

Majda Uzelac\*

**Prijedlog Zakona o sprječavanju sukoba interesa u institucijama BiH i Zakon o sprječavanju sukoba interesa u RH - usporedba s naglaskom na tijelima nadležnim za postupanje**

Sadržaj

- 1. Uvod**
- 2. Sukob interesa (predvorje korupcije)**
- 3. Tijela nadležna za provođenje Zakona**
  - 3.1. Izbor tijela*
  - 3.2. Nadležnost tijela*
  - 3.3. Postupak pred tijelom*
  - 3.4. Početna iskustva u radu Povjerenstva kao samostalnog tijela*
  - 3.5. Prestanak funkcije, izuzeće i radno pravni status*
- 4. Zaključak**

## 1. Uvod

Zakon o sukobu interesa u institucijama vlasti Bosne i Hercegovine<sup>1</sup> kao i Zakon o sprječavanju sukoba interesa u Republici Hrvatskoj<sup>2</sup> predstavljaju jedan normativni okvir kojim je uređeno područje sukoba interesa i u čijim okvirima djeluje tijelo nadležno za odlučivanje o sukobu interesa. Osnovna zadaća tog tijela je usmjeravanje na pravilno upravljanje situacijama u kojima privatni interesi nosilaca javnih funkcija mogu doći u suprotnost s javnim interesom, sprječavanje privatnih utjecaja na donošenje odluka u obnašanju javnih dužnosti, jačanje transparentnog, vjerodostojnog i odgovornog postupanja nosilaca javnih funkcija, te prepoznavanje situacija stvarnog sukoba interesa i njihovo sankcioniranje.

Ovim zakonima uspostavljen je sustav pravila ponašanja i postupanja nosilaca javnih funkcija, odnosno sustav različitih obveza, ograničenja i zabrana kojima se sprječava nastanak sukoba interesa i kojim se omogućuje njegovo primjereno rješavanje. Jedna od osnovnih svrha zakona je jačanje povjerenja građana u tijela javne vlasti, te je stoga potrebno ojačati nepristranost,

\* Autorica je diplomirana pravnica i tajnica Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa u RH.

<sup>1</sup> Zakon o sukobu interesa u institucijama vlasti BiH, *Sl. gl. BiH* 13/02, 16/02, 14/03, 12/04, 63/08, 18/12, 87/13 i 41/16.

<sup>2</sup> Zakon o sprječavanju sukoba interesa, *NN* 26/11, 12/12, 126/12, 48/13, 57/15 i 98/19.

transparentnost, objektivnost i integritet osoba koje obnašaju javne funkcije. Najbolji preventivni mehanizam kojim se smanjuju koruptivni rizici i kojim se štiti povjerenje građana u tijela javne vlasti pravovremeno je prepoznavanje situacija u kojoj privatni interesi mogu doći u sukob s javnim interesom, uz poštivanje etičkih načela koja nosioce javnih funkcija obvezuje u takvim situacijama.

Kako bi se ostvarili potrebni i očekivani rezultati u području sprječavanja sukoba interesa, a time i u području prevencije korupcije potrebno je uspostaviti kvalitetan institucionalni i pravni okvir kojim su određena pravila postupanja. Primjena postojećeg zakona kroz određeno vremensko razdoblje omogućuje kvalitetnu analizu postojećih odredbi zakona te se stoga može pojaviti potreba za izmjenama i dopunama postojećeg zakonskog okvira, odnosno donošenja novih institucionalnih i pravnih normi u području sukoba interesa. Osnovni je smisao svake izmjene, dopune i promjene postojećeg zakona unapređenje postojećih instituta te nadogradnja i uvođenje novih instituta koji bi predstavljali dodatni iskorak u odnosu na postojeći zakonodavni okvir kao i pozitivan pomak u izgradnji učinkovitog sustava, u konkretnom slučaju sprječavanja sukoba interesa kao jednog od ključnih elemenata u procesu suzbijanja korupcije.

Predlagatelji novog Zakona o sprječavanju sukoba interesa u institucijama BiH smatraju da je postojeći zakon neophodno mijenjati kako bi se osigurala učinkovita i neovisna primjena instituta sukoba interesa, ujednačili i uskladili propisi koji reguliraju sukob interesa te postojeći zakon usuglasio sa prihvaćenim međunarodnim standardima i preporukama u području sukoba interesa.<sup>3</sup> Navedeno se prvenstveno odnosi na sastav, pravni status i nadležnosti tijela za provođenje zakona.

U nastavku slijedi usporedba tijela nadležnih za sukob interesa određenih Prijedlogom zakona o sprječavanju sukoba interesa u institucijama BiH i Zakonom o sprječavanju sukoba interesa u RH, te njihova analiza kroz postupak izbora, nadležnosti, postupanje pred tijelom i prestanak funkcije. Prethodno je potrebno nešto reći i o samom području koje je uređeno ovim zakonima i koje je u nadležnosti navedenih tijela.

## 2. Sukob interesa (predvorje korupcije)

Za pravilno shvaćanje svrhe i uloge tijela koje je nadležno za odlučivanje o sukobu interesa kao preventivnog tijela u borbi protiv korupcije vrlo je važno pravilno shvaćanje sukoba interesa i odredbi Zakona kojima je to područje uređeno.

Kada se govori o sukobu interesa govori se o situacijama u kojima se isprepleću određene okolnosti iz privatnog života osoba koje obavljaju javne funkcije s ovlastima i nadležnostima u obnašanju njihove javne dužnosti, te je važno pravilno i pravovremeno upravljati navedenim situacijama u cilju zaštite javnog interesa, a kako ne bi došlo do počinjenja nekog od zabranjenih djelovanja koja su propisana zakonom ili do počinjenja nekog od koruptivnih kaznenih djela. Naime, sukob interesa je situacija u kojoj korupcija još uvijek ne postoji, ali u kojoj postoji koruptivni rizik iz kojeg može nastati i koruptivna radnja te bi stoga trebao biti shvaćen kao predvorje korupcije. Sukob interesa ne predstavlja samo situacije u kojima je nesporno da je privatni interes utjecao na obnašanje javne dužnosti već obuhvaća i sve druge situacije u kojima

<sup>3</sup> Dostupno na: <http://www.uskinfo.ba/vijest/magazinovic-arnaut-i-emric-predlozili-zakon-o-sprjecavanju-sukoba-interesa-u-institucijama-bih/57118>, očitavanje: 08. 03. 2020.

bi privatni interesi mogli utjecati na donošenje odluka u obnašanju javnih dužnosti, neovisno o tome da li je u konačnici takva odluka, u korist privatnog a na štetu javnog interesa uopće donijeta, te neovisno o tome da li je u postupanju obnašatelja javne dužnosti došlo do počinjenja nekog koruptivnog kaznenog djela, te da li je nastupila neka druga štetna posljedica.

Svaka zemlja na svoj način definira situacije sukoba interesa i predviđa više njegovih različitih oblika, međutim, ono što je zajedničko svim definicijama može se sagledati kroz jednu rečenicu koja je ujedno i natpis u palači *Knežev dvor* u Dubrovniku, sagrađenoj kao sjedište najviše političke funkcije u to vrijeme, a glasi *Obliti privatorum publica curate*, što znači *Zaboravite privatno i brinite se za javno*.<sup>4</sup>

Sukob interesa jedan je od osnovnih elemenata u borbi protiv korupcije, a kada se govori o korupciji govori se o svakom obliku zlouporabe ovlasti radi stjecanja osobne ili skupne koristi koja predstavlja veliki izazov svakoj državi u svijetu pri učvršćivanju demokratskog poretka i osiguranju visokih standarda društvenog i gospodarskog razvoja. Borba protiv korupcije ne može se svesti na standardni niz mjera koje odgovaraju potrebama svih država te, kako bi takva borba bila učinkovita, moraju se uspostaviti instrumenti za sprječavanje, otkrivanje i suzbijanje korupcije, te određivanje sankcija za počinitelje.

Slijedom navedenoga može se zaključiti da kvalitetna politika koja je namijenjena sprječavanju sukoba interesa ujedno stvara uvjete za kvalitetnu antikorupcijsku strategiju.

### 3. Tijela nadležna za provođenje Zakona o sprječavanju sukoba interesa

Općenita je preporuka svih relevantnih međunarodnih organizacija i institucija da bi odgovornost za provedbu politike sukoba interesa trebala biti dodijeljena neovisnom tijelu koje bi bilo zaduženo za nadgledanje odgovarajuće implementacije zakonodavstva, osiguravanje smjernica i najboljih praksi u području sprječavanja sukoba interesa, te da bi takvo tijelo trebalo biti neovisno o političkim uplitanjima, ali i učinkovito u svom djelovanju. U Republici Hrvatskoj na snazi je Zakon o sprječavanju sukoba interesa<sup>5</sup> koji je stupio na snagu 10. ožujka 2011. godine i kojim je u odnosu na dotadašnji zakon bitno unaprijeđen institucionalni i pravni okvir za njegovu primjenu. Izbor predsjednika i članova Povjerenstva, kao tijela nadležnog za postupanje po tom zakonu, te pokretanje procesa djelotvorne implementacije Zakona o sprječavanju sukoba interesa bio je jedan od uvjeta za zatvaranje 23. Poglavlja neposredno prije pristupanja Republike Hrvatske Europskoj uniji.

Prethodni *Zakon o sprječavanju sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti*<sup>6</sup> propisivao je Povjerenstvo kao tijelo javne vlasti nadležno za provođenje zakona koje se sastojalo od 11 članova. Šest članova bilo je iz redova zastupnika Hrvatskog sabora, a pet članova iz redova uglednih javnih djelatnika, s time da su tri člana Povjerenstva iz redova zastupnika Hrvatskog sabora bili članovi stranaka koje obnašaju vlast, a tri člana iz redova oporbenih stranaka. Članovi

<sup>4</sup> Slika dostupna na: [http://mojzagreb.info/images/made/images/uploads/vijesti/27988/obliti-privatorum-korupcija\\_543\\_253\\_c1.jpg](http://mojzagreb.info/images/made/images/uploads/vijesti/27988/obliti-privatorum-korupcija_543_253_c1.jpg), očitavanje: 08. 03. 2020.

<sup>5</sup> Zakon o sprječavanju sukoba interesa (bilj. 2).

<sup>6</sup> Zakon o sprječavanju sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti, NN 163/03, 94/04, 48/05, 141/06, 60/08, 38/09 i 92/10.

Povjerenstva birali su predsjednika i zamjenika predsjednika iz redova uglednih javnih djelatnika, koji nisu smjeli biti članovi niti jedne stranke.<sup>7</sup>

U novom zakonu<sup>8</sup> institucionalno unaprjeđenje očitovalo se u osnivanju Povjerenstva kao neovisnog, stalnog i samostalnog državnog tijela, a zakonom propisana zabrana bilo kakvog utjecaja na njegov rad, koji bi mogao ugroziti njegovu samostalnost i neovisnost, ojačana je propisivanjem uvjeta da se za predsjednika odnosno člana tijela ne može izabrati osoba koja je član, ili koja je bila član političke stranke kroz određeno vremensko razdoblje. Isto tako bitno je istaknuti da se Vlada Republike Hrvatske, prilikom donošenja ovog zakona pozvala na obveze Republike Hrvatske koje su proizlazile iz ratifikacije Konvencije Ujedinjenih naroda protiv korupcije<sup>9</sup> 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. Prilikom donošenja zakona istaknuto je kako se s obzirom na navedene 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.

U Prijedlogu Zakona o sprječavanju sukoba interesa u institucijama BiH<sup>10</sup> u pogledu tijela nadležnog za njegovo provođenje uočava se institucionalni napredak u smislu osnivanja Komisije kao stalnog, nezavisnog i samostalnog tijela<sup>11</sup> čiji je prijedlog uređenja istovjetan uređenju Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa u RH.<sup>12</sup> Sastav tijela, način izbora i nadležnosti na sličan su način uređeni u Prijedlogu zakona kao i u Zakonu o sprječavanju sukoba interesa u RH. Iz obrazloženja Prijedloga zakona u BiH razvidno je da se predlagatelj rukovodio OECD Smjernicama za rješavanje sukoba interesa u javnoj upravi, preporukama Grupe zemalja za borbu protiv korupcije Vijeća Europe (GRECO), te nalazima i preporukama Europske komisije. U oba propisa kao jedan od uvjeta za kandidiranje na mjesto predsjednika odnosno članova određeno je da predsjednik i članovi ne smiju biti članovi političke stranke, niti da su bili članovi političke stranke *posljednjih pet godina do dana kandidiranja* za predsjednika ili člana Povjerenstva odnosno Komisije.

Prijedlog zakona u BiH<sup>13</sup> osim navedenih uvjeta propisuje i uvjet da kandidat za predsjednika ili člana Komisije, *deset godina prije kandidiranja, ne smije obavljati funkciju poslanika, delegata, odbornika ili vijećnika, gradonačelnika, načelnika opštine, člana vlade ili savjetnika na bilo kojem nivou vlasti u Bosni i Hercegovini*.<sup>14</sup> Ovako propisani uvjeti, u skladu su s međunarodnim

<sup>7</sup> Čl. 4 st. 2 Zakona o sprječavanju sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti, NN 60/80 i čl. 2 st. 1 Zakona o sprječavanju sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti, NN 38/09.

<sup>8</sup> Zakon o sprječavanju sukoba interesa (bilj. 2.)

<sup>9</sup> Zakon o potvrđivanju Konvencije Ujedinjenih naroda protiv korupcije, NN 2/05.

<sup>10</sup> Prijedlog Zakona o sprječavanju sukoba interesa u institucijama BiH (u daljnjem tekstu: Prijedlog zakona), <https://www.paragraf.ba/nacrti-i-prijedlozi/prijedlog-zakona-o-spreccavanju-sukoba-interesa-u-institucijama-bosne-i-hercegovine.pdf>, očitavanje: 07. 03. 2020.

<sup>11</sup> Čl. 16 st. 2 Prijedloga zakona (bilj. 10) glasi: „Komisija je stalno, nezavisno i samostalno tijelo uspostavljeno od strane Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, sa sjedištem u Parlamentarnoj skupštini BiH u Sarajevu, koje obavlja poslove iz svog djelokruga rada i nadležnosti određenih ovim zakonom.“

<sup>12</sup> Čl. 28 Zakona o sprječavanju sukoba interesa (bilj. 2.)

<sup>13</sup> Prijedlog zakona (bilj. 10).

<sup>14</sup> Čl. 20 st. 1 toč. g) Prijedloga zakona (bilj. 10).

standardima u području sukoba interesa i njima se omogućuje djelotvoran rad tijela nadležnog za provođenje postupka u odnosu na nosioce javnih funkcija, te neovisnost u odnosu na politička uplitanja.

Iz dosadašnje prakse i rada Povjerenstva pokazalo se da su uvjeti koji su propisani Zakonom o sprječavanju sukoba interesa za predsjednika i članove Povjerenstva bili dostatni da osiguraju samostalnost, neovisnost i nepristranost tijela. Naime, iz dosadašnje prakse Povjerenstva proizlazi da je ono u svom radu bilo neovisno i nepristrano jer je donijelo niz odluka koje su se u istoj mjeri odnosile kako na načelnike općina i njihove zamjenike, gradonačelnike i njihove zamjenike tako i na ministre, njihove pomoćnike, zastupnike u Hrvatskom saboru, predsjednika RH i sve ostale osobe koje su u nadležnosti postupanja Povjerenstva, neovisno o njihovoj političkoj pripadnosti i neovisno o dužnosti koju obavljaju.

### 3.1. Izbor tijela

Prijedlogom zakona u BiH propisano je da predsjednika i članove Komisije bira Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine na osnovu javnog poziva te liste kandidata koju sastavlja Zajednička komisija za ljudska prava Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, a odluka o listi uspješnih kandidata donosi se dvotrećinskom većinom glasova<sup>15</sup>, dok je Zakonom o sprječavanju sukoba interesa u RH propisano da se predsjednik i članovi Povjerenstva biraju tajnim glasovanjem većinom glasova svih zastupnika Hrvatskog sabora na temelju javnog poziva.<sup>16</sup>

Radi sagledavanja mogućih situacija prilikom izbora tijela smatram potrebnim u ovom dijelu osvrnuti se na iskustva izbora predsjednika i članova Povjerenstva u RH. U prijelaznim i završnim odredbama Zakona o sprječavanju sukoba interesa propisano je da će se izbor Povjerenstva po novom Zakonu obaviti u roku 90 dana od stupanja na snagu novog Zakona, te da će do izbora predsjednika i članova navedenog Povjerenstva, Povjerenstvo u dotadašnjem sastavu obavljati poslove u skladu s novim Zakonom.<sup>17</sup> Međutim, u praksi se dogodilo da Povjerenstvo kao samostalno tijelo predviđeno novim Zakonom nije izabrano od strane Hrvatskoga sabora, u dva izvršena pokušaja izbora. Također se dogodilo da prethodno Povjerenstvo nije bilo u mogućnosti obavljati poslove u skladu sa Zakonom do izbora novog Povjerenstva jer je isto ostalo bez potrebne većine, odnosno kvoruma.

Naime, konstituiranjem VII. saziva Hrvatskoga sabora, dana 22. prosinca 2011. godine članovima prethodnog sastava Povjerenstva koji su bili iz redova zastupnika Hrvatskoga sabora, i koji su predstavljali većinu članova u Povjerenstvu, istekao je mandat u Hrvatskom saboru i sukladno tome prestalo im je i članstvo u Povjerenstvu za odlučivanje o sukobu interesa. Povjerenstvo u preostalom sastavu, s članovima koji nisu bili iz redova zastupnika Hrvatskog sabora i koji su bili u manjini jer je ostalo pet članova od njih jedanaest, nakon 22. prosinca 2011. godine zbog gubitka zakonom propisane većine za donošenje odluka, nije više bilo u mogućnosti donositi akte iz svoje nadležnosti, a niti provoditi redovne provjere podataka iz podnesenih izvješća o imovinskom stanju dužnosnika. Dakle, iako je novi Zakon o sprječavanju

<sup>15</sup> Čl. 18 Prijedloga zakona (bilj. 10).

<sup>16</sup> Čl. 31 Zakona o sprječavanju sukoba interesa (bilj. 2).

<sup>17</sup> Čl. 51 Zakona o sprječavanju sukoba interesa (bilj. 2).

sukoba interesa stupio na snagu 10. ožujka 2011. godine nije bilo tijela nadležnog za njegovu provedbu. Novo Povjerenstvo izabrano je početkom veljače 2013. godine.

Ovakva situacija, u kojoj u razdoblju od skoro dvije godine nije postojalo tijelo nadležno za provedbu Zakona o sprječavanju sukoba interesa, negativno se odrazila na shvaćanje i svijest određenog broja obnašatelja javnih dužnosti o obvezama koje za njih proizlaze iz odredbi Zakona o sprječavanju sukoba interesa i o posljedicama njihove povrede. Nadalje, prilikom izbora drugog saziva Povjerenstva također je došlo do situacije u kojoj Hrvatski sabor kao državno tijelo nadležno za provedbu postupka izbora predsjednika i članova Povjerenstva, nije uspio pravovremeno provesti izbor novog saziva. Naime, članovi Povjerenstva izabrani su u veljači 2018. godine dok je predsjednica Povjerenstva izabrana u ožujku iste godine.

Slijedom naprijed izloženih iskustava prilikom izbora predsjednika i članova Povjerenstva u RH proizlazi da bi zbog možebitnih navedenih situacija kako u Republici Hrvatskoj tako i u Bosni i Hercegovini bilo potrebno propisati da se, u slučaju propusta nadležnog tijela da pravovremeno provede izbor sljedećeg saziva Povjerenstva, odnosno Komisije, prethodnom sazivu produlji mandat na određeno vrijeme. Uvođenjem ovakvog prijelaznog rješenja osigurao bi se institucionalni kontinuitet u slučaju nemogućnosti nadležnog tijela da pravovremeno provede izbor novog saziva.

### *3.2. Nadležnost tijela*

Prijedlogom Zakona u BiH definirana je nadležnost Komisije u svrhu osiguranja političke odgovornosti i vjerodostojnosti nosilaca javne funkcije i u cilju zaštite integriteta je u bitnom propisano da Komisija provodi postupak za utvrđenje postojanja sukoba interesa, sačinjava, ažurira i provjerava Registar nosilaca javnih funkcija i njihove imovine, daje mišljenja, donosi odluke u odnosu na kršenje zakona i izriče sankcije te provodi obuke i prezentacije.<sup>18</sup> Usporedbom sa Zakonom o sprječavanju sukob interesa uočava se da su na vrlo sličan način propisane i nadležnosti Povjerenstva u RH.

U ovom dijelu posebno treba istaknuti važnost uvođenja obaveze podnošenja izvještaja o financijskom stanju i imovini nosilaca javne funkcije (imovinski kartoni), nadležnost Komisije u provjeri podataka iz Izvještaja i sačinjavanje jedinstvenog registra imovinskih kartona nosilaca javnih funkcija, te njihovo javno objavljivanje jer obaveza podnošenja imovinskih kartona ujedno predstavlja temelj za uspostavu sustava transparentnosti u obnašanju javnih funkcija.

Kao što je prethodno rečeno jedna od svrha zakona je jačanje povjerenje građana u tijela javne vlasti te stoga građani očekuju legitimnu i vjerodostojnu vlast, kao i uspostavu djelotvornog sustava kojim će se potaknuti i očuvati poštenje i povjerenje u one koji obnašaju javne funkcije. Stoga je bitno da nosioci javnih funkcija podnošenje imovinskih kartona ne doživljavaju kao teret već kao sredstvo za očuvanje njihovog integriteta i vjerodostojnosti, odnosno kao pomoćno sredstvo kojim se otklanja sumnja u pošteno i odgovorno vršenje vlasti. Javna objava podataka iz imovinskih kartona i interes građana za uvid u javno objavljene podatke, potvrda je transparentnosti samog nosioca javne funkcije i transparentnosti sustava upravljanja javnim funkcijama u cjelini. Ovakav sustav obaveznog podnošenja imovinskih kartona i njihova javna objava snažna je mjera jačanja legitimiteta vlasti, obzirom da su javnom objavom podaci o

<sup>18</sup> Čl. 17 Prijedloga zakona (bilj. 10).

imovini nosilaca javnih funkcija, kao i druge okolnosti iz kojih može proizlaziti sukob interesa, dostupni kontroli građana.

Ustrojem javnog registra, prema praksi Povjerenstva u RH, ostvareno je nekoliko bitnih ciljeva. Kao *prvo* ustrojem registra omogućena je učinkovita provjera pravovremenosti postupanja i poštivanja zakonom propisanih rokova od strane nositelja javnih funkcija u ispunjavanju njihove obaveze podnošenja imovinskih kartona kao i pravovremena reakcija tijela nadležnog za postupanje u slučaju povreda navedenih propisanih obveza.

U okviru ove nadležnosti uspostave registra i provjere imovinskih kartona smatram bitnim istaknuti, kao *drugo*, da navedeno područje zahtjeva određeno duže vrijeme za uspostavu samog sustava provjere, potrebu za većim brojem službenika stručne službe koji će provjeru provoditi, izradu obrasca imovinskog kartona te obavezne upute o popunjavanju kao i provođenje obuke nosilaca javnih funkcija o popunjavanju imovinskih kartona. Iako je u RH novi obrazac imovinske kartice<sup>19</sup> u primjeni već više godina još uvijek postoje značajne poteškoće prilikom njegova popunjavanja te dužnosnici<sup>20</sup> redovito od Povjerenstva traže pomoć kako bi pravilno ispunili zadane rubrike imovinske kartice.

Kao *treće*, osim propisane nadležnosti donošenja odluka u odnosu na kršenje zakona i izricanje sankcija zakonom u RH i Prijedlogom zakona u BiH su definirane situacije koje predstavljaju sukob interesa i propisana određena etička načela odnosno principi djelovanja nosioca javne funkcije, a da za njegovu povredu nisu predviđene sankcije.

Ovdje je, kao *četvrto*, bitno za istaknuti da je Povjerenstvo u RH stava, što je isticalo i kroz godišnja izvješća o svom radu, da je svrha samog zakona utvrđivanje postojanja sukoba interesa kao i povrede nekog od etičkih načela jer se na takav način uspostavljaju standardi dobrog upravljanja sukobom interesa te daju smjernice i upute kojima se definira način ponašanja koje se očekuje od onih koji obnašaju javne dužnosti. U skladu s navedenim stavom Povjerenstvo je izgradilo praksu da pored postupaka koji su pokrenuti radi utvrđivanja je li došlo do povrede neke od odredbi Zakona, za koju je propisana mogućnost izricanja sankcija, pokreće i postupke radi utvrđivanja je li u postupanju obnašatelja javnih funkcija, na koje se zakon primjenjuje, došlo do povrede načela djelovanja. Načelima djelovanja<sup>21</sup> određuje se da obnašatelji javnih funkcija prilikom obnašanja istih moraju postupati časno, pošteno, savjesno, odgovorno i nepristrano čuvajući vlastitu vjerodostojnost i dostojanstvo povjerenje im dužnosti te povjerenje građana. Istovjetno navedenom članku u Prijedlogu zakona BiH propisani su principi djelovanja nosioca javne funkcije.<sup>22</sup>

<sup>19</sup> Odluka o utvrđivanju obrasca Izvješća o imovinskom stanju i obrazac Izvješća o imovinskom stanju dužnosnika, NN 4/15.

<sup>20</sup> Pojam za obveznike Zakona o sprječavanju sukoba interesa istovjetan pojmu nositelja javnih funkcija iz Prijedloga zakona.

<sup>21</sup> Čl. 5 Zakona o sprječavanju sukoba interesa (bilj. 2), koji propisuje da dužnosnici u obnašanju javnih dužnosti moraju postupati časno, pošteno, savjesno, odgovorno i nepristrano čuvajući vlastitu vjerodostojnost i dostojanstvo povjerenje im dužnosti te povjerenje građana i da ne smiju koristiti javnu dužnost za osobni probitak ili probitak osobe koja je s njima povezana te da ne smiju biti ni u kakvom odnosu ovisnosti prema osobama koje bi mogle utjecati na njihovu objektivnost.

<sup>22</sup> Čl. 4 Prijedloga zakona (bilj. 10) koji propisuje da nosilac javne funkcije u obavljanju javne funkcije postupaju zakonito, efikasno, nepristrasno i časno i pridržava se principa odgovornosti, poštenja, savjesnosti, otvorenosti i

Kao *peto*, zakonom je izričito propisano da je poštivanje navedenih načela također jedna od obveza dužnosnika, neovisno o tome što za povredu načela djelovanja nije ujedno propisana i mogućnost izricanja sankcija koja jednako tako nije propisana niti za utvrđenje sukoba interesa. Povjerenstvo svoje stajalište obrazlaže time da se donošenjem odluka u kojima se utvrđuje da u određenim okolnostima postoji sukob interesa isto kao i odluka kojima se utvrđuje da je povrijeđeno načelo djelovanja stvaraju standardi ponašanja koja od obveznika zakona očekuju da se samo dosljednim poštovanjem tako izgrađenih standarda postupanja u obnašanju javnih dužnosti, uspostavi učinkovit preventivni okvir kojim se smanjuje mogućnost pojave korupcije.

Na osnovu ovakvog stajališta Povjerenstva, koje je prihvaćeno u dosadašnjoj praksi upravnih sudova i Visokog upravnog suda, potrebno je, kao *šesto*, istaknuti da su pojedini visoki državni dužnosnici u RH javno kritizirali odluke Povjerenstva kojima se utvrđuje povreda načela djelovanja.<sup>23</sup> Oni su navodili da Povjerenstvo prilikom utvrđivanja ovakve povrede prelazi svoje nadležnosti, te da utvrđenje povrede načela nema pravno uporište u zakonu.

Temeljem dosadašnjeg iskustva Povjerenstvo se u radnim grupama za izradu novog Zakona o sprječavanju sukoba interesa<sup>24</sup> izjasnilo da je potrebno jasno definirati da se u slučaju kada Povjerenstvo utvrdi postojanje sukoba interesa ili povredu načela djelovanja, donose utvrđujuće odluke, jer upravo donošenje ovakvih utvrđujućih odluka o postojanju određenog oblika sukoba interesa ili povreda propisanih načela djelovanja, proizlazi iz same svrhe i cilja osnivanja i djelovanja Povjerenstva. Povreda načela djelovanja ne znači nužno da se u određenoj situaciji dužnosnik ujedno nalazio i u situaciji sukoba interesa, no propustio je prepoznati određeni rizik koji proizlazi iz konkretnih okolnosti, odnosno opravdanu sumnju koja se u takvoj situaciji može stvoriti u javnosti, da su određeni privatni interesi utjecali na proces donošenja odluka od strane tijela javne vlasti. Povjerenstvo stoga smatra kako je nastavljanje prakse u kojoj se odlukama Povjerenstva preispituje povreda propisanih načela djelovanja, od presudne važnosti za ostvarivanje ukupne svrhe i ciljeva Zakona o sprječavanju sukoba interesa.

### 3.3. Postupak pred tijelom

Vezano uz pokretanje postupka pred nadležnim tijelima postoje određene razlike. Prijedlogom zakona u BiH određene su navedene okolnosti pokretanja postupka<sup>25</sup> nego što su Zakonom o sprječavanju sukoba interesa.<sup>26</sup> Iako je Zakonom o sprječavanju sukoba interesa propisano da se

---

vjerodostojnosti, ponaša se savjesno i odgovorno u obavljanju javne funkcije, pridržava se etike poziva i funkcije koju obavlja. te ne smije koristiti javnu funkciju za ličnu dobit i dobit lica koje je s njim povezano.

<sup>23</sup> Dostupno na: <http://hr.n1info.com/Vijesti/a486763/Malenica-Plenkovic-ne-radi-pritisak-na-Povjerenstvo-za-sukob-interesa.html>, očitavanje 08. 03. 2020.

<sup>24</sup> U posljednje dvije godine dva puta su osnivane radne grupe za izradu novog Zakona o sprječavanju sukoba interesa u RH, a u postupku je osnivanje i treće radne grupe.

<sup>25</sup> Čl. 24 st. 1 Prijedloga zakona (bilj. 10) koji glasi: „Komisija može pokrenuti postupak za utvrđivanje kršenja odredbi Zakona i izreći sankcije: a) po službenoj dužnosti; b) na zahtjev nosioca javne funkcije; c) na zahtjev neposredno pretpostavljenog nosioca javne funkcije; d) na zahtjev organa u kojem vrši funkciju i e) na osnovu prijave o sukobu interesa“.

<sup>26</sup> Čl. 39 st. 1 i 2 Zakona o sprječavanju sukoba interesa (bilj. 2) koji glasi: „(1) Povjerenstvo može pokrenuti postupak iz svoje nadležnosti na temelju svoje odluke, povodom vjerodostojne, osnovane i neanonimne prijave ili u slučajevima kada raspoložive saznanjima o mogućem sukobu interesa dužnosnika. O pokretanju ili nepokretanju postupka, Povjerenstvo donosi pisanu odluku. Povjerenstvo je dužno izvijestiti podnositelja prijave o svojoj odluci. (2) Povjerenstvo obvezno pokreće postupak iz svoje nadležnosti na osobni zahtjev dužnosnika.“



postupak može pokrenuti povodom vjerodostojne, osnovane i neanonimne prijave, veliki broj prijava koje su podnesene Povjerenstvu bile su anonimne. S obzirom da je zakon predvidio mogućnost pokretanja postupka i u situacijama u kojima Povjerenstvo raspolaže saznanjima o mogućem sukobu interesa dužnosnika, Povjerenstvo je anonimne prijave, kao i informacije stečene iz medija ili upute novinara, tretiralo kao izvor saznanja povodom kojih je pristupilo provjeri informacija prikupljanjem potrebnih obavijesti, dokaza i dokumentacije od nadležnih državnih tijela te na osnovi njih pokretalo postupke. Ovakvi postupci potvrđeni su od strane upravnih sudova u RH.

Nadalje, Prijedlogom zakona u BiH detaljno je razrađen postupak pred Komisijom kojim su između ostalog dobro predviđene odredbe zakona u smislu rokova postupanja. Predviđeni su rokovi donošenja mišljenja, provođenja postupka, pokretanja i donošenja konačnih odluka. U pogledu rokova postupanja Povjerenstva primjećuje se da odredbama Zakona o sprječavanju sukoba interesa nisu propisani rokovi zastare za pokretanje, vođenje, niti za dovršetak postupka pred Povjerenstvom, pa su se u praksi pojavile dvojbe o postojanju procesnih mogućnosti kao i svrhovitosti pokretanja i vođenja postupaka protiv onih obnašatelja javnih funkcija kojima je protekao rok od dvanaest mjeseci od dana prestanka obnašanja javne dužnosti. Pri tom se mora imati na umu da se nakon prestanka primitka plaće ili naknade za dužnost koju su obnašali ne može izvršiti sankcija propisana Zakonom.

Također je kao bitnu okolnost u postupku pred nadležnim tijelom potrebno istaknuti da je Prijedlogom zakona u BiH predviđeno između ostalog da su svi javni organi na svim nivoima vlasti u BiH, te sva lica od kojih Komisija to zatraži, obvezni Komisiji dostaviti tražene informacije, a ukoliko istu informaciju ne dostave propisano je da Komisija obavještava organ koji vrši nadzor nad njihovim radom te može podnijeti poseban izvještaj Parlamentarnoj skupštini BiH i njenim nadležnim komisijama, odnosno obavijestiti javnost.<sup>27</sup> U vezi s odredbom o obvezi dostavljanja potrebnih informacija Komisiji, odnosno Povjerenstvu, također smatram potrebnim osvrnuti se na dosadašnja iskustva u radu Povjerenstva.

Iako je i Zakonom o sprječavanju sukoba interesa propisano da su nadležna tijela u RH dužna bez odgode na zahtjev Povjerenstva dostaviti zatražene obavijesti i dokaze Povjerenstvo se u svojoj praksi susretalo sa situacijama kad nadležna tijela na zahtjev Povjerenstva nisu dostavljala tražene obavijesti i dokaze što je onemogućavalo rad Povjerenstva. Kao primjer navest ću predmet koji se vodilo pred Povjerenstvom i koji je odjeknuo u medijima te izazvao reakciju javnosti. Povjerenstvo je protiv najviših dužnosnika<sup>28</sup> pokrenulo postupak jer je iz informacija objavljenih u medijima steklo saznanja o njihovoj mogućoj povredi odredbi Zakona o sprječavanju sukoba interesa. U svrhu provođenja postupka od tijela vlasti, odnosno čelnika tih tijela, protiv kojih se postupak i vodio, zatraženi su podaci i dokumentacija potrebni za donošenje odluke, ali isti i na ponovljeno traženje Povjerenstva nisu dostavili potrebnu dokumentaciju. Zbog nedostavljanja dokumentacije Povjerenstvo nije moglo donijeti odluku vezano za moguću povredu zakona objavljenu u medijima, međutim, donijelo je odluku kojom je utvrdilo da su dužnosnici kao čelnici tijela od kojih je zatražena dokumentacija povrijedili gore

<sup>27</sup> Čl. 24 st. 10 Prijedloga zakona (bilj. 10).

<sup>28</sup> Bilj. 18.

navedena načela<sup>29</sup> zato što su zbog nedostavljanja tražene dokumentacije postupili nesavjesno, neodgovorno i netransparentno.

Također smatram potrebnim osvrnuti se na još jednu odredbu u postupanju propisanu kako Prijedlogom zakona tako i Zakonom o sprječavanju sukoba interesa, a koja se odnosi na obavještanje nosioca javne funkcije odnosno dužnosnika o pokretanju postupka tek nakon što je odluka o pokretanju postupka donesena. Tek tada se od njih traži očitovanje o navodima iz prijave. Naime, prema iskustvu iz RH zbog javnosti sjednica na kojima Povjerenstvo donosi odluku i na kojima su učestalo prisutni mediji dužnosnici najčešće prvu informaciju o tome da je Povjerenstvo protiv njih pokrenulo postupak saznaju iz medija. S osvrtnom na ovakve situacije smatram pravičnijim da osobe protiv kojih je otvoren postupak imaju uvid i saznanja o tome i prije informacija iz medija. To bi se moglo postići izmjenom ovakve zakonske odredbe i traženjem očitovanja od dužnosnika prije samog pokretanja postupka. Ovim bi se zaštitili njihovi opravdani interesi i obile bi se nužne obavijesti da Povjerenstvo provjerava određene okolnosti, prije nego što se o tome donese odluka i obavijesti javnost.

### *3.4. Početna iskustva u radu Povjerenstva kao samostalnog tijela*

Vezano uz početna iskustva rada Povjerenstva potrebno je istaknuti da je pravni okvir kojim se odredbama Zakona o sprječavanju sukoba interesa jačala uloga i ovlasti Povjerenstva, promijenjen nakon donošenja Odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske od 07. studenoga 2012. godine<sup>30</sup>, s obzirom da je navedenom Odlukom, Povjerenstvu ukinuta ovlast izricanja prijedloga za razrješenje imenovanog dužnosnika od javne dužnosti, te ovlast pozivanja dužnosnika da podnese ostavku na obnašanje javne dužnosti, kao i ovlast Povjerenstva da u postupcima iz svoje nadležnosti utvrđuje činjenice vlastitim radnjama. Navedenom Odlukom Ustavnog suda Republike Hrvatske, ukinuta je i dužnost bankarskih i drugih financijskih institucija da na zahtjev Povjerenstva dostave zatražene obavijesti i dokaze odnosno ovlaštenje Povjerenstva da pristupa podacima o svim računima kod domaćih i stranih bankarskih i drugih financijskih institucija koji su zaštićeni bankarskom tajnom. U ovakvim okolnostima Povjerenstvo se u provođenju pojedinih postupaka iz svog djelokruga rada i nadležnosti, susretalo s brojnim poteškoćama jer je brojne institute uređene Zakonom, bilo potrebno protumačiti kroz praksu, uz sve uočene nedorečenosti ili slabosti sustava koje proizlaze iz odredbi Zakona, u onom sadržaju koji je preostao nakon Odluke Ustavnog suda o ukidanju pojedinih odredbi Zakona. Nadalje, svoju samostalnost i neovisnost Povjerenstvo je nastojalo osigurati i fizičkom odvojenosti tako što se preselilo iz prostorija Hrvatskog sabora, gdje je bilo smješteno, na odvojenu lokaciju i osiguralo samostalnu tehničku i administrativnu podršku.

Jedan od glavnih problema s kojima se Povjerenstvo suočilo na početku svog rada bio je nedovoljan broj službenika stručne službe Povjerenstva i neadekvatne logistička podrška u smislu potrebnih informatičkih alata za rad. U uredu Povjerenstva nije bila ustrojena unutarnja informatizacija odnosno umreženost računala i podataka, nije bio informatički sustav za praćenje pošte i predmeta, niti su bili razvijeni modeli radnog procesa koji bi bili prilagođeni okolnostima u kojima Povjerenstvo djeluje kao stalno, samostalno i neovisno državno tijelo. Pojedine relevantne međunarodne organizacije i institucije, poput Europske komisije i GRECO-a, također

<sup>29</sup> Bilj. 19.

<sup>30</sup> Odluka i rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske br. U-I-2414/2011, U-I-4720/2012, NN 126/12.

su uočile početnu administrativnu podkapacitiranost Povjerenstva u odnosu na Zakonom propisani djelokrug rada i nadležnost. Zbog toga su i ova tijela u svojim izvješćima ukazala na potrebu jačanja tehničkih i ljudskih resursa.

U razdoblju važenja prethodnog Zakona o sprječavanju sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti u kojem je Povjerenstvo djelovalo kao tijelo čija je većina članova birana iz redova zastupnika u Hrvatskom saboru, određene upravno-pravne, analitičko-normativne, financijsko-planske i druge opće mjere, kao i dio administrativnih i tehničkih poslova za potrebe Povjerenstva, obavljao je Ured za opće poslove Hrvatskog sabora i Vlade Republike Hrvatske (UZOP). S obzirom da je novim zakonom institucionalni okvir u kojem djeluje Povjerenstvo definiran kao stalno i samostalno državno tijelo, UZOP je postepeno smanjivao opseg poslova koje je obavljao za Povjerenstvo zbog toga što zatečeni materijalni, a osobito ljudski resursi nisu omogućavali Povjerenstvu da preuzme sve poslove neposredno nakon osnivanja Povjerenstva kao stalne i samostalne institucije u smislu odredbi novog Zakona. Nakon dvije godine od početka rada Povjerenstva kao samostalnog tijela Ured Povjerenstva<sup>31</sup>, kao stručna služba Povjerenstva, preuzeo je od UZOP-a obavljanje većine poslova. Kako Ured Povjerenstva nije imao odgovarajuće kadrovske resurse za obavljanje financijsko-planskih poslova, angažirana je vanjska stručna pravna osoba za obavljanje financijsko-planskih poslova za Povjerenstvo koja navedene poslove za Povjerenstvo obavlja i danas.

Godinu dana nakon početka rada Povjerenstvo je započelo i projekt informatizacije sveukupnih procesa rada u sklopu kojeg je izrađen program uredskog poslovanja sa elektroničkom evidencijom ulazne i izlazne pošte, automatskim raspoređivanjem i dodjeljivanjem pojedinih predmeta u rad, oblikovanjem 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 putem koje se pristupa podacima i dijeljenoj dokumentaciji. Unutar ovog projekta ustrojen je i Registar dužnosnika, novi obrazac izvješća o imovinskom stanju dužnosnika koji se podnosi u elektronskom obliku i nova internetska stranica Povjerenstva. Tijekom sljedećih godina provedene su i dodatne dorade informatičkog sustava kroz dorade obrasca i prikaza izvješća o imovinskom stanju na web rješenju i aplikaciji za uredsko poslovanje, dorade procesa podnošenja izvješća o imovinskom stanju, dorade registra dužnosnika i rukovodećih državnih službenika. Implementacija projekta informatizacije, kao i realizirane dorade informatičkog sustava znatno su unaprijedile efikasnost rada Povjerenstva. Ulaganjem u informatičku infrastrukturu Povjerenstvo je, u okvirima financijskih, ljudskih i drugih logističkih resursa s kojima je raspolagalo, stvorilo uvjete za učinkovito provođenje jedne od osnovnih zadaća, a to je provođenje trajne i sustavne provjere podataka iz izvješća o imovinskom stanju dužnosnika putem prikupljanja, razmjene i usporedbe podataka o imovinskom stanju koje su dužnosnici prikazali u podnesenim izvješćima, sa podacima o imovini dužnosnika i članova njihovih obitelji, o čijem su imovinskom stanju dužni izvještavati sa podacima o imovini s kojima raspoložu nadležna državna tijela u Republici Hrvatskoj. U cilju stvaranja uvjeta da se redovita provjera podataka iz podnesenih izvješća o imovinskom stanju dužnosnika provodi sustavno i trajno za svako podneseno izvješće, Povjerenstvo je potpisalo Sporazume i protokole o suradnji sa državnim tijelima koja raspoložu s bazama podataka koji Povjerenstvu mogu biti potrebni u postupku provjere, pa tako i sa Poreznom upravom. Navedenim sporazumima i protokolima predviđen je izravan pristup elektroničkim putem

<sup>31</sup> Čl. 40 Zakona o sprječavanju sukoba interesa (bilj. 2).

bazama podataka tih tijela, kako bi Povjerenstvo moglo provoditi zadaće iz svoje nadležnosti bez suvišnog opterećivanja i time remećenja rada drugih tijela. Za provedbu potpisanih sporazuma i protokola bilo je potrebno prethodno provesti informatizaciju Povjerenstva, u smislu podizanja odgovarajuće mreže i izrade informatičkih programa.

S obzirom na sveukupne logističke resurse s kojima je raspolagalo Povjerenstvo, i to one koji proizlaze iz ograničenja raspoloživog prostora u kojem je smješteno, kadrovskih resursa i okvira proračuna, pored korištenja usluga vanjskih dobavljača za obavljanje financijsko-planskih poslova, Povjerenstvo je nužno koristilo i usluge vanjskih dobavljača i za obavljanje drugih usluga i to za poslove održavanja informatičkog sustava, što koristi i danas.

U Prijedlogu zakona Bosne i Hercegovine predviđa se da sjedište Komisije bude u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine u Sarajevu, te da tehničku i administrativnu podršku Uredu Komisije daje Sekretarijat Parlamentarne skupštine u Bosni i Hercegovini. S obzirom da se prvi puta osniva samostalno i nezavisno tijelo svakako će u počecima njegova rada od velike pomoći biti osigurana tehnička i administrativna podrška Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, ali s obzirom na iskustva u radu Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa u RH smatram da bi u dogledno vrijeme pozitivan pomak predstavljalo i tehničko i administrativno osamostaljenje.

### *3.5. Prestanak funkcije, izuzeće i radno-pravni status*

Prijedlog zakona u institucijama BiH i Zakon o sprječavanju sukoba interes u RH istovjetno propisuju da u slučaju prestanka funkcije predsjednika Komisije odnosno predsjednika Povjerenstva članovi između sebe biraju vršioca dužnosti predsjednika, međutim, u oba propisa nije do kraja razrađena navedena situacija prema kojoj bi se, ako bi do nje došlo, Komisija odnosno Povjerenstvo svelo na četiri člana. Postavlja se pitanje načina glasovanja i donošenja odluka ukoliko glasovi članova budu izjednačeni, s obzirom da se odluke donose većinom glasova. Navedenu situaciju moguće je urediti i posebnim propisom kao i situaciju mogućeg izuzeća predsjednika ili članova Komisije. U ovom slučaju također može doći do situacije u kojoj su glasovi izjednačeni. Dakle, niti Prijedlogom zakona kao ni Zakonom o sprječavanju sukoba interesa nije propisano tijelo koje bi bilo nadležno odlučivati po zahtjevima za izuzeće predsjednika ili članova Povjerenstva, odnosno Komisije.

Navedeni propust pokazao se kao problematičan u predmetima u kojima je zatraženo izuzeće predsjednice Povjerenstva u RH. Zakonom o sprječavanju sukoba interesa ali ni drugim važećim zakonima u RH nije jasno definirano koje tijelo je nadležno za odlučivanje o zahtjevu za izuzećem. S obzirom da Hrvatski sabor obavlja nadzor nad radom Povjerenstva, Povjerenstvo je navedeni zahtjev za izuzećem predsjednice dostavilo Hrvatskom saboru koji se po navedenom pitanju proglasio se nenadležnim. Povjerenstvo je nadalje zahtjev za izuzećem dostavilo Upravnom sudu u Zagrebu, budući da u postupcima iz nadležnosti Povjerenstva nema drugostupanjskog tijela, a nadležni upravni sud kroz upravne sporove nadzire zakonitost odluka Povjerenstva. Upravni sud je donio rješenje kojim je odbacio zahtjev Povjerenstva jer je zaključio da u konkretnom slučaju ne postoje pretpostavke za vođenje upravnog spora. Protiv navedenog rješenja Povjerenstvo je podnijelo žalbu Visokom upravnom sudu Republike Hrvatske koji ju je rješenjem odbacio. Konačno, s obzirom da se Hrvatski sabor kao tijelo zakonodavne vlasti oglasio nenadležnim u konkretnom slučaju, te da iz obrazloženja rješenja

Upravnog suda u Zagrebu i rješenja Visokog upravnog suda Republike Hrvatske kao tijela sudbene vlasti također proizlazi da upravni sudovi nisu nadležni za rješavanje o zahtjevu za izuzećem predsjednice Povjerenstva, Povjerenstvo je zahtjev za rješenje nastalog sukoba nadležnosti podnijelo Ustavnom sudu Republike Hrvatske. Budući da ovakve situacije zahtijevaju duže vremensko razdoblje rješavanja navedenih pitanja i time nemogućnost daljnjeg postupanja po konkretnom predmetu, dok se prethodno pitanje ne riješi, u svrhu efikasnosti provođenja postupka, bilo bi potrebno da se one predvide i urede posebnim propisima, ukoliko nisu uređene Zakonom.

Vezano za odredbe zakona o radnopravnom statusu Komisije odnosno Povjerenstva, uočeno je da su položaj i radno pravni status predsjednika i članova Povjerenstva u RH uređeni Zakonom o sprječavanju sukoba interesa u odnosu na plaće za koje je propisano da su u visini predsjednika odnosno članova DIP-a, te u odnosu na ostala radna prava propisana je primjena općih propisa o radu. Također su predviđene i situacije, odnosno prava po prestanku mandata predsjednika i članova.<sup>32</sup> S obzirom da u Prijedlogu zakona u BiH ne postoje odredbe o radnopravnom statusu predsjednika i članova Komisije, to bi bilo poželjno urediti posebnim propisom.

Valja napomenuti da iako je ZSSI-em u načelu određen položaj i radni status predsjednika i članova Povjerenstva u praksi se pokazalo da je njihov radnopravni status potrebno preciznije odrediti, bilo samim zakonom, bilo pravilnikom ili Poslovnikom o radu. Naime, ovakvim načelnim određenjem radnopravnog statusa predsjednik i članovi Povjerenstva kao obveznici postupanja po Zakonu o sprječavanju sukoba interesa imaju sve obveze koje su navedene zakonom, isto kao i ostali dužnosnici na koje se zakon odnosi, međutim, ostali dužnosnici pored propisanih obveza imaju i posebna prava uređena posebnim Zakonom o državnim dužnosnicima dok su takva prava, zbog nepostojanja propisa uskraćena predsjedniku i članovima Povjerenstva.

#### 4. Zaključak

Prijedlog izmjena i dopuna postojećeg zakona javlja se kao potreba pronalaženja kvalitetnog zakonodavnog rješenja kako bi se osigurala učinkovitost sustava, spriječio sukob interesa kao jednog od ključnih elemenata u procesu suzbijanja korupcije. Prijedlog osnivanja Komisije kao samostalnog i neovisnog tijela predstavlja pozitivan pomak i razumijevanje društva o potrebi pronalaženja adekvatnog tijela u čijoj je nadležnosti jedan bitan element sprječavanja korupcije. Iako je sukob interesa samo jedan od elemenata u sprječavanju korupcije obuhvaća različite oblike situacija i djelovanja dužnosnika u kojima je sadržan najveći koruptivni rizik, a koja nisu obuhvaćena kazneno-pravnim zakonodavstvom, te se stoga zahtijeva ozbiljan pristup navedenim okolnostima, kao i potreba posebnog nezavisnog tijela koje bi takve okolnosti razmatralo i na iste ukazivalo.

Iz pregleda dosadašnje prakse hrvatskog Povjerenstva proizlazi da je uspostavljanjem samostalnog, stalnog i nezavisnog tijela postignut cilj učinkovitog i neovisnog mehanizma za sprječavanje sukoba interesa. Iz prakse je razvidno da su se tijekom godina pristup radu i metodologija rada razvijali, počevši od relativno jednostavnijih predmeta prema složenijim predmetima, te kako su se zauzeti stavovi i tumačenja Povjerenstva, odrazili i u praksi upravnih

<sup>32</sup> Čl. 34 Zakona o sprječavanju sukoba interesa (bilj. 2).

sudova u provođenju sudske kontrole zakonitosti rada Povjerenstva i u tumačenju Ustavnog suda Republike Hrvatske.

Povjerenstvo kao samostalno tijelo djeluje već sedam godina, te u okviru svoje nadležnosti uz redovitu provjeru imovinskih kartica, provođenje edukacija dužnosnika i međunarodnu suradnju na području prevencije korupcije godišnje donese prosječno oko 200 mišljenja po zahtjevima dužnosnika, 100 odluka o pokretanju postupaka, 70 odluka o nepokretanju postupaka i 100 konačnih odluka.

Uspješno suzbijanje korupcije ovisi o suradnji i o zajedničkim naporima različitih državnih tijela, ali i različitih društvenih skupina, poput nevladinih organizacija i medija, kako unutar pojedine države tako i na međunarodnoj razini.

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

Zaključno, da bi se postigla društvena osuda i nulta stopa tolerancije prema svim pojavnim oblicima korupcije, koja obuhvaća i situacije neriješenog sukoba interesa, potrebno je razviti svijest kod nosilaca javnih funkcija kao i kod svih onih dijelova državnog i društvenog sustava koji bi iste trebali kontrolirati, o tome što je to sukob interesa, kako ga prepoznati i kako s njime pravilno upravljati. Podizanje takve razine svijesti i promicanje dobrog i poželjnog postupanja u obnašanju javnih dužnosti, u prvenstvenoj je nadležnosti i obavezi kako Komisije predviđene Prijedlogom zakona o sprječavanju sukoba interesa u institucijama BiH, tako i Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa u RH.

*Proposal of the Law on Prevention of Conflict of Interest in the Institutions of B&H and the Law on Prevention of Conflict of Interest in the Republic of Croatia - Comparison with Emphasis on Bodies Responsible for Action*

*Summary*

*The proposal to establish the Commission as an independent body represents a positive shift and an understanding of society on the need to find an adequate body in whose jurisdiction is an essential element in preventing corruption. Although conflict of interest is only one element in the prevention of corruption, it encompasses different forms of situations and actions of public officials with the highest corruption risk, which are not covered by criminal law, and therefore requires serious approach to these circumstances. The requirement extends to the need for a separate independent body, the competence of which would entail considering such circumstances and pointing to them.*

*The results of each body acting within the scope of whose competence are different measures and ways of combating corruption, their synergistic effect, and the results of the Commission or the Commission for Conflict of Interest may be diminished, if there is no clearly expressed*

*political will and public condemnation of every manifest form of corruption, but also public condemnation of every identified conflict of interest that precedes it.*

*In conclusion, in order to achieve social condemnation and zero tolerance for all forms of corruption, including situations of unresolved conflicts of interest, it is necessary to develop awareness among public office holders and all those parts of the state and social system that should control them, about what a conflict of interest is, how to identify it, and how to properly manage it. Raising such a level of awareness and promoting good and desirable conduct in the exercise of public office is a primary responsibility and obligation of both the Commission envisaged by the Bill on Prevention of Conflict of Interests in the government institutions of Bosnia and Herzegovina and the Commission for Conflict of Interest in the Republic of Croatia.*