih prava i medijskih sloboda, Zelene akcije, Centra za mirovne studije, Foruma za slobodu odgoja i drugi.

Tijekom mjeseca lipnja 2013. godine Povjerenstvo je sudjelovalo i na panel raspravi povodom predstavljanja rezultata istraživanja Partnerstva za društveni razvoj, na temu „*Sukob interesa i nespojivost dužnosti u Republici Hrvatskoj*“.

U rujnu 2013. godine Povjerenstvo se odazvalo konferenciji GONG-a povodom Međunarodnog dana prava na pristup informacijama, na temu „*Povjerenik ni na nebu ni na zemlji*“.

U sklopu suradnje s drugim institucijama, Povjerenstvo je u prosincu 2013. godine, sudjelovalo u okruglom stolu u organizaciji Povjerenice za informiranje, na temu „Deset godina prava na pristup informacijama u Republici Hrvatskoj“.

Povjerenstvo aktivno sudjeluje kao nositelj mjera koje se predlažu u okviru inicijative Partnerstva za otvorenu vlast koju koordinira i provodi Ured za udruge Vlade Republike Hrvatske.

Međunarodna suradnja u području sprječavanja sukoba interesa

Početak travnja 2013. godine Povjerenstvo je posjetilo izaslanstvo na čelu s g Dirkom Langeom, načelnikom Odjela za Republiku Hrvatsku u Općoj upravi za proširenje Europske komisije. Tema sastanka bila je provjera spremnosti Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa za provedbu zadaća iz njegove nadležnosti, izazovi u postupku uspostave pune primjene ZSSI-a, osobito u kontekstu ukinutih odredbi Zakona, a osobito vizija daljnjeg napretka u ostvarivanju pozitivnog track recorda i nakon ulaska Republike Hrvatske u Europsku uniju.

U travnju 2013. godine Povjerenstvo je bilo domaćin studijskog posjeta delegacije Republike Makedonije na temu „*Hrvatska iskustva iz priprema za pregovarački proces s Europskom unijom*“, u sklopu kojeg je Povjerenstvo prezentiralo pravni i institucionalni okvir sprječavanja sukoba interesa i postupka provjere izvješća o imovinskom stanju U Republici Hrvatskoj.

U travnju 2013. godine, članovi Povjerenstva sudjelovali su u edukaciji koju je u Kotoru (Republika Crna gora) organizirala njihova Komisija za sprječavanje sukoba interesa, a na kojoj se govorio o zakonodavnim rješenjima u Republici Hrvatskoj i Crnoj Gori.

Povjerenstvo je u svibnju 2013. godine na poziv Komisije za sprečavanje korupcije Republike Slovenije, na temelju potpisanog Memoranduma o suradnji između navedene dvije institucije, bilo u studijskoj posjeti njihovoj instituciji, radi stjecanja neposrednih saznanja o postojećim rješenjima i najboljoj praksi koja bi mogla poslužiti u komparativnoj analizi, u svrhu prijedloga ustroja i daljnjeg razvoja pojedinih instituta kojima se uređuje područje sukoba interesa. Slovenske kolege održale su prezentaciju zakonodavnog okvira i prakse, te prezentaciju analitičkih alata koji se koriste u borbi protiv korupcije.

U okviru ReSPA-e, Povjerenstvo je sudjelovalo u izradi komparativne studije na temu „*Izvješća o prihodima i imovinskom stanju dužnosnika u praksi*“ povodom koje je nastala i knjiga u izdanju navedene međunarodne institucije koja sadrži komparativni prikaz zakonodavnih i institucionalnih rješenja, kao i primjere iz prakse u Albaniji, Bosni i Hercegovini, Hrvatskoj, Kosovu, Makedoniji, Crnoj Gori i Kosovu. Nakon izrade komparativne studije, u organizaciji ReSPE, Povjerenstvo je sudjelovalo na međunarodnoj konferenciji u Sarajevu u rujnu 2013. godine, na kojoj su prezentirani rezultati istraživanja.

Provjera podataka iz izvješća o imovinskom stanju dužnosnika

Podnošenje izvješća o imovinskom stanju i o izvorima i načinu stjecanja imovine, osnovna je obveza dužnosnika koja proizlazi iz odredbi ZSSI-a, te kao takva predstavlja temelj uspostave sustava transparentnosti u obnašanju javnih dužnosti. Građani očekuju legitimnu i vjerodostojnu vlast, kao i uspostavu djelotvornih mehanizama kojima se nastoji potaknuti i očuvati poštenje i povjerenje u one koji obnašaju javne dužnosti. Stoga u provedbi edukacije dužnosnika o pitanjima vezanim uz podnošenje izvješća o imovinskom stanju, Povjerenstvo posebno ističe da ovu mjeru dužnosnici ne bi smjeli doživjeti kao teret već kao pomoćno sredstvo za očuvanje njihovog integriteta i vjerodostojnosti, odnosno kao pomoćno sredstvo kojim se otklanja sumnja u pošteno i odgovorno vršenje vlasti. Javna objava dijela podataka iz podnesenih izvješća i interes javnosti za uvid u javno objavljene podatke, potvrda je transparentnosti samog dužnosnika i transparentnosti sustava upravljanja javnim dužnostima u cjelini. Sustav obaveznog podnošenja izvješća o imovinskom stanju, te javna objava dijela podataka, snažna je mjera jačanja legitimiteta vlasti, obzirom da su javnom objavom podatci o prihodima i imovini dužnosnika, kao i druge okolnosti iz kojih može proizlaziti sukob interesa, dostupni kontroli javnosti.

Povodom svakog zaprimljenog izvješća o imovinskom stanju, Povjerenstvo provodi prethodnu (administrativnu) provjeru, odnosno formalnu provjeru kojom se utvrđuje da li je podnositelj obveznik podnošenja izvješća o imovinskom stanju, odnosno da li je dužnosnik u smislu ZSSI-a, da li je izvješće podneseno u zakonom propisanom roku, da li je potpisano od dužnosnika, te da li je obrazac izvješća o imovinskom stanju dužnosnika pravilno i potpuno ispunjen. Zakonom je propisano da se ova provjera vrši prije unosa podataka u Registar dužnosnika i prije objave javnih podataka na internetskim stranicama Povjerenstva.

Nakon provedenih lokalnih izbora u 2013. godini, Povjerenstvo je zaprimilo izvješća o imovinskom stanju dužnosnika kojima je prestao mandat, zatim dužnosnika koji su ponovno izabrani na istu dužnost, te izvješća novoizabranih dužnosnika. Pored navedenih dužnosnika, Povjerenstvu su podnošena izvješća i od drugih dužnosnika kod kojih su nastupili zakonom propisani razlozi za njegovo podnošenje. U postupku prethodne (administrativne) provjere podnesenih izvješća, Povjerenstvo je izdalo sveukupno 1052 upravna akta – zaključka, kojima se dužnosnici pozivaju na ispunjenje obveze podnošenja izvješća o imovinskom stanju sukladno odredbama Zakona, pod prijetnjom pokretanja postupka protiv dužnosnika.

Od sveukupnog broja zaključaka donesenih u postupku prethodne (administrativne) provjere, u 258 postupaka dužnosnici su zaključkom pozvani na postupanje sukladno obvezama iz ZSSI-a zbog propusta da Povjerenstvu podnesu izvješće o imovinskom stanju, a u preostalom broju, dužnosnici su zaključkom pozvani da podnesu ispravno i pravilno popunjen obrazac izvješća.

U najvećem broju nepotpuno i nepravilno ispunjenog obrasca izvješća, dužnosnici su propustili navesti podatke o osobnom identifikacijskom broju, i o osobnom identifikacijskom broju članova obitelji o kojima su dužni podnositi izvješće, što je osnovni podatak bez kojeg se ne može pristupiti redovitoj provjeri. Učestala pogreška je i propust navođenja tržišne vrijednosti nepokretne i pokretne imovine, te propust navođenja vjerovnika za u izvješću prikazane obveze i dr. Na temelju uočenih propusta koji se učestalo ponavljaju, Povjerenstvo je izradio Uputu o podnošenju izvješća koja je objavljena na internetskim stranicama Povjerenstva.

Postupak prethodne (administrativne) obrade podnesenih izvješća o imovinskom stanju dužnosnika, povodom kojih je Povjerenstvo izdalo ovako velik broj zaključaka, predstavljalo je veliko administrativno opterećenje, osobito iz razloga što je nakon utvrđene potpunosti i ispravnosti podnesenog izvješća o imovinskom stanju dužnosnika, podatke koji se javno objavljuju bilo potrebno ručno unijeti, odnosno prepisati u program kojim se ti podatci prikazuju na internetskim stranicama Povjerenstva u Registru podnesenih izvješća. Unatoč opsežnosti ovog zadatka, u uvjetima administrativnih i logističkih kapaciteta Povjerenstva, sva podnesena izvješća o imovinskom stanju dužnosnika na lokalnoj i područnoj (regionalnoj) razini koja su prošla postupak prethodne (administrativne) provjere, objavljena su na internetskim stranicama Povjerenstva, do kraja listopada 2013. godine.

Za razliku od podnesenih izvješća o imovinskom stanju dužnosnika na lokalnoj i područnoj (regionalnoj) razini, koja su nakon provedenih lokalnih izbora u 2013. godini prije objave javno dostupnih podataka na internetskim stranicama Povjerenstva, prošli Postupak prethodne (administrativne) provjere, izvješća drugih dužnosnika koja su podnesena nakon parlamentarnih izbora u 2011. godini (izvješća zastupnika u Hrvatskom saboru, izvješća članova Vlade Republike Hrvatske i druga izvješća koja su podnesena u razdoblju u kojem Povjerenstvo nije djelovalo), objavljenja su bez prethodnog provođenja prethodne (administrativne) provjere.

Opisana situacija za novoizabrano Povjerenstvo predstavlja zatečeno stanje, te je stoga Povjerenstvo odlučilo da će pristupiti naknadnoj administrativnoj provjeri već objavljenih izvješća koja su Povjerenstvu bila podnesena u razdoblju u kojem Povjerenstvo nije djelovalo, obzirom da neispravno i nepotpuno ispunjen obrazac izvješća, predstavlja zapreku za uspješno provođenje postupka redovite provjere podataka. Zbog provođenja drugih postupaka iz djelokruga rada i nadležnosti Povjerenstva, ovaj projekt nije proveden u 2013. godini, te će biti proveden u 2014. godini. Namjeru propisivanja obrasca izvješća o imovinskom stanju, koji će se ispuniti i podnositi u elektroničkom obliku, u kojem će većina propisanih rubrika biti zadana po sistemu padajućeg izbornika, Povjerenstvo nije moglo realizirati u 2013. godini, zbog potrebe da se prije izrade odgovarajućeg informatičkog programa, u Povjerenstvu osigura potrebna infrastruktura u smislu dodatne informatičke opreme te ustroja i podizanja unutarnje mreže. Projekt informatizacije Povjerenstva, u sklopu kojeg će biti izrađen elektronički obrazac izvješća o imovinskom stanju dužnosnika, strateški je cilj i prioritet rada Povjerenstva u 2014. godini.

Odbredbama ZSSI-a propisano je da nakon prethodne (administrativne) provjere, Povjerenstvo provodi redovitu provjeru svakog podnesenog izvješća o imovinskom stanju dužnosnika koja se obavlja prikupljanjem, razmjenom podataka i usporedbom prijavljenih podataka o imovini, s pribavljenim podacima od Porezne uprave i drugih nadležnih tijela Republike Hrvatske, međunarodnog udruženja ili strane organizacije.

Odlukom od 7. studenog 2011.godine, Ustavni sud Republike Hrvatske, ukinuo je odredbu ZSSI-a koja je propisivala da će se provjera podataka provoditi na način propisan Pravilnikom kojim se uređuje postupak provjere podataka, smatrajući da takva odredba nije u skladu s ustavnim načelima koja vrijede za hijerarhiju pravnih propisa u domaćem pravnom poretku. Ustavni sud je pri tome dao obrazloženje da u demokratskom društvu utemeljenom na vladavini prava, pravni postupci koji imaju utjecaja na individualne pravne situacije trećih osoba ili su povezani s odlučivanjem o njihovim pravima i obvezama ili s njihovim

kažnjavanjem, moraju biti propisani zakonom, pa bi nadležnost Povjerenstva da postupak provjere podataka propiše Pravilnikom predstavljalo ekscesivnu delegaciju i uzurpaciju ovlasti koja nije u skladu s Ustavom. Ustavni sud Republike Hrvatske u svojoj je Odluci istaknuo da je postupak provjere podataka dužan urediti zakonodavac a ne Povjerenstvo.

Obzirom da nakon Odluke Ustavnog suda, nije bilo daljnjih izmjena i dopuna ZSSI-a, kojima bi postupak redovite provjere podataka bio detaljnije razrađen, Povjerenstvo je redovitu provjeru podnesenih izvješća o imovinskom stanju dužnosnika provodilo na temelju prethodno navedene odredbe Zakona, odnosno traženjem podataka od Porezne uprave i drugih nadležnih tijela, te u nekoliko postupaka i od nadležnih institucija strane države.

