

USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

2715

Ustavni sud Republike Hrvatske, u sastavu Jasna Omejec, predsjednica Suda, te suci Mato Arlović, Marko Babić, Snježana Bagić, Slavica Banić, Mario Jelušić, Davor Krapac, Ivan Matija, Antun Palarić, Aldo Radolović, Duška Šarin i Miroslav Šeparović, odlučujući o prijedlogu za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti zakona s Ustavom Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 56/90., 135/97., 113/00., 28/01. i 76/10.), na sjednici održanoj 7. studenoga 2012. donio je

ODLUKU

I. Pokreće se postupak za ocjenu suglasnosti s Ustavom Zakona o sprječavanju sukoba interesa (»Narodne novine« broj 26/11. i 12/12.) te se ukidaju:

- članak 8. stavak 13. u dijelu koji glasi: »kao i bankarske institucije i poslovni subjekti,« i stavak 14.;
- članak 26. stavak 3.;
- članak 27. u dijelu koji glasi: »ili ne opravda utvrđeni nesklad ili nerazmjer«;
- članak 30. stavak 1. alineja 2. u dijelu koji glasi: »o postupku pred Povjerenstvom,«;
- članak 30. stavak 1. alineja 3. u dijelu koji glasi: »i na način propisan Pravilnikom kojim se uređuje postupak provjere podataka iz izvješća o imovinskom stanju dužnosnika, donesenim na temelju ovog Zakona«;
- članak 39. stavak 5. prva rečenica u dijelu koji glasi: »utvrditi činjenice vlastitim radnjama ili« i druga rečenica u dijelu koji glasi: »bankarske i druge financijske institucije«;
- članak 45. stavak 3. u dijelu koji glasi: »rok i«;
- članak 46.;
- članak 47.;
- članak 53. stavci 1. i 2.;
- članak 55. stavak 2. u cijelosti i stavak 4. u dijelu koji glasi: »i izjave iz stavka 2. ovog članka«.

II. Na temelju članka 31. stavaka 4. i 5. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 99/99., 29/02. i 49/02. – pročišćeni tekst) Ustavni sud određuje da se izbor predsjednika i članova Povjerenstva za sprječavanje sukoba interesa mora provesti najkasnije do 15. veljače 2013.

III. Ova odluka objavit će se u »Narodnim novinama«.

RJEŠENJE

I. Ne prihvaća se prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 8. stavaka 10. i 12., članka 42. stavka 1. točke 2. i stavka 3. u dijelu koji se odnosi na stavak 1. točku 2. te članka 44. Zakona o sprječavanju sukoba interesa (»Narodne novine« broj 26/11. i 12/12.).

Ne prihvaća se prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom Zakona o sprječavanju sukoba interesa (»Narodne novine« broj 26/11. i 12/12.) u cjelini.

II. Ovo rješenje objavit će se u »Narodnim novinama«.

O b r a z l o ž e n j e

POSTUPAK PRED USTAVNIM SUDOM

1. Hrvatski sabor donio je Zakon o sprječavanju sukoba interesa na sjednici održanoj 11. veljače 2011. Objavljen je u »Narodnim novinama« broj 26 od 2. ožujka 2011. (u daljnjem tekstu: ZoSSI).

ZoSSI je izmijenjen Zakonom o izmjenama Zakona o sprječavanju sukoba interesa koji je Hrvatski sabor donio na sjednici 25. siječnja 2012. Objavljen je u »Narodnim novinama« broj 12 od 26. siječnja 2012.

2. Prijedloge za ocjenu suglasnosti s Ustavom ZoSSI-ja podnijeli su:

- Josip Leko iz Zagreba, predmet broj: U-I-2414/2011 (u daljnjem tekstu: prvi predlagatelj),
- Gordana Grbić iz Zagreba, predmet broj: U-I-3890/2011 (u daljnjem tekstu: predlagateljica),
- Daniel Majer iz Osijeka, predmet broj: U-I-4720/2012 (u daljnjem tekstu: drugi predlagatelj).

Prvi predlagatelj i predlagateljica zatražili su na temelju članka 45. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 99/99., 29/02. i 49/02. – pročišćeni tekst; u daljnjem tekstu: Ustavni zakon), do okončanja postupka pred Ustavnim sudom, privremenu obustavu izvršenja svih pojedinačnih akata i radnji koje poduzima Povjerenstvo za sprječavanje sukoba interesa (u daljnjem tekstu: Povjerenstvo) na temelju ZoSSI-ja. Zahtjev prvog predlagatelja za primjenu članka 45. Ustavnog zakona proizlazio je i iz činjenice da je u vrijeme podnošenja prijedloga bio zastupnik Hrvatskog sabora i član Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa.

2.1. Polazeći od prigovora predlagatelja, Ustavni sud je na temelju članka 38. stavka 2. Ustavnog zakona sam pokrenuo postupak za ocjenu suglasnosti s Ustavom pojedinih odredaba ZoSSI-ja (v. točku 6.1. obrazloženja odluke).

3. Na temelju članka 25. Ustavnog zakona zatraženo je očitovanje o prijedlozima predlagatelja od Vlade Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: Vlada). Do donošenja ove odluke Ustavni sud ga nije zaprimio.

4. Zatražena pravna mišljenja Ustavnom sudu dostavili su prof. dr. sc. Arsen Bačić, profesor na Katedri za ustavno pravo Pravnog fakulteta Sveučilišta u Splitu, prof. dr. sc. Sanja Barić, profesorica na Katedri za ustavno pravo Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci i prof. dr. sc. Branko Smerdel, predstojnik Katedre za ustavno pravo Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu.

4.1. Pravna mišljenja zatražena su i od prof. dr. sc. Zlate Đurđević (Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu), prof. dr. sc. Josipa Kregara (Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu) i prof. dr. sc. Zvonimira Lauca (Pravni fakultet Sveučilišta Josipa Jurja Strassmayera u Osijeku). Do donošenja ove odluke Ustavni sud ih nije zaprimio.

4.2. Mišljenje je zatraženo i od Transparency International Hrvatska. Do donošenja ove odluke Ustavni sud ga također nije zaprimio.

POSTUPAK DONOŠENJA ZoSSI-ja

5. Prijedlog Zakona o sprječavanju sukoba interesa, P.Z. broj 703, podnijela je predsjedniku Hrvatskog sabora Vlada Republike Hrvatske aktom klasa: 023-03/11-01/03, urbroj: 5030109-11-1 od 27. siječnja 2011. (u daljnjem tekstu: Prijedlog ZoSSI-ja) na temelju članka 85. Ustava (taj je članak u pročišćenom tekstu Ustava, »Narodne novine« broj 85/10., označen kao članak 84.) i članka 129. Poslovnika Hrvatskog sabora (»Narodne novine« broj 71/00., 129/00., 117/01., 6/02. – pročišćeni tekst, 41/02., 91/03., 58/04., 69/07., 39/08. i 86/08.).

5.1. U točki II. Prijedloga ZoSSI-ja (»Ocjena stanja i osnovna pitanja koja se trebaju urediti Zakonom, te posljedice koje će donošenjem Zakona proisteći«) Vlada je istaknula sljedeće razloge zbog kojih je predložila ZoSSI:

»Zakon o sprječavanju sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti donesen je 2003. godine i od tada Hrvatski sabor do danas je donio šest izmjena i dopuna ovoga Zakona.

Republika Hrvatska je 2005. ratificirala Konvenciju Ujedinjenih naroda protiv korupcije kojoj je svrha promicanje i jačanje mjera za učinkovitije i djelotvornije sprječavanje i borbu protiv korupcije kao i promicanje čestitosti, odgovornosti i pravilnog upravljanja javnim poslovima i državnom imovinom. Sukladno Konvenciji svaka je država stranka dužna, u skladu s temeljnim načelima svoga domaćeg prava, nastojati donijeti, održavati i jačati sustave koji promiču transparentnost i sprječavaju sukobe interesa. Svaka je država stranka dužna nastojati, kad je to primjereno i u skladu s temeljnim načelima svoga domaćeg prava, uvesti mjere i sustave na temelju kojih će državni službenici mjerodavnim vlastima morati dati izjave, između ostalog, i o svojim dodatnim djelatnostima, zaposlenju, ulaganjima, imovini i značajnim darovima ili koristima, uslijed kojih može doći do sukoba interesa u odnosu na njihovu službu u svojstvu državnog službenika.

Hrvatski sabor donio je 19. lipnja 2008. godine Strategiju suzbijanja korupcije ... te je među prioritetna područja u borbi protiv korupcije svrstano sprječavanje sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti.

U okviru procesa pristupanja Europskoj uniji obveza je Republike Hrvatske uskladiti pravni i institucionalni okvir sprječavanja korupcije sa standardima država članica Europske unije. U tom kontekstu, Prijedlog zakona omogućuje unaprijeđenje postojećeg sustava kroz jačanje neovisnosti Povjerenstva za odlučivanje sukoba interesa, preciznije uređenje niza instrumenata za sprječavanje sukoba interesa, uvođenje sustava nadziranja i verificiranja izjave o imovini (imovinske kartice) javnih dužnosnika uključujući i stroge sankcije za slučaj nepoštivanja propisa.

Služenje interesu javnosti osnovni je zadatak javnih institucija. Građani očekuju od javnih dužnosnika da svoje dužnosti obavljaju časno, na pravičan i nepristran način. Iako sukob interesa ne predstavlja (sam po sebi) korupciju, sukobi između privatnih interesa i dužnosti dužnosnika u javnoj upravi, ako se neprimjereno rješavaju, mogu rezultirati korupcijom. Isto tako neadekvatno riješeni sukobi interesa među dužnosnicima u javnoj upravi utječu na slabljenje povjerenja građana u javne institucije.

Cilj politike koja uređuje sukob interesa ne treba predstavljati zabranu svakog privatnog interesa koji javni dužnosnici mogu imati, čak i ako bi takav pristup bio razumljiv. Neposredni cilj trebao bi biti usmjeren na očuvanje integriteta dužnosnika i uprave uopće te donesenih odluka, priznajući tako da neriješen sukob interesa može za posljedicu imati zlouporabu položaja. Sukladno tom potrebno je postaviti sustav za ranu identifikaciju rizika i rješavanje sukoba interesa, ojačati integritet dužnosnika, uspostaviti efikasan mehanizam nadzora te propisati odgovarajuće i odvraćajuće sankcije. U postupku zakonodavne regulacije sukoba interesa posebnu pozornost treba obratiti i na moguće situacije sukoba interesa nakon prestanka obnašanja javne dužnosti.

(...)

Stoga se ovim Zakonom predlažu rješenja koja bi trebala ... unaprijediti koncept razumijevanja i sprječavanja sukoba interesa, a u konačnici i učinkovito djelovati na suzbijanje korupcije u Republici Hrvatskoj.

(...)

Otklanjanje političkog utjecaja na sastav Povjerenstva Zakon predviđa novim sastavom i načinom izbora Povjerenstva. (...) Unaprijeđene su postojeće odredbe – jasno definirane nadležnosti Povjerenstva s naglaskom na provedbi provjere i proaktivnom preventivnom djelovanju (obveza izdavanja smjernica i provedbe edukacije), ...«

U Konačnom prijedlogu Zakona o sprječavanju sukoba interesa klasa: 023-03/11-01/03, urbroj: 5030109-11-2 od 8. veljače 2011. (u daljnjem tekstu: Konačni prijedlog ZoSSI-ja) ponovljena su utvrđenja sadržana u Prijedlogu ZoSSI-ja.

5.2. Rasprava o Prijedlogu ZoSSI-ja (prvo čitanje) zaključena je 28. siječnja 2011. (71 »za«, 1 »protiv«, 26 »suzdržanih«). Rasprava o Konačnom prijedlogu ZoSSI-ja (drugo čitanje) zaključena je 10. veljače 2011. ZoSSI je donesen na 22. sjednici 11. veljače 2011. većinom glasova od ukupnog broja zastupnika (78 glasova »za«, 1 »protiv«, 1 »suzdržan«).

OSPORENE ZAKONSKE ODREDBE

6. Prvi predlagatelj osporio je suglasnost s Ustavom ZoSSI-ja u cijelosti, a osobito članka 8. stavaka 12., 13. i 14., članka 27., članka 42. stavka 1. točke 2., članka 44., članka 46. i članka 47. ZoSSI-ja. Predlagateljica je osporila suglasnost s Ustavom članka 8. stavka 13., članka 24. stavka 1., članka 39. stavka 5. i članka 46. ZoSSI-ja. Drugi predlagatelj osporio je suglasnost s Ustavom članka 8. stavaka 10. i 12. ZoSSI-ja.

6.1. Na temelju članka 38. stavka 2. Ustavnog zakona, Ustavni sud pokrenuo je postupak za ocjenu suglasnosti s Ustavom i članka 26. stavka 3., članka 30. stavka 1., članka 45. stavka 3., članka 53. stavaka 1. i 2. i članka 55. stavaka 2. i 4. ZoSSI-ja.

6.2. Prema članku 1. ZoSSI-ja, svrha je tog zakona sprječavanje sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti, sprječavanje privatnih utjecaja na donošenje odluka u obnašanju javnih dužnosti, jačanje integriteta, objektivnosti, nepristranosti i transparentnosti u obnašanju javnih dužnosti te jačanje povjerenja građana u tijela javne vlasti.

Sukladno tome, ZoSSI-jem se uređuje sprječavanje sukoba između privatnog i javnog interesa u obnašanju javnih dužnosti, uređuju se obveznici postupanja prema njegovim odredbama, obveza podnošenja i sadržaj izvješća o imovinskom stanju, postupak provjere podataka iz tih izvješća, trajanje zakonskih obveza, izbor, sastav i nadležnost Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa te druga pitanja od značaja za sprječavanje sukoba interesa.

6.3. Odredbe ZoSSI-ja ustavnost kojih predlagatelji osporavaju u ovom ustavnosudskom postupku navode se na odgovarajućim mjestima u obrazloženju ove odluke i rješenja.

PRIGOVORI PREDLAGATELJA

7. Prvi predlagatelj smatra da ZoSSI zadire u pravo privatnosti osoba navedenih u članku 3. jer se prelazi granica koju bi te osobe, zbog funkcije koje obnašaju, realno trebale trpjeti. U prijedlogu navodi:

»Naime, kada se provede test razmjernosti između redovne zaštite prava privatnosti osoba izvan ovog zakonskog određenja i osoba ovdje navedenih, prelazi se granica koju osobe koje obnašaju ove dužnosti trebaju trpjeti. Prevelikim zahvatima u privatnost izložene su i obitelji ovih osoba, kao i druge osobe povezane s njima, koje se u ZoSSI-u navode.

Smatramo da se pravo na poštovanje privatnog i obiteljskog života mora tumačiti ekstenzivnije, kakvo tumačenje u svojoj praksi formira, sve šire tumačeći ovo pravo, i Europski sud za ljudska prava, i u slučajevima kada su u pitanje javne osobe odnosno u ovom slučaju dužnosnici.«

Prvi predlagatelj citira §§ 57. i 69. presude Europskog suda za ljudska prava (u daljnjem tekstu: Europski sud) u predmetu *Von Hannover protiv Njemačke* (presuda, 24. lipnja 2004., zahtjev br. 59320/00) u kojoj su sadržana opća pravna načela koja se vezuju uz zaštitu privatnog i obiteljskog života. Posebno ističe da je osporene odredbe ZoSSI-ja potrebno ocijeniti i s aspekta njihove nesuglasnosti s člankom 37. Ustava (jamstvo sigurnosti i tajnosti osobnih podataka) zasebno i zajedno s člankom 35. Ustava i člankom 8. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (»Narodne novine – Međunarodni ugovori« broj 18/97., 6/99. – pročišćeni tekst, 8/99. – ispravak, 14/02. i 1/06.; u daljnjem tekstu: Konvencija). Taj prijedlog uključuje i ZoSSI u cjelini. Prvi predlagatelj dalje navodi:

»Nadalje, posebno ističemo kao protuustavne ovlasti Povjerenstva, koje je zapravo inačica USKOK-a, a protivna Ustavu je nadležnost ovog Povjerenstva koje ima pravo pozvati zastupnike i dužnosnike da podnesu ostavku ili izreći prijedlog za razrješenje od javne dužnosti, uključujući i predsjednika Vlade, predsjednika Republike Hrvatske, predsjednika Ustavnog suda i druge, za čije razrješenje postoje striktno ustavne i zakonske odredbe.

Neustavnost vidimo i u načinu kako je to Povjerenstvo ustrojeno kao samostalno državno tijelo, s izuzetno širokim ovlastima, ali i sa spornim sastavom Povjerenstva odnosno uvjetima koji su propisani za članove Povjerenstva.«

Ustavnom sudu predlaže pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom ZoSSI-ja u cijelosti. Na temelju članka 45. Ustavnog zakona predlaže privremenu obustavu izvršenja svih pojedinačnih akata i radnji koje poduzima Povjerenstvo (v. točku 2. obrazloženja ove odluke i rješenja).

8. Predlagateljica se u prijedlogu poziva na obrazloženje Konačnog prijedloga ZoSSI-ja te na razloge zbog kojih se ZoSSI donosi i pitanja koja se njime rješavaju (v. točku 5.2. obrazloženja ove odluke i rješenja).

Navodi da odredbe Konvencije Ujedinjenih naroda protiv korupcije (v. točku 11. obrazloženja ove odluke i rješenja) opetovano propisuju da se područje mogućeg sukoba interesa i korupcije uređuje sukladno domaćem pravu. »Analizom odredaba Zakona uočava se da zakonodavac pogrešno tumači odredbe Konvencije koje se odnose na sukob interesa osoba koje obnašaju javne dužnosti, jer ih u široj interpretaciji zapravo podvodi pod korupciju«, ističe predlagateljica. Odredbe Konvencije i odredbe bilo kojeg obvezujućeg pravnog akta međunarodne organizacije zakonodavac ne smije tumačiti protivno Ustavu. U prijedlogu dalje ističe:

»Zakon o sprječavanju sukoba interesa (u nastavku teksta: Zakon) u svojim odredbama nije suglasan temeljnim načelima propisanim člankom 3., 4. i 5. Ustava (...).

Osim nesuglasnosti s temeljnim načelima ustavnog poretka, odredbe Zakona nisu suglasne ni s odredbama Ustava o čemu više uz pojedine odredbe Zakona.

Analiza normativnog sadržaja Zakona pokazuje da zakonodavac ne uvažava temeljnu vrednotu ustavnog poretka vladavinu prava, načelo diobe vlasti, čime vrijeđa i odredbe članka 5. Ustava; ne razlikuje prevenciju mogućeg sukoba interesa od korupcije u obnašanju dužnosti. Sukob interesa u obnašanju javne dužnosti ne mora imati za posljedicu korupciju. Samo dosljedno postupanje po zahtjevima vladavine prava svodi mogući sukob interesa na margine i eliminira sukob interesa i korupciju, to je zahtjev Ustava i Konvencije.

Zakonodavac ne uvažava ustavnu poziciju dužnosnika čija je ovlast i odgovornost utvrđena Ustavom i ne može biti predmet uređenja zakona-propisa po pravnoj snazi nižeg od Ustava (Predsjednik Republike Hrvatske, suci Ustavnog suda Republike Hrvatske i dr.).«

Podsjeća na stajalište Ustavnog suda o vladavini prava izraženo u brojnim odlukama. Poziva se i na određenje vladavine prava u pravnoj znanosti. U odnosu na ovlasti Povjerenstva propisane ZoSSI-jem, predlagateljica navodi:

»Odredbe Zakona koje propisuju djelokrug i nadležnosti Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa (u nastavku teksta: Povjerenstvo) nisu suglasne temeljnim načelima Ustava. Prema članku 28. stavak 2. Zakona Povjerenstvo je stalno, neovisno i samostalno državno tijelo koje obavlja poslove iz svog djelokruga i nadležnosti, određenih ovim Zakonom. Predsjednika i članove Povjerenstva bira Hrvatski sabor tajnim glasovanjem većinom glasova svih zastupnika na temelju liste kandidata koje sastavlja Odbor za izbor, imenovanja i upravne poslove Hrvatskog sabora (čl. 31. st. 1. Zakona). Radi se dakle o tijelu zakonodavne vlasti, tijelu Hrvatskog sabora. Propisujući djelokrug i nadležnost Povjerenstva zakonodavac je Povjerenstvo koncipirao kao tijelo koje je nadređeno ostalim granama vlasti, zakonodavnoj i izvršnoj, pa i Ustavnom sudu Republike Hrvatske. Povjerenstvu su dodijeljene ovlasti koje po Ustavu ne mogu biti dodijeljene tijelu zakonodavne vlasti. Drugim riječima Zakonom su na Povjerenstvo prenesene nadležnosti Hrvatskog sabora (čl. 81. al. 11.), nadležnosti Sudbene vlasti (čl. 29., 118., 125. Ustava) pa i nadležnosti Ustavnog suda (čl. 105., 129. Ustava).«

U prijedlogu se iznose razlozi nesuglasnosti s Ustavom članka 8. stavka 13., članka 24. stavka 1. i članka 39. stavka 5. ZoSSI-ja:

»Ustavom određena nadležnost sudbene vlasti zakonom se ne može prenositi na neko drugo tijelo izvan sudbene vlasti. Osporenim odredbama Zakona, Povjerenstvu, tijelu Hrvatskog sabora, povjerena je nadležnost koja je prema Ustavu u nadležnosti sudbene vlasti. Provjera osobnih podataka, obveza financijskih institucija da osiguraju pristup podacima bankarskih institucija koje su zaštićeni bankarskom tajnom od strane Povjerenstva predstavlja grubu povredu Ustavom propisanog načela diobe vlasti. Samo odgovarajući akt suda obvezuje ove institucije na davanje podataka o računima zaštićenim bankarskom tajnom. U smislu članka 29. stavak 1. i članka 118. Ustava, to je ustavna nadležnost sudbene vlasti, koju zakonodavac nije ovlašten dodijeliti nekom tijelu izvan sudbene vlasti. Izjava dužnosnika kojom dopušta Povjerenstvu pristup podacima o svim računima kod domaćih i stranih bankarskih i drugih financijskih institucija koji su zaštićeni bankarskom tajnom nije, niti može biti, ustavnopravno prihvatljiva osnova za provjeru podataka koji su zaštićeni bankarskom tajnom (čl. 8. st. 14.).

Prema članku 37. stavak 1. rečenica prva Ustava 'svakom se jamči sigurnost i tajnost osobnih podataka.'

Ustavno jamstvo sigurnosti i tajnosti osobnih podataka prijeći zakonodavca da pravni položaj dužnosnika u odnosu na to ustavno jamstvo uredi drugačije nego što je uređeno za ostale građane.

Između ostalih ustavnih zapreka to prijeći načelo vladavine prava i ustavno jamstvo jednakosti pred zakonom. Samo podaci koji su dostupni svima, podaci za koje važi načelo javnosti mogu biti predmet provjere od strane Povjerenstva.

Osporenim odredbama Zakona povrijeđena su temeljna ustavna načela propisana člankom 3., 4. i 5. te članak 14. stavak 2. i 37. stavak 1.«

Predlagateljica u nastavku obrazlaže razloge zbog kojih smatra da je članak 46. ZoSSI-ja nesuglasan s Ustavom:

»Člankom 46. zakonodavac je Povjerenstvu, tijelu Hrvatskog sabora, propisao ovlast izricanja prijedloga za razrješenje dužnosti dužnosnika koje imenuje ili potvrđuje Hrvatski sabor, izvršna vlast – Vlada Republike Hrvatske i Predsjednik Republike Hrvatske. Time je

zakonodavac grubo povrijedio načelo diobe vlasti na zakonodavnu i izvršnu. Normativni sadržaj članka 46. u cijelosti je ustavnopravno neprihvatljiv s aspekta načela vladavine prava i diobe vlasti. Prema toj odredbi Vlada RH i Predsjednik Republike Hrvatske dužni su obavijestiti Povjerenstvo o razrješenju određenog dužnosnika u slučaju neprihvatanja prijedloga Povjerenstva ili iznijeti razloge za odbijanje prijedloga za razrješenje dužnosnika itd. Ustavni položaj Vlade Republike Hrvatske pretpostavlja komunikaciju – podnošenje izvješća Hrvatskom saboru, a ne nekom njegovom tijelu. Predsjednik Republike po sili samog Ustava nije dužan obavještavati neko tijelo Hrvatskog sabora i obrazlagati razloge odbijanja prijedloga tog tijela – konkretno Povjerenstva. Osporena odredba članka 46. Zakona nije suglasna članku 3., 4. i 5. Ustava, ali ni odredbama Ustava koje uređuju ustavni položaj Predsjednika Republike i Vlade RH.«

Predlagateljica smatra da je članak 47. ZoSSI-ja nesuglasan s Ustavom zbog sljedećih razloga:

»Člankom 3. stavak 1. Zakona taksativno su utvrđeni dužnosnici u smislu ovoga Zakona, među ostalim, to su dužnosnici izabrani na neposrednim izborima tajnim glasovanjem Predsjednik Republike Hrvatske i zastupnici u Hrvatskom saboru, posredno izabrani u Hrvatskom saboru suci Ustavnog suda Republike Hrvatske, te predsjednik i članovi Vlade Republike Hrvatske i dr.

Iz normativnog sadržaja članka 47. Zakona proizlazi da je Povjerenstvo ovlašteno pozvati izabranog dužnosnika da podnese ostavku na obnašanje javne dužnosti, u slučaju propisanom Zakonom. U primjeni odredbe članka 47. Povjerenstvo je ovlašteno (može) pozvati na podnošenje ostavke izabrane dužnosnike, predsjednika Republike Hrvatske, zastupnike u Hrvatskom Saboru, predsjednika i suce Ustavnog suda Republike Hrvatske te predsjednika i članove Vlade Republike Hrvatske.

Tijela nadležna za utvrđivanje prestanka mandata, utvrđivanje odgovornosti za određene dužnosnike su propisana Ustavom i ne mogu biti predmet uređenja propisa koji je u hijerarhiji pravnih propisa po pravnoj snazi niži od Ustava. Odgovornost predsjednika Republike, način prestanka njegova mandata, tijela nadležna za utvrđivanje prestanka njegova mandata je propisana Ustavom i ne može biti predmet uređenja zakona.

Ustavni položaj sudaca Ustavnog suda u cijelosti je uređen Ustavom i Ustavnim zakonom o Ustavnom sudu Republike Hrvatske i ne može biti predmet uređenja nekog drugog propisa koji je po pravnoj snazi niži od Ustava.

Ustav propisuje pretpostavke, postupak i nadležnost za pokretanje pitanja povjerenja predsjedniku Vlade, pojedinom njezinom članu ili Vladi u cjelini. Samo pod pretpostavkama propisanim Ustavom predsjednik Vlade, Vlada i članovi Vlade podnose ostavku. Naposljetku, temeljem članka 47. Zakona povjerenstvo može pozvati na podnošenje ostavke i zastupnika u Hrvatskom saboru.

Donošenjem osporenog Zakona zastupnici su zanemarili svoj ustavni položaj utvrđen Ustavom i Poslovníkom Hrvatskog sabora.

Članak 47. Zakona nije suglasan članku 3., 4. i 5. Ustava, te članku 105. Ustava u dijelu koji se odnosi na Predsjednika Republike Hrvatske, članku 128. Ustava u dijelu koji se odnosu na

predsjednika i suce Ustavnog suda Republike Hrvatske, članku 116. Ustava u odnosu na predsjednika i članove Vlade Republike Hrvatske.«

Predlagateljica smatra da je članak 8. stavak 12. ZoSSI-ja nesuglasan s Ustavom zbog sljedećih razloga:

»Podvrgnuta testu ustavnosti s aspekta načela razmjernosti nesporno je da osporena odredba udovoljava zahtjevu članka 16. stavak 1. Ustava u dijelu koji se odnosi na ustavni zahtjev da se slobode i prava mogu ograničiti zakonom. U konkretnom slučaju to je zakonom propisano ograničenje prava na plaću. Međutim, osnovano se može ocijeniti da ograničenje prava na plaću propisano člankom 8. stavak 12. Zakona nije razmjerno naravi potrebe za ograničenjem u slučaju propisanim ovim Zakonom. Ovo ograničenje razmatrano s aspekta zaštite pravnog poretka udovoljava zahtjevu legitimnog cilja za ograničenje ustavom zajamčenog prava ali nije razmjerno potrebi za ostvarenje tog cilja – sprječavanje sukoba interesa. Neizvršenje neke od obveza propisanih zakonom, u ovom slučaju podnošenja izvješća o imovinskom stanju, ne može za zaposlenike, pa tako ni za dužnosnike imati za posljedicu neisplatu plaće. S obzirom na izneseno osnovano se može ocijeniti da ograničenje prava na isplatu plaće nije razmjerno naravi potrebe koja se treba ostvariti u ovom slučaju. Nesporno je da zakonodavac može svrhu Zakona postići propisivanjem blaže mjere koja bi bila razmjerna naravi potrebe za tim ograničenjem. Ustaljeno stajalište Ustavnog suda o načelu razmjernosti, počevši od Odluke br.: U-I-1156/1999 od 26. siječnja 2000., primjenjiv je i na odredbu članka 12. stavak 8. Zakona.«

Predlagateljica posebno ističe da obaveznom provjerom svih podnesenih izvješća o imovinskom stanju zakonodavac sve dužnosnike stavlja u poziciju osoba za koje se pretpostavlja da su u sukobu interesa. Ta zakonska rješenja, prema njezinu mišljenju, nisu provediva ima li se na umu broj dužnosnika, pravno su besmislena, nisu ustavnopravno prihvatljiva i ne udovoljavaju zahtjevima kojima mora udovoljavati zakon u svjetlu vladavine prava. Kad je riječ o izboru predsjednika i članova Povjerenstva, navodi:

»Uz ovaj prijedlog ne može se zanemariti ni činjenica da nije izabran predsjednik i članovi Povjerenstva u roku propisanom člankom 51. stavak 1. Zakona (90 dana od dana stupanja na snagu Zakona). Prema članku 51. stavak 3. Zakona do izbora predsjednika i članova Povjerenstva, Povjerenstvo u dosadašnjem sastavu će obavljati poslove u skladu s ovim Zakonom. Nakon proteka propisanog roka nije pravno osnovano 'obavljanje poslova' dosadašnjeg Povjerenstva u svjetlu vladavine prava ako se ima na umu nadležnost Povjerenstva propisan Zakonom, posebice njegovim prijelaznim odredbama.«

Zaključno navodi:

»Polazeći od izloženog predlažem da Ustavni sud pokrene postupak za ocjenu suglasnosti Zakona s Ustavom i donese odluku o ukidanju osporenih odredaba Zakona. S obzirom da su osporenim odredbama Zakona grubo povrijeđena temeljna načela Ustava i odredbe Ustava kao alternativu tom prijedlogu predlažem ukidanje Zakona u cijelosti.

Na temelju članka 45. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu predlažem privremenu obustavu primjene Zakona o sprječavanju sukoba interesa, do konačne ustavnosudske odluke, zbog mogućih teških i nepopravljivih posljedica primjene neustavnog zakona.«

9. Drugi predlagatelj ističe da su članak 8. stavci 10. i 12. ZoSSI-ja nesuglasni s člancima 16. i 37. Ustava. U prijedlogu navodi:

»Nema poštivanja načela razmjernosti i u navedenoj odredbi Zakona, jer s jedne strane ne objavljuje se imovina svih kandidata koji sudjeluju na izborima, već samo izabranih dužnosnika pa javni interes u tom smislu da građani vide koga biraju u ovoj situaciji ne postoji. Kada netko već bude izabran onda nema smisla na Internet stranici Povjerenstva za sprječavanje sukoba interesa objavljivati imovinu dužnosnika stečenu PRIJE stupanja na dužnost. Ne samo njegovu osobnu imovinu nego i žene, djece, stečenu nasljedstvom i dr. zakonom propisano. Na ovaj način i kriminalcima postaje dostupna informacija o cjelokupnoj imovini pa i dužnosnik i članovi njegove obitelji mogu postati metom istih. Gdje je tu zaštita privatnosti djece dužnosnika ili njihovih roditelja koji su im nešto ostavili u nasljedstvo?«

Drugi predlagatelj navodi da javni interes postoji samo da se vidi koliko je neki dužnosnik stekao imovine za vrijeme trajanja dužnosti. Smatra da javno objavljivanje treba biti dopušteno samo za onu imovinu koju je dužnosnik stekao u to vrijeme. Zaključno navodi:

»Smatram da je navedena odredba u suprotnosti s člankom 16. Ustava koji kaže da se svako pravo može ograničiti samo radi zaštite prava drugih i zaštite pravnog poretka, javnog morala i zdravlja te da ograničenje mora biti razmjerno zaštiti tih prava s pravom pojedinca; a u smislu odredbe članka 55. Ustava kojom se jamči pravo na zaradu za rad.

Zakonom je trebalo propisati da u slučaju da dužnosnici ne izvrše obaveze da ih Povjerenstvo ima kazniti s iznosom mjesečne plaće svaki mjesec dok god ne ispuni dužnost. Ne može se zakonom automatski uskraćivati plaću, ali može se tražiti plaćanje kazne, odnosno kasnije raditi ovrhu na plaći. Što ako netko ima plaćati alimentaciju? Na ovaj način, nema isplate plaće, nema plaćanja alimentacije. Ali nije jasno iz ove odredbe da li ona znači da se plaća samo ne isplaćuje pa da će kada obavi svoju dužnost dobiti i neisplaćene plaće ili da gubi pravo na njih.«

MJERODAVNE ODREDBE USTAVA

10. Neposredno su mjerodavni za ocjenu osnovanosti prijedloga članak 3., članak 4., članak 5., članak 35. i članak 37. Ustava, koji glase:

»Članak 3.

Sloboda, jednakost, ..., socijalna pravda, poštivanje prava čovjeka, nepovredivost vlasništva, ... vladavina prava i demokratski višestranački sustav najviše su vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske i temelj za tumačenje Ustava.«

»Članak 4.

U Republici Hrvatskoj državna je vlast ustrojena na načelu diobe vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudbenu a ograničena je Ustavom zajamčenim pravom na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu.

Načelo diobe vlasti uključuje oblike međusobne suradnje i uzajamne provjere nositelja vlasti propisane Ustavom i zakonom.«

»Članak 5.

U Republici Hrvatskoj zakoni moraju biti u suglasnosti s Ustavom, a ostali propisi i s Ustavom i sa zakonom.

Svatko je dužan držati se Ustava i prava i poštivati pravni poredak Republike Hrvatske.«

»Članak 35.

Svakomu se jamči štovanje i pravna zaštita njegova osobnog i obiteljskog života, dostojanstva, ugleda i časti.«

»Članak 37.

Svakom se jamči sigurnost i tajnost osobnih podataka. Bez privole ispitanika, osobni se podaci mogu prikupljati, obrađivati i koristiti samo uz uvjete određene zakonom.

Zakonom se uređuje zaštita podataka ...

Zabranjena je uporaba osobnih podataka suprotna utvrđenoj svrsi njihovoga prikupljanja.«

MEĐUNARODNI PRAVNI IZVORI

1) Konvencija Ujedinjenih naroda protiv korupcije

11. Konvencija Ujedinjenih naroda o suzbijanju korupcije usvojena je na 58. sjednici Opće skupštine Ujedinjenih naroda 31. listopada 2003. Stupila je na snagu 14. prosinca 2005. Za Republiku Hrvatsku također je na snazi od 14. prosinca 2005. (Zakon o potvrđivanju Konvencije Ujedinjenih naroda protiv korupcije, »Narodne novine – Međunarodni ugovori« broj 2/05. i Objava o stupanju na snagu Konvencije Ujedinjenih naroda protiv korupcije u odnosu na Republiku Hrvatsku, »Narodne novine – Međunarodni ugovori« broj 1/06.; u daljnjem tekstu: KpK/05).

12. KpK/05 jasno naznačuje razliku između kaznene sfere borbe protiv korupcije i preventivnih (etičkih i administrativnopравnih) mjera koje služe pravodobnom sprječavanju nastanka sukoba interesa odnosno djelotvornom rješavanju već postojećeg ili novonastalog sukoba interesa.

Za ovaj su ustavnosudski postupak mjerodavne pojedine odredbe poglavlja II. KpK/05 pod nazivom »Preventivne mjere«. Na njih se pozvala i Vlada u Prijedlogu ZoSSI-ja (v. točku 5.1. obrazloženja ove odluke i rješenja). Te se odredbe citiraju na odgovarajućim mjestima u obrazloženju odluke i rješenja.

Poglavlje III. KpK/05 pod nazivom »Inkriminacija i djelatnost organa unutarnjih poslova« ne primjenjuje se u području sprječavanja sukoba interesa. U njemu su uređuje kaznena odgovornost za koruptivna kaznena djela koje nisu predmet uređenja ZoSSI-ja.

OCJENA USTAVNOG SUDA REPUBLIKE HRVATSKE

1) Tumačenje međunarodnih ugovora i drugih dokumenata

13. Ustavni sud primjećuje da se u izvornom tekstu KpK/05 govori o *public officials*, koji je pojam u službenom tekstu KpK/05 preveden pojmom »državni službenici«. Ustavni sud takav prijevod ocjenjuje pogrešnim. Pogrešnim ocjenjuje i prijevod pojma *office* kao »služba«, *public function* kao »javna služba« itd. Upozorava da takvi i slični prijevodi obvezujućih međunarodnih ugovora mogu dovesti u zabunu ne samo njihove primjenjivače, nego i donositelje odluka, pa i sastavljače nacrtu zakona, a time i samog zakonodavca, budući da odabrani hrvatski pojmovi u domaćem pravnom poretku imaju drugačija značenja od značenja onih koji su sadržani u KpK/05. To se onda odražava i na razumijevanje predmeta koji se zakonom uređuje. Ustavni sud u tom smislu prihvaća mišljenje prof. dr. sc. Branka Smerdela da je Ustavni sud »dužan pružiti zaštitu hrvatskim ustavnim institucijama i obrazložiti je korektnim pristupom međunarodnim dokumentima i preporukama« kad se preporuke međunarodnih tijela i organizacija tumače tako da »rezultiraju protuustavnim zakonom, kao u ovom slučaju«.

Budući da je dužan koristiti se službenim prijevodima međunarodnih ugovora objavljenima u »Narodnim novinama«, Ustavni sud će u ovom i budućim sličnim slučajevima, kad ocijeni potrebnim, navoditi tekst mjerodavnih odredaba međunarodnih akata i u izvorniku.

a) Adresati ZoSSI-ja

14. Članak 2. točka (a) KpK/05 glasi:

»Članak 2.

Uporaba pojmova

U svrhu ove Konvencije:

(a) 'Državni službenik' označava: (i) svaku osobu koja obavlja zakonodavnu, izvršnu, upravnu ili pravosudnu službu države stranke, bilo da je imenovana ili izabrana, bilo da to čini trajno ili privremeno, za plaću ili bez plaće, bez obzira na hijerarhijski status te osobe; (ii) svaku drugu osobu koja obavlja javnu službu, uključujući i ako to čini za javnu agenciju ili javno poduzeće, ili pruža javne usluge, kako je to određeno u domaćem pravu države stranke te kako se primjenjuje u pripadajućem području prava države stranke; (iii) svaku drugu osobu određenu kao 'državni službenik' prema domaćem pravu države stranke. Međutim, u svrhu nekih konkretnih mjera o kojima se govori u poglavlju II. ove Konvencije, pojam 'državni službenik' može označavati svaku osobu koja obavlja javnu službu ili pruža javne usluge, kako je to određeno u domaćem pravu države stranke te kako se primjenjuju u pripadajućem području prava države stranke,

(...)

»Article 2

USE OF TERMS

For the purposes of this Convention:

(a) »*Public official*« shall mean: (i) any person holding a legislative, executive, administrative or judicial office of a State Party, whether appointed or elected, whether permanent or

temporary, whether paid or unpaid, irrespective of that person's seniority; (ii) any other person who performs a public function, including for a public agency or public enterprise, or provides a public service, as defined in the domestic law of the State Party and as applied in the pertinent area of law of that State Party, (iii) any other person defined as a »public official« in the domestic law of a State Party. However, for the purpose of some specific measures contained in chapter II of this Convention, »public official« may mean any person who performs a public function or provides a public service as defined in the domestic law of the State Party and as applied in the pertinent area of law of that State Party;«

Sukladno navedenom, KpK/05 se pri definiranju javnog dužnosnika (*public official*) referira na domaće pravo.

14.1. Prema »domaćem pravu«, to jest članku 3. ZoSSI-ja, dužnosnici su: 1. predsjednik Republike Hrvatske, 2. predsjednik i potpredsjednici Hrvatskoga sabora, 3. zastupnici u Hrvatskom saboru, 4. predsjednik i članovi Vlade Republike Hrvatske (potpredsjednici i ministri u Vladi Republike Hrvatske), 5. predsjednik, zamjenik predsjednika i suci Ustavnog suda Republike Hrvatske, 6. zamjenici ministra, 7. predstojnik Ureda predsjednika Vlade Republike Hrvatske, 8. predstojnici državnih ureda, 9. glavni ravnatelj policije, 10. ravnatelj Porezne uprave, 11. ravnatelj Carinske uprave, 12. glavni inspektor Državnog inspektorata, 13. glavni državni revizor i njegovi zamjenici, 14. guverner, zamjenik guvernera i viceguverner Hrvatske narodne banke, 15. pučki pravobranitelj i njegovi zamjenici, 16. pravobranitelj za djecu i njegovi zamjenici, 17. pravobranitelj za ravnopravnost spolova i njegovi zamjenici, 18. pravobranitelj za osobe s invaliditetom i njegovi zamjenici, 19. tajnik Hrvatskoga sabora, 20. glavni tajnik Vlade Republike Hrvatske, 21. glavni tajnik Ustavnog suda Republike Hrvatske, 22. tajnik Vrhovnog suda Republike Hrvatske, 23. zamjenik tajnika Hrvatskoga sabora, 24. zamjenik glavnog tajnika Vlade Republike Hrvatske, 25. zamjenik predstojnika Ureda predsjednika Vlade Republike Hrvatske, 26. pomoćnici ministara, 27. glasnogovornik Vlade Republike Hrvatske, 28. ravnatelji državnih upravnih organizacija, 29. ravnatelj i zamjenici ravnatelja Agencije za upravljanje državnom imovinom, 30. ravnatelj i pomoćnici ravnatelja Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje, 31. direktor, zamjenik direktora i pomoćnici direktora Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje, 32. ravnatelj i pomoćnici ravnatelja Hrvatskog zavoda za zapošljavanje, 33. glavni državni rizničar, 34. predstojnik Ureda predsjednika Hrvatskoga sabora, 35. ravnatelji agencija i direkcija Vlade Republike Hrvatske te ravnatelji zavoda koje imenuje Vlada Republike Hrvatske, 36. dužnosnici u Uredu predsjednika Republike Hrvatske koje imenuje Predsjednik Republike Hrvatske sukladno odredbama posebnog zakona i drugih pravnih akata, 37. načelnik i zamjenici načelnika Glavnog stožera Oružanih snaga Republike Hrvatske, 38. glavni inspektor obrane, 39. zapovjednici i zamjenici zapovjednika grana Oružanih snaga Republike Hrvatske i Zapovjedništva za potporu, ravnatelj i zamjenik ravnatelja Hrvatskoga vojnog učilišta te zapovjednik Obalne straže Republike Hrvatske, 40. predsjednik, potpredsjednici i članovi Državnoga izbornog povjerenstva Republike Hrvatske, 41. predsjednici i članovi uprava trgovačkih društava koja su u većinskom državnom vlasništvu, 42. župani i gradonačelnik Grada Zagreba i njihovi zamjenici, 43. gradonačelnici, općinski načelnici i njihovi zamjenici, 44. predsjednik, zamjenici i članovi Državne komisije za kontrolu postupka javne nabave, 45. predsjednik i članovi Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa, 46. obnašatelji 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.

Pojedine odredbe ZoSSI-ja (članci 8., 9. i 10., glava III., članci 42. do 46. i članak 55. stavak 3.) primjenjuju se i na rukovodeće državne službenike koje imenuje Vlada na temelju prethodno provedenog natječaja.

Prema stajalištu prof. dr. sc. Arsena Bačića, u članku 3. ZoSSI-ja »riječ je o političkoj eliti o čijoj sposobnosti i odgovornosti realno ovisi ostvarivanje ustavnog projekta Republike Hrvatske«. Stoga »oni koji rade na ostvarivanju ustavnih ciljeva (pravednosti): '... trebaju uvijek djelovati pod rezonom javne odgovornosti, i to na način koji svakom građaninu omogućuje da se na svoje oči uvjeri o načinima ostvarivanja javne dužnosti'«.«

15. Ustavni sud u tom smislu primjećuje da su predsjednik i članovi Povjerenstva također »dužnosnici« u smislu članka 3. stavka 1. točke 45. ZoSSI-ja. Članak 37. stavak 7. ZoSSI-ja propisuje:

»Članak 37.

(...)

(7) Predsjednik i članovi Povjerenstva su obvezni u roku od 30 dana od dana prestanka obnašanja dužnosti podnijeti izvješće Odboru o svojoj imovini, a ako je tijekom obnašanja dužnosti došlo do bitne promjene glede imovinskog stanja dužni su o tome podnijeti izvješće Odboru istekom godine u kojoj je promjena nastupila.«

Iako članak 37. ZoSSI-ja ne ocjenjuje nesuglasnim s Ustavom, Ustavni sud dužan je upozoriti da samim činom dostave izvješća nadležnom odboru Hrvatskog sabora ne bi trebale biti iscrpljene zakonske obveze predsjednika i članova Povjerenstva u području sprječavanja sukoba interesa odnosno da samim činom zaprimanja njihovih izvješća ne bi trebale biti iscrpljene nadzorne ovlasti Odbora u tom pitanju. Povjerenstvo je, naime, središnje nadzorno tijelo za provedbu ZoSSI-ja. Radi očuvanja njegove neovisnosti i nepristranosti te izgradnje povjerenja javnosti u to tijelo, moraju postojati zakonska rješenja o sprječavanju sukoba interesa predsjednika i članova Povjerenstva koja će osigurati redovitu provjeru njihova imovinskog stanja i izvršavanje ostalih obveza propisanih ZoSSI-jem.

Ne postoji nijedno razumno i objektivno opravdanje zbog kojega bi u području sprječavanja sukoba interesa trebalo razlikovati obveze dužnosnika, s jedne strane, i obveze predsjednika te članova samog Povjerenstva, s druge strane, uključujući i opseg nadzora nad njihovim ponašanjem. Članak 37. stavak 7. ZoSSI-ja u tom je smislu očito manjkav i nedorečen te zahtijeva daljnju zakonsku razradu.

2) Predmet uređenja ZoSSI-ja

16. Polazeći od prigovora predlagatelja, temeljna je zadaća Ustavnog suda u ovom ustavnosudskom postupku ocijeniti je li zakonodavni okvir određen ZoSSI-jom u skladu s Ustavom i prati li ga ustavnopravno prihvatljiv administrativni okvir koji bi trebao osigurati njegovu provedbu.

17. Članak 2. stavak 2. ZoSSI-ja sadrži okvirno određenje sukoba interesa:

»Članak 2.

(...)

(2) Sukob interesa postoji kada su privatni interesi dužnosnika u suprotnosti s javnim interesom, a posebice kada:

- privatni interes dužnosnika utječe na njegovu nepristranost u obavljanju javne dužnosti ili
- se osnovano može smatrati da privatni interes dužnosnika utječe na njegovu nepristranost u obavljanju javne dužnosti ili
- privatni interes dužnosnika može utjecati na njegovu nepristranost u obavljanju javne dužnosti.«

Ustavni sud nije nadležan ocjenjivati pravilnost ili uspješnost zakonskih određenja pravnih instituta, ali je dužan upozoriti na njihove nedosljednosti ako te nedosljednosti bitno utječu na opći regulatorni okvir instituta o kojem je riječ. U tom svjetlu primjećuje da je središnji i najvažniji element sukoba interesa, to jest onaj koji ga u pravnom smislu bitno obilježava i određuje mu granice i okvir, zakonodavac stavio tek na posljednje mjesto (to jest u treću alineju stavka 2. članka 2. ZoSSI-ja). Radi pravilnog razumijevanja tog instituta, članak 2. treba se čitati zajedno s člankom 6. stavkom 4. ZoSSI-ja koji glasi:

»Članak 6.

(...)

(4) Nakon izbora ili imenovanja na javnu dužnost dužnosnik je dužan urediti svoje privatne poslove kako bi se spriječio predvidljivi sukob interesa, a ako se takav sukob pojavi dužnosnik je dužan razriješiti ga tako da zaštiti javni interes. U slučaju dvojbe o mogućem sukobu interesa dužnosnik je dužan učiniti sve što je potrebno da odijeli privatni od javnog interesa.«

17.1. Sukob interesa obuhvaća niz različitih životnih situacija u kojima se može zateći ili naći osoba u času preuzimanja javne funkcije ili tijekom njezina obnašanja. Za te je situacije karakterističan susret pojedine činjenice iz privatnog života osobe i činjenice da ta osoba obnaša određenu javnu funkciju. Te situacije često nastaju neovisno o volji osobe, spletom niza životnih okolnosti. Međutim, kad dođe do tog susreta privatnog i javnog, objektivno se javlja bojazan da bi postojeći privatni interesi osobe mogli kompromitirati javni interes društvene zajednice time što bi mogli utjecati na neovisno, nepristrano i objektivno obnašanje njezinih službenih ovlasti. Objektivno postoji i bojazan da bi takva osoba mogla iskoristiti oficijelno svojstvo javnog dužnosnika kako bi zaštitila, sačuvala ili unaprijedila te svoje specifične privatne interese.

Sukob interesa, prema tome, nije korupcija niti je sprječavanje odnosno rješavanje već nastalog sukoba interesa područje koje na bilo koji način pripada kaznenom pravu ili nezakonitom postupanju općenito.

Takva pravna narav sukoba interesa, međutim, ne znači i to da se u uređenom demokratskom društvu ne trebaju stvoriti pravni mehanizmi koji će opisane životne situacije djelotvorno sprječavati ili ih, u slučaju njihova nastanka, odmah djelotvorno rješavati. U tom smislu treba ponoviti dio Prijedloga ZoSSI-ja u kojem se opisuje predmet njegova uređenja:

»... potrebno je postaviti sustav za ranu identifikaciju rizika i rješavanje sukoba interesa, ojačati integritet dužnosnika, uspostaviti efikasan mehanizam nadzora te propisati odgovarajuće i odvraćajuće sankcije.«

To je osobito važno u tranzicijskim društvima u kojima koncept sukoba interesa još nije dovoljno razvijen. U njima životne situacije koje obilježava »susret privatnog i javnog« često stvara i sam dužnosnik u dobroj vjeri, najčešće zbog nedostatka svijesti ili spoznaje o tome da bi konkretna situacija u kojoj se našao objektivno mogla dovesti do sukoba interesa ili je do njega već dovela. U takvim okolnostima, razvitak istinske političke demokracije i pluralizma nezamisliv je bez djelotvornog pravnog uređenja sukoba interesa.

3) Pravna narav mjera i sankcija uređenih ZoSSI-jem

18. Svrha je mjera koje propisuje ZoSSI pravodobno sprječavanje predvidljivog odnosno potencijalnog sukoba interesa odnosno djelotvorno rješavanje već postojećeg ili novonastalog sukoba. Svrha sankcija koje propisuje ZoSSI, prema tome, nije kažnjavanje dužnosnika zato što se zatekao u sukobu interesa. Njihova je svrha kažnjavanje onih koji se ne pridržavaju zakonskih obveza propisanih ZoSSI-jem. Ta je pravna distinkcija iznimno važna za pravilno razumijevanje instituta sukoba interesa. Drugačije rečeno, područje koje uređuje ZoSSI pripada upravnom pravu. Prema domaćoj klasifikaciji, riječ je o administrativnim mjerama i administrativnim kaznama zbog povreda odredaba ZoSSI-ja.

18.1. ZoSSI je poseban upravni zakon, a njegovu upravnu narav potvrđuje i sudska zaštita koja je njime predviđena. Članak 48. ZoSSI-ja glasi:

»Članak 48.

(1) Protiv odluke Povjerenstva iz članka 42. do 47. ovog Zakona može se pokrenuti upravni spor.

(2) Sud će u upravnom sporu odlučiti u roku od 60 dana od dana pokretanja spora.«

Već je na ovom mjestu potrebno napomenuti da u postupku izvršenja ove odluke brojka »47.«, sadržana u članku 48. stavku 1. ZoSSI-ja, treba biti usklađena s točkom I. alinejama 8. i 9. izreke ove odluke. Naime, članci 46. i 47. ZoSSI-ja ovom su odlukom ukinuti zbog njihove nesuglasnosti s Ustavom, tako da se članak 48. stavak 1. ZoSSI-ja ne može odnositi na te ukinute članke po naravi pravne stvari.

18.2. Prema članku 48. ZoSSI-ja, protiv odluka kojima se izriču administrativne kazne zbog povreda ZoSSI-ja dužnosnicima je na raspolaganju upravnosudska zaštita. Ustavni sud primjećuje, međutim, da rok propisan u članku 48. stavku 2. ZoSSI-ja ne uzima u obzir promjene koje su uvedene Zakonom o upravnim sporovima (»Narodne novine« broj 20/10.), koji je stupio na snagu 1. siječnja 2012. Tim je zakonom uvedeno dvostupanjsko upravno sudstvo u Republici Hrvatskoj, što zahtijeva usklađivanje članka 48. stavka 2. ZoSSI-ja.

a) Članak 45. stavak 3. u vezi s člankom 48. ZoSSI-ja

19. Ustavni sud prihvaća i upozorenje koje je u pravnom mišljenju naveo prof. dr. sc. Branko Smerdel o manjkavosti ZoSSI-ja kad je riječ o »propustu da se kaže odgađa li korištenje propisanog pravnog sredstva (upravni spor) objavljivanje odluke ...«. Riječ je o propustu da se

propišu odgovarajuća zakonska pravila koja bi uređivala objavljivanje odluka Povjerenstva s obzirom na dopustivost vođenja upravnog spora (članak 48. ZoSSI-ja). To je posebno važno kad je riječ o članku 45. ZoSSI-ja koji glasi:

»JAVNO OBJAVLJIVANJE ODLUKE POVJERENSTVA

Članak 45.

(1) Povjerenstvo može izreći sankciju javnog objavljivanja odluke Povjerenstva vodeći računa o težini i posljedicama povrede Zakona osim kad je Zakonom propisano da se ova sankcija obvezno izriče.

(2) Odluka se objavljuje u dnevnom tisku.

(3) Povjerenstvo će odrediti rok i način objave odluke.

(4) Trošak objave snosi dužnosnik.«

Polazeći od zakonom zajamčene sudske zaštite protiv odluka Povjerenstva, Ustavni sud ocjenjuje da bi zakonodavac trebao dopuniti ZoSSI jasnim i preciznim pravilima o trenutku u kojem pojedine odluke Povjerenstva postaju javna činjenica. To se osobito odnosi na trenutak objave odluka Povjerenstva iz članka 45. ZoSSI-ja jer je u tom slučaju riječ o sankciji izrečenoj dužnosniku.

20. Ustavni sud dalje primjećuje da dio članka 45. stavka 3. ZoSSI-ja nije u suglasnosti s Ustavom. Naime, odredba koja propisuje da će Povjerenstvo odrediti rok objave odluke, a ta je objava sama po sebi sankcija, omogućuje neprihvatljiv stupanj arbitrarnosti u primjeni ZoSSI-ja na konkretne slučajeve jer otvara mogućnost da se s objavom odluke manipulira u nezakonite svrhe, primjerice da ona posluži kao sredstvo u političkoj borbi (v. posljednji odlomak u točki 39. obrazloženja ove odluke i rješenja). Osim toga, takvo zakonsko rješenje stvara pravnu nesigurnost, narušava pravnu izvjesnost i onemogućuje pravnu predvidljivost učinaka zakona. Stoga je suprotno načelu vladavine prava, najvišoj vrednoti ustavnog poretka Republike Hrvatske (članak 3. Ustava).

20.1. Iz tih je razloga Ustavni sud, na temelju članka 38. stavka 2. u vezi s člankom 55. stavkom 1. Ustavnog zakona, ukinuo članak 45. stavak 3. ZoSSI-ja u dijelu koji glasi: »rok i«. Taj rok mora biti propisan zakonom i vrijediti za sve jednako.

4) Miješanje upravne i kaznene sfere u ZoSSI-ju

21. KpK/05 jasno naznačuje razliku između preventivnog (poglavlje II.) i kaznenog područja (poglavlje III.) borbe protiv korupcije, kao i razliku između specijaliziranih tijela koja se osnivaju u tim različitim područjima. Kad je o hrvatskom pravu riječ, zakonodavstvo protiv korupcije u smislu poglavlja III. KpK/05 u prvom redu čine Kazneni zakon, Zakon o kaznenom postupku, Zakon o policiji i Zakon o Uredu za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminala, kojim je ujedno osnovano i specijalizirano tijelo za borbu protiv korupcije u njezinoj kaznenoj sferi. S druge strane, ZoSSI-jem je, u smislu poglavlja II. KpK/05, osnovano Povjerenstvo za sprječavanje sukoba interesa, kao specijalizirano tijelo u preventivnoj sferi te borbe u kojoj korupcija još ne postoji.

22. Predlagateljica navodi da se »analizom odredaba Zakona uočava ... da zakonodavac pogrešno tumači odredbe Konvencije koje se odnose na sukob interesa osoba koje obnašaju javne dužnosti, jer ih u široj interpretaciji zapravo podvodi pod korupciju« (v. točku 8. obrazloženja ove odluke i rješenja).

23. Polazeći od tog prigovora, a uvažavajući razliku između preventivne (administrativne) i kaznene sfere borbe protiv korupcije odnosno razliku između Povjerenstva te policije i USKOK-a, u ovom je ustavnosudskom postupku potrebno odgovoriti na pitanje:

– je li granica između preventivne svrhe kojoj služi Povjerenstvo osnovano ZoSSI-jem i s njim povezanih administrativnih kazni za dužnosnike (preveniranje sukoba interesa u javnom sektoru), s jedne strane, i kaznene svrhe kojoj služe zakoni navedeni u točki 21. kad je riječ o kaznenim djelima korupcije, s druge strane, određena u skladu s temeljnim načelima na kojima je ustrojen sustav državne vlasti u Republici Hrvatskoj?

24. U pravnom mišljenju prof. dr. sc. Arsena Bačića sadržana je ova ocjena: »Ako je svrha ovoga novog Zakona između ostalog i 'jačanje povjerenja građana u tijela javne vlasti' (čl. 1. st. 2. ZSSI) onda je obzirom na važnost legalizirane materije (...) zakonodavac svakako trebao pokazati više razumijevanja i respekta prema već postojećim nositeljima pojedinih funkcija vlasti, najprije prema sebi i svojim radnim tijelima, te hrvatskim sudovima. ... citirane odredbe (riječ je o člancima 8. stavku 12., 42. stavku 1., 46. stavku 1., 46. stavku 4. i 47. stavku 1. – op. Ustavni sud) kao primjer uzurpacije ovlasti ekscesivnom delegacijom nisu u suglasnosti s Ustavom.«

24.1. U pravnom mišljenju prof. dr. sc. Sanje Barić sadržana je ova ocjena: »Smatram, međutim, da Povjerenstvo za sprečavanje sukoba interesa kakvo je predviđeno ZSSI predstavlja u RH neustavno uvođenje novog represivnog tijela, koje se ne uklapa u logiku ukupnog sustava podjele nadležnosti i uloga u shemi borbe protiv korupcije, kao ni u opću ustavnu shemu diobe vlasti. ... Ovlasti nadzornog tijela moraju prvenstveno biti fokusirane na promicanje dobrih praksi, a tek sporedno na represiju. U potonjem slučaju, objavu i izricanje nalaza o postojanju sukoba interesa smatram gornjom granicom dopustivosti ovlasti takvog tijela. Svake daljnje izvide i radnje valjalo bi prepustiti za to ovlaštenim tijelima sudbene vlasti, tj. državnom odvjetništvu i/ili USKOK-u.«

24.2. U pravnom mišljenju prof. dr. sc. Branka Smerdela sadržana je ocjena da je ZoSSI zakon »o posebnoj 'nad-vlasti' nadležnoj za progon onih koji ignoriraju sukob interesa. To su oni koji su već ušli u zabranjenu zonu, što podliježe nadležnosti općeg i posebnog državnog odvjetništva«. U mišljenju ističe: »Najgrublje povrede Ustava nalazimo u uspostavljanju, sastavu i nadležnostima Povjerenstva (članak 42. do 47. Zakona) kojima se izravno vrijeđa: članak 3. Ustava; članak 4. Ustava i članak 5. Ustava. Naime, Zakonom se na Povjerenstvo prenose dijelovi: – nadležnosti Hrvatskog sabora (članak 81. Ustava); – nadležnosti Ustavnog suda RH (članak 129. Ustava); – nadležnosti Državnog odvjetništva (članak 125. Ustava). Takva delegacija nadležnosti ne bi bila dopuštena niti u sustavu načelne ustavne supremacije parlamenta (skupštinski sustav), koji je dužan zaštićivati ostvarivanje temeljnih vrijednosti ustavnog poretka (članak 3. Ustava), a izravno je suprotna ključnom načelu svih modernih demokratskih Ustava: načelu diobe vlasti (članak 4. Ustava). Dakako, time se krše i odredbe članka 5. Ustava. Sabor kao ni jedan drugi parlament nije ovlašten (zakonom) uspostavljati takva posebna tijela, niti na njih delegirati svoje bitne ovlasti na način kojim se podrivaju temelji poretka ustavne vladavine. Nadležnosti parlamenta, naime, nisu njegova diskreciona prava, već istodobno i njegove dužnosti, te on ne može njima disponirati po svojoj volji.«

25. KpK/05 spominje sukob interesa u članku 8. stavcima 5. i 6. koji glase:

»Članak 8.

Kodeksi ponašanja za državne službenike

(...)

5. Svaka je država stranka dužna nastojati, kad je to primjereno i u skladu s temeljnim načelima svoga domaćeg prava, uvesti mjere i sustave na temelju kojih će državni službenici mjerodavnim vlastima morati dati izjave, između ostalog, i o svojim dodatnim djelatnostima, zaposlenju, ulaganjima, imovini i značajnim darovima ili koristima, uslijed kojih može doći do sukoba interesa u odnosu na njihovu službu u svojstvu državnog službenika.

6. Svaka je država stranka dužna razmotriti, u skladu s temeljnim načelima svoga domaćeg prava, poduzimanje stegovnih ili drugih mjera protiv državnih službenika koji prekrše kodekse ili norme uvedene u skladu s ovim člankom.«

»Article 8

CODES OF CONDUCT FOR PUBLIC OFFICIALS

(...)

5. Each State Party shall endeavour, where appropriate and in accordance with the fundamental principles of its domestic law, to establish measures and systems requiring public officials to make declarations to appropriate authorities regarding, inter alia, their outside activities, employment, investments, assets and substantial gifts of benefits from which a conflict of interest may result with respect to their functions as public officials.

6. Each State Party shall consider taking, in accordance with the fundamental principles of its domestic law, disciplinary or other measures against public officials who violate the codes or standards established in accordance with this article.«

Članak 8. stavci 1. do 4. KpK/05 sadrže sljedeće obveze države stranke:

1. da promiče, između ostalog, integritet, čestitost i odgovornost među javnim dužnosnicima, u skladu s temeljnim načelima svoga pravnog sustava;

2. da nastoji primijeniti, u okviru vlastitog institucionalnog i pravnog sustava, kodekse ili standarde ponašanja radi pravilnog, časnog i propisnog obavljanja javnih funkcija;

3. da prati, kad je to primjereno i u skladu s temeljnim načelima njezina pravnog sustava, relevantne inicijative regionalnih, međuregionalnih i multilateralnih organizacija, kao što je Međunarodni kodeks ponašanja za javne dužnosnike, koji je sadržan u prilogu Rezoluciji 51/59 Opće skupštine od 12. prosinca 1996.;

4. da razmotri, u skladu s temeljnim načelima svoga domaćeg prava, uvođenje mjera i sustava koji bi javnim dužnosnicima olakšali prijavljivanje slučajeva korupcije mjerodavnim vlastima, kad primijete takve slučajeve tijekom obavljanja svojoj funkcija.

25.1. »Disciplinske ili druge mjere« protiv javnih dužnosnika koji prekrši zakone ili standarde što ih je država uvela u skladu s člankom 8. stavkom 6. KpK/05 mogu biti vrlo oštre jer je riječ o dužnosnicima, a način na koji obnašaju svoje javne dužnosti u načelu je »stvar općeg interesa zajednice« (Europski sud, predmet *Ziemiński protiv Poljske*, presuda, 24. srpnja 2012., zahtjev br. 46712/06, § 49.). Osobito, kad je riječ o ponašanju »političara« (*politicians*) u njihovu javnom svojstvu, treba se praviti razlika prema privatnim pojedincima jer političari »neizbježno i svjesno izlažu sebe strogoj provjeri riječi i djela i od novinara i od javnosti općenito« (Europski sud, predmet *Lewandowska-Malec protiv Poljske*, presuda, 18. rujna 2012., zahtjev br. 39660/07, § 66.).

25.2. Mjere protiv dužnosnika koji krše odredbe ZoSSI-ja, međutim, ne smiju biti zasnovane na pretpostavci da se utvrđivanjem povrede ZoSSI-ja zapravo utvrđuje postojanje samog sukoba interesa s koruptivnim obilježjima ili pak postojanje samog djela korupcije. To je granica koja mora biti jasno povučena. Na toj granici prestaje djelovanje ZoSSI-ja i njime ustanovljenog nadzornog tijela (Povjerenstva) te započinje djelovanje kaznenog zakonodavstva i njime ustanovljenih tijela kaznenog progona. Drugačije rečeno, Povjerenstvo osnovano ZoSSI-jem pripada skupini tzv. preventivnih antikorupcijskih tijela kojima je zadaća provođenje politike »koja promiče sudjelovanje društva i odražava načela vladavine prava, pravilnog upravljanja javnim poslovima i javnom imovinom, čestitost, transparentnost i odgovornost« i, kad je to primjereno, nadgledanje i usklađivanje provedbe te politike te povećanje i širenje spoznaja o sprječavanju korupcije« (članci 5. i 6. KpK/05).

26. U ovom je ustavnosudskom postupku utvrđeno da granica između administrativnog (preventivnog) i kaznenog nije povučena na ustavnopravno prihvatljiv način u članku 8. stavcima 13. i 14. i s njima povezanim člancima 39. stavku 5. i 55. stavcima 2. i 4., člancima 26. stavku 3. i 27. te člancima 46. i 47. ZoSSI-ja.

a) Granice ovlasti Povjerenstva

aa) Članak 8. stavci 13. i 14., članak 39. stavak 5. (druga rečenica) i članak 55. stavci 2. i 4. ZoSSI-ja

27. Miješanje administrativne (preventivne) i kaznene sfere primjećuje se u dijelovima ZoSSI-ja koji uređuju ovlasti Povjerenstva u postupku provjere podataka iz izvješća o imovinskom stanju dužnosnika. Osporeni članci ZoSSI-ja glase:

»Članak 8.

(...)

(13) U svrhu provjere podataka iz izvješća o imovinskom stanju dužnosnika sukladno odredbama ovog Zakona, nadležna tijela u Republici Hrvatskoj kao i bankarske institucije i poslovni subjekti, dužni su bez odgode, na zahtjev Povjerenstva, dostaviti zatražene obavijesti i dokaze.

(14) Sastavni dio izvješća o imovinskom stanju dužnosnika čini i izjava dužnosnika kojom dopušta Povjerenstvu pristup podacima o svim računima kod domaćih i stranih bankarskih i drugih financijskih institucija koji su zaštićeni bankarskom tajnom. Izjava se daje isključivo za potrebe provjere podataka iz izvješća o imovinskom stanju dužnosnika i odnosi se na razdoblje dok traje obveza dužnosnika sukladno ovom Zakonu.«

»Članak 39.

(...)

(5) Povjerenstvo ima pravo utvrditi činjenice vlastitim radnjama ili pribaviti činjenice i dokaze djelovanjem drugih tijela javne vlasti. Nadležna tijela u Republici Hrvatskoj, bankarske i druge financijske institucije dužne su bez odgode, na njegov zahtjev, dostaviti zatražene obavijesti i dokaze.

(...)«

Uz članak 8. stavak 14. ZoSSI-ja egzistencijalno su vezane i pojedine odredbe iz članka 55. ZoSSI-ja. Te odredbe glase:

»Članak 55.

(...)

(2) Povjerenstvo iz članka 51. stavka 3. ovog Zakona će u roku od 30 dana od dana stupanja na snagu ovog Zakona utvrditi sadržaj izjave dužnosnika iz članka 8. ovog Zakona.

(...)

(4) Osobe iz članka 3. ovog Zakona dužne su dopuniti potrebnim podacima izvješće o imovinskom stanju sukladno članku 8. ovog Zakona u roku od 30 dana od dana donošenja obrasca iz stavka 1. i izjave iz stavka 2. ovog članka.«

28. Ustavni sud ne ocjenjuje članak 8. stavke 13. i 14. i članak 39. stavak 5. (drugu rečenicu) ZoSSI-ja nesuglasnima s Ustavom u cijelosti. Ipak, dva se zakonska rješenja ne mogu smatrati ustavnopravno prihvatljivima.

29. Prvo, riječ je o institutu zaštićene bankarske tajne. Za razliku od ovlasti Povjerenstva da traži podatke o imovinskom stanju dužnosnika od nadležnih tijela vlasti Republike Hrvatske (kao što je to u članku 24. ZoSSI-ja) kojoj se ne bi moglo prigovoriti, propisivanje ovlasti Povjerenstva da od svih domaćih i stranih bankarskih i drugih financijskih institucija, koje nisu dio sustava javne vlasti, traži »podatke i dokaze« o svim računima dužnosnika koji su zaštićeni bankarskom tajnom nije u suglasnosti sa zakonskom svrhom osnivanja Povjerenstva, a općenito ne može biti ni dio posebnog upravnog prava koji se bavi preventivnim administrativnim mjerama u području sprječavanja sukoba interesa. Izravno je suprotno temeljnim načelima na kojima se ustrojava i gradi ustavni poredak Republike Hrvatske, a ekscesivno prekoračuje i sve međunarodne pravne obveze Republike Hrvatske.

Isto stajalište vrijedi i kad je riječ o drugoj strani tog odnosa: obvezi domaćih i stranih bankarskih i drugih financijskih institucija da takve »podatke i dokaze« dostave Povjerenstvu (članak 39. stavak 5. ZoSSI-ja), kao i obvezi dužnosnika da pod zakonskom prisilom daju izjave kojima dopuštaju Povjerenstvu pristup podacima koji su zaštićeni bankarskom tajnom (članak 8. stavak 14. ZoSSI-ja).

Ustavni sud utvrđuje da su postupci vezani uz pristup podacima koji su zaštićeni bankarskom tajnom mogući i dopušteni, ali samo kad je riječ o razotkrivanju imovinskog stanja

dužnosnika radi provedbe kaznene istrage odnosno utvrđivanja kaznene odgovornosti javnog dužnosnika. Nije ustavnopravno prihvatljivo da administrativno-nadzorno tijelo osnovano u preventivne svrhe, kao što je Povjerenstvo predviđeno ZoSSI-jem, preuzima ovlasti tijela kaznenog progona.

29.1. Ustavni sud dužan je na kraju istaknuti da KpK/05 predviđa miješanje države u institut zaštićene bankarske tajne samo kad je riječ o kaznenim istragama, pri čemu obveze države postavlja vrlo općenito. Članak 40. KpK/05 pod nazivom »Bankarska tajna« propisuje da je u slučaju domaćih istraga kaznenih djela određenih u skladu s tom konvencijom svaka država stranka dužna osigurati da u njezinu domaćem pravnom poretku »postoje odgovarajući mehanizmi za prevladavanje smetnji koje mogu proizaći iz primjene zakona o bankarskoj tajni«.

Strože obveze postavljene su samo za postupke konfiskacije imovinske koristi (to jest trajnog oduzimanja imovine na temelju sudskog naloga) ostvarene teškim kaznenim djelima pranja novca u smislu članka 23. KpK/05. Mjerodavne odredbe članka 31. KpK/05 propisuju:

»Članak 31.

Zamrzavanje sredstava, zapljena i konfiskacija

1. Svaka je država stranka dužna poduzeti, do najvećega mogućeg stupnja u okviru svog domaćeg pravnog poretka, mjere potrebne kako bi bila moguća konfiskacija:

(a) imovinske koristi ostvarene kaznenim djelima određenim u skladu s ovom Konvencijom ili imovine čija vrijednost odgovara toj imovinskoj koristi,

(...)

7. U svrhu ovoga članka i članka 55. ove Konvencije, svaka je država stranka dužna ovlastiti svoje sudove i druga nadležna tijela za izricanje naloga za stavljanje na uvid ili zapljenu bankovnih, financijskih, ili poslovnih podataka. Država stranka ne smije odbiti postupiti sukladno odredbama ovog stavka pravdajući se tajnošću bankovnih podataka.«

»Article 31

FREEZING, SEIZURE AND CONFISCATION

1. Each State Party shall take, to the greatest extent possible within its domestic legal system, such measures as may be necessary to enable confiscation of.

(a) Proceeds of crime derived from offences established in accordance with this Convention or property the value of which corresponds to that of such proceeds;

(...)

7. For the purpose of this article and article 55 of this Convention, each State Party shall empower its courts or other competent authorities to order that bank, financial or commercial records be made available or seized. A State Party shall not decline to act under the provisions of this paragraph on the ground of bank secrecy.«

30. Sukladno tome, Ustavni sud ocjenjuje nesuglasnim s Ustavom dijelove članka 8. stavaka 13. i 14. i dio druge rečenice članka 39. stavka 5. ZoSSI-ja jer zahvaćaju u područje kaznenog prava, a Povjerenstvu daju ovlasti inherentne onima koje se vezuju uz kaznena djela i uz tijela kaznenog progona i kaznene sudove. Ustavni sud dužan je načelno upozoriti na štetne posljedice koje takve i slične odredbe mogu stvoriti u javnosti. One nedvojbeno otežavaju razumijevanje pravnog instituta sprječavanja sukoba interesa, ali mogu utjecati i na javnost koja bi mogla pogrešno percipirati već samu naznaku mogućeg postojanja sukoba interesa kao inkriminirano djelo, a o ulozi i zadaćama Povjerenstva dobiti pogrešnu sliku. Riječ je o elementima o kojima se u demokratskom društvu utemeljenom na političkom pluralizmu, vladavini prava i zaštiti ljudskih prava mora voditi računa.

30.1. Konačno, nije ustavnopravno prihvatljivo da Povjerenstvo ima ovlast izravno tražiti podatke od bilo kojih subjekata izvan sustava državne i javne vlasti, kao što su »poslovni subjekti« iz članka 8. stavka 13. u vezi s člankom 4. stavkom 4. ZoSSI-ja. Treba ponoviti da svrha provjere podataka koju provodi Povjerenstvo nije utvrđivanje kaznene ni bilo kakve druge odgovornosti pojedinaca u pravnom smislu.

30.2. Sukladno prethodnim navodima, nesuglasni su s Ustavom:

– članak 8. stavak 13. druga rečenica u dijelu koji glasi: »kao i bankarske institucije i poslovni subjekti,«;

– članak 8. stavak 14. u cijelosti;

– članak 39. stavak 5., druga rečenica u dijelu koji glasi: », bankarske i druge financijske institucije«. Ujedno se treba smatrati da zbog ukidanja dijela te rečenica glagol »dužne su« u toj rečenici glasi: »dužna su«.

30.3. Zbog egzistencijalne povezanosti s člankom 8. stavkom 14. ZoSSI-ja potrebno je ukinuti i:

– članak 55. stavak 2. u cijelosti;

– članak 55. stavak 4. u dijelu koji glasi: »i izjave iz stavka 2. ovog članka«.

30.4. Ustavni sud ocjenjuje potrebnim utvrditi da izjave koje su dužnosnici predali Povjerenstvu po sili članka 8. stavka 14. u vezi s člankom 55. stavkom 4. ZoSSI-ja nakon njegova stupanja na snagu ne proizvode pravne učinke pa se Povjerenstvo na njih ne može pozivati u obavljanju svoje djelatnosti.

ab) Članak 39. stavak 5. (prva rečenica) ZoSSI-ja

31. Prva rečenica osporenog članka 39. stavka 5. ZoSSI-ja glasi:

»Članak 39.

(...)

(5) Povjerenstvo ima pravo utvrditi činjenice vlastitim radnjama ...«

U zakonodavnoj praksi koja je uslijedila poslije stupanja na snagu ZoSSI-ja ta je odredba interpretirana vrlo široko, sve do tumačenja da Povjerenstvo ima zakonsku ovlast, primjerice prisilno ulaziti u domove dužnosnika bez sudskog naloga i provoditi njihovu pretragu (v. pitanja postavljena tijekom vođenja razgovora s kandidatima koji ispunjavaju uvjete za članove Povjerenstva obavljenih od 24. rujna do 28. rujna 2012., koje je proveo nadležni Odbor za izbor, imenovanja i upravne poslove Hrvatskoga sabora na temelju javnog poziva za podnošenje prijedloga za izbor predsjednika i članova Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa klasa: 021-13/12-07/47, urbroj: 6521-18-12-01 od 22. kolovoza 2012.).

31.1. Ustavni sud zaključuje da takva i slična tumačenja ovlasti Povjerenstva, uočena u praksi, proizlaze iz nejasne i neodređene odredbe prema kojoj Povjerenstvo »utvrđuje činjenice vlastitim radnjama«. Na ovom je mjestu potrebno podsjetiti na ustaljeno stajalište Ustavnog suda o zahtjevima koje za zakone postavlja vladavina prava, najveća vrednota ustavnog poretka Republike Hrvatske. Sadržani su u odluci i rješenju broj: U-I-722/2009 od 6. travnja 2011. (»Narodne novine« broj 44/11.):

»1) Načelna stajališta o kvaliteti pravnih normi u svjetlu vladavine prava

5. ... zahtjevi pravne sigurnosti i vladavine prava iz članka 3. Ustava traže da pravna norma bude dostupna adresatima i za njih predvidljiva, tj. takva da oni mogu stvarno i konkretno znati svoja prava i obaveze kako bi se prema njima mogli ponašati. (...)

5.1. Ustavni sud smatra nespornim da adresati pravne norme ne mogu stvarno i konkretno znati svoja prava i dužnosti te predvidjeti posljedice svojeg ponašanja ako pravna norma nije dovoljno određena i precizna. Zahtjev za određenošću i preciznošću pravne norme predstavlja 'jedan od temeljnih elemenata načela vladavine prava' ... i ključan je za postanak i održanje legitimiteta pravnog poretka. On osigurava da demokratski legitimirani zakonodavac samostalno zakonom razrađuje temeljna prava i slobode, da izvršna i upravna vlast raspoložu jasnim zakonskim i podzakonskim regulatornim mjerilima za svoje odluke te da sudbena vlast i sudovi mogu provoditi kontrolu zakonitosti pravnog poretka (...). Kad se taj zahtjev ne poštuje, neodređeni i neprecizni zakoni ustavnopravno nedopušteno delegiraju dijelove ovlasti zakonodavca na subjektivno rješavanje od upravnih i sudbenih vlasti.

(...)

5.2. Zahtjev za određenošću i preciznošću pravne norme ima pozitivni i negativni smisao. U pozitivnom smislu zahtjev za određenošću i preciznošću pravne norme znači da građani moraju moći iz njezina izričaja stvarno i konkretno znati svoja prava i obaveze kako bi im mogli prilagoditi svoje ponašanje. ...

Pozitivni smisao zahtjeva za određenošću i preciznošću pravne norme, međutim, nije ispunjen ako građani, kao savjesne i razumne osobe, nagađaju o njezinu smislu i sadržaju, a njezini se primjenjivači često razilaze u njezinu tumačenju i primjeni u konkretnim slučajevima. Prijeporna tumačenja neke pravne norme, koja rezultiraju neujednačenom praksom upravnih i sudskih tijela, predstavljaju sigurnu naznaku pogrešaka i nedostataka u njezinoj određenosti.

Negativni smisao zahtjeva za određenošću i preciznošću pravne norme upućene tijelu državne vlasti znači da njezin izričaj mora vezati to tijelo tako da mu ne dopušta postupanje izvan svrhe određene njezinim sadržajem. ...«

32. Neodređenost, a osobito nepredvidljivost zakonske odredbe prema kojoj Povjerenstvo »utvrđuje činjenice vlastitim radnjama« u izravnoj je nesuglasnosti sa zahtjevima pravne sigurnosti, pravne predvidljivosti i pravne izvjesnosti (članak 3. Ustava) kako su obrazloženi u prethodno citiranoj odluci. Stoga je Ustavni sud ukinuo članak 39. stavak 5. prvu rečenicu u dijelu koji glasi: »utvrditi činjenice vlastitim radnjama ili«.

32.1. Ova odluka ne priječi zakonodavca da propiše radnje koje je Povjerenstvo ovlašteno poduzimati u postupku provjere podataka koje mu dostavljaju dužnosnici. Te radnje, međutim, moraju biti jasno definirane, a njihovi učinci moraju ispunjavati zahtjeve pravne sigurnosti, izvjesnosti i predvidljivosti. Njihovo određenje ujedno pretpostavlja i njihovo jasno razgraničenje od radnji koje su ovlaštena poduzimati samo tijela kaznenog progona. Štoviše, potrebno ih je razgraničiti i od radnji koje su ovlaštena poduzimati druga tijela državne vlasti, ali i sudovi osnovani za zaštitu ljudskih prava, kao što su Ustavni sud Republike Hrvatske na nacionalnoj razini ili Europski sud za ljudska prava na međunarodnoj razini, koji po prirodi svoje sudske jurisdikcije mogu provoditi tzv. »istrage na licu mjesta (*on-the-spot investigation*) i »istrage radi utvrđivanja činjenica« (*fact-finding investigation*) s ciljem zaštite pojedinaca od neustavnog zadiranja države u njihova ljudska prava.

Drugačije rečeno, ustavna struktura hrvatske države ne smije biti narušena »uzurpacijom ovlasti« koja se očituje u njihovoj »ekscesivnoj delegaciji« na Povjerenstvo (prof. dr. sc. Arsen Bačić). Riječ je o ustavnom zahtjevu za jasnom diobom nadležnosti među tijelima koja čine sustav državne i javne vlasti Republike Hrvatske. Na toj se diobi gradi demokratsko društvo utemeljeno na vladavini prava i zaštiti ljudskih prava.

32.2. Budući da je u točkama 27. do 30. obrazloženja ove odluke objasnio razloge zbog kojih treba ukinuti i dio druge rečenice članka 39. stavka 5. ZoSSI-ja, pokazuje se potrebnim utvrditi tekst članka 39. stavka 5. ZoSSI-ja koji će ostati na snazi nakon objave ove odluke u »Narodnim novinama«. Ta će odredba glasiti:

»Članak 39.

(...)

(5) Povjerenstvo ima pravo pribaviti činjenice i dokaze djelovanjem drugih tijela javne vlasti. Nadležna tijela u Republici Hrvatskoj dužn(a) su bez odgode, na njegov zahtjev, dostaviti zatražene obavijesti i dokaze.

(...)

Ustavni sud na kraju je dužan naglasiti da je u budućim izmjenama i dopunama ZoSSI-ja riječi »pribaviti činjenice i dokaze« nužno zamijeniti drugim odgovarajućim riječima (primjerice, »mjerodavne podatke i obavijesti«). Naime, radi osiguranja pravne sigurnosti i pravne dosljednosti, općenito je potrebno sudske pojmove kao što su »dokaz« ili »utvrđivanje činjenica« ukloniti iz cijelog teksta ZoSSI-ja jer zamagljuje predmet njegova uređenja, a mogu dovesti i do stvaranja pogrešnih zaključaka o nadležnostima i pravnoj naravi Povjerenstva.

ac) Članak 26. stavak 3. i članak 27. ZoSSI-ja

33. Članci 26. i 27. ZoSSI-ja glase:

»Članak 26.

(1) Povjerenstvo će bez odgađanja zatražiti od dužnosnika pisano očitovanje s potrebnim dokazima ukoliko prilikom provjere podataka utvrdi nesklad, odnosno nerazmjer između prijavljene imovine iz podnesenog izvješća iz članka 8. i 9. ovog Zakona i stanja imovine dužnosnika kako proizlazi iz pribavljenih podataka od nadležnih tijela iz članka 24. ovog Zakona.

(2) Dužnosnik je dužan dostaviti Povjerenstvu pisano očitovanje i priložiti odgovarajuće dokaze u roku od 15 dana od dana primitka pisanog zahtjeva.

(3) Ako dužnosnik svojim pisanim očitovanjem te odgovarajućim dokazima opravda, u postupku provjere, utvrđeni nesklad ili nerazmjer na svojoj imovini, Povjerenstvo će donijeti zaključak kojim utvrđuje da je dužnosnik prijavio Povjerenstvu podatke o svojoj imovini, izvorima sredstava i načinu njezina stjecanja.«

»Članak 27.

Ako dužnosnik ne dostavi Povjerenstvu pisano očitovanje iz članka 26. ovog Zakona u roku od 15 dana ili ne opravda utvrđeni nesklad ili nerazmjer ili pak ne priloži odgovarajuće dokaze potrebne za usklađivanje prijavljene imovine s utvrđenom imovinom u postupku provjere s pribavljenim podacima o imovini dužnosnika, Povjerenstvo će pokrenuti postupak protiv dužnosnika zbog kršenja odredbi iz članka 8. i 9. ovog Zakona te će o tom obavijestiti nadležna državna tijela.«

Članak 26. stavak 1. poziva se na članak 24. ZoSSI-ja (za nejasnoće vezane uz posljednji dio rečenice njegova stavka 1. v. točku 59.1. obrazloženja ove odluke i rješenja). Taj članak glasi:

»Članak 24.

(1) Redovita provjera podataka predstavlja provjeru podataka iz članka 8. i 9. ovog Zakona 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 Republike Hrvatske sukladno odredbama ovog Zakona i podzakonskih propisa donesenih na temelju ovog Zakona.

(2) Redovita provjera podataka provodi se za svako podneseno izvješće o imovinskom stanju dužnosnika.«

34. U točki 29. obrazloženja ove odluke i rješenja već je rečeno da se ovlasti Povjerenstva da traži podatke o imovinskom stanju dužnosnika od nadležnih tijela vlasti Republike Hrvatske ne bi moglo prigovoriti. Stoga Ustavni sud u načelu ocjenjuje suglasnim s Ustavom okvirno uređenje redovite provjere podataka koje Povjerenstvo dobiva od dužnosnika, uz iznimku jednog zakonskog rješenja koje ocjenjuje ustavnopravno neprihvatljivim.

35. Riječ je o ovlasti Povjerenstva da ocjenjuje je li dužnosnik opravdao ili nije opravdao »nesklad ili nerazmjer« između prijavljene imovine iz podnesenog izvješća dužnosnika i stanja njegove imovine kako proizlazi iz podataka koje je Povjerenstvo pribavilo od Porezne uprave i drugih nadležnih tijela Republike Hrvatske.

Članak 26. stavak 3. i članak 27. ZoSSI-ja pretpostavljaju, naime, da je dužnosnik izvršio svoju obvezu da u roku dostavi Povjerenstvu pisano očitovanje odnosno da priloži odgovarajuće »dokaze« potrebne za usklađivanje prijavljene s utvrđenom imovinom. Međutim, iz spornih odredaba dalje proizlazi da je samo Povjerenstvo ocijenilo kako to očitovanje odnosno ti »dokazi« jesu opravdali (članak 26. stavak 3.) odnosno nisu opravdali (članak 27.) utvrđeni »nesklad ili nerazmjer« između podataka o imovini koju je dužnosnik prijavio u izvješću i podataka koje je pribavilo samo Povjerenstvo »od Porezne uprave i drugih nadležnih tijela Republike Hrvatske« (članak 24. ZoSSI-ja).

36. Ustavni sud upozorava da se tako formuliranim zakonskim odredbama otvara neprihvatljivo područje arbitrarnosti u postupanju Povjerenstva. Razlika između podataka navedenih u izvješću i podataka Porezne uprave i drugih nadležnih tijela Republike Hrvatske može proizlaziti i iz načina na koji se prikupljaju, obrađuju, sistematiziraju, prezentiraju i/ili tumače pojedini podaci i ne mora uvijek značiti »nesklad ili nerazmjer« koji bi automatski značio i povredu ZoSSI-ja. Drugačije rečeno, 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 tijela Republike Hrvatske i znači li ta razlika ujedno i »nesklad ili nerazmjer« zbog kojeg je potrebno poduzeti odgovarajuće mjere. Povjerenstvo nije tijelo kvalificirano za davanje stručne ocjene o tome. Zakonske odredbe u tom pitanju stoga ne osiguravaju dovoljan stupanj pravne sigurnosti i otvaraju mogućnost arbitrarnih ocjena pa nisu suglasne sa zahtjevima koje postavlja načelo vladavine prava (članak 3. Ustava).

37. Sukladno prethodnim utvrđenjima, članak 26. stavak 3. ZoSSI-ja i dio članka 27. koji glasi: »ili ne opravda utvrđeni nesklad ili nerazmjer« Ustavni je sud ukinuo zbog njihove nesuglasnosti s člankom 3. Ustava.

b) Pravna kvalifikacija navođenja »neistinitih ili nepotpunih podataka o imovini s namjerom prikrivanja imovine«

38. Sličan, ali ne istovjetan problem pojavljuje se i u dijelovima članaka 46. i 47. ZoSSI-ja, koji kvalificiraju nezakonitim ponašanje dužnosnika koji »navede neistinite ili nepotpune podatke o imovini s namjerom da prikrije imovinu«. Mjerodavni dijelovi članaka 46. i 47. ZoSSI-ja glase:

»Članak 46.

(1) Imenovanom dužnosniku ... koji u izvješću iz članka 8. i 9. ovog Zakona navede neistinite ili nepotpune podatke o imovini s namjerom da prikrije imovinu, Povjerenstvo može ...

(...)«

»Članak 47.

(1) Izabranog dužnosnika ... koji u izvješću iz članka 8. i 9. ovog Zakona navede neistinite ili nepotpune podatke o imovini s namjerom da prikrije imovinu, Povjerenstvo može ...

(...)«

39. Utvrđivanje činjenice da je dužnosnik u izvješću naveo »neistinite ili nepotpune podatke o imovini s namjerom da prikrije imovinu« po prirodi pravne stvari nije podobno da bude predmet ne-sudskog postupanja inherentnog administrativno-nadzornom tijelu osnovanom u preventivne svrhe, kao što je Povjerenstvo osnovano ZoSSI-jem.

Dokazivanje iznošenja »neistinitih ili nepotpunih podataka o imovini s namjerom njezina prikrivanja« pretpostavlja istragu koju provode nadležna tijela kaznenog progona, ali i utvrđivanje činjenica i dokazivanje namjere u složenom dokaznom postupku pred sudom. Štoviše, Ustavni sud dužan je na ovom mjestu podsjetiti na čvrsto pravno pravilo: sama sumnja o namjeri da se počini izvjesno djelo ne može biti osnova optužbe za koju se odgovara pred sudom, osim ako djela počinjena u realizaciji namjere ne predstavljaju kriminalnu zavjeru ili pokušaj izvršenja kaznenih djela. Za rješenje tih pitanja nadležni su sudovi.

Budući da ZoSSI ne uređuje kaznenu odgovornost, a Povjerenstvo nije ni tijelo kaznenog progona ni kazneni sud, ta je njegova ovlast očito nesuglasna s općom pravnom svrhom administrativnopravnog kažnjavanja u upravnom području koje se bavi sprječavanjem sukoba interesa, ali i s temeljnom svrhom ustrojavanja Povjerenstva. Ustavni sud u tom smislu podsjeća na stajalište Europskog suda izraženo u predmetu *Hodorkovski (Khodorkovskiy) protiv Rusije* (presuda, 31. svibnja 2011., zahtjev br. 5829/04):

»259. ... Podnositelj ... se oslanja na rezolucije političkih institucija, nevladinih udruga, izjave raznih javnih ličnosti (*public figures*) i sl. Sud je razmotrio ta mišljenja. Međutim mora podsjetiti da su politički postupak (*political process*) i sudski postupak (*adjudicative process*) fundamentalno različiti. Obično je puno lakše političaru zauzeti neko stajalište nego sucu, jer sudac svoju odluku mora temeljiti isključivo na dokazima u pravnom smislu (*evidence in the legal sense*).«

Sukladno tome, kad bi se dopustilo da Povjerenstvo provodi dokazni postupak i utvrđuje činjenice o tome je li dužnosnik iznio »neistinite ili nepotpune podatke o imovini s namjerom da prikrije imovinu«, utvrđenja Povjerenstva ne bi se mogla smatrati »dokazima u pravnom smislu« koja su inherentna sudskom postupku. S druge strane, takvo ne-sudsko (prema terminologiji Europskog suda: »političko«) utvrđenje Povjerenstva nedvojbeno bi imalo snažan utjecaj na položaj i ugled dužnosnika i njegove obitelji u javnosti. U pitanje bi se mogla dovesti temeljna vrijednost poštovanja ljudskog dostojanstva i osobnosti pojedinca. Ne-sudskim utvrđenjem da je konkretan dužnosnik naveo neistinite ili nepotpune podatke o svojoj imovini s namjerom da je prikrije ta bi se vrijednost lako mogla narušiti, a da to utvrđenje ne bi proizlazilo iz dokaza u pravnom smislu, to jest dokaza utvrđenih u sudskom postupku. Osim toga, takva utvrđenja lako bi se mogla pretvoriti u sredstva za postizanje nezakonitih ciljeva. U tom svjetlu uvijek treba imati na umu da »primjena zakonodavstva usmjerenoga na prevenciju korupcije putem regulacije sukoba interesa, pokazala je u povijesnoj i komparativnoj praksi ugrađene institucionalne slabosti, o kojima valja voditi računa. Naime, kao i kod drugih političkih institucija, u praksi je moguće izokrenuti smisao pojedinih rješenja, i uporabiti ih za svrhe suprotne namjeravanima. Institucije namijenjene prevenciji korupcije često se koriste kao sredstva u političkoj borbi. Ako nedostaje etička dimenzija, te institucije lako pervertiraju u oružje protiv političkih protivnika« (prof. dr. sc. Branko Smerdel).

40. Ustavni sud ne dvoji da bi Povjerenstvo moglo podnijeti kaznenu prijavu protiv takvog dužnosnika posumnja li da je iznio neistinite ili nepotpune podatke o imovini s namjerom njezina prikrivanja. Također ne smatra dvojbenim da bi pokretanje istrage ili s njom

izjednačenog postupka tijela kaznenog progona koji počinje kad osoba stekne svojstvo osumnjičenika (v. točke 39.6., 40.1 i 56. 2. obrazloženja odluke Ustavnog suda broj: U-I-448/2009 i dr. od 19. srpnja 2012., »Narodne novine« broj 91/12.), a od kojeg bi trenutka ta činjenica mogla postati javnom, zbog takvog postupanja dužnosnika moglo utjecati na daljnje obnašanje njegove javne dužnosti do okončanja postupka pred nadležnim tijelima kaznenog progona i sudskim tijelima.

Međutim, Povjerenstvo nije tijelo kojemu bi u ustavnom poretku Republike Hrvatske bilo dopušteno zamijeniti tijela kaznenog progona i kaznene sudove.

41. Ti su razlozi dovoljni za zaključak da su članak 46. stavak 1. i članak 47. stavak 1. ZoSSI-ja u dijelu koji glasi: »ili koji u izvješću iz članka 8. i 9. ovog Zakona navede neistinite ili nepotpune podatke o imovini s namjerom da prikrije imovinu« nesuglasni s Ustavom jer zahvaćaju u područje kaznenog prava, a Povjerenstvu daju ovlasti tijela kaznenog progona i kaznenih sudova. I u ovom slučaju vrijedi stajalište izrečeno u točki 30. obrazloženja ove odluke i rješenja.

Za preostale dijelove članaka 46. i 47. ZOSSI-ja, koje Ustavni sud također ocjenjuje nesuglasnima s Ustavom, v. točke 49. do 52.1. obrazloženja ove odluke i rješenja.

5) Ustavnopravna (ne)prihvatljivost propisanih administrativnih sankcija

42. Povjerenstvo ima ovlast da – nakon što pisanim putem zatraži od dužnosnika ispunjenje zakonske obveze, a ovaj to ne učini – izrekne tri vrste administrativnih sankcija zbog povrede ZoSSI-ja. Nakon toga propisuje još tri nove vrste administrativnih sankcija zbog povrede ZoSSI-ja koje se izriču nakon što je već izrečena prvotna sankcija.

a) Prva skupina administrativnih sankcija

43. Prve tri vrste sankcija propisane su u članku 42. ZoSSI-ja koji glasi:

»Članak 42.

(1) Za povredu odredbi ovog Zakona Povjerenstvo osobama iz članka 3. ovog Zakona može izreći sljedeće sankcije:

1. opomena,
2. obustava isplate dijela neto mjesečne plaće,
3. javno objavljivanje odluke Povjerenstva.

(2) Za povredu odredbi članka 7., članka 11. stavka 3. i 4., članka 12., 13. i 14., članka 16. stavka 1. i 4., članka 17. stavka 3. i 6. i članka 18. stavka 1. i 4. ovog Zakona Povjerenstvo može izreći sankcije iz stavka 1. ovog članka.

(3) Za povredu odredbi članaka 10. i 27. ovog Zakona Povjerenstvo će izreći sankciju iz stavka 1. točke 2. i 3. ovog članka.

(4) Ako je primjereno naravi povrede, Povjerenstvo može tijekom postupka naložiti dužnosniku da ukloni uzroke postojanja sukoba interesa u određenom roku te, ako dužnosnik to učini, može obustaviti postupak ili isti dovršiti i ispunjenje naloga uzeti u obzir prilikom izricanja sankcije.«

43.1. Sankcije iz članka 42. ZoSSI-ja (opomena, obustava isplate dijela neto mjesečne plaće i/ili javno objavljivanje odluke Povjerenstva) mogu se izreći za djela koja zakonodavac određuje ovako:

1. primiti ili zahtijevati korist ili obećanje koristi radi obavljanja dužnosti (članak 7. točka a. ZoSSI-ja),
2. ostvariti ili dobiti pravo u slučaju da se krši načelo jednakosti pred zakonom (članak 7. točka b. ZoSSI-ja),
3. zlouporabiti posebna prava dužnosnika koja proizlaze ili su potrebna za obavljanje dužnosti (članak 7. točka c. ZoSSI-ja),
4. primiti dodatnu naknadu za poslove obnašanja javnih dužnosti (članak 7. točka d. ZoSSI-ja),
5. tražiti, prihvatiti ili primiti vrijednost ili uslugu radi glasovanja o bilo kojoj stvari, ili utjecati na odluku nekog tijela ili osobe radi osobnog probitka ili probitka povezane osobe (članak 7. točka e. ZoSSI-ja),
6. obećavati zaposlenje ili neko drugo pravo u zamjenu za dar ili obećanje dara (članak 7. točka f. ZoSSI-ja),
7. utjecati na dobivanje poslova ili ugovora o javnoj nabavi (članak 7. točka g. ZoSSI-ja),
8. koristiti povlaštene informacije o djelovanju državnih tijela radi osobnog probitka ili probitka povezane osobe (članak 7. točka h. ZoSSI-ja),
9. na koji drugi način koristiti položaj dužnosnika utjecanjem na odluku zakonodavne, izvršne ili sudbene vlasti kako bi postigli osobni probitak ili probitak povezane osobe, neku povlasticu ili pravo, sklopili pravni posao ili na drugi način interesno pogodovali sebi ili drugoj povezanoj osobi (članak 7. točka i. ZoSSI-ja),
10. ne ispuniti obvezu koju mu je pisanim putem odredio Povjerenstvo u roku koji odredi Povjerenstvo (članak 10. ZoSSI-ja),
11. zadržati dar koji nije simbolične vrijednosti i koji prelazi vrijednost od 500,00 kuna od istog darovatelja (članak 11. stavak 3. ZoSSI-ja).
12. primiti bilo kakav dar u novcu, bez obzira na iznos te vrijednosnicu i dragocjenu kovinu (članak 11. stavak 4. ZoSSI-ja),
13. primati drugu plaću ili naknadu za obnašanje druge javne dužnosti za vrijeme obnašanja javne dužnosti, osim ako je zakonom drugačije propisano (članak 12. ZoSSI-ja),

14. obnašati drugu javnu dužnost za vrijeme obnašanja javne dužnosti na koju je dužnosnik izabran (članak 13. stavak 1. ZoSSI-ja),

15. obavljati uz naknadu ili radi ostvarivanja prihoda druge poslove u smislu redovitog i stalnog zanimanja za vrijeme profesionalnog obnašanja javne dužnosti, osim ako Povjerenstvo, na prethodni zahtjev dužnosnika, utvrdi da ti poslovi ne utječu na zakonito obnašanje javne dužnosti, u kojem je slučaju dužnosnik obavezan prijaviti Povjerenstvu takve prihode (članak 13. stavci 2. i 4. ZoSSI-ja),

16. ne prijaviti Povjerenstvu prihode iz obavljanja znanstvene, istraživačke, edukacijske, sportske, kulturne, umjetničke i samostalne poljoprivredne djelatnosti, po osnovi autorskih, patentnih i sličnih prava intelektualnog i industrijskog vlasništva te prihoda i naknada po osnovi sudjelovanja u međunarodnim projektima koje financira Europska unija, strana država, strana i međunarodna organizacija i udruženje (članak 13. stavci 3. i 4. ZoSSI-ja),

17. ne prenijeti za vrijeme obnašanja javne dužnosti svoja upravljačka prava na temelju udjela u kapitalu društva na posebno tijelo ili drugu osobu ako ima 0,5% i više dionica, odnosno udjela u vlasništvu (kapitalu trgovačkog društva) ili ih prenijeti na tzv. »povezane osobe« u smislu članka 4. stavka 5. ZoSSI-ja, to jest članove svoje obitelji (bračnog ili izvanbračnog druga, srodnike po krvi u uspravnoj lozi, braće i sestre te posvojitelje odnosno posvojenike) i ostale osobe koje se prema drugim osnovama i okolnostima opravdano mogu smatrati interesno povezanim s dužnosnikom za vrijeme obnašanja javne dužnosti (članak 16. stavak 1. ZoSSI-ja),

18. davati obavijesti, upute, naloge ili na drugi način biti u vezi s drugom osobom ili tijelom na koje je prenio svoja upravljačka prava te time utjecati na ostvarivanje prava i ispunjavanje obveza koji proizlaze iz članskih prava u tim društvima za vrijeme dok su njegova upravljačka prava u trgovačkim društvima prenesena na drugu osobu ili posebno tijelo (članak 16. stavak 4. ZoSSI-ja),

19. ne izvijestiti Povjerenstvo u roku od 30 dana od stupanja na dužnost o nazivu, osobnom identifikacijskom broju i sjedištu poslovnog subjekta u kojem dužnosnik osobno ili njegov član obitelji ima 0,5% ili više udjela u vlasništvu (kapitalu trgovačkog društva) i ne izvještava Povjerenstvo redovito o svim nastalim promjenama podataka o poslovnim subjektima u odnosu na koje ne smije stupati u poslovni odnos u roku od 30 dana od nastale promjene (članak 17. stavak 3. ZoSSI-ja),

20. ne uskladiti svoje aktivnosti po poslovnim odnosima zaključenim prije nego je dužnosnik započeo s obnašanjem dužnosti u cilju otklanjanja mogućeg i sprječavanja predvidljivog sukoba interesa u roku od 60 dana od započinjanja obnašanja dužnosti (članak 17. stavak 6. ZoSSI-ja),

21. pravodobno ne obavijestiti Povjerenstvo o tome da je tijelo u kojem dužnosnik obnaša javnu dužnost stupilo u poslovni odnos s poslovnim subjektom u kojem član obitelji dužnosnika ima 0,5 % ili više udjela u vlasništvu (članak 18. stavak 1. ZoSSI-ja),

22. ne dostaviti Povjerenstvu, prije stupanja u poslovni odnos, cjelokupnu dokumentaciju iz koje je vidljivo kako su provedene upute Povjerenstva o načinu postupanja dužnosnika i tijela u kojem dužnosnik obnaša javnu dužnost u cilju izbjegavanja sukoba interesa dužnosnika i

osiguranja zakonitog postupanja u smislu članka 18. stavka 2. ZoSSI-ja (članak 18. stavak 4. ZoSSI-ja),

23. ne dostaviti Povjerenstvu pisano očitovanje iz članka 26. ZoSSI-ja u roku od 15 dana ili ne priložiti odgovarajuće »dokaze« potrebne za usklađivanje prijavljene imovine s utvrđenom imovinom u postupku provjere s pribavljenim podacima o imovini dužnosnika (članak 27. ZoSSI-ja).

44. Ustavni sud ponavlja svoju načelnu ocjenu da je nužno zakonom predvidjeti odgovornost za povrede ZoSSI-ja, a nezakonito ponašanje adresata ZoSSI-ja sankcionirati. Te sankcije, međutim, moraju biti primjerene naravi djela i razmjerne svrsi zbog koje se propisuju.

aa) Obustava isplate dijela neto mjesečne plaće i nemogućnost primitka plaće (članak 42. stavak 1. točka 2. u vezi s člankom 44. i članak 8. stavak 12. ZoSSI-ja)

45. Prvi predlagatelj i predlagateljica ocjenjuju nesuglasnom s Ustavom sankciju propisanu člankom 42. stavkom 1. točkom 2. (obustavu isplate dijela neto mjesečne plaće) u vezi s člankom 44., kao i dio članka 42. stavka 3. u dijelu koji se odnosi na stavak 1. točku 2. ZoSSI-ja. Članak 44. ZoSSI-ja glasi:

Članak 44.

(1) Sankciju obustave isplate neto mjesečne plaće Povjerenstvo izriče u iznosu od 2.000,00 do 40.000,00 kuna vodeći računa o težini i posljedicama povrede Zakona.

(2) Sankcija obustave isplate dijela neto mjesečne plaće dužnosnika ne može trajati dulje od dvanaest mjeseci, a iznos obuhvaćen obustavom ne smije prelaziti jednu polovinu neto mjesečne plaće dužnosnika.

(3) Odluka o sankciji dostavlja se osobno dužnosniku. Izvršnu odluku Povjerenstvo dostavlja radi provedbe službi koja obavlja obračun plaće dužnosniku.«

45.1. U tu skupinu pripada i osporeni članak 8. stavak 12. ZoSSI-ja koji osporavaju predlagateljica i drugi predlagatelj, a koji uređuje obveze prijavljivanja imovine dužnosnika u slučaju prvog stupanja na dužnost ili ponovnog izbora ili imenovanja na istu dužnost odnosno periodično svake četvrte godine obnašanja dužnosti. Taj članak glasi:

»Članak 8.

(...)

(12) Prije nego što izvrše obveze iz stavka 1., 3. i 4. ovog članka, dužnosnici ne mogu primiti plaću.«

46. Ustavni sud primjećuje da je zakonodavac odlučio izvršenje novčane kazne za povrede ZoSSI-ja urediti tako da se osobi kojoj se ta kazna izriče »obustavlja isplata dijela neto mjesečne plaće«. Takav način izvršenja odstupa od sustava izvršenja novčanih kazni u pravnom poretku Republike Hrvatske.

U Prijedlogu ZoSSI-ja nisu obrazloženi razlozi tog odstupanja niti su obrazloženi razlozi zbog kojih je Vlada, kao predlagatelj ZoSSI-ja, smatrala da mora posegnuti za »obustavom isplate dijela neto mjesečne plaće«, kao novim načinom izvršenja novčane kazne u situaciji kad dužnosnik ne podnese u roku izvješće o svom imovinskom stanju te o načinu stjecanja imovine i izvorima sredstava kojima je kupljena pokretna i nepokretna imovina koju je dužnosnik dužan prijaviti (članci 8. i 9. ZoSSI-ja).

Ni po prirodi stvari nije lako pronaći jasno prepoznatljiv razlog zbog kojega bi se u navedenim dvjema situacijama moralo odstupiti od općeg sustava za izvršenje novčanih kazni predviđenog člankom 137. stavkom 1. Zakona o općem upravnom postupku (»Narodne novine« broj 47/09.), koji glasi: »(1) Izvršenje novčanih obveza provodi se u skladu s propisima koji se primjenjuju na sudsko izvršenje.« Uslijed nedostatka bilo kakvog obrazloženja koje bi upućivalo na prijeku potrebu da se od tog općeg sustava odstupi, Ustavni sud može samo pretpostaviti da se tom mjerom u prvom redu nastojao stvoriti vanjski dojam nulte tolerancije prema neizvršenju obveza iz ZoSSI-ja i vidljive djelotvornosti administrativnih sankcija u slučajevima njihova neizvršenja radi jačanja povjerenja građana u sustav funkcioniranja države. To se može zaključiti iz članka 1. stavka 2. ZoSSI-ja koji propisuje da je »svrha ovog Zakona ... jačanje povjerenja građana u tijela javne vlasti«.

Ustavni sud podsjeća da je doktrina vanjskih dojmova (*appearances doctrine*) najvećim dijelom vezana uz pravilno upravljanje pravosuđem (*proper administration of justice*), a da je svoj najpoznatiji izraz dobila u izričaju: »nije dovoljno samo izvršiti pravdu, nego se treba i vidjeti da je izvršena«. U predmetu *Kress protiv Francuske* (presuda, veliko vijeće, 7. lipnja 2001., zahtjev br. 39594/98) Europski je sud naglasio kako »... pojačani senzibilitet javnosti za pravilno upravljanje pravosuđem opravdava sve veću važnost koja se daje vanjskim dojmovima« (§ 82. presude). U predmetu *Korolev protiv Rusije (br. 2)* (presuda, 1. travnja 2010., zahtjev br. 5447/03), Europski je sud ponovio:

»32. Sud je doista već prije zauzeo stajalište da vanjski dojmovi mogu imati određenu važnost u sudskom postupku, primjerice ... radi očuvanja povjerenja koje sudovi moraju pobuđivati u javnosti u demokratskom društvu (vidjeti *Sara Lind Eggertsdóttir protiv Islanda*, br. 31930/04, § 42., ECHR 2007-VIII).«

Sukladno tome, ako je cilj izvršenja administrativne novčane kazne na način da se »obustavlja isplata dijela neto mjesečne plaće« dužnosnika stvaranje vanjskog dojma neovisnosti Povjerenstva i jačanje povjerenja koje bi to tijelo moralo pobuđivati u javnosti u demokratskom društvu, a osobito poruka upućena javnosti koja bi se mogla oblikovati u parafrazu: »nije dovoljno samo izvršiti novčanu kaznu prema dužnosniku, nego se treba i vidjeti da je izvršena«, tada Ustavni sud takvom cilju ne bi mogao odreći legitimnost.

S druge strane, međutim, dužan je primijetiti da je uvođenjem novog oblika izvršenja novčane kazne za povrede ZoSSI-ja, zakonodavac posredno i implicitno priznao nedjelotvornost redovitog sustava predviđenog za neizvršenje novčanih kazni određenih pojedinačnim upravnim aktima nadležnih tijela, ali i postojanje nepovjerenja građana u djelotvornost tog sustava. Ta činjenica zabrinjava i postavlja pred nadležna državna tijela obvezu preispitivanja svakog općeg sustava izvršenja novčanih kazni koji ne zadovoljava zahtjeve doktrine vanjskih dojmova.

Pretpostavljajući da je pravilno protumačio zakonski cilj »obustave isplate dijela neto mjesečne plaće« dužnosnika, Ustavni sud zasada je uvažio zahtjeve doktrine vanjskih

dojmova i ocijenio da bi u ovom trenutku bilo preuranjeno donositi konačnu ocjenu o suglasnosti s Ustavom osporene zakonske mjere. Utvrdi li se u praktičnoj provedbi da ta zakonska mjera ne pridonosi ostvarenju doktrine vanjskih dojmova ili se pokaže da je uvedena radi ostvarenja drugih ciljeva kojih bi se legitimnost mogla ispitivati s ustavnopravnog aspekta, Ustavni sud ostavlja otvorenom mogućnost postupanja na temelju članka 54. Ustavnog zakona («Ustavni sud može ocjenjivati suglasnost zakona s Ustavom ... i u slučaju kada je određeni zakon ... već ranije bio predmetom ustavnosudske ocjene.»).

46.1. Istovjetnu mogućnost Ustavni sud ostavlja otvorenom i za članak 4. stavak 5. ZoSSI-ja koji određuje pojam »povezanih osoba« i glasi: »Povezane osobe u smislu ovog Zakona su osobe navedene u stavku 2. ovog članka« (riječ je o članovima obitelji dužnosnika, to jest o bračnom ili izvanbračnom drugu dužnosnika, njegovim srođnicima po krvi u uspravnoj lozi, braći i sestrama dužnosnika te posvojitelju odnosno posvojeniku dužnosnika – op. Ustavni sud) »te ostale osobe koje se prema drugim osnovama i okolnostima opravdano mogu smatrati interesno povezanima s dužnosnikom.« Ustavni sud, naime, prihvaća upozorenje prof. dr. sc. Sanje Barić koja u svom pravnom mišljenju naglašava da je u dokumentu *Regulating Conflicts of Interest for Holders of Public Office in the European Union (A Comparative Study of the Rules and Standards of Professional Ethics for the Holders of Public Office in the EU-27 and EU Institutions* (C. Demmke/M. Bovens/T. Henokl/K. van Lierop/T. Moilanen/G. Pikker/A. Salminen, A study carried out for the European Commission Bureau of European Policy Advisers (BEPA), European Institute of Public Administration in co-operation with the Utrecht School of Governance, the University of Helsinki and the University of Vaasa, October 2007) »krug 'povezanih osoba' uži od kruga predviđenog ZSSI ...«. To se posebno odnosi na kategoriju »ostalnih osoba koje se prema drugim osnovama i okolnostima opravdano mogu smatrati interesno povezanima s dužnosnikom«. Ocjena o tome jesu li neodređenost te pravne norme odnosno njezino tumačenje u primjeni ZoSSI-ja na konkretne slučajeve doveli do administrativne prakse nesuglasne s Ustavom zasada je preuranjena.

47. Ustavni sud na kraju primjećuje da je drugi predlagatelj osporio suglasnost s Ustavom i članka 8. stavka 10. ZoSSI-ja koji glasi:

»OBAVJEŠTAVANJE O IMOVINSKOM STANJU DUŽNOSNIKA

Članak 8.

(...)

(10) Podaci iz stavka 1., 2., 3. i 4. ovog članka su javni i mogu se objaviti bez suglasnosti dužnosnika.

(...)«

Iako su razlozi koje drugi predlagatelj iznosi logično i dosljedno izvedeni (v. točku 9. obrazloženja ove odluke i rješenja), Ustavni sud utvrđuje da je osporeno zakonsko rješenje jasno i precizno formulirano, a njegovi učinci izvjesni i predvidljivi. Kandidati na sve javne dužnosti iz članka 3. ZoSSI-ja takvo zakonsko rješenje moraju prihvatiti žele li obnašati te dužnosti. Ne pristaju li na zakonsko rješenje iz članka 8. stavka 10. ZoSSI-ja, mogu slobodno odlučiti da se ne kandidiraju za te dužnosti odnosno odbiti imenovanje. Utoliko osporeno zakonsko pravilo ima preventivni učinak i ne bi se moglo ocijeniti nesuglasnim s načelom razmjernosti (članak 16. Ustava) na koje se pozvao drugi predlagatelj.

S druge strane, međutim, Ustavni sud prihvaća mišljenje prof. dr. sc. Sanje Barić kako »treba imati na umu da suviše drastična regulacija sukoba interesa može imati upravo suprotne učinke te čak i odvratiti potencijalne nositelje javnih dužnosti od kandidiranja i preuzimanja javnih dužnosti.« To je tvrdnja koju su regulatori društvenih odnosa dužni uzeti u obzir. Ostajući u okvirima svojih nadležnosti, Ustavni sud dužan je utvrditi da osporeno rješenje ne prelazi granice ustavnopravno prihvatljivog zakonskog rješenja. S druge strane, za pravilnu procjenu svrsishodnosti i dugoročnih društvenih posljedica koje bi takvo rješenje moglo uzrokovati odgovornost snose za to nadležna tijela, a ne Ustavni sud.

48. Iz navedenih razloga Ustavni sud u ovom ustavnosudskom postupku nije prihvatio prijedloge za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 8. stavaka 10. i 12., članka 42. stavka 1. točke 2. i stavka 3. u dijelu koji se odnosi na stavak 1. točku 2. te članka 44. ZoSSI-ja.

b) Druga skupina administrativnih sankcija (članci 46. i 47. ZoSSI-ja)

49. U točkama 38. do 41. obrazloženja ove odluke utvrđeno je da su članak 46. stavak 1. i članak 47. stavak 1. ZoSSI-ja u dijelu koji glasi: »ili koji u izvješću iz članka 8. i 9. ovog Zakona navede neistinite ili nepotpune podatke o imovini s namjerom da prikrije imovinu« nesuglasni s Ustavom jer prelaze granicu posebnog upravnog prava u području sprječavanja sukoba interesa i zahvaćaju u područje kaznenog prava. Izostave li se ti dijelovi članka 46. stavka 1. i članka 47. stavka 1. ZoSSI-ja, odredbe glase:

»PRIJEDLOG ZA RAZRJEŠENJE IMENOVANOG DUŽNOSNIKA OD JAVNE DUŽNOSTI

Članak 46.

(1) Imenovanom dužnosniku koji ne podnese izvješće o imovinskom stanju i nakon izricanja sankcije od strane Povjerenstva ..., Povjerenstvo može izreći prijedlog za razrješenje od javne dužnosti.

(2) Obrazloženi prijedlog za razrješenje dužnosnika od javne dužnosti iz stavka 1. ovog članka Povjerenstvo bez odgode dostavlja tijelu javne vlasti koje je dužnosnika imenovalo.

(3) Ako je dužnosnik razriješen od javne dužnosti sukladno stavku 2. ovog članka, tijelo javne vlasti koje je razriješilo dužnosnika od javne dužnosti, dužno je o tome obavijestiti Povjerenstvo.

(4) U slučaju neprihvatanja prijedloga Povjerenstva za razrješenje dužnosnika od javne dužnosti, tijelo javne vlasti koje je dužnosnika imenovalo dužno je iznijeti razloge za odbijanje prijedloga.

(...)

»POZIV ZA PODNOŠENJE OSTAVKE NA OBNAŠANJE JAVNIH DUŽNOSTI

Članak 47.

(1) Izabranog dužnosnika koji ne podnese izvješće o imovinskom stanju i nakon izricanja sankcije od strane Povjerenstva ..., Povjerenstvo može pozvati da podnese ostavku na obnašanje javne dužnosti.

(2) U slučaju iz stavku 1. ovog članka, Povjerenstvo će poziv za podnošenje ostavke na obnašanje javnih dužnosti objaviti u 'Narodnim novinama', dnevnim novinama koji se prodaju na cijelom području Republike Hrvatske te na internetskim stranicama Povjerenstva.«

U drugu skupinu pripadaju, dakle, dvije sankcije »zbog nepoštovanja ZoSSI-ja nakon izrečene sankcije« ili, skraćeno, »sankcije poslije sankcija«. Prvo, riječ je o prijedlogu za razrješenje imenovanog dužnosnika od javne dužnosti koje Povjerenstvo upućuje tijelu javne vlasti koje je dužnosnika imenovalo (članak 46. ZoSSI-ja). Drugo, riječ je o ovlasti Povjerenstva da pozove izabranog dužnosnika na podnošenje ostavke na obnašanje javne dužnosti putem javnih oglasa (članak 47. ZoSSI-ja). Drugim riječima, prva se sankcija odnosi na imenovanog, a druga na izabranog dužnosnika.

Čini se nespornim da je nepodnošenje izvješća o imovinskom stanju i nakon što Povjerenstvo izreče dužnosniku sankciju iz prve skupine (to jest opomenu, obustavu isplate dijela neto mjesečne plaće i/ili javno objavljivanje odluke Povjerenstva) faktične naravi i može se bez većih problema pripisati volji samog dužnosnika koji je upoznat ili bi morao biti upoznat sa svojom zakonskom obvezom predaje izvješća, s posljedicama njegova nepodnošenja i sa sankcijom koja mu je zbog nepodnošenja izvješća već izrečena. Čini se da bi se u tom slučaju načelno mogla prihvatiti presumpcija o namjernom skrivljenom ponašanju dužnosnika koji nije izvršio svoju zakonsku obvezu jer do isteka roka Povjerenstvu nije dostavio izvješće ili »dokaz« (to jest traženu dokumentaciju). Ta bi činjenica sama po sebi mogla upućivati na opravdanost izricanja novih, strožih sankcija dužnosniku, uz nužno uvažavanje osobitih okolnosti svakog konkretnog slučaja.

50. Ustavni sud ocjenjuje, međutim, da druga skupina sankcija, onako kako su uređene u člancima 46. i 47. ZoSSI-ja, nije u suglasnosti s temeljnim načelima na kojima počiva ustavni poredak Republike Hrvatske.

Što se tiče sankcije protiv imenovanog dužnosnika iz članka 46. ZoSSI-ja, očit je nerazmjer između bića kažnjivog djela (to jest propuštanja dužnosnika da dostavi izvješće i tražene dokaze poslije izrečene prve sankcije) i njihove težine odnosno težine njihovih posljedica za dužnosnika o kojem je riječ i za njegovu obitelj. Njemu i njegovoj obitelji nameće se prekomjeren teret u situaciji kad Povjerenstvo izrekne prijedlog za njegovo razrješenje od javne dužnosti, a tijelo javne vlasti koje je dužnosnika imenovalo to odbije. Ustavni sud u tom dijelu prihvaća upozorenje prof. dr. sc. Branka Smerdela o manjkavosti ZoSSI-ja kad je riječ o »propustu da se kaže ... tko snosi odgovornost u slučaju neutemeljenog napada na nekog dužnosnika ...«. U pitanju je nerazmjernost između legitimnog cilja koji se želio postići i mjere koja je za postizanje tog cilja propisana. Nerazmjerno tešku posljedicu zbog prijedloga Povjerenstva koji je kasnije nadležno tijelo javne vlasti ocijenilo neprihvatljivim snosi sam dužnosnik i njegova obitelj jer takav prijedlog izravno utječe na njegov osobni i obiteljski život, ugled i čast.

Što se tiče sankcija iz članka 47. ZoSSI-ja, te su sankcije nesuglasne s temeljnim ustrojstvom ustavnopravnog poretka Republike Hrvatske jer dovode do posljedica koje Ustav ne dopušta (nesuglasnost s člancima 3., 4. i 5. Ustava). Ukratko, u području sprječavanja sukoba interesa sankcija ne smije dovesti u pitanje sam mandat izabranog dužnosnika iz članka 3. ZoSSI-ja.

52. Uzimajući u obzir da je prethodno već ukinuo dijelove članka 46. stavka 1. i članka 47. stavka 1., Ustavni sud na ovom mjestu utvrđuje da se i preostali dijelovi članaka 46. i 47. ZoSSI-ja moraju ukinuti zbog njihove nerazmjernosti i prekomjernog tereta koji se nameće pojedincu (povreda članka 16. Ustava) odnosno zbog njihove nesuglasnosti s temeljnim načelima na kojima je ustrojena državna vlast u Republici Hrvatskoj (članci 3., 4. i 5. te glava IV. Ustava).

6) Ustavnopravna (ne)prihvatljivost uređenja nadležnosti, sastava i općeg pravnog položaja Povjerenstva

53. Posljednje pitanje u ovom ustavnosudskom postupku tiče se prigovora predlagatelja vezanih uz nadležnost, sastav Povjerenstva odnosno uvjete koji su zakonom propisani za izbor njegovih članova te njegov pravni položaj.

a) Nadležnost Povjerenstva

54. Predlagateljica ističe da je zakonodavac, »propisujući djelokrug i nadležnost Povjerenstva, Povjerenstvo koncipirao kao tijelo koje je nadređeno ostalim granama vlasti, zakonodavnoj i izvršnoj, pa i Ustavnom sudu Republike Hrvatske. ... Drugim riječima, Zakonom su na Povjerenstvo prenesene nadležnosti Hrvatskog sabora (čl. 81. al. 11.), nadležnosti sudbene vlasti (čl. 29., 118., 125. Ustava) pa i nadležnosti Ustavnog suda (čl. 105., 129. Ustava).«

Ustavni sud primjećuje da su ti prigovori predlagateljice, ali i ostalih predlagatelja, djelomice točni, što pokazuje i ova odluka kojom se ukida više članaka ZoSSI-ja vezanih uz nadležnost Povjerenstva.

55. Preostaje da se ispituju opće nadležnosti Povjerenstva iz članka 30. ZoSSI-ja, koji glasi:

»NADLEŽNOST POVJERENSTVA

Članak 30.

(1) Nadležnosti Povjerenstva su:

- pokretanje postupaka sukoba interesa i donošenje odluka o tome je li određeno djelovanje ili propust dužnosnika predstavlja povredu odredbi ovog Zakona,
- donošenje Pravilnika o postupku pred Povjerenstvom, kojim se uređuje način rada i odlučivanje Povjerenstva, donošenje odluka, davanje mišljenja, propisivanje obrazaca i ustrojavanje registra radi primjene pojedinih odredaba ovog Zakona,
- provjera podataka iz izvješća o imovinskom stanju dužnosnika sukladno odredbama ovog Zakona i na način propisan Pravilnikom kojim se uređuje postupak provjere podataka iz izvješća o imovinskom stanju dužnosnika, donesenim na temelju ovog Zakona,
- izrada smjernica i uputa dužnosnicima u svrhu učinkovitog sprječavanja sukoba interesa,
- redovito provođenje edukacije dužnosnika u pitanjima sukoba interesa i podnošenja izvješća o imovinskom stanju,

– suradnja s nadležnim tijelom za izradu zakona u području sprječavanja sukoba interesa dužnosnika te podnošenje inicijativa nadležnim tijelima za predlaganje izmjena i dopuna zakona,

– suradnja s nevladinim organizacijama i ostvarivanje međunarodne suradnje u području sprječavanja sukoba interesa,

– obavljanje drugih poslova određenih ovim Zakonom.

(...)

(3) Pravilnike iz stavka 1. podstavka 2. i 3. ovog članka Povjerenstvo donosi uz suglasnost Hrvatskoga sabora.«

Uz članak 30. stavak 1. alineje 2. i 3. ZoSSI-ja egzistencijalno su povezane prijelazne odredbe članka 53. stavaka 1. i 2. koje glase:

»Članak 53.

(1) Povjerenstvo će u roku od 30 dana od izbora donijeti Pravilnik kojim se uređuje postupak provjere podataka iz izvješća o imovinskom stanju dužnosnika podnesenih Povjerenstvu.

(2) Povjerenstvo će u roku od 30 dana od izbora donijeti Pravilnik o postupku pred Povjerenstvom.

(...)«

56. Osvrćući se na konkretne prigovore predlagatelja u svjetlu članka 30. stavka 1. alineje 1. ZoSSI-ja, Ustavni sud mora naglasiti da to što su Povjerenstvu priznate ovlasti prikupljanja, pregledavanja i provjere podataka o imovinskom stanju dužnosnika te provedba postupaka protiv njih u slučaju povreda ZoSSI-ja samo po sebi ne stavlja to tijelo u »nadustavni položaj« ako su administrativne sankcije koje je to tijelo ovlašteno odrediti razmjerne stupnju i težini povrede ZoSSI-ja, ako je njegovo djelovanje i postupanje propisano zakonom koji zadovoljava zahtjeve vladavine prava i ako je to tijelo lišeno svake mogućnosti diskrecionog i arbitrarnog odlučivanja te zadiranja u nadležnost drugih državnih tijela, a njegove su odluke predmet neovisnog i nepristranog sudskog nadzora.

57. Vodeći se tim mjerilima, Ustavni sud ocjenjuje nesuglasnim s ustavnim načelima koja vrijede za hijerarhiju pravnih propisa u domaćem pravnom poretku (članci 3. i 5. Ustava) zakonsko rješenje prema kojem Povjerenstvo provjerava podatke iz izvješća o imovinskom stanju dužnosnika »na način propisan Pravilnikom kojim se uređuje postupak provjere podataka iz izvješća o imovinskom stanju dužnosnika, donesenim na temelju ovog Zakona« (članak 30. stavak 1. alineja 3. ZoSSI-ja). 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 uređeni zakonom. Za rješenje koje je ponudio zakonodavac Ustavni sud prihvaća ocjenu prof. dr. sc. Arsena Bačića da je riječ o primjeru »uzurpacije ovlasti ekscesivnom delegacijom« koja nije u suglasnosti s Ustavom.

Odredba prema kojoj pravilnik iz članka 30. stavka 1. alineje 3. ZoSSI-ja donosi Povjerenstvo »uz suglasnost Hrvatskoga sabora« (članak 30. stavak 3. ZoSSI-ja) ne utječe na tu ocjenu jer suglasnost Hrvatskog sabora ne može promijeniti ni položaj pravilnika u hijerarhiji pravnih propisa ni njegovu pravnu narav ni njegovu pravnu snagu. Ta ga suglasnost ne čini zakonom i ne daje mu zakonsku snagu.

57.1. Iz navedenih je razloga Ustavni sud ukinuo članak 30. stavak 1. alineju 3. ZoSSI-ja u dijelu koji glasi: »na način propisan Pravilnikom kojim se uređuje postupak provjere podataka iz izvješća o imovinskom stanju dužnosnika, donesenim na temelju ovog Zakona«. Taj je postupak dužan urediti zakonodavac, a ne Povjerenstvo svojim pravilnikom.

58. Opći akti Povjerenstva moraju biti ograničeni na njegovo unutarnje ustrojstvo, a uz suglasnost Hrvatskog sabora njima se mogu uređivati i pojedina druga pitanja, kao što su ona navedena u članku 30. stavku 1. alineji 2. ZoSSI-ja. Međutim, u članku 30. stavku 1. alineji 2. ZoSSI-ja postoji očita neusklađenost između naziva akta (»Pravilnik o postupku pred Povjerenstvom«) i predmeta koji taj pravilnik uređuje (»način rada i odlučivanje Povjerenstva, donošenje odluka, davanje mišljenja, propisivanje obrazaca i ustrojavanje registra radi primjene pojedinih odredaba ovog Zakona«). Predmet uređenja tog akta, dakle, očito nisu pitanja »postupka pred Povjerenstvom«, kako ih je pogrešno kvalificirao zakonodavac. Riječ je o poslovničkim pravilima ili pravilima o radu Povjerenstva. Iako se na prvi pogled može činiti da je riječ samo o terminološkim propustima, Ustavni sud ocjenjuje da ti propusti imaju bitnu pravnu dimenziju i da narušavaju pravnu dosljednost objektivnog pravnog poretka Republike Hrvatske u dijelu koji se odnosi na nomenklaturu propisa.

58.1. Iz navedenih je razloga Ustavni sud ukinuo članak 30. stavak 1. alineju 2. ZoSSI-ja u dijelu koji glasi: »o postupku pred Povjerenstvom«,

59. Zbog njihove egzistencijalne povezanosti s člankom 30. stavkom 1. alinejama 2. i 3. morale su biti ukinute i prijelazne odredbe članka 53. stavaka 1. i 2. ZoSSI-ja.

Ukidanje članka 53. stavka 1. alineje 2. ZoSSI-ja, međutim, ne znači da Povjerenstvo nije dužno donijeti pravila o svom radu u roku od 30 dana od izbora. Nesuglasnost s Ustavom obuhvaća naziv općeg akta koji mora biti usklađen s predmetom njegova uređenja kako je on definiran u članku 53. stavku 1. alineji 2. ZoSSI-ja.

59.1. Na ovom je mjestu s tim u vezi potrebno upozoriti na posljednji dio članka 24. stavka 1. ZoSSI-ja (v. točku 33. obrazloženja ove odluke i rješenja) koji propisuje da će Povjerenstvo redovitu provjeru podataka obavljati sukladno odredbama ZoSSI-ja »i podzakonskih propisa donesenih na temelju ovog Zakona«. Razlozi pravne sigurnosti nalažu da zakonodavac u prijelaznim odredbama ZoSSI-ja izriječno navede o kojim je podzakonskim propisima riječ, kako bi ih se moglo razlikovati od općih akata Povjerenstva.

60. Ostale nadležnosti propisane člankom 30. stavkom 1. ZoSSI-ja Ustavni sud u načelu ocjenjuje suglasnima s Ustavom.

b) Način izbora i sastav Povjerenstva

61. Iz prigovora predlagatelja može se nazrijeti stajalište da ni način izbora ni kvalifikacije koje su potrebne za članstvo u Povjerenstvu ne jamče dostatan stupanj legitimnosti tog državnog tijela.

62. Sukladno članku 33. stavku 1. ZoSSI-ja, za predsjednika odnosno člana Povjerenstva može biti izabrana osoba koja ispunjava sljedeće uvjete:

1. ima državljanstvo Republike Hrvatske i prebivalište na području Republike Hrvatske,
2. ima završen diplomski sveučilišni studij ili specijalistički diplomski stručni studij kojim se stječe 300 ECTS bodova ili četverogodišnji dodiplomski studij kojim se stjecala visoka stručna sprema prema prijašnjim propisima,
3. ima najmanje osam godina radnog iskustva u struci i istaknute rezultate rada,
4. nije osuđivana za kaznena djela i protiv nje se ne vodi kazneni postupak za kaznena djela za koja se postupak pokreće po službenoj dužnosti,
5. nije članica političke stranke, niti je bila članica političke stranke posljednjih pet godina do dana kandidiranja za predsjednika ili člana Povjerenstva.

Prema članku 33. stavku 2. ZoSSI-ja, predsjednik Povjerenstva mora imati završen diplomski sveučilišni studij pravne struke (magistar prava) i položen pravosudni ispit.

63. Ustavni sud prvo naglašava da nije u njegovoj nadležnosti ispitivati zakonodavčev odabir načina na koji će se osobe kandidirati za određena radna mjesta ili za obavljanje određenih poslova odnosno odabir načina na koji će se između prijavljenih kandidata izvršiti izbor ili imenovanje, pod uvjetom da nije riječ o dužnostima kojih su pravila izbora ili imenovanja propisani Ustavom.

Zakonodavac je u slučaju Povjerenstva odabrao široki pristup kojemu se ne može odreći demokratičnost: raspisivanje javnog oglasa na koji se može javiti svatko tko smatra da ispunjava zakonom propisane uvjete. Iako je riječ o bitno različitom pitanju, sličan široki pristup zakonodavac je prihvatio i u vezi s uvjetima koje trebaju ispunjavati kandidati za članove Povjerenstva.

Ustavni sud općenito smatra da bi zakonske uvjete za obnašanje bilo kojih dužnosti trebao podvrgavati ustavnosudskom ispitivanju samo ako su očito arbitrarni. Uvjeti propisani člankom 33. stavkom 1. ZoSSI-ja nisu takve naravi i stoga ne postoje razlozi da ih Ustavni sud ispituje u ovom ustavnosudskom postupku.

64. Ustavni sud primjećuje, međutim, da je u članku 33. ZoSSI-ja riječ samo o općim zakonskim uvjetima za izbor članova Povjerenstva. Promotri li se u tom svjetlu članak 30. ZoSSI-ja, razvidno je da su Povjerenstvu dodijeljene važne nadzorno-represivne, edukativne (uključujući širenje znanja o sprječavanju sukoba interesa), instruktivne, administrativnopravne i međunarodne zadaće, kao i inicijalne i participativne zadaće u procesu stvaranja regulatornog okvira za sprječavanje sukoba interesa. Te zadaće pred članove Povjerenstva nedvojbeno postavljaju posebne zahtjeve.

Osobito značenje te zadaće dobivaju u svjetlu činjenice da je Vlada u Prijedlogu ZoSSI-ja posebno istaknula da su njime »jasno definirane nadležnosti Povjerenstva s naglaskom na ... proaktivnom preventivnom djelovanju (obveza izdavanja smjernica i provedbe edukacije)« (v. točku 5.1. obrazloženja ove odluke i rješenja). Značenje tih zadaća naglašeno je i u članku 8. stavku 3. KpK/05, koji propisuje dužnost država »pratiti relevantne inicijative regionalnih,

međuregionalnih i multilateralnih organizacija«. U tim okvirima treba imati na umu stalan razvitak specijaliziranog područja vezanog uz sprječavanje sukoba interesa u suvremenim uvjetima u Europi te 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, a koji su nužni za ostvarenje svih prethodno navedenih zadaća Povjerenstva (osobito edukativnih i instruktivnih).

64.1. Nije na Ustavnom sudu da izriče ocjenu o tome koje bi posebne uvjete trebali ispunjavati članovi Povjerenstva i mogu li njegovi članovi biti osobe od kojih se nije tražilo da pokažu posjeduju li temeljno znanje o ustavnom poretku Republike Hrvatske, ili osnovama ustrojstva Europske unije i Vijeća Europe, ili poznaju li temeljna pravila i standarde koji su izgrađeni u specijaliziranom području sprječavanja sukoba interesa, ili pak mogu li se koristiti sudskom jurisprudencijom, mjerodavnim međunarodnim dokumentima, stručnom literaturom na stranim jezicima, itd.

Uzimajući u obzir činjenicu da su u članku 30. ZoSSI-ja propisani samo opći i vrlo široko postavljeni uvjeti za izbor članova Povjerenstva, a da zakonodavac nije smatrao potrebnim istodobno propisati i posebne uvjete vezane uz specifičan posao Povjerenstva i njegov zakonski položaj, jedina je obveza Ustavnog suda upozoriti 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 odnosno službe (članak 6. stavak 2. KpK/05). Druga je mogućnost, uvijek otvorena zakonodavcu, *pro futuro* izmijeniti uvjete odnosno propisati i posebne uvjete za izbor predsjednika i članova Povjerenstva.

Ustavni sud dužan je na kraju upozoriti i da se ZoSSI koncentrirao na zakonsku razradu samo nadzorno-represivnih zadaća Povjerenstva propisanih člankom 30. stavkom 1. alinejom 1. ZoSSI-ja, a da je sve ostale važne zadaće tog tijela – unatoč deklaraciji o proaktivnom preventivnom djelovanju Povjerenstva – ostavio nerazrađenima. Time je u zakonsko uređenje sprječavanja sukoba interesa uvedena neravnoteža koja narušava svrhu zakona koju je sama predlagateljica navela kad je parlamentu predložila donošenje ZoSSI-ja, osobito svrhu Povjerenstva. Slično tome, unatoč izričitom utvrđenju u Prijedlogu ZoSSI-ja da zakonski tekst sadržava rješenja koja bi trebala »unaprijediti koncept razumijevanja i sprječavanja sukoba interesa«, čini se da taj cilj ZoSSI-jem nije postignut. Dapače, čini se da je prekomjerna usmjerenost ZoSSI-ja na zabrane i kažnjavanja te neustavno priznavanje Povjerenstvu nadležnosti tijela kaznenog progona, ali i izvornih regulatornih nadležnosti zakonodavca te pojedinih sudskih ovlasti otežalo pravilno razumijevanje koncepta sukoba interesa u hrvatskom društvu. Razumno je očekivati da će Hrvatski sabor u predstojećem razdoblju sve ovlasti Povjerenstva, kao i ostala pitanja važna za sprječavanje sukoba interesa, uključujući njegovo određenje, odgovarajuće zakonski razraditi i uravnotežiti, jer bez dobro uređenog sukoba interesa nema ni istinske političke demokracije i pluralizma.

c) Pravni položaj Povjerenstva

65. Vlada je u prijedlogu ZoSSI-ja navela da se »ustavna osnova za donošenje ovoga Zakona nalazi ... u odredbi članka 2. stavka 4., članka 80. i članka 82. stavka 2. Ustava Republike Hrvatske »Narodne novine«, br. 56/90, 135/97, 8/98 – pročišćeni tekst, 113/2000, 124/2000 – pročišćeni tekst, 28/2001, 41/2001 – pročišćeni tekst, 55/2001 – ispravak, 76/2010 i 85/2010

– pročišćeni tekst)«. Riječ je o članku 2. stavku 4., članku 79. i članku 82. stavku 2. Ustava koji u izvornom tekstu glase:

»Članak 2.

(...)

Hrvatski sabor ili narod neposredno, samostalno, u skladu s Ustavom i zakonom, odlučuje:

– o uređivanju gospodarskih, pravnih i političkih odnosa u Republici Hrvatskoj,

– o očuvanju prirodnog i kulturnog bogatstva i korištenju njime;

– o udruživanju u saveze s drugim državama.

(...)«

»Članak 79.

Hrvatski sabor ima predsjednika i jednog ili više potpredsjednika.

Unutarnje ustrojstvo i način rada Hrvatskoga sabora uređuje se poslovníkom u skladu s Ustavom.

Poslovník se donosi većinom glasova svih zastupnika.«

»Članak 82.

(...)

Zastupnici glasuju osobno.«

66. Ustavni sud prvo primjećuje da je članak 2. stavak 4. Ustava kao ustavna osnova za donošenje ZoSSI-ja preširoko postavljen, iako se pozivanju na taj članak općenito ne može odreći ustavnopravna valjanost. Ustavnopravno je sporno pozivanje na druga dva članka Ustava jer nijedan ne može biti valjana ustavna osnova za donošenje ZoSSI-ja.

Ustavnom sudu nije dopušteno nagađati jesu li u Prijedlogu ZoSSI-ja pogrešno navedeni članci Ustava koji bi trebali biti osnova njegova donošenja. Stoga to pitanje ostavlja otvorenim, ali potvrđuje da je pozivanje Vlade na članak 79. (80.) Ustava osnažilo tvrdnje predlagateljice o tome da je Povjerenstvo »tijelo zakonodavne vlasti, tijelo Hrvatskog sabora« (v. točku 14. obrazloženja ove odluke i rješenja). Za donošenje konačne ocjene o pravnom položaju Povjerenstva u sustavu državne i javne vlasti, međutim, treba razmotriti mjerodavne odredbe ZoSSI-ja.

67. Mjerodavne odredbe ZoSSI-ja glase:

»PRAVNI POLOŽAJ I SASTAV POVJERENSTVA

Članak 28.

(1) Radi provedbe ovog Zakona osniva se Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa.

(2) Povjerenstvo je stalno, neovisno i samostalno državno tijelo koje obavlja poslove iz svog djelokruga rada i nadležnosti, određenih ovim Zakonom. Zabranjen je svaki oblik utjecaja na rad Povjerenstva koji bi mogao ugroziti njegovu samostalnost i neovisnost u donošenju odluka iz njegovog djelokruga rada.

(3) Povjerenstvo se sastoji od predsjednika Povjerenstva i četiri člana Povjerenstva.

(4) Predsjednik i članovi Povjerenstva biraju se na mandat od 5 godina na način i po postupku utvrđenom ovim Zakonom.«

»Članak 29.

Sredstva za rad Povjerenstva osiguravaju se u državnom proračunu.«

»Članak 30.

(...)

(2) Povjerenstvo izvješćuje Hrvatski sabor o svom radu jednom godišnje i to najkasnije do 1. lipnja tekuće godine za prethodnu godinu.«

Uzimajući u obzir navedene članke ZoSSI-ja, dostatno je utvrditi da je Hrvatski sabor između više dopuštenih mogućnosti odabrao sljedeću: Povjerenstvo je državno tijelo osnovano zakonom, nestranačkog karaktera, kojemu su temeljna obilježja stalnost, samostalnost i neovisnost u donošenju odluka iz njegove nadležnosti. Financira se iz državnog proračuna, a jednom godišnje izvješćuje Hrvatski sabor o svom radu.

67.1. Potrebno je, međutim, upozoriti na manjkavost članka 30. stavka 2. ZoSSI-ja. Naime, pravne posljedice za slučaj kad Hrvatski sabor ne prihvati izvješće Povjerenstva nisu ni predviđene ni razrađene. U tom je pitanju ZoSSI potrebno razraditi, ali i ispitati je li ta vrsta kontrole rada Povjerenstva dostatna da bi mogla jamčiti djelotvorno sprječavanje arbitrarnosti te sprječavanje prekoračenja ovlasti ili zlouporabe ovlasti u njegovu radu na štetu Ustavom zajamčenih prava pojedinaca, ali i objektivnog pravnog poretka.

U postupku izvršenja ove odluke osobito treba uvažavati činjenicu da Povjerenstvo nije ustavno tijelo. Stoga mu se ne mogu dodjeljivati ovlasti (poslovi) kojima bi to tijelo moglo utjecati na položaj ustavnih organa odnosno na djelokrug poslova pojedinog tijela koji proizlazi iz Ustava, a ni ovlasti (poslovi) koje u pravnom poretku Republike Hrvatske obavljaju druga nadležna tijela državne i javne vlasti.

68. Ustavni sud na kraju primjećuje da je ZoSSI stupio na snagu 2. ožujka 2011. i da je u članku 51. stavku 1. ZoSSI-ja propisano:

»Članak 51.

(1) Izbor predsjednika i članova Povjerenstva sukladno odredbama iz glave IV. ovog Zakona obaviti će se u roku od 90 dana od stupanja na snagu ovog Zakona.

(...)«

Unatoč izričito propisanom zakonskom roku, Povjerenstvo još nije osnovano. Nije na Ustavnom sudu da utvrđuje razloge zbog kojih to nije pravodobno učinjeno. Međutim, upravo činjenica da Hrvatski sabor kasni s izvršenjem te zakonske obveze godinu i pol dana opravdava zahtjev da se izbor predsjednika i članova Povjerenstva mora provesti najkasnije do 15. veljače 2013. (točka II. izreke odluke). Pri određivanju tog roka uvažilo se to što Hrvatski sabor, sukladno članku 78. (79.) stavku 1. Ustava, ne zasjeda u razdoblju od 15. prosinca tekuće godine do 15. siječnja sljedeće godine. Otklanjanje odredaba ZoSSI-ja nesuglasnih s Ustavom, koje je provedeno ovom odlukom, također pridonosi osnovanosti tog naloga jer Povjerenstvu osigurava ustavni okvir za obavljanje njegovih zadaća. Nužna daljnja zakonska razrada u skladu s pravnim stajalištima izraženim u ovoj odluci, koja zahtijeva vrijeme i temeljitu pripremu, nije smetnja za početak rada Povjerenstva u opsegu koji ne zahtijeva izmjene i dopune ZoSSI-ja. Drugačije rečeno, zakonske odredbe koje ovom odlukom nisu ukinute, tumačene u skladu sa stajalištima izraženim u ovoj odluci, dostatan su okvir za pokretanje procesa djelotvorne implementacije prava o sprječavanju sukoba interesa dužnosnika u pravnom poretku Republike Hrvatske.

69. Na temelju članka 55. stavka 1. Ustavnog zakona Ustavni sud odlučio je kao u točki I. izreke odluke, ocjenjujući da članci ZoSSI-ja odnosno njihovi pojedini stavci ili rečenice ili dijelovi rečenica unutar pojedinih stavaka nisu u suglasnosti s mjerodavnim odredbama Ustava.

Na temelju članka 43. stavka 1. Ustavnog zakona riješeno je kao u točki I. izreke rješenja.

Objava odluke i rješenja temelji se na članku 29. Ustavnog zakona (točka III. izreke odluke i točka II. izreke rješenja).

Broj: U-I-2414/2011

U-I-3890/2011

U-I-4720/2012

Zagreb, 7. studenoga 2012.

USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

Predsjednica
**dr. sc. Jasna
Omejec**, v. r.