



**REPUBLIKA HRVATSKA**

*Povjerenstvo za odlučivanje  
o sukobu interesa*

**Urbroj: 711-I-123-01-R/11**  
**Zagreb, 5. svibnja 2011. godine.**

**HRVATSKI SABOR**  
**Nacionalno vijeće za praćenje provedbe**  
**Strategije suzbijanja korupcije**  
**predsjedniku Nacionalnog vijeća**  
**doc. dr. sc. Željku Jovanoviću, dr. med., mr. oec.**

**PREDMET: Izvješće o provedbi mjera iz**  
**Akcijskog plana uz Strategiju**  
**suzbijanja korupcije za 2010.**  
**- dostavlja se -**

Revidiranim Akcijskim planom uz Strategiju suzbijanja korupcije, kojega je Vlada Republike Hrvatske donijela 18. ožujka 2010. godine Povjerenstvu za odlučivanje o sukobu interesa su povjerene na provedbu tri antikorupcijske mjere u okviru sprječavanja sukoba interesa.

Prva mjera se odnosi na trajnu provedbu Zakona o sprječavanju sukoba interesa. Obzirom na obvezu Povjerenstva da jednom godišnje izvješćuje Hrvatski sabor o svom radu, Povjerenstvo je utvrdilo sadržaj Godišnjeg izvješća za 2010. godinu te ga nadnevka 18. travnja 2011. godine dostavilo Hrvatskome saboru na usvajanje. U navedenom izvješću je sadržan cjelokupan rad Povjerenstva u 2010. godini koji se odnosi na gore spomenutu mjeru iz Akcijskog plana. Obzirom da ste zastupnik u Hrvatskome saboru, predmetno Godišnje izvješće Povjerenstva za 2010. godinu se već dobili među materijalima, te Vam zbog opširnosti teksta izvješća u prilogu ovoga dopisa dostavljamo samo sažetak izvješća.

Druga mjera iz Akcijskog plana u nadležnosti Povjerenstva je osamostaljivanje stručne službe – Ureda Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa donošenjem Pravilnika o unutarnjem ustrojstvu Ureda Povjerenstva te jačanje administrativnih kapaciteta je izvršena. Povjerenstvo je uz prethodnu suglasnost Hrvatskoga sabora donijelo navedeni pravilnik 20. svibnja 2010. godine, čime je izvršeno osamostaljivanje Ureda povjerenstva te izdvajanje stručne službe Povjerenstva iz Stručne službe Hrvatskoga sabora. Navedenim pravilnikom je utvrđeno osam radnih mjesta koja su sva popunjena potrebnim državnim službenicima.

Treća mjera iz Akcijskog plana u nadležnosti Povjerenstva je edukacija državnih, regionalnih i lokalnih dužnosnika i službenika na temu sprječavanja sukoba interesa koja je trajne naravi. Članovi Povjerenstva, djelatnici Ureda povjerenstva zajedno s predstavnicima Ministarstva uprave te Ministarstva pravosuđa su izvršili edukacije na terenu svaki mjesec u dvjema županijama na kojima je sudjelovalo od 25-50 dužnosnika i službenika područne i lokalne samouprave. Na taj način do danas su izvršene edukacije na temu sprječavanja sukoba interesa u 19 županija Republike Hrvatske. Povjerenstvo će i nadalje provoditi navedenu mjeru iz Akcijskog plana.

S osobitim poštovanjem,

**Prilog: Sažetak Godišnjeg izvješća  
Povjerenstva za 2010. godinu.**



**PREDSJEDNIK POVJERENSTVA**

**Mate Kačar, dipl.iur.**

**IZVJEŠĆE POVJERENSTVA  
ZA ODLUČIVANJE O SUKOBU INTERESA  
ZA 2010. GODINU  
HRVATSKOM SABORU  
(SAŽETAK)**

**Zagreb, travanj 2011.**



# Uvod

## Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa

Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa ( u daljem tekstu: Povjerenstvo) je tijelo javne vlasti, osnovano člankom 16. stavak 1. 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 daljem tekstu: Zakon).

Prema odredbi članka 17. st. 2. i 3. te članka 7. Zakona, temeljni sadržaj nadležnosti Povjerenstva čini sljedeće: davanje mišljenja o tome da li je određeno (buduće) djelovanje dužnosnika protivno odredbama Zakona, donošenje odluke o tome da li određeno (prošlo ili aktualno) djelovanje ili propust dužnosnika predstavlja situaciju sukoba interesa prema Zakonu, zaprimanje izvješća o imovnom stanju dužnosnika („imovinskih kartica“) te objava podataka o imovnom stanju svih dužnosnika, prikupljenim u registru „imovinskih kartica“.

Prema odredbi članka 17. stavak 1. Zakona, Povjerenstvo djeluje na temelju Zakona, dobrih običaja, političke odgovornosti i vjerodostojnosti dužnosnika. Uz navedene, pravni izvor prava sprječavanja sukoba interesa čini i Pravilnik Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa o unutarnjem ustroju i postupku („Narodne novine“, broj 86/05 i 123/09, u daljem tekstu: Pravilnik).

Obveza Povjerenstva da jednom godišnje Hrvatskom saboru podnosi izvješće o svome radu utvrđena je čl. 17. st. 5. Zakona.

Povjerenstvo se sastoji od 11 članova. Šest članova Povjerenstva je iz redova zastupnika Hrvatskog sabora, a pet članova je iz redova uglednih javnih djelatnika, s time da su tri člana Povjerenstva iz redova zastupnika Hrvatskog sabora članovi stranaka koje obnašaju vlast, a tri člana iz redova oporbenih stranaka. Članovi Povjerenstva biraju predsjednika i zamjenika predsjednika iz redova uglednih javnih djelatnika, koji ne smiju biti članovi niti jedne stranke. U 2010. godini članovi Povjerenstva bili su: Mate Kačan, dipl. iur, predsjednik Povjerenstva iz redova uglednih javnih djelatnika, Jadranka Kolarević, zamjenica predsjednika Povjerenstva iz redova uglednih javnih djelatnika, Suzana Bilić Vardić, Krunoslav Markovinović i Emil Tomljanović kao članovi iz redova stranaka koje obnašaju vlast, prof.dr.sc. Miljenko Dorić, prof. dr.sc. Ivo Josipović ( do 18. veljače 2010.), Josip Leko (od 26. ožujka 2010.) i Daniel Srb kao članovi iz redova oporbenih stranaka, te mr.sc.. Vlaho Bogišić, Zorislav Antun Petrović i prof.dr.sc. Ivan Tanta kao članovi iz redova uglednih javnih djelatnika.

Prema članku 16. stavak 5. Zakona, Povjerenstvo ima Ured koji se osniva za obavljanje stručnih poslova iz djelokruga Povjerenstva te administrativnih i tehničkih poslova čije obavljanje omogućava redovito i nesmetano djelovanje Povjerenstva.

Ured Povjerenstva tijekom 2010. činilo je petoro, odnosno (od 1. prosinca 2010.) šestoro djelatnika: jedan djelatnik magistar ekonomskih znanosti, troje diplomiranih pravnika te dvije djelatnice srednje stručne spreme.

Izvješće Povjerenstva za 2010. je peto izvješće ovoga tijela Hrvatskom saboru, a treće izvješće aktualnog sastava Povjerenstva.

Kao i u prethodnim izvješćima ovog sastava Povjerenstva, izvješće je koncipirano na način da se, nakon osnovnih numeričkih pokazatelja o radu Povjerenstva i podataka o dinamici rada, iznose u bitnome cjeloviti tekstovi svih akata Povjerenstva za 2010. godinu (mišljenja, odluka i drugih formalnih akata Povjerenstva). Unatoč činjenici da se od rujna 2009. svi formalni akti nalaze na web-stranicama Povjerenstva, Povjerenstvo drži nužnim (s razloga transparentnosti, cjelovitosti i preglednosti rada ovog tijela) i u ovom izvješće unijeti ih u cjelovitu obliku.

U uvodnom dijelu Povjerenstvo drži nužnim napomenuti da je, u trenutku utvrđivanja teksta ovoga izvješća, na snazi (od 10. ožujka 2011.) novi Zakon o sprječavanju sukoba interesa („Narodne novine“, broj 26 /11).

Ovo je vrlo značajna činjenica, jer je temeljni propis kojim se normira ovo područje, po prvi puta nakon čak sedam izmjena i dopuna tijekom sedam godina njegova važenja, izmijenjen donošenjem novog propisa, koji neke dijelove materije sprječavanja sukoba interesa normira na posve drugačiji način, a bitno je izmijenjen i način izbora članova te sastav Povjerenstva. Novi koncept ustroja samog Povjerenstva i načina njegova rada razlogom je što ovo izvješće neće dosljedno poštivati načelo kalendarske godine kao vremenskog okvira izvješća o radu. Povjerenstvo će, naprotiv, uključiti u ovo izvješće i onaj dio 2011. koji prethodi utvrđivanju sadržaja ovoga akta, zbog normativne, a potom i „personalne“ cjeline, u odnosu na razdoblje koje će uslijediti, čemu bismo, ne griješeći znatnije, mogli pridružiti naprosto razlog dobrih običaja, koji zahtijevaju da o svom radu predstavničkom tijelu zemlje izvješćuje ono tijelo, koje je istodobno i autor onoga što izvješće sadrži.

## **Pravni okvir rada Povjerenstva**

### **Revidirani Akcijski plan uz Strategiju suzbijanja korupcije**

Tijekom 2010. godine izmijenjen je okvir unutar kojega radi Povjerenstvo, i to revidiranim Akcijskim planom uz Strategiju suzbijanja korupcije, kojega je donijela Vlada Republike Hrvatske 18. ožujka 2010. godine te izmjenama i dopunama zakona o sprječavanju sukoba interesa. Revidiranim Akcijskim planom uz Strategiju suzbijanja korupcije je postavljen programski okvir za zakonsku promjenu statusa službe koja obavlja stručne, administrativne i tehničke poslove za Povjerenstvo, kao i sadržaja i opsega poslova za koje je Povjerenstvo nadležno. Stoga se ovdje, u osnovnim crtama, iznose podaci o tim promjenama.

U uvodnom dijelu revidiranog Akcijskog plana uz Strategiju suzbijanja korupcije, suzbijanje sukoba interesa na svim razinama izričito je navedeno kao jedno od središnjih mjesta toga dokumenta.

U skladu s time, revidirani Akcijski plan predvidio je sljedeće nove mjere: „Osamostaljenje stručne službe Povjerenstva donošenjem Pravilnika o unutarnjem ustrojstvu Ureda Povjerenstva te jačanje administrativnih kapaciteta Povjerenstva“, „Izmjenama Zakona o sprječavanju sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti uvesti obvezu obavješćavanja o imovinskom stanju, izvorima i načinu stjecanja imovine za članove DKOM-a“ i „Donijeti izmjene Zakona o sprječavanju sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti i Zakona o obvezama i pravima državnih dužnosnika kojima bi se propisalo da se članovi nadzornih odbora trgovačkih društava biraju putem javnog natječaja“. Uz navedeno, Povjerenstvo je po prvi puta u Akcijskom planu navedeno kao nositelj edukativnih aktivnosti s područja sprečavanja sukoba interesa, uz Ministarstvo pravosuđa i Ministarstvo uprave, u mjeri „edukacije državnih, regionalnih i lokalnih dužnosnika i namještenika na temu sprječavanja sukoba interesa“.

### **Izmjene i dopune Zakona o sprječavanju sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti**

2. kolovoza 2010. stupio je na snagu Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o sprječavanju sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti.

Navedenom novelom temeljnog propisa o sprječavanju sukoba interesa dijelom su normativno uobličene pojedine, gore navedene mjere revidiranog Akcijskog plana, a dijelom

korigirana neka zakonska rješenja za koje je praktična primjena pokazala potrebu da budu izmijenjena.

U provedbi mjera revidiranog Akcijskog plana, Zakon je izmijenjen i dopunjen u sljedećim aspektima:

-krug dužnosnika, na koje se odnosi Zakon, proširen je na članove Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave;

-uvedena je beziznimna zabrana članstva dužnosnika u upravama ili nadzornim odnosno upravnim odborima trgovačkih društava, uz iznimku mogućnosti članstva u dvama upravnim vijećima ustanova odnosno nadzornim odborima izvanproračunskih fondova;

-naziv „služba“, koji označava unutarnju ustrojstvenu jedinicu Povjerenstva za obavljanje stručnih poslova iz djelokruga Povjerenstva te administrativnih i tehničkih poslova čije obavljanje omogućava redovito i nesmetano djelovanje Povjerenstva, promijenjen je u „Ured Povjerenstva“.

Zakon je uz to izmijenjen s razloga poboljšanja normativnih rješenja u sljedećim aspektima:

-izričito je istaknuta obveza dužnosnika koji su na izborima ponovno izabrani ili imenovani na istu dužnost, bez obzira obnašaju li tu dužnost profesionalno ili neprofesionalno, da Povjerenstvu podnesu izvješće o svojoj imovini te imovini bračnog druga i malodobne djece sa stanjem na taj dan; (*dopuna svoj razlog donošenja ima u činjenici da su dužnosnici, koji su u novom mandatu ponovno obnašali istu dužnost, u većem broju slučajeva propuštali svoju obvezu dostavljanja „imovinske kartice“ pogrešno smatrajući da obveza na njezinu dostavu u takvim slučajevima ne postoji, ako nije došlo do bitnih promjena u imovini*);

-izričito je utvrđena zabrana dužnosniku, koji za vrijeme obnašanja javne dužnosti prima plaću za dužnost koju obnaša, istodobnog primanja i naknade (a ne samo plaće) za obnašanje druge javne dužnosti; (*u određenom broju slučajeva dužnosnici su primali naknade, koje su, premda nominalno naknade troškova, svojim paušalnim karakterom, a često i visinom iznosa imale zapravo karakter trajne naknade odnosno plaće za obnašanje druge dužnosti, uz iznimku u pogledu dužnosnika koji javnu dužnost obnašaju volonterski-takvi dužnosnici imaju pravo na naknadu za obnašanje dužnosti do visine razlike između plaće koju ostvaruju na svojem radnom mjestu i plaće koji bi ostvarivali da dužnost obnašaju profesionalno*);

-uvedena je zabrana za trgovačka društva, u kojima dužnosnik ima 20% ili više udjela i dionica, stupanja u poslovni odnos s tijelom javne vlasti u kojem dužnosnik obnaša dužnost te jednu godinu po prestanku obnašanja dužnosti (*ova odredba se od donošenja Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o javnoj nabavi, „Narodne novine“, broj 125/08 nalazila u čl. 5c toga propisa; budući da doista sadržajno pripada području sprječavanja sukoba interesa, uključena je u Zakon*);

-utvrđeno je da Povjerenstvo vrši provjeru podataka iz podnesenih izvješća dužnosnika, na način propisan Pravilnikom o postupku verifikacije podataka iz izvješća o imovnom stanju dužnosnika, koji Povjerenstvo donosi uz prethodnu suglasnost Hrvatskog sabora;

-propisano je da najmanje jedan član Povjerenstva mora biti magistar prava;

-utvrđena je obveza Povjerenstva na donošenje Pravilnika o postupku verifikacije podataka iz izvješća o imovnom stanju dužnosnika, uz prethodnu suglasnost Hrvatskog sabora;

-izmijenjene su postupovne odredbe, kojima je preciznije propisan način pokretanja postupka donošenja odluka i davanja mišljenja (Povjerenstvo obvezno pokreće postupak na zahtjev dužnosnika, a može pokrenuti postupak na temelju svoje odluke, na temelju prijave druge osobe ili na temelju anonimne prijave) te je utvrđena obveza dužnosnika na očitovanje Povjerenstvu o navodima prijave u roku od 15 dana od dana primitka zahtjeva;

-uvedena je nova sankcija prijedloga razrješenja imenovanog dužnosnika od javne dužnosti, a povećan je raspon sankcije obustave isplate neto mjesečne plaće, od 2.000,00 do 20.000,00 kn (*sankcija prijedloga razrješenja dužnosnika od javne dužnosti odnosi se samo na imenovane dužnosnike koji navedu neistinite podatke o imovini s namjerom da prikriju imovinu; raspon*

*novčane sankcije povećan je kako bi sankcija za dužnosnike s nižem dohotkom, kao i onih koji primaju niže iznose zbog činjenice volontiranja bila sukladna visini njihova primanja).*

## **Osnovni podaci o radu**

### **Brojčani podaci o donesenim odlukama i mišljenjima**

**Tijekom 2010. godine Povjerenstvo je donijelo 41 odluku i 36 mišljenja.**

**Od 1. siječnja 2011. do 10. ožujka 2011. godine doneseno je 14 odluka i 8 mišljenja.**

**Ukupno je dakle u izvještajnom razdoblju doneseno 55 odluka i 44 mišljenja.**

Ocjenjujući trend broja donesenih odluka, valja zamijetiti da je taj broj povećan u odnosu na nekoliko posljednjih godina.

Vrijedi također naglasiti pozitivnu činjenicu povećanja broja danih mišljenja: to je odraz povećanog broja zahtjeva dužnosnika da Povjerenstvo, *prije negoli je nastala eventualna situacija sukoba interesa*, dobiju o tome mišljenje Povjerenstva, što znači da su dužnosnici više negoli prije upoznati s konceptom sukoba interesa i osnovnim načelima njegova sprječavanja.

Također treba istaknuti činjenicu da je od ukupnog broja zatraženih mišljenja, mišljenje zatražilo samo 4 dužnosnika državne razine (dva zastupnika u Hrvatskom saboru, jedan dužnosnik Državnog zavoda za statistiku te jedan predsjednik uprave trgovačkog društva koje je u cijelosti u državnom vlasništvu) te 3 osobe koje nisu dužnosnici u smislu Zakona, od čega dvoje državnih službenika.

Dakle daleko najveći broj zahtjeva za mišljenjem odnosi se na zahtjeve dužnosnika lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Od ukupnog broja donesenih odluka, u 21 slučaju Povjerenstvo je utvrdilo dužnosnicima situaciju sukoba interesa i kršenje odredaba Zakona, u 18 predmeta zahtjev ili prijedlog za utvrđivanje sukoba interesa dužnosniku odbijen je, nakon što je Povjerenstvo, pošto jer ocijenilo činjenično stanje utvrdilo da situacija sukoba interesa u smislu zakona ne postoji, u 14 slučajeva prijava je odbačena jer osobe nisu dužnosnici, ili se djelovanje ne odnosi na povredu Zakona ili je prijava nerazumljiva (u 8 slučajeva prijavljene osobe nisu bili dužnosnici), a u 2 slučaja postupak je obustavljen.

## **Rad Povjerenstva po predmetima mišljenja i odluka o sukobu interesa**

U tekstu koji slijedi navode se sadržaj mišljenja i odluka, koje je Povjerenstvo donijelo tijekom 2010. godine, kronološkim redosljedom njihova donošenja na pojedinim sjednicama Povjerenstva, počevši od 11. sjednice do 20. sjednice Povjerenstva (u 2010. godini) te istovrsnih akata donesenih na 21. i 22. sjednici u 2011. godini.

Radi bolje preglednosti tekstova zasebno su izdvojena mišljenja, a zasebno odluke.

Navode se cjeloviti tekstovi akata, osim zaglavlja i uvoda te pouke o pravnom lijeku, koji su, kao dijelovi nebitni za svrhu izvješća, izostavljeni.

Istaknuti dijelovi tekstova akata predstavljaju izreku (dispozitiv) akta, a ostatak teksta obrazloženje izreke akta.



Uz obje vrste akata daje se i sažetak (naglasak) onih dijelova pravne kazuistike Povjerenstva, koji svojom učestalošću, specifičnošću ili bitnošću sadržaja predstavljaju najvažniji dio rada Povjerenstva u izvještajnom razdoblju.

## Mišljenja Povjerenstva

Sistematiziraju li se, uvjetno rečeno, tematske cjeline (članci, dijelovi članaka, odnosno pojašnjenja pojedinih pravnih pojmova Zakona), nekoliko tema pokazuje znatnu učestalost: među njima su ponajprije pitanje prava na naknadu dužnosnicima, pravo na drugu plaću uz plaću koju dužnosnik prima za obnašanje dužnosti te pravo na obavljanje drugih poslova (osim obnašanja dužnosti).

1. Izuzetno učestali upiti dužnosnika o mogućnosti primanja naknade za obnašanje druge javne dužnosti (osim plaće) predstavljaju velik dio sadržaja ne samo formalnih akata Povjerenstva, već i neformalnih odgovora, koje Ured Povjerenstva daje na usmene upite dužnosnika, upućujući dakako dužnosnika na uvid u već donesena, i na web-portal Povjerenstva objavljena mišljenja Povjerenstva identičnog sadržaja.

Normativni okvir, koji je situaciju u tom pogledu učinio dvojbena, nalazio se u nekoliko puta mijenjanom sadržaju čl. 9. Zakona, koji je u svojem početnom obliku, prilikom donošenja Zakona o sprječavanju sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti 2003. („Narodne novine“, broj 163/03) glasio:

„Dužnosnici za vrijeme obnašanja javne dužnosti primaju plaću za dužnost koju obnašaju i ne smiju primati nikakvu drugu plaću ili naknadu, osim ako je to zakonom izričito propisano.“

Ovakva relativno jasna formulacija članka 9. je, međutim, novelom Zakona 2004, zamijenjena sljedećom:

„Dužnosnici koji za vrijeme obnašanja javne dužnosti primaju plaću za dužnost koju obnašaju ne smiju primati drugu plaću, osim ako obavljaju djelatnost dopuštenu ovim Zakonom.«

Iz gore navedenoga je vidljivo da je iz formulacije ispušten izraz „naknada“, što je otvorilo put pravnim dvojbama u pogledu eventualnog prava, i sadržaja prava, na naknadu dužnosnicima.

Tumačeći doseg tako izmijenjenog članka 9. Zakona, Povjerenstvo je zauzelo pravno stajalište, prema kojem se pod pojmom druga plaća ima razumijevati i svaka druga naknada koja, bez obzira na formalni naziv, prema odredbama financijskog i poreznog prava, ima obilježja plaće te stoga predstavlja primanje koje je prema Zakonu nedopušteno.

Prema zauzetom pravnom stajalištu Povjerenstva, dopuštene su isključivo naknade putnih i drugih troškova, koje dužnosnik ima u obnašanju dužnosti, i koje su istodobno bili potrebni i stvarni (učinjeni).

Zabrana se odnosi na sva primanja (naknade) koja imaju obilježja plaće, ali, primjerice, i paušalna naknada troškova predstavlja nedopušteno primanje, jer se priroda troškova u pravilu protivi načelu da oni budu paušalni (stalni i jednaki po visini).

Da je pravno stajalište koje je zauzelo Povjerenstvo bilo u skladu s smislom i svrhom Zakona, pokazalo se u noveli Zakona 2010, („Narodne novine“, broj 92/10), kada je navedena odredba izmijenjena po treći puta te sada glasi:

„Dužnosnici koji za vrijeme obnašanja javne dužnosti primaju plaću za dužnost koju obnašaju ne smiju primati drugu plaću ni naknadu za obnašanje druge javne dužnosti osim ako obavljaju djelatnost dopuštenu ovim Zakonom.«

2. U vezi s pravom na drugu plaću (izvan konteksta čl. 9. Zakona), dakle na temelju obavljanja drugih poslova za istaknuti je da je Povjerenstvo često bilo u prilici pojašnjavati dužnosnicima da Zakon, uz zabranu primanja plaće (naknade) za drugu javnu dužnost dosljedno i beziznimno prijeći dužnosnicima primanje naknada (osim naknade troškova) za bilo koji posao iz tzv. „javne sfere“, odnosno za onaj posao koji dužnosnik obavlja (često i kao zakonsku obvezu) upravo na temelju činjenice da obnaša određenu dužnost (npr. gradonačelnik kao predsjednik turističke zajednice, član predstavničkog tijela jedinice regionalne samouprave kao član određenih radnih tijela te jedinice, članstvo u športskim udrugama, obavljanje poslova u tijelima javnih ustanova i sl.)

3. U pogledu pitanja o dopustivosti obavljanja drugih poslova valja uvodno istaknuti tri aspekta, važna za ocjenu odnosa dužnosti koju dužnosnik obnaša i svih drugih poslova (aktivnosti).

Prvi aspekt tiče se odnosa javne dužnosti i istodobnog obnašanja druge javne dužnosti, ne toliko po učestalosti predmeta, koliko po važnosti onoga što je normirano.

U pogledu dopustivosti ovakvih poslova, čl. 10. st. 1. propisuje da dužnosnik smije prihvatiti drugu javnu dužnost samo uz suglasnost tijela koje ga je imenovalo. Takvom formulacijom stavlja se postrani pitanje izabranih dužnosnika te je, sukladno tome, za sve izabrane dužnosnike dopustivo obnašanje dviju dužnosti.

(U svjetlu ovakvog zakonskog rješenja treba zaključiti kako je dobro da novi Zakon ne poznaje mogućnost istodobnog obnašanja dviju dužnosti; izuzetke je moguće utvrditi jedino zakonom).

Što se tiče drugih poslova (mimo dužnosti), najinteresantniji, i u kontekstu mogućeg sukoba interesa najrelevantniji, su poslovi u kojima dužnosnik nastupa kao osoba s vlasničkim i interesnim udjelom u trgovačkom društvu, a poslovni odnos bi valjalo realizirati s tijelima državne vlasti i jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Znakovito je i karakteristično da Povjerenstvo tijekom izvještajnog razdoblja nije zaprimilo niti jednu obavijest povjerenika dužnosnika o takvim poslovnim događajima (što je obveza utvrđena u čl. 11. st. 4. Zakona).

Druga mogućnost u vezi s poslovanjem dužnosnika odnosi se na poslove trgovačkog društva dužnosnika sa tijelom u kojem obnaša dužnost: mogućnost stupanja trgovačkog društva u kojem dužnosnik ima 20% ili više udjela ili dionica s tijelom u kojem dužnosnik obnaša dužnost nije dopuštena.

Pravna kazuistika Povjerenstva proširila je navedenu zabranu i na duge poslovne subjekte (primjerice obrt) te utvrdila da se ta zabrana odnosi i na osobe povezane s dužnosnikom.

## Odluke Povjerenstva

Načelne napomene i „pogled odozgo“ na odluke koje je Povjerenstvo donijelo odnose se u najvećoj mjeri na odluke kojima je dužnosnicima utvrđen sukob interesa, kao pravoj mjeri „vidljive brojke“ stanja sukoba interesa.

Na temelju činjenice što brojčani odnos donesenih odluka pokazuje prevagu predmeta koji su okončani obacivanjem ili odbijanjem zahtjeva i prijedloga za utvrđivanjem sukoba interesa, u odnosu na one koji su okončani utvrđivanjem sukoba interesa, Povjerenstvo uvodno želi, pojašnjenja radi i anticipirajući eventualnu protuargumentaciju, istaknuti sljedeće: **svi predmeti sukoba interesa, zaprimljeni tijekom 2010. riješeni su i sastavni su dio ovoga izvješća**; Povjerenstvo se u radu u načelu vodilo kriterijem kronološkog rješavanja predmeta, nastojeći da niti jedan zaprimljeni zahtjev ne bude neopravdano dugo neriješen; od ukupnog broja predmeta koji su riješeni odbacivanjem (14 predmeta) u osam predmeta je donesena

odluka da se prijedlog/zahtjev odbaci jer prijavljene osobe nisu dužnosnici u smislu Zakona; za ostatak predmeta te vrste, argumentacija u obrazloženjima odluka dostatna je za utemeljenje sadržaja izreke same odluke.

Napokon, sukladno odredbama Pravilnika, članovi Povjerenstva nisu niti jednom tijekom izvještajnog razdoblja koristili svoje pravo izdvojenog mišljenja, niti pravo obveznog uvrštavanja u dnevni red.

U pogledu sadržaja samih odluka, okosnica bitnih aspekata primjene Zakona kretala se oko pravnog pojma povezanih osoba i pogodovanja povezanim osobama te shvaćanja pojma mogućeg, percipiranog sukoba interesa.

Pri tome valja istaknuti kako je iz argumentacije u očitovanjima dužnosnika i naknadnim zahtjevima za zaštitu Ustavom zajamčenih prava i sloboda čovjeka i građanina, koji su dužnosnici podnosili nakon što im je Povjerenstvo utvrdilo sukob interesa, očito kako dužnosnicima još uvijek nije jasna pravna osnova njihove odgovornosti za sukob interesa.

Naime, u argumentaciji dužnosnika, a u slučajevima u kojima je kršenjem načela zakonitosti pogodovano određenom privatnom interesu, dužnosnici odgovornost pokušavaju otkloniti na način da konstatiraju kako osoba kojoj se pogodovalo nije osoba povezana s njima u smislu Zakona.

Tom stajalištu (ako se dakako ne radi o izričito navednim članovima obitelji dužnosnika, gdje je povezanost utvrđena *a priori* Zakonom) mora se istaknuti protuargument po kojem je osoba, koja je stekla određenu privatnu korist (imovinsku ili neimovinsku, čijim je interesima pogodovano) djelovanjem dužnosnika protivno propisima *ipso facto* povezana osoba prema takvim, konkretnim okolnostima, sukladno čl. 4. Zakona. Na dužnosniku je teret dokaza da dotična osoba nije povezana osoba u smislu Zakona.

Slično vrijedi i za mogući (percipirani, eventualni, budući) sukob interesa: dužnosnici otklanjaju mogućnost svoje odgovornosti u smislu Zakona, smatrajući da su, pod uvjetom da je određeni postupak u kojem su sudjelovali proveden sukladno mjerodavnim propisima, dovoljan jamac sukladnosti postupanja i prema zakonu o sprječavanju sukoba interesa (npr. sudjelovanje čelnika tijela u postupku izbora člana obitelji na natječaju za određeni posao – postupak može biti posve zakonit u smislu normativnih pretpostavki i uvjeta da takav doista i bude, a da se ipak radi o situaciji sukoba interesa prema Zakonu, jer se ta situacija *percipira* takvom – privatni interes dužnosnika *mogao je utjecati* na njegovu/njezinu nepristranost u obnašanju javne dužnosti).

Ovdje valja također istaknuti činjenicu (na koju se ponekad dužnosnici pozivaju prigodom korištenja svojega prava na pravni lijek prema Zakonu) da se, ocjenjujući odnos prava sprječavanja sukoba interesa i ustavnog prava neke odredbe Zakona doista pojavljuju u ulozi ograničenja nekih ustavnih prava, koja su posljedica upravo činjenice da osoba čija su ustavna prava ograničena obnaša dužnost.

Tako se, na primjer, člankom 35. Ustava RH svakome jamči pravna zaštita osobnog i obiteljskog života. U kontekstu konkretnog članka Ustava RH, ovo ustavno pravo svim dužnosnicima ograničeno je odredbom čl. 8. st. 10. Zakona, koji propisuje da su podaci o imovnom stanju dužnosnika, bračnog ili vanbračnog druga i malodobne djece javni i da se mogu objaviti bez suglasnosti dužnosnika.

Također, prema čl. 49. st. 1. Ustava RH poduzetnička i tržišna sloboda temelj su gospodarskog ustroja Republike Hrvatske. Ustavno pravo propisano navedenim člankom Ustava RH ograničeno je npr. odredbom čl. 17. st. 1. Zakona, koji propisuje da poslovni subjekt u kojem dužnosnik ima 20% ili više udjela u vlasništvu (kapitalu trgovačkog društva), ne može stupiti u poslovni odnos s tijelom javne vlasti u kojem dužnosnik obnaša dužnost, niti smije biti član zajednice ponuditelja ili podisporučitelj u tom poslovnom odnosu itd.

No na kraju valja naglasiti i to da su i ta ograničenja ustavnih prava dužnosnika također ustavna kategorija. Tako na primjer, u pogledu netom citirane odredbe čl. 49. st. 1. Ustava

Republike Hrvatske, u članku 50. st. 2. Ustava Republike Hrvatske propisano je da se poduzetnička sloboda i vlasnička prava mogu iznimno ograničiti zakonom radi zaštite interesa i sigurnosti Republike Hrvatske, prirode, ljudskog okoliša i zdravlja ljudi.

Povjerenstvo ovdje također napominje da je dio odluka navedeno u u sljedećem poglavlju pod naslovom "Registar dužnosnika".

Premda su i navedeni akti formalno odluke Povjerenstva, njihov sadržaj ne odnosi se na kršenje odredaba Zakona o zabranjenim djelovanjima dužnosnika (sukob interesa u "užem smislu"), već su vezani uz pravila o sadržaju dužnosnikova izvješća o imovini ("imovinske kartice") te stoga *ratione materiae* pripadaju kršenjima odredaba Zakona (sukobu interesa u "širem smislu").

## **Registar dužnosnika**

Člankom 2. st. 1. i 2. Zakona utvrđene su one dužnosti, obnašanjem kojih za dužnosnika nastaje obveza obavještanja o imovinskom stanju u smislu čl. 7. i 7.a Zakona (obveza dostave „imovinske kartice“).

Krug dužnosnika-adresata obveze čl. 7. i 7.a Zakona obuhvaća oko 1.960 dužnosnika.

U pogledu trajne obveze Povjerenstva da obavlja kontrolu ažurnosti podataka, navedenih u „imovinskim karticama“, Povjerenstvo je izvršilo administrativnu provjeru i obradu „imovinskih kartica“ svih dužnosnika, u dva aspekta: u aspektu primanja drugih plaća i naknada koje primaju dužnosnici po osnovi obnašanja druge javne dužnosti te u aspektu povjerenika, kojega je dužnosnik obavezan imenovati ako ima 0,5% ili više dionica odnosno udjela u trgovačkom društvu.

U aspektu primanja drugih plaća i naknada, Povjerenstvo je izvršilo administrativnu provjeru „imovinskih kartica“ svih dužnosnika te utvrdilo da 116 dužnosnika prema podacima u važećim „imovinskim karticama“ nije uskladilo svoja djelovanja s odredbama zakona ili nije dostavilo obavijest Povjerenstvu o usklađivanju.

Nakon provedenog postupka provjere i obrade „imovinskih kartica“ te pribavljenih očitovanja dužnosnika u sedam predmeta Povjerenstvo je utvrdilo kršenje odredaba Zakona te dužnosnicima izreklo sankciju obustave dijela neto mjesečne plaće u iznosu od 10.000,00 kn. Nakon što su dužnosnici zaprimili odluke, troje dužnosnika je uskladilo svoje djelovanje s odredbama Zakona.

Također je, kako je navedeno, izvršena administrativna provjera i obrada svih imovinskih kartica u pogledu obveze dužnosnika na prijenos upravljačkih prava u trgovačkim društvima te je utvrđeno da 109 dužnosnika nije izvršilo svoju obvezu imenovanja povjerenika ili nije o ispunjenoj obvezi izvijestilo.

Nakon provedenog postupka te pribavljenih očitovanja dužnosnika i odgovarajućih isprava (dokaza) Povjerenstvo je utvrdilo da je 108 dužnosnika naknadno ispunilo, odnosno naknadno o ispunjenju obveze izvijestilo Povjerenstvo. Jedan će dužnosnik zbog teške bolesti svoju obvezu ispuniti naknadno.

## **Poslovi edukacije**

Povjerenstvo je tijekom izvještajnog razdoblja obavilo poslove edukacije o temi sprječavanja sukoba interesa na tri razine: na razini edukativnih projekata, koje u suradnji s Ministarstvom pravosuđa i Ministarstvom uprave obavlja u središtima županija u Republici Hrvatskoj, u suradnji s TAIEX-om također u pojedinim županijskim središtima te u suradnji s Ministarstvom uprave u sjedištu samog Ministarstva.

1. Edukacija koja je održana za dužnosnike lokalne i područne (regionalne) samouprave obavljena je u središtima sljedećih županija: Osječko-baranjske, Šibensko-kninske, Međimurske, Varaždinske, Zagrebačke, Krapinsko-zagorske, Karlovačke, Dubrovačko-neretvanske, Zadarske, Brodsko-posavske, Požeške županije, Vukovarsko-srijemske županije, Istarske županije i Ličko-senjske županije. Ovim programima edukacije u prosjeku je bilo nazočno od 40 – 50 dužnosnika te službenika lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Nakon predavanja dužnosnici, osobito lokalne samouprave, predavačima su postavljali niz praktičnih pitanja, vezanih uz obveze dužnosnika prema zakonu o sprječavanju sukoba interesa, najčešće u vezi s istodobnim obavljanjem drugih poslova, prava na naknade, postupcima javne nabave te načinima i sadržajem ispunjavanja obveze dostave „imovinske kartice“.

2. TAIEX (Technical Assistance and Information Exchange/Tehnička pomoć i razmjena informacija) je program Europske unije koji pruža kratkoročnu tehničku pomoć na području usklađivanja, primjene i provedbe zakonodavstva Europske unije.

TAIEX pruža pet osnovnih usluga: dokumentacijsko-informacijske usluge i savjetovanje o zakonodavstvu jedinstvenog tržišta, radionice i seminare, studijske posjete Europskoj komisiji i državama članicama, ekspertna savjetovanja državama korisnicama te uspostavu baze podataka o projektima tehničke pomoći i njihovim rezultatima.

U sklopu edukativnog programa TAIEX-a, u suradnji s Ministarstvom pravosuđa i Povjerenstva, održana su predavanja za dužnosnike i službenike lokalne i područne (regionalne) samouprave u sjedištima Primorsko-goranske, Zadarske, Splitsko-dalmatinske, Zagrebačke, Osječko-baranjske i Dubrovačko-neretvanske županije, na kojima je bilo nazočno prosječno oko 50 polaznika.

3. U suradnji s Ministarstvom uprave, Ministarstvom gospodarstva, rada i poduzetništva te USKOK-om, Povjerenstvo redovito, u pravilu jednom mjesečno, u sjedištu toga ministarstva održava predavanja u okviru teme sprječavanja sukoba interesa za državne službenike.

Sastav polaznika obuhvaća one skupine državnih službenika, koji rade u tijelima u kojima je osobito aktualna potreba da budu upoznati s ovom temom.

Na edukaciji je prosječno nazočno oko trideset polaznika, koje se upoznaje s osnovnim pojmovima prava sprječavanja sukoba interesa javnih dužnosnika te praksom Povjerenstva u postupanju i donošenju akata.

## **Ostale aktivnosti Povjerenstva**

17. veljače 2010. Povjerenstvo je donijelo zaključak o upućivanju inicijative za donošenje Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o sprječavanju sukoba interesa, zbog uočenih nedostataka pravnih praznina i problema u primjeni Zakona.

Tekst inicijative upućen je 18. veljače 2010. Ministarstvu uprave, koje je sadržaj inicijative ugradio u tekst nacрта propisa i uputilo ga ovlaštenom predlagatelju zakona u proceduru donošenja.

U inicijativi su bile predložene izmjene i dopune nekoliko članaka Zakona, koje se, u bitnom, odnose na:

- obvezu dužnosnika, koji i u sljedećem mandatu nastavlja obnašati istu dužnost, da u roku od 30 dana od dana stupanja na dužnost preda imovinsku karticu, bez obzira obnaša li dužnost profesionalno ili neprofesionalno (razlog predloženoj izmjeni nalazi se u činjenici da su takvi dužnosnici u praksi vrlo često propuštali ispuniti svoju obvezu);
- zabranu dužnosnicima koji primaju plaću za dužnost koju obnašaju da primaju ne samo drugu plaću za obnašanje druge dužnosti, nego i naknadu za obnašanje druge javne dužnosti (u praksi se događalo da su dužnosnici, na temelju činjenice da je formalni naziv primitka za drugu javnu dužnost naknada stjecali drugi dohodak koji je po svim sadržajnim aspektima imao obilježja druge plaće);
- zabranu da poslovni subjekti, u kojima dužnosnik ima 20% ili više udjela ili dionica, stupaju u poslovni odnos s tijelom javne vlasti u kojem dužnosnik obnaša dužnost, tijekom obnašanja dužnosti te godinu dana po prestanku obnašanja dužnosti (ova se odredba izvorno nalazila u čl. 5 c noveliranog Zakona o javnoj nabavi („Narodne novine“, broj 125/08) no sadržajno se odnosi na područje sprječavanja sukoba interesa);
- zamjenu općeg pojma „stručna služba Povjerenstva“, konkretnim nazivom unutarnje ustrojstvene jedinice – „Ured Povjerenstva“;
- usklađivanje nekih postupovnih odredaba Zakona (izričitim propisivanjem na koji način započinje ili može započeti postupak odlučivanja o sukobu interesa, uklanjanjem potrebe za višekratnim očitovanjem dužnosnika o navodima prijave itd.)
- uvođenje nove sankcije za kršenje odredaba Zakona (prijedloga za razrješenje imenovanog dužnosnika);
- pooštrenje sankcije obustave isplate dijela neto mjesečne plaće (od 2.000,00 kn – 20.000,00 kn);
- zabranu obnašanja javne dužnosti za dužnosnika koji je razriješen od javne dužnosti u vremenu od 2 do 5 godina od dana razrješenja;

Uz navedeno, Povjerenstvo je tijekom 2010. na svojim radnim sastancima, koji su u pravilu održavani jednom mjesečno, raspravljalo o nizu stručnih pitanja, važnih za različite aspekte primjene Zakona.

## **Međunarodna i regionalna međunarodna suradnja**

8. – 9. veljače 2010. u organizaciji TAIEX-a u Republici Makedoniji, u Skopju, održana je radionica pod naslovom „Sprječavanje sukoba interesa i sustav imovinskih kartica u borbi protiv korupcije“, u okviru koje je predstavnik Ureda Povjerenstva, uz ostale sudionike, prezentirao iskustva u sistemima prijave imovine dužnosnika, strateške i druge dokumente namijenjene prevenciji i suzbijanju sukoba interesa, načine upravljanja situacijama sukoba interesa te oblike aktivnosti institucija u sprječavanju sukoba interesa.

3. i 4. svibnja 2010. je predstavnik Povjerenstva, uz predstavnika Ministarstva pravosuđa, na poziv Regionalne antikorupcijske inicijative i Visokog inspektorata za nadzor imovinskih kartica Republike Albanije sudjelovao na međunarodnoj konferenciji u Tirani pod nazivom

„Međunarodna suradnja u prevenciji sukoba interesa i imovinska kartica kao sredstvo u borbi protiv korupcije“.

Na konferenciji su prezentirana iskustva u sustavima prijavljivanja imovine u imovinskim karticama javnih dužnosnika te je raspravljena postojeća problematika vezana uz verifikaciju, odnosno provjeru podataka o imovini dužnosnika u pojedini zemljama, sudionicama konferencije.

1. srpnja 2010. u radnom posjetu Povjerenstvu boravila je misija stručnjaka Europske komisije. Naglasak susreta bio je na ostvarenom napretku na području suzbijanja korupcije.

12. srpnja 2010. u radnom posjetu Povjerenstvu bio je Nj. E. veleposlanik Paul Vandoren, šef Delegacije Europske unije u Republici Hrvatskoj.

Na sastanku su ključne teme razgovora bile svijest o konceptu sukoba interesa u hrvatskom društvu (u javnoj upravi i izvan nje; na nacionalnoj i lokalnoj razini), pravni okvir područja sprječavanja sukoba interesa s naglaskom na temeljnom zakonu i predviđenim izmjenama toga zakona, uvođenje sustava nadzora i verifikacije „imovinskih kartica“ javnih dužnosnika, sankcije za kršenje odredaba zakona, profesionalna i administrativna podrška Povjerenstvu te evidencija o postignutom u primjeni sustava izbjegavanja sukoba interesa.

14. srpnja 2010. u radnom posjetu Povjerenstvu bila je Huguette Labelle, predsjednica globalnog Transparency Internationala u pratnji suradnika te Nj. E. veleposlanika kanade, Eda Loughlina, kao i Zorislava Antuna Petrovića, predsjednika Transparency Internationala Hrvatske.

Tema radnog sastanka bilo je aktualno stanje područja sprječavanja sukoba interesa.

U ostvarivanju aktivnosti međunarodne suradnje, Povjerenstvo je tijekom službenog posjeta izaslanstva Komisije za sprječavanje sukoba interesa Crne Gore, od 15. – 17. studenoga 2010. potpisalo memorandum o uzajamnoj suradnji na području sprječavanja sukoba interesa.

Prigodom susreta dvaju izaslanstava razmijenjena su iskustva u pogledu zakonskog okvira i primjene prava sprječavanja sukoba interesa u obje zemlje, razgovaralo se o poteškoćama s kojima se tijela za sprječavanje sukoba interesa susreće u praksi i mogućnostima poboljšanja normativnog okvira.

## **Pravni položaj Ureda Povjerenstva**

U revidiranom Akcijskom planu uz Strategiju suzbijanja korupcije, kojega je donijela Vlada Republike Hrvatske, među mjerama sprječavanja sukoba interesa navedena je i mjera osamostaljenja stručne službe Povjerenstva donošenjem Pravilnika o unutarnjem ustrojstvu Ureda Povjerenstva i jačanjem administrativnih kapaciteta, za što je predviđeno 3.000 000,00 kn.

Navedeni Pravilnik donesen je, sukladno odredbi čl. 3. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o sprječavanju sukoba interesa („Narodne novine“, broj 38/09), 20. svibnja 2010., uz prethodno pribavljenu suglasnost Hrvatskog sabora.

Također, sukladno tomu, i Vlada Republike Hrvatske donijela je Uredbu o izmjenama i dopunama Uredbe o nazivima radnih mjesta i koeficijentima složenosti poslova u državnoj službi utvrđeni posebni nazivi radnih mjesta u Uredu Povjerenstva te koeficijenti složenosti poslova („Narodne novine“, broj 38/10).

## **Zaključak**

Prestankom mandata članovima ovog saziva Povjerenstva nedvojbeno završava jedno razdoblje u radu tijela kojemu je zadaća provođenje zakona o sprječavanju sukoba interesa, a koji je u bitnome bio određen dosadašnjim normativnim okvirom njegova djelovanja.

U razmatranju rada ovoga sastava Povjerenstva pred Hrvatskim saborom bit će zasigurno kritičkih osvrta koja će imati svoje utemeljenje i opravdani razlog. No, prigodom promišljanja o mjeri uspjeha o njegovu radu, koji će zasigurno zahvaćati određeni raspon mogućih ocjena, valja imati na umu dvije stvari.

Prvo, da je djelovanje ovoga tijela samo jedan, iako vrlo značajan fragment ukupnih, za sinergiju (u pozitivnom ili negativnom smislu sposobnih) tijela javne vlasti, ali i cjelokupne javnosti u Republici Hrvatskoj u borbi protiv korupcije.

Povjerenstvo ponovno ističe da je tu prava mjera ocjene društvenog uspjeha onog dijela napora, koji su zakonska obveza Povjerenstva, ili bilo kojeg drugog tijela koja radi na sprječavanju sukoba interesa.

Drugo, još uvijek zanemareni, no sada trajni zadatak, naveden i u Akcijskom planu uz Strategiju suzbijanja korupcije, ali u novom Zakonu, jest mjera edukacije dužnosnika, državnih službenika i građana Republike Hrvatske o značenju, smislu, važnosti i njihovoj ulozi u sprječavanju sukoba interesa.

Svijest o sprječavanju sukoba interesa prvenstveno se gradi osnovnom mjerom prevencije, edukacijom.