U 2013. godini, Povjerenstvo je od Porezne uprave zatražilo podatke potrebne za provedbu postupka redovite provjere za sveukupno 192 podnesena izvješća o imovinskom stanju dužnosnika. Zbog činjenice da postupak redovite provjere ne obuhvaća samo imovinu dužnosnika, nego i imovinu ostalih osoba o čijem je imovinskom stanju dužnosnik dužan izvještavati Povjerenstvo, broj osoba za koje se od Porezne uprave traže podatci, po svakom se izvješću višestruko multiplicira, što predstavlja opterećenje za rad službi i tijela unutar ustroja Porezne uprave. Stoga je Porezna uprava od zaprimljenih 192 zahtjeva, Povjerenstvu odgovorila samo na manji dio podnesenih zahtjeva, i to na onaj koji je bio povezan ili potreban za provođenje drugih postupaka iz nadležnosti Povjerenstva, pogotovo za postupak utvrđivanja sukoba interesa.

U cilju stvaranja uvjeta da se redovita provjera podataka iz podnesenih izvješća o imovinskom stanju dužnosnika provodi sustavno i trajno za svako podneseno izvješće, Povjerenstvo je tijekom 2013. godine potpisalo Sporazume i protokole o suradnji sa državnim tijelima koja raspolažu s bazama podataka koji Povjerenstvu mogu biti potrebni u postupku provjere, pa tako i sa Poreznom upravom. Navedenim sporazumima i protokolima predviđa se izravan pristup elektroničkim putem bazama podataka tih tijela, kako bi Povjerenstvo moglo provoditi zadaće iz svoje nadležnosti bez suvišnog opterećivanja i time remećenja rada drugih tijela. Za provedbu potpisanih sporazuma i protokola potrebno je prethodno provesti informatizaciju Povjerenstva, u smislu podizanja odgovarajuće mreže i izrade informatičkih programa, što je, kao što je već istaknuto, strateški prioritet rada Povjerenstva u 2014. godini.

Povjerenstvo smatra bitnim istaknuti da odredbe ZSSI-a propisuju obvezu Povjerenstva da nakon utvrđenog nesklada ili nerazmjera između pribavljenih podataka u postupku redovite provjere od nadležnih državnih tijela, sa podacima koje je dužnosnik prijavio u podnesenom izvješću o imovinskom stanju, zatraži od dužnosnika pisano očitovanje zajedno sa odgovarajućim dokazima. Sukladno odredbama ZSSI-a, uvjeti za pokretanje postupka pred Povjerenstvom stečeni su tek ako se dužnosnik na poziv Povjerenstva ogлуši, ili ako svojim očitovanjem i dokumentacijom ne obrazloži razliku u podacima.

U 2013. godini, na temelju rezultata provedenog postupka redovite provjere, Povjerenstvo je pokrenulo dva postupka sukoba interesa protiv dužnosnika, zbog povrede da u izvješću o imovinskom stanju navedu sve podatke o svojoj imovini, odnosno o imovini ostalih osoba o čijem su imovinskom stanju dužnosnici dužni izvještavati Povjerenstvo.

Ustrojavanje registara radi primjene pojedinih odredbi ZSSI-a

Zahtjev za određenost i preciznošću pravne norme, jedan je od osnovnih elemenata 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 pravna norma nalaže.

Takva preciznost i određenost pravne norme, ne proizlazi iz odredbi ZSSI-a kojima se propisuje krug dužnosnika na koje se ZSSI odnosi. Naime, pored dužnosnika čije su dužnosti u Zakonu izričito navedene, dužnosnikom u smislu ZSSI-a smatraju se i svi oni obnašatelji javnih 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.

Povjerenstvo ističe da je ZSSI, koji je stupio na snagu u ožujku 2011. godine, propisao da će državna tijela, Hrvatski sabor, Vlada i Predsjednik Republike Hrvatske, dostaviti Povjerenstvu popis osoba koje podliježu imenovanju, izboru ili potvrdi, najkasnije u roku od šest mjeseci od dana stupanja tog Zakona na snagu.

Na poziv novoizabranog Povjerenstva da postupe sukladno obvezi iz navedene odredbe ZSSI-a, Predsjednik Republike Hrvatske i Vlada Republike Hrvatske, dostavili su popis obnašatelja dužnosti koji se smatraju dužnosnicima u smislu ZSSI-a, no Hrvatski sabor svoju obvezu nije ispunio niti do dana podnošenja ovog izvješća.

Pored ostalih nadležnosti o kojima je u prethodnim odlomcima prikazan rezultat rada Povjerenstva u 2013. godini, Povjerenstvo je nadležno i za ustrojavanje registara potrebnih za primjenu pojedinih odredbi ZSSI-a. Svakako da je najvažniji među njima, upravo registar dužnosnika. Ustrojavanje registra dužnosnika je ujedno i jedna od usvojenih mjera iz Akcijskog plana uz Nacionalnu strategiju suzbijanja korupcije.

Unatoč načelno deklariranoj političkoj volji, izraženoj kroz obveze koje za državna tijela proizlaze iz odredbi ZSSI-a, kao i iz Akcijskog plana uz Strategiju suzbijanja korupcije, izostala je potrebna reakcija i konkretne radnje kojima bi se izrečena volja potvrdila kroz djela. U vrijeme podnošenja ovog izvješća, registar dužnosnika, u kojem bi bile jasno i nedvosmisleno definirane sve javne dužnosti čiji su nositelji obavezni postupati sukladno odredbama ZSSI-a, nije ustrojen.

Pored propusta Hrvatskog sabora da Povjerenstvu dostavi popis obnašatelja dužnosti koje imenuje ili potvrđuje kao dužnosnike u smislu ZSSI-a, popis kojeg je Povjerenstvu dostavila Vlada Republike Hrvatske, nije bio precizan i potpun, te je od strane jednog sankcioniranog dužnosnika, osporen u pokrenutom upravnom sporu koji još uvijek nije okončan. Povjerenstvo je od Vlade Republike Hrvatske zatražilo očitovanje o vjerodostojnosti dostavljenog popisa, kao i njegov ispravak odnosno dopunu. Na ovako podnesen zahtjev Vladi Republike Hrvatske, Povjerenstvo još uvijek nije dobilo odgovor.

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 u definiranju kruga dužnosnika stvara i odredba ZSSI-a kojom je propisano da se dužnosnicima u smislu tog Zakona smatraju i ravnatelji agencija i direkcija Vlade Republike Hrvatske te ravnatelji zavoda koje imenuje Vlada Republike Hrvatske.

U svjetlu iznesenih okolnosti, Povjerenstvo je u 2013. godini razmatralo predmete koji su se odnosili upravo na osobe čiji status kao dužnosnika u smislu ZSSI-a proizlazi ili bi trebao proizlaziti upravo iz navedenih odredbi ZSSI-a, povodom kojih su nadležna državna tijela bila dužna Povjerenstvu dostaviti vjerodostojan popis.

Čvrstim uvjerenjem da proaktivno preventivno djelovanje Povjerenstva čija važnost je bila istaknuta u prijedlogu Vlade Republike Hrvatske prilikom donošenja ZSSI-a, a time niti ciljevi njegova donošenja, ne mogu biti ostvareni ako zbog nepostojanja popisa o obnašateljima dužnosti koji se smatraju dužnosnicima, Povjerenstvo propusti djelovati u onim situacijama u kojima javni interes a osobito očuvanje povjerenja građana u tijela javne vlasti i institucije, nalaže konkretnu reakciju. Stoga je 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 javna dužnost spada u doseg primjene ZSSI-a i nadležnost Povjerenstva.

Na opisani način Povjerenstvo je postupalo u predmetu glavnog ravnatelja Hrvatske televizije, u predmetu članova Vijeća za elektroničke medije, u predmetu članova Vijeća za zaštitu tržišnog natjecanja, u predmetu člana upravnog vijeća HINE, i u drugim. Kroz provedene postupke, Povjerenstvo je nastojalo definirati razloge i argumente 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.

Na ovakva tumačenja o krugu dužnosnika u smislu ZSSI-a povodom vođenja postupaka iz svoje nadležnosti, a osobito povodom vođenja postupka sukoba interesa, Povjerenstvo se odlučilo zbog dugog razdoblja neaktivnosti nadležnih državnih tijela, te zbog činjenice da niti nakon desetogodišnjeg pravnog normiranja područja sukoba interesa, krug obnašatelja javnih dužnosti na koje se ZSSI odnosi nije precizan i jasan. 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. Time je Povjerenstvo na sebe preuzelo i rizik kritike stavova i ocjena koje je u tim predmetima donijelo, kao i kritike zbog posljedica koje su time izazvane.

Dana mišljenja a osobito donesene odluke Povjerenstva u predmetima u kojima se Povjerenstvo upustilo u autonomno tumačenje statusa obnašatelja javnih dužnosti, trebale bi poslužiti kao snažan i neizbježan poticaj da se u javnom interesu, u interesu hrvatskih građana ali i u interesu samih dužnosnika, krug dužnosnika u smislu ZSSI-a, jasno definira.

Ocjena stanja

U javnom diskursu, pa tako i od strane snažnih pravnih autoriteta, često se može čuti da drastična regulacija sukoba interesa može imati upravo suprotne učinke te čak i odvratiti potencijalne nositelje javnih dužnosti od kandidiranja i preuzimanja javnih dužnosti. Na načelnoj razini, s takvom se ocjenom može složiti i Povjerenstvo. No pitanje je da li se upravo takvom, drastičnom regulacijom sukoba interesa, trebaju ocijeniti trenutno važeće odredbe ZSSI-a i način na koji je osnivanjem Povjerenstva kao stalog, neovisnog i nepristranog državnog tijela započela njegova primjena u praksi. Početna iskustva u 2013. godini svjedoče u prilog potrebe daljnje razrade postupovnih odredbi te eventualnog uvođenja pojedinih instituta, poput rokova postupanja, zastare pokretanja i vođenja postupka nakon što je dužnosnik prestao obnašati javnu dužnost, kao i uvođenja izvjesnih promjena u načinu izvršenja sankcija Povjerenstva. Početna iskustva ukazuju i na potrebu da se razmotri da li postojeća rješenja predstavljaju pravičnu ravnotežu između propisanih obveza i ograničenja s jedne strane i prava koja proizlaze ili su potrebna za obnašanje javne dužnosti s druge, osobito u odnosu na dužnosnike na lokalnoj razini.

Veliki broj pokrenutih predmeta sukoba interesa u 2013. godini, kao i broj predmeta koji su prošli određenu inicijalnu obradu iz koje proizlazi mogućnost pokretanja postupka, pokazuje da je u trenutku stupanja na dužnost novoizabranih članova Povjerenstva, opća razina poštivanja odredbi ZSSI-a bila relativno niska. Dio postupaka pokazao je da do povreda Zakona dolazi iz neupućenosti odnosno neznanja, te da je, unatoč tome što neznanje ne opravdava, potrebno uložiti dodatne napore u provođenju edukacije i promicanju dobrih praksi. Uočen je i trend porasta broja podnesenih zahtjeva za davanjem mišljenja od strane dužnosnika, osobito nakon provedenih lokalnih izbora, nakon kojih su se brojni novoizabrani dužnosnici po prvi puta susreli sa obvezama koje proizlaze iz ZSSI-a. Podneseni broj zahtjeva za davanjem mišljenja Povjerenstva, ukazuje na pozitivnu promjenu percepcije samih dužnosnika o potrebi i važnosti očuvanja vlastite vjerodostojnosti i integriteta, bez koje ne može doći do podizanja povjerenja građana u tijela javne vlasti i u politiku kao profesiju. U podizanju opće razine svijesti o tome što u praksi znače etička načela dobrog upravljanja sukobom interesa u obnašanju javne dužnosti, najveću odgovornost nose dužnosnici sami. U tom smislu, Povjerenstvo je dužno i spremno, pružiti dužnosnicima primjerenu podršku i pomoć.

Zatečeno stanje pokazalo je da dužnosnici često obvezi podnošenja izvješća o imovinskom stanju nisu pristupali ozbiljno. Uloženi naponi Povjerenstva kroz provedene postupke prethodne (administrativne) provjere, kao i kroz upućene zaključke kojima se dužnosnicima nalaže ispravak odnosno dopuna podnesenog izvješća, uvela je veću disciplinu dužnosnika u ispunjavanju ove obveze. Na promjenu stava dužnosnika prema ovoj obvezi utjecala su i tumačenja iznesena na edukacijama kao i reakcija zainteresirane javnosti, koja potaknuta radom Povjerenstva, u puno većoj mjeri prati i kontrolira sadržaj podataka koje dužnosnici prijavljuju. Ocjena je Povjerenstva da sve veći broj dužnosnika u izvješću o imovinskom stanju vidi oblik svoje legitimacijske iskaznice kojom deklarira i jamči svoju čestitost i transparentnost kroz razdoblje vršenja vlasti.

U prilogu izvješća prikazan je sažeti prikaz danih mišljenja i donesenih odluka u 2013. godini. Cjeloviti akti u postupcima mišljenja i sukoba interesa, dostupni su i objavljeni na internetskim stranicama Povjerenstva.

Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa