



REPUBLIKA HRVATSKA



POVJERENSTVO ZA ODLUČIVANJE O
SUKOBU INTERESA

Izvješće
o radu Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa
u 2016. godini

Zagreb, 31. svibnja 2017.g.

Sadržaj

1. Uvod.....	3
Statistički podaci o radu Povjerenstva.....	8
2. Organizacija rada.....	9
I. Ured Povjerenstva.....	9
II. Projekt informatizacije.....	11
Provjera izvješća o imovinskom stanju dužnosnika.....	15
I. Prethodna (administrativna) provjera.....	15
II. Redovita provjera.....	18
3. Mišljenja.....	23
Smjernica i uputa zastupnicima u Hrvatskom saboru.....	25
4. Odluke o nepokretanju postupka.....	26
5. Odluke o pokretanju postupka.....	27
6. Odluke o sukobu interesa.....	27
7. Upravni sporovi.....	30
I. Sažetak tumačenja u praksi upravnih sudova.....	30
II. Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske povodom ustavne tužbe dužnosnika podnesene povodom odluke Povjerenstva.....	35
8. Edukacija.....	42
I. Edukacija članova Povjerenstva i djelatnika u Uredu Povjerenstva.....	42
II. Suradnja s državnim tijelima i organizacijama civilnog društva u podizanju razine osvijestjenosti o važnosti prevencije korupcije.....	44
9. Međunarodna suradnja u području sprječavanja sukoba interesa.....	45
10. Odnosi s javnošću.....	48
11. Proračun Povjerenstva.....	50
12. Ocjena stanja.....	50

Prilozi

1. Tablica izvršenja proračuna Povjerenstva za 2016. godini.....	
2. Grafički prikaz izvršenja proračuna po godinama.....	
3. Slikovni prikaz statističkih podataka.....	
4. Popis danih mišljenja i očitovanja u 2016. godini.....	
5. Popis odluka o nepokretanju postupka u 2016. godini.....	
6. Popis odluka o pokretanju postupka u 2016. godini.....	
7. Popis odluka o sukobu interesa u 2016. godini.....	
8. Tablica vođenja upravnih sporova.....	

1. Uvod

Osnovne ideje i instituti koji u vrijeme podnošenja ovog izvješća definiraju pravno područje sukoba interesa dužnosnika u Republici Hrvatskoj, svoje porijeklo i korijene vuku iz Zakona o obvezama i pravima državnih dužnosnika („Narodne novine“ broj 101/98.).

Odredbama koje su sadržane u glavi II navedenog Zakona, koja je nosila naslov „*Obveze dužnosnika za vrijeme obnašanja dužnosti*“, bilo je propisano da su dužnosnici dužni obnašati dužnost na način koji ne ugrožava vjerodostojnost i povjerenje građana u savjesno i odgovorno obnašanje dužnosti, a u obnašanju dužnosti ne smiju svoj privatni interes stavljati iznad državnog i javnog interesa.

Istim Zakonom bila je propisana obveza predaje pisane izjave o imovini povodom stupanja na dužnost i prestanka obnašanja dužnosti, i to onom tijelu koje ih je izabralo ili imenovalo, a predsjednik Republike Hrvatske i zastupnici, svoju pisanu izjavu o imovini podnosili su predsjedniku tadašnjeg Hrvatskoga državnog sabora. Za razliku od današnjeg obuhvata i sadržaja imovinske kartice dužnosnika, izjava o imovini koja se podnosila sukladno odredbama Zakona o obvezama i pravima državnih dužnosnika („Narodne novine“ broj 101/98.), sadržavala je popis imovine dužnosnika, bračnog druga i djece koja s njim žive u zajedničkom domaćinstvu ili s dužnosnikom zajednički poslovno djeluju.

Zakon o obvezama i pravima državnih dužnosnika („Narodne novine“ broj 101/98.) jasno je propisivao i kako dužnosnici ne smiju biti članovi upravnih ili nadzornih odbora trgovačkih društava, ustanova i izvanproračunskih fondova te kako ne smiju biti savjetnici, niti u ugovornom odnosu sa trgovačkim društvima, ustanovama i izvanproračunskim fondovima, no s druge strane smiju biti članovi upravnih ili nadzornih tijela neprofitnih pravnih osoba kao što su zaklade, udruge i druge pravne osobe koje obavljaju znanstvenu, humanitarnu, kulturnu, športsku i sličnu djelatnost, ali bez prava na naknadu. Iznimno dužnosnici su smjeli biti članovima upravnih ili nadzornih odbora trgovačkih društava, ustanova i izvanproračunskih fondova ako je njihovo članstvo bilo propisano zakonom, ali bez prava na naknadu.

U odnosu na samu suštinu okolnosti iz kojih bi mogao proizlaziti sukob između javnih interesa i dužnosti koju dužnosnik obnaša, s jedne strane te privatnih interesa dužnosnika s druge, taj je Zakon, primjerice, upućivao na privatne interese koji proizlaze iz vlasništva kontrolnog paketa dionica u trgovačkom društvu čije je poslovanje u svezi s djelokrugom tijela državne vlasti u kojem dužnosnik obnaša dužnost, ili iz okolnosti u kojoj dužnosnici samostalno ili kao partneri obavljaju odvjetnički, revizorski ili drugi posao, ili sudjeluju u ulagačkim poslovima u svezi kojih imaju ili bi se moglo smatrati da imaju saznanja stečena u obnašanju dužnosti i slično.

Sukladno Zakonu, o takvim su okolnostima, koje su već u samom normativnom uređenju prepoznate kao mogući sukob interesa, dužnosnici bili dužni odmah izvijestiti tijelo koje ih je izabralo, odnosno imenovalo i Etičko povjerenstvo.

Osim navedenog, Zakonom o obvezama i pravima državnih dužnosnika, izričito je bilo propisano kako je dužnosnicima zabranjeno primiti bilo kakav dar, uslugu ili obećanje koje bi ih u obnašanju dužnosti moglo dovesti do ovisnosti o bilo kojoj domaćoj ili inozemnoj fizičkoj ili pravnoj osobi.

Sukladno odredbama Zakona o obvezama i pravima državnih dužnosnika („Narodne novine“ broj 101/98.), sukob interesa za sve dužnosnike utvrđivalo je Etičko povjerenstvo, koje je bilo ovlašteno za donošenje Etičkog kodeksa i Poslovnika o svojem radu, a osnivalo se Poslovníkom Zastupničkog doma tadašnjeg Hrvatskog državnog sabora. Postupak za utvrđivanje sukoba interesa pokretao se povodom prijedloga, a Etičko povjerenstvo moglo ga je pokrenuti i po službenoj dužnosti.

U navedenom je Zakonu izričito bilo propisano kako su dužnosnici, fizičke, ali i pravne osobe, dužne na zahtjev Etičkog povjerenstva dati sve podatke i omogućiti uvid u svu dokumentaciju radi utvrđivanja okolnosti koje bi mogle utjecati na utvrđivanje mogućeg postojanja sukoba interesa.

Nakon donošenja, navedeni je Zakon učestalo mijenjan, uglavnom u dijelu odredbi kojima je definiran krug dužnosnika kao adresata prava i obveza koje se tim Zakonom uređuju te u dijelu kojima se propisuju koeficijenti po kojima se određuju pojedina materijalna prava dužnosnika, prvenstveno plaća dužnosnika.

U svjetlu važećih rješenja i pojedinih pitanja koja su se pojavila u praksi rada ovog saziva Povjerenstva, zanimljivo je istaknuti kako je već u Zakonu o izmjenama i dopunama Zakona o obvezama i pravima državnih dužnosnika („Narodne novine“ broj 135/98.), izričito bilo propisano da su plaće državnih dužnosnika javne.

Podsjećanje na pojedina rješenja koja su prethodila institucionalnom i normativnom okviru u kojem djeluje aktualan saziv Povjerenstva, pomaže u boljem sagledavanju i razumijevanju, a potom i u ocjeni ostvarenih rezultata. Ujedno, sagledavanje svih procesa u kojima se u pojedinim razdobljima razvijao institucionalni i pravni okvir sprječavanja sukoba interesa dužnosnika, kao i njihovih stvarnih učinaka, važno je i zbog daljnjeg promišljanja na koji bi se način mogla unaprijediti postojeća rješenja.

Donošenjem Zakona o sprječavanju sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti („Narodne novine“ broj 163/03.), odredbe koje su prethodno bile sadržane u glavi II „*Obveze dužnosnika za vrijeme obnašanja dužnosti*“ izmještene su u Zakon kojim se uređuje pravno područje sukoba interesa dužnosnika, a za čiju se provedbu tim Zakonom predviđa osnivanje Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa. Zakon o sprječavanju sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti, također je učestalo mijenjan („Narodne novine“ broj 163/03., 94/04., 48/05., 141/06., 60/08., 38/09. i 92/10.), osobito u dijelu odredbi kojima je definiran krug dužnosnika kao adresata prava i obveza koje se tim Zakonom uređuju.

Sve do donošenja Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o sprječavanju sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti („Narodne novine“ broj 60/08.) Povjerenstvo se sastojalo od sedam članova koje je imenovao Hrvatski sabor na prijedlog Odbora za izbor, imenovanja i upravne poslove Hrvatskoga sabora, vodeći računa o radu i ugledu osobe koje se imenuje članom Povjerenstva. Četiri člana Povjerenstva imenovala su se iz redova zastupnika Hrvatskog sabora, a ostali članovi bili su imenovani kao ugledni javni djelatnici, s time da dva člana Povjerenstva nisu mogla biti iz iste političke stranke, a predsjednik Povjerenstva nije smio biti član stranke koja obnaša vlast.

Na temelju Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o sprječavanju sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti („Narodne novine“ broj 60/08.) Povjerenstvo se sastojalo od jedanaest članova, šest članova imenovalo se iz redova zastupnika Hrvatskoga sabora, a pet članova iz redova uglednih javnih djelatnika, s time da su tri člana Povjerenstva iz redova zastupnika Hrvatskoga sabora bili članovi stranaka koje obnašaju vlast, tri člana iz redova oporbenih stranaka, a predsjednika Povjerenstva birali su između sebe članovi iz redova uglednih javnih djelatnika, koji nije smio biti član niti jedne stranke.

Sve do donošenja novog Zakona o sprječavanju sukoba interesa („Narodne novine“ broj 26/11.), odredbama Zakona o sprječavanju sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti, bilo je izričito propisano kako Povjerenstvo djeluje na temelju odredaba tog Zakona, dobrih običaja, političke odgovornosti i vjerodostojnosti dužnosnika.

U odnosu na postupak pred Povjerenstvom, bilo je propisano da Povjerenstvo može pokrenuti postupak i na zahtjev samog dužnosnika, na temelju prijave neke druge osobe, kao i na temelju anonimne prijave. Povjerenstvo je na temelju odredbi prethodno važećeg Zakona, koje su bile na snazi do donošenja novog Zakona o sprječavanju sukoba interesa, imalo pravo utvrditi činjenice vlastitom istragom ili pribaviti činjenice i dokaze djelovanjem drugih tijela izvršne vlasti.

Između ostalog, važno je spomenuti kako je prvim Zakonom o sprječavanju sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti („Narodne novine“ broj 163/03.) bilo propisano da će dužnosnici dati pisanu izjavu koja sadrži privolu da se pod uvjetima iz tog Zakona protiv njih može provesti postupak pred Povjerenstvom te da će na poziv Povjerenstva za najteže oblike kršenja tog Zakona, ponuditi ostavku tijelu koje je dužnosnika imenovalo na funkciju.

Iz navedenog se može zaključiti kako u razdoblju od donošenja Zakona o sprječavanju sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti („Narodne novine“ broj 163/03.) pa sve do donošenja novog Zakona o sprječavanju sukoba interesa (Narodne novine“ broj 26/11.), u kojem je provedba tog Zakona bila povjerena Povjerenstvu za odlučivanje o sukobu interesa, kao tijelu sastavljenom od zastupnika u Hrvatskom saboru i uglednih javnih djelatnika, koji svoju dužnost u Povjerenstvu nisu obavljali profesionalno, pojedina zakonska rješenja, poput „utvrđivanja činjenica vlastitom istragom“, „davanje podataka i omogućavanje uvida u dokumentaciju od strane fizičkih i pravnih osoba na zahtjev Povjerenstva radi utvrđivanja okolnosti koje bi mogle utjecati na utvrđivanje mogućeg postojanja sukoba interesa“ ili „poziv Povjerenstva dužnosniku koji je počinio najteži oblik kršenja tog Zakona da ponudi ostavku tijelu koje ga je imenovalo“, nisu bila ocjenjena kao ustavnopravno neprihvatljiva.

Radi provedbe Zakona o sprječavanju sukoba interesa („Narodne novine“ broj 26/11.), propisano je osnivanje Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa, ovog puta, kao stalnog, neovisnog i samostalnog državnog tijela koje obavlja poslove iz svog djelokruga rada i nadležnosti, određenih tim Zakonom. Zakonom je izričito zabranjen svaki oblik utjecaja na rad Povjerenstva koji bi mogao ugroziti njegovu samostalnost i neovisnost u donošenju odluka iz njegovog djelokruga rada.

Za razliku od odredba prethodno važećeg Zakona o sprječavanju sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti („Narodne novine“ broj 163/03., 94/04., 48/05., 141/06., 60/08., 38/09. i 92/10.), novim je Zakonom o sprječavanju sukoba interesa („Narodne novine“ broj 163/03.) propisano provođenje postupaka provjere podataka iz podnesenih izvješća o imovinskom stanju dužnosnika.

Zakonom o sprječavanju sukoba interesa („Narodne novine“ 26/11.) ujedno su bile propisane i posebne ovlasti Povjerenstva potrebnih za provođenje provjere kao i ovlasti izricanja posebnih vrsta sankcija u slučaju utvrđenih povreda Zakona koje se odnose na obvezu podnošenja izvješća o imovinskom stanju dužnosnika.

U prijedlogu donošenja ovog Zakona, Vlada Republike Hrvatske pozvala se na obveze Republike Hrvatske koje proizlaze iz ratifikacije Konvencije Ujedinjenih naroda protiv korupcije (Zakon o potvrđivanju Konvencije Ujedinjenih naroda protiv korupcije „Narodne novine broj 2/05. (8) međunarodni ugovori, Objava o stupanju na snagu Konvencije Ujedinjenih naroda protiv korupcije „Narodne novine“ broj 2/06. (14) međunarodni ugovori) kao i na obveze usklađivanja pravnog i institucionalnog okvira za sprječavanje korupcije sa standardima država članica Europske unije u okviru procesa pristupanja Republike Hrvatske Europskoj uniji. U Prijedlogu donošenja Zakona, istaknuto je kako se s obzirom na ove obveze, novim Zakonom unaprjeđuje postojeći sustav kroz jačanje neovisnosti Povjerenstva, kroz preciznije uređenje niza instituta propisanim odredbama ovog Zakona, kroz uvođenje sustava provjere izvješća o imovinskom stanju te kroz propisivanje strogih sankcija za slučaj povrede Zakona.

Povodom podnesenih ustavni tužbi, Ustavni sud Republike Hrvatske donio je Odluku od 7. studenog 2012.g., kojom su, u onom najvažnijem dijelu ove Odluke, ukinute odredbe Zakona o sprječavanju sukoba interesa kojima je bilo propisano da Povjerenstvo ima pravo utvrditi činjenice vlastitim radnjama, zatim kojima je bilo propisano da su bankarske i druge financijske institucije dužne bez odgode, na zahtjev Povjerenstva, dostaviti zaražene obavijesti i dokaze. Ukinute su i sve odredbe iz kojih je proizlazilo da Povjerenstvo u postupku provjere utvrđuje nesklad ili nerazmjer u imovini dužnosnika, nakon čega se svrha provjere ograničila samo na utvrđenje odgovaraju li prikazani podatci u podnesenim izvješćima o imovinskom stanju, onim podatcima s kojima raspolažu nadležna državna tijela. Odlukom Ustavnog suda Republike Hrvatske od 7. studenog 2012.g., ukinute su i odredbe kojima je bilo propisano da Povjerenstvo imenovanom dužnosniku koji ne podnese izvješća o imovinskom stanju niti nakon izricanja sankcije ili koji u izvješću o imovinskom stanju navede neistinite ili nepotpune podatke o imovini s namjerom prikrivanja imovine, može izreći prijedlog za razrješenje od javne dužnosti, a izabranog dužnosnika pozvati na podnošenje ostavke.

Bitno je podsjetiti da je člankom 51. Zakona o sprječavanju sukoba interesa („Narodne novine“ broj 26/11.) bilo propisano da će se izbor predsjednika i članova Povjerenstva sukladno odredbama tog Zakona obaviti u roku od 90 dana od stupanja Zakona na snagu. Zakon je stupio na snagu 10. ožujka 2011.g., no niti u propisanom roku od 90 dana, a niti tijekom cijele 2012.g., izbor članova novog Povjerenstva nije proveden, unatoč pokušajima koji su proizlazili iz dva raspisana javna natječaja.¹

¹ Javni poziv Hrvatskog sabora objavljen u „Narodnim novinama“ broj 32/11 od 18. ožujka 2011.g., te Javni poziv Hrvatskog sabora objavljen u „Narodnim novinama“ broj 69/11 od 20. lipnja 2011.g.

Istim člankom bilo je propisano da će do izbora predsjednika i članova Povjerenstva, Povjerenstvo u dotadašnjem sastavu obavljati poslove u skladu s odredbama novog Zakona, međutim, raspuštanjem 6. saziva Hrvatskog sabora, sukladno odluci Hrvatskog sabora od 28. listopada 2011.g., povodom raspisivanja i održavanja redovitih parlamentarnih izbora, šestorici članova iz prethodnog saziva Povjerenstva, time je prestao i mandat u Povjerenstvu, a kako je Povjerenstvo imalo sveukupno jedanaest članova, u trenutku raspuštanja 6. saziva Hrvatskog sabora, Povjerenstvo je izgubilo kvorum potreban za donošenje odluka.

Opisana situacija, u kojoj u razdoblju dužem od godine dana, tijelo nadležno za provedbu Zakona o sprječavanju sukoba interesa nije postojalo, negativno se odrazila na razinu poštivanja tim Zakonom propisanih obveza, zabrana i ograničenja, na što je Povjerenstvo ukazalo i u prethodno podnesenim izvješćima, stoga je i početak implementacije Zakona, nakon stupanja na dužnost izabranih članova aktualnog saziva Povjerenstva, početkom veljače 2013. godine, uvelike bio odraz i posljedica takvog zatečenog stanja.

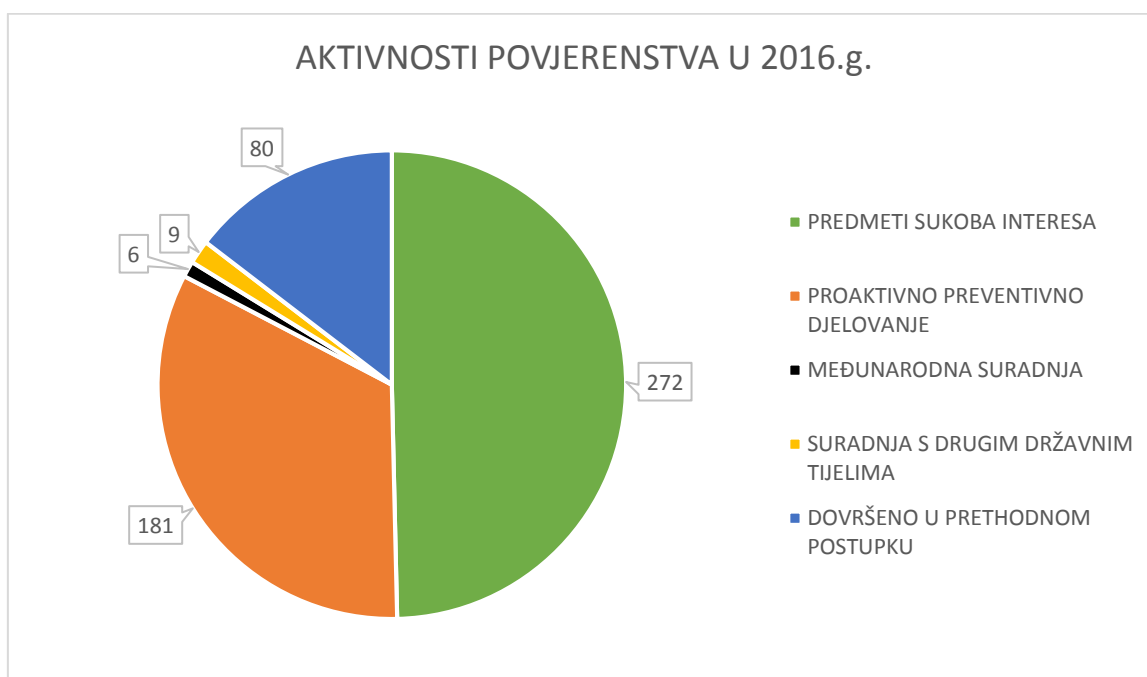
S obzirom da je Odlukom Ustavnog suda Republike Hrvatske od 7. studenog 2012.g., neposredno prije izbora članova novog saziva Povjerenstva koje je trebalo početi djelovati kao stalno, neovisno i samostalno državno tijelo, bitno promijenjen normativni okvir, a time i priroda i svrha pojedinih instituta u odnosu na onu koju je proizlazila iz početne namjere zakonodavca te u odsutnosti daljnjih zakonodavnih izmjena i razrada pojedinih pitanja ili prateće teorijske podloge, Povjerenstvo se nužno u provođenju pojedinih postupaka iz svog djelokruga rada i nadležnosti, susretalo s brojnim poteškoćama. Brojne institute uređene ovim Zakonom, bilo je potrebno protumačiti kroz praksu, a o svim uočenim nedorečenostima ili slabostima sustava koji proizlazi iz odredbi Zakona, u onom sadržaju koji je preostao nakon Odluke Ustavnog suda od 7. studenog 2012.g., Povjerenstvo je kroz sadržaj pethodno podnesenih Izvješća o svom radu, upozoravalo Hrvatski sabor.

Iz pregleda prakse po pojedinim područjima rada, prikazanog kroz sva podnesena izvješća o radu ovog saziva Povjerenstva u odnosu na provođenje postupaka davanja mišljenja na podnesene zahtjeve dužnosnika i donošenje odluka o tome je li u postupanju dužnosnika došlo do povrede odredbi Zakona o sprječavanju sukoba interesa, proizlazi kako su se osnovni principi, pristup radu i metodologija rada, načelno razvijali počevši od relativno jednostavnijih predmeta (primjerice, utvrđivanja povrede zabrane članstva dužnosnika u nadzornim odborima trgovačkih društava) prema složenijim pitanjima (primjerice, utvrđivanje počinjenja zabranjenih djelovanja dužnosnika koja proizlaze iz zlouporabe posebnih prava koja proizlaze ili su potrebna za obnašanje javne dužnosti) te kako su se zauzeti stavovi i tumačenja Povjerenstva, odrazili i u praksi upravnih sudova u provođenju sudske kontrole zakonitosti rada Povjerenstva i u tumačenju Ustavnog suda Republike Hrvatske.

Opisana iskustva, kao i uopćene institucionalne i normativne manjkavosti na koja je ukazano u ovom, kao i u prethodno podnesenim izvješćima o radu ovog saziva Povjerenstva, usmjerena su na poticanje dobro pripremljenih i osmišljenih promjena u sustavu promicanja integriteta u obnašanju javnih dužnosti i u pristupu prevenciji korupcije općenito.

Statistički podaci o radu Povjerenstva

Tijekom 2016. godine održano je 40 javnih sjednica Povjerenstva na kojima je doneseno sveukupno 87 odluka o nepokretanju postupka, 71 odluka o pokretanju postupka te 113 konačnih odluka o sukobu interesa dužnosnika. U odlukama kojima je utvrđena povreda odredbi Zakona o sprječavanju sukoba interesa za koje se mogu izreći tim Zakonom propisane sankcije, u 10 predmeta izrečena je sankcija opomene te je sveukupno izrečeno 403.000,00 kn sankcija obustave isplate dijela neto mjesečne plaće dužnosnika. Ujedno je riješen 181 predmet povodom podnesenih zahtjeva za davanje mišljenja Povjerenstva. Provjerom podataka upisanih u Registar dužnosnika, utvrđeno je da 133 dužnosnika nije u Zakonom propisanom roku ispunilo obvezu podnošenja izvješća o imovinskom stanju, povodom čega je dužnosnicima upućen pisani poziv (zaključak) kojim ih se poziva na ispunjenje ove obveze. Tijekom 2016. godine podneseno je 2033 izvješća o imovinskom stanju dužnosnika² te je u postupku njihove provedene prethodne (administrativne) provjere, u 288 predmeta dužnosnicima upućen pisani poziv (zaključak) kojim ih se poziva da isprave uočene nedostatke podnošenjem potpuno i ispravno ispunjenog obrasca izvješća.



² U ovom broju, sadržana su i izvješća koja su dužnosnici podnosili povodom ispravka podataka

2. Organizacija rada

I. Ured Povjerenstva

Povjerenstvo se sastoji od predsjednika i četiri člana. Povjerenstvo ima stručnu službu, ustrojenu u Ured Povjerenstva koji obavlja stručne, administrativne i tehničke poslove. Tijekom 2016. godine u Uredu Povjerenstva bilo je zaposleno dvanaest službenika.

Ured Povjerenstva ima predstojnika ureda i tajnika Povjerenstva koji ima položen pravosudni ispit. Nadalje, u Uredu Povjerenstva zaposleno je sedam savjetnika³ koji obavljaju stručne poslove u pojedinim područjima rada iz nadležnosti Povjerenstva. Od navedenih sedam savjetnika jedan je diplomirani ekonomist te je slijedom svoje stručne spreme prvenstveno zadužen za područje praćenja ispunjavanja obveza koje proizlaze iz članka 8. i 9. ZSSI-a (obveza podnošenja izvješća o imovinskom stanju dužnosnika), a ostali savjetnici su diplomirani pravnici, s time da pet savjetnika ima položen pravosudni ispit te su stoga navedeni savjetnici prvenstveno zaduženi za pripremu predmeta mišljenja i sukoba interesa, o kojima se odlučuje na javnim sjednicama Povjerenstva. Pored navedenog, Ured ima dva stručna referenta i jednog administrativnog tajnika. Tijekom prvog kvartala 2016. godine jedan stručni referent zasnovao je radni odnos kod drugog poslodavca⁴ te je za potrebe osiguranja urednog obavljanja zadaća koje obavljaju stručni referenti, jedan radnik na radnom mjestu stručnog referenta započeo s radom u Povjerenstvu na temelju sporazuma o privremenom premještanju iz drugog državnog tijela, a potom je početkom četvrtog kvartala trajno premješten u Povjerenstvo, zasnivanjem radnog odnosa na radnom mjestu stručnog referenta u Uredu Povjerenstva⁵.

Uvažavajući zatečene okolnosti u trenutku izbora članova novog saziva Povjerenstva kojim je Povjerenstvo u skladu sa odredbama ZSSI-a započelo djelovati kao stalno, neovisno i samostalno državno tijelo, u početnom prijelaznom razdoblju, u cilju omogućavanja početka rada, dio administrativnih i tehničkih poslova, kao i upravno-pravne, analitičko-normativne, financijsko-planske i druge opće poslove za potrebe Povjerenstva, nastavio je obavljati Ured za opće poslove Hrvatskog sabora i Vlade Republike Hrvatske (UZOP). U skladu s dinamikom daljnjeg razvoja unutarnjeg ustroja Povjerenstva i jačanja kapaciteta Ureda Povjerenstva, UZOP je postepeno smanjivao opseg poslova koje je obavljao za Povjerenstvo, pa je tako do 2015. godine Ured Povjerenstva postepeno preuzimao obavljanje većine poslova, osim financijsko-planskih poslova. Počevši od 1. siječnja 2016. godine Povjerenstvo je od UZOP-a preuzelo i obavljanje financijsko-planskih poslova. S obzirom da Povjerenstvo ne raspolaže s potrebnim kadrovskim i stručnim kapacitetima koji bi mogli samostalno unutar samog Povjerenstva preuzeti obavljanje financijsko-planskih poslova, za potrebe obavljanja ovih poslova Povjerenstvo je bilo primorano zatražiti i koristiti usluge vanjske stručne pravne osobe te za plaćanje ovih usluga Povjerenstvo godišnje izdvaja iznos od 67.500,00 kuna.⁶

³ Sporazumom o premještanju sklopljenom između Hrvatskog sabora i Povjerenstva od 29. siječnja 2016.g., jednom savjetniku (diplomirani pravnik) prestao je radni odnos u Povjerenstvu

⁴ Sporazum o premještanju sklopljen između Hrvatskog sabora i Povjerenstva od 10. ožujka 2016.g.

⁵ Sporazum o trajnom premještanju službenika sklopljen između Ministarstva unutarnjih poslova i Povjerenstva od 12. rujna 2016.g.

⁶ Ugovor broj 143/2015 o obavljanju financijsko – računovodstvenih usluga sklopljen između Povjerenstva s jedne strane i trgovačkih društava Remira d.o.o. i Tim dobit d.o.o. s druge, od 14. prosinca 2015.g.

Unatoč angažiranju vanjske stručne pravne osobe koja za potrebe Povjerenstva obavlja poslove obračuna plaća, izrade financijskih izvješća, vođenje materijalnog knjigovodstva, kontroliranje blagajničkog poslovanja, pripremnih radnji za izradu proračuna Povjerenstva i dio konzultacijskih poslova, određene poslove obavljaju i djelatnici Ureda Povjerenstva i to plaćanje računa, priprema proračuna Povjerenstva i unos podataka u sustav državne riznice, vođenje porto blagajne i dr. Naime unos podataka u sustav Državne riznice kao i unos podataka o plaćama fizički se obavlja u Uredu Povjerenstva u kojem se, sukladno pravilima rada sa ovim sustavima, nalaze terminali za unos podataka. Dvije djelatnice Povjerenstva zaposlene na radnom mjestu stručnog referenta, osposobljene su za korištenje i unos podataka u navedene sustave⁷, ali zbog složenosti unosa podataka o plaćama, podatke unose odnosno nadziru unos podataka isključivo djelatnici vanjske stručne pravne osobe u prostorijama Ureda Povjerenstva.

Napominjemo da je angažiranje vanjske stručne pravne osobe za obavljanje ovih poslova povoljnije u smislu utroška proračunskih sredstava Povjerenstva, nego prijam u rad jedne stručne osobe za čiju bi plaću na godišnjoj razini trebalo izdvajati oko 90.000,00 kuna. Pri tome se osim proračunskih ušteda, korištenjem usluga vanjske pravne službe ostvaruju i drugi pozitivni učinci, osobito imajući u vidu nemogućnost daljnjeg povećanja broja djelatnika zaposlenih u Uredu Povjerenstva zbog ograničenih prostornih kapaciteta te potencijalnih problema u urednom funkcioniranju sustava kada bi primjerice, jedna jedina zaposlena osoba na obavljanju financijsko-planskih poslova bila odsutna zbog korištenja prava na godišnji odmor ili zbog bolovanja, stoga u konkretnim uvjetima, s obzirom na resurse s kojima raspolaže Povjerenstvo, korištenje vanjskih usluga pruža veću sigurnost.

S obzirom na sveukupne logističke resurse s kojima raspolaže Povjerenstvo, i to one koji proizlaze iz ograničenja raspoloživog prostora u kojem je smješteno Povjerenstvo, kadrovskih resursa i okvira proračuna Povjerenstva, pored korištenja usluga vanjskih dobavljača za obavljanje financijsko-planskih poslova, Povjerenstvo nužno koristi usluge vanjskih dobavljača i za obavljanje pojedinih drugih usluga, i to za poslove održavanja informatičkog sustava i korisničke informatičke podrške te za obavljanje usluga čišćenja. Ove okolnosti utjecale su i na povećanje troškova na pojedinim proračunskim pozicijama Povjerenstva, i to na poziciji 3237 Intelektualne usluge i poziciji 3238 Računalne usluge, no unatoč navedenom, proračun Povjerenstva korišten je u skladu s okvirima planiranih i dodijeljenih sredstava.

Povjerenstvo je smješteno u poslovnom prostoru koji se nalazi na I. katu zgrade u Zagrebu, u ulici Kneza Mutimira 5, ukupne površine 334,36 m². Povjerenstvo navedeni poslovni prostor koristi na temelju Odluke Agencije za upravljanje državnom imovinom, klasa: 372-01/11-02/51, ur.broj: 360-5521/01-2012-5 od 19. travnja 2012.g., i Ugovora o dodjeli nekretnine na korištenje, klasa: 372-01/11-02/52, ur.broj: 360-5521/01-2012-7 od 2. svibnja 2012.g.

Navedenim se aktima utvrđuje da se predmetni poslovni prostor dodjeljuje za potrebe rada Povjerenstva i Ureda Povjerenstva i to bez naknade na temelju članka 46. stavka 2. tada važećeg Zakona o upravljanju državnom imovinom („Narodne novine“ broj 145/10.), s time da je Povjerenstvo obvezno podmirivati režijske troškove (utrošak struje, plina, vode, komunalne naknade, troškove tekućeg investicijsko održavanja i sl.) kao i troškove pričuve.

⁷ Dvije djelatnice zaposlene na radnom mjestu stručnog referenta, u dva navrata pohađale su jednodnevne obuke o načinu korištenja aplikacija sustava Države riznice koje su bile organizirane od strane djelatnika Državne riznice Ministarstva financija, a također i jednodnevnu obuku o korištenju sustava za Centralni obračun plaća (COP) koji je organiziran od strane djelatnika FINA-e.

Povjerenstvo ukazuje da je 2. siječnja 2017.g. godine zaprimilo ukupno 37 računa koje je ispostavio Grad Zagreb za plaćanje mjesečne naknade po osnovi korištenja predmetnog poslovnog prostora, i to za razdoblje od siječnja 2014. do siječnja 2017. godine. Od tada svakog mjeseca Grad Zagreb ispostavlja Povjerenstvu novi račun za istu svrhu, kojim po osnovi korištenja predmetnog poslovnog prostora od Povjerenstva potražuje mjesečno približno 7.200,00 kn. Sukladno ispostavljenim računima; Grad Zagreb trenutno od Povjerenstva potražuje iznos od ukupno 288.104,08 kuna za razdoblje od proteklih 40 mjeseci. Predmetne račune Grad Zagreb je ispostavio bez ikakvog popratnog dopisa, obrazloženja ili dokumentacije iz koje bi proizlazila aktivna legitimacija Grada Zagreba za ispostavljanje predmetnih računa, niti je moguće utvrditi po kojoj pravnoj osnovi je utvrđen iznos kojeg svakog mjeseca Grad Zagreb potražuje od Povjerenstva.

S obzirom na Odluku Agencije za upravljanje državnom imovinom od 19. travnja 2012.g. i Ugovor o dodjeli nekretnine na korištenje od 2. svibnja 2012.g., Povjerenstvo je pravovremeno uputilo prigovor Gradu Zagrebu, Gradskom uredu za imovinsko-pravne poslove i imovinu Grada na ispostavljene račune te je o ovim okolnostima obavijestilo nadležno Ministarstvo državne imovine, a ujedno je Grad Zagreb uputilo da eventualne prijepore o vlasništvu predmetnog poslovnog prostora riješi pred za to nadležnim državnim tijelima. Povjerenstvo i u ovom Izvješću ukazuje kako je eventualno spornu situaciju vezanu za vlasništvo poslovnog prostora u kojem je smješteno Povjerenstvo, potrebno primjereno i pravovremeno riješiti, kako se eventualne financijske obveze koje bi mogle proizlaziti iz korištenja predmetnog poslovnog prostora ili druge okolnosti vezane za pravo korištenja ovog poslovnog prostora, ne bi negativno odrazile na obavljanje zadaća Povjerenstva i pravilnog korištenja raspoloživih proračunskih sredstava.

II. Projekt informatizacije

Polazeći od zatečene tehničke i kadrovske podkapacitiranosti Ureda Povjerenstva u trenutku stupanja na dužnost članova Povjerenstva izabраниh sukladno odredbama ZSSI-a koje je time započelo djelovati kao stalno, neovisno i samostalno državno tijelo, u cilju uspostave učinkovitog i racionalnog sustava, neophodnog za uredno obavljanje zadaća iz djelokruga rada i nadležnosti Povjerenstva, Povjerenstvo je u 2014. i 2015. godini provelo projekt informatizacije sveukupnih procesa rada u sklopu kojeg je izrađen program uredskog poslovanja kojim je uspostavljen sustav elektroničke evidencije ulazne i izlazne pošte, automatskog raspoređivanja i dodjeljivanja pojedinih predmeta u rad, oblikovanja elektroničkog spisa te elektroničkih očevidnika u kojima se prati tijek predmeta i rokovi postupanja. U sklopu projekta informatizacije Povjerenstva, procesi rada ustrojani su i povezani sa internom mrežom koja omogućava dostupnost i dijeljenje dokumentacije u elektronskom obliku, u skladu s različitim razinama ovlaštenja. Unutar ovog projekta ustrojen je i Registar dužnosnika, novi obrazac izvješća o imovinskom stanju dužnosnika u elektroničkom obliku i nova internetska stranica Povjerenstva.

Svako područje iz djelokruga rada i nadležnosti Povjerenstva propisane člankom 30. stavkom 1. ZSSI-a, ima svoje osobitosti. Na temelju iskustava stečenih u praksi u obavljajući različite zadaće Povjerenstva, razrađivali su se pojedini obrasci postupanja i metodologija rada koja je povezana s uspostavljenim informatičkim sustavom te su tako stečena iskustva upućivala na potrebu daljnje nadogradnje uspostavljenih informatičkih alata.

U skladu s onim što je proizlazilo iz stečenih iskustava u praksi provođenja pojedinih postupaka, Povjerenstvo je tijekom III kvartala 2016 godine, u okvirima raspoloživih proračunskih sredstava, provelo nadogradnju postojećeg informatičkog sustava, i to: a) ugradnjom daljnjih postavki i opcija u sustavu za podnošenje izvješća o imovinskom stanju, b) ugradnjom aplikacije za napredne pretrage sadržaja izvješća o imovinskom stanju, c) ugradnjom aplikacije za analitičko praćenje svih područja rada Povjerenstva.

U odnosu na nadogradnju naznačenu kao a) ugradnja daljnjih postavki i opcija u sustavu za podnošenje izvješća o imovinskom stanju, riječ je o poboljšanju prikaza i sadržaja obrazaca (primjerice unošenje dodatnih opcija u sustavu padajućih izbornika te dodatnih pojašnjenja kada dužnosnici zatraže automatsku pomoć ili tumačenje pojedinih rubrika) i o ugradnji modula kojim se automatski spremaju uneseni podaci svakih 10 minuta, što onemogućava gubitak unosa podataka u slučaju kada dužnosnik podatke unosi tijekom dužeg razdoblja ili u slučaju gašenja preglednika i sl. Svrha je ovih nadogradnji daljnja automatska pomoć i podrška dužnosnicima kao korisnicima sustava za elektronsko podnošenje izvješća o imovinskom stanju, kojima im se olakšava popunjavanje obrasca, a time i ispunjavanje ove obveze.

U odnosu na nadogradnju naznačenu kao b) ugradnja aplikacije za napredne pretrage sadržaja izvješća o imovinskom stanju, riječ je o ugradnji modula koji omogućava napredne pretrage sadržaja iz svih podnesenih izvješća o imovinskom stanju dužnosnika koji se nalaze u sustavu putem postavljanja kompleksnih upita za pretragu podataka po određenim kategorijama koje se odabiru u tom upitu. Rezultati koji se dobivaju na temelju tako postavljenog upita predstavljaju formiranje liste svih podnesenih izvješća u kojima se nalaze podaci po zatraženim kategorijama. U okviru napredne pretrage mogu se kombinirati različite rubrike iz sadržaja obrasca, primjerice, određena kategorija dužnosnika (zastupnici u Hrvatskom saboru) koji imaju kreditno zaduženje sa kamatnim stopama većim ili manjim od iznosa koji se definira u upitu, ili primjerice formiranje liste svih podnesenih izvješća u kojima je iskazano da dužnosnici za dužnost koju obnašaju primaju plaću ili naknadu, manju ili veću od iznosa koji se definira u upitu.

U odnosu na nadogradnju naznačenu kao c) ugradnja aplikacije za analitičko praćenje svih područja rada Povjerenstva, riječ je o aplikaciji koja se temelji na Power BI platformi koja služi formiranju statističkih podataka na temelju sveukupnih podataka koji su uneseni u informatički sustav za uredsko poslovanje Povjerenstva.⁸

Postavljeni informatički sustav, kao i sve njegove daljnje nadogradnje, predstavljaju osnovni alat za učinkovito i racionalno korištenje postojećih resursa u izvršavanju zadaća iz djelokruga rada i nadležnosti Povjerenstva, manjim dijelom kroz program uredskog poslovanja, a većim dijelom kroz postavljenu informatičku infrastrukturu za prikupljanje i pohranu podnesenih izvješća o imovinskom stanju dužnosnika i provođenje provjera podataka iz izvješća.

Provjera podataka iz izvješća o imovinskom stanju dužnosnika jedna je od posebno propisanih nadležnosti Povjerenstva. Osnovna je ideja provođenja provjere u smislu odredbi ZSSI-a, da se i prethodna (administrativna) i redovita provjera provode za svako podneseno izvješće.

⁸ Tablice i grafikoni koji su sadržani u ovom izvješću i u njegovim prilogima, izrađeni su na temelju aplikacije Poewer BI za analitičko praćenje

Svoju preventivnu svrhu, provjera podataka može ostvariti samo u sustavu u kojem su ispunjene osnovne pretpostavke da se redovita provjera podataka iz izvješća o imovinskom stanju provodi sustavno i trajno.

U odnosu na projekt informatizacije koji je stavljen u funkciju početkom 2015. godine, Povjerenstvo je u 2016. godini kao njegovu slijedeću (drugu) fazu uspostavilo informatički sustav za provođenje postupaka redovite provjere podataka o imovinskom stanju dužnosnika kojim se izravno dohvaćaju podatci iz baza podataka drugih državnih tijela.

Uspostavi informatičkog sustava kojim je omogućen izravan pristup Povjerenstva bazama podataka pojedinih državnih tijela za potrebe prikupljanja podataka u postupku provjere izvješća o imovinskom stanju, prethodilo je sklapanje posebnih sporazuma i protokola sa pojedinim državnim tijelima koja su vlasnici određenih baza podataka tijekom 2014., a osobito 2015. godine, što je iskazano i u izvješćima podnesenim o radu Povjerenstva u 2014. i 2015. godini. Sklapanjem odgovarajućeg sporazuma i protokola s Poreznom upravom⁹ ostvarene su pravne pretpostavke za korištenje podataka o imovinskom stanju građana sadržane u Evidenciji OIB i Evidenciji podataka bitnih za oporezivanje (PBZO). Izravan pristup Povjerenstva podacima Porezne uprave o prihodima i imovini građana, presudan je za učinkovitu provjeru podataka iz izvješća o imovinskom stanju. Pored navedenog, dobiveni podaci, jedan su od načina i izvora saznanja i o drugim mogućim povredama odredbi ZSSI-a, odnosno povodom provjera podataka iz izvješća o imovinskom stanju, prikupljaju se podaci i dokumentacija potrebna kako za provođenje postupaka sukoba interesa zbog mogućih povreda članka 8. i 9. ZSSI-a, tako i za provođenje postupaka zbog mogućih drugih povreda obveza iz ovog Zakona.

Tijekom drugog kvartala 2016. godine izvršeno je tehničko povezivanje informatičkog sustava Povjerenstva sa informatičkim sustavom u kojem se vode predmetne evidencije.

Nakon provedenog tehničkog povezivanja putem kojeg se vrši postavljanje zahtjeva za pristup podacima i potom izravan dohvat podataka u elektronskom obliku, u suradnji s predstavnicima Porezne uprave, provedena je edukacija zaduženih članova Povjerenstva i djelatnika iz Ureda Povjerenstva o načinu korištenja uspostavljenog informatičkog sustava. Edukacija se odnosila na upute o načinu korištenja informacijskog sustava Porezne uprave i kretanja kroz aplikacije te pojašnjenje pojmova čije razumijevanje je neophodno prilikom korištenja podataka kao i način korištenja šifrnika radi utvrđivanja o kojoj vrsti primitaka koji su dužnosniku isplaćeni je riječ. Također je pojašnjeno korištenje informacijskog sustava Porezne uprave i podataka kojima raspolaže Porezna uprava u odnosu na promet nekretninama. Napominjemo da je za svakog korisnika ovih sustava u Povjerenstvu određena posebna ulazna šifra i da se svako korištenje sustava evidentira po šifri korisnika čime je osiguran nadzor nad korištenjem sustava.

Tijekom početne faze korištenja baza podataka Porezne uprave o prihodima i imovini građana, Povjerenstvo je zaključilo da bi zbog ekonomičnijeg dohvata podataka o prihodima dužnosnika i njihovog korištenja za potrebe usporedbe s podacima prikazanim u podnesenom imovinskom stanju, bilo nužno osigurati i mogućnost korištenja aplikacije EDIP Porezne uprave koja sadrži strukturirani prikaz ostvarenih dohodaka građana.

⁹ Sporazum o pristupu podacima Porezne uprave od 26. kolovoza 2015.g. (Projekt evidencija podataka bitnih za oporezivanje (PBZO), Nacrt protokola za razmjenu podataka između Povjerenstva, Porezne uprave i Središnjeg klirinškog depozitarnog društva iz rujna 2014.g.)

Slijedom navedenog, s Poreznom upravom zaključen je Protokol o korištenju ove aplikacije¹⁰ te je u tijeku njegova tehnička implementacija u smislu izrade daljnjih dorada u informatičkom programu za pristup i pohranu podataka iz evidencije Porezne uprave u informatičkom sustavu Povjerenstva.

Uspostavljenim informatičkim sustavom kojim se omogućava izravno prikupljanje podataka od drugih državnih tijela potrebnih za provođenje provjere podataka iz izvješća o imovinskom stanju dužnosnika, ali i za provođenje drugih postupaka iz nadležnosti Povjerenstva, ostvarene su osnovne tehničke pretpostavke za učinkovitije i ekonomičnije obavljanje ovih nadležnosti, s obzirom da je skraćeno vrijeme od postavljenog zahtjeva za dostavom određenih podataka do trenutka u kojem na zahtjev Povjerenstva nadležna tijela dostavljaju zatražene obavijesti, podatke i dokumentaciju.

U izvješćima podnesenim za prethodne godine rada ovog saziva Povjerenstva, kao prvog saziva koji svoje zadaće obavlja kao stalno, samostalno i neovisno državno tijelo, istaknuto je kako se u razdoblju prije uspostave opisanog informatičkog sustava, za potrebe prikupljanja podataka potrebnih za provjeru izvješća o imovinskom stanju pojedinog dužnosnika, Povjerenstvo moralo posebnim pojedinačnim pisanim dopisom obratiti onom državnom tijelu koje je raspolagalo s pojedinim potrebnim podatkom. Imajući na umu broj različitih državnih tijela koja su raspolagala s potrebnim podacima, Povjerenstvo je za potrebe provjere izvješća samo jednog dužnosnika trebalo na razne adrese uputiti veći broj pojedinačnih dopisa te potom čekati odgovor, a opseg potrebnih radnji bio je tim veći i složeniji s obzirom i na broj ostalih članova obitelji o čijem je imovinskom stanju dužnosnik imao obvezu izvještavati Povjerenstvo. Samim time što u pretežitom broju provjera koje se mogu provoditi na temelju uspostavljenog informatičkog sustava, Povjerenstvo više nema potrebu trošiti radne resurse na upućivanje takvih dopisa, niti je potrebno čekati na odgovor, uspostavljenim je sustavom ostvaren značajan napredak.

Međutim, imajući na umu sveukupan broj dužnosnika koji svoja izvješća o imovinskom stanju podnose Povjerenstvu, uvećan za broj ostalih osoba o čijem su imovinskom stanju dužnosnici obvezni u izvješću prikazivati Zakonom propisane podatke, za postizanje željenih rezultata, potrebna je daljnja informatička nadogradnja, s obzirom da opseg i sadržaj podataka koji se mogu prikupiti uspostavljenim informatičkim sustavom nužno zahtjeva njihovu daljnju obradu, u smislu usporedbe prikupljenih podataka s podacima koje je dužnosnik prikazao u podnesenim izvješćima. Ovisno o složenosti svakog pojedinog slučaja, takva usporedba ponekad je i vremenski i radno zahtjevna, što s obzirom na sveukupan broj osoba zaposlenih u Povjerenstvu, nužno nameće razmišljanja o daljnjim načinima unaprjeđenja uvjeta rada i za to potrebnih informatičkih alata.

Na temelju praktičnih spoznaja i vještina koje će se steći korištenjem već uspostavljenih informatičkih programa i aplikacija, Povjerenstvo kao slijedeću (treću) fazu procesa informatizacije planira razviti informatički program koji će provoditi automatsku usporedbu određenih podataka koji se prikupljaju iz baza podataka s kojima raspolažu druga državna tijela, sa podacima koje su dužnosnici prikazali u podnesenim izvješćima o imovinskom stanju te potom upozoravati na uočena odstupanja radi daljnje provjere i utvrđivanja predstavlja li uočeni nesklad ili nerazmjer moguću povredu odredbi ZSSI-a.

¹⁰ Projekt EDIP – Protokol za uvide u podatke o pohocima i primicima – sustav EDIP (web razmjena podataka) potpisan od strane Porezne uprave 12.rujna 2016.g., te Povjerenstva 23.rujna 2016.g., prihvaćen i od strane trgovačkog društva APIS IT d.o.o.

Zbog nedostatka sredstava u proračunu Povjerenstva za 2016. godinu, Povjerenstvo ovu aplikaciju nije bilo u mogućnosti realizirati u 2016. godini te je ova zadaća planirana za aktivnosti koje će se provoditi tijekom 2017. godine, za što su Financijskim planom Povjerenstva za 2017. godinu osigurana dostatna financijska sredstva.

Za dorade informatičkog sustava u 2016. godini, Povjerenstvo je na poziciji računalnih programa utrošilo sveukupno 114.970,00 kn.

Povjerenstvo napominje kako bi se iskustvo u razvijanju informatičkih alata, kao i prateća praktična znanja i praksa koja se stvara korištenjem uspostavljenog informatičkog sustava za podnošenje izvješća, praćenje rokova postupanja i provjere podataka iz izvješća o imovinskom stanju, moglo koristiti kao pomoć prilikom uspostave i razvijanja sustava drugih državnih tijela koja u svom djelokrugu rada i nadležnosti zaprimaju izvješća o imovinskom stanju te provode njihovu provjeru, primjerice za potrebe Državnoodvjetničkog vijeća i Državnog sudbenog vijeća.

Praćenjem svih relevantnih pokazatelja uspostavljenog informatičkog sustava, u projekcijama daljnjih ulaganja predviđeno je da se tijekom 2018. godine unaprijedi postojeća infrastruktura informatičkog sustava, kroz zamjenu postojećih poslužitelja u cilju povećanja kapaciteta postojeće računalne opreme (hardware).

Nadalje, u projekcijama daljnjih ulaganja predviđeno je da se tijekom 2018. godine uvede novi sustav za pohranu podataka koji bi osigurao dugoročniju mogućnost pohrane podataka kao i nova virtualizacijska platforma, čime bi se osigurao veći kapacitet, dugoročnije korištenje i veći stupanj sigurnosti pohranjenih podataka.

3. Provjera izvješća o imovinskom stanju dužnosnika

I. Prethodna (administrativna) provjera

Za svako izvješće o imovinskom stanju dužnosnika podneseno povodom početka mandata, svake bitne promjene te povodom prestanka mandata, neposredno po njegovom zaprimanju, a prije objave podataka iz izvješća na internetskim stranicama Povjerenstva, provodi se prethodna (administrativna) provjera koja obuhvaća provjeru statusa podnositelja u smislu postojanja obveze podnošenja, provjeru je li dužnosnik u zakonskom roku podnio izvješće, provjeru je li izvješće o imovinskom stanju potpisano od dužnosnika te provjeru pravilnog i potpunog ispunjavanja obrasca izvješća od strane dužnosnika.

Sukladno Zakonu, dužnosnika koji nije ispunio obveze iz članka 8. i 9. ZSSI-a Povjerenstvo je prije pokretanja postupka dužno pisanim putem pozvati na ispunjenje ove obveze u daljnjem roku koji ne može niti dulji od 15 dana te su uvjeti za pokretanje postupka pred Povjerenstvom ispunjeni tek ukoliko dužnosnik propusti postupiti sukladno pisanom pozivu Povjerenstva. S obzirom na podrednu primjenu Zakona o općem upravnom postupku („Narodne novine“ 47/09.) u postupcima iz nadležnosti Povjerenstva, Povjerenstvo u postupcima prethodne (administrativne) provjere, dužnosnicima koji nisu ispunili obveze iz članka 8. i 9. ZSSI-a pisani poziv upućuje u formi zaključka kao posebnog upravnog akta koji sadrži nalog za ispunjenje obveze u određenom roku pod prijetnjom pokretanja postupka zbog povrede članka 8. i 9. ZSSI-a.

U okviru svojih nadležnosti, Povjerenstvo je ustrojilo Registar dužnosnika, u koji se, u pravilu i prije prve radnje dužnosnika prema Povjerenstvu, na temelju javno dostupnih podataka upisuju promjene podataka o osobama koje obnašaju neku od dužnosti iz članka 3. ZSSI-a slijedom čega su obveznici postupanja u skladu s odredbama navedenog Zakona. Promjenu upisa podataka u Registar dužnosnika, uz sve svoje ostale zadaće i obveze, provode savjetnici u Uredu Povjerenstva.

Ustrojem javnog Registra dužnosnika, ostvareno je nekoliko bitnih ciljeva. Prije svega, ustrojem Registra dužnosnika, povećana je pravna sigurnost za one dužnosnike čija javna dužnost nije izričito navedena u članku 3. stavku 1. ZSSI-a već se podvodi pod opis i tumačenja odredbe članka 3. stavka 2. ZSSI-a (obnašatelji dužnosti koje kao dužnosnike imenuje Hrvatski sabor, Vlada Republike Hrvatske ili Predsjednik Republike Hrvatske). Upisom same dužnosti i podataka o osobi koja tu dužnost u određenom vremenu obnaša u Registar dužnosnika, kojeg u okviru svojih ovlasti i nadležnosti provodi Povjerenstvo, otklanja se sumnja u status obnašatelja pojedine dužnosti kao obveznika postupanja u skladu s odredbama ZSSI-a.

S druge strane, ažurnim promjenama podataka upisanih u Registar dužnosnika omogućava se učinkovita provjera pravovremenosti postupanja i poštivanja Zakonom propisanih rokova od strane dužnosnika u ispunjavanju obveze podnošenja izvješća o imovinskom stanju kao i pravovremena reakcija Povjerenstva u slučaju povreda propisanih obveza. U konačnici, Registar dužnosnika omogućava uvid javnosti u podatke o osobama koje obnašaju javne dužnosti u određenom trenutku, a obuhvaćene su nadležnošću Povjerenstva.

Na temelju podataka upisanih u Registar dužnosnika, informatička podrška prati i upozorava na istek rokova. Provjeru ispunjavanja obveze podnošenja izvješća o imovinskom stanju u Zakonom propisanim rokovima, sustav provodi automatski. Informatički sustav upućuje dužnosniku koji ima otvoren korisnički račun u Povjerenstvu, unaprijed pripremljene standardizirane obavijesti kojima ih podsjeća na obvezu podnošenja izvješća o imovinskom stanju, a neposredno prije isteka roka, dužnosnicima upućuje i upozorenje o skorom isteku roka i o posljedicama koje iz toga mogu proizaći. Ujedno se obavijesti o isteku Zakonom propisanog roka za podnošenje izvješća povodom stupanja na dužnost ili prestanka obnašanja dužnosti, u kojem dužnosnik nije ispunio svoju obvezu, generiraju i u sustavu uredskog poslovanja Povjerenstva, čime se pokreću daljnje radnje i postupci Povjerenstva prema samom dužnosniku.

Tijekom 2016. godine, u postupku prethodne (administrativne) provjere ispunjavanja obveze podnošenja izvješća o imovinskom stanju dužnosnika na temelju podataka upisanih u Registar dužnosnika, utvrđeno je da 133 dužnosnika u zakonom propisanom roku nije podnijelo izvješće o imovinskom stanju. Sukladno Zakonom propisanoj obvezi, Povjerenstvo je donijelo 133 zaključaka (posebnih upravnih akata) kojima je pisanim putem pozvalo dužnosnike na podnošenje pravilno i popuno ispunjenog obrasca izvješća.

Tijekom 2016. godine zaprimljeno je 2033 izvješća o imovinskom stanju dužnosnika. Povećanje broja podnesenih izvješća u odnosu na 2015. godinu¹¹, logična je posljedica provedbe parlamentarnih izbora u studenom 2015. godine i prijevremenih parlamentarnih izbora u rujnu 2016. godine.

¹¹ U 2015. godini zaprimljeno je 805 izvješća o imovinskom stanju dužnosnika.

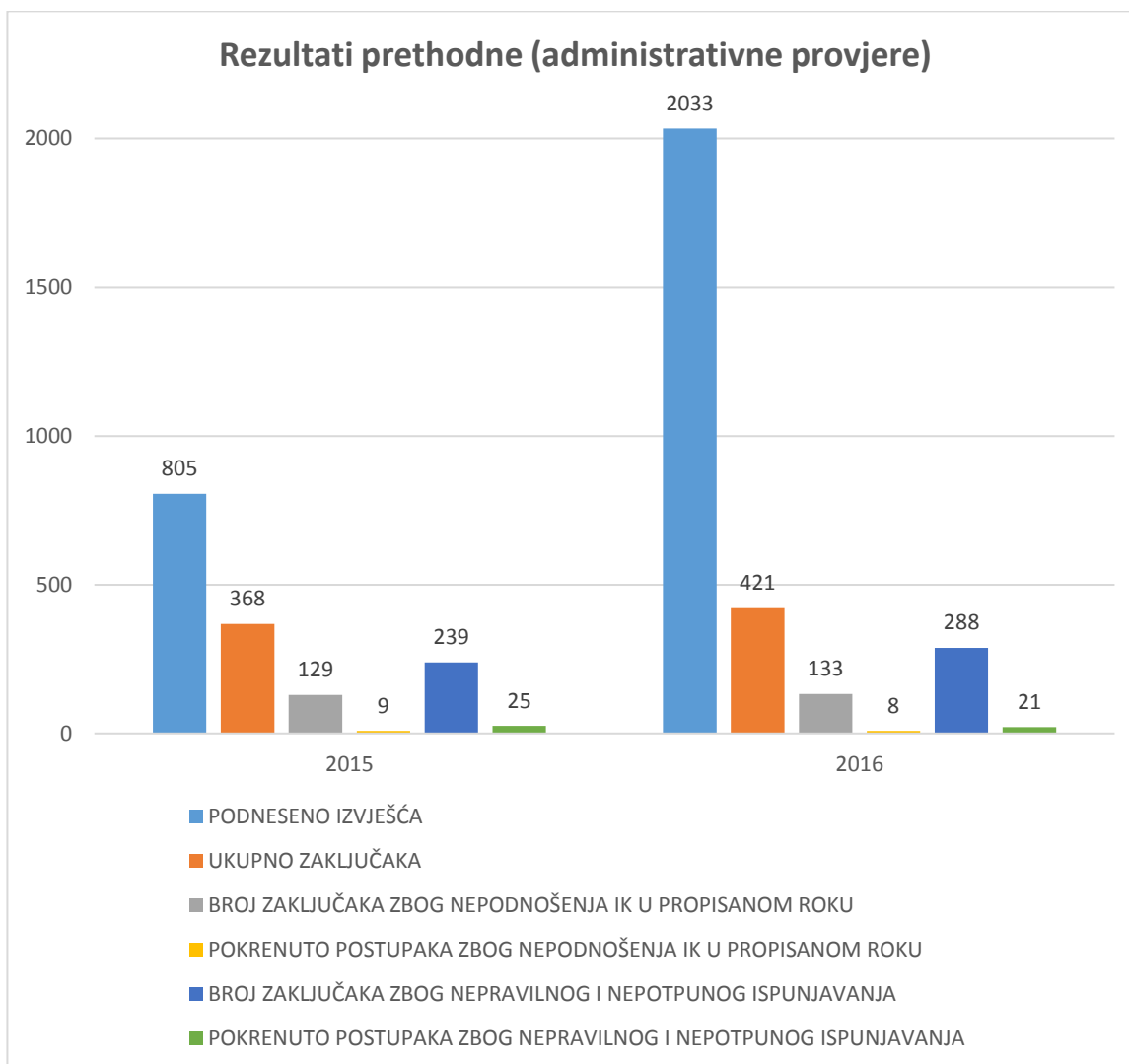
Nakon ispunjavanja obrasca izvješća o imovinskom stanju dužnosnika u elektronskom obliku, odabirom opcije „podnesi“, izvješće se pohranjuje kao elektronski zapis u informatičkom sustavu Povjerenstva, međutim, s obzirom da je odredbama ZSSI-a propisano kako izvješće mora biti osobno potpisano od dužnosnika, obveza iz članka 8. i 9. ZSSI-a ispunjena je tek nakon što se Povjerenstvu podnese i uredno potpisani ispis obrasca izvješća, prethodno podnesenog u elektroničkom obliku. Slijedom navedenog, prethodna (administrativna) provjera provodi se tek nakon što se uredno potpisani pisani ispis obrasca izvješća zaprimi u Povjerenstvu.

Zaprimljeno izvješće o imovinskom stanju, informatički sustav za uredsko poslovanje, automatskom naizmjeničnom raspodjelom predmeta dodjeljuje u rad jednom od članova Povjerenstva koji se time zadužuje za provođenje prethodne (administrativne) provjere tog izvješća. Ukoliko je izvješće uredno ispunjeno, neporedno se odobrava objava javnih podataka iz izvješća o imovinskom stanju dužnosnika na internetskim stranicama Povjerenstva te se objavljeno izvješće povezuje sa ostalim podacima i dokumentacijom koja se odnosi na tog dužnosnika, odnosno izvješće se povezuje s ostalim podacima o tom dužnosniku koji su upisani u Registru dužnosnika.

Od sveukupno 2033 postupaka provedene prethodne (administrativne) provjere, u 288 postupaka utvrđeno je da dužnosnici nisu pravilno i potpuno ispunili obrazac izvješća. Sukladno Zakonom propisanoj obvezi, Povjerenstvo je donijelo 288 zaključaka (posebnih upravnih akata) kojima je pisanim putem pozvalo dužnosnike na podnošenje pravilno i popuno ispunjenog obrasca izvješća.

Među najčešćim pogreškama koje se pojavljuju u praksi prilikom unosa podataka u obrazac, a povodom kojih se ne može smatrati da je podneseni obrazac izvješća pravilno i potpuno ispunjen i podnesen, pojavljuju se propusti podnošenja osobno potpisanog ispisa obrasca izvješća od strane dužnosnika. Osim navedenog, i nadalje su najčešće greške propust ili pogrešan upis podataka u rubrici „vjerovnik“ za preuzete obveze (naziv banke ili druge financijske institucije) te pogrešan upis podataka o godini odobravanja kredita, iznosu ukupno preuzetog zaduženja, valuti zaduženja, roku vraćanja te u načinu prikaza podataka o plaći bračnog druga, a potom i u propustu upisa podataka koji se odnose na obavljanje drugih funkcija u drugim pravnim osobama, udruženjima i organizacijama.

U usporedbi sa prethodnom godinom, uočava se napredak u postotku uspješno, odnosno pravilo i potpuno ispunjenih obrazaca izvješća, bez potrebe za provođenjem naknadnih ispravaka i dopuna podataka. Naime, u 2015. godini, od 805 podnesenih izvješća u provedenim postupcima prethodne (administrativne) provjere utvrđeno je da 368 izvješća nije bilo potpuno i ispravno ispunjeno, što se može pripisati i činjenici da je u 2015. godini propisan novi, elektronski obrazac izvješća te se opravdano može očekivati da se u počeku primjene novog obrasca pojavljuje veći broj pogrešaka. Iako je broj upućenih pisanih poziva (zaključaka) u 2016. godini u apsolutnom broju nešto veći u odnosu na 2015. godinu, stavljanjem broja upućenih pisanih poziva na ispravak i dopunu podataka u razmjer s ukupnim brojem podnesenih izvješća, proizlazi da u 2015. godini prilikom podnošenja 46 % izvješća, obrazac nije bio potpuno ili ispravno ispunjen, dok je u 2016. godini, taj broj duplo manji, odnosno prilikom podnošenja svega 21 % izvješća nije podneseno u potpuno i ispravno ispunjenom obrascu.



II. Redovita provjera

U odluci kojom ukida bitne odredbe Zakona o sprječavanju sukoba interesa („Narodne novine“ broj 26/11.), Ustavni sud Republike Hrvatske priklonio se tumačenju da obveza financijskih institucija da Povjerenstvu osiguraju pristup podacima koji su zaštićeni bankarskom tajnom, predstavlja grubu povredu Ustavom propisanog načela diobe vlasti, uz obrazloženje kako samo odgovarajući akt suda obvezuje bankarske institucije na davanje podataka o računima zaštićenim bankarskom tajnom. U podnesenim ustavnim tužbama Ustavnom sudu Republike Hrvatske isticali su se, između ostalog, argumenti kako propisivanjem obvezne provjere svih podnesenih izvješća o imovinskom stanju, zakonodavac sve dužnosnike stavlja u položaj osoba za koje se pretpostavlja da su u sukobu interesa te argumenti kako takva rješenja nisu provediva ima li se na umu broj dužnosnika, ali i argumenti kako objava podataka o imovini dužnosnika i članova njegove obitelji stečenoj prije stupanja na dužnost, nije razmjerna u odnosu na javni interes, odnosno kako javni interes može postojati samo u odnosu na objavu podataka o onoj imovini koju je pojedini dužnosnik stekao za vrijeme trajanja mandata.

U odnosu na ukinute ovlasti Povjerenstva u postupku provjere podataka iz izvješća o imovinskom stanju dužnosnika koje su izvorno bile predviđene odredbama Zakona o sprječavanju sukoba interesa („Narodne novine“ broj 26/11.), Ustavni sud Republike Hrvatske je smatrao kako predstavljaju miješanje administrativne (preventivne) i kaznene sfere.

Naime, Ustavni sud Republike Hrvatske je smatrao kako propisivanje ovlasti Povjerenstva da od svih domaćih i stranih bankarskih i drugih financijskih institucija koje nisu dio sustava javne vlasti, može zatražiti podatke i dokaze o svim računima dužnosnika koji su zaštićeni bankarskom tajnom, nije u skladu sa zakonskom svrhom osnivanja Povjerenstva, niti može biti dio posebnog upravnog prava koje se bavi preventivnim administrativnim mjerama u području sprječavanja sukoba interesa, a po mišljenju Ustavnog suda Republike Hrvatske, ekscesivno premašuje i sve međunarodnopravne obveze Republike Hrvatske.

U odnosu na međunarodnopravne obveze Republike Hrvatske, Ustavni sud Republike Hrvatske ističe kako Konvencija Ujedinjenih naroda protiv korupcije predviđa miješanje države u institut zaštićene bankarske tajne, samo kad je riječ o istragama kaznenih djela, odnosno da je u odredbi koja se odnosi na bankarsku tajnu propisano kako je u slučaju istraga kaznenih djela svaka država članica dužna osigurati da u njezinu domaćem pravnom poretku postoje odgovarajući mehanizmi za prevladavanje smetnji koje mogu proizlaziti iz primjene zakona o bankarskoj tajni.

Ustavni sud pri tome utvrđuje da su postupci vezani za pristup podacima koji su zaštićeni bankarskom tajnom mogući i dopušteni samo kada je riječ o razotkrivanju imovinskog stanja dužnosnika radi provedbe kaznene istrage odnosno utvrđivanja kaznene odgovornosti dužnosnika, pa da stoga nije ustavnopravno prihvatljivo da administrativno nadzorno tijelo osnovano u preventivne svrhe, kao što je to Povjerenstvo, preuzima ovlasti tijela kaznenog progona te je istaknuo kako nije ustavnopravno prihvatljivo da Povjerenstvo ima ovlast izravno tražiti podatke od subjekata izvan sustava državne i javne vlasti, no pri tome je upozorio kako ukidanje odredbe Zakona o sprječavanju sukoba interesa („Narodne novine“ broj 26/11.) kojom je bila propisana ovlast Povjerenstva da „utvrđuje činjenice vlastitim radnjama“ ne priječi zakonodavca da propiše radnje koje je Povjerenstvo ovlašteno poduzimati u postupku provjere podataka koje mu dostavljaju dužnosnici, na način da ih jasno definira, a ujedno i jasno razgraniči od onih radnji koje su ovlaštena poduzimati samo tijela kaznenog progona.

Prilikom ocjene ustavnosti Zakona o sprječavanju sukoba interesa („Narodne novine“ 26/11.) Ustavni sud Republike Hrvatske nije osporio okvirno uređenje redovite provjere, niti ovlast Povjerenstva da potrebne podatke zatraži od drugih nadležnih tijela u Republici Hrvatskoj, no tumači kako „*Povjerenstvo nije tijelo specijalizirano u poreznim, financijskim, knjigovodstvenim i računovodstvenim poslovima da bi moglo donositi konačne odluke o tome je li dužnosnik opravdao ili nije opravdao razliku između podataka navedenih u izvješću i podataka Porezne uprave i drugih nadležnih tijela Republike Hrvatske i znači li ta razlika ujedno i nesklad ili nerazmjer zbog kojeg je potrebno poduzeti odgovarajuće mjere*“ te da „*Povjerenstvo nije tijelo kvalificirano za davanje stručne ocjene o tome.*“

Ustavni sud pri tome smatra kako utvrđivanje činjenice da je dužnosnik u izvješću naveo „neistinite ili nepotpune podatke o imovini s namjerom da prikrije svoju imovinu“ po prirodi stvari nije podobno da bude predmet ne-sudskog postupanja inherentnog administrativno-nadzornom tijelu osnovanom u preventivne svrhe te kako dokazivanje iznošenja „neistinitih ili nepotpunih podataka s namjerom njezina prikrivanja“ pretpostavlja istragu koju provode nadležna tijela kaznenog progona, ali i utvrđivanje činjenica i dokazivanje namjere u složenom dokaznom postupku pred sudom¹², a ističe kako ne dvoji da bi Povjerenstvo moglo podnijeti kaznenu prijavu protiv takvog dužnosnika ukoliko posumnja da je dužnosnik iznio neistinite ili nepotpune podatke o imovini s namjerom njezina prikrivanja.

Nadalje, Ustavni sud ne smatra dvojbenim da bi pokretanjem istrage ili s njom izjednačenog postupka tijela kaznenog progona koji počinje kad osoba stekne svojstvo osumnjičenika, a od kojeg bi trenutka ta činjenica mogla postati javnom, takvo postupanje dužnosnika moglo utjecati na daljnje obnašanje njegove javne dužnosti do okončanja postupka pred nadležnim tijelima kaznenog progona i sudskim tijelima.

Međutim, Povjerenstvo ukazuje kako se iz rezultata provedene provjere podataka iz izvješća o imovinskom stanju dužnosnika, u pravilu, ne mogu steći saznanja koja bi upućivala na moguće počinjenje kaznenog djela te u praksi ne postoji predmet u kojem bi povodom saznanja koja proizlaze iz rezultata provedene provjere, Povjerenstvo moglo nadležnim tijelima kaznenog progona podnijeti prijavu radi utvrđivanja mogućeg počinjenja kaznenog djela koje bi proizlazilo iz namjernog prikazivanja neistinitih ili nepotpunih podataka s namjerom njezina prikrivanja, jer u Kaznenom zakonu ne postoji odgovarajući opis kaznenog djela na koje bi se u tom smislu Povjerenstvo moglo pozvati.

S druge strane, postoje primjeri u kojima nadležna tijela provode istrage određenih koruptivnih kaznenih djela, a u kojima se između ostalog utvrđuje je li dužnosnik počinjenjem kaznenog djela stekao određenu imovinu (primjerice vlasništvo većeg broja nekretnina koje u zemljišnim knjigama nisu upisane kao vlasništvo dužnosnika niti kao vlasništvo ostalih osoba o čijem je imovinskom stanju dužnosnik dužan izvještavati Povjerenstvo ili financijska sredstva o kojima svjedoče podaci o provedenim transakcijama na bankovnim računima).

¹² U obrazloženju odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske od 7. studenog 2012.g., nadalje se navodi „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 dužnosnik ai njegove obitelji u javnosti. U pitanje bi se mogla dovesti temeljna vrijednost poštivanja 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 te 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 postuzanje nezakonitih ciljeva. U tom svijetlu treba imati na umu da „primjena zakonodavstva usmjerenog 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).

Niti u takvim okolnostima Povjerenstvo za potrebe provođenja postupaka iz svoje nadležnosti ne može koristiti saznanja i dokumentaciju, pa čak niti dokaze koje su prikupila ili provela druga nadležna tijela.

Drugim riječima, iz postojećeg zakonodavnog okvira i prakse postupanja nadležnih državnih tijela proizlazi kako podatke o stvarnoj imovini dužnosnika s kojima raspolažu druga nadležna tijela, Povjerenstvo može koristiti samo nakon što ti podaci postanu dio podataka upisanih u neki od nadležnih javnih upisnika i registara ili baza podataka s kojima raspolažu druga nadležna tijela, no ne i kada su tek dio nekog konkretnog pojedinačnog postupka koji je u tijeku.

Primjerice, iz rješenja o određivanju istražnog zatvora dužnosniku koji obnaša dužnost gradonačelnika, proizlazi da je određen broj fizičkih osoba tijekom razdoblja od dvije godine nakon održavanja predsjedničkih izbora koji su održani 2009/2010, uplaćivao novčane iznose na privatni račun dužnosnika na ime donacija za predsjedničku kampanju. Na opisani način uplaćeno je oko 24.000.000,00 kn. S obzirom da je člankom 11. stavkom 4. ZSSI-a propisano da dužnosnik ne smije primiti dar kada je on novcu, a da su se sredstva uplaćivala tijekom razdoblja od dvije godine nakon što su i kampanja i izbori povodom kojih je predmetni račun bio otvoren već konačni, Povjerenstvo je protiv dužnosnika 18. prosinca 2014.g., pokrenulo postupak zbog sukoba interesa i moguće povrede odredbi ZSSI-a. U međuvremenu je od Porezne uprave koja raspolaže s podacima o prometima po računima čiji je dužnosnik korisnik kao i od tijela kaznenog progona zatražena dostava dokumentacije kao dokaz na okolnost izvršenih pojedinačnih uplata od strane većeg broja fizičkih osoba, no višekratnim zahtjevima Povjerenstva nije udovoljeno s obzirom da je kaznena istraga protiv dužnosnika i nadalje u tijeku.

U odluci od 7. studenog 2012.g. posebno se ističe kako odredbe ZSSI-a koje su preostale nakon ukidanja onih koje je Ustavni sud Republike Hrvatske ukinuo kao nesuglasne s Ustavom, osiguravaju Povjerenstvu dostatan ustavni okvir za obavljanje Zakonom propisanih zadaća te da potreba daljnje zakonske razrade pojedinih rješenja nije smetnja za početak rada Povjerenstva u opsegu koji ne zahtijeva izmjene i dopune ZSSI-a, odnosno zakonske odredbe koje nisu ukinute, tumačene u skladu sa stajalištima Ustavnog suda predstavljaju dostatan pravni okvir za pokretanje procesa djelotvorne implementacije pravila o sprječavanju sukob interesa dužnosnika u pravnom poretku Republike Hrvatske.

Na temelju odredbi ZSSI-a koje nisu ukinute odlukom Ustavnog suda, Povjerenstvo redovitu provjeru podataka iz izvješća o imovinskom stanju provodi prikupljanjem podataka o imovini dužnosnika s kojima raspolažu druga državna tijela (Porezna uprava, zemljišne knjige, katastar, registar vozila, plovila, zrakoplova, sudski registar, obrtni registar i dr.) te tako prikupljene podatke uspoređuje s podacima koje je dužnosnik prikazao u podnesenim izvješćima o imovinskom stanju. Pri tome, ukoliko iz ovako provedene usporedbe podataka o imovini proizlazi nesklad odnosno nerazmjer u odnosu na podatke koje je dužnosnik sam naveo, Povjerenstvo ne utvrđuje je li takav nesklad ili nerazmjer posljedica namjere dužnosnika da u izvješću prikrije svoje stvarno imovinsko stanje, već Povjerenstvo na temelju podataka i dokumentacije koju je prikupilo od drugih državnih tijela, utvrđuje da dužnosnik, u odnosu na podatke koje je bio dužan navesti, nije ispunio svoje obveze iz članka 8. i 9. ZSSI-a odnosno da je počino njihovu povredu.

Iz postupaka u kojima je utvrđena povreda članka 8. i 9. ZSSI-a na temelju provedene redovite Provjere, u kojima dužnosnik nije dostavom očitovanja i dokumentacije obrazložio opravdanost utvrđenih razlika u podacima s kojima raspolažu nadležna državna tijela i podacima koje je dužnosnik prikazao u podnesenim izvješćima, jasno proizlazi da za takvo utvrđivanje razlika nije potrebno obavljati *specijalizirane porezne, financijske, knjigovodstvene i računovodstvene poslove*. Naime, iz podataka upisanih u sustav Porezne uprave, razvidan je jasan podatak o tome, ostvaruje li dužnosnik pored plaće ili naknade koju prima za obnašanje javne dužnosti i prihod od obavljanja drugih poslova odnosno prima li plaću ili naknadu od drugog poslodavca te se uvidom u podatke koje je dužnosnik prikazao u podnesenim izvješćima, utvrđuje je li te podatke dužnosnik pravovremeno, potpuno i ispravno prikazao. Isto tako, uvidom u podatke upisane u zemljišne knjige, kao i uvidom u podatke upisane u sudski registar (ili u podatke s kojima raspolaže Središnje klirinško depozitarno društvo) razvidan je jasan podatak je li dužnosnik upisan kao vlasnik nekretnina ili udjela u vlasništvu (temeljnem kapitalu) trgovačkih društava te se uvidom u podatke koje je dužnosnik prikazao u podnesenim izvješćima, utvrđuje je li te podatke dužnosnik pravovremeno, potpuno i ispravno prikazao.

Tijekom 2016. godine redovita provjera se provodila uglavnom povodom podnesenih prijava protiv dužnosnika te je povreda članka 8. i 9. ZSSI-a koja proizlazi iz nesklada odnosno nerazmjera između podataka prikupljenih od drugih državnih tijela i podataka koje je dužnosnik naveo u podnesenim izvješćima utvrđena u dva predmeta, u kojima je primjerice utvrđeno da dužnosnik u podnesenim izvješćima nije naveo podatak da za obnašanje dužnosti zamjenika općinskog načelnika prima volontersku naknadu, odnosno da dužnosnik u izvješćima podnesenim povodom obnašanja dužnosti općinskog načelnika nije naveo podatak da je njegov bračni drug vlasnik trgovačkog društva koje je pri tome, kao podizvođač umjesto poslovnog subjekta koje je odabrano na javnom natječaju, obavljalo poslove za općinu u kojoj taj dužnosnik obnaša dužnost.

Iz svega prethodno navedenog, proizlazi i da iz podataka i dokumentacije prikupljene u postupku redovite provjere mogu proizlaziti i saznanja o drugim mogućim povredama odredbi ZSSI-a, stoga sveukupne rezultate uspostavljenog sustava za provođenje ove provjere, treba razmatrati i sagledavati zajedno sa rezultatima u provođenju postupka radi utvrđivanja sukoba interesa.

S obzirom da je prethodno opisan informatički sustav putem kojeg se izravno dohvaćaju podaci od Porezne uprave i drugih državnih tijela, uspostavljen s ciljem omogućavanja i olakšavanja obavljanja zadaća iz nadležnosti Povjerenstva, uvažavajući obveze Povjerenstva u provođenju postupka provjere podataka iz podnesenih izvješća o imovinskom stanju dužnosnika, a osobito imajući na umu da je člankom 8. stavkom 10. ZSSI-a propisano da su podaci iz stavaka 1., 2., 3. i 4. tog članka (podaci o imovinskom stanju koje je dužnosnik dužan navesti u izvješću) javni i mogu se objaviti i bez suglasnosti dužnosnika, te je da je odredbama članka 21. ZSSI-a propisano da je postupak provjere zatvoren za javnost no konačne rezultate nakon provedenog postupka provjere podataka, Povjerenstvo je dužno javno objaviti, potrebno je ukazati na način kojim je u odredbama novog Općeg poreznog zakona („Narodne novine“ broj 115/16.) definirana obveza čuvanja porezne tajne.

Člankom 8. Općeg poreznog zakona propisano je da je porezno tijelo dužno kao poreznu tajnu čuvati sve podatke koje porezni obveznik iznosi u poreznom postupku te sve druge podatke u vezi s poreznim postupkom kojima raspolaže, kao i podatke koje razmjenjuje s drugim državama u poreznim stvarima.

No nadalje je propisano kako obveza čuvanja porezne tajne nije povrijeđena, između ostalog, ako se iznose podaci tijekom poreznog, prekršajnog ili sudskog postupka, ako se podaci daju na zahtjev drugog javnopravnog tijela koje po službenoj dužnosti traži podatke nužne za ostvarivanje prava pred tim tijelom povodom zahtjeva stranke u postupku, a koje bi inače stranka trebala sama pribaviti te ako se podaci daju u skladu s postupkom propisanim Općim poreznim zakonom za pružanje i dobivanje pravne pomoći i dr. Nadalje, obveza čuvanja porezne tajne nije povrijeđena u slučaju kada porezno tijelo bez posebnog zahtjeva dostavlja drugom javnopravnom tijelu podatke za koje je saznalo tijekom vođenja poreznog postupka, ako postoji sumnja u postojanje kaznenog djela, kršenje zakona ili drugog propisa za čije je provođenje nadležno neko drugo javnopravno tijelo.

Povjerenstvo smatra kako je navedene odredbe Općeg poreznog zakona potrebno tumačiti i primjenjivati na način koji uvažava obveze propisane odredbama ZSSI-a kao i propisani djelokrug rada, nadležnosti i ovlasti Povjerenstva.

4. Mišljenja

Poaktivno preventivno djelovanje, Povjerenstvo smatra jednom od svojih osnovnih, pa i najvažnijih zadataka. U odnosu na konkretnog dužnosnika, o čijem načinu obnašanja njegove javne dužnosti realno ovisi s jedne strane očuvanje osobnog integriteta i vjerodostojnosti dužnosnika, a s druge strane očuvanje povjerenja građana u tijela javne vlasti, preventivno, proaktivno djelovanje ostvaruje se prvenstveno putem mišljenja koje Povjerenstvo daje na pravovremeno podnesene zahtjeve dužnosnika.

Člankom 6. ZSSI-a propisano je da su dužnosnici dužni u slučaju dvojbe o tome je li neko ponašanje u skladu s načelima javnih dužnosti, zatražiti mišljenje Povjerenstva te je Povjerenstvo dužno, najkasnije u roku od 15 dana od dana postavljanja takvog zahtjeva, dati mišljenje koje mora biti obrazloženo. Mišljenja Povjerenstvo uobičajeno sadrže ne samo tumačenja čija je svrha unaprjeđivanje razumijevanja okolnosti iz kojih proizlazi ili može proizlaziti sukob interesa te unaprjeđivanje razumijevanja konkretnih obveza koje u određenoj situaciji proizlaze iz načela djelovanja, već u tom smislu, uz sagledavanje svih okolnosti pojedinog slučaja, sadrže i konkretnu uputu, vodeći računa i o općoj svrsi i cilju donošenja ZSSI-a.

Proaktivno utoliko što se kroz dana tumačenja i upute izgrađuju i razvijaju standardi dobre prakse te se oblikuju jasne upute i očekivanja od onih koji obavljaju javne dužnosti.

S obzirom na provedene parlamentarne izbore u 2016. godini, u predmetima mišljenja ističe se veći broj zahtjeva podnesen od strane dužnosnika koji su stupili na dužnost zastupnika u Hrvatskom saboru ili člana Vlade Republike Hrvatske, kojima se od Povjerenstva zatražilo tumačenje dopuštenosti obavljanja dodatnih poslova ili djelatnosti.

Člankom 13. stavkom 2. ZSSI-a propisano je da dužnosnici koji profesionalno obnašaju javnu dužnost za vrijeme njezina obnašanja ne mogu uz naknadu ili radi ostvarivanja prihoda obavljati druge poslove u smislu redovitog i stalnog zanimanja osim ako Povjerenstvo, na prethodni zahtjev dužnosnika, utvrdi da predmetni poslovi ne utječu na zakonito obnašanje javne dužnosti.

S druge strane, člankom 3. Zakona o pravima i dužnostima zastupnika u Hrvatskom saboru („Narodne novine“ broj 55/00., 107/01., 86/09., 91/10., 49/11., 12/12., 102/14.) propisano je da zastupnik na osnovi obnašanja zastupničke dužnosti uz prava i obveze utvrđene posebnim propisima ima, između ostalog, pravo na plaću, odnosno razliku plaće ako je plaća koju ostvaruje po drugoj osnovi manja.

S obzirom na navedeno, Povjerenstvo je protumačilo kako u odnosu na obavljanje drugih poslova, citirana odredba Zakona o pravima i dužnostima zastupnika u Hrvatskom saboru predstavlja *lex specialis* u odnosu na citiranu odredbu ZSSI-a. Drugim riječima, zastupnici u Hrvatskom saboru, mogu i bez prethodnog odobrenja Povjerenstva, biti u radnom odnosu kod drugog poslodavca i po toj osnovi ostvarivati plaću (odnosno obavljati druge poslove u smislu redovitog i stalnog zanimanja), a ukoliko je plaća koju ostvaruju kod drugog poslodavca manja od one na koju bi dužnosnik imao pravo po osnovi obnašanja dužnosti zastupnika u Hrvatskom saboru, ima pravo i na razliku plaće po osnovi obnašanja zastupničke dužnosti. Međutim, zastupnici u Hrvatskom saboru koji navedenu dužnost obnašaju profesionalno te za obnašanje ove dužnosti primaju punu plaću zastupnika, zatražili su od Povjerenstva mišljenje o dopuštenosti obavljanja drugih poslova, primjerice obavljanja liječničke ili druge profesionalne djelatnosti, izvan radnog odnosa, odnosno na temelju ugovora o djelu.

Na temelju odredbi ZSSI-a nije sporno da dužnosnici, zastupnici u Hrvatskom saboru mogu uz profesionalno obnašanje ove dužnosti povremeno obavljati druge poslove te za obavljanje tih poslova ostvarivati dodatni prihod odnosno naknadu. Međutim, Povjerenstvo je u danim mišljenjima ukazivalo kako pri tome treba voditi računa da iz prirode, sadržaja, načina i kontinuiteta obavljanja poslova ne proizlazi da se zapravo radi o obavljanju poslova u smislu redovitog i stalnog zanimanja. Povjerenstvo je nadalje protumačilo kako karakter odnosno kriteriji redovitosti i stalnosti obavljanja drugih poslova radi ostvarivanja prihoda, treba cijeliti ovisno o svim konkretnim okolnostima pojedinog slučaja te kako takva ocjena ne ovisi o nazivu (vrsti) ugovora odnosno ugovornog odnosa na temelju kojeg se takvi poslovi obavljaju.

U danim mišljenjima, Povjerenstvo je ukazivalo kako bi u slučaju obavljanja drugih poslova u smislu redovitog i stalnog zanimanja, neovisno o tome što bi se takvi poslovi obavljali na temelju ugovora o djelu, dužnosnik za obnašanje dužnosti zastupnika u Hrvatskom saboru mogao ostvarivati samo pravo na razliku plaće u smislu odredbi članka 3. i 4. Zakona o pravima i dužnostima zastupnika u Hrvatskom saboru i to ukoliko bi naknada koju bi ostvarivao povodom obavljanja drugih poslova bila manja od one na koju bi imao pravo povodom obnašanja zastupničke dužnosti. Pri tome je Povjerenstvo protumačilo kako se može smatrati da dužnosnik druge poslove obavlja u smislu redovitog i stalnog zanimanja, u slučaju kada takve poslove obavlja na temelju ugovora o djelu koji je sklopljen za razdoblje od primjerice šest mjeseci ili duže, u kojem dužnosnik ima redovite obveze na tjednoj razini, osobito ukoliko su njegove obveze vezane uz točno određeni dan ili dane u tjednu ili uz točno određeni broj sati tjedno ili mjesečno u kojima određene poslove obavlja te ukoliko na temelju takvog obavljanja dodatnih poslova, u kontinuiranom razdoblju ostvaruje redovitu mjesečnu naknadu u istovjetnim mjesečnim iznosima. U takvim slučajevima, Povjerenstvo je dužnosnike upućivalo da naknade koje ostvaruju, primjerice obavljanjem liječničke djelatnosti na temelju ugovora o djelu, iskažu nadležnoj službi za obračun plaća u Hrvatskom saboru kako bi se takve naknade uzele u obzir prilikom obračuna plaće odnosno razlike plaće povodom obnašanja zastupničke dužnosti.

S druge strane, Povjerenstvo je protumačilo kako citirana odredba članka 3. Zakona o pravima i dužnostima zastupnika u Hrvatskom saboru, nije ujedno i *lex speialis* u odnosu na zabrane propisane člankom 14. ZSSI-a, odnosno neovisno o ovoj odredbi, zastupnik u Hrvatskom saboru ne može za vrijeme obnašanja navedene dužnosti biti u radnom odnosu i ostvarivati plaću kod drugog poslodavca, ukoliko se radi o plaći koja bi proizlazila iz obavljanja funkcije člana uprave trgovačkog društva ili obavljanja poslova upravljanja poslovnim subjektom.

Iz strukture predmeta danih mišljenja u 2016 godini, razvidno je kako unatoč velikom broju predmeta koji su se u 2016. godini, kao i u proteklim godinama vodili radi povrede članka 14. stavka 1. ZSSI-a, dužnosnici i nadalje podnose zahtjeve kojima traže tumačenje o dopuštenosti istovremenog obnašanja javne dužnosti i obavljanja funkcije člana uprave ili člana nadzornog odbora u trgovačkim društvima, kako za vrijeme tako i u razdoblju nakon prestanka mandata.

Smjernica i uputa

zastupnicima u Hrvatskom saboru, članovima Odbora za Ustav, poslovnik i politički sustav,
u postupku izbora sudaca Ustavnog suda Republike Hrvatske

Iz podataka objavljenih u medijima Povjerenstvo je steklo saznanja da je na sjednici Odbora za Ustav, Poslovnik i politički sustav Hrvatskoga sabora, održanoj 12. svibnja 2016.g. jednoglasno utvrđena lista kandidata koji ispunjavaju uvjete za izbor sudaca Ustavnog suda te da se na utvrđenoj listi kandidata nalaze i tri dužnosnika, zastupnika u Hrvatskom saboru, koji su ujedno u vrijeme provođenja postupka izbora sudaca Ustavnog suda, kao članovi Odbora za Ustav, Poslovnik i politički sustav, sudjelovali u utvrđivanju liste kandidata.

Povjerenstvo je smatralo da bi sudjelovanje članova Odbora za Ustav, Poslovnik i politički sustav, koji su ujedno utvrđeni kao kandidati za suce Ustavnog suda, u daljnjem provođenju postupka za izbor sudaca Ustavnog suda, a posebice sudjelovanjem istih u provođenju razgovara s kandidatima, moglo stvoriti dojam da su navedeni kandidati u privilegiranom položaju u odnosu na ostale kandidate za suce Ustavnog suda te narušiti povjerenje građana u tijela javne vlasti na najvišoj razini.

Smatrajući kako kandidati za suce Ustavnog suda koji su ujedno članovi nadležnog Odbora Hrvatskog sabora koji provodi dio postupka izbora sudaca Ustavnog suda, ne mogu s očekivanom i nužnom objektivnošću procjenjivati sposobnost ostalih kandidata za istu dužnost, Povjerenstvo je navedenim zastupnicima u Hrvatskom saboru uputilo smjernicu i uputu kojom ih, u cilju zaštite vlastitog integriteta i dostojanstva povjerene im dužnosti, kao i u cilju očuvanja povjerenja građana u tijela javne vlasti, upućuje da se izuzmu od svakog daljnjeg sudjelovanja u provođenju postupka kandidiranja sudaca Ustavnog suda Republike Hrvatske i predlaganja za izbor Hrvatskom saboru. Povjerenstvo je pri tome obrazložilo da se od dužnosnika koji su nositelji vlasti na najvišoj državnoj razini, opravdano očekuje prepoznavanje situacije potencijalnog sukoba interesa te da bi stoga zastupnici u Hrvatskom saboru koji su ujedno kandidati za suce Ustavnog suda, trebali razmotriti nalaze li se u situaciji u kojoj njihov privatni interes može utjecati na donošenje odluke u obnašanju dužnosti zastupnika u Hrvatskom saboru, u konkretnom slučaju prilikom glasovanja o kandidatima za suce Ustavnog suda Republike Hrvatske. U duhu propisanih načela obnašanja javnih dužnosti, dana je uputa da dužnosnici koji su zastupnici u Hrvatskom saboru, a ujedno i kandidati za suce Ustavnog suda u opisanoj situaciji primijene institut samoizuzimanja u postupku glasovanja na sjednici Hrvatskoga sabora na kojoj će biti provedeno glasovanje izbor sudaca Ustavnog suda Republike Hrvatske.

5. Odluke o nepokretanju postupka

Člankom 39. stavkom 1. ZSSI-a propisano je da o pokretanju ili o nepokretanju postupka, Povjerenstvo donosi pisanu oduku. Sukladno stavku 7. istog članka, odluke Povjerenstva moraju biti obrazložene te se objavljuju na internetskim stranicama Povjerenstva. S obzirom na navedeno, o svakoj prijavi podnesenoj protiv dužnosnika ili o saznanju samog Povjerenstva o mogućem sukobu interesa dužnosnika odnosno o mogućoj povredi odredbi ZSSI-a, odlučuje se na isti Zakonom propisani način, odnosno na javnim sjednicama Povjerenstva.

U praksi, odluke o nepokretanju postupka donose se kada iz podataka i dokumentacije prikupljene radi provjere vjerodostojnosti i osnovanosti navoda iz podnesene prijave, ne proizlazi da je u konkretnom slučaju došlo do moguće povrede odredbi ZSSI-a, odnosno kada povodom provjera koje Povjerenstvo provodi ex officio, iz podatka i dokumentacije prikupljene od nadležnih tijela proizlazi da se sporne okolnosti ne mogu podvesti pod odredbe ZSSI-a odnosno kada iz istih proizlazi da do povrede ZSSI-a nije došlo.

Broju riješenih predmeta u kojima postupak nije pokrenut, pored 87 odluka o nepokretanju postupka protiv dužnosnika koje su donesene na javnim sjednicama, potrebno je pridodati i 80 upravnih akta, odnosno zaključaka, u kojima se utvrđuje da nema elemenata za pokretanje postupka iz nadležnosti Povjerenstva, s obzirom da se navodi iz podnesene prijave ne odnose na osobu koja je obuhvaćena nadležnošću Povjerenstva. Navedenim upravnim aktima, odnosno zaključcima, predmeti se dovršavaju u prethodnom postupku, u kojem se ne odlučuje odnosno u kojem se upravni akt ne donosi na javnim sjednicama Povjerenstva. Dakle, takve upravne akte, odnosno zaključke, Povjerenstvo donosi kada se prijava ne odnosi na dužnosnika u smislu odredbi ZSSI-a.

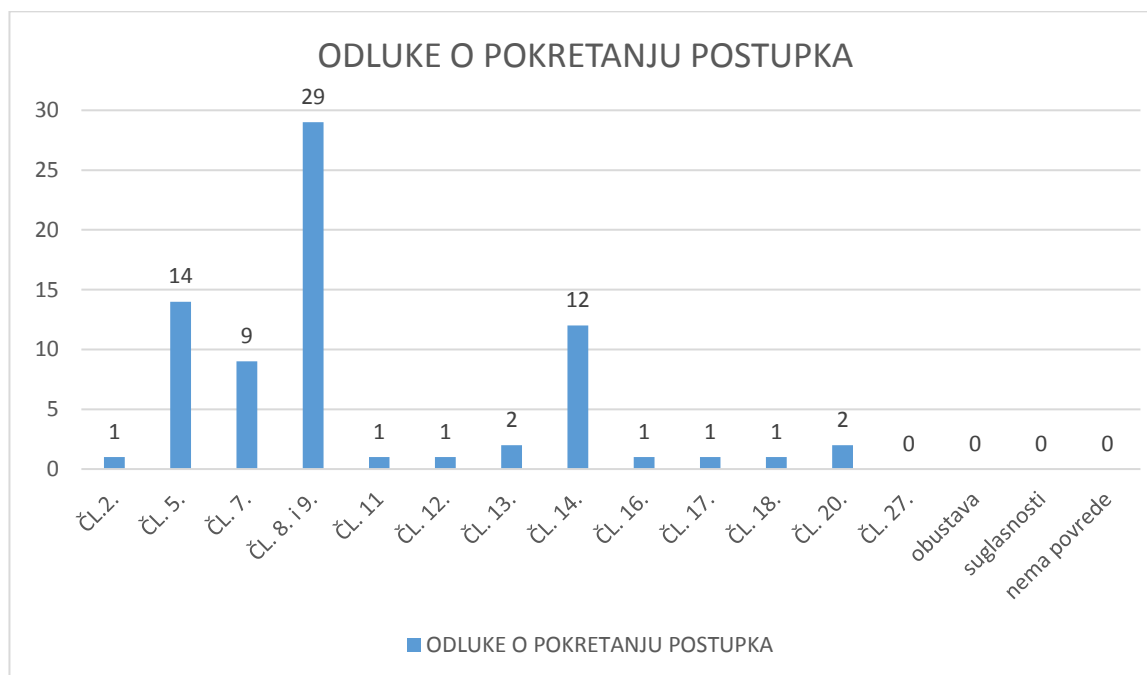
Međutim, u praksi se pojavljuju i slučajevi u kojima je podnesena prijava protiv bivšeg dužnosnika i to nakon što je već proteklo više od dvanaest mjeseci od dana prestanka obnašanja javne dužnosti.

Odredbama ZSSI-a nije propisano vremensko ograničenje postupanja Povjerenstva u smislu jasno definirane zastare pokretanja ili okončanja postupka, u odnosu na radnju ili situaciju koja predstavlja moguću povredu ZSSI-a. Postupci iz nadležnosti Povjerenstva imaju karakter upravnog postupka *sui generis*, stoga se u tim postupcima, podredno primjenjuju odredbe Zakona o općem upravnom postupku („Narodne novine“ broj 47/09.) Člankom 42. stavkom 1. Zakona o općem upravnom postupku, propisano je da se postupak pokreće po službenoj dužnosti kad je to propisano zakonom ili je nužno radi zaštite javnog interesa. S obzirom da odredbama ZSSI-a nije propisan institut zastare, no člankom 20. stavkom 3. ZSSI-a propisano je da određene obveze iz tog Zakona obvezuju dužnosnike u razdoblju od stupanja na dužnost te u razdoblju od dvanaest mjeseci od dana prestanka obnašanja javne dužnosti, Povjerenstvo se prilikom ocjene jesu li ispunjene pretpostavke za pokretanje postupka povodom prijave podnesene nakon što je proteklo više od dvanaest mjeseci od dana prestanka obnašanja javne dužnosti, rukovodilo zaštitom javnog interesa koji se ogleda u propisanoj svrsi ZSSI-a, odnosno svrsi provođenja postupaka iz nadležnosti Povjerenstva.

Sukladno članku 1. stavku 2. ZSSI-a svrha tog Zakona je 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. Polazeći od toga da je svrha pokretanja i provođenja postupaka sukoba interesa, rješavanje situacija koje se odnose na one osobe na koje se još uvijek primjenjuju odredbe ZSSI-a, Povjerenstvo je na temelju načela svrhovitosti i ekonomičnosti, zauzelo stav kako takve prijave neće razmatrati te je povodom prijave podnesenih nakon što je već proteklo više od dvanaest mjeseci od dana prestanka obnašanja javne dužnosti, zaključkom donesenim u prethodnom postupku riješilo kako se protiv osobe koja je prethodno obnašala neku od dužnosti iz članka 3. ZSSI-a, postupak neće pokrenuti.

6. Odluke o pokretanju postupka

Iz prikazane tablice proizlazi kako je u 2016. godini najveći broj postupaka pokrenut zbog mogućih povreda obveza koje proizlaze iz članka 8. i 9. ZSSI-a odnosno zbog mogućih povreda obveze podnošenja izvješća o imovinskom stanju i o izvorima i načinu stjecanja imovine. Osim navedenog i nadalje se razmjerno značajno veći broj postupaka pokreće zbog mogućih povreda zabrane članstva dužnosnika u upravnim tijelima i nadzornim odborima trgovačkih društava, upravnim vijećima ustanova odnosno nadzornim odborima izvanproračunskih fondova.

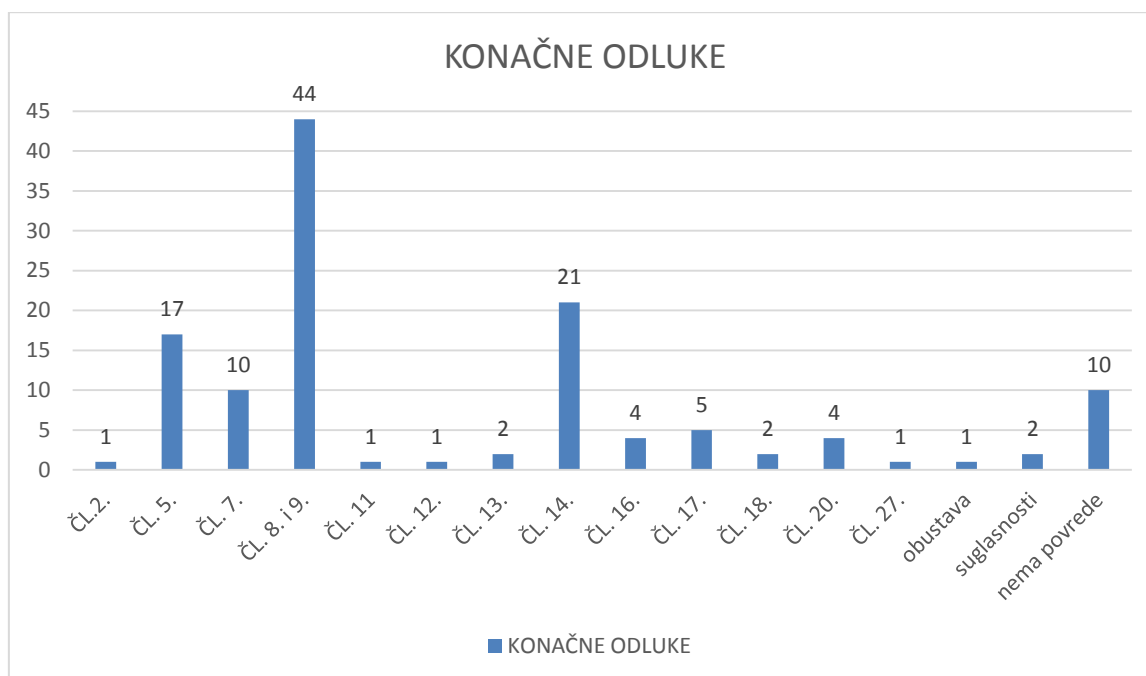


7. Odluke o sukobu interesa

Tijekom 2016. godine, dovršeno je 114 predmeta sukoba interesa, od toga je u 96 predmeta utvrđena povreda odredbi ZSSI-a, a u 10 predmeta u kojima je prethodno bila donesena odluka o pokretanju postupka, nakon zaprimljenog očitovanja dužnosnika te prikupljanja dodatnih podataka i dokumentacije, utvrđeno je da u postupanju dužnosnika nije došlo do povrede odredbi ZSSI.

Od 96 predmeta u kojima su utvrđene povrede ZSSI-a, u 61 predmetu su za utvrđene povrede dužnosnicima izrečene sankcije i to u 10 predmeta izrečena je sankcija opomene, a u 51 predmetu izrečena je sankcija obustave isplate dijela neto mjesečne plaće dužnosnika. U 34 predmeta sukoba interesa, iako je utvrđena povreda odredbi ZSSI-a, dužnosnicima nisu izrečene sankcije. Naime, u 12 predmeta utvrđena je povreda članka 5. ZSSI-a (povreda propisanih načela djelovanja) za koju povredu Zakonom nije propisana mogućnost izricanja sankcije, a u 21 predmetu sankcija nije izrečena s obzirom da je u trenutku donošenja konačne odluke Povjerenstva proteklo više od dvanaest mjeseci od dana prestanka obnašanja dužnosti dužnosnika te Povjerenstvo smatra da u takvim slučajevima nije svrsishodno izricanje sankcije, jer istu nije moguće izvršiti, a na što je Povjerenstvo ukazivalo i u prethodno podnesenim izvješćima o radu ovog saziva Povjerenstva.

U 2 predmeta postupak je obustavljen zbog nepostojanja daljnjih procesnih pretpostavki za vođenje postupka, a 7 predmeta dovršeno je donošenjem suglasnosti, zaključka ili odluke kojom se utvrđuje da je dužnosnik tijekom postupka postupio sukladno uputama Povjerenstva



S obzirom da je i Ustavni sud Republike Hrvatske u obrazloženju Odluke od 7. studenog 2012.g., citirao dio mišljenja prof.dr.sc. Arsena Bačića koji je u odnosu na krug dužnosnika iz članka 3. ZSSI-a, ustvrdio da je „riječ o političkoj eliti o čijoj sposobnosti i odgovornosti realno ovisi ostvarivanje ustavnog poretka Republike Hrvatske“ te da stoga „oni koji rade na ostvarivanju ustavnih ciljeva 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“ odluke u kojima se utvrđuje da je dužnosnik povrijedio načela djelovanja važan su dio nadležnosti Povjerenstva

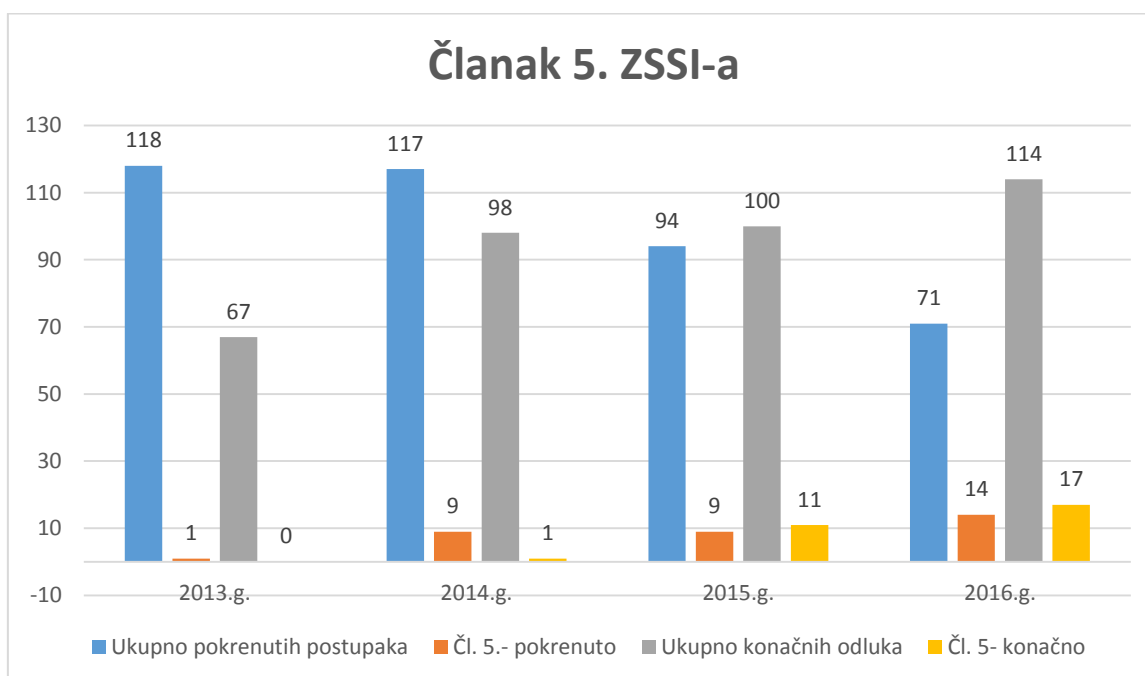
Između ostalog, na temelju članka 8. Konvencije Ujedinjenih naroda protiv korupcije, obveza je Republike Hrvatske promicati integritet, čestitost i odgovornost javnih dužnosnika, u skladu s temeljnim načelima svog pravnog poretka.

Obveza je Republike Hrvatske, u okviru vlastitog institucionalnog i pravnog sustava, uspostaviti kodekse ili standarde ponašanja dužnosnika, radi pravilnog, časnog i propisnog obavljanja javnih dužnosti te da prati, kad je to primjereno i u skladu s temeljnim načelima pravnog poretka, relevantne inicijative regionalnih, međuregionalnih i multilateralnih organizacija, kao što je to primjerice Međunarodni kodeks ponašanja za javne dužnosnike koji je sadržan u prilogu Rezoluciji 51/59 Opće skupštine Ujedinjenih naroda od 12. prosinca 1996.g.

U skladu s tumačenjima Ustavnog suda Republike Hrvatske, važno je podsjetiti da se utvrđivanjem povrede ZSSI-a, načelno ne utvrđuje postojanje sukoba interesa s već ostvarenim koruptivnim obilježjima, a osobito se ne utvrđuje postojanje samog djela korupcije, već je osnovna zadaća Povjerenstva da u provođenju postupka iz svog djelokruga rada i nadležnosti provodi politiku koja „promiče sudjelovanje društva i održava načela vladavine prava, pravilnog upravljanja javnim poslovima i javnom imovinom, čestitost, transparentnost i odgovornost te kada je to primjereno, nadgledanje i usklađivanje provedbe te politike kao i povećanje i širenje spoznaja o sprječavanju korupcije“.

Sukladno navedenom, predmetima u kojima je Povjerenstvo donijelo odluku kojom se utvrđuje postojanje okolnosti iz kojih proizlazi sukob interesa, u nekom od njegovih pojava oblika u smislu definicije iz članka 2. ZSSI-a te predmetima u kojima je Povjerenstvo donijelo odluku da je u postupanju dužnosnika došlo do povrede načela djelovanja propisanih člankom 5. ZSSI-a potrebno je posvetiti posebnu pozornost, s obzirom da se upravo takvim odlukama, iako se u njima dužnosnicima ne izriču sankcije, ponajviše ostvaruje prava preventivna narav i zadaća Povjerenstva.

Iz priložene tablice razvidan je rast broja pokrenutih kao i rast broja dovršenih predmeta koji se odnose na povredu etičkih načela djelovanja dužnosnika u odnosu na sveukupan broj pokrenutih i broj dovršenih postupaka koji se odnose na druge povrede ZSSI-a.



7. Upravni sporovi

Postupci pred nadležnim upravnim sudovima predstavljaju ne samo sudsku kontrolu zakonitosti odluka Povjerenstva, već i važnu nadogradnju tumačenja kojima se razvija područje sukoba interesa u pravnom poretku Republike Hrvatske.

Tijekom 2016. godine doneseno je devet presuda prvostupanjskih upravnih sudova kojima se odbijaju tužbeni zahtjevi dužnosnika i potvrđuju donesene odluke Povjerenstva, koje su time postale konačne i pravomoćne. U dva pokrenuta postupka prvostupanjski su sudovi donijeli odluke kojima se podnesena upravna tužba odbacuje te je jedan upravni spor obustavljen povodom povlačenja tužbe od strane tužitelja.

U četiri upravna spora, prvostupanjski su sudovi tijekom 2016. godine donijeli presude kojima se, povodom tužbe dužnosnika protiv odluke Povjerenstva, odluka Povjerenstva poništava ili djelomično poništava¹³ te se predmet vraća Povjerenstvu na ponovni postupak, a u svega jednom predmetu prvostupanjski je upravni sud donio presudu kojom poništava odluku Povjerenstva i sam meritorno rješava predmet spora na način kojim, suprotno utvrđenju iz osporavane odluke Povjerenstva, upravni sud utvrđuje kako dužnosnik nije počinio povredu ZSSI-a.

Ujedno, tijekom 2016. godine doneseno je i šest presuda Visokog upravnog suda Republike Hrvatske kojima se odbijaju podnesene žalbe dužnosnika na odluke prvostupanjskih upravnih sudova te su time također potvrđene donesene odluke Povjerenstva, kao konačne i pravomoćne. Pored navedenog, u jednoj presudi Visokog upravnog suda Republike Hrvatske, potvrđena je odluka Povjerenstva kojom se utvrđuje da je dužnosnica počinila povredu Zakona kako je utvrđeno odlukom Povjerenstva, no ukinuta je odluka Povjerenstva u dijelu u kojem je dužnosnici za utvrđenu povredu izrečena sankcija, a u jednoj presudi Visokog upravnog suda Republike Hrvatske, poništena je odluka prvostupanjskog suda kao i odluka Povjerenstva no bez daljnjih uputa o vraćanju predmeta na ponovni postupak.

I. Sažetak tumačenja u praksi upravnih sudova

Sukladno članku 48. stavku 1. ZSSI-a upravna tužba nadležnom upravnom sudu može se podnijeti samo protiv odluke Povjerenstva kojom se dužnosniku za utvrđenu povredu Zakona, izriče neka od Zakonom propisanih sankcija, stoga se u uputi o pravnom lijeku u onim odlukama u kojima Povjerenstvo utvrđuje da se povodom određenih okolnosti dužnosnik nalazio u situaciji sukoba interesa ili u kojima Povjerenstvo utvrđuje da je dužnosnik povrijedilo propisana načela djelovanja, naznačuje kako se protiv takve odluke na temelju odredbi ZSSI-a, ne može pokrenuti upravni spor.

Prvu tužbu protiv deklaratorne odluke Povjerenstva kojom se utvrđuje da se dužnosnik povodom određenih okolnosti nalazio u situaciji potencijalnog sukoba interesa te da je određenim radnjama odnosno propustima počinio povredu načela djelovanja, pokrenuo je prvi potpredsjednik Vlade Republike Hrvatske, protiv odluke Povjerenstva od 15. lipnja 2015.g.

¹³ U jednoj presudi prvostupanjski je upravni sud ukinuo odluku Povjerenstva samo u dijelu u pod točkom II izreke, u kojem je za utvrđenu povredu dužnosniku izrečena sankcija, smatrajući kako vrsta i visina izrečene sankcije dužnosniku u odluci Povjerenstva nije bila dobro obrazložena

Nadležni prvostupanjski sud u Zagrebu, presudom od 26. rujna 2016.g., odbio je upravnu tužbu tužitelja te potvrdio odluku Povjerenstva.

Za sada je to prva i jedina presuda upravnih sudova u odnosu na odluke Povjerenstva kojom se utvrđuje postojanje situacije iz članka 2. ZSSI-a i povreda etičkih načela koje obvezuju dužnosnike u obnašanju javnih dužnosti, stoga je za daljnji razvoj primjene ZSSI-a i razvoja prakse postupanja kako Povjerenstva tako i drugih tijela, upravo ova presuda od osobitog značaja. Na navedenu presudu Upravnog suda u Zagrebu, dužnosnik je uložio žalbu te se predmet nalazi na odlučivanju pred Visokim upravnim sudom Republike Hrvatske.

U svojoj presudi od 26. rujna 2016.g., Upravni sud u Zagrebu navodi kako bez obzira što je ZSSI-om propušteno propisati ima li mjesta pravnom lijeku protiv odluka Povjerenstva u situacijama kada nije izrečena sankcija zbog kršenja tog Zakona, kao što je to u konkretnom slučaju, prema ocjeni prvostupanjskog Upravnog suda u Zagrebu, time nije isključena primjena Zakona o upravnim sporovima odnosno primjena općeg pravnog pravila da se protiv pojedinačnog akta donesenog od strane javnopravnog tijela treba osigurati sudska zaštita prava i pravnih interesa stranaka. Dužnosniku se stoga zbog propusta zakonodavca ne smije i ne može ograničiti, spriječiti niti umanjiti pristup pravnom lijeku, u konkretnom slučaju, podnošenje upravne tužbe protiv odluke Povjerenstva.

Osim priznavanja prava na podnošenje upravne tužbe i protiv onih odluka Povjerenstva kojima se dužnosnicima za utvrđenu povredu nije propisana mogućnost izricanja sankcija, ova presuda Upravnog suda u Zagrebu od 26. rujna 2016.g., ima presedanski značaj i zbog izraženih pravnih stajališta i tumačenja o pravnoj prirodi potencijalnog sukoba interesa. Naime, prvostupanjski Upravni sud u Zagrebu, u obrazloženju svoje presude od 26. rujna 2016.g., pozvao se na iznesena stajališta i tumačenja sadržana u obrazloženju Odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske od 7. studenog 2012.g. Slijedom tako protumačene suštine definicije sukoba interesa, a osobito definicije potencijalnog sukoba interesa, za kojeg ustavni sud navodi da predstavlja njegov „središnji i najvažniji dio“, Upravni sud u Zagrebu je obrazložio kako na temelju nesporno utvrđenih činjenica u postupku pred Povjerenstvom, smatra da je dužnosnik bi u obvezi prije zagovaranja određenih rješenja u odnosima INA-e i MOL-a, urediti svoje privatne poslove kako bi se spriječio predvidljivi sukob interesa te upoznati javnost odnosno građane sa svim okolnostima koje bi ga do sukoba interesa mogle dovesti. Međutim, dužnosnik unatoč Zakonom propisanoj obvezi transparentnosti u obnašanju svoje dužnosti, nije niti nakon izravnog upita novinara o svjedočenju osobe koja je povezana s MOL-om u jednom od arbitražnih postupaka, iznio sve okolnosti koje ga povezuju s tom osobom, a kako bi očuvao povjerenje građana da na donošenje odluka neće utjecati privatni interesi koji su u suprotnosti s javnim. Upravni sud u Zagrebu nadalje obrazlaže kako javni interes nalaže da dužnosnik odluke donosi objektivno, nepristrano i s transparentnim motivima i razlozima njihovog donošenja pa da je stoga Povjerenstvo pravilno ocjenjivao je li osobno zalaganje dužnosnika, kao prvog potpredsjednika Vlade Republike Hrvatske, da se na određeni način riješe arbitražni postupci, o čemu politička stranka čiji je predsjednik nije zauzela stav, motivirano njegovim privatnim interesima.

Jedan od elemenata koji su se preispitivali u predmetnom upravnom sporu su i okolnosti povodom kojih je Povjerenstvo utvrdilo postojanje interesne povezanosti između dužnosnika i osobe koja je poslovni partner MOL-a, kao stranke u arbitražnim postupcima u odnosu na koje se dužnosnik osobno zauzima za poduzimanje procesnih radnji kojima se podnesene tužbe povlače.

U načinu tumačenja postojanja interesne povezanosti, ova presuda ima osobit značaj.

Okolnosti iz kojih proizlazi interesna povezanost dužnosnika s određenom osobom, upravni je sud u ovom postupku promatrao u svjetlu definicije iz članka 2. ZSSI-a, odnosno kao okolnosti koje bi mogle ugroziti ili utjecati na objektivnost dužnosnika. Interesna povezanost u konkretnom slučaju proizlazila je iz dugotrajne prijateljske povezanosti između dužnosnika i osobe čije je trgovačko društvo u poslovnom odnosu s MOL-om te u poslovnom odnosu koji je postojao između tog trgovačkog društva i trgovačkog društva u vlasništvu bračnog druga dužnosnika.

Upravni sud nadalje tumači kako subjektivan značaj poslovnog odnosa između trgovačkog društva u vlasništvu osobe koja je svjedok u jednom od arbitražnih postupaka, a ujedno i poslovni partner MOL-a i trgovačkog društva u vlasništvu bračnog druga dužnosnika, kao i utjecaj tog poslovnog odnosa koji je bio ugovoren na neodređeno vrijeme na potencijalni sukob interesa dužnosnika, dokazuje i činjenica da je po okončanju parlamentarnih izbora, u trenutku kada je bilo izvjesno da će tužitelj biti potpredsjednik Vlade Republike Hrvatske, taj poslovni odnos raskinut. S obzirom da značaj tog poslovnog odnosa može dovesti do stanja potencijalnog sukoba interesa, Upravni sud u Zagrebu je ustvrdio da je dužnosnik bio dužan javnosti predočiti okolnosti koje dužnosnika povezuju s osobom koja je u poslovnom odnosu s MOL-om.

S obzirom da je dužnosnik tijekom postupka, pozivajući se na načelne primjedbe Ustavnog suda Republike Hrvatske izražene u Odluci Ustavnog suda od 3. lipnja 2016.g. isticao i kako u svojoj odluci Povjerenstvo nije utvrdilo razdoblje sukoba interesa i sankciju, Upravni sud u Zagrebu je obrazložio kako je dužnosniku utvrđen potencijalan odnosno predvidljivi sukob interesa, s jasno opisanim konkretnim okolnostima koje do te mogućnosti dovode te da je donošenjem odluke koju je dužnosnik osporavao pred nadležnim upravnim sudom, Povjerenstvo iskoristilo svoju ovlast pravodobnog sprječavanja sukoba interesa u obnašanju javne dužnosti konkretnog dužnosnika.

Potpuno drugačiji pristup u tumačenju, a potom i u ocjeni okolnosti iz kojih proizlazi ili bi mogla proizlaziti interesna povezanost zauzeo je nadležni prvostupanjski Upravni sud u Splitu u dvjema presudama u kojima je povodom podnesenih tužbi ukinuo odluke Povjerenstva i predmet vratio na ponovni postupak.

Naime, Povjerenstvo je 10. ožujka 2016.g., donijelo Odluku kojom se utvrđuje da je gradonačelnik davanjem punomoći za zastupanje Grada Biograda na Moru odvjetniku s kojim je u srodstvu u pobočnoj liniji u četvrtom stupnju (bratiću), zloupotrijebio posebna prava koja proizlaze iz obnašanja dužnosti odnosno počinio povredu članka 7. točke c) ZSSI-a, za što mu je izrečena sankcija obustava isplate dijela neto mjesečne plaće u ukupnom iznosu od 15.000,00 kn, koja će se izvršiti u pet jednakih uzastopnih mjesečnih obroka, svaki u pojedinačnom iznosu od 3.000,00 kn. Povodom tužbe koju je dužnosnik podnio 5. svibnja 2016.g., Upravni sud u Splitu donio je presudu od 29. rujna 2016.g., kojom je poništena Odluka Povjerenstva te je predmet vraćen Povjerenstvu na ponovni postupak.

U obrazloženju ove presude Upravni sud u Splitu se pozvao na odredbu članka 4. stavka 2. ZSSI-a kojom je propisan krug srodnika koji se smatraju članovima obitelji, na temelju koje smatra da je Povjerenstvo bilo dužno utvrditi i obrazložiti na čemu temelji svoju tvrdnju da je izabrani odvjetnik interesno povezana osoba s dužnosnikom, pri čemu to mora biti druga osnova ili okolnost koja upućuje na interesnu povezanost izabranog odvjetnika s dužnosnikom, a ne krvno srodstvo. Prama stajalištu Upravnog suda u Splitu, okolnost krvnog srodstva u pobočnoj liniji u četvrtom stupnju (bratići), sama po sebi, ne upućuje na interesnu povezanost između dužnosnika i izabranog odvjetnika.

Slijedo navedenog, Upravni sud u Splitu je osporio da je davanjem punomoći i sklapanjem ugovora o zastupanju, svom bratiću dužnosnik privatni interes pretpostavio ili koristio protivno zaštiti javnog interesa te da je zloupotrijebio posebna prava dužnosnika koja proizlaze ili su potrebna za obavljanje dužnosti.

Nadalje, Povjerenstvo je 23. travnja 2015.g. donijelo Odluku kojom se utvrđuje da je dužnosnik imenovanjem tasta u Odbor za procjenu nekretnina u vlasništvu Grada Ploča na temelju diskrecionog prava odlučivanja kojeg ima kao gradonačelnik, zloupotrijebio posebna prava dužnosnika koja proizlaze ili su potrebna za obavljanje dužnosti, te je time počinio povredu članka 7. točke c ZSSI-a za koju je dužnosniku izrečena sankcija obustave isplate dijela neto mjesečne plaće u iznosu od 5.000,00 koja će se izvršiti u 5 jednakih mjesečnih uzastopnih obroka, svaki u pojedinačnom iznosu od 1.000,00 kn. Povodom tužbe dužnosnika Upravni sud u Splitu donio je presudu od 30. rujna 2016.g. kojom se poništava odluka Povjerenstva te se predmet vraća Povjerenstvu na ponovni postupak. Upravni sud u Splitu obrazložio je kako po njegovoj ocjeni opisane okolnosti ne predstavljaju sukob interesa u smislu članka 2. ZSSI-a jer nije razvidno koji privatni interes povodom ovakvog imenovanja bio u suprotnosti s javnim interesom te na temelju kojih činjenica i provedenih dokaza je Povjerenstvo utvrdilo da je dužnosnik koristio javnu dužnost za osobni probitak ili probitak osobe koja je s njih povezana odnosno da je bio u bilo kakvom odnosu ovisnosti prema tastu, odnosno po čemu se tast može smatrati interesno povezanom osobom s dužnosnikom.

Člankom 74. Zakona o upravnim sporovima propisane su ovlasti visokog upravnog suda Republike Hrvatske u odlučivanju o žalbi. Stavkom 1. navedenog članka propisano je da će Visoki upravni sud presudom odbiti žalbu kao neosnovanu i potvrditi prvostupanjsku presudu kad utvrdi da ne postoje razlozi zbog kojih se presuda odbija ili da oni ne utječu na donošenje drukčije odluke. Stavkom 2. istog članka propisano je da će Visoki upravni sud poništiti prvostupanjsku presudu te će sam otkloniti nedostatke i presudom riješiti stvar ako utvrdi da je upravni sud počinio bitnu povredu pravila sudskog postupka, da je pogrešno ili nepotpuno utvrdio činjenično stanje ili da je pogrešno primijenio materijalno pravo.

Povodom podnesenih žalbi na dvije presude Upravnog suda u Zagrebu, Visoki upravni sud u Zagrebu je donio dvije presude u kojima nije odbio žalbu kao neosnovanu, niti je poništio presudu prvostupanjskog upravnog suda i sam riješio stvar već je donio presude kojima je ukinuo presude prvostupanjskog upravnog suda i odluke (ili dio) odluke Povjerenstva, no ujedno u ukinutom dijelu odluke Povjerenstva, predmet nije vraćen na ponovni postupak.

U odnosu na prvi slučaj, u postupku radi utvrđivanja sukoba interesa, Povjerenstvo je 27. kolovoza 2015.g. donijelo odluku kojom utvrđuje da je dužnosnica, ministrica kulture donošenjem diskrecijske odluke kojom se naknadno povećava broj dobitnika i ukupna sredstva koja će se rasporediti putem javnog natječaja upravo za onaj iznos koji je dužnosnica također svojom diskrecijskom odlukom odobrila portalu kojeg stručno povjerenstvo nije uvrstilo u dobitnike sredstava u tom javnom natječaju, zloupotrijebila posebna prava koja proizlaze iz obnašanja dužnosti ministricke kulture te da je time počinila zabranjeno djelovanje dužnosnika iz članka 7. točke c) ZSSI-a, za što joj je odlukom Povjerenstva izrečena sankcija obustave isplate dijela neto mjesečne plaće u iznosu od 6.000,00 kn koja će se izvršiti u tri jednaka mjesečna obroka, svaki u pojedinačnom iznosu od 2.000,00 kn. Protiv odluke Povjerenstva dužnosnica je podnijela tužbu povodom koje je Upravni sud u Zagrebu donio presudu od 30. studenog 2015.g., kojom se tužbeni zahtjev dužnosnice odbija.

Na tu presudu dužnosnica je uložila žalbu Visokom upravnom sudu Republike Hrvatske koji je presudom od 23. lipnja 2016.g., djelomično poništio presudu Upravnog suda u Zagrebu od 30. studenog 2015.g., kao i odluku Povjerenstva od 27. kolovoza 2015.g., no samo dijelu u kojem je dužnosnici za utvrđenu povredu izrečena sankcija.

U obrazloženju razloga donošenja ovakve presude, Visoki upravni sud Republike Hrvatske, između ostalog je istaknuo kako iako je u konkretnom slučaju nesporno utvrđeno da je dužnosnica nepravilno koristila svoje diskrecijske ovlasti, koje svaki ministar kulture sukladno zakonu i podzakonskim propisima nedvojbeno ima, s obzirom da su na poziciji proračuna bila osigurana i ta dodatna sredstva s kojima je dužnosnica raspolagala svojom diskrecijskom odlukom, svrha instituta sukoba interesa može se ostvariti i blažom sankcijom od izrečene.

Navedena presuda Visokog upravnog suda Republike Hrvatske dodatno upućuje na zaključke kako se važnost a time i osnovna svrha provođenja postupka iz nadležnosti Povjerenstva u kojima se utvrđuju povrede odredbi ZSSI-a, ne ogleđa i ne odražava kroz sankcije koje izriče ili koje uopće može izreći Povjerenstvo, već kroz institucionalizirano i javno ukazivanje na pojavnosti u obnašanju javnih dužnosti, a u kojima javni interes nije bio zaštićen na primjeren način.

U odnosu na drugi slučaj, u postupku radi utvrđivanja sukoba interesa, Povjerenstvo je 27. kolovoza 2015.g., donijelo odluku kojom utvrđuje da je dužnosnica ministrica kulture donošenjem odluke o imenovanju ravnatelja Državnog arhiva u Osijeku na temelju prava na donošenje odluke diskrecijskom ocjenom, protivno zakonom propisanim uvjetima i bez iznošenja razloga kojim se prilikom donošenja odluke rukovodila, zlouporabila posebna prava koja proizlaze iz obnašanja dužnosti ministrice kulture te da je time počinila zabranjeno djelovanje dužnosnika iz članka 7. točke c) ZSSI-a, za što joj je odlukom Povjerenstva izrečena sankcija obustave isplate dijela neto mjesečne plaće u iznosu od 10.000,00 kn koja će se izvršiti u pet jednakih mjesečnih obroka, svaki u pojedinačnom iznosu od 2.000,00 kn. Protiv odluke Povjerenstva, dužnosnica je podnijela tužbu povodom koje je Upravni sud u Zagrebu donio presudu od 25. veljače 2016.g., kojom se tužbeni zahtjev dužnosnice odbija. Na tu presudu dužnosnica je uložila žalbu Visokom upravnom sudu Republike Hrvatske koji je presudom od 28. rujna 2016.g., poništio presudu Upravnog suda u Zagrebu od 25. veljače 2016.g., kao i odluku Povjerenstva od 27. kolovoza 2015.g.

U obrazloženju presude kojom ukida i presudu prvostupanjskog Upravnog suda u Zagrebu kao i odluku Povjerenstva, Visoki Upravni sud Republike Hrvatske navodi kako u suštini i Upravni sud u Zagrebu i Povjerenstvo smatraju da je zbog sadržajno nezakonite odluke o imenovanju ravnatelja Državnog arhiva u Osijeku došlo do zlouporabe posebnog prava dužnosnika koja proizlaze ili su potrebna za obavljanje dužnosti. Visoki upravni sud Republike Hrvatske utvrđuje kako u konkretnom slučaju nije sporno da je dužnosnica svojim odlukama donesenim po slobodnoj ocjeni za ravnatelja Državnog arhiva u Osijeku imenovala osobu koja u trenutku imenovanja nije ispunjavala formalne uvjete propisane natječajem te da su odluke dužnosnice donesene bez valjanog obrazloženja.

Međutim, Visoki upravni sud Republike Hrvatske tumači kako su odluke dužnosnika donesene po slobodnoj ocjeni podložne sudskoj kontroli zakonitosti pred za to nadležnim upravnim sudom te je istaknuo kako je i u konkretnom slučaju zakonitost odluka dužnosnice ocjenjivao nadležni upravni sud.

Donošenjem svake nezakonite odluke, pa i one koju je dužnosnik donio po slobodnoj ocjeni ne znači ujedno da je došlo i do sukoba interesa u smislu odredbi ZSSI-a, već je u svakom konkretnom slučaju potrebno utvrditi, imajući u vidu cilj i svrhu zbog koje je Zakon donesen, kao i načela djelovanja dužnosnika, je li na donošenje takve nezakonite odluke utjecao privatni interes odnosno je li dužnosnik koristio obnašanje svoje javne dužnosti za osobni probitak ili probitak osobe koja je s njim povezana.

Slijedom navedenog tumačenja, Visoki upravni sud Republike Hrvatske utvrdio je da je u konkretnom slučaju takvo utvrđenje iz kojeg bi proizlazila interesna povezanost dužnosnice s osobom koju je suprotno natječajem propisanim uvjetima, uzastopno svojom diskrecijskom odlukom imenovala ravnateljem Državnog arhiva u Osijeku, u potpunosti izostalo.

Iz navedene presude Visokog upravnog suda Republike Hrvatske, kao i iz prethodno naznačenih presuda Upravnog suda u Splitu, može se zaključiti kako će se u budućim normativnim rješenjima, kao i u daljnjem razvoju prakse, posebna pozornost trebati posvetiti definiranju okolnosti iz kojih bi mogla proizlaziti interesna povezanost, imajući u vidu postupovne ovlasti Povjerenstva kao i Zakonom propisanu svrhu donošenja ZSSI-a.

II. Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske povodom ustavne tužbe dužnosnika podnesene povodom odluke Povjerenstva

U postupku radi utvrđivanja sukoba interesa, Povjerenstvo je 4. ožujka 2015.g., donijelo odluku kojom utvrđuje da je dužnosnik istovremenim obnašanjem dužnosti gradonačelnika Grada Pule i članstvom u nadzornom odboru trgovačkog društva Briuni Rivijera d.o.o., počinio povredu članka 14. stavka 1. ZSSI-a, za što mu je izrečena sankcija obustave isplate dijela neto mjesečne plaće u iznosu od 4.000,00 kn koja će se izvršiti u četiri jednaka mjesečna obroka, svaki u pojedinačnom iznosu od 1.000,00 kn. Protiv odluke Povjerenstva, dužnosnik je podnio tužbu povodom koje je Upravni sud u Rijeci donio presudu od 9. lipnja 2015.g., kojom se tužbeni zahtjev dužnosnika odbija. Na tu presudu dužnosnik je uložio žalbu Visokom upravnom sudu Republike Hrvatske koji je presudom od 12. studenog 2015.g., odbio žalbu dužnosnika kao neosnovano i potvrdio presudu prvostupanjskog upravnog suda. Povodom navedenih odluka dužnosnik je podnio ustavnu tužbu Ustavnom sudu Republike Hrvatske. Odlukom od 3. lipnja 2016.g., Ustavni sud je ukinuo presudu Visokog upravnog suda Republike Hrvatske od 12. studenog 2015.g., presudu Upravnog suda u Rijeci od 9. lipnja 2015.g. kao i odluku Povjerenstva od 4. ožujka 2015.g. te je predmet vratio Povjerenstvu na ponovni postupak.

U ovoj odluci Ustavni sud Republike Hrvatske utvrdio je da su u razdoblju prije stupanja ZSSI-a na snagu, odredbe prethodno važećeg Zakona o sprječavanju sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti („Narodne novine“ broj 163/03., 94/04., 48/05., 141/06., 60/08., 38/09. i 92/10.), u odnosu na članstvo dužnosnika u nadzornim odborima trgovačkih društva propisivale različiti pravni režim. Naime, sukladno odredbama Zakona („Narodne novine“ broj 163/03., 94/04., 48/05., 141/06.) bilo je propisano da dužnosnici ne mogu biti članovi uprava ili nadzornih odbora trgovačkih društava, no iznimno su mogli biti članovi nadzornih odbora u trgovačkim društvima koja su od posebnog državnog interesa, s time da popis trgovačkih društava od posebnog državnog interesa utvrđuje Hrvatski sabor na prijedlog Vlade Republike Hrvatske.

Prethodnim Zakonom („Narodne novine“ broj 94/04.) bilo je propisano da sve dok Hrvatski sabor ne utvrdi popis trgovačkih društava od posebnog državnog interesa, dužnici mogu biti članovi nadzornih odbora u trgovačkim društvima koja su u državnom vlasništvu ili u kojima država ima većinski udjel.

Potom je Zakonom („Narodne novine“ broj 60/08.) bilo propisano da dužnosnici iznimno mogu biti u najviše do dva nadzorna odbora trgovačkih društava koja su od posebnog državnog interesa osim ako posebnim zakonom nije određeno da je dužnosnik član nadzornog odbora po položaju. Iako je obveza Hrvatskog sabora da utvrdi popis trgovačkih društava od posebnog državnog interesa bila propisana već u Zakonu („Narodne novine broj 163/03.), prvi takav propis donesen je tek 30. listopada 2009. godine te je njima i trgovačko društvo Brijuni Rivijera d.o.o., proglašeno trgovačkim društvom od posebnog državnog interesa.

Nakon toga je Zakonom („Narodne novine“ broj 92/10.) bilo propisano da dužnosnici ne mogu biti članovi uprava ili nadzornih odbora trgovačkih društava, no u prijelaznim i završnim odredbama bilo je propisano da dužnosnici koji su članovi nadzornih odbora trgovačkih društava od posebnog državnog interesa sukladno Odluci o popisu trgovačkih društava od posebnog državnog interesa te trgovačkih društava u kojima Republika Hrvatska ima dionice li udjele, nastavljaju obavljati dužnost člana nadzornog odbora do imenovanja članova nadzornih odbora na temelju provedenog javnog natječaja. Drugim riječima, posljednjim izmjena prethodno važećeg Zakona o sprječavanju sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti („Narodne novine broj 92/10.) bio je propisan prijelazni režim za osobe koje su na dan stupanja tog Zakona na snagu bile zatečene u članstvu nadzornih odbora.

Pored navedenog, ranije navedenim Zakonom („Narodne novine“ broj 94/04.) bilo je propisano da dužnosnici koji obnašaju dužnost u jedinici lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave, također mogu biti članovi nadzornih odbora u trgovačkim društvima u vlasništvu jedinice lokalne odnosno područne (regionalne) samouprave ili u kojima te jedinice imaju udjele i od posebnog su interesa za jedinicu lokalne odnosno područne (regionalne) samouprave, s time da odluku o utvrđivanju trgovačkog društva od posebnog interesa donosi predstavničko tijelo na prijedlog poglavarstva. Gradsko vijeće Grada Pule donijelo je 1. srpnja 2011.g., (dakle, nakon stupanja na snagu ZSSI-a) Odluku o popisu pravnih osoba od posebnog interesa za Grad Pula-Pola kojom je i trgovačko društvo Brijuni rivijera d.o.o., proglašeno od posebnog interesa za Grad Pula-Pola, a Županijska skupština Istarske županije donijela je 10. listopada 2011.g. (dakle, također nakon stupanja na snagu ZSSI-a) Odluku o utvrđivanju popisa pravnih osoba od posebnog interesa za Istarsku županiju, kojom je i trgovačko društvo Brijuni rivijera d.d., proglašeno od posebnog interesa i za Istarsku županiju.

Odredbama novog zakona o sprječavanju sukoba interesa („Narodne novine 26/11.) propisano je da dužnosnici ne mogu biti članovi nadzornih odbora trgovačkih društava. Ustavni sud Republike Hrvatske utvrđuje kako navedenim Zakonom nije propisan prijelazni zakonodavni režim za dužnosnike koji su u trenutku stupanja tog Zakona na snagu, zatečeni kao članovi nadzornog odbora, no s druge strane, tim Zakonom nije predviđen niti prestanak mandata dužnosnika u nadzornim odborima trgovačkih društava, a niti su propisani rokovi za izvršavanje obveza Vlade Republike Hrvatske odnosno predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave vezani za normativno uređenje i provedbu javnih natječaja propisanih člankom 15. ZSSI-a. Zakonske obveze daljnjeg normativnog uređenja i provedbu javnih natječaja koje su bile propisane člankom 15. ZSSI-a („Narodne novine“ broj 26/11.) ukinute su Zakonom o izmjenama Zakona o sprječavanju sukoba interesa („Narodne novine“ broj 12/12.) No osim ukidanja ovih obveza, tim je izmjenama djelomično propisani prijelazni režim na način da je bilo propisano da članovi nadzornih odbora trgovačkih društava u kojima Republika Hrvatska ili jedinice lokalne odnosno područne (regionalne) samouprave imaju udjele u vlasništvu, a koji su imenovani na temelju prethodno provedenog javnog natječaja, nastavljaju s radom do imenovanja novih članova sukladno odredbama Zakona.

S obzirom da je dužnosniku u konkretnom slučaju, u trenutku stupanja ZSSI-a na snagu, mandat člana nadzornog odbora trgovačkog društva Brijuni Rivijera d.o.o., bio u tijeku, dužnosnik je nastavio obavljati ovu funkciju do redovnog isteka mandata, odnosno do 21. veljače 2012.g., a potom je ponovno, dakle u novom mandatu koji je započeo nakon što je ZSSI već stupio na snagu, 22. listopada 2012.g., dužnosnik ponovno postao član nadzornog odbora ovog trgovačkog društva.

Nakon što je i za vrijeme važenja jasnog i beziznimnog pravnog režima propisanog odredbama ZSSI-a dužnosnik ponovno postao član nadzornog odbora trgovačkog društva 22. listopada 2012.g., dužnosnik je nakon proteka gotovo dvije godine, odnosno tek 30. travnja 2014.g., podnio Povjerenstvu zahtjev za davanje mišljenja, je li njegovo članstvo u nadzornom odboru trgovačkog društva Brijuni Rivijera d.o.o., u kojem udjele u vlasništvu imaju Republika Hrvatska i Istarska županija, u skladu s odredbama ZSSI-a. Povjerenstvo je Zakonom propisanom roku dalo mišljenje u kojem je utvrdilo da na temelju članka 14. stavka 1. ZSSI-a dužnosnici beziznimno ne mogu biti članovi nadzornih odbora trgovačkih društva, neovisno o njihovoj vlasničkoj strukturi te neovisno o tome je li trgovačko društvo proglašeno od posebnog interesa, no istovremeno je, povodom saznanja da dužnosnik postupa suprotno ovoj zabrani Povjerenstvo protiv dužnosnika pokrenulo postupak. Dužnosnik je 9. lipnja 2014.g., povodom dobivenog mišljenja Povjerenstva, podnio ostavku na članstvo u nadzornom odboru.

U predmetnom je slučaju bilo nesporno da članstvo dužnosnika u nadzornom odboru trgovačkog društva Brijuni Rivijera d.o.o., u razdoblju prije stupanja ZSSI-a na snagu, nije bilo protivno propisima koji su u to vrijeme uređivali pitanja sukoba interesa. Međutim, počevši od stupanja ZSSI-a na snagu, zabrana članstva dužnosnika u nadzornim odborima trgovačkih društava propisana je beziznimno stoga je Povjerenstvo utvrdilo da je istovremenim obnašanjem javne dužnosti i članstvom u nadzornom odboru trgovačkog društva, dužnosnik počinio povredu članka 14. stavka 1. ZSSI-a. U sudskoj kontroli zakonitosti odluke Povjerenstva pred nadležnim Upravni sud u Rijeci i Visoki upravni sud Republike Hrvatske zauzeli su istovjetno tumačenje kao i Povjerenstvo, ističući kako je zabrana članstva dužnosnika u nadzornim odborima trgovačkih društava jedna od striktnih (kogentnih) normi propisanih odredbama ZSSI-a te da je objektivno postojanje određenih situacija zakonodavac imperativno povezao uz postojanje sukoba interesa, neovisno o subjektivnim elementima pojedinog slučaja, pa u odnosu na slučajeve obuhvaćene takvim normama, nije potrebno, a niti dopušteno dodatno ocjenjivati nalazi li se dužnosnik u sukobu interesa, neovisno o razlozima kojima pojedini dužnosnik nastoji relativizirati postupanje koje je suprotno od imperativnih zakonskih odredbi. Upravni sudovi su istaknuli i kako odredba članka 14. stavka 1. ZSSI-a ne ostavlja prostor za tumačenja po kojem bi članstvo dužnosnika u nadzornom odboru moglo biti dopušteno te da okolnost što Zakonom nije propisana obveza dužnosnika da podnese ostavku, pozivanje na navodnu nemogućnost podnošenja ostavke bez odgovarajućih odluka nadležnih tijela kao niti okolnost da dužnosnik nije opozvan iz članstva u nadzornom odboru, ne otklanjaju postojanje ove povrede.

U obrazloženju svoje odluke Ustavni sud Republike Hrvatske navodi kako a) ZSSI nije propisao da na dan njegovog stupanja na snagu zatečenim dužnosnicima prestaju dužnosti u upravnim i nadzornim odborima trgovačkih društava po sili samog Zakona, b) ZSSI nije propisao da na dan njegovog stupanja na snagu zatečeni dužnosnici imaju zakonsku obvezu dati ostavke na dužnost u upravnim i nadzornim odborima trgovačkih društava, c) ZSSI nije propisao da su na dan njegova stupanja na snagu, tijela koja su imenovala zatečene dužnosnike u upravne i nadzorne odbore trgovačkih društava, dužna donijeti odluke o njihovom opozivu.

Nadalje navodi da Povjerenstvo „ne objašnjavajući nijednom riječju što je bila obveza dužnosnika na dan stupanja na snagu ZSSI-a, Povjerenstvo protumačilo ZSSI na način da je dotadašnje dužnosnikovo zakonito djelovanje, koje se zasniva isključivo na javnom interesu i kod kojega nije bilo niti trunke naznake o mogućem upletanju bilo kakvog privatnog interesa, a ponajamane pojave sukoba interesa u smislu članka 2. ZSSI-a, preko noći, odjednom, bez ikakvog prijelaznog razdoblja i bez ikakvih propisanih obveza za samog dužnosnika ili tijela koja su ga imenovala, postalo nezakonito pa je zbog tog i takvog djelovanja dužnosnik zaslužio kaznu, uključujući i njenu društvenu posljedicu: javnu osudu“.

Slijedom iznesenog, Ustavni je sud zaključio kako je Povjerenstvo donijelo očito nezakonitu odluku koja se temeljila na selektivnom čitanju ZSSI-a, na neuvažavanju smisla ZSSI-a, uključujući cjelokupni pravni institut sukoba interesa, kao i na takvom iskvarenom formalizmu da odluka Povjerenstva zapravo predstavlja negaciju vladavine prava i članka 3. Ustava. Odluka Povjerenstva po shvaćanju Ustavnog suda predstavlja i negaciju temeljnih načela pravne izvjesnosti i pravne predvidljivosti koje ZSSI, ali i sva nadležna tijela koja ga primjenjuju, moraju osigurati dužnosnicima koji su adresati tog Zakona. Ustavni sud zaključuje kako je „pravilo“ da zatečeni dužnosnici ne smiju biti članovi nadzornih odbora trgovačkih društava na dan stupanja na snagu ZSSI-a osmislilo Povjerenstvo, ignorirajući izravne učinke takve obveze na funkcioniranje velikog broja trgovačkih društava u Republici Hrvatskoj.

U odnosu na navode Povjerenstva, istaknute tijekom upravnog spora, kako je Povjerenstvo u praksi prihvaćalo određeno vremensko razdoblje tolerancije u kojem je dužnosnicima realno moguće svoje postupanje uskladiti s Zakonom propisanim obvezama i ograničenjima te da je u tom smislu Povjerenstvo prihvaćalo rok od 30 dana od dana stupanja na dužnost kao primjeren (prihvatljiv) rok za usklađivanje ponašanja dužnosnika s odredbama ZSSI-a, Ustavni sud smatra kako nije potrebno niti posebno obrazlagati da takva praksa nije prikladna kada je riječ o primjeni članka 14. stavka 1. ZSSI-a na dužnosnike koji su u trenutku stupanja ZSSI-a na snagu zatečeni kao članovi nadzornih odbora trgovačkih društava, s obzirom da Povjerenstvo nije tijelo koje bi moglo preuzeti ulogu zakonodavca pri uređivanju rokova za izvršenje određenih obveza u prijelaznim zakonodavnim razdobljima. Ustavni sud stoga ističe kao „pravilo“ prema kojem na dan 10. ožujka 2011.g., nijedan dužnosnik koji je zatečen kao član nadzornog odbora trgovačkog društva više nije mogao biti član nadzornog odbora, predstavlja ustavnopravno neprihvatljivu interpretaciju članka 14. stavka 1. ZSSI-a te da je stoga primjenu prava od strane Povjerenstva obilježio pretjerani formalizam koji je u okolnostima konkretnog slučaja očito nadvladao „argument zdravog razuma“ te nadalje da je Povjerenstvo svoje tumačenje članka 14. stavka 1. ZSSI-a u odnosu na zatečene situacije podignulo na razinu pravne dogme koja se bezuvjetno i beziznimno mora poštivati, neovisno o temeljnim načelima koja vrijede za prijelazne pravne režime između dvaju zakonodavnih razdoblja, neovisno o značenju instituta stupanja na snagu zakona za nastanak pravnih obveza, neovisno o općem kontekstu i objektivnim posljedicama takvog tumačenja na funkcionalni kapacitet mnogobrojnih trgovačkih društava u zemlji, a neovisno i o okolnostima konkretnih slučajeva.

Povjerenstvo smatra važnim posebno se osvrnuti na dio obrazloženja odluke Ustavnog suda u kojem Ustavni sud navodi da se primjena članka 14. stavka 1. ZSSI-a u praksi Povjerenstva očitovala u nedosljednom i selektivnom procesuiranju samo pojedinih dužnosnika koji su u trenutku stupanja na snagu ZSSI-a zatečeni kao članovi nadzornog odbora, iako Ustavni sud priznaje kako mu nije poznato koliko je na dan stupanja na snagu ZSSI-a u Republici Hrvatskoj bilo ukupno zatečenih dužnosnika članova nadzornog odbora, a koliko je među njima Povjerenstvo individualno kaznilo zbog povrede članka 14. stavka 1. ZSSI-a.

Pri tome Ustavni sud navodi da je od petorice zatečenih dužnosnika članova nadzornog odbora trgovačkog društva Brijuni rivijera d.o.o., koji su na dan stupanja na snagu ZSSI-a bili u istoj pravnoj situaciji kao i dužnosnik povodom čije ustavne tužbe je Ustavni sud donio ovu odluku, Povjerenstvo provelo postupak i izreklo sankciju samo ovom dužnosniku.

Prije svega, Povjerenstvo ističe kako je ZSSI stupio na snagu 10. ožujka 2011.g., a članovi aktualnog saziva Povjerenstva, kao prvog saziva u kojem Povjerenstvo institucionalno djeluje kao stalno (profesionalno) samostalno i nezavisno državno tijelo, stupili su na dužnost tek u veljači 2013.g.

Posebno je važno istaknuti kako tijekom cijele 2012. godine, slijedom propusta Hrvatskog sabora da provede izborni članovi novog Povjerenstva, Povjerenstvo kao institucija nije de facto niti postojalo, a time niti djelovalo. Nakon formiranja Povjerenstva, pored rješavanja zatečenih neriješenih predmeta, jedno od područja provjera i pokretanja postupka povodom vlastitih saznanja o mogućim povredama ZSSI-a proizlazilo je iz prikupljenih podataka o članstvima dužnosnika u nadzornim odborima trgovačkih društava.

Nekoliko je razloga zbog kojeg su upravo predmeti u kojima se utvrđuje povreda članka 14. stavka 1. ZSSI-a, a koje je Povjerenstvo provodilo uglavnom povodom vlastitih saznanja, poslužilo za uspostavu početnog okvira i kriterija za odmjeravanje primjerenih sankcija i pokretanje procesa pune implementacije prava. Naime, najveći broj dužnosnika iz nadležnosti Povjerenstva su dužnosnici koji dužnost obnašaju u jedinicama lokalne odnosno područne (regionalne) samouprave. S obzirom da pretežit broj tih jedinica ima udjele u trgovačkim društvima te da su se u pravilu upravo dužnosnici imenovali članovima nadzornih odbora u tim trgovačkim društvima, veći broj u bitnom istovjetnih predmeta, kroz koje se mogu razlučiti različite razine obnašanja javne dužnosti, razlika između dužnosnika koji dužnost obnašaju profesionalno ili volonterski, i druge osobitosti, omogućila je Povjerenstvu početni okvir za stvaranje prepoznatljive, konzistentne prakse. U podnesenim izvješćima o radu Povjerenstva u 2013., 2014. i 2015., opetovano je isticano da je povreda članka 14. stavka 1. ZSSI-a uvjerljivo najčešća povreda odredbi ovog Zakona.

Slijedom navedenog, u odnosu na provođenje postupka zbog moguće povrede članka 14. stavka 1. ZSSI-a stoga nije dvojbeno, bi li u slučaju stjecanja saznanja o mogućoj povredi postupak bio pokrenut, već bi eventualno pitanje koje se može postaviti bilo – kada. Naime, broj dužnosnika koji svoju privatnu situaciju i odnose nisu uskladili sa zabranom propisanom člankom 14. stavkom 1. ZSSI-a, bio je veći je očekivanog broja takvih predmeta, stoga uvažavajući da ovo nije jedina vrsta predmeta i postupaka s kojima se bavi Povjerenstvo, predmeti koji se odnose na povredu članka 14. stavka 1. ZSSI-a uvrštavani su na dnevne redove sjednica, u skladu s sveukupnim radnim i logističkim mogućnostima Povjerenstva.¹⁴

U odnosu na konkretan slučaj povodom kojeg je odlučivao Ustavni sud, Povjerenstvo ističe kako nije bilo „nedosljednog i selektivnog procesuiranja“ niti u odnosu na ostale dužnosnike koji su se nakon stupanja ZSSI-a na snagu zatekli kao članovi nadzornog odbora trgovačkog društva Brijuni Rivijera d.o.o. U konkretnom slučaju, u razdoblju nakon stupanja na snagu ZSSI-a, nakon isteka prethodnog (zatečenog) mandata, samo je dvoje dužnosnika ponovno imenovano članovima nadzornog odbora u novom mandatu.

¹⁴ Grafički prikaz broja postupaka zbog povrede članka 14. stavka 1. ZSSI-a u odnosu na postupke povodom drugih povreda Zakona po godinama, nalazi se u prilogu ovog Izvješća

Pri tome je jednom od njih mandat prestao povodom stupanja na dužnost župana Istarske županije nakon provedenih lokalnih izbora 2013. godine, s obzirom da je odredbama Zakona o lokalnim izborima („Narodne novine“ broj 144/12.) istovremeno obnašanje navedene dužnosti i članstvo u nadzornom odboru ovog trgovačkog društva propisano kao nespojiva dužnost, a jedino je dužnosnik o čijoj je ustavnoj tužbi odlučivao Ustavni sud, nakon ponovnog imenovanja članom nadzornog odbora dakle od 22. listopada 2014.g., zatečen kao član nadzornog odbora i u trenutku kada je Povjerenstvo bilo dužno na zahtjev dužnosnika dati mišljenje na sjednici održanoj 28. svibnja 2014.g. S obzirom na navedeno, Povjerenstvo je pokrenulo postupak samo u odnosu na dužnosnika koji je u tom trenutku i nadalje postupao suprotno zabrani iz članka 14. stavka 1. ZSSI-a, a ne i u odnosu na sve druge osobe koje su se u trenutku stupanja ovog Zakona na snagu „zatekle“ kao članovi nadzornog odbora trgovačkih društava.

S obzirom da je za sada ovo jedina Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske donesena povodom pojedinačne odluke donesene u provođenju postupka iz djelokruga rada i nadležnosti Povjerenstva, nužno je ukazati i na načelna pitanja za koja je Ustavni sud smatrao da ih otvara ovaj predmet te pojasniti kako su se načelna stajališta Ustavnog suda, odrazila na kasniju praksu postupanja Povjerenstva.

Ustavni sud Republike Hrvatske ukazao je kako postoji opća obveza Povjerenstva da u izrekama svojih odluka naznači točno razdoblje, i to od datuma do datuma, u kojim je određeni dužnosnik kršio zakonska pravila o sprječavanju sukoba interesa. Navedeno utvrđenje u praksi se dosljedno poštuje te su i nadležni upravni sudovi, osobitu pažnju u provjeri zakonitosti donesenih odluka Povjerenstva posvetili provjeri je li i na koji način Povjerenstvo u izrekama svojih odluka, ispunilo ovu obvezu.

Ustavni sud je nadalje napomenuo kako ostaje otvorenim pitanje bi li u konkretnom slučaju došlo do pokretanja postupka protiv dužnosnika da dužnosnik sam nije zatražio mišljenje o tome predstavlja li njegovo članstvo u nadzornom odboru trgovačkog društva, povredu odredbi ZSSI-a, odnosno je li općenito dopušteno da se Povjerenstvo služi podnescima dužnosnika kojima dužnosnici od Povjerenstva zatraže mišljenje, kao izvorom informacija za pokretanje postupaka protiv tih dužnosnika, u kojima se dužnosnicima potom izriču sankcije zbog kažnjivog ponašanja u prošlosti. Ustavni sud načelno tumači da u situaciji u kojoj je dužnosnik pravodobno u svojoj imovinskoj kartici prijavio neko svoje „ponašanje“, kao što je primjerice navođenje podatka o članstvu u nadzornom odboru trgovačkog društva, a Povjerenstvo nije tijekom provjere podataka iz podnesenog izvješća pokrenulo protiv dužnosnika ex offio te je potom dužnosnik od Povjerenstva zatražio mišljenje, a potom je i uskladio svoje ponašanje u skladu s danim mišljenjem Povjerenstva, tada nakon toga, u poretku utemeljenom na vladavini prava i zaštiti individualnih prava, ne bi bio dopušteno pokretati postupak protiv dužnosnika te ga kažnjavati za ponašanje koje je prethodilo mišljenju Povjerenstva i koje je dužnosnik bez odgode uskladio s dobivenim mišljenjem. U tom smislu, Ustavni sud Republike Hrvatske uputio je Povjerenstvo da preispita svoju dosadašnju praksu.

Na temelju odredbi članka 6. ZSSI-a, Povjerenstvo tumači da mišljenja, kao uistinu preventivni institut, mogu ostvariti svoju zakonom propisanu ulogu i svrhu, samo ako su zatražena pravovremeno, dakle prije nego što su nastale posljedice situacije u kojoj je dužnosnik postupao suprotno obvezama propisanim odredbama ZSSI-a, s time da je pri tome nužno voditi računa i o tome je li dužnosnik zatražio mišljenje o onome što već predstavlja sadržaj jasno propisane norme Zakona, ili tumačenje je li neko ponašanje u skladu s načelima djelovanja u obnašanju javnih dužnosti.

Naime, kao što je to već istaknuto, odredbama članka 6. ZSSI-a, propisana je obveza dužnosnika da u slučaju dvojbe o tome je li neko ponašanje u skladu s načelima javnih dužnosti, zatraže mišljenje Povjerenstva. Drugim riječima, institut traženja i davanja mišljenja Povjerenstva, nije niti predviđen za situacije koje su same po sebi već jasno uređene kogentnim zakonskim odredbama, kao što je to ona kojom je propisana zabrana članstva dužnosnika u nadzornim odborima trgovačkih društava, no u cilju edukacije dužnosnika u pitanjima sukoba interesa i pravovremenog osiguranja postupanja u skladu s odredbama Zakona, Povjerenstvo i na zahtjeve kojim se traži očitovanje o pojedinoj odredbi ili propisanim pravilima ZSSI-a, daje obraložena mišljenja ili očitovanja.

Bitan, neodvojiv element zahtjeva dužnosnika za davanjem mišljenja Povjerenstva, onaj element koji ga određuje i diferencira u odnosu na postupke u kojima se utvrđuje sukob interesa dužnosnika, je okolnost da se zahtjev odnosi na situaciju koja je u tijeku ili koja se može dogoditi, a povodom koje se dužnosnik nalazi u dvojbi o primjerenom postupanju ili primjenom načinu upravljanja potencijalnom situacijom sukoba interesa. U tom slučaju, mišljenje i u njemu sadržana uputa Povjerenstva, dana u odnosu na situaciju u kojoj dužnosnik još uvijek ima mogućnost poduzeti radnje u cilju očuvanja vlastitog integriteta i vjerodostojnosti, u skladu s obvezama koje proizlaze iz odredbi ZSSI-a, uistinu ima preventivni karakter i ostvaruje kao svoju konačnu svrhu očuvanje Povjerenja građana u tijela javne vlasti.

S druge strane, Povjerenstvo podsjeća da je člankom 39. stavkom 2. ZSSI-a, propisano da je Povjerenstvo dužno provesti postupak iz svoje nadležnosti, na osobni zahtjev dužnosnika.

Stoga Povjerenstvo tumači da kada dužnosnik od Povjerenstva traži mišljenje je li neka situacija koja je trajala u prošlosti, odnosno u razdoblju prije podnošenja zahtjeva, sukladna odredbama ZSSI-a, ne radi se o zahtjevu za davanjem mišljenja Povjerenstva u smislu članka 6. ZSSI-a, već u situaciji u kojoj dužnosnik od Povjerenstva traži pokretanje postupka radi utvrđivanja sukoba interesa.

Nadalje, kada bi se povodom podnesenih zahtjeva dužnosnika za davanjem mišljenja Povjerenstva, ili povodom okolnosti da je dužnosnik određene podatke naveo u podnesenim izvješćima o imovinskom stanju, a iz kojih proizlaze saznanja o mogućim povredama odredbi ZSSI-a, negirao legitimitet ili zakonitost pokretanja postupka protiv takvog dužnosnika, kao i legitimitet i zakonitost izricanja sankcija za utvrđenu povredu, s obzirom da su vlastiti navodi dužnosnika poslužili kao izvor saznanja o postojanju mogućih povreda Zakona, Povjerenstvo smatra kako bi se time otvorio prostor brojnim zlouporabama takvog tumačenja te bi se time opstruiralo i ostvarivanje svrhe donošenja ZSSI-a. Naime, svaki dužnosnik bi tada jednostavnim upućivanjem zahtjeva za davanjem mišljenja Povjerenstva ili podnošenjem neke druge obavijesti Povjerenstvu o povredama koje je već počinio, stekao faktični imunitet od trpljenja zakonom propisanih sankcija za već nastalu povredu.

Transparentnost postupanja Povjerenstva, osobito u odnosu na podatke koje je dužnosnik bio dužan prikazati u izvješćima o imovinskom stanju, kao i okolnost je li dužnosnik prije ili tijekom postupka pred Povjerenstvom otklonio uzroke povrede Zakona te je li uskladio svoje postupanje u skladu s propisanim obvezama, Povjerenstvo cijeni prilikom ocjene težine utvrđene povrede te odabira primjerene sankcije.

Tumačenje kako iznošenje podataka u podnesenim izvješćima o imovinskom stanju o obavljanju funkcije člana nadzornih odbora u trgovačkim društvima, ne predstavlja na bilo koji način prepreku pokretanja postupka i izricanja sankcijaprotiv dužnosnika koji nisu ispunili svoje obveze koje proizlaze iz odredbi ZSSI-a, potvrdili su i nadležni upravni sudovi postupku ocjene zakonitosti donesenih odluka Povjerenstva povodom podnesenih upravnih tužbi.

8. Edukacija

Preventivna nadležnost Povjerenstva, ostvaruje se između ostalog i provođenjem edukacija dužnosnika u pitanjima sukoba interesa i podnošenja izvješća o imovinskom stanju. Kao ravnotežu nadzornih i represivnih ovlasti Povjerenstva u provođenju postupka provjere podataka iz podnesenih izvješća o imovinskom stanju, člankom 30. stavkom 1. podstavkom 5. ZSSI-a, propisano je da se edukacija u navedenim pitanjima provodi redovito, odnosno sustavno i trajno.

Tijekom 2013. i 2014. godine, za dužnosnike koji dužnost obnašaju u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave, koji su brojčano najveća skupina dužnosnika iz nadležnosti Povjerenstva, Povjerenstvo je provodilo edukaciju putem održavanja kraćih prezentacija

Početakom 2015. godine uspostavljen je sustav podnošenja izvješća o imovinskom stanju u elektronskom obrascu, uz kojeg su integrirane i dvije posebno pripremljene upute, u dužem i sažetom obliku, koje zajedno sa onim tumačenjima koja su integrirana i u sam elektronski obrazac izvješća, obavljaju izravnu, individualnu edukaciju dužnosnika u pitanjima podnošenja izvješća, neposredno tijekom ispunjavanja obrasca. Osim navedenog, uspostavljen je i sustav izravnog, neposrednog, pojedinačnog savjetovanja dužnosnika na način da su povodom određenih nejasnoća o podacima koji se iskazuju u pojedinim rubrikama obrasca, ili otklanjanja eventualnih tehničkih poteškoća s kojima se dužnosnici mogu susresti prilikom ispunjavanja obrasca, dužnosnicima povodom ispunjavanja izvješća na raspolaganju pojedini članovi Povjerenstva ili djelatnici Ureda Povjerenstva, koji tom prilikom dužnosnicima pružaju potrebnu pomoć.

Individualna edukacija dužnosnika o pojedinim obvezama iz članka 8. i 9. ZSSI-a, provodi se i korištenjem aplikacije e-kovčežić koja je kao posebna aplikacija ugrađena u korisnički račun dužnosnika putem kojeg se podnose izvješća o imovinskom stanju. Naime, na korisnički račun ili u svoj e-kovčežić, ovisno o odabranoj opciji, dužnosnici zaprimaju unaprijed u sustavu pripremljene automatske obavijesti koje ih upozoravaju na propisane rokove i na skori istek propisanih rokova za ispunjavanje obveze podnošenja izvješća.

Povodom provedenih izvanrednih parlamentarnih izbora, Povjerenstvo je nastavilo s praksom da dužnosnicima koji su izabrani na dužnost zastupnika u Hrvatskom saboru te na dužnosti u Vladi Republike Hrvatske uz upućivanje prigodne čestitke, uputi i brošuru (letak) koji sadrži podsjetnik na osnovne obveze iz ZSSI-a.

I. Edukacija članova Povjerenstva i djelatnika u uredu Povjerenstva

Uspjeh u izvršavanju zadaća iz nadležnosti Povjerenstva, ovisi između ostalog i o razini educiranosti samih članova Povjerenstva te djelatnika u uredu Povjerenstva. Imajući u vidu kako se određena posebna znanja u specijaliziranom području sukoba interesa s kojim se bavi Povjerenstvo, jednim dijelom stvaraju i kroz razvoj prakse samog Povjerenstva, Povjerenstvo posebnu pažnju posvećuje ulaganju u ljudske kapacitete.

Povodom stavljanja u funkciju uspostavljenog informatičkog sustava za izravan pristup podacima s kojima raspolažu druga državnih tijela, provedena je u srpnju 2016. godine edukacija svih savjetnika u Uredu Povjerenstva. Edukaciju su proveli ovlašteni predstavnici Porezne uprave s ciljem prenošenja znanja i uputa o načinu korištenja podataka iz evidencija Porezne uprave. Tijekom edukacije, pojašnjeni su pojmovi čije je pravilno razumijevanje prilikom korištenja podataka koji se mogu prikupiti putem uspostavljenog informatičkog sustava za potrebe provođenja postupaka iz nadležnosti Povjerenstva.

Sveučilište u Splitu, Pravni fakultet u Splitu, Sveučilište Panthéon – Assas (Pariz II), Državni savjet Republike Hrvatske, Visoki upravni sud Republike Hrvatske, Ministarstvo uprave i Centar za europsku dokumentaciju i istraživanja Robert Schuman organizirali su simpozij „Upravno pravo danas“ koji je održan od 14. do 16. rujna 2016.g. u sklopu Hrvatsko-francuskih pravnih i upravnih dana. Skup je okupio članove francuskog Državnog savjeta, profesore francuskog i hrvatskih sveučilišta, najviše predstavnike sudbene vlasti te predstavnike državne uprave i lokalne samouprave. Na skupu se na najvišoj znanstvenoj i stručnoj razini raspravljalo o temama važnim za razvoj upravnopravne znanosti i prakse. Simpoziju su prisustvovala tajnica Povjerenstva i savjetnica iz Uredu Povjerenstva.

Savjetnik iz Uredu Povjerenstva pohađao je edukaciju pod nazivom „*Planiranje nabave, bagatelna nabava s internim aktom, nabava po grupama i nova praksa DKOM-a*“ koja se u organizaciji Hrvatske zajednice računovođa i financijskih djelatnika održala dana 17. studenoga 2016.g u Zagrebu.

Na XXXI. tradicionalnom savjetovanju na temu „*Aktualnosti hrvatskog zakonodavstva i pravne prakse*“ održanom 24. i 25. listopada 2016.g., u Hotelu International u Zagrebu, u organizaciji društva Organizator d.o.o., na kojem su obrađene različite, aktualne teme, iz primjene europskog i ustavnog prava te hrvatskog zakonodavstva u području vlasničkopravnog, obveznog, trgovačkog, radnog i socijalnog, parničnog i upravnog prava - kroz pravnu teoriju i praksu, prisustvovali su član Povjerenstva Davorin Ivanjek i jedan savjetnik iz Ureda Povjerenstva.

Stručna referentica u Uredu Povjerenstva pohađala je od 8. do 10. studenoga 2016.g. tečaj za djelatnika u pismohrani koji je održan u Hrvatskom državnom arhivu u Zagrebu. Članovi Povjerenstva Tatijana Vučetić i Davorin Ivanjek sudjelovali su od 1. do 3. prosinca 2016.g. u Opatiji na redovnom savjetovanju Hrvatskog udruženja za kaznene znanosti i praksu pod nazivom „*Primjena pravnih standarda Europskog suda za ljudska prava u Hrvatskom kaznenom pravu – možemo li bolje?*“.

Tajnica Povjerenstva prisustvovala je radionici Metaregistar u Ministarstvu uprave održanoj 7. prosinca 2016.g. Radionica je organizirana u svrhu upoznavanja sa sustavom Metaregistra, integriranim sustavom upravljanja registrima javne uprave koji pridonosi interoperabilnosti i koordinaciji državne informacijske infrastrukture, a posebno sustava javnih registara. U praktičnom dijelu, sudionici su upoznati s tehničkim značajkama same aplikacije te procesom unosa i upravljanja informacijama u Metaregistru.

II. Suradnja s državnim tijelima i organizacijama civilnog društva u podizanju razine osviještenosti o važnosti prevencije korupcije

Na poziv drugih sudionika koji u sklopu programa „*Prevencija i suzbijanje korupcije*“ djeluju na području edukacije svih razina onih koji određene službene zadaće obavljaju u tijelima javne vlasti, o važnosti pravovremenog prepoznavanja situacija u kojima može nastati određeni koruptivni rizik službenica iz Uredu Povjerenstva održala je 4. studenoga 2016.g. kao jedan od trenera edukaciju pod nazivom „Upravljanje sukobom interesa kao važan dio antikorupcijske politike – prikaz rada i iskustava Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa“ u Državnoj školi za javnu upravu.

U navedenoj edukaciji kao treneri sudjelovali su i službenici Ministarstva pravosuđa, USKOK-a, Povjerenice za informiranje i GONG-a. Ciljevi radionice bili su unaprjeđenje znanja o korupciji: uzroci, način sprječavanja, štetne društvene posljedice, unaprjeđenje znanja o hrvatskom antikorupcijskom sustavu te upoznavanje sa specifičnim područjima i glavnim provedbenim mehanizmima antikorupcijske politike. Radionica je bila namijenjena **državnim službenicima** čija radna mjesta podrazumijevaju zadatke vezane uz specifična područja antikorupcijske politike (pristup informacijama, sukob interesa, javna nabava, trgovačka društva u većinskom državnom ili lokalnom vlasništvu, pitanja etike i integriteta) te službenicima državnih i javnih tijela koji su sudjelovali u izradi, provedbi ili nadzoru provedbe strateških i provedbenih antikorupcijskih dokumenata Republike Hrvatske.

Članovi Povjerenstva sudjelovali su na okruglom stolu, održanom 15. travnja 2016.g. u Hrvatskom saboru pod nazivom „*Hoće li Hrvatski sabor izabrati suce Ustavnog suda na vrijeme?*“. Cilj okruglog stola bio je naglasiti važnost institucije Ustavnog suda i ustavnog sudovanja, informirati javnost o izborima sudaca Ustavnog suda iz perspektive vladajućih, oporbe i stručne javnosti te osvrnuti se na različite mogućnosti izbora sudaca kao i na dosadašnji rad Ustavnog suda Republike Hrvatske. Okruglom stolu prisustvovala su Dalija Orešković, predsjednica Povjerenstva i Branka Lukačević-Gregić, članica Povjerenstva.

Na konferenciji „*Što činimo po pitanju transparentnosti?*“ održanoj 28. rujna 2016.g., u Hotelu Dubrovnik koju je organizirala Povjerenica za informiranje povodom Međunarodnog dana prava na pristup informacijama sudjelovale su predsjednica Povjerenstva Dalija Orešković i zamjenica predsjednice Povjerenstva Tatijana Vučetić. Na konferenciji se raspravljalo o postignutom napretku, ali i izazovima u primjeni Zakona o pravu na pristup informacijama.

Dana 27. listopada 2016.g. održana je konferencija pod nazivom „*Korupcija u borba protiv korupcije u Republici Hrvatskoj u 2016.g.*“ koja se održala u prostorijama Predstavništva Europske komisije u Republici Hrvatskoj u organizaciji udruge Partnerstvo za društveni razvoj. Konferenciji su prisustvovali savjetnici u Uredu Povjerenstva. Na konferenciji su predstavljeni rezultati istraživanja procjene korupcije u Hrvatskoj u 2016.g. i regiji, s obzirom da je istraživanje provedeno u devet zemalja

Savjetnici u Uredu Povjerenstva sudjelovali su 9. prosinca 2016.g. na predstavljanju knjige „*Suzbijanje korupcije u Hrvatskoj u srednjem vijeku II*“ u organizaciji Instituta za kulturu i etiku i Fakulteta političkih znanosti, a povodom obilježavanja Međunarodnog dana borbe protiv korupcije.

Povodom Međunarodnog dana borbe protiv korupcije, 9. prosinca 2016.g održana je Javna rasprava „*Izazovi pred nama – korupcija u civilnom društvu*“, u Hotelu Westin u Zagrebu, u organizaciji udruge Transparency International Hrvatska, na kojoj su u ime Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa prisustvovali savjetnici iz Ureda Povjerenstva. Na javnoj raspravi iznošeni su stavovi i osobna iskustva predstavnika nevladinih udruga, građana, medija i tijela javne vlasti o korupciji u Republici Hrvatskoj i načinima njezina suzbijanja.

Također, povodom Međunarodnog dana borbe protiv korupcije 9. prosinca 2016.g. članice Povjerenstva Tatijana Vučetić i Branka Lukačević-Gregić te savjetnica u Uredu Povjerenstva sudjelovale su na okruglom stolu „*Reguliranje lobiranja i službeni sastanci*“ koji je održan u Hrvatskom saboru povodom međunarodnog dana borbe protiv korupcije, u organizaciji udruge GONG, a pod pokroviteljstvom Bože Petrova, predsjednika Hrvatskoga sabora.

U raspravi su sudjelovali predstavnici relevantnih institucija, akademske zajednice te organizacija civilnog društva, kao i predstavnici međunarodne zajednice. Cilj okruglog stola bio je stavljanje naglasaka na prevenciju i borbu protiv korupcije te problematiku reguliranja lobiranja u Republici Hrvatskoj.

U organizaciji udruge Partnerstvo za društveni razvoj održana je 15. prosinca 2016.g., u Hotelu Dubrovnik u Zagrebu, konferencija „*Indeks klijentelizma u medijima: Mjerenje stvarnosti, 2016*“, na kojoj su u ime Povjerenstva prisustvovali savjetnici u Uredu Povjerenstva. Na konferenciji su prezentirani komparativni rezultati provedenog mjerenja klijentelizma u medijima Hrvatskoj, Bosni i Hercegovini, Crnoj Gori, FYR Makedoniji, Srbiji i Rumunjskoj. Prethodno prezentaciji kratko izlaganje na temu klijentelizma u medijima imali pozvani izlagači, nakon čega je rezultate provedenog istraživanja prezentirao Munir Podumljak, izvršni direktor udruge Partnerstvo za društveni razvoj. Nakon izlaganja rezultata, vezano za iznesene zaključke održana je rasprava u kojoj su sudjelovali pozvani izlagači i prisutni predstavnici medija i slobodni novinari.

Predsjednica Povjerenstva Dalija Orešković i članica Povjerenstva Branka Lukačević-Gregić sudjelovale su 21. prosinca 2016.g. na Programu predstavljanja završne analize provođenja strategija suzbijanja korupcije i razvoja javne uprave u 2015. i 2016. godini u organizaciji Udruge za demokratsko društvo u Novinarskom domu u Zagrebu. Na predstavljanju su sudjelovali predstavnici Ureda za udruge Vlade Republike Hrvatske, Ministarstva pravosuđa, Ministarstva uprave i Fakulteta političkih znanosti.

9. Međunarodna suradnja u području sprječavanja sukoba interesa

Područja i pitanja koja su uobičajeno u doktrini relevantnih međunarodnih institucija kao i u komparativnom pravu obuhvaćena ili se podrazumijevaju pod pojmom „sukoba interesa“ kao posebnom, specijaliziranom pravnom području, prati sve dinamičniji razvitak. Pored sve većeg broja međunarodnih dokumenata i inicijativa, kao i najnovijih studija i teorijske obrade uočenih novih pojava i ostvarenih napretka u praksi pojedinih nacionalnih tijela nadležnih za pitanja integriteta i prevencije korupcije, uočava se i razvoj novih spoznaja te razvoj općeprihvaćenih ili standarda dobre prakse, pravila dobrog upravljanja u obnašanju javnih dužnosti koja se sama po sebi podrazumijevaju u određenoj sredini, a osobito prakse koja se opravdano očekuje u obnašanju javnih dužnosti na najvišim državnim razinama.

U tom smislu, sve je više međunarodnih konferencija, inicijativa i publikacija koje daljnjem razvoju i korištenju potencijala sustava podnošenja izvješća o imovinskom stanju i provjere podataka iz izvješća pridaju sve veći značaj, podižući time ujedno i razinu očekivanja u ostvarivanju mjerljivih rezultata u uspostavi sustava rane identifikacije rizika, a time i u prevenciji korupcije općenito.

U povodu osnivanja nadležnog tijela u Republici Ukrajini za prevenciju korupcije i prigodnog predstavljanja javnosti uspostavljenog sustava elektronskog obrasca izvješća o imovinskom stanju dužnosnika, predsjednica Povjerenstva sudjelovala je u panel-raspravi na međunarodnoj konferenciji „*Transparency and Integrity: Will Ukraine Make It In 2016.*“, koja je 15. ožujka 2016.g. održana u Kijevu, u organizaciji Ministarstva pravosuđa Ukrajine i UNDP-a.

U prisutnosti dužnosnika na najvišoj razini i predstavnika međunarodne zajednice, između ostalog, prezentirana su hrvatska iskustva u uspostavi i ustroju tijela kao i savladavanju početnih izazova u početku pune implementacije Zakona te o ostalim pitanjima primjene i učinkovitosti instrumenta izvješća o imovinskom stanju dužnosnika, s osvrtom i na iskustva u ostalim zemljama. U raspravi su obrađivane i druge teme iz područja sukoba interesa uz pojašnjenja na praktičnim primjerima i preporukama UNCAC-a i OECD-a.

Zamjenica predsjednice Povjerenstva Tatijana Vučetić i član Povjerenstva Davorin Ivanjek primili su dana 16. ožujka 2016.g., u ime Povjerenstva, izaslanstvo Odbora za mandate i imunitet Zastupničkog doma Parlamenta Češke Republike, koje je predvodila predsjednica toga Odbora, Miroslava Nemcova. Tijekom susreta, izaslanstvu je predstavljen zakonodavni okvir sprječavanja sukoba interesa u Republici Hrvatskoj te ustroj i rad aktualnog saziva Povjerenstva. Poseban naglasak stavljen je na iskustva u primjeni Zakona o sprječavanju sukoba interesa, s obzirom na promišljanja o izmjeni zakonodavnog okvira Češke Republike. Na sastanku je nazočio i zamjenik veleposlanika Republike Češke u Republici Hrvatskoj Miroslav Kolatek.

Dva savjetnika iz Ureda Povjerenstva sudjelovali su 21. lipnja 2016.g. u Radionici za državne službenike, koja je održana u Sarajevu u organizaciji Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije u suradnji s Analitikom-Centar za društvena istraživanja. Radionica je bila zamišljena kao razmjena iskustava na stručnoj razini u primjeni važećih zakona za sprječavanje sukoba interesa u Republici Hrvatskoj i Bosni i Hercegovini.

Nastavno na inicijativu pokrenutu na konferenciji tijela nadležnih za prikupljanje i provjeru podataka iz podnesenih izvješća o imovinskom stanju dužnosnika održanoj u prosincu 2015. godine u Zagrebu, u organizaciji regionalne međunarodne organizacije Regional Antycorruption Initiative (RAI) te uz partnerstvo Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa Republike Hrvatske, tijekom 2016. godine održane su dvije prateće konferencije. Osnovni cilj održavanja susreta tijela nadležnih za provjeru izvješća o imovinskom stanju i sukob interesa u državama članicama koje usdjeluju u aktivnostima RAI-a je jačanje praktične suradnje između nadležnih tijela u području provjere podataka iz podnesenih izvješća o imovinskom stanju dužnosnika i u pitanjima povoda postupaka radi utvrđivanja sukoba interesa.

U organizaciji RAI-a i u suradnji s nadležnim tijelom u Republici Albaniji - High Inspectorate of Declaration and Audit of Assets and Conflict of Interest te uz podršku koju je pružio Austrian Development Agency, održan je drugi regionalni susret tijela nadležnih za prikupljanje i provjeru podataka iz podnesenih izvješća o imovinskom stanju dužnosnika („*Regional Meeting of the Oversight Bodies for Asset Disclosure and Conflict of Interest*“), 23. svibnja 2016.g. u Tirani, na kojem su u ime Povjerenstva sudjelovale predsjednica Povjerenstva i zamjenica predsjednice Tatijana Vučetić.

Ovom prilikom raspravljalo se o uspostavi mehanizama koji će omogućiti razmjenu podataka između tijela nadležnih za provjeru podataka između članica jugo-istočne Europe. Visoki predstavnici na razini pojedinih ministara pravosuđa ili nadležnih institucija iz Albanije, Bosne i Hercegovine, Bugarske, Kosova, Makedonije, Moldavije, Crne Gore, Rumunjske i Srbije raspravljali su o nacrtu pravnog dokumenta kojim bi se omogućila razmjena podataka u postupcima provjere podataka iz podnesenih izvješća. Posebna pozornost u raspravi posvećena je mogućim i očekivanim izazovima i preprekama.

Predstavnik UNODC-a istaknuo je osnovne principe koji su Konvencijom Ujedinjenih naroda protiv korupcije propisane za uspostavu suradnje u administrativnim predmetima, a osobito je ukazao da se Rezolucijom 6/4 dodatno promiče i potiče uspostava međunarodne suradnje u civilnim i administrativnim postupcima, kao dijelu borbe protiv korupcije. Na susretu je prezentirani prvi nacrt takvog mogućeg sporazuma, uz prikaz sličnosti s dokumentom OECD-a „*Agreement on Exchange of Information on Tax Matters*“ kao uspješnog modela na temelju kojeg se razmjenjuju podatci u civilnim (poreznim) pitanjima između gotovo stotinjak država.

Treći regionalni susret („*Third Regional Meeting of the Oversight Bodies for Asset Disclosure and Conflict of Interest*“) u organizaciji RAI-a održan je 20-21. listopada 2016.g., u Sofiji, u suradnji s nadležnim tijelom u Republici Bugarskoj – Commission for Prevention and Ascertainment of conflict of Interest te uz podršku koju je pružio Austrian Development Agency.

Na ovoj konferenciji je raspravljen i uuglašen prijedlog nacrta međunarodnog ugovora za uspostavu neposredne razmjene podataka između nadležnih tijela u provođenju provjera podataka iz izvješća o imovinskom stanju dužnosnika. Na konferenciji su pored članica koje sudjeluju u aktivnostima RAI-a bili zastupljeni i predstavnici Komisije za prevenciju korupcije Republike Slovenije te predstavnici međunarodnih organizacija Regional School of Public Administration i UNDP-a Regional Centre/Istanbul Regional Hub. Na konferenciji su, između ostalog, predstavljani rezultati istraživanja o različitostima postojećih sustava i baza podataka u kojima su sadržani podatci o imovinskom stanju dužnosnika, u cilju identificiranja područja i sadržaja koji su istovjetni i onih koji se razlikuju, kako bi se o ovim okolnostima moglo voditi računa prilikom osmišljavanja provedivog sustava za neposrednu razmjenu podataka između nadležnih tijela. S obzirom da je za ustavu ovakve neposredne razmjene podatka potrebno sklapanje međudržavnog sporazuma, inicijativa i obavijest vladama država članica o potrebi uspostavi ovakve suradnje i sklapanja predloženog nacrta međunarodnog sporazuma, prepuštena je međunarodnim institucija, uz iskazanu spremnost nadležnih tijela za pružanje svih dodatnih pojašnjenja.

U povodu Međunarodnog dana borbe protiv korupcije predsjednica Povjerenstva Dalija Orešković, sudjelovala je na Konferenciji koja predstavlja prvi sastanak inicijative „*Network for integrity*“. Inicijativa okuplja 14 zemalja članica osnivača, a cilj joj je povezati i uspostaviti izravnu i neposrednu suradnju između institucija različitih zemalja koje su nadležne za promicanje integriteta, transparentnosti i etičnosti u postupanju državnih dužnosnika.

Povodom Međunarodnog dana borbe protiv korupcije, predstavnici 14 institucija, zastupljenih na osnivačkoj Konferenciji, nadležnih za prevenciju korupcije te izgradnju integriteta i etičnosti u obnašanju javnih dužnosti iz 14 različitih država diljem svijeta¹⁵ okupili su se s ciljem uspostave i izgradnje izravne i neposredne međuinstitucionalne suradnje i razmjene praktičnih znanja i iskustava u područjima iz svog djelokruga rada i nadležnosti. Konferencija je održana 8. i 9. prosinca 2016.g., u Parizu, u organizaciji HATVP-a (High Authority for Transparency in Public Life) te pod okriljem globalnog summita Partnerstva za otvorenu vlast koji se također održavao od 7. do 9. prosinca 2019.g. u Parizu. Unatoč različitim pravnim tradicijama te različitim institucionalnim i pravnim okvirima u kojima 14 osnivačkih institucija iz država zastupljenih na ovoj Konferenciji djeluje, s obzirom na njihove veće ili manje istražne ovlasti, zajedničko im je područje promicanja transparentnosti, etike i integriteta dužnosnika. Osnovana „Mreža za integritet“ zamišljena je kao nova platforma za razmjenu iskustva u provedbi različitih zakona iz nadležnosti tih institucija, sve u cilju širenja znanja, promicanja najboljih praksi i dobrog upravljanja, kako u okviru nacionalnog zakonodavstva tako i na međunarodnoj razini. Na ovoj Konferenciji, predstavnici 14 institucija koje su nositelji inicijative i osnivači Mreže za integritet, sročili su nacrt Povelje kojom se uspostavlja suradnja između nacionalnih institucija koje će sudjelovati u ovoj Mreži.

Povodom obilježavanja Međunarodnog dana borbe protiv korupcije, osnivanje Mreže za integritet službeno je predstavljeno 9. prosinca 2016.g. sudionicima globalnog summita Partnerstva za otvorenu vlast. Tom prilikom, predstavnicima 14 institucija koje su inicijatori i osnivači ove Mreže, obratio se putem video poruke g. Ban Ki Moon, glavni tajnik Ujedinjenih naroda, izražavajući uspostavi nove platforme za razmjenu iskustava i znanja u području prevencije korupcije punu podršku.

10. Odnosi s javnošću

Člankom 39. stavkom 6. ZSSI-a, propisano je da je postupak pred Povjerenstvom otvoren za javnost, osim kad je Zakonom drugačije propisano te postupka glasovanja. Konačne rezultate provedenog postupka Povjerenstvo je dužno javno obznaniti. Stavkom 7. istog članka Zakona, propisano je da se odluke Povjerenstva objavljuju na internetskim stranicama Povjerenstva.

Na temelju članka 4. Pravilnika o načinu rada i odlučivanja Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa („Narodne novine“ broj 105/14.) javnost djelovanja Povjerenstva nadalje se ostvaruje javnim objavljivanjem vremena održavanja zakazanih sjednica na internetskoj stranici Povjerenstva i nazočnošću javnosti na sjednicama Povjerenstva, osim na dijelu sjednice na kojem se glasuje te objavljivanjem, pored odluka, i drugih akata iz nadležnosti Povjerenstva (odluka, mišljenja, očitovanja, zaključaka i drugih akata) te objavom priopćenja, izvješća, smjernica, uputa i po potrebi, održavanjem konferencija za medije.

¹⁵ Članovi inicijative „Network for Integrity“ su: The High Authority for Transparency in Public Life (Francuska) – pokretač inicijative, National Anticorruption Authority (Italija), General Secretariat for the Fight Against Corruption (Grčka), National Integrity Agency (Rumunjska), National Agency on Corruption Prevention (Ukrajina), The Corruption Prevention and combating Bureau (Latvija), Civil Service Bureau (Gruzija), The National Office Against the Fraud and Corruption (Senegal), The High Authority for Good Governance (Obala Bjelokosti), National Institute for Transparency, Access to Information and Personal data Protection (Meksiko), The High-Level Anty Corruption Commission (Peru), Anty-Corruption and Civil Rightss Commission (Koreja).

Javnost provođenja postupka pred Povjerenstvom, nije samo Zakonom popisana obveza, već je u praksi i shvaćanjima ovog saziva Povjerenstva, jedan od osnovnih i najvažnijih načina povećanja transparentnosti kao jedne od posebno istaknutih svrha donošenja ZSSI-a. Uloga medija u praćenju i izvještavanju o odlukama, mišljenjima i očitovanjima donesenim na sjednicama Povjerenstva, može se smatrati i jednim od načina kontrole zainteresirane javnosti nad radom samog Povjerenstva te je time i jedna od poluga o kojoj može ovisiti i ostvarivanje sveukupnih zadaća i ciljeva Povjerenstva.

Naime, neovisno o tome što se akti, koji se donose u provedenim postupcima iz nadležnosti Povjerenstva, objavljuju na internetskim stranicama Povjerenstva u svom cjelovitom sadržaju, objava određenih informacija u medijima, značajno može pridonijeti prenošenju glavnih poruka Povjerenstva koje proizlaze iz pojedinih predmeta, a koje imaju edukativnu i preventivnu svrhu.

Time ujedno, izvještavanje u medijima o predmetima iz nadležnosti Povjerenstva, osobito kada je riječ o danim mišljenjima te smjernicama i uputama, no i izvještavanje o onim odlukama u kojima se tumače načela djelovanja ili druge obveze koje proizlaze iz odredbi ZSSI-a, značajno pridonosi promicanju kulture integriteta i odgovornosti u obnašanju javnih dužnosti te podizanju razine osviještenosti o važnosti pravovremenog upravljanja situacijama iz kojih proizlazi potencijalni sukob interesa.

No da bi mediji uistinu mogli pozitivno doprinositi širenju spoznaja o ulozi Povjerenstva kao jednog od tijela čija je uloga uspostava preventivnih mehanizama u borbi protiv korupcije, od presudne je važnosti ne samo da su objavljene informacije vjerodostojne i točne, već da i se sveukupan sadržaj pojedinih objava stavi u primjereni kontekst. U tom smislu je i u 2016.g., kao i u prethodnim godinama rada ovog saziva Povjerenstva, pored ispunjavanja onih obveza u davanju informacija koje proizlaze iz Zakona o pravu na pristup informacijama („Narodne novine“ broj 25/13. i 85/15.) Povjerenstvo ulagalo dodatni trud kako bi povodom postavljenih upita, osim konkretnih informacija, dalo i potrebna dodatna razjašnjenja ili tumačenja.

U 2016. godini, povećan je i broj podnesenih zahtjeva na temelju zakona o pravu na pristup informacijama u odnosu na prethodnu godinu, od toga je Povjerenstvo riješilo odnosno usvojilo 127 zahtjeva, a u svega dva slučaja zahtjevi su odbijeni.

Iz analize posjeta internetskoj stranici Povjerenstva proizlazi da je u 2016. godini bilo sveukupno **438973 posjeta** od kojih je identificirano 305744 jedinstvenih korisnika. U odnosu na prethodnu (2015. godinu) uočava se daljnji značajan porast broja posjeta i pretraživanja sadržaja internetske stranice Povjerenstva (u 2015. godini zabilježeno je sveukupno 177370 posjeta od kojih je identificirano 128355 jedinstvenih korisnika). Broj posjetitelja koji opetovano posjećuju internetsku stranicu Povjerenstva, sličan je onom iz prethodne godine, naime u 2016. godini 31,7 % je onih koji višekratno pretražuju sadržaj, a u 2015.g. godini takvih korisnika je bilo 30 %.

11. Proračun Povjerenstva i financijsko poslovanje

Za rad Povjerenstva u 2016. godini osigurana su sredstva u iznosu od 4.725.695,00 kuna. Od navedenog iznosa Povjerenstvo je tijekom 2016. godine utrošilo sveukupno 4.539.443,00 kune ili 96 %.¹⁶ Unatoč činjenici da je u 2016. godini Povjerenstvo raspolagalo sa 774.305,00 kuna manje proračunskih sredstava u odnosu na 2015. godinu, Povjerenstvo je i u 2016. godini uspješno financijski poslovalo, na način da je uspješno dovršena većina planiranih projekata, poput daljnjih dorada postavljenog informatičkog sustava i preuzimanja samostalnog obavljanja računovodstvenih poslova od UZOP-a, a u odnosu na ukupna raspoloživa proračunska sredstva ostvarene su i određene uštede. Veći dio ušteta ostvaren je na poziciji rashoda za zaposlene što je posljedica okolnosti da je jedna službenica tijekom razdoblja od pola godine bila na bolovanju te je njena plaća isplaćivana na teret Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje, a ne iz sredstava proračuna Povjerenstva. Manji dio ušteta posljedica je krajnje racionalnog ponašanja u trošenju financijskih sredstava za materijalne rashode Povjerenstva, posebice onih namijenjenih za službena putovanja zaposlenika. Prikaz izvršenja proračuna Povjerenstva za 2016. godinu, sadržan je u prilogu ovog Izvješća.

12. Ocjena stanja

Cilj politike, a time i pravila kojima se uređuju pitanja sukoba interesa, nije zabrana postojanja ili nastanka situacije u kojoj postoji sukob između privatnih interesa dužnosnika ili s njim povezanih osoba s jedne strane i javnih interesa s druge strane, već je cilj ZSSI-a, a time i zadaća Povjerenstva u provođenju postupaka iz svog djelokruga rada i nadležnosti, prepoznavanje potencijalno spornih situacija radi očuvanja integriteta dužnosnika te integriteta donesenih odluka u ime tijela javne vlasti. Sukob interesa, sam po sebi, nije i ne smije se poistovjetiti s korupcijom, no neriješen sukob interesa može imati za svoju posljedicu zlouporabu položaja, odnosno počinjenje nekog od koruptivnih kaznenih djela.

Odredbama ZSSI-a se sukob interesa definira kao situacija u kojoj postoje okolnosti koje utječu ili osnovno može smatrati da utječu ili koje mogu utjecati na nepristranost dužnosnika u obavljanju javne dužnosti. Upravo je u prepoznavanju konkretnih životnih okolnosti u kojima postoji jedan o pojavnih oblika sukoba interesa, u praksi i tumačenju sukoba interesa, kako Povjerenstva, tako i drugih tijela koja tumače ovaj Zakon odnosno nadležnih upravnih sudova, u 2016. godini ostvaren osobito značajan pomak.

Nadalje, radi ostvarivanja propisanih ciljeva donošenja ovog Zakona, njime se propisuju etička načela djelovanja kao i administrativne mjere čija je svrha pravodobno sprječavanje i djelotvorno rješavanje već postojećeg ili novonastalog sukoba interesa.

¹⁶ U 2012. godini proračun Povjerenstva iznosio je 4.419.000,00 kn od čega je utrošeno 64,61 %. U 2013. godini proračun Povjerenstva iznosio je 3.905.711,00 kn od čega je utrošeno 85,62 %.. U 2014. godini proračun Povjerenstva iznosio je 5.611.050,00 kn od čega je utrošeno 81,72 %. U 2015. godini proračun Povjerenstva iznosio je 5.500.000 kuna, od čega je utrošeno 81,7%. Proračun za 2017. godinu iznosi 5.077.393,00 kn.

U Strategiji suzbijanja korupcije koju je Hrvatski sabor donio 19. lipnja 2008.g., istaknuto je kako je sprječavanje sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti jedno od prioritarnih područja u borbi protiv korupcije te je i u novoj Strategiji suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020 godine, koju je Hrvatski sabor donio na sjednici 27. veljače 2015. godine, ponovno istaknuto kako opći principi dobrog upravljanja i organizacije, koji podrazumijevaju odgovornost, učinkovitost, transparentnost, otvorenost, participativnost, osjetljivost i pravičnost institucija u sustavu, predstavljaju osnovne smjernice za efikasnu prevenciju i način sprječavanja korupcije.

Povjerenstvo smatra kako se ove vrijednosti mogu ostvariti samo kroz konkretne i jasne reakcije nadležnih institucija, što u okviru djelokruga rada i nadležnosti Povjerenstva podrazumijeva pokretanje i provođenje postupka zbog utvrđivanja situacija u kojima postoji sukob interesa dužnosnika ili u kojima je došlo do povrede načela djelovanja te postupaka u kojima se utvrđuje je li došlo do povrede neke od drugih obveza, zabrana i ograničenja. Naime, iako je u 2016. godini, kao uostalom i u prethodnim godinama rada ovog saziva Povjerenstva, broj danih mišljenja na pravovremeno podnesene zahtjeve dužnosnika bio znatno veći od broja donesenih odluka u kojima je utvrđena povreda Zakona, u percepciji javnosti pa čak i samih dužnosnika, odluke o sukobu interesa u odnosu na dana mišljenja imaju puno snažniji odjek. To između ostalog upućuje i na zaključak kako se izgradnja integriteta, vjerodostojnosti i standarda dobrog upravljanja koje se u obnašanju javnih dužnosti, gradi i kroz ona tumačenja i reakcije na uočene pojave koje se utvrđuju u meritornim odlukama Povjerenstva i to neovisno o tome je li i za utvrđenu povredu dužnosniku ujedno izrečena sankcija. Predmetno izvješće, zajedno sa prethodno podnesenim izvješćima o radu ovog saziva Povjerenstva, svjedoče o postepenom ustroju Povjerenstva kao institucije i postavljenim temeljima za njezin daljnji razvoj i rast.

Specifične potrebe u obavljanju zadaća iz svakog pojedinog područja rada iz nadležnost Povjerenstva, ukazuju da će za njihovo uspješno obavljanje biti nužno značajno ojačati ljudske kapacitete Povjerenstva. Primjerice, za obavljanje analitičkih poslova i formiranje zaključaka koji proizlaze iz sustavne provjere podataka iz ponesenih izvješća o imovinskom stanju dužnosnika, bio bi potreban poseban odjel ili određeni broj djelatnika, posebno educiranje za obavljanje ovog dijela poslovanja. Nadalje, sve više se ukazuje i potreba većeg angažmana Povjerenstva u području međunarodne suradnje, kako u dijelu koji se odnosi na praćenje novih trendova tako i u dijelu u kojem je Povjerenstvo pozvano od strane relevantnih međunarodnih institucija i kolateralnih tijela u drugim državama za prenošenje znanja i iskustava ovog Povjerenstva u rješavanju pitanja sukoba interesa. S obzirom na navedeno, Povjerenstvu će u nadolazećim godinama biti potreban veći proračun, kao i veći smještajni kapaciteti potrebni za daljnje jačanje ljudskih resursa.

Stečena iskustva u provođenju postupaka provjere podataka iz izvješća o imovinskom stanju dužnosnika, potrebno je ugraditi u budući normativni okvir. U skladu s odlukom Ustavnog suda Republike Hrvatske od 7. studenog 2012.g., postupak provjere podataka iz izvješća o imovinskom stanju dužnosnika dužan je propisati zakonodavac. Prilikom daljnje razrade i definiranja postupka provjere podataka iz izvješća o imovinskom stanju dužnosnika potrebno je ponovno razmotriti osnovnu svrhu ovog instituta te u skladu s definiranom svrhom, potom Povjerenstvu propisati jasno definirane, potrebne i primjerene ovlasti, uključujući i one koje se odnose na sankcije koje bi bile izvršive i u razdoblju u kojem dužnosnik više ne ostvaruje plaću ili naknadu za obnašanje javne dužnosti.

Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